

Position paper Informatie Coördinator

Tbv rondetafelgesprekken matchfixing dd 1 juli 2021

Hoe is de bestrijding van matchfixing geregeld in Nederland?

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 drie platforms ingericht: het Strategisch Beraad Matchfixing (hierna: SBM), het Nationaal Platform Matchfixing (hierna: NPM) en het Signalenoverleg. Zie ook het organogram in bijlage 1. Het geheel van deze drie platforms dient te worden beschouwd als het Nationaal Platform in de zin van artikel 13 van de Macolin Conventie (zie onder Internationaal > Macolin).

Strategisch beraad Matchfixing

Het SBM staat onder voorzitterschap van het ministerie van VWS en is verder samengesteld uit Politie, KSA, OM, FIOD en sportbonden (NOC NSF, KNVB en KNLTB) en het ministerie van JenV. Het SBM dient om de aanpak van matchfixing op bestuurlijk niveau richting te geven en toe te zien op het functioneren van het NPM.

Nationaal Platform Matchfixing

Het NPM kent dezelfde samenstelling van partijen als het SBM maar is tactisch van aard en dient om beleidsvorming te bespreken, de samenwerking tussen partijen te intensiveren en informatie te delen over de strijd tegen matchfixing. Ook levert dit overleg een bijdrage aan het bevorderen van het onderlinge vertrouwen en het versterken van het netwerk.

Signalenoverleg

Het Signalenoverleg is een operationeel overleg waarin OM, Politie, Belastingdienst, FIOD en Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) periodiek samenkomen om concrete signalen te verzamelen en te delen en om interventies te coördineren. Tijdens een deel van het overleg kunnen (private) partijen aansluiten indien hier reden toe is (de 'vrije stoel') om informatie met de opsporingspartners te delen. De KNVB (voetbal) en KNLTB (tennis) maken hier met regelmaat gebruik van.

Informatie Coördinator (IC)

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 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 hij 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. Dat doet hij in een sturende rol zonder formele zeggenschap waarbij hij de beschikking heeft over een toegewijd werkteam (het signalenoverleg).

De IC is eveneens deelnemer vanuit het Nederlands Nationaal Platform in de Group van Copenhagen, het netwerk van Nationale platforms van de Raad van Europa¹.

¹ <https://www.coe.int/en/web/sport/network-of-national-platforms-group-of-copenhagen->

Internationaal

De strijd in Nederland tegen manipulatie² van sportwedstrijden kan niet los worden gezien van de internationale context.

Macolin Conventie

In september 2014 tekenden verschillende landen, waaronder Nederland, het “Verdrag van de Raad van Europa inzake de manipulatie van sportwedstrijden” in Macolin, Zwitserland (verder de Macolin Conventie). Het verdrag trad in september 2019 in werking. De Macolin Conventie is het eerste juridisch-bindende internationale Verdrag dat de manipulatie van sportwedstrijden moet tegengaan.

De reikwijdte van de conventie wordt als volgt omschreven: “The Macolin Convention seeks to address in a practical manner any potential threat to the integrity of sport as this increases the risk of the manipulation of sports competitions. It emphasises the transnational nature of the risks of manipulation, as well as the potential involvement of organised crime”³. Belangrijk hierbij op te merken is dat dit derhalve verder gaat dan alleen matchfixing en ziet op alle potentiële dreigingen tegen de integriteit van sport omdat die de kans op manipulatie verhogen. Dit wordt vertaald in de volgende gebieden van aanpak:

1. het voorkomen, opsporen en bestraffen van nationale of transnationale manipulatie van nationale en internationale sportwedstrijden;
2. het stimuleren van nationale en internationale samenwerking tegen de manipulatie van sportwedstrijden tussen de betrokken publieke autoriteiten alsmede de organisaties die betrokken zijn bij sport en sportwedenschappen.

Belangrijke randvoorwaarden, door lidstaten in te regelen, in deze strijd zijn te vinden in artikelen 12 en 13 van de conventie⁴.

Informatie uitwisseling (12): “elke partij *maakt* op nationaal en internationaal niveau en in overeenstemming met haar nationale recht de uitwisseling van informatie mogelijk tussen de relevante publieke autoriteiten, sportorganisaties, wedstrijdorganisatoren, exploitanten van sportwedenschappen en nationale platforms”

Nationale Platforms (13): “Elke partij wijst een nationaal platform aan voor de aanpak van de manipulatie van sportwedstrijden. In overeenstemming met het nationale recht zal het nationale platform onder meer:

- a. fungeren als centraal informatiepunt en informatie verzamelen en verspreiden onder de relevante organisaties en autoriteiten die relevant is voor de bestrijding van de manipulatie van sportwedstrijden;
- b. de bestrijding van de manipulatie van sportwedstrijden coördineren;
- c. informatie ontvangen, verzamelen en analyseren over onregelmatige en verdachte wedenschappen op sportwedstrijden die plaatsvinden op het grondgebied van de partij en waar nodig waarschuwingen doen uitgaan;
- d. informatie over mogelijke overtredingen van de wetgeving of sportreglementen bedoeld in dit Verdrag toezenden aan de publieke autoriteiten of sportorganisaties en/of exploitanten van sportwedenschappen;
- e. samenwerken met alle organisaties en relevante autoriteiten op nationaal en internationaal niveau, met inbegrip van de nationale platforms van andere staten.”

² Met termen matchfixing en manipulatie, die in dit stuk door elkaar gebruikt worden, wordt hetzelfde bedoeld tenzij anders aangegeven. In feite is matchfixing een onderdeel van het bredere begrip manipulatie van sportwedstrijden zoals dit in de Macolin conventie wordt geïntroduceerd.

³ <https://rm.coe.int/panorama-of-the-macolin-convention/16809004c2>

⁴ <https://rm.coe.int/neerlandais-150211-definitieve-vertaling-matchfixingverdrag/16809ed41a>

Hoe werkt de aanpak van melding/vermoeden tot aan daadwerkelijke vervolging?

Preventie

De preventieve maatregelen in Nederland met betrekking tot manipulatie van sportwedstrijden worden nagenoeg volledig getroffen door sport. Naast de programma's die bonden en clubs ingericht hebben hiervoor (al dan niet met behulp van bonden) is er een sterke aanjagende rol van de sportkoepel NOC*NSF op dit vlak. De preventie bestaat voornamelijk uit educatie door middel van e-learnings en bijeenkomsten.

Detectie

Signalen die op (mogelijke) manipulatie kunnen duiden kunnen vanuit een veelheid van bronnen komen. Om er enkele te noemen;

- (inter)nationale sportorganisatie
- Groep van Copenhagen
- Klokkeluiders kanaal (van een bond, Centrum Veilige Sport, politie)
- Bijvangst in een ander (strafrechtelijk) onderzoek
- Data monitoring partijen (Sportradar, GeniusSport)
- Gok gerelateerde partijen (direct van een aanbieder, IBIA, GLMS, MGA)
- Kansspelautoriteit
- Media/journalistiek

Een signaal betekent niet dat er ook daadwerkelijk sprake is van manipulatie, het is het startpunt van een onderzoek naar mogelijke manipulatie. Om vast te kunnen stellen of er daadwerkelijk sprake is van manipulatie is één signaal veelal onvoldoende, daarom is het van cruciaal belang dat de samenwerkende partners ieder vanuit hun rol informatie leveren die het signaal versterken of ontkrachten. De belangrijkste zaken die hierbij gelden als randvoorwaarde zijn;

- de inzet (capaciteit + prioritering) van de relevante partners om informatie te vergaren⁵
- het (vrijelijk) uit kunnen wisselen van die informatie⁶

Triage

Ter bevordering van het opwerken van signalen en het meer ad hoc kunnen opereren, is er sinds eind 2020 een triage overleg met als doel bij de eerste mogelijk beginselen van signalen:

1. Te beoordelen wat de waarde is
2. Te bezien welke verdere informatie nodig is om de waarde te verhogen
3. Om uiteindelijk een beslissing te kunnen laten nemen door OM of aanklager ISR/bond of een zaak voldoende is om verder op te pakken.

Uitgangspunt hierbij is tucht-, en strafrecht (zie hieronder) zoveel als mogelijk parallel te laten optrekken met dien verstande dat ze elkaar niet in de weg zitten (goede communicatie onderling).

Dat bovengenoemde bronnen signalen kunnen verstrekken betekent niet dat dit in alle gevallen proactief en volledig gebeurt. Dit is één van de oorzaken dat het aantal signalen van oudsher beperkt is. Door het verbeteren van samenwerking met partijen als GLMS, MGA, IBIA worden deze informatiekkanalen beter benut.

Een ander voorbeeld hiervan is de pilot voor de monitoring van een aantal nationale competities door Sportradar opgezet door NOC*NSF met behulp van financiering van het ministerie van VWS.

⁵ Zie onder hoofdstuk: "Waar zitten belemmeringen in organisatie, wet- en regelgeving (in de bestrijding van matchfixing)?"

⁶ Zie onder hoofdstuk: "Waar zitten belemmeringen in organisatie, wet- en regelgeving (in de bestrijding van matchfixing)?"

Sanctioneren

De sanctionering van manipulatie kan via twee wegen plaatsvinden, tuchtrecht en strafrecht

Het tuchtrecht

Dit ligt in het domein van de sport. Sportbonden stellen interne regels op over wat zij wel en niet acceptabel achten binnen hun sport. Bij (potentiële) overtreding van die regels dient het tuchtorgaan van de desbetreffende bond over te gaan tot onderzoek en vervolging. Een aantal bonden heeft dit proces intern ingeregeld (bijvoorbeeld de KNVB) maar het merendeel van de bonden laat dit over aan het Instituut sportrechtspraak⁷. De opsporingsmiddelen die onderzoekers in het tuchtrecht ter beschikking staan zijn beperkter dan die in het strafrecht kunnen worden ingezet. De keerzijde is dat de bewijslast in het tuchtrecht lichter is dan in het strafrecht.

Een groeiende trend hierbij is de invloed van internationale sportorganen en specifiek de impact van (onafhankelijke) integriteitsorganen binnen sporten. Voorbeelden hiervan zijn de ITIA (tennis), AIU (atletiek) en de ICC (cricket). Deze zorgen ervoor dat het nationale tuchtrecht, in eerste aanleg, buitenspel komt te staan.

Het strafrecht

Invulling hiervan ligt voor wat betreft manipulatie bij de politie, OM en FIOD. Om over te gaan tot onderzoek en eventuele vervolging, dient een verdenking te zijn van het overtreden van een strafrechtartikel. Er is in Nederland geen artikel dat sportmanipulatie strafbaar stelt waardoor er moet worden teruggevallen op meer algemene strafrechtartikelen zoals niet-ambtelijke omkoping (328ter Sr.) of oplichting (326 Sr.).

De middelen die in een strafrecht onderzoek kunnen worden ingezet zijn (veel) uitgebreider en verdergaand dan in het tuchtrecht. Hierbij dient de kanttekening te worden gemaakt dat om die middelen in te kunnen zetten er een redelijk vermoeden moet zijn van een, voldoende zwaar bestrafbaar, strafbaar feit.

⁷ ISR <https://www.isr.nl/>

Waar zitten belemmeringen in organisatie, wet- en regelgeving (in de bestrijding van matchfixing)?

Er gaan een aantal zaken goed in de strijd tegen manipulatie in Nederland; er is veel kennis aanwezig op operationeel niveau en een sterke wil om manipulatie tegen te gaan. Daarnaast is er eveneens op operationeel niveau het laatste jaar een positieve ontwikkeling gaande op het gebied van een verbeterde samenwerking. Er zijn echter ook een aantal, terugkerende, (rand voorwaardelijke) zaken die een effectieve aanpak belemmeren.

Onbekendheid met/van het fenomeen

Een van de grootste belemmeringen in het organiseren van een effectieve aanpak van manipulatie is de onbekendheid met betrekking tot zowel de aard als omvang van het fenomeen manipulatie (hoe breed of smal dit ook gedefinieerd wordt). We weten, noch op nationaal niveau noch op internationaal niveau, simpelweg niet hoeveel het voorkomt en hoe het zich manifesteert. Nationaal is er slechts één onderzoek dat inmiddels van 2013 dateert⁸ dat inzicht verschaft. Internationaal gezien is meer aandacht voor het onderwerp maar lopen de schattingen over de omvang van de industrie uit één van tientallen miljarden USD tot 1 biljoen (1.000 miljard) USD⁹.

Wat vaststaat is dat sport een vruchtbare voedingsbodem (zie bijlage 3) vormt voor criminele activiteiten¹⁰:

- vanwege de enorme gokmarkt, legaal maar voornamelijk illegaal zie bijlage 2, zowel op internationaal niveau als in Nederland
- de geringe 'pakkans' in combinatie met geringe straffen (high profit, low risk)

Een aantal partijen stelt, gelet op het gebrek aan concrete signalen, de vraag of het probleem van matchfixing wellicht minder groot is dan over het algemeen wordt aangenomen. De meeste partijen geven echter aan dat gelet op het beeld in het buitenland, matchfixing wel degelijk ook in Nederland plaatsvindt.

Deze onbekendheid vormt deels ook de basis voor een aantal van de meer specifieke belemmeringen hieronder.

Prioritering

De prioriteit voor matchfixing bij de opsporingsdiensten is beperkt. Dit terwijl alle betrokken partijen aangeven dat matchfixing zogenaamde 'haalcriminaliteit'¹¹ betreft. Dit houdt in dat signalen niet (direct) evident zijn en dat het vinden en opwerken van die signalen veel tijd en inzet kost. Dit houdt eveneens in dat, om meer inzicht in de aard en omvang van het fenomeen te krijgen, er een proactieve aanpak vereist is en de last voor de baat uit zal moeten gaan.

Wanneer echter duidelijk is dat er sprake is van matchfixing, is er bij Politie en OM bereidheid om die concrete signalen op te pakken.

Capaciteit

De capaciteit voor matchfixing bij de opsporingsdiensten is beperkt.

De IC is tijdelijk ondersteund door een trainee van JenV, maar heeft geen structurele ondersteuning. Oorspronkelijk zou de IC worden ondersteund door een 'toegewijd werkteam' waarmee het signalenoverleg werd bedoeld. Die ondersteuning is niet van de grond gekomen. Met name vanwege onvoldoende capaciteit. De deelnemers in het signalenoverleg konden zich niet volledig wijden aan bestrijding van matchfixing.

Uiteenlopende visies

Er zijn uiteenlopende opvattingen van partijen over de reikwijdte van het probleem- en de aanpak van matchfixing. Voorts hebben partijen uiteenlopende visies op wat de belangrijkste taken zijn van de IC, wat zich

⁸ Spapens/Olfers 2013, https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/1531959/Spapens_matchfixing.pdf

⁹ <https://www.wired.co.uk/article/football-betting-match-fixing-odds-sportradar>

¹⁰ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/involvement-of-organised-crime-groups-in-sports-corruption>

¹¹ Dit betekent dat de politie en andere overheidsinstanties er gericht naar moeten kijken om het te 'zien'. Er moet dus actief naar worden gezocht via controles, verzamelen van inlichtingen, dossieropbouw en informatie-uitwisseling.

uit in een onvoldoende heldere aansturing door het SBM. Tot slot zijn er verschillende opvattingen over hoe breed dan wel smal de afbakening dient te zijn (van enkel matchfixing tot sportfraude in de volle breedte).

Samenwerking

Er zijn verschillen in rolopvatting waarbij die van sommige partners vrij smal is. Dit is niet bevorderlijk is voor de samenwerking.¹²

Het verschil in informatie, kennis en visie met betrekking tot het onderwerp is tevens terug te vinden tussen de verschillende lagen van de overlegstructuur (SBM-NPM-Signalenoverleg) en intern binnen de deelnemende partijen (verschillende deelnemers van één partners aan SBM-NPM-Signalenoverleg).

Ook vraagt een aantal partijen zich af of alle partijen wel alle beschikbare informatie delen.

Gegevensuitwisseling

Een wederkerige en open uitwisseling van gegevens tussen opsporingspartijen en andere partijen, zoals de IC en sportbonden, is mede door wetgeving beperkt. Specifiek met betrekking tot de IC, deze is – vanwege het ontbreken van opsporingsbevoegdheden – afhankelijk van de inzet van andere partijen en hun bereidheid om informatie te delen.

Mandaat

De IC is – vanwege het ontbreken van ‘mandaat’ – afhankelijk van de inzet van andere partijen en hun bereidheid om informatie te delen en inzet te plegen in de aanpak.

Wet kansspelen op afstand (Bkoa)

In de strijd tegen manipulatie had de Bkoa als één van de doelstellingen de informatiepositie van sport te verbeteren. Dit door het mogelijk maken van een op wettelijke gronden gefundeerde uitwisseling van gegevens tussen kansspelaanbieder en sportorganisatoren.

Recent is gebleken dat dit niet mogelijk is op de wijze zoals in het traject dat tot de Bkoa heeft geleid was voorzien. Dit vanwege de (onvoorziene) samenloop met de Wet ter voorkoming witwassen en financiering terrorisme (Wwft). Het NOC*NSF samen met andere sport partners, heeft dit middels een brandbrief¹³ aangekaart.

¹² Zo is bijvoorbeeld matchfixing bij de FIOD formeel geen onderwerp, waardoor de betrokkene vanuit de FIOD niet volledig in stelling wordt gebracht. Een ander voorbeeld is de KSA die haar rol in de bestrijding van matchfixing strikt beperkt houdt tot haar formele wettelijke taak, hetgeen niet lijkt bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen partijen. Dit kan alleen op strategisch niveau worden geadresseerd.

¹³ <https://nocnsf.nl/nieuws/2021/04/sport-luidt-noodklok-over-matchfixing>

Ter afsluiting

Dit position paper is samengesteld voor de te voeren rondetafelgesprekken op het onderwerp matchfixing. Het is samengesteld uit interne verslagen uit de verschillende overleggen en aangevuld met externe publicaties.

Het kan gezien worden als een weergave van de actuele situatie in Nederland waar het de aanpak van matchfixing betreft.

Gezien de informerende aard, het feit dat het dient als basis voor de nog te voeren discussie tijdens de rondetafelgesprekken als mede omdat het is samengesteld door de IC, die in opdracht van het Strategisch Beraad Matchfixing werkt en onafhankelijk dient te opereren, is het in dit stadium en vanuit zijn rol niet passend (verdere) conclusies in dit rapport neer te leggen.

Chiel Warners

Informatie Coordinator Matchfixing

c.m.warners@minjenv.nl

Bijlage 1: Organogram Nationaal Platform Nederland

Het Nationaal Platform in Nederland in de zin van art. 13 van de [Macolin conventie](#) is ingericht als een drie-laagse structuur:

- Strategisch beraad
- Nationaal Platform
- Signalenoverleg (open en gesloten)

Daarnaast is in 2019 de rol van IC gecreëerd. De IC rapporteert aan het Strategisch beraad, dit is zijn opdrachtgever. Daarnaast was in de originele functiebeschrijving een rol als voorzitter van het Signalenoverleg neergelegd. In verband met de beperkingen in het uitwisselen van gegevens door de opsporingspartijen met de IC is hier echter van afgezien. De IC doet eveneens verslag in het Nationaal Platform en het signalenoverleg.

Strategisch beraad

- Ministerie van VWS (voorzitter)
- Ministerie JenV
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Ksa
- NOC*NSF
- KNVB
- KNLTB
- (IC rapporteert aan SBM)

Nationaal Platform

- Ministerie JenV (afwisselend voorzitter)
- Ministerie van VWS (afwisselend voorzitter)
- Belastingdienst
- FIOD
- Politie
- Openbaar Ministerie
- Ksa
- NLO
- NOC*NSF
- KNVB
- KNLTB
- IC

Signalenoverleg (open)

- Openbaar Ministerie (voorzitter)
- Politie
- FIOD
- Belastingdienst
- Ksa
- ISR
- KNVB
- NOC*NSF
- KNLTB
- IC

Signalenoverleg (gesloten)

- Openbaar Ministerie (voorzitter)
- Politie
- FIOD

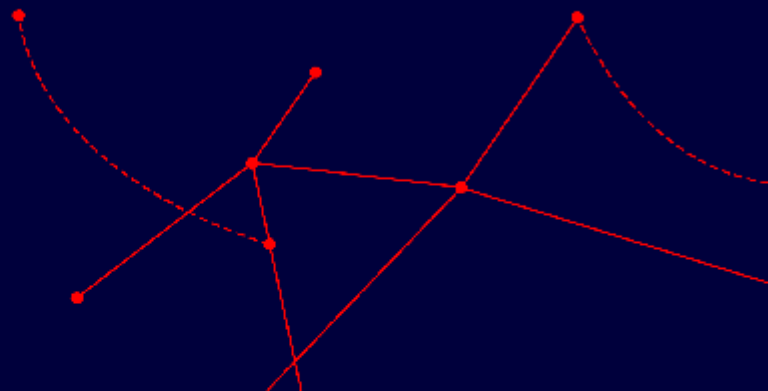
Triage

- IC
- Politie > Openbaar Ministerie
- ISR

Sportradar Integrity Services

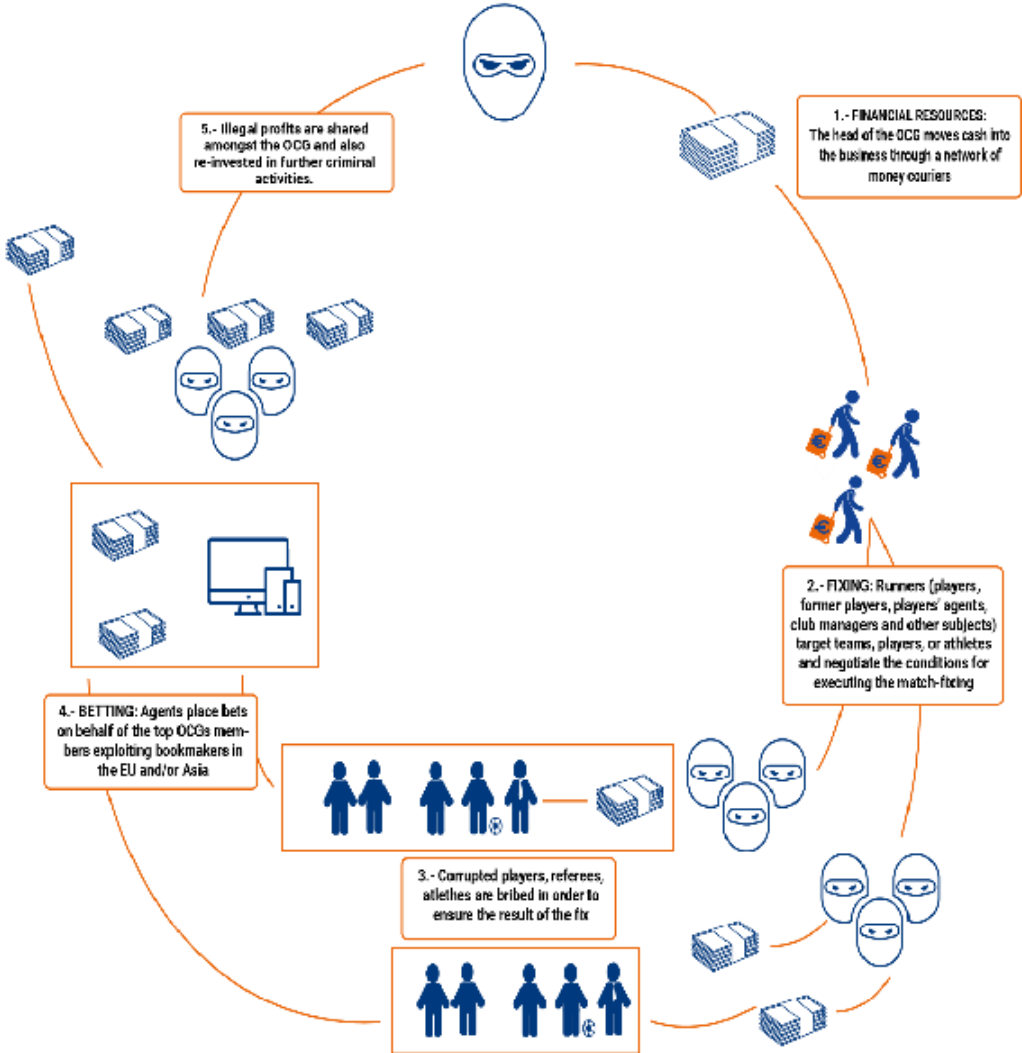
Netherlands Sports Betting Facts and Figures

June 2021



sportradar

Bijlage 3 Europol Situation Report: The involvement of organised crime groups in sports corruption



The sports corruption business model

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/involvement-of-organised-crime-groups-in-sports-corruption>