

AANVULLENDE NOTITIE WET UITVOERING ANTI-DOPINGBELEID

1 *Aanleiding*

1.1 De Dopingautoriteit heeft met grote interesse het rondetafelgesprek over het wetsontwerp Wuab bijgewoond en eraan deelgenomen. Wij zijn verheugd over de grote betrokkenheid waarvan de Kamerleden en de andere deelnemers aan het gesprek blijk gaven, en met de steun voor ons werk die veelvuldig geuit werd. Er (b)lijkt weinig verschil van mening te bestaan over de noodzaak van een afgewogen en effectief antidopingbeleid, en van de wenselijkheid om daarvoor een passende wettelijke grondslag te creëren.

1.2 Naar onze mening heeft het rondetafelgesprek veel informatie opgeleverd die inhoudelijk van grote waarde kan zijn bij de verdere parlementaire behandeling van het wetsontwerp. Hoewel niet alle relevante feiten over de dopingproblematiek in Nederland aan de orde konden komen, is de opzet om inzicht te krijgen in de mening van een breed scala aan bij het antidopingbeleid betrokken partijen in de ogen van de Dopingautoriteit geslaagd.

1.3 Duidelijk is dat aanmerkelijke verschillen van inzicht blijken te bestaan over welke juridische middelen nu daadwerkelijk kunnen en moeten worden ingezet om het Nederlandse antidopingbeleid effectief te versterken.

1.4 De Dopingautoriteit heeft deze aanvullende notitie opgesteld om enerzijds antwoord te geven op een aantal vragen die tijdens het rondetafelgesprek aan de orde kwamen, doch niet konden worden beantwoord. Anderzijds wenst de Dopingautoriteit met deze notitie inzichtelijk te maken wat de kernelementen waren van de tijdens het rondetafelgesprek gevoerde discussies. Wij beogen hiermee een bijdrage te leveren aan de gedachtenvorming over wat nu 'the best way forward' is.

1.5 Deze notitie is geschreven vanuit de wetenschap dat alle in het kader van het rondetafelgesprek besproken onderwerpen van rechtstreeks belang zijn voor het werk van de Dopingautoriteit als Nationale Anti-Doping Organisatie, ook als de specifieke uitvoering niet bij de Dopingautoriteit ligt (zoals dat geldt voor de strafrechtelijke taken). De Dopingautoriteit wordt op alle aspecten van het anti-dopingbeleid bevraagd en beoordeeld door het World Anti-Doping Agency (WADA). Daar komt nog bij dat de anti-dopinginspanningen van het sportland Nederland gemonitord worden via de conventies op dit gebied van de Raad van Europa en UNESCO.

1.6 Onderstaand zal eerst additionele informatie worden gegeven die naar onze mening van belang is bij de oordeelsvorming op ons vakgebied. Daarna zal de Dopingautoriteit ingaan op de verbeterpunten zoals die tijdens het rondetafelgesprek zijn benoemd.

## 2      *Additionele informatie*

### *2.1    Gebruik in de georganiseerde sport*

2.1.1 Op basis van onderzoek uit 2016 is de best mogelijke schatting dat 4,2% van de Nederlandse topsporters (= het hoogste nationale en internationale competitieniveau) bewust doping gebruikt met de bedoeling de sportprestatie te verbeteren. In cijfers betekent dit ca. 35 Nederlandse doping gebruikende sporters aan de absolute top. Daarnaast is er veelvuldig sprake van onbedoelde dopingovertredingen.

2.1.2 Geen enkele sport kan claimen 'dopingvrij' te zijn, maar aard en omvang van de dopingproblematiek verschillen aanzienlijk per sport. Voetbal kent een relatief lage incidentie, met meer zaken in het amateurvoetbal dan in het betaald voetbal (sinds 2006 negen veroordelingen in het amateurvoetbal en twee in het beroepsvoetbal). Over het dopinggebruik op lagere competitieniveaus kunnen weinig harde uitspraken gedaan worden, omdat er op die niveaus (veel) minder dopingcontroles worden uitgevoerd, en wetenschappelijk onderzoek ontbreekt. Zeker is dat dopinggebruik ook in lagere competities een rol speelt, en op basis van gegevens uit landen die wel dergelijke dopingcontroles uitvoeren lijkt het erop dat de problematiek vergelijkbaar is met die in hoogste competities.

### *2.2    Consequenties voor dopingovertreders*

2.2.1 De World Anti-Doping Code en (dus) het Nationaal Dopingreglement bieden een strak kader waar het de sancties bij dopingovertredingen betreft. Naar aanleiding van dopingovertredingen opgelegde sancties zijn sportbrede sancties, wat kort gezegd betekent dat bestrafte personen in geen enkele sport en in geen enkele hoedanigheid actief kunnen zijn tijdens hun schorsing.

2.2.2 Na afloop van de schorsing kan een bestrafte persoon als sporter weer aan de slag. Of deze persoon echter ook weer in andere hoedanigheden (trainer, manager, bestuurder, etc.) aan de slag kan ligt niet vast in de dopingregels, en wordt in de praktijk bepaald door de individuele bonden. Dit leidt (uiteeraard) tot grote verschillen tussen de bonden, waarbij (nationale en internationale) sportbonden die veel schade ondervonden hebben door de dopingproblematiek over het algemeen veel eerder tot uitsluiting van kaderfuncties over gaan dan bonden die de pijn (vooralsnog) minder gevoeld hebben.

2.2.3 Naast het al dan niet terugkeren in kaderfuncties is er ook sprake van andere problemen waarover bonden individueel moeten beslissen, zoals het al dan niet afnemen van wedstrijdresultaten en records, en het niet toekennen of juist afnemen van onderscheidingen (erelidmaatschappen, etc.). Ook hiervoor geldt dat bonden met veel 'dopingervaring' (zoals KNWU en Atletiekunie) hier meestal strikter beleid in voeren dan andere bonden. NOC\*NSF heeft een richtsnoer op- en vastgesteld dat de bonden moet helpen bij het maken van afwegingen op dit terrein, en dat (hopelijk) uiteindelijk tot een grotere mate van uniformiteit zal leiden.

2.2.4 Bij dit alles moet wel bedacht worden dat bonden alleen besluiten kunnen nemen over zaken die zich binnen de bond (en de aangesloten verenigingen) afspelen. Een professionele wielerploeg vormt formeel geen onderdeel van de wielerbond, en het personeelsbeleid van zo'n ploeg onttrekt zich derhalve aan de zeggenschap van de bond. In sommige sporten worden wel bepaalde onderlinge afspraken gemaakt, maar dit is dan een vrijwillig (en niet-afdwingbaar) kader.

## 2.3 *Gebruik in de fitnesswereld*

2.3.1 Onderzoek uit 2009 leert ons dat er destijds ca. 160.000 dopinggebruikers in de fitnesswereld waren (ruim 8% van de bezoekers). Recenter onderzoek is niet beschikbaar, en er zijn geen controlegegevens beschikbaar omdat er in Nederland geen dopingcontroles plaatsvinden in fitnesscentra. In landen waar dit wel gebeurt is sprake van zeer hoge percentages overtredingen (> 25%), maar deze dopingcontroles vinden gericht plaats en geven dus geen correct beeld van het percentage in de hele populatie. Er is geen reden om aan te nemen dat de situatie in de ons omringende landen veel afwijkt van die in ons eigen land.

2.3.2 In de laatste zeven jaar is de fitnessbranche in Nederland ca. 25% gegroeid, en het aantal dopinggebruikers lijkt meegegroeid te zijn. Er zijn aanwijzingen (waaronder niet in de laatste plaats de informatie die gebruikers ons geven) dat ook de ernst van het gebruik is toegenomen (dosering, stapeling van meerdere stoffen) maar harde gegevens ontbreken. Deze ontwikkelingen zijn niet los te zien van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen (de opkomst van 'anti-aging klinieken', veranderingen in de lichaamscultuur, etc.).

## 2.4 *Omvang dopingmarkt*

2.4.1 Over de omvang van 'de dopingmarkt' in financiële termen zijn geen recente onderzoeksresultaten beschikbaar. In 1998 werd de omvang van de markt door onderzoekers op ruim Hfl. 200.000.000 (€ 90.000.000) geschat. Veterinaire doping was hierbij niet meegenomen. De markt is sindsdien zonder twijfel aanmerkelijk gegroeid, maar dit kan bij gebrek aan wetenschap niet in cijfers/percentages worden uitgedrukt.

2.4.2 Slechts een zeer klein deel van de verhandelde middelen wordt onderschept / in beslag genomen. Het aantal gevallen waarin dit gebeurt is wel gegroeid (van 4 zaken in 2003 tot 13 in 2012, en sindsdien verder) maar blijft achter bij de cijfers in omringende landen, waaronder België (19 zaken in 2003 en 295 in 2012). Strafrechtelijke veroordeling is nog veel zeldzamer. Tot en met 2012 is hier slechts eenmaal sprake van geweest. Sindsdien neemt het aantal zaken langzaam toe, maar de aantallen blijven – afgezet tegen de omvang van de problematiek – zeer laag.

## 3 *Oplossingsrichtingen*

### 3.1 *De aanpak van 'de keten'*

3.1.1 Er bestond een brede consensus onder de aanwezigen, dat de Wuab zich te veel beperkt tot de eindgebruiker (de sporter), en zich onvoldoende richt op de handhaving die in de keten aan dat (eind)gebruik voorafgaat.

3.1.2 Het wetsontwerp Wuab kent de Dopingautoriteit geen strafrechtelijke opsporingsbevoegdheden toe, en de opsporing van handel en productie blijft dan ook in handen van dezelfde instanties waarvoor dat nu al geldt (in het bijzonder IGZ, douane, OM/politie en in toenemende mate de NVWA). De Dopingautoriteit is het geheel met dit uitgangspunt eens: wij wensen zelf geen strafrechtelijke bevoegdheden.

3.1.3 De vraag ligt dan ook voor of (en zo ja: hoe) de Wuab kan bijdragen aan betere opsporing / afstraffing door de organisaties die hier ook nu al mee belast zijn.

3.1.4 Het lijkt er sterk op dat het reeds beschikbare juridische instrumentarium voldoende mogelijkheden geeft om 'zaken aan te pakken'. De Wuab zal daar op zichzelf niets aan toe of af doen, en de Wuab is hier (in ieder geval in de huidige vorm) zelfs niet voor bedoeld. De problematiek lijkt veeleer te maken te hebben met het stellen van prioriteiten, en het dienovereenkomstig beschikbaar stellen van middelen. Voor zover de Dopingautoriteit dit kan overzien, is er dus zeker ruimte voor verbetering, maar zal die door de Wuab niet gerealiseerd worden. Welke andere middelen hiervoor kunnen en moeten worden ingezet, is een vraag waarop geen panklaar antwoord gegeven kan worden.

### 3.2 *Informatieverstrekking aan de Dopingautoriteit*

3.2.1 Het wetsontwerp schept een kader voor informatieverstrekking aan de Dopingautoriteit. Dat aspect van de Wuab is niet bedoeld om de *strafrechtelijke* opsporing van handel en productie van doping te versterken, maar om de Dopingautoriteit in staat te stellen om dopingovertredingen binnen de sport *tuchtrechtelijk* op andere wijze op te sporen dan door alleen het uitvoeren van dopingcontroles.

3.2.2 Dit aspect is van bijzonder groot belang voor de Dopingautoriteit, aangezien de ervaring in andere landen ons niet alleen leert dat de inzet van andere middelen dan dopingcontroles tot meer 'bewezen overtredingen' leidt, maar dat bovendien de entourage van de sporter (trainers, coaches, artsen, managers) – en daarmee 'de keten' – meer in beeld komt.

3.2.3 Uit het rondetafelgesprek is gebleken dat de Wuab weliswaar een aanzet geeft, doch geen enkele garantie biedt dat de gewenste en benodigde informatieverstrekking daadwerkelijk tot stand komt. Ten eerste moeten er nog diverse juridische drempels genomen worden om dit mogelijk te maken, zoals IGZ en OM tijdens het rondetafelgesprek ook al aangaven. Die drempels zijn onderkend en worden op dit moment nog nader geïnventariseerd. Ten tweede, ook als de benodigde oplossingen gevonden en geïmplementeerd zijn, zal de realisering nog steeds afhankelijk zijn van prioritering en de inzet van middelen om 'het waar te maken'. Meer dwingende formuleringen in de Wuab en wettelijke verankeringen van aspecten die nu alleen in de MvT staan zouden hieraan kunnen bijdragen. En de vrees dat andere wetgeving (zoals de Wet op de Politiegegevens, en de Wet op de Justitiële en Strafrechtelijke Gegevens) een effectieve toepassing van de Wuab zal belemmeren, kan mogelijk door het opnemen van een expliciet formeel 'haakje' in de Wuab worden weggenomen.

### 3.3 *Informatieverstrekking in het kader van de tuchtrechtelijke afhandeling*

3.3.1 De correcte tuchtrechtelijke afhandeling van dopingovertredingen wordt nauwkeurig gemonitord door het World Anti-Doping Agency, en problemen op dit gebied kunnen tot het 'non-compliant' verklaren van de Dopingautoriteit leiden, wat vergaande consequenties heeft voor ons land. Dopingzaken worden in Nederland tuchtrechtelijk afgehandeld door of namens sportbonden. Het kunnen (blijven) overdragen van dossiers aan de tuchtcolleges van sportbonden is dan ook essentieel.

3.3.2 Het wetsvoorstel Wuab creëert een voldoende juridische grondslag, in de zin van de Wbp, voor de verwerking van persoonsgegevens door de Dopingautoriteit. Een dergelijke grondslag wordt niet gecreëerd voor gegevensverwerking door de

sportbonden. De MvT beschrijft waarom voor deze constructie is gekozen. Tijdens het rondetafelgesprek werden echter twijfels geuit over deze constructie.

3.3.3 Als de Wuab op dit punt ongewijzigd blijft, is het (om aan mogelijke toekomstige bezwaren van de Autoriteit Persoonsgegevens en de informatieverstrekende instanties tegemoet te komen) noodzakelijk te bezien op welke wijze kan worden gewaarborgd dat de overdracht van persoonsgegevens door de Dopingautoriteit in het kader van de tuchtrechtspraak kan blijven plaatsvinden op een wijze die in lijn is met de vereisten op grond van de Wbp (en toekomstige privacywetgeving).

3.3.4 Dat sportbonden privaatrechtelijke organisaties zijn is hierbij overigens niet het centrale probleem: de Wpb maakt in dit opzicht immers geen onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organisaties, maar stelt het doel van de verstrekking centraal. Naar onze inschatting zal dan ook gezocht moeten worden naar manieren om zeker te stellen dat de overgedragen informatie uitsluitend voor het doel 'tuchtrechtelijke afhandeling van dopingzaken' wordt aangewend. Omdat veel bonden hun doping gerelateerde tuchtrechtspraak hebben ondergebracht in het Instituut Sportrechtspraak (ISR), zal de oplossing voor een belangrijk deel met en binnen dit instituut gevonden moeten worden.

#### *3.4 Positie van andere aanbieders dan de Dopingautoriteit*

3.4.1 Tijdens het rondetafelgesprek kwam de positie van de andere aanbieders enkele malen aan de orde. Het betreft hier voornamelijk commerciële uitvoerders van dopingcontroles. Mondiaal zijn er ca. 10 à 12 van dergelijke aanbieders actief, waarvan er drie of vier ook in Nederland dopingcontroles uitvoeren. Daarnaast is er een beperkt aantal internationale sportfederaties dat zelf dopingcontroles uitvoert in Nederland (o.a. UCI, FIFA en UEFA). Tot slot zijn er enkele organisatoren van grote sportevenementen die de uitvoering van dopingcontroles in eigen hand houden (met als belangrijkste voorbeeld: de organisator van de Tour de France). In totaal betreft het honderden dopingcontroles, maar het exacte aantal is onbekend.

3.4.2 Het is van belang dat Nederland zich open blijft stellen voor andere uitvoerders dan de Dopingautoriteit, omdat het vrije verkeer van dopingcontroleurs een hoeksteen is van het mondiale programma. Grensoverschrijdende dopingcontroles kunnen bijdragen aan een sterk antidopingbeleid, en kunnen bovendien tot op zekere hoogte bepaalde vormen van corruptie en machtsmisbruik tegengaan.

3.4.3 Echter, juist bij het uitvoeren van dopingcontroles door andere uitvoerders doen zich de meeste problemen voor. Bovendien is er het minste zicht op de wijze waarop deze organisaties de privacy van de sporters beschermen, en hun persoonsgegevens correct en (dus) in overeenstemming met de Wbp verwerken. Commerciële aanbieders concurreren op prijs, en het is niet uit te sluiten dat om die reden concessies aan de kwaliteit van de dopingcontroles worden gedaan, terwijl de correcte verwerking van de verkregen resultaten geen concurrentievoordeel biedt.

3.4.4 Toezicht op de bescherming van persoonsgegevens door deze aanbieders is dan ook van groot belang, maar hierin is in het voorliggende wetsontwerp nog niet voorzien. Globaal zijn er twee manieren waarop het toezicht kan worden ingericht, namelijk een model waarin de Dopingautoriteit toezicht houdt op de andere uitvoerders, en een model waarop een andere partij dat doet. Die 'andere partij' zal in de praktijk de minister van VWS en/of de Autoriteit Persoonsgegevens moeten zijn.

De Dopingautoriteit:

Toezicht door de Dopingautoriteit heeft het (grote) voordeel dat alle benodigde kennis en ervaring beschikbaar is. Als mogelijk nadeel kan worden genoemd dat in dit model de ene uitvoerder toezicht houdt op andere uitvoerders.

De minister van VWS:

Het toezicht op het zbo Dopingautoriteit ligt al bij die minister. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat toezicht op het zbo Dopingautoriteit van principiële aard is dan het toezicht op commerciële, niet bij wet opgerichte en niet in Nederland gevestigde uitvoerders, die bovendien geen wettelijke taken opgedragen hebben gekregen.

Autoriteit Persoonsgegevens:

De AP houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens.

#### 4 Wordt het betere de vijand van het goede?

4.1 Wij zijn ons ervan bewust dat alle informatie die tijdens het rondetafelgesprek gewisseld is, en de informatie die wij hierboven daaraan toegevoegd hebben, tot discussies over aanpassingen van en aanvullingen op het huidige wetsontwerp kunnen leiden. En het zal duidelijk zijn dat wij zeer groot belang hechten aan effectieve wetgeving, aangezien onze (toekomstige) taakuitoefening direct afhankelijk is van het juridische kader waarbinnen wij functioneren. Tegelijkertijd hechten wij ook veel waarde aan snelle voortgang van het wetgevingstraject. Er is, in ieder geval vanuit het perspectief van de Dopingautoriteit, dan ook sprake van een dilemma.

4.2 Enerzijds: sinds 2009 is sprake van het voornemen tot wetgeving op ons taakgebied, en vanaf 2014 is sprake van het voornemen om tot de oprichting van een zbo Dopingautoriteit te komen. De verschuiving van een privaatrechtelijke naar een publiekrechtelijke omgeving is een zeer complexe zaak, en beïnvloedt vrijwel alle posities en procedures binnen onze (kleine) organisatie. In essentie bereiden wij ons al twee jaar voor op de opheffing van onze huidige organisatie, maar zonder duidelijkheid over het toekomstige juridische kader, en zonder zekerheid over de datum waarop een en ander zijn beslag zal vinden.

4.3 Anderzijds: het rondetafelgesprek heeft duidelijk gemaakt dat er belangrijke vragen zijn waarop een antwoord gegeven moet worden:

(a) hoe kan voldoende zekerheid bereikt worden dat de gegevensverwerking door de bonden/het ISR conform de Wbp plaatsvindt?

(b) hoe kan voldoende zeker gesteld worden dat de verstrekking van persoonsgegevens door opsporingsinstanties daadwerkelijk structureel wordt en het gewenste effect heeft?

En daarmee samenhangend:

(c) hoe kan voldoende gegarandeerd worden dat er in Nederland effectieve handhavingsactiviteiten worden ontplooid ten aanzien van 'de keten'.

4.4 Het is dus zeer wenselijk om *op korte termijn* een stevig wettelijk fundament onder het Nederlandse anti-dopingbeleid te leggen, maar uiteindelijk gaat het er om *op*

*de langere termijn* alle belemmeringen weg te nemen die aan een effectief antidopingbeleid in de weg staan.

Herman Ram

20 januari 2017