



Andersson
Elffers
Felix

Samen de lat hoger leggen

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

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

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website www.aef.nl

/ Voorwoord

Sociale veiligheid en integriteit in de sport staan in grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Gevallen van grensoverschrijdend gedrag in de afgelopen jaren hebben de discussie aangezwengeld over het beter borgen van de veiligheid van sporters. Het is goed dat die discussie gevoerd wordt. Ze draagt bij aan een gedeeld besef van het belang van een goed sportklimaat, de relatie tussen problematiek en specifieke (cultuur)kenmerken van de sport, en wat gedaan kan worden om de veiligheid en integriteit van de sport te vergroten.

In dit onderzoek hebben wij gezien hoeveel impact grensoverschrijdend gedrag kan hebben op mensen. Als onderzoekers hebben wij verhalen gehoord die diepe indruk maakten. Het thema is begrijpelijkerwijs met veel emotie omgeven. Soms is mensen iets aangedaan in een omgeving waar ze zich veilig zouden moeten voelen. Op andere momenten bleken mensen niet opgewassen tegen druk of verleiding, waar ze dat wel hadden moeten zijn. In veel gevallen bleek de werkelijkheid complex, maar wat voor ons in dit onderzoek steeds zichtbaar bleef, was hoe groot het belang is om verantwoord en met plezier te kunnen sporten.

We zien dat de sportwereld haar taak hierin steeds serieuzer neemt. Tegelijkertijd is 'de sport' een brede sector met een grote maatschappelijke inbedding. Dat maakt dat er niet één oplossing is om de problematiek uit te bannen. Er is ook niet één partij die dit eigenstandig kan realiseren; partijen in en om de sport moeten met elkaar samenwerken en zijn sterk op elkaar aangewezen. Juist in die context is het belangrijk om helderheid te hebben over de rollen en verantwoordelijkheden. Zodat ieder zijn deel kan doen, en er echt stappen gezet kunnen worden. In dit onderzoek hebben we daarom kritisch naar de *governance*¹ rondom veilige en integere sport gekeken, vanuit het perspectief dat een goed functionerende governance noodzakelijk is om het verschil te maken voor individuele mensen. Om te zorgen voor een veilig en integer sportklimaat voor iedereen.

We zien dat partijen in de sport en overheid actief bezig zijn met de problematiek. Maar er zijn ook nog verschillen van inzicht en uiteenlopende verwachtingen over de verdeling van verantwoordelijkheden. Wij doen aanbevelingen die in onze ogen bijdragen aan structurele oplossingen. We merken daarbij op dat veel van de voorgestelde verbeteringen tijd, inzet en moeite vragen. De governance is met het opvolgen van de adviezen niet 'klaar'. Partijen moeten in gesprek blijven over wat zij nodig hebben, wat zij van elkaar verwachten, en hoe het systeem functioneert. Dat vergt een gesprek dat soms schuurt. Ook blijft het nodig om over eigen grenzen te kijken en verantwoordelijkheid te blijven nemen voor het geheel: doen we met zijn allen nu de goede dingen?

Een specifiek onderdeel van het borgen van veiligheid en integriteit is het tuchtrecht. Een goed functionerend tuchtrecht kan verkeerde patronen doorbreken, sporters beschermen, en duidelijkheid geven over gedragsnormen. Slachtoffers en beschuldigen verdienen een gedegen, transparante en empathische behandeling van hun zaak. Tegelijkertijd is het tuchtrecht geen Haarlemmerolie. Niet alle problemen zijn geschikt voor het tuchtrecht, en het tuchtrecht is niet voor alle problemen een geschikte oplossing. We zien dat het tuchtrecht veel politieke en publicitaire aandacht heeft gekregen en besteden daar ook in dit onderzoek ruime aandacht aan, maar we willen benadrukken dat er veranderingen en maatregelen op alle niveaus nodig zijn.

¹ De term 'governance' is breed en wordt in dit onderzoek ook op die manier opgevat. Ze verwijst naar de manier waarop wordt bestuurd en toezicht wordt gehouden, en omvat regels, procedures, (gedrags)codes, rollen, verwachtingen, en het gedrag dat daaruit voortvloeit.



Hoewel een goed functionerende governance-inrichting een belangrijke randvoorwaarde is om de goede dingen te kunnen doen, is ze niet allesbepalend. We zien dat er een bredere (gedrags)verandering nodig is op verschillende niveaus. Aandacht is nodig voor cultuur en gedrag, zeker in de topsport. Verandering moet gestalte krijgen in woorden en interacties tussen mensen. In een zo brede sector als de sport, waar letterlijk veel op het spel staat, en de belangen soms groot zijn, zal het niet in één keer goed gaan. Goed bestuur vraagt om een continue inzet op ontwikkelen, leren en evalueren. Het is aan alle partijen in en rondom de sport om hiermee aan de slag te gaan.

Namens het onderzoeksteam,

Aris van Veldhuisen

Yourai Mol

/ Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:



Hoofdboodschap

De kern van de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.



Hoofdstuk 1

Inleiding: de achtergrond, onderzoeksvraag, afbakening en onderzoeksmethoden.



Hoofdstuk 2

Een overzicht van de sport in Nederland: bevat een beknopte introductie in de sportsector.



Hoofdstuk 3

Huidige inrichting governance en tuchtrecht: een overzicht van het huidige stelsel rondom veilige en integere sport.



Hoofdstuk 4

Knelpunten huidige governance: een overkoepelend overzicht van knelpunten die spelen bij de aanpak van problemen.



Hoofdstuk 5

Evaluatie van het ISR: bevindingen en conclusies van de evaluatie van het ISR.



Hoofdstuk 6

Oplossingsrichtingen: conclusies en aanbevelingen voor de toekomst, ten aanzien van de governance en het tuchtrecht.

De weergave van de bevindingen in dit rapport (hoofdstukken 2-5) zijn samenvattend van karakter. Een uitgebreidere weergave – en onderbouwing in meer detail – van de onderzoeksresultaten is te vinden in de verschillende bijlagen, die als apart bijlagenboek zijn gepubliceerd. Daarin geven we voor elk van de vier thema's een overzicht van de problematiek, de huidige governance, en de ervaren knelpunten. Het gaat om de volgende bijlagen:

- ▶ **Bijlage 1:** overzicht governance en problematiek grensoverschrijdend gedrag
- ▶ **Bijlage 2:** overzicht governance en problematiek doping
- ▶ **Bijlage 3:** overzicht governance en problematiek matchfixing
- ▶ **Bijlage 4:** overzicht governance en problematiek criminele inmenging
- ▶ **Bijlage 5:** juridische analyse sporttuchtrecht
- ▶ **Bijlage 6:** vergelijkende analyse sporttuchtrecht
- ▶ **Bijlage 7:** uitkomsten enquêtes georganiseerde en ondernemende sport

/ Hoofdboodschap van dit rapport

Hieronder geven wij samenvattend de hoofdboodschap weer van dit rapport. Hierbij gaan we met name in op de oplossingsrichtingen.

De huidige governance rondom veilige en integere sport

Er is problematiek die de sport boven het hoofd groeit, met een verschillend karakter

In dit onderzoek² is gekeken naar de governance in de sport rondom vier thema's: doping, matchfixing, criminele inmenging en grensoverschrijdend gedrag. Bij *grensoverschrijdend gedrag* en *criminele inmenging* zien we dat de sport één van de maatschappelijke sectoren is waarin deze problematiek speelt. Wel heeft de sportsector specifieke kenmerken (zoals een prestatiegerichte cultuur, veelal door vrijwilligers gerunde verenigingen, of kleine mkb-organisaties in de ondernemende sport) die invloed hebben op de aard van en mate waarin bepaalde problemen zich voordoen. Bij *doping* en *matchfixing* geldt dat dit juist sportspecifieke problemen zijn, die op onderdelen meer verweven raken met bredere, maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen, zoals georganiseerde criminaliteit, drugshandel en illegaal online gokken.

Er is een maatschappelijke opgave om veiligheid en integriteit beter te borgen

De problematiek betreft een inherent *maatschappelijke* opgave. Dit onderzoek laat zien dat het in de huidige governance niet altijd goed lukt om misstanden in de sport voldoende effectief tegen te gaan. Hoewel het karakter van de problematiek verschilt, is een gemene deler dat sportorganisaties de problematiek niet altijd (meer) zelf kunnen oplossen.

Om hierin een volgende stap te zetten is het nodig dat de sport (op elk niveau) de grootte van de opgave en haar rol en verantwoordelijkheid hierin erkent en verder vertaalt in acties. We zien dat de sport al bezig is om veiligheid en integriteit beter te borgen. De sportwereld kijkt naar partijen buiten de sport, waaronder de overheid, om hen hierbij te helpen.

Sportorganisaties zijn als eerste verantwoordelijk voor een goed sportklimaat

Sportorganisaties creëren de omgeving waarbinnen het sportklimaat vorm krijgt. Als private, maatschappelijke partijen hebben zij in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor veiligheid en integriteit. Gezien deze positie is het zinvol om te spreken over een *zorgplicht*. Dit houdt in dat zij in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor een veilige omgeving voor medewerkers, vrijwilligers en sporters. Deze zorgplicht geldt in onze visie voor georganiseerde en ondernemende sport in gelijke mate. Vanuit bovenstaande verantwoordelijkheid dienen sportorganisaties te zorgen voor een basisniveau van (preventieve) maatregelen.

In het aanpakken van de problematiek moet rekening gehouden worden met de specifieke context van de sector, en de beperkingen die dat oplevert om maatregelen te nemen. Professionaliseren van het bestuur is lastig af te dwingen doordat sportorganisaties voor een belangrijk deel gerund worden door vrijwilligers en door kleine mkb-ondernemers. Normen en basiseisen doorvoeren gaat langzaam door de breedte van de sector en de diversiteit in sportorganisaties. Overall geldt dat bij

² Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, door onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix, in samenwerking met het Mulier Instituut, de Universiteit Utrecht, en Kennedy Van der Laan.



veel sportaanbieders versterking van de organisatie nodig is om stappen te zetten. Verschillende maatregelen zijn (voor een deel van de sport) al geïnitieerd. De vraag is hoe dit voor elke sportorganisatie realiseerbaar kan worden gemaakt. De uitvoeringskracht van veel sportorganisaties is beperkt, wat het nodig maakt om ook ondersteuning aan te bieden.

Sport en overheid zijn op elkaar aangewezen om misstanden effectief tegen te gaan

Kenmerkend voor de sport is dat ze vaak voortkomt uit lokaal verenigingsleven en veel zelf regelt en organiseert. In die context past het dat de overheid terughoudend is in het aansturen van partijen in de sector. De laatste tijd zetten overheid en sport meer in op een gezamenlijke aanpak. Het is daarin een uitdaging om scherp te krijgen hoe de rollen en taken tussen overheid en sport verdeeld (zouden moeten) zijn.

Wij signaleren dat er behoefte is aan een gezamenlijk uitgangspunt om de rol en verantwoordelijkheid van de overheid te bepalen. In onze ogen zou dit uitgangspunt gebaseerd moeten zijn op een gedeeld beeld van de *publieke belangen* waarvoor de overheid zich verantwoordelijk stelt, en de mate waarin die in het geding zijn bij de diverse problematiek. Publieke belangen die spelen hebben onder andere betrekking op beschermen van de openbare orde en de rechten van burgers, en bevorderen van gewenste maatschappelijke activiteiten en ontwikkelingen. Tegen die achtergrond is denkbaar dat de overheid een grotere rol neemt dan zij in andere maatschappelijke domeinen zou doen.

Op grond van dit onderzoek concluderen we dat er een nieuw samenwerkingsmodel tussen overheid en sportsector nodig is. In plaats van de vraag 'wat hoort wel en niet bij de sport' is het zinvoller om na te denken in termen van 'hoe kunnen overheid en sport samen optrekken om veiligheid en integriteit te borgen'. Daarbij dient de sport verantwoordelijkheid te nemen voor problematiek in de sector, terwijl de overheid de sport kan helpen om invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid.

Er is ook een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden nodig

Op het niveau van de rijksoverheid is verheldering nodig van de rolverdeling tussen de ministeries van VWS en JenV. Daarnaast zien we redenen om de rol van gemeenten specifieker te bepalen. Wij zien dat er momenteel grote verschillen bestaan in de activiteiten vanuit gemeenten. Gemeenten zijn goed gepositioneerd om veiligheid en integriteit te bevorderen (zij hebben vaak al contacten met sportorganisaties en hebben hun eigen sturingsmogelijkheden); een eenduidiger beeld van wat hun taak zou moeten zijn (inclusief voldoende middelen en randvoorwaarden), zou helpen om die mogelijkheden beter te benutten.

Om interventies te stimuleren kunnen bestaande sturingslijnen beter benut worden

Vanuit de overheid zijn er verschillende lijnen om te sturen op interventies die bijdragen aan een veilige en integere sport. Naar de *georganiseerde sport* heeft de overheid twee sturingslijnen: een meer 'verticale' lijn vanuit het rijk naar bonden en brancheorganisaties, en een meer 'horizontale' lijn van gemeenten naar verenigingen en aanbieders. Deze sturingslijnen zijn nog niet ten volle benut.

Specifieke aandacht is daarnaast nodig voor de *ondernemende sport*. Er zijn nog relatief weinig interventies in de richting van de ondernemende sport. De 'verticale' lijn is in de ondernemende sport op dit moment weinig sturend: aanbieders zijn relatief vrijblijvend georganiseerd en brancheorganisaties hebben beperkt invloed. Bij ondernemende sport is het belangrijk om aanbieders te stimuleren vanuit de eigen motivatie en belang: een veilig en integer sportklimaat levert voordelen op in klanttevredenheid en klantenbinding. In de toekomst kan hier actiever op ingezet worden, bijvoorbeeld door middel van een certificeringsstructuur of keurmerk. Wij adviseren die mogelijkheid verder te verkennen en brancheorganisaties een trekkende rol daarin te laten spelen. In de 'horizontale' lijn kunnen gemeenten ondernemende aanbieders betrekken bij bijvoorbeeld de lokale sportakkoorden.

Voor de komende jaren is de uitdaging om in het brede veld van sportorganisaties de vrijblijvendheid van afspraken te verminderen. Het versterken van monitoring en evaluatie kan verantwoordelijke partijen (zoals NOC*NSF, het Platform Ondernemende Sport, en de centrale en decentrale overheden) helpen om meer beter opvolging te geven aan gezamenlijke voornemens.

Wij adviseren geen toezichhoudende publieke autoriteit

In dit onderzoek is regelmatig de optie genoemd om één centrale instantie op te richten die tot taak heeft om veiligheid en integriteit in de gehele sport te borgen. Op grond van bovenstaande analyse leidt ons advies niet in die richting, en adviseren we om voornamelijk te werken aan versterking binnen bestaande structuren, met ondersteuning voor sportorganisaties.

Wij adviseren niet tot de oprichting van een publieke toezichhoudende autoriteit. Ons beeld is dat een publieke toezichhouder geen effectief en proportioneel middel is, en een aantal risico's met zich meebrengt. We voorzien een dynamiek waarbij er strengere eisen aan de sport gesteld zullen worden, met als gevolg een verdere bureaucrativering en grotere (administratieve) belasting voor (grotendeels door vrijwilligers gerunde) sportorganisaties. Ook past een dergelijke stap niet bij de gewenste verantwoordelijkheid die de sport zelf nog in grotere mate kan nemen. Ten derde is de vraag welke publiekrechtelijke sancties gerechtvaardigd zijn bij overtreding van sportspecifieke normen, terwijl vervolgbare gedragingen nu al onder verantwoordelijkheid van politie en justitie vallen.

Uiteindelijk is de keuze voor het inrichten van een publieke autoriteit een politieke, waarbij het belangrijk is om te redeneren vanuit de vraag in hoeverre de naleving van normen in de sport een publieke taak zou moeten zijn. Versterking van de huidige structuur en het effectief invullen van de verantwoordelijkheden bij alle partijen (sportorganisaties, gemeenten, rijksoverheid, en andere instanties) is in onze ogen potentieel effectiever en past beter bij het maatschappelijke karakter van de georganiseerde én ondernemende sport, alsook bij de fase waarin de aanpak zich nu bevindt.

Dat wij niet adviseren om een publieke toezichhouder in het leven te roepen, wil niet zeggen dat er geen werk aan de winkel is. Op verschillende niveaus zijn serieuze maatregelen nodig, en is er behoefte aan ondersteuning bij sportorganisaties om die maatregelen gestalte te geven. Dit gaat meer vragen van de governance en vraagt een zichtbare doorontwikkeling van de verhouding tussen sport en overheid, met inzet van alle partijen.



Oplossingsrichtingen per thema

Doping: behoud huidige structuur en neem een besluit over de taken van de Dopingautoriteit

De huidige governance in de aanpak van doping functioneert over het algemeen goed. Er zijn twee vraagstukken rondom de reikwijdte van de taakstelling van de Dopingautoriteit (DA):

- ▶ *Uitvoeren controles bij sporters die niet gebonden zijn aan het nationaal dopingreglement, meestal omdat ze geen lid zijn van een sportbond.* Op dit vlak adviseren we om vast te houden aan de eigen keuze voor sportorganisaties om zich al dan niet te onderwerpen aan de Dopingautoriteit door middel van contractuele afspraken. Sportorganisaties die zich daaraan onttrekken vallen daarmee niet onder het toezicht.
- ▶ *Uitvoeren preventietaken (bijv. bij fitness).* De vraag is in hoeverre de DA zich ook moet richten op preventietaken. Op dit punt dient VWS als eigenaar en opdrachtgever een keuze te maken op basis van de publieke prioriteiten. Daarbij dient naar doping gekeken te worden als een (mogelijk ongewenst of schadelijk) middel, naast andere schadelijke middelen die gebruikt worden in de maatschappij in den brede.

Matchfixing: werk verder aan verbeteringen tussen sport en strafrechtketen binnen het NPM

We zien dat de governance-inrichting rond matchfixing momenteel sterk in ontwikkeling is. Er is veel draagvlak om samenwerkingen tussen sport, overheid en de strafrechtketen te versterken. Dit wordt momenteel opgepakt in een herijkingstraject van het Nationaal Platform Matchfixing (NPM).

Matchfixing kent een aantal specifieke knelpunten. De aanpak van strafbare feiten valt binnen het justitiële domein; wedstrijdvervalsing is echter niet altijd strafbaar op grond van het strafrecht, maar is onderdeel van het sporttuchtrecht. Daarnaast is weinig ingericht om signalen zodanig 'op te werken' dat ze ofwel door justitie en politie opgepakt worden als mogelijk strafbaar feit, ofwel behandeld kunnen worden door het Instituut Sportrechtspraak (ISR) of andere tuchtorganen. Op gebied van opsporing zien we dat er momenteel door politie en justitie weinig prioriteit wordt gegeven aan de thematiek.

We zien dat er op twee punten onvoldoende is ingeregeld. Er is behoefte aan een triagefunctie (samenbrengen van signalen) en een onderzoeksfunctie (opsporing, opwerking) en het ontbreekt aan een goede infrastructuur om data op te slaan en te delen.

De huidige netwerkstructuur lijkt onvoldoende oplossing te bieden op deze punten. Wij adviseren daarom om verder te kijken naar het nieuw inrichten van een triage- en onderzoeksfunctie voor matchfixing. Over de inhoud en vorm daarvan hebben betrokken partijen nog geen gedeeld beeld. Gezien het sportspecifieke karakter van de problematiek kan een positionering vanuit de sport logisch zijn; het kan echter ook een politieke keuze van de overheid zijn om de aanpak van matchfixing in meerdere mate tot een publieke verantwoordelijkheid te maken (met meer juridische mogelijkheden). Daarnaast dient gekeken te worden naar de bevoegdheden die nodig zijn voor triage, onderzoek en data-deling. Verdere uitwerking hiervan kan in samenhang met het herijkingstraject van het NPM opgepakt worden.

Naast bovenstaande zien we ruimte en draagvlak voor verbeteringen op het gebied van preventie. Daarbij gaat het om bewustwording van de problematiek en voorlichting bij sportorganisaties en (top)sporters.

Criminele inmenging: uitvoering kan versterkt worden binnen kader van huidige governance

De problematiek van criminele inmenging valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (openbare orde) en justitie/politie. Zonder afbreuk te doen aan de ernst van het verschijnsel op de plaatsen waar het zich voordoet, zien we geen fundamentele onduidelijkheid in de governance op dit vlak, en ook beperkte maatschappelijke noodzaak om hierin andere keuzes te maken.

Wel is er ruimte om de uitvoering binnen deze kaders te versterken. Dit ligt met name in de samenwerking tussen sportorganisaties, politie en gemeenten. Bij sportorganisaties is meer bewustwording en helderheid mogelijk over hun verantwoordelijkheid, en hoe zij dienen te handelen bij signalen van criminele inmenging. Voorlichting kan helpen, evenals een intensiever contact tussen gemeenten en sportorganisaties (de 'horizontale sturingslijn' die we hierboven benoemen).

Grensoverschrijdend gedrag: versterk de aanpak in de context van een pluriforme sector

Bij de aanpak van grensoverschrijdend gedrag gaat het om problematiek die zich in vele vormen, op verschillende plekken afspeelt. Grensoverschrijdend is een maatschappelijk probleem dat net als in andere sectoren in toenemende mate onderwerp is van publieke aandacht. Het vraagstuk heeft wel sportspecifieke (cultuur)kenmerken.

Misstanden vinden plaats in een sector die de aanpak ervan uitdagend maakt. Verenigingen, bonden, en ondernemers hebben vaak beperkte menskracht en zijn afhankelijk van vrijwilligers. Dat levert beperkingen op in het tegengaan van problematiek. Maar deze partijen zijn wel als eerste aangewezen om te zorgen voor een veilig en integer sportklimaat. Het is belangrijk om te waken voor 'verantwoordelijkheidsverschuiving': sportorganisaties en hun lokale omgeving (inclusief het lokale gezag) dienen hun rol te (blijven) pakken.

In de governance zien wij behoefte aan twee functies die nu onvoldoende helder zijn ingeregeld:

- ▶ *Meldpunt en advisering*: een onafhankelijk punt waar slachtoffers en melders hun verhaal kunnen doen en advies krijgen over mogelijke vervolprocessen (richting politie, tuchtrecht, bemiddeling, etc).
- ▶ *Kennis en ondersteuning sportorganisaties*: sportorganisaties kunnen de gewenste maatregelen niet altijd zelf organiseren. Meer ondersteuning op gebied van voorlichting, etc. is wenselijk.

Ten aanzien van (1): in dit thema speelt het Centrum Veilige Sport Nederland (CVSN) al een belangrijke rol. We adviseren wij om in te zetten op een doorontwikkeling van het CVSN als onafhankelijke organisatie van en voor de sport, waar het meldpunt en objectieve advisering een plek krijgen. Bij die doorontwikkeling hoort het verhelderen van de breedte van de taak, en het herijken van de relatie met de sector, de overheid, en het ISR. Wij adviseren om ook de meldplicht voor seksuele intimidatie bij het CVSN neer te leggen, en van daaruit te zorgen voor goede samenwerking met de aanklager die vanuit het ISR een rol heeft.

Ten aanzien van (2) adviseren wij om voor sportorganisaties voldoende centrale ondersteuning in te richten. We zien hiervoor twee mogelijkheden, die parallel ontwikkeld kunnen worden. De eerste mogelijkheid is om ondersteuning in te richten via de lijn van NOC*NSF en bonden (voor de georganiseerde sport) en via POS en de brancheorganisaties (voor ondernemende sport). Een tweede mogelijkheid is om te werken met een apart landelijk kennis- en expertisepunt. Hierbij kan aangesloten worden op reeds bestaande organisaties.

In aanvulling op structuurveranderingen is aandacht nodig voor de veranderingen in cultuur en gedrag die moeten plaatsvinden op verschillende niveaus en bij veel mensen. Centraal uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat presteren en grenzen verleggen weliswaar een wezenlijk onderdeel van de sport vormen, maar nooit een excuus kunnen zijn voor het uitoefenen of tolereren van grens-

overschrijdend gedrag. Idealiter groeit daarbij het besef dat werk maken aan een veilig sportklimaat juist ook kansen biedt op betere prestaties en bijdragen aan maatschappelijke doelen.

In een brede, diverse sector als de sport zal het niet in één keer goed gaan. Wij adviseren daarom om het leren tussen verenigingen, bonden, branches en ondernemende sportaanbieders meer te faciliteren. Aanvullend geven wij als suggestie om de gewenste (cultuur)verandering in de (top)sport ook een duidelijk 'gezicht' te geven, en hiervoor een ambassadeur aan te stellen die het belang ervan kan onderstrepen, kan inspireren en waar nodig partijen kan aansporen tot meer actie.

Het tuchtrecht

Ontwikkel een gezamenlijke visie over de rol van het tuchtrecht

Het tuchtrecht in de sport is één van de instrumenten om herhaling van ongewenst, regel-overschrijdend gedrag te voorkomen. We signaleren dat er bij verschillende partijen verschillende beelden leven over wat het tuchtrecht is en kan, en in welke zaken het tuchtrecht passend ingezet kan worden. Het is cruciaal om hier een meer gedeeld beeld op te ontwikkelen. Wij adviseren daarom om een gezamenlijke visie op te stellen, zodanig dat deze breed wordt gedeeld door alle partijen in de sector, de overheid, de strafrechtketen, betrokken organisaties als het ISR en CVSNI, en sporters.

Uitgangspunt voor deze visie zou een gedeeld beeld moeten zijn van het doel en karakter van het tuchtrecht. De maatregelen en sancties die het tuchtrecht kan opleggen, helpen in bepaalde gevallen bij het herstellen van de rust en het voorkomen van recidive. Wat ons betreft moet de inzet van tuchtrecht daarop ook geënt blijven. Het tuchtrecht heeft beperkte mogelijkheden om te zorgen voor genoegdoening voor slachtoffers, en zou dat dus ook niet als primaire taak moeten hebben.

Verhelder de verhouding tussen tuchtrecht en strafrecht

Tucht- en strafrecht kunnen op verschillende manieren samenlopen, en het is wenselijk om met de gezamenlijke visie op het tuchtrecht als uitgangspunt, meer systematiek aan te brengen in de manier waarop het tuchtrecht en strafrecht op elkaar ingrijpen. Daarbij gaat het onder andere om vragen als:

- ▶ in welke gevallen hoort een casus in het strafrecht en biedt het tuchtrecht weinig meerwaarde?
- ▶ in welke gevallen is eigenstandige tuchtrechtelijke behandeling zinvol?
- ▶ wanneer is het zinvol om gelijktijdige procedures te starten, en wanneer wacht het tuchtrecht de uitkomst van een strafzaak af?

Het verdient aanbeveling om ook het OM te betrekken bij dit deel van de visie op het tuchtrecht en de inrichting van de werkwijze. Specifiek is daarbij aandacht nodig voor de mogelijkheden en belemmeringen om informatie te delen tussen tuchtrecht, strafrecht en besturen van sportorganisaties, en wat dat betekent voor de praktijk.

Met betrekking tot grensoverschrijdend gedrag blijkt uit dit onderzoek niet dat zaken tussen wal en schip geraken, in de zin dat een (mogelijk strafbaar) feit niet door het strafrecht én niet door het tuchtrecht wordt opgepakt. Wij zien het omgekeerde vaker gebeuren: dat een casus zowel in het strafrecht als het tuchtrecht wordt behandeld. Omdat beide routes een eigen doel hebben, kan dat gerechtvaardigd zijn. Wel is helderheid nodig over hoe procedures zich tot elkaar verhouden, ook voor sportorganisaties.

Ontwikkel een gedragen beoordelingskader voor meldingen van grensoverschrijdend gedrag

Wij adviseren vervolgens om de visie te vertalen naar een beoordelingskader, waaraan meldingen kunnen worden getoetst. Een kader moet helpen om scherper, eenduidiger en navolgbaarder te bepalen wanneer het tuchtrecht het juiste instrument is om een melding te behandelen, en wanneer een alternatieve afdoeningsmethode voor betrokken partijen beter werkt. Het kader kan ook helpen



om verwachtingen van het tuchtrecht bij betrokkenen (melders en beschuldigen) te verhelderen en zicht te geven op andere mogelijkheden.

Maak een bewustere afweging in het instrumentarium bij grensoverschrijdend gedrag

Wij zien breed draagvlak om meer te werken met andere resolutiemogelijkheden dan enkel het tuchtrecht, en daar bewustere keuzes in te maken. Daarbij kan gekeken worden naar diverse vormen van bemiddeling en mediation. Het is wenselijk om meer ondersteuning in te richten voor sporters en besturen in de omgang met een casus. Daarbij hoort ook advisering welke mogelijkheden er zijn (waarvan tuchtrecht er één is).

Daarnaast kunnen sportorganisaties beter gebruikmaken van hun bestuurlijk instrumentarium als er sprake is van misstanden die in het tucht- of strafrecht worden behandeld. Besturen van bonden en verenigingen houden een verantwoordelijkheid, maar sportorganisaties weten nu vaak te weinig wat zij zelf kunnen doen. Er is meer voorlichting en begeleiding nodig om zicht te geven op mogelijkheden om in die situatie rechtmatig actie te nemen, en welke belemmeringen er eventueel bestaan vanuit verschillende rechtsgebieden (verenigingsrecht, arbeidsrecht).

Verbeter het verwachtingenmanagement over het karakter en de rol van het tuchtrecht

Betrokkenen hebben niet altijd een goed beeld van wat het tuchtrecht is en wat de beperkingen zijn, met name als het gaat over grensoverschrijdend gedrag. Het ISR, NOC*NSF en sportorganisaties zouden sportbreed moeten investeren in voorlichting. Daarnaast is verwachtingenmanagement nodig in de contacten met individuele sporters en melders.

Daarbij is belangrijk om te kijken naar de behoeften die melders hebben als zij bij het ISR komen. Wij zien dat slachtoffers soms vooral behoefte hebben om hun verhaal te doen. Dat vraagt om een veilige plek waar als eerste ruimte is voor het uiten van emoties, nog voordat er direct tot handelen wordt overgegaan. Die behoefte kan conflicteren met de eisen en procedures in het tuchtrecht, waarin ook ruimte moet zijn voor het beschermen van de belangen van beschuldigen. Belangrijk is om open en eerlijk te zijn naar de individuele sporter over het karakter van een mogelijke tuchtzaak, en indien nodig ook te benoemen als een tuchtzaak niet of slechts beperkt gaat brengen wat een melder zoekt. In die gevallen is nodig dat een melder (aanvullend) op de juiste manier verder geholpen kan worden naar andere instanties of andere oplossingen.

Het Instituut Sportrechtspraak

Het ISR was in opzet niet toegerust voor de toename van complexe zaken de afgelopen jaren

Het ISR is een uiterst kleine, met beperkte middelen opgezette organisatie, die in heel korte tijd overbelast is geraakt. Daarvoor zijn enkele oorzaken aan te wijzen: een sterke groei in het aantal meldingen en zaken, het specifiekere beschrijven van grensoverschrijdend gedrag in het algemeen tuchtrecht, en een toename van complexiteit in zaken rondom seksuele intimidatie. De afgelopen jaren heeft dit geleid tot een aantal knelpunten in de uitvoering, juist bij zaken met een grote gevoeligheid en zichtbaarheid.

Hoewel de uitvoering op punten goed gaat, waren er tekortkomingen in zaken over grensoverschrijdend gedrag die grote impact hadden op betrokkenen

Op belangrijke punten gaat de uitvoering van het sporttuchtrecht goed. Zaken op gebied van doping en sportspecifieke normen verlopen over het algemeen naar behoren. Ook in een deel van de zaken aangaande seksuele intimidatie is te constateren dat het ISR deze adequaat kan behandelen.

Er zijn op andere punten echter serieuze aanwijzingen van tekortkomingen. Deze spelen met name rond zaken waarin grensoverschrijdend gedrag aan de orde is. De kwaliteit van onderzoeken is wisselend, en er is onvoldoende eenduidigheid in onderzoek en rechtspraak. In de organisatie is er ook beperkt kwaliteitscontrole en evaluatief vermogen ingericht. Problemen die naar voren komen zijn daarnaast de te lange doorlooptijden en gebrekkige (te weinig empathische) communicatie. Gezien het ingrijpende karakter van tuchtrecht voor betrokkenen, hebben deze tekortkomingen soms heftige persoonlijke gevolgen.

Afgezien van de signalen over de kwaliteit in de uitvoering wordt het doel en bestaan van het ISR door omgevingspartijen en betrokkenen niet in twijfel getrokken. Partijen ondersteunen het bestaan van een tuchtrechtelijk instituut dat opereert vanuit de sport, waarbij zij zich (facultatief) kunnen aansluiten voor dienstverlening.

Het ISR is bezig met professionalisering, welke nog versterkt kan worden

In antwoord op de tekortkomingen heeft het ISR een professionaliseringsslag ingezet. Die is serieus van opzet, en recent zijn daarin belangrijke stappen gezet. In de uitvoering van de professionalisering is wel versterking nodig. Wij adviseren om deze meer projectmatig in te richten, met meer monitoring en sturing op de ontwikkelstappen. Hierbij is specifiek aandacht nodig voor de betrokkenheid van de medewerkers in de flexibele pools, met meer oog voor de 'bottom up' verandering. Daarnaast is aandacht nodig voor de betrokkenheid van omgevingspartijen, met name de bonden, NOC*NSF en het ministerie van VWS.

Om de organisatieontwikkeling een kans te geven, is er meer rust nodig in de organisatie. Op dit moment is het ISR bezig met 'verbouwen terwijl de winkel open is'. Wij adviseren om de komende tijd de taken van het ISR niet uit te breiden, ten minste totdat de professionaliseringsslag is afgerond. Daarbij gaat het om uitbreiding van reglementen, en eventueel het uitvoeren van tuchtrecht voor organisaties in de ondernemende sport. Ook ligt er een verantwoordelijkheid bij overheid en sportorganisaties om rust te creëren voor het ISR. Perspectief moet zijn om te werken vanuit vertrouwen, in samenhang met een grotere openheid vanuit de organisatie richting de omgeving.

Richt het opstellen van reglementen en organisatiebeleid onafhankelijker in

Wij adviseren om het opstellen van reglementen meer onafhankelijk in te richten. Het tuchtrecht is gebaat bij voldoende functiescheiding, zodat degene die het recht spreekt niet ook zelf de regels opstelt. Daarnaast is het van belang om te borgen dat de bonden, als eigenaar van het tuchtrecht en deelnemer aan het ISR, verantwoordelijkheid voelen voor hun eigen regels. Specifiek adviseren wij tot

de oprichting van een *reglementencommissie*. Hierin zouden afnemers van het ISR (sportorganisaties en vertegenwoordigers van sporters) een plek moeten krijgen.

Daarnaast adviseren wij tot de oprichting van een *Adviesraad*, waarin ten minste een vertegenwoordiging van sportbonden, NOC*NSF en de ministeries van VWS en JenV zitting hebben, en mogelijk het OM en het POS. De Adviesraad is bedoeld als gremium dat de verbinding vormt tussen het ISR, het CVSN, de sportsector, en de overheid. De Adviesraad zou betrokken moeten worden bij het beleid en significante (organisatie)keuzes van het ISR, niet zijnde de reglementen. Komende jaren kunnen betrokken partijen via de Adviesraad de organisatieontwikkeling van het ISR volgen en adviseren. Hierbij blijft uiteraard de onafhankelijkheid van het ISR in tuchtzaken geborgd. De precieze invulling van de Adviesraad vraagt verdere uitwerking; goed denkbaar is dat de Adviesraad eenzelfde rol vervult ten aanzien van het (onafhankelijk te positioneren) CVSN.

Versterk de betrokkenheid van sportorganisaties en sporters

Behalve bij het opstellen van de reglementen is nodig dat de sportorganisaties als deelnemers aan het ISR voldoende betrokken zijn bij de organisatie ervan. Uitgangspunt is dat de sport eigenaarschap voelt voor het tuchtrecht. Om dit gestalte te geven, adviseren wij het volgende:

- ▶ Regel inspraak voor sportorganisaties bij de benoemingsprocedure van de Raad van Toezicht ISR.
- ▶ Herijk de verhouding in de financiering van het ISR tussen de sport en het ministerie. Uitgangspunt is dat de sport een voldoende gelijkwaardig aandeel heeft in de financiering. Dit kan bekeken worden in samenhang met de andere financiële stromen vanuit sport en het ministerie.
- ▶ Geef sportorganisaties ruimte om hun wensen en behoeften aan te geven over het ISR, zonder daarbij te raken aan de onafhankelijkheid van de tuchtrechtspraak. Dit kan via de voorgestelde Adviesraad.
- ▶ Richt periodieke verantwoording in naar de aangesloten sportorganisaties, niet alleen over de huidige organisatieontwikkeling, maar ook over het functioneren van het ISR.



/ Inhoud

/	Voorwoord	3
/	Leeswijzer	5
/	Hoofdboodschap van dit rapport	6
	1. Inleiding	16
	Achtergrond en context	16
	Onderzoeksvraag en opdracht	17
	Afbakening	19
	Methoden van onderzoek	20
	2. Introductie: kort overzicht van de sport in Nederland	22
	Grensoverschrijdend gedrag	24
	Doping	25
	Matchfixing	27
	Criminele inmenging	27
	3. Huidige inrichting governance en tuchtrecht	29
	Huidige inrichting governance	29
	Huidige inrichting tuchtrecht	34
	4. Knelpunten huidige governance	44
	Opgave	45
	Systeem	46
	Institutioneel	47
	Tuchtrecht	50
	Uitvoering	54
	5. Evaluatie van het ISR	56
	Doeltreffendheid ISR	58
	Relatie met stakeholders	63
	Organisatieontwikkeling ISR	64
	6. Oplossingsrichtingen	69
	Sturen op veilige en integere sport	69
	Aanbevelingen per thema	79
	Het tuchtrecht en omgang met misstanden	88
	Het ISR	92

/ 1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we relevante achtergronden, de onderzoeksvraag, de afbakening, en hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd.

1.1 Achtergrond en context

De maatschappelijke betekenis van sport is groot. Nederland telt ongeveer 40.000 sportaanbieders één miljoen vrijwilligers en 75 sportbonden organiseren een belangrijk deel van de sport in Nederland samen met de ca 13.500 ondernemende sportaanbieders waar ruim 6 miljoen mensen sporten. Sport draagt bij aan publieke doelen, zoals een betere fysieke en mentale gezondheid, maatschappelijke cohesie en participatie.

De verwevenheid tussen sport en samenleving is de afgelopen decennia toegenomen. Dit heeft ertoe bijgedragen dat maatschappelijke vraagstukken zich in sterkere mate en op steeds meer vlakken (ook) in de sport voordoen en/of zichtbaar worden. Denk bijvoorbeeld aan pestgedrag, grensoverschrijdend gedrag, seksueel misbruik, racisme/discriminatie, corruptie en criminele inmenging. Daarnaast is een aantal sportspecifieke problemen, zoals doping en matchfixing, steeds meer verweven geraakt met de maatschappelijke boven- en onderwereld, zoals de georganiseerde misdaad, drugshandel en illegaal online gokken. Zorg dragen voor een veilige en integere sport is kortom een grote opgave.

Al langer zetten overheid en sportwereld, ieder vanuit hun eigen rollen, taken en verantwoordelijkheden, in op een integere en veilige sport. Zo vroeg in de jaren negentig van de vorige eeuw de minister van WVC, Hedy d'Ancona, aandacht voor waarden en normen in de sport. Sport, zo stelde ze, herbergt een groot aantal positieve waarden in zich, maar er zijn ook negatieve verschijnselen, zoals dopinggebruik, voetbalvandalisme, onsportiviteit en discriminerend en racistisch gedrag. Ook in de jaren daarna zijn er tal van beleidsprogramma's opgezet die zich richtten op 'sociale veiligheid', 'sportiviteit & respect', 'onderlinge omgang' en een eerlijke sportbeoefening. Rond 2007 startte het door het ministerie van VWS geïnitieerde programma Sportiviteit & Respect, waarin vooral sportbonden zich inzetten voor een veilige en sportieve sport, enkele jaren later (2011) gevolgd door het programma 'Naar een Veiliger Sportklimaat' (VWS). Van recenter datum is het deelakkoord 'Positieve Sportcultuur' als onderdeel van het Nationaal Sportakkoord (2018-2022).

Ook integriteit op bestuurlijk niveau kreeg in de afgelopen jaren aandacht. In 2005 stelde de 'Commissie Goed Sportbestuur' onder voorzitterschap van Jan Loorbach 13 aanbevelingen op voor Goed Sportbestuur. Onlangs (2021) is deze code geactualiseerd en op de Algemene Vergadering van NOC*NSF vastgesteld. In deze (nieuwe) code ligt de nadruk op maatschappelijke relevantie, bestuurlijke- en organisatorische kwaliteit, gebaseerd op vier principes: verantwoordelijkheid, democratie, maatschappij en transparantie. Tegelijkertijd is een nieuwe visie op sport en integriteit vastgesteld, waarbij onder andere wordt ingezet op een samenhangende aanpak op dit thema. Met de Visie 'Sport en Integriteit 2024' is nogmaals bekrachtigd dat het bevorderen en bewaken van een veilige sportomgeving en integriteit als een gezamenlijke taak wordt gezien voor NOC*NSF, sportbonden, gemeenten én sportverenigingen zelf (de ondernemende sport is hier niet in meegenomen). Momenteel loopt er ook een pilot 'Sociale Basiseisen' vanuit Vereniging Sport en Gemeenten (VSG) en NOC*NSF om te zien hoe zij in gezamenlijkheid kunnen toewerken naar een

betere borging van minimale veiligheidseisen op sportverenigingen. NOC*NSF probeert verder voor synergie te zorgen *tussen* sportbonden door te sturen op Minimale Kwaliteitseisen (MKE), met uitgebreide aandacht voor veiligheids- en integriteitsvraagstukken en maatregelen die sportbonden moeten nemen.

De toegenomen aandacht voor thema's als veiligheid en integriteit heeft ervoor gezorgd dat sportorganisaties, overheden en andere actoren steeds meer met elkaar te maken hebben. Om die samenwerking goed te laten verlopen moet helderheid zijn over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken organisaties. Daarover gaat dit onderzoeksrapport.

1.2 Onderzoeksvraag en opdracht

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de partijen in het stelsel van veilige en integere sport, en specifiek naar het sporttuchtrecht. AEF heeft in dit onderzoek samengewerkt met:

- ▶ Het Mulier Instituut: het Mulier Instituut leverde expertise op het gebied van de sportsector en dataverzameling binnen de Nederlandse sportsector.
- ▶ De Universiteit Utrecht: het Departement Bestuurs- en Organisationswetenschappen van de Universiteit Utrecht leverde expertise op het gebied van onderzoek, de ontwikkeling van sport als maatschappelijk verschijnsel en de vier thema's in dit onderzoek (criminele inmenging, grensoverschrijdend gedrag, doping, en matchfixing).
- ▶ Kennedy van der Laan: advocatenkantoor Kennedy van der Laan leverde kennis en expertise op het gebied van recht in relatie tot de sportwereld, tuchtrecht binnen de sport en de wijze waarop overtredingen van reglementen worden behandeld.

Het ministerie heeft een onderzoek gevraagd dat bestaat uit twee delen

Deel 1: een onderzoek naar rollen, taken en verantwoordelijkheden (governance) in het stelsel van veilige en integere sport.

Deel 2: een evaluatie van het sporttuchtrecht en (aanvullend) het functioneren van het ISR.

Deel 1 (governance) dient aandacht te besteden aan de volgende onderwerpen:

- ▶ Inzicht geven in de rollen, taken en verantwoordelijkheden omtrent een veilige en integere sport en de betrokken actoren daarbij,
- ▶ Inzicht geven in de mogelijke verbeteringen (doeltreffend en doelmatig) in de rollen, taken en verantwoordelijkheden die bijdragen aan een veilige en integere sport, evenals bij welke actoren deze rollen, taken en verantwoordelijkheden horen. Daarbij is specifiek aandacht gevraagd voor de positionering van het Centrum Veilige Sport Nederland.
- ▶ Inzicht geven in welke sturing en governance nodig is bij het realiseren van een veilige en integere sport? Welke opties zijn hiervoor en wat zijn hiervan de consequenties (organisatorisch, financieel, etc.) voor de betrokken actoren?
- ▶ Inzicht geven in de mate waarin er sprake is van een gemeenschappelijk kader voor de onderwerpen die onderdeel zijn van veilige en integere sport, als opmaat naar een mogelijke gezamenlijke beleidsaanpak van deze onderwerpen.
- ▶ Op basis van deze onderwerpen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:



- ▶ Welke rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn in de huidige situatie te onderscheiden bij een veilige en integere sport?
- ▶ Welke actoren zijn hierbij betrokken?
- ▶ Hoe functioneert de huidige verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden in de aanpak van misstanden in de sport?
- ▶ Welke verbeteringen (doeltreffend en doelmatig) zijn er mogelijk in de rollen, taken en verantwoordelijkheden die bijdragen aan het doel: een veilige en integere sport?
- ▶ Welke sturing en governance is nodig bij het realiseren van een veilige en integere sport? Welke opties zijn hiervoor en wat zijn hiervan de consequenties voor de betrokken actoren in de huidige situatie?
- ▶ Welk draagvlak is er om een meer gezamenlijke beleidsaanpak op te stellen voor de problematiek? Waar kunnen partijen elkaar vinden en waar niet?

Deel 2 (tuchtrecht en het functioneren van het ISR) heeft de volgende doelstellingen.

- ▶ Evalueren van het sporttuchtrecht en het doen van verbetervoorstellen.
- ▶ Evalueren van de uitvoering van het sporttuchtrecht door het Instituut Sportrechtspraak (ISR) en de (tuchtcommissies van) sportbonden.
- ▶ Inzicht geven in de afbakening van het sporttuchtrecht (en daarbij de grenzen tussen sporttuchtrecht en het strafrecht aangeven).

De deelvragen die volgen uit bovenstaande aandachtsgebieden zijn als volgt:

- ▶ In hoeverre is de inrichting en structuur van het sporttuchtrecht, en de relatie tussen het tuchtrecht en het strafrecht, logisch en doeltreffend?
- ▶ Hoe functioneert de uitvoering van het sporttuchtrecht door het ISR en de sportbonden?

Evaluatie ISR

Gedurende het onderzoek is geconstateerd dat er een brede behoefte leeft (politiek en maatschappelijk) om in dit onderzoek ook helderheid te geven over het organisatorisch functioneren van het ISR als uitvoerder van het sporttuchtrecht. Het ministerie van VWS heeft AEF daarom gevraagd een nadere evaluatie uit te voeren van het functioneren van het ISR.

Voor dit deelonderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- ▶ Hoe doeltreffend functioneert het ISR momenteel? Met welk doel is het ISR opgericht en hoe geeft ze hier invulling aan? Welke knelpunten bestaan er in het functioneren van het ISR, en welke verbeteringen zijn wenselijk?
- ▶ Welke ontwikkelplannen heeft het ISR om het functioneren te verbeteren? In welke ontwikkelfase bevinden deze plannen zich, en welke impact kunnen deze ontwikkelplannen hebben op de verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het ISR?
- ▶ Hoe ziet het toekomstperspectief van het ISR eruit? In hoeverre is de huidige organisatie in staat om de gewenste doorontwikkeling te maken? Welke aanpassingen zijn eventueel gewenst in de organisatie, de aansturing, en de governance? Welke rol hebben externe partijen bij het realiseren van een doeltreffend functionerend ISR?

1.3 Afbakening

Het doel van het onderzoek is om de governance rondom veilige en integere sport en het tuchtrecht in kaart te brengen, en te kijken welke verbeteringen mogelijk zijn.

De scope van het onderzoek is als volgt

Thematiek: het onderzoek omvat een scala aan problematiek onder de noemer 'veilige en integere sport'. Wij richten ons hierbinnen op vier thema's: doping, matchfixing, criminele inmenging en grensoverschrijdend gedrag.

Sportsector: het onderzoek omvat georganiseerde sport (top- en breedtesport) en ondernemende sportaanbieders (ondernemende sport). Bij georganiseerde sport gaat het dan om NOC*NSF, sportbonden en verenigingen en bij ondernemende sport om het Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS), branches (bijvoorbeeld NLActief) en de sportondernemers zelf. Sport buiten dergelijke verbanden valt buiten het bereik van dit onderzoek.

Activiteitenketen in aanpak van misstanden: we onderzoeken de gehele 'keten' van activiteiten: van preventie en voorlichting aan de voorkant, tot sanctionering en nazorg na het plaatsvinden van incidenten.

Het onderzoek richt zich op governancevraagstukken. Dat betekent dat het onderzoek niet of zeer beperkt is ingegaan op inhoudelijke vragen binnen de vier onderzoeksthema's. Evenmin is onderzoek gedaan naar de inhoud van (beleids)interventies die al plaatsvinden (zoals bijvoorbeeld het Sportakkoord).

Een laatste afbakening is dat – met uitzondering van het ISR – er geen onderzoek is gedaan naar het individueel functioneren van bij het onderwerp betrokken organisaties. In plaats daarvan hebben we ons juist gericht op de samenhang en interactie tussen deze partijen.

Evaluatie sporttuchtrecht en ISR

De evaluatie van het ISR richt zich op de **doeltreffendheid** van het functioneren van het ISR. Dit omvat elementen als: de inrichting van processen rondom tuchtrechtelijke onderzoeken en uitspraken; de aansturing in de organisatie; de betrokkenheid van stakeholders in het ISR; het omgaan met betrokkenen (melders, beschuldigen, e.a.). Buiten scope vielen: de doelmatigheid van de organisatie, de bekostiging, en het financieel beheer; benodigde financiering voor het ISR en voor eventuele organisatieontwikkeling; de inhoudelijke kwaliteit van de tuchttreglementen; de kwaliteit van tuchtrechtelijke uitspraken.

We keken naar het functioneren van het ISR bij verschillende tuchtrechtelijke onderwerpen die vallen binnen 'veiligheid en integriteit'. Specifiek gaat het om:

- ▶ Grensoverschrijdend gedrag, waaronder:
 - ▶ Seksuele intimidatie (apart tuchttreglement)
 - ▶ Machtsmisbruik en overige vormen (onderdeel algemeen tuchttreglement)
- ▶ Doping
- ▶ Matchfixing

1.4 Methoden van onderzoek

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Dit rapport bevat de synthese van alle informatie die uit deze methoden is voortgekomen.

Aanpak

Voor deel 1 van het onderzoek (governance) hebben wij onderscheid gemaakt tussen een zogenoemde actoranalyse en een substantieve analyse. De **actoranalyse** is erop gericht in beeld te brengen welke partijen per thema actief zijn en wat hun rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn. Met de **substantieve analyse** is in kaart gebracht hoe het stelsel op dit moment functioneert. Wat gaat er goed? Wat zijn knelpunten? Waar lopen betrokkenen tegenaan en wat zijn de oorzaken daarvan?

Voor deel 2 van het onderzoek (tuchtrecht) hebben wij de volgende stappen onderscheiden. Ten eerste hebben wij een **juridische analyse** uitgevoerd van wat er in reglementen van sportbonden en het ISR is opgenomen over de thema's binnen veiligheid en integriteit. Daarnaast hebben we met behulp van profielreizen een **analyse van de rechtsgang** op de vier thema's uitgevoerd, uitgaande van het perspectief van het slachtoffer. Ten derde hebben we een **vergelijkende juridische analyse** uitgevoerd. Daarbij hebben we een beknopt overzicht gemaakt van het sporttuchtrecht in twee andere landen, en het tuchtrecht in twee andere domeinen. Dit ter inspiratie voor mogelijke verbeteringen van het Nederlands sporttuchtrecht.

De evaluatie van het ISR is uitgevoerd op basis van het onderzoeken van documentatie die binnen het ISR beschikbaar was en het voeren van interviews met betrokkenen. Wij hebben gesproken met personen die binnen het ISR werkzaam zijn, en met stakeholders in de omgeving van het ISR.

Alle bevindingen zijn samengebracht in een **synthesefase** waarbij we hebben gekeken naar oplossingsrichtingen en een toekomstperspectief voor veilige en integere sport. Als onderdeel van het syntheseproces hebben we drie focusgroepen georganiseerd, waarvan de uitkomsten zijn verwerkt in deze rapportage.

Het onderzoek is begeleid door een **begeleidingscommissie** die in alle fasen heeft meegekeken op de aanpak van het onderzoek en inhoudelijke kwaliteit van de resultaten. Hierin hadden de volgende partijen zitting:

- ▶ Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- ▶ Het ministerie van Justitie en Veiligheid
- ▶ NOC*NSF
- ▶ Platform Ondernemende Sport
- ▶ Instituut Sportrechtspraak
- ▶ Vereniging Sport en Gemeenten
- ▶ Openbaar Ministerie
- ▶ Nationale Politie

Onderzoeksactiviteiten

Documentanalyse

In de documentanalyse zijn de belangrijkste onderzoeken op het gebied van doping, matchfixing, criminele inmenging en grensoverschrijdend gedrag opgenomen. Ook is gekeken naar reglementen van verenigingen en bonden.



Interviews

Voor de beide delen van dit onderzoek is een groot aantal (groeps)interviews gehouden met verschillende organisaties en belanghebbenden. In deze gesprekken is onder andere gevraagd naar de rollen en taken van betrokkenen in het stelsel, de samenwerking met andere partijen, de visie op het stelsel en de knel- en verbeterpunten.

Enquête

Aan de hand van een enquête zijn sportverenigingen en ondernemende sportaanbieders bevraagd over de thema's doping, criminele inmenging, matchfixing en grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast is hen gevraagd in hoeverre zij zelf beleid hebben dat bijdraagt aan een veilig en integer sportklimaat. Op de enquêtes hebben 403 sportverenigingen en 60 ondernemende sportaanbieders gereageerd.

Analyse rechtsgang

Voor deel 2 van het onderzoek (tuchtrecht) is een analyse van de rechtsgang op de vier thema's gemaakt aan de hand van 'profielreizen'. Daarin brachten we de stappen in beeld die een betrokkene kan afleggen door de (tuchtrecht)keten, welke partijen hij/zij daarbij tegenkomt, en welke keuzes daarbij aan de orde zijn. Aan de hand van gestileerde casuïstiek zijn sessies gehouden met organisaties die betrokken zijn in het tuchtrecht en strafrecht. Dit gaf een beeld van hoe het proces eruitziet en waar knelpunten zitten. Het werken met profielreizen hielp om de beleving van betrokkenen bij het incident centraal te stellen en lastige situaties invoelbaar te maken. De uitkomsten zijn gebruikt voor het toetsen van kaders van het tuchtrecht aan doelstellingen die het tuchtrecht heeft en aan de belangen van de bij het tuchtrecht betrokken partijen, zoals het (vermeende) slachtoffer, de vereniging of de beschuldigde.

De analyse is uitgevoerd in sessies met betrokken organisaties waaronder sportbonden, NOC*NSF, het ISR, het Openbaar Ministerie, politie, Belastingdienst en ministeries. Met deze vertegenwoordigers werden zowel de verenigings-, tucht- en publiekrechtelijke kanten van de behandeling van incidenten besproken en de interacties tussen deze rechtsgebieden geïnventariseerd.

Focusgroepsgesprekken

Op basis van eerste feitelijke uitkomsten van het onderzoek, hebben wij drie focusgroepsgesprekken georganiseerd met vertegenwoordigers uit sportkoepel- en belangenorganisaties, Slachtofferhulp Nederland, de ministeries van VWS en JenV, het Openbaar Ministerie, de Dopingautoriteit, de Politie en het ISR. Het doel van deze focusgroepsgesprekken was om bepaalde uitkomsten van het onderzoek te verdiepen. In elk van de focusgroepen stond een specifiek thema centraal:

1. **Versterking van het tuchtrecht.** Welke aanpassingen in de procesketen kunnen de behandeling van incidenten in de sport verbeteren? Welke interventies zijn wenselijk en wie speelt of spelen hierbinnen een rol?
2. **Mogelijkheden van sportaanbieders en bonden in de aanpak van een veilige en integere sport.** Welke mogelijkheden hebben sportaanbieders om in te zetten op een veilig sportklimaat? Welke belemmeringen ervaren zij, welke hulp hebben zij nodig, en welke randvoorwaarden moeten worden gesteld?
3. **Redesign van het stelsel.** Wat zijn mogelijkheden en wensen om het stelsel anders in te richten? Hierbij is ook besproken of het zinvol is om diverse problematiek uniform te benaderen, en in hoeverre er draagvlak is om één organisatie te positioneren als 'integere sport autoriteit'.

/ 2 Introductie: kort overzicht van de sport in Nederland

In dit hoofdstuk beschrijven we - op hoofdlijnen - hoe de sportsector in Nederland is georganiseerd en welke bijdrage de overheid levert aan de sport in Nederland.

Georganiseerde sport

Sportverenigingen vervullen in Nederland een dominante rol in het creëren van de voorwaarden en omstandigheden voor het beoefenen van sport. De 'Wet tot regeling en beperking van het recht van vereniging en vergadering' werd in 1855 ingesteld. Deze wet bood burgers de mogelijkheid verenigingen op te richten. Sportachtige vermaken, zoals kaatsen, zeilen en paardennen, werden in sportverenigingen gestandaardiseerd en gereguleerd, waardoor regionale en (inter)nationale georganiseerd door sportbonden (zoals de KNVB). Sportverenigingen zijn in sportbonden verenigd, en nationale sportbonden zijn verenigd in continentale (zoals de UEFA) en mondiale (zoals de FIFA) sportbonden om internationale sportcompetities mogelijk te maken (Van Bottenburg, 2007).

/Sportverenigingen zijn vrijwillige associaties met een ledendemocratie. Leden kunnen via de Algemene Leden Vergadering (ALV) invloed uitoefenen op het beleid dat de vereniging volgt. De verschillende sportbonden zijn sinds 1993 verenigd in NOC*NSF. NOC*NSF is een zelfstandige vereniging die zijn eigen beleid nastreeft. Anno 2022 zijn bij NOC*NSF 77 landelijke sportorganisaties aangesloten waarvan het overgrote deel sportbonden. Daarnaast zijn er 16 geassocieerden aangesloten, zoals Jeugdfonds Sport en Cultuur en het Kenniscentrum Sport en Bewegen. NOC*NSF miljoen sporters aangesloten, zo'n 29% van de bevolking van 6 jaar en ouder.³ NOC*NSF vertegenwoordigt de belangen van sportbonden en hun onderliggende verenigingen, richting de overheid. Het gaat hierbij om belangen op het gebied van breedte- én topsport. Een deel van de topsport bestaat uit sporters die van NOC*NSF een topsportstatus ontvingen op basis van het Statusreglement Topsporters. Zij beoefenen sport deels op professionele en bezoldigde basis.

De meeste topsporters hebben geen officiële topsportstatus. Breedtesporters zijn recreatief actief in het beoefenen van een sport.

Met de term 'georganiseerde sport' verwijzen we in Nederland naar het institutionele bestel van sportverenigingen, sportbonden en NOC*NSF. Wanneer de blik over de landsgrenzen heen wordt geworpen, dan behoren continentale en mondiale sportbonden waarin nationale sportbonden zijn verenigd, eveneens tot de georganiseerde sport.

Betrokkenheid van de overheid bij de georganiseerde sport

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (kortweg VWS) is vanuit de Rijksoverheid verantwoordelijk voor aangelegenheden op sportief gebied. Tussen NOC*NSF en de overheid bestaat een financiële afhankelijkheidsrelatie. De totale inkomsten van NOC*NSF bedroegen in 2021 ruim

³ <https://www.sportenbewegenincijfers.nl/kernindicatoren/clublidmaatschap>

€ 148 miljoen. Hiervan ontving NOC*NSF € 60 miljoen vanuit subsidies van overheden.⁴ Dat is ongeveer 40%. Belangrijkste inkomstenbron van sportbonden zijn contributies.

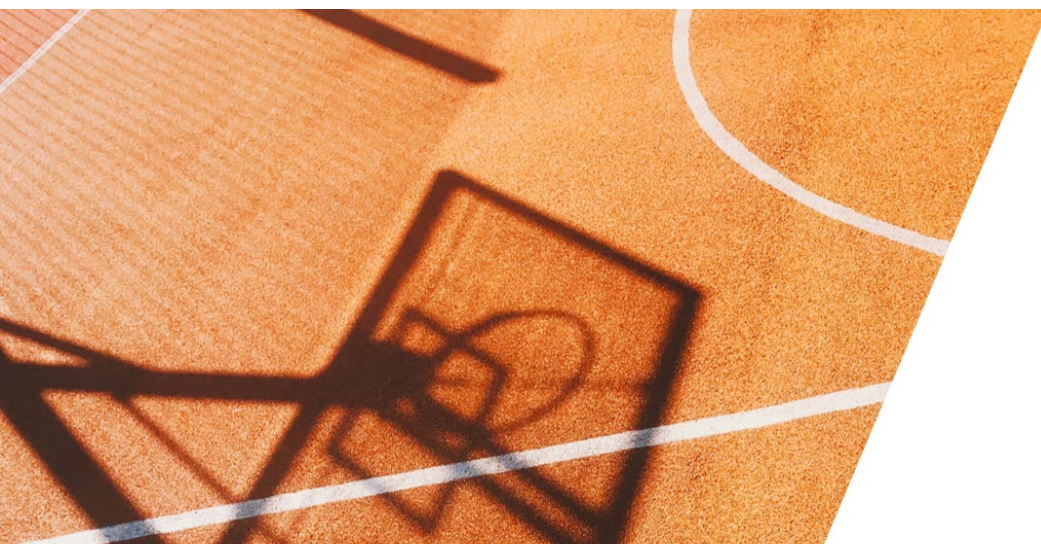
De totale inkomsten van sportbonden bestaat voor ongeveer 45% uit contributies (in 2020). In 2020 kwam 16% van de totale inkomsten vanuit een bijdrage van NOC*NSF en 4% vanuit subsidies. Bij elkaar afgerond 21% vanuit NOC*NSF en subsidies (dus ongeveer een vijfde).⁵

De inkomsten van sportverenigingen kwam in 2020 voor 59% voort uit contributies, les- en entreegelden en 11% haalden sportverenigingen uit subsidies en bijdragen. Verder vergaarden verenigingen inkomsten uit sponsor- en reclamegelden (1%), kantineverkoop (14%) en andersoortige baten (5%).⁶

Tussen sportverenigingen en overheden doet zich wel een afhankelijkheidsrelatie voor op een ander front. Gemeenten zijn een belangrijke bestuurlijke actor in de structuur van de Nederlandse sport. Zij investeren publiek geld in het aanleggen, onderhouden en exploiteren van sportaccommodaties, en rekenen daarvoor vaak aangepaste tarieven. Daarmee creëren zij voor verenigingen de randvoorwaarden om het beoefenen van sport mogelijk te maken. Een aantal provincies, zoals de provincies Gelderland en Limburg, werkt vanuit hun rol ook aan een veilige, krachtige en gezonde sportsector.

Ongeorganiseerde en ondernemende sport

Hoewel sportverenigingen een belangrijke rol vertolken in het organiseren van sport in Nederland, zijn zij bij lange na niet het enige verband waarin Nederlanders sportief actief zijn. Sterker nog: de bevolking van 6 jaar en ouder sport vaker ongeorganiseerd alleen of in een groep, dan in een vereniging (RIVM, z.d.). Ongeorganiseerd verwijst hierbij naar dat sporters niet uitkomen in competities die door organisaties worden georganiseerd volgens gestandaardiseerde spelregels. Voorbeelden van ongeorganiseerd sporten zijn hardlopen en wielrennen in de openbare ruimte, maar ook *urbans sports* (zoals skateboarden) waar veel jeugd actief is.



⁴ NOC*NSF 2021 <https://publicatie.nocnsf.nl/jaarverslag-noc-nsf-2021/deel-1-1>

⁵ Monitor financiële stromen in de breedtesport 2020 (Van Eldert & Beekman, 2022)

⁶ Bron: CBS Statline 2022 <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70256NED/table?ts=1670502032084>



Ondernemende sport

Verder zijn veel Nederlanders actief bij een ondernemende sportaanbieder. Van de Nederlandse bevolking van 6 jaar en ouder sportte in 2020 13 procent minimaal één keer per jaar bij een ondernemende sportaanbieder. Het brancherapport sport geeft aan dat er maandelijks 6,4 miljoen Nederlanders aan een vorm van anders georganiseerde sport doen⁷. Dit doen zij bij ruim 13.000 ondernemende sportaanbieders. Ondernemende sportaanbieders organiseren het beoefenen van sport op commerciële grondslag en hebben derhalve een winstoogmerk. Ondernemende sportaanbieders zijn in een bepaalde tak van sport verenigd in brancheorganisaties. In sommige takken van sport is het grootste deel van de sportondernemers aangesloten bij een brancheorganisatie, terwijl het elders slechts om een beperkt deel gaat. Voorbeelden van brancheorganisaties zijn HISWA-RECRON (watersport) en NL Actief (fitness). Sommige brancheorganisaties en sportaanbieders die bij die branches zijn aangesloten, opereren zowel in de georganiseerde sport als binnen de ondernemende sport. Een voorbeeld van zo'n hybride organisatie is een squashcentrum dat op commerciële leest is geschoeid, maar uitkomt in de squashcompetities die Squash Bond Nederland organiseert.

Brancheorganisaties in de ondernemende sport zijn verenigd in koepelorganisatie Platform Ondernemende Sportaanbieders (POS). Het POS is in 2019 ontstaan en in 2021 geïnstitutionaliseerd in de vorm van een stichting. Bij de brancheorganisaties die in het POS verenigd zijn, zijn ruim 6.000 sportaanbieders aangesloten die commerciële sportdiensten leveren, zoals dansscholen, golfbanen en zwembaden. Deze commerciële aanbieders zijn dus ook te plaatsen onder het paraplubegrip 'sportaanbieders'.

2.1 Grensoverschrijdend gedrag

Wat is grensoverschrijdend gedrag?

Elke vorm van verbaal, non-verbaal of fysiek gedrag met een (al dan niet seksuele) connotatie (duiding) die 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)

Grensoverschrijdend gedrag kent vele uitingsvormen, die meestal worden gecategoriseerd als seksueel-, lichamelijk- en emotioneel grensoverschrijdend gedrag en verwaarlozing. In de afgelopen decennia zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd naar de mate waarin grensoverschrijdend gedrag in de sport voorkomt, bijvoorbeeld naar grensoverschrijdend gedrag in de gymnsport (Olfers & Van Wijk, 2021), seksueel grensoverschrijdend gedrag in de Nederlandse sport (De Vries et al., 2017) en het meest recente prevalentieonderzoek in opdracht van NOC*NSF (Mulder et al., 2020). Uit deze onderzoeken komt een beeld naar voren dat grensoverschrijdend gedrag bij alle sporten en niveaus

⁷ <https://www.nederlandse-sportraad.nl/documenten/adviezen/2019/11/11/brancherapport-sport>. Beide getallen komen niet met elkaar overeen, waarschijnlijk als gevolg van dubbelstellingen in het tweede getal.



voorkomt. Slachtoffers zijn meestal kinderen en jongeren; plegers vooral medesporters en coaches. Uit onderzoek onder sportverenigingen blijkt echter dat minimale maatregelen ('basiseisen van sociale veiligheid') als 'opstellen gedragsregels', 'een vertrouwenscontactpersoon' en 'verklaring omtrent het gedrag' bij een meerderheid nog niet zijn geregeld (Stevens & Gutter, *Veiligheidsborging bij sportverenigingen tegen seksueel grensoverschrijdend gedrag*, 2021).

Al geruime tijd is er binnen de overheid, sportbonden en sportverenigingen aandacht voor een positieve sportcultuur. Verschillende actieprogramma's zijn in de afgelopen jaren gericht op een veilig sportklimaat. Zo richtten het 'Masterplan Arbitrage' en 'Samen voor Sportiviteit en Respect' zich op het verbeteren van het sociale klimaat op en rond sportvelden. In 2011 is het actieplan 'Naar een veiliger sportklimaat' gelanceerd. De meest recente stap richting een veiliger sport is het deelakkoord 'Positieve Sportcultuur' van het Nationaal Sportakkoord.

Verschillende organisaties rondom sportverbanden en sportbonden dragen bij aan een veiliger sportklimaat, bijvoorbeeld door middel van voorlichting of ondersteuning bij het opzetten van trainersbegeleiding. Denk hierbij aan het werk van het Centrum Veilige Sport Nederland.

In de afgelopen jaren is het aantal meldingen van grensoverschrijdend gedrag toegenomen. Door recente ontwikkelingen, zoals toegenomen discussie over een verantwoord prestatieklimaat en verschuivende waardenopvattingen, ontstond onder meer door een rapport van de Nederlandse Sportraad een brede behoefte aan een sterkere (overheids)interventie. Mede hierdoor is er een gesprek op gang gekomen over welke verdere rol de Rijksoverheid op het thema kan spelen. Recent startte een nationaal coördinator tegen discriminatie en racisme (NCDR), en een nationaal coördinator antisemitismebestrijding (NCAB) en een aparte regeringscommissaris voor seksueel grensoverschrijdend gedrag. Ook startte het ministerie van VWS met financiering van een breed onderzoek naar cultuur in de (top)sport.

2.2 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 niet toegestaan. 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) prestatie bevorderend,
- (mogelijk) schadelijk voor de gezondheid
- in strijd met de 'spirit of sport'

Doping kan worden gebruikt met als doel de sportprestaties te verbeteren waardoor een voordeel kan worden behaald in competitieverband, of met het doel een fysieke verandering te bewerkstelligen die als sportiever wordt gezien. Het motief voor topsporters is over het algemeen het verbeteren van de prestatie in wedstrijdverband. Onder 'cosmetische sporters' (bijvoorbeeld in de fitnesswereld) wordt doping vooral gebruikt om gespierder, sterker of slanker te worden.



De omvang van dopinggebruik in de sport is niet eenvoudig in beeld te brengen. Omdat dopinggebruik niet is toegestaan binnen competitieverband, speelt het zich in het geheim af en wordt er op gecoördineerde en planmatige wijze gehandeld. Ook (de handel in of het bezit van) middelen die gebruikt worden als doping buiten competitieverband kunnen verboden zijn. Prevalentiecijfers over dopinggebruik lopen dan ook sterk uiteen.⁸ Het gebruik van dopinggeduide middelen doet zich niet alleen voor in de topsport, maar ook in de recreatieve sport, met name in de fitness- en sportschoolwereld. Uit onderzoek blijkt dat het gebruik van doping in de amateursport hoger is dan in de topsport;⁹ mede om cosmetische redenen wordt er veel gebruik van gemaakt. Van belang daarbij is dat cosmetische sporters vaak niet in georganiseerd verband sporten, waardoor het Dopingreglement niet van toepassing is.

Sportorganisaties en overheden beschouwen doping als een bedreiging voor de geloofwaardigheid van de sport en van de gezondheid van sporters. 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 zijn aan de statuten, reglementen en besluiten van de betreffende sportbond.

De landelijke coördinatie van het antidopingbeleid is belegd bij een zelfstandig bestuursorgaan (zbo): Dopingautoriteit Nederland. Voorheen was dit een stichting. De taken en bevoegdheden van de Dopingautoriteit staan vastgelegd in de Wuab (Wet uitvoering antidopingbeleid). De Dopingautoriteit heeft als wettelijke taken:

- ▶ het bestrijden van doping in de sport;
- ▶ het uitvoeren van het dopingcontroleproces;
- ▶ het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement;
- ▶ het geven van voorlichting over doping; andere door de Minister opgedragen taken die verband houden met het bestrijden van toepassing van doping in de sport.

In de Wuab zijn verder verregaande testbevoegdheden en sanctiemacht aan de Dopingautoriteit toegekend, waaronder het afnemen van lichaamsmonsters bij sporters, het verzamelen, verwerken en verstrekken van hun persoonsgegevens, waaronder medische gegevens (bloedpaspoort), en verblijfsgegevens (*whereabouts*), en het opleggen van sancties die de beroepsuitoefening gedurende langere tijd onmogelijk maken. Deze bevoegdheden zijn nodig om de regels van de internationale organisatie Wereld Anti-doping Agentschap (WADA) uit te kunnen voeren. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

⁸ Zie bijlage 3 voor uitgebreidere toelichting op de verschillende onderzoeken en prevalentiecijfers.

⁹ *Sterk Spul*, 2020; *Eigen Kracht* programma voor fitness; *Dopinggebruik in de Nederlandse topsport*, 2021

2.3 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).

Matchfixing kent vele uitingsvormen, maar over het algemeen wordt er onderscheid gemaakt tussen sportgerelateerde matchfixing, waarin het draait om sportief gewin, en gokgerelateerde matchfixing. Bij deze vorm van matchfixing worden sporters benaderd om wedstrijden te manipuleren die in verband kunnen worden gebracht met het gokken op wedstrijdgebeurtenissen en/of uitslagen met als doel hier geldelijk gewin uit te verkrijgen.

De prevalentie van matchfixing 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). Sportorganisaties kunnen matchfixing aanpakken via hun regelgeving en tuchtrecht, hoewel de mogelijkheden tot het doen van tuchtrechtelijk onderzoek beperkt zijn. Aanvullend kunnen zij preventieve maatregelen nemen tegen matchfixing, bijvoorbeeld door middel van voorlichting en regelingen op het gebied van salarissen en pensioenen (goede arbeidsvoorwaarden maakt sporters minder gevoelig om in te gaan op verzoeken om 'een match te fixen'). Bij de overgrote meerderheid van organisaties binnen de georganiseerde sport wordt echter geen structurele voorlichting aan spelers en scheidsrechters gegeven over matchfixing. De georganiseerde sport geeft aan dat er geen budget is voor dergelijke voorlichtingsactiviteiten. De politie, OM, FIU en FIOD geven aan dat matchfixingszaken het vanuit het maatschappelijk belang vaak afleggen tegen andere zaken. Voor sportorganisaties kan matchfixing echter wel een groot probleem vormen, door de ondermijnende werking voor sportorganisaties en het verlies aan geloofwaardigheid van sportcompetities.

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 'Verdrag van de Raad van Europa inzake de manipulatie van sportwedstrijden' van 2014 heeft aanleiding gegeven tot de oprichting van het Nationaal Platform Matchfixing.

2.4 Criminele inmenging

Wat is criminele inmenging (in de sport)?

'...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)

Criminele inmenging is een fenomeen dat zich in beperkte mate bij sportverenigingen voordoet, maar ook op andere plekken in de samenleving. De aanpak van ondermijnende criminaliteit is op landelijk niveau belegd bij opsporingsdiensten zoals de Politie en de FIOD. Om de samenwerking tussen partijen te ondersteunen is voor de aanpak een structuur van landelijke informatie- en expertisecentra opgezet waarin partijen die zich bezig houden met criminaliteitsbestrijding informatie kunnen uitwisselen en handhavingsmogelijkheden kunnen verkennen.¹⁰ Deze structuur wordt in bepaalde regio's ook gebruikt voor het aanpakken van criminele inmenging in de verenigingssport. In de afgelopen jaren is dat slechts enkele keren voorgekomen. Criminele inmenging in de verenigingssport lijkt nog beperkt op de radar van deze samenwerkingsverbanden te staan.

Criminele inmenging is een probleem dat zich overal in het land voordoet, al zijn er wel sportverenigingen die meer kans hebben om te maken te krijgen met criminele inmenging dan andere. Zo lopen bijvoorbeeld verenigingen met een eigen sportkantine, veel wisselingen in het bestuur, of die in een buurt liggen met relatief veel wapen- en drugshandel, meer risico. In een nationale verkenning gaf 2,6% van de 491 deelnemende sportverenigingen in een eerste enquête 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 bevroegde verenigingen aan dat zij tussen 2018 en 2020 te maken hebben gehad met één of meer serieus te nemen signalen van mogelijke criminele inmenging. Daarbij dient te worden opgemerkt dat een brede definitie van 'een serieus te nemen signaal van mogelijke criminele inmenging' is gehanteerd. Signalen geven dus niet per definitie een beeld van prevalentie. Voorbeelden hiervan zijn verdachte personen met (vermoedelijk) criminele connecties die op een vereniging rondhangen, bedreigingen richting het bestuur, of anonieme sponsors. Dat criminele inmenging zich voordoet binnen de sport, betekent echter nog niet dat de sport ten opzichte van de reguliere maatschappij een voedingsbodem of katalysator is voor criminele inmenging.

Omdat er geen concrete signalen zijn dat criminele inmenging in de sport een groot probleem is, is het beleid minimaal. Beleid dat er is, richt zich in de afgelopen jaren vooral op de verenigingssport. Zo is er een e-learning opgesteld en bestaat er de Signaal- en Interventiekaart van de Taskforce RIEC Brabant Zeeland.



¹⁰ Een toelichting op de LIEC-RIEC structuur is opgenomen in bijlage 4

/ 3 Huidige inrichting governance en tuchtrecht

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van de huidige inrichting van de governance en het tuchtrecht. Daarbij geven we een feitelijke beschrijving van de verschillende actoren in het veld en hun taken, en daarna een beschrijving van de inrichting van het tuchtrecht en het ISR als onderdeel daarvan.

Een uitgebreidere beschrijving van rollen, taken en verantwoordelijkheden van partijen per thema is te vinden in de bijlagen.

3.1 Huidige inrichting governance

Actoren hebben verschillende rollen bij veiligheids- en integriteitskwesaties

Op dit moment zijn verschillende partijen actief in de aanpak van veiligheids- en integriteitsproblemen in de sport. Hieronder geven we per partij een toelichting op diens taken. Indien van toepassing gaan we daarbij ook in op verschillen tussen de vier thema's. Relevante samenwerkingsgremia zijn apart toegelicht.

NOC*NSF. Het NOC*NSF onderneemt initiatieven en stelt beleid vast op het gebied van veiligheid en thema's. Dat doet de organisatie onder andere door het ontwikkelen van blauwdrukken en gedragscodes. Daarnaast heeft zij een taak in het beschikbaar stellen van onderzoek, voorlichting en kennis voor sportbonden en sportverenigingen en heeft zij een overkoepelende communicatietak ten behoeve van bewustwording. In het kader van trainingen en opleidingen heeft NOC*NSF een integrale module voor topsporters ontwikkeld waarin alle thema's aan bod komen. Tot slot ondersteunt NOC*NSF verschillende partijen bij het uitvoeren van preventief beleid. Zo heeft NOC*NSF een handreiking voor gemeenten ontwikkeld, krijgen verenigingen ondersteuning vanuit het VOG-contactpunt en is een plan van aanpak integriteit voor sportbonden opgeleverd.

CVSN (onderdeel van NOC*NSF). Het Centrum Veilige Sport Nederland is onderdeel van NOC*NSF. Het CVSN is op de eerste plaats bedoeld voor iedereen in de sport die vragen of twijfels heeft of een melding wil doen over matchfixing, grensoverschrijdend gedrag of doping (ten aanzien van criminele inmenging heeft CVSN een kleine rol). CVSN heeft daarbij zowel een taak in het zijn van een eerste aanspreekpunt voor meldingen als het ondersteunen van 'melders' bij het proces dat daarop volgt. Het CVSN stuurt geen meldingen of signalen door, maar kan adviseren dat degene die bij hen meldt melding maakt bij het ISR. Vanuit deze centrale rol bij het NOC*NSF is CVSN tevens een kenniscentrum voor sportverenigingen en -bonden. CVSN heeft een taak in het geven van advies en voorlichting en een ondersteunende taak bij de uitvoering van (preventief) beleid. Deze laatste taak komt in de toekomst bij NOC*NSF *team integrity* en sportbonden te liggen.

Sportbonden. Sportbonden stellen regels vast rondom de competitie en organiseren deze tussen leden. Verder hebben de sportbonden voornamelijk een ondersteunende functie richting sportverenigingen, met name op het gebied van preventie. Ook ondersteunen bonden hun topsporters. Bij alle thema's verzorgen zij voorlichting en communicatie richting sportverenigingen



(en sporters) over preventie van incidenten op één van de thema's. Al verschillen de sportbonden wel in de mate waarin zij dit oppakken. Ook fungeren sportbonden als één van de aanspreekpunten voor meldingen (zeker nu er een meldplicht rondom grensoverschrijdend gedrag bestaat) en kunnen zij (als nodig) signalen doorspelen aan opsporingsdiensten. De sportbonden die niet bij het ISR zijn aangesloten stellen zelf de tuchtrechtelijke regels op en voeren het tuchtrecht zelf uit. Voor doping geldt dat vanwege de internationale dopingeisen de facto alle sportbonden met leden die deelnemen aan internationale competities bij het ISR moeten zijn aangesloten, maar dit is op dit moment nog niet volledig het geval. Ook hebben zij de taak om samen met sportverenigingen de tuchtrechtelijke besluiten goed en adequaat uit te voeren. Sportbonden voeren nog een aantal andere taken uit die niet op alle thema's van toepassing zijn. Voor grensoverschrijdend gedrag en matchfixing bieden enkele sportbonden trainingen en opleidingen aan, wordt actief ingezet op preventief beleid en stellen sportbonden kaders op voor sportverenigingen. Dit geldt in mindere mate ook voor criminele inmenging en doping.

Sportverenigingen. Sportverenigingen hebben een belangrijke rol in het creëren van een veilige, eerlijke en integere sportomgeving. Voor veel verenigingen is dit een uitdaging omdat zij veelal door vrijwilligers worden gerund terwijl de thema's om een professionele aanpak vragen. Voor het borgen van een veilige omgeving voeren zij een aantal taken uit. Verenigingen werken aan een minimale veiligheidsbasis (VOG, VCP en gedragsregels (bijvoorbeeld een antipestprotocol)). Daarnaast werken zij aan een pedagogisch verantwoord klimaat door in opleidingen van trainers en begeleiders aandacht te hebben voor een veilige kindgerichte omgeving. Ook hebben verenigingen vanuit de WBTR (Wet bestuur en toezicht rechtspersonen) een taak rondom financiële integriteit. De mate waarin verenigingen deze taken uitvoeren, kan per vereniging verschillen. Dit geldt ook voor de vier thema's (doping is voor atletiekverenigingen bijvoorbeeld een relevanter vraagstuk dan voor volleybalverenigingen). Net als sportbonden en CVSN zijn sportverenigingen één van de aanspreekpunten voor meldingen en kunnen zij (als nodig) signalen doorspelen aan opsporingsdiensten. Tot slot hebben sportverenigingen samen met sportbonden de taak om tuchtrechtelijke besluiten goed en adequaat uit te voeren. Dit geldt voor alle thema's.

POS en brancheorganisaties. Het Platform Ondernemende Sportaanbieders is een koepelorganisatie voor brancheorganisaties voor ondernemende sport en behartigt hun belangen. Momenteel voert het POS nog niet actief taken uit op één van de vier thema's. Het POS wil voor veiligheid en integriteit (net als NOC*NSF) een initiërende en beleidsmatige rol spelen in de ondernemende sportsector, maar geeft aan dat het ontbreekt aan financiële middelen. Net als het POS voeren de brancheorganisaties die onder het POS vallen op dit moment nog geen taken uit op het gebied van de vier thema's in dit onderzoek (een uitzondering daargelaten, zoals het onderzoek naar grensoverschrijdend gedrag in de danssport).

Atletenvertegenwoordigingen en belangenorganisaties. Er zijn verschillende instanties die zich richten op vertegenwoordiging van sporters. Een deel van de sportbonden heeft een atletenvertegenwoordiging die de belangen van sporters behartigt binnen de bond. Op die manier hebben atletenvertegenwoordigingen een ondersteunende en adviserende taak als het gaat om preventie en normen en regels met betrekking tot veilige sport. Ook zijn zij één van de aanspreekpunten voor meldingen. De taken van atletenvertegenwoordiging houden verband met alle thema's. Aanvullend zijn er organisaties zoals NLSporter, NLCoach, FBO en VVCS die sporters ondersteuning en begeleiding bieden. Ook hebben zij een rol als belangenbehartiger van sporters.

ISR. Het Instituut Sportrechtspraak voert het tuchtrecht uit en spreekt recht in naam van, ten behoeve van en voor rekening en risico van aangesloten sportorganisaties. Als onderdeel van deze taak stelt het ISR de tuchtrechtelijke regels voor aangesloten sportorganisaties formeel vast. Dit doet zij voor alle thema's behalve criminele inmenging, aangezien dit altijd onder het strafrecht valt.



Vanwege haar (kennis)positie in het tuchtrecht voert het ISR nog enkele andere taken uit, namelijk: opleiden van tuchtrechters en onderzoekers, voorlichting geven over tuchtrechtelijke processen en adviseren over normen en regels. Tot slot is het ISR ook een eerste aanspreekpunt voor meldingen en doet zij (indien nodig) onderzoek naar integriteitskwesaties, onder leiding van een onafhankelijk aanklager. Ook speelt het ISR signalen door en neemt contact op met politie en/of het OM bij een strafrechtelijke component in zaken.

Rijksoverheid. Het ministerie van Justitie & Veiligheid voert op dit moment enkel taken uit op het gebied van matchfixing. JenV is één van de partijen die vanuit beleidsmatig oogpunt bijdraagt aan onderzoek, voorlichting, kennis en signalering rondom dit thema. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft vergelijkbare taken als JenV, maar houdt zich naast matchfixing ook bezig met grensoverschrijdend gedrag en doping.

Gemeenten. De taakuitvoering door gemeenten richt zich voornamelijk op grensoverschrijdend gedrag en zeer beperkt op criminele inmenging. Gemeenten dragen op twee manieren bij aan veiligheid en integriteit op deze thema's. Enerzijds door educatie en bewustwording te stimuleren onder verenigingen en ondernemende sportaanbieders en anderzijds door zelf preventief beleid op te stellen en uit te voeren. In aanvulling daarop kunnen gemeenten preventief beleid bij verenigingen en sportaanbieders tot op zekere hoogte 'afdwingen'. Dit doen zij door specifieke eisen te stellen aan vergunning- of subsidieverlening. Tot slot kunnen gemeenten fungeren als 'doorgeefluik' (signaleren) richting politie of opsporingsdiensten bij signalen vanuit lokale verenigingen of sportaanbieders op elk van de vier thema's. De Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Verenigingen Sport en Gemeenten treden als landelijke koepelorganisaties op als vertegenwoordigers van alle gemeenten. De taak van VNG en VSG is daarmee met name ondersteunend ten behoeve van preventie en bewustwording. Ze delen goede voorbeelden, schrijven handreikingen en stellen modelverordeningen op.

Provincies. Provincies hebben een (minimale) ondersteunende taak ten opzichte van gemeenten. Deze taak bestaat hoofdzakelijk uit ondersteuning bij het opstellen en uitvoeren van preventief beleid. Aangezien gemeenten zich (op dit moment) bezighouden grensoverschrijdend gedrag en (in beperkte mate) criminele inmenging, zijn dit ook de thema's waar provincies mee van doen hebben.

Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie zorgt ervoor dat strafbare feiten worden opgespoord en vervolgd. Signalen over strafbare gedragingen komen binnen bij de politie, vaak op lokaal niveau in de vorm van bijvoorbeeld een aangifte bij de zedenpolitie in geval van sommige strafrechtelijk vervolgbare grensoverschrijdende gedragingen. Het strafrechtelijke onderzoek naar signalen op de thema's wordt uitgevoerd door de politie en FIOD onder leiding van het Openbaar Ministerie voor zover het signaal leidt tot een verdenking van een strafbaar feit. Daarbij kunnen meldingen op grond van de Wet ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) relevant zijn in de signalering van matchfixingsincidenten. Deze signalen worden door meldplichtigen onder de Wwft (zoals banken) als ongebruikelijk gemeld bij de Financial Intelligence Unit Nederland (verder: FIU). Deze organisatie kan ook vanuit andere landen signalen over mogelijke matchfixing krijgen binnen de Financial Action Taskforce (FATF). De FIU kan naar deze meldingen zelf enig onderzoek doen. Op grond van haar bevindingen kunnen deze signalen vervolgens verdacht verklaard worden, waardoor ze ter beschikking komen aan andere opsporingsdiensten als de FIOD en de politie.

FIOD (Belastingdienst). De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst is onderdeel van de Belastingdienst en heeft een handhavingstaak op de thema's matchfixing en criminele inmenging. De FIOD heeft als primaire taak om op basis van fraudesignalen (waaronder uit de sport) onderzoek uit te voeren om bewijzen te verzamelen. Dit doet zij onder leiding van het Openbaar

Ministerie (zie verderop). Daarnaast heeft de FIOD zelf een signalerende taak en deelt zij signalen met betrokken partijen in de handhavingketen.

Kansspelautoriteit (KSA). De Kansspelautoriteit is toezichthouder op de markt voor kansspelen en voert verschillende taken uit op grond van de Wet op de kansspelen en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. De KSA heeft als primaire taak het toezichthouden op kansspelaanbieders door hen te controleren op basis van geldende regels en als nodig boetes op te leggen of vergunningen in te nemen. In het kader hiervan heeft de KSA onder andere te maken met het thema matchfixing en is zij één van de aanspreekpunten voor signalen van matchfixing. De KSA is alleen betrokken bij het tegengaan en beperken van manipulatie van sportwedstrijden voor zover het gaat om wedstrijden waarop door vergunde aanbieders weddenschappen mogen worden georganiseerd. Het meldpunt bij de KSA heet de Sports Betting Intelligence Unit (SBIU). Bij illegale activiteiten heeft de KSA een signalerende functie richting andere opsporingsdiensten.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) en Douane

Op het gebied van handel in doping houdt de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd 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.

Dopingautoriteit. De Dopingautoriteit is toezichthouder op dopinggebruik en voert verschillende taken uit op grond van de Wet uitvoering antidopingbeleid. De DA heeft vanuit haar toezichthoudende rol een primaire taak in het uitvoeren van het dopingcontroleproces. Door het uitvoeren van dopingcontroles spoort de DA onrechtmatig dopinggebruik op en is zij betrokken bij de daaruit voortvloeiende tuchtrechtelijke procedures. De DA heeft een signalerende functie richting andere opsporingsdiensten als het gaat om de productie en handel in doping (strafbaar). Ook op het gebied van voorlichting en bewustwording rondom het thema doping heeft de DA een uitvoerende taak.

Vechtsportautoriteit (VA). De Vechtsportautoriteit is toezichthouder voor het kickboksen, thaiboksen en mixed martial arts (mma) en voert haar taken uit op elk van de vier thema's. De VA heeft als primaire taak toezichthouden op de vechtsportsector en de kwaliteit van vechtsportorganisaties. De VA stelt normen en kaders (zoals de richtlijn voor vechtsportgala's die de VA samen met bonden en gemeenten toepast) op en voert controles uit op de naleving hiervan. Als nodig kan de VA licenties intrekken. Voor een vechtsportorganisatie wordt daarmee het organiseren van evenementen en wedstrijden beperkt en voor sporters de deelname. Naast toezichthouden, ondersteunt de VA organisaties bij preventief beleid en draagt zij bij aan voorlichting en communicatie met betrekking tot veiligheid en integriteit.

Gremia en overlegstructuren

De verschillende organisaties werken met elkaar samen in verschillende overlegstructuren. Hieronder lichten we deze overlegstructuren per thema kort toe.

Grensoverschrijdend gedrag. Voor de aanpak van grensoverschrijdend gedrag bestaan een tweetal overleggroepen in de sport:

- *Alliantie veilig en integer:* afgevaardigden van een aantal sportbonden, DA, ISR, NLSporter, Atletencommissie, NOC*NSF en CVSN.
- *Resonansgroep sport en integriteit:* afgevaardigden van een aantal sportbonden, DA, ISR, Atletencommissie, NOC*NSF, CVSN, VWS en twee onafhankelijke experts.

Matchfixing: Nationaal platform. Op dit moment is het Nationaal Platform, waarbinnen de samenwerking rondom matchfixing plaatsvindt, via vijf overleggremia ingericht:

- *Strategisch Beraad Matchfixing (SBM):* VWS (voorzitterschap), Politie, KSA, OM en vertegenwoordigers van de sportbonden (NOC*NSF, KNVB en KNLTB). 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 (NPM):* VWS (voorzitterschap), Politie, KSA, OM, NOC*NSF, KNVB, KNLTB, ISR en FIOD. Het NPM is tactisch van aard en dient om beleidsvorming te bespreken en de samenwerking tussen partijen te intensiveren.
- *Opsporingsoverleg:* OM (voorzitterschap), FIOD en Politie. Het Opsporingsoverleg is bedoeld voor de opsporingspartijen om signalen te bespreken en hier opvolging aan te geven.
- *Triage-overleg:* Informatie Coördinator (voorzitterschap), Politie, KNVB/ISR (dit is afhankelijk van de sport) en eventueel een bond om duiding te geven. Het Triage-overleg heeft als doel bij de eerste mogelijke beginselen van signalen te beoordelen wat de waarde is en welke verdere informatie nodig. Op basis daarvan kan het OM of aanklager ISR/BOND de beslissing nemen of een zaak verder opgepakt dient te worden.
- *Signalenoverleg:* OM (voorzitterschap), Politie, Belastingdienst, FIOD, KSA, KNVB, KNLTB, ISR en overige relevante private partijen. Het Signalenoverleg is specifiek gericht op de uitwisseling van kennis, ontwikkelingen en concrete signalen.

Criminele inmenging: RIEC's (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum) en het LIEC (Landelijk Informatie- en Expertise Centrum). 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 OM, de Nationale Politie, de Belastingdienst, de Douane, de 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. Hoewel enkele RIEC's zich bezighouden met criminele inmenging bij sportverenigingen, zijn er weinig concrete signalen dat hier een 'grote taak' ligt waar meer RIEC's of het LIEC mee aan de slag zouden moeten gaan.

Doping: samenwerkingsprotocol. Sinds 2019 bestaat er een samenwerkingsprotocol tussen de Dopingautoriteit en het OM, de Politie, de Belastingdienst, de FIOD en de NVWA met als doel de samenwerking en informatie- en gegevensuitwisseling te verbeteren om de productie en handel in doping tegen te gaan. Onderdeel van het protocol is tevens dat VWS driemaal per jaar het 'Handel in Doping Intervisie' overleg organiseert waarbij actualiteiten, beleidsvoornemens, trends en geanonimiseerde casuïstiek aan bod kunnen komen. Tot slot is er vier keer per jaar kwartaaloverleg over antidopingbeleid met VWS, NOC*NSF, AC NOC*NSF en Dopingautoriteit

3.2 Huidige inrichting tuchtrecht

In deze paragraaf staan we stil bij de normstelling en handhaving hiervan binnen de sport en in het bijzonder via het sporttuchtrecht. Een uitgebreide beschrijving van het tuchtrecht is te vinden in de juridische analyse (bijlage). Daarnaast zijn vergelijkingen met andere tuchtrechtsystemen te vinden in de vergelijkende analyse (bijlage).

Terminologie

In het onderstaande stuk spreken we van **sporttuchtrecht**. Daarbij gaat het om de normen die binnen de sport zijn geformuleerd die bijdragen aan een veilige en integere sport.

In de tekst spreken we verder van de 'melder', de 'melder die stelt slachtoffer te zijn' en de 'beschuldigde' of 'het slachtoffer'. In het tuchtrecht kunnen verschillende entiteiten een normoverschrijding melden. Daarom is de **melder** ook niet altijd degene die stelt slachtoffer te zijn. Met de aanduiding '**melder die stelt slachtoffer te zijn**' doen we helaas geen recht aan het leed dat normoverschrijdingen bij slachtoffers veroorzaakt. Deze aanduiding helpt ons echter wel onderscheid te maken tussen de fase waarin nog moet worden vastgesteld dat er van een normoverschrijding sprake was (gedurende welke fase wij ook van **beschuldigde** spreken) en het moment dat er een veroordeling is uitgesproken (waarbij er ruimte is om te spreken van **slachtoffer** en **dader**).

Algemene beschrijving sporttuchtrecht

Specifiek gedrag binnen de sport kan in het tuchtrecht worden beoordeeld

Sport maakt voor veel Nederlanders een belangrijk deel uit van hun leven. Daarbij voeren ze de sport vaak uit met anderen. 'Anderen' zijn bijvoorbeeld leden van hun sportteam, tegenstander(s) in een wedstrijd, opleider(s) en ondersteuner(s), of organisator(en) van gelegenheden om de sport te beoefenen. Met al deze betrokkenen kan een sporter interactie hebben.

Deze sportieve interactie moet in het algemeen voldoen aan de normen die in de maatschappij gelden. Maar in bepaalde gevallen wijkt de norm in de sport af of gelden aanvullende normen. Zo kan wat in het maatschappelijk verkeer wordt gezien als mishandeling, geoorloofd zijn in een sport-en-spel-situatie; denk aan het uitdelen van een vuiststoot, wat gebruikelijk niet geoorloofd is, maar tijdens een bokswedstrijd veel gebeurt. Soms moeten sporters juist aan strengere normen voldoen dan mensen buiten de sport, zoals bij het gebruik van prestatie bevorderende middelen. Een pijnstillers als oxycodon kan door de dokter worden voorgeschreven, maar het gebruik ervan kan een overtreding van het dopingreglement opleveren. Tot slot kan het zijn dat in de sport dezelfde norm geldt als in het maatschappelijk verkeer, maar dat de kans op overschrijding van deze norm in de sportieve context groter is. Zo kan zich eerder en vaker een gelegenheid voordoen waarbij de lichamelijke integriteit wordt geschonden vanwege bijvoorbeeld lichamelijk contact bij trainingen of intensieve samenwerking in teamverband. Mede in dat licht heeft de sportsector ervoor gekozen om aanvullende gedragsregels te maken, bijvoorbeeld over de houding van een trainer ten opzichte van diens pupillen, ook als deze meerderjarig zijn.

Bij normoverschrijding in individuele gevallen kan op verschillende wijzen worden opgetreden. Betrokkenen kunnen hierover in gesprek gaan, het verband waarin de sporter actief is kan

maatregelen nemen (zoals gedragsregels opstellen of afspraken met betrokkenen maken) en het incident kan strafrechtelijk worden behandeld. Een specifieke mogelijkheid is door tuchtrechtelijk onderzoek en tuchtrechtspraak binnen de sport.¹¹

In het sporttuchtrecht kan onderzoek worden gedaan naar de overschrijding van door de sport geformuleerde en toepasbare normen, met als doel dat maatregelen worden genomen om te zorgen dat de norm gehanteerd wordt en sporters worden beschermd. Met tuchtrechtspraak wordt vastgesteld of er sprake is van een tuchtrechtelijk sanctioneerbare gedraging en vervolgens de gelegenheid weggenomen waarin de specifieke beschuldigde deze of gerelateerde gedragingen binnen een sportieve context kan herhalen. Kort gezegd wordt vastgesteld of er een tuchtrechtelijke overtreding heeft plaatsgevonden en worden verenigingsrechtelijke maatregelen genomen om te voorkomen dat het nog een keer kan gebeuren.

Preventie en vergelding in het tuchtrecht

Het tuchtrecht heeft volgens geïnterviewden op verschillende manieren werking. De **specifiek preventieve werking** van het tuchtrecht vloeit voort uit de mogelijkheid om maatregelen te nemen ten aanzien van een veroordeelde beschuldigde om te voorkomen dat een feit zich herhaalt. Maatregelen bestaan dan bijvoorbeeld uit het wegnemen van een gelegenheid door schorsing of verbod. Deze werking is volgens sommige geïnterviewden het hoofddoel, in aanvulling op andere vormen van handhaving zoals via het strafrecht. Daarnaast zou er ook een **generaal preventieve werking** van tuchtrecht uitgaan, waarbij de handhaving van de sportnormen ervoor zorgt dat ook andere sporters zich hieraan houden. En tot slot beschrijven enkele geïnterviewden de mogelijk **vergeldende werking**, waarbij door het opleggen van een maatregel het slachtoffer de ervaring heeft dat er rechtsherstel plaatsvindt. Dit is geen eigenlijk doel van het tuchtrecht, maar dit kan wel zo voelen voor betrokkenen of betrokkenen kunnen dergelijke verwachtingen hebben. Daarom is verwachtingsmanagement en communicatie op dit punt erg belangrijk ten aanzien van personen die een melding willen doen.

Naast het tuchtrecht bestaat er ook geschilbeslechting binnen de sport.¹² Vaak vindt dit plaats door middel van (sport)arbitrage. Onderscheidend is het dat in tuchtrechtelijke zaken het sanctioneren van overtreding(en) van het tuchtrecht centraal staat, terwijl bij geschillenbeslechting het oplossen van het geschil tussen partijen en het vinden van een oplossing centraal staat.¹³ Geschilbeslechting betreft meestal horizontale geschillen tussen leden van of aangeslotenen bij de sportorganisatie. Tuchtrecht ziet op de verticale verhouding waarbij sportorganisaties sanctionerende maatregelen opleggen aan hun leden of aangeslotenen bij de organisatie.

Het tuchtrecht is niet de enige weg voor het behandelen van een melding. Indien de melding betrekking heeft op een strafbare gedraging, kan deze worden aangegeven bij de politie. Daarnaast is ook mogelijk dat sportorganisaties via *mediation*, het nemen van maatregelen binnen de sportorganisatie of 'het goede gesprek' tot een oplossing komen.

¹¹ Verder verwijzen we naar tuchtrechtelijk onderzoek en tuchtrechtspraak als 'tuchtrecht'.

¹² Ook wel arbitrage genoemd.

¹³ D. Koolaard, 'Geschilbeslechting en Tuchtrecht', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 55.

Het tuchtrecht is op een bepaalde groep binnen de sport van toepassing

Sporters die in Nederland actief zijn, kunnen zelfstandig, in ondernemend of in georganiseerd verband sporten. De meeste sporters doen dit op amateurniveau, maar een groep sporters is professioneel actief. Daarbij kan er sprake zijn van een dienstverband. Binnen de georganiseerde sport zijn de organisaties voornamelijk als verenigingen georganiseerd.¹⁴ Meestal maken deze verenigingen deel uit van een collectief verband: de sportbond. Sportbonden zijn in de regel onderdeel van internationale sportfederaties en aangesloten bij NOC*NSF. Daardoor ontstaat een piramidestructuur waarbij sportverenigingen zowel nationaal als internationaal onderdeel zijn van een groter sportverband. Deze variëteit maakt dat verschillende organisaties invloed hebben op de normen die aan sporters worden opgelegd. Sporttuchtrecht geldt voor het overgrote deel enkel in de georganiseerde sport van bonden, aangesloten stichtingen en verenigingen waar sporters als leden of deelnemers aan verbonden zijn.¹⁵

De sportvereniging is veelal lid van de sportbond, die eveneens als vereniging is georganiseerd, welke weer lid kan zijn van NOC*NSF. Zowel deze laatste als de sportbond nemen bepalingen op in hun statuten en reglementen over de organisatie van het tuchtrecht en reglementen waarin sport-specifieke normen zijn opgenomen, waar de sportverenigingen aan moeten voldoen.

Deze piramidestructuur heeft effect op het sporttuchtrecht. Leden van sportverenigingen zijn aan het sporttuchtrecht gehouden doordat een orgaan van de vereniging in de verenigingsstatuten of reglementen bevoegd is gesteld voor het 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.¹⁶ Door lidmaatschap van de vereniging wordt het tuchtrecht op de leden van toepassing. Veel sportverenigingen die indirect lid zijn van NOC*NSF, zijn lid van een sportbond waardoor zij onderworpen zijn aan het tuchtrecht van die bond, wat in voorkomende gevallen is uitbesteed aan het ISR. Sommige sportverenigingen zijn aan andere sporttuchtrechtspraak gebonden door de sportbond waarbij ze zijn aangesloten voor tuchtrecht op het gebied van matchfixing of grensoverschrijdend gedrag. Zo hebben de voetbalbond KNVB en hockeybond KNHB op bepaalde thema's eigen tuchtrechtstelsels. Deze manier van gebondenheid maakt dat tuchtrecht dan ook hoofdzakelijk via het verenigingsrecht op betrokkenen in de sport van toepassing is. Het is echter ook mogelijk dat het via een arbeidsovereenkomst, contract of bijvoorbeeld licenties van toepassing is op de relatie tussen de sporter en de sportorganisatie.¹⁷

¹⁴ M.I. van Dijk, Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017 (32), p. 93. Afwijkend zijn de betaaldvoetbalorganisaties die als vennootschap kunnen zijn georganiseerd. Deze organisaties zijn echter op eenzelfde wijze aan het tuchtrecht gebonden.

¹⁵ Afwijkend is de toepasbaarheid van het Dopingreglement van het ISR op sporters en aangesloten ondernemingen van de Vechtsportautoriteit.

¹⁶ F.C. Kollen, De vereniging in de praktijk, Deventer: Kluwer 2007, p. 208.

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

Verplichtingen opgelegd door verenigingen

Verenigingen zijn rechtspersonen die worden opgericht op grond van een notariële akte waarin de statuten worden opgenomen. Onderscheidend kenmerk van verenigingen is dat zij leden hebben. In de statuten staan de organen benoemd van de rechtspersoon, waaronder het bestuur en de algemene ledenvergadering. Aan deze organen kunnen bevoegdheden toekomen. Een vereniging kan ook rechtspersonen als leden hebben, zoals bijvoorbeeld bij sportbonden veelal het geval is. Sportverenigingen vormen daarbij de hoofdmoot van de leden van de sportbond.

Verenigingen mogen verplichtingen opleggen aan leden en er gevolgen aan verbinden als deze verplichtingen niet worden nagekomen. Zowel aan de verplichtingen die een vereniging mag opleggen als aan de gevolgen die een vereniging hieraan mag verbinden, zijn grenzen. Zo zullen de gevolgen met name de verhouding van het lid met de vereniging of met andere leden regelen (uitsluiting, schorsing of royement), maar kan een lid niet de vrijheid worden ontnomen. Binnen het tuchtrecht is vaak de eerste vraag of de reglementen van toepassing zijn op de beschuldigde. Als een beschuldigde niet door de reglementen wordt gebonden (bijvoorbeeld omdat deze geen lid is van een vereniging) kan deze niet tuchtrechtelijk worden veroordeeld.

In de regel bestaat de mogelijkheid beroep aan te tekenen tegen een tuchtrechtelijke uitspraak binnen de tuchtrechtelijke organisatie bij een commissie van beroep. Daarna kan - als de tuchtreglementen dit bepalen - de uitspraak aan worden gevochten bij het *Court of Arbitration for Sport (CAS)* in Lausanne, Zwitserland en vervolgens (op beperkte gronden) bij het Zwitserse federale gerecht.¹⁸ In de praktijk komt het weinig voor dat in Nederlandse tuchtrechtprocedures wordt doorgeprocedeerd tot het CAS. Het is ook mogelijk om het tuchtrechtelijk besluit bij de civiele rechter aan te vechten, hoewel deze marginaal (terughoudend) dient te toetsen en niet op de stoel van het tuchtrechtelijk orgaan dient te gaan zitten. Dat maakt dat in dergelijke situaties vooral wordt beoordeeld of formaliteiten juist zijn gevolgd en het tuchtrechtelijk orgaan in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen.¹⁹

Het tuchtrecht heeft vergelijkbare procedures, maar wijkt af van het strafrecht

De tuchtrechtelijke normen op het gebied van seksuele intimidatie, ander grensoverschrijdend gedrag, doping en matchfixing raken vaak ook normen die in het strafrecht worden gehandhaafd. Soms wordt tegelijkertijd met een tuchtrechtelijke melding ook een strafrechtelijk traject doorlopen. Daarnaast deelt het tuchtrecht veel karakteristieken met het strafrecht vanwege de manier waarop onderzoek wordt gedaan en partijen in het proces worden betrokken. In deze paragraaf kijken we daarom naar de relatie tussen het tucht- en het strafrecht.

Het tuchtrecht handhaaft – tuchtrechtelijke – reglementen ten opzichte van de sporters en betrokkenen waarop deze reglementen van toepassing zijn. Daarin wordt jurisprudentie gevormd op basis van normen die door de sector zelf worden ontwikkeld. Dat geldt ten aanzien van de materiële normen (welke gedragingen te beoordelen zijn door de tuchtrechter) als ook voor de formele normen (aan welke eisen het proces van de totstandkoming van de tuchtrechtelijke uitspraak dient te voldoen). Geheel vormvrij zijn deze normen niet; de civiele rechter kan toetsen of aan de formele

¹⁸ M.I. van Dijk, Sporttuchtrecht 2.0, RegelMaat 2017 (32), p. 95-96.

¹⁹ 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.

eisen is voldaan en of het tuchtrechtelijk orgaan in redelijkheid tot de uitspraak heeft kunnen komen.²⁰ Ook wordt algemeen aangenomen dat het recht op een eerlijk proces (art. 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) deels van toepassing is op het sporttuchtrecht.²¹

Onderscheid materiële en formele normen

Materiële normen zijn normen waarin staat welke gedraging niet is toegestaan. Dat is bijvoorbeeld dat het verboden is te stelen. **Formele normen** gaan over hoe er bij een mogelijke overtreding van een materiële norm gehandeld mag worden. Dat gaat bijvoorbeeld over dat de politie iemand mag aanhouden als deze persoon wordt verdacht van een strafbaar feit.

Een melder kan zowel aangifte doen bij de politie en daarmee een strafrechtelijke procedure aanvangen als onder het tuchtrecht een melding van een normoverschrijding. Onder het strafrecht kan een ieder die van een strafbaar feit kennis draagt, hiervan aangifte doen.²² In het geval van verkrachting zijn zij die hiervan kennis hebben, zelfs tot aangifte verplicht.²³ Onder het tuchtrecht bepalen de reglementen wie toegang heeft tot de tuchtrechter. Hiervoor geldt dat in het geval van verkrachting, de verplichting tot het doen van aangifte in het strafrecht zich ook tot betrokkenen bij de tuchtprocedure kan uitstrekken.

De gelijktijdige behandeling van een melding/aangifte in het tuchtrecht en strafrecht kan op bepaalde punten tot samenloop leiden. Zo is het voorstelbaar dat een tuchtrechtelijk onderzoek eerder dan, of gelijktijdig met het strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt, dat informatie uit de tuchtprocedure wordt gevorderd door de officier van justitie of dat binnen het tuchtrecht eerder een oordeel wordt gegeven dan door de strafrechter.

Omdat tuchtrechtelijke en strafrechtelijke processen verschillende gronden en processen kennen, kan het voorkomen dat de uitkomsten van elkaar verschillen. Zo kan iemand in het strafrecht worden vrijgesproken, maar onder het tuchtrecht worden veroordeeld. Dit kan moeilijk te begrijpen zijn voor betrokkenen bij het tuchtrechtelijk proces. Het sporttuchtrecht is daarin niet uniek; samenloop met andere vormen van melding komt ook voor in bijvoorbeeld de jeugdzorg. In dit veld is eveneens slechts beperkte coördinatie mogelijk.

Het sporttuchtrecht is van individuele bonden kan afwijken van het ISR

Tuchtrechtspleging binnen de sport wordt in beginsel door sportbonden uitgevoerd. Veel sportbonden hebben hierbij op aspecten de tuchtrechtspleging belegd bij het ISR, maar er zijn ook bonden die (een deel van) de tuchtrechtspleging binnen de eigen bond uitvoeren. Hier kan het aantal meldingen en tuchtrechtelijke uitspraken omvangrijk zijn. Zo behandelt de KNVB jaarlijks 18.500 meldingen binnen het tuchtrecht en de KNHB ongeveer 450 zaken per jaar. Hierbij stellen deze bonden ook zelf de gedragsnormen op. Daarnaast heeft NOC*NSF blauwdrukken opgesteld voor reglementen op het gebied van seksuele intimidatie en matchfixing die bijdragen aan de uniformering van de juridische kaders. Deze blauwdrukken dienen als minimumbepalingen voor gedragsnormen die bonden behoren in te stellen, maar sportbonden kunnen nog aanvullende normen stellen.

²⁰ D. Koolaard, 'Geschildbeslechting en Tuchtrect', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 93; M.I. van Dijk, *Tuchtrect in de sport, Moet de overheidsrechter wel op de reservebank blijven zitten?*, *Tijdschrift Tuchtrect* 24-02-2022, afl. 1, p. 8.

²¹ Zie o.a. W. Bos & H. de Doelder, *Berechting van 'sportief' wangedrag; aspecten van straf- en tuchtrect in de sport*, *Justitiële Verkenningen*, 28(3), 2002, p. 62-63; D. Koolaard, 'Geschildbeslechting en Tuchtrect', in: S.F.H. Jellinghaus (red.), *Capita Sportrecht*, Antwerpen / 's-Hertogenbosch: Gompel&Svacina 2021, p. 55.

²² Art. 161 van het Wetboek van Strafvordering, verder Sv.

²³ Art. 160, lid 1 Sv jo 242 van het Wetboek van Strafrecht, verder Sr.

De reglementen van de KNVB en KNHB met betrekking tot algemeen tuchtrecht (voor amateursport) en seksuele intimidatie bevatten een vergelijkbare procedure als die door het ISR wordt gevoerd. Toch wijken deze reglementen op punten af van vergelijkbare reglementen van het ISR. Zo kennen de reglementen van de KNHB bijvoorbeeld niet de rol van aanklager, maar wordt deze door de sportbond vervuld.²⁴

Voor de reglementen van het ISR geldt (net als voor de reglementen van de KNHB) dat het reglement wordt gebruikt dat ten tijde van de tuchtrechtelijke zitting geldig is. De KNVB heeft ervoor gekozen dat het reglement wordt gebruikt dat op het moment van overtreding gold of het huidige reglement, waarbij het reglement wordt gebruikt dat in het voordeel van de beschuldigde is. Daarnaast zijn door de KNVB de rechten van de beschuldigde scherper gedefinieerd, zoals het specificeren van het recht op een afschrift van het dossier, waarbij minimale eisen aan het dossier zijn gesteld.

Melders die stellen slachtoffer te zijn hebben niet altijd directe toegang tot het tuchtrecht van sportbonden. Evenals bij het ISR wordt door deze melders melding gedaan, waarna de aanklager/sportbond deze melding beoordeelt. Bij het ISR hebben deze melders de mogelijkheid om de tuchtcommissie te verzoeken de melding alsnog te behandelen indien de aanklager besluit geen tuchtrechtelijke procedure te beginnen. Dat is bij andere sportbonden niet altijd het geval.

In vergelijking met andere systemen wijkt het Nederlandse sporttuchtrecht op onderdelen af

In het onderzoek is ook gekeken naar het sporttuchtrecht in andere landen, met name België en Finland. In deze beide landen zijn voor bepaalde thema's specifieke normen voor de sportsector opgesteld, die via tuchtrechtelijke instanties worden gehandhaafd. In deze jurisdicties zijn recente ontwikkelingen zichtbaar op het gebied van grensoverschrijdend gedrag. Op het gebied van doping is de WADA-structuur zichtbaar, wat ermee samenhangt dat deze verplicht is. Ook ten aanzien van matchfixing lijkt er convergentie onder invloed van internationale ontwikkelingen. In tuchtrechtssystemen voor andere sectoren (in deze vergelijking de jeugdzorg en advocatuur) zijn veel van de procesmatige keuzes uit het sporttuchtrecht herkenbaar, alhoewel de onderzoeksfunctie op een andere manier wordt ingevuld.

Het Nederlandse systeem wijkt echter ook af van hoe dit is georganiseerd in België en Finland. In Vlaanderen stellen sportbonden zelf de materiële normen op. Het Vlaams Sporttribunaal is aangewezen voor het onderzoek en rechtspreken op grond van meldingen en heeft formele regels op het gebied van tuchtrecht, maar toetst of een gedraging leidt tot een overtreding van een norm die door de sportbond is opgesteld. In Finland zijn de normen centraal ontwikkeld door het Fins Olympisch Comité, maar is het Finse integriteitscentrum voor de sport belast met het behandelen van meldingen. Daarmee is de normstellende taak in deze jurisdicties dus ook in organisaties gescheiden van de uitvoerende en rechtsprekende taak. Overigens zijn in deze jurisdicties minder ervaringen met tuchtrechtspleging op het gebied van grensoverschrijdend gedrag dan bij het ISR.

Het sporttuchtrecht verschilt in aard van het tuchtrecht dat van toepassing is in de advocatuur of jeugdzorg. In de Advocatenwet is een open en publieke norm vastgelegd in artikel 49. Dat wil zeggen dat in dat artikel in vrij algemene zin door de wetgever is bepaald welk gedrag een advocaat dient te tonen. Het sporttuchtrecht kent een dergelijke publiekelijke en open norm niet: daarin zijn concrete gedragingen geformuleerd door de sportsector zelf, maar zijn deze niet door de wetgever opgelegd. In de jeugdhulpverlening zijn gedragsnormen meer concreet geformuleerd dan in de advocatuur,

²⁴ Het reglement seksuele intimidatie van de KNHB en de reglementen van het ISR kennen de bewijslat van aannemelijkheid, waar de andere reglementen van de KNHB en KNVB vereisen dat de tuchtrechters de overtuiging hebben dat de overtreding is begaan door de beschuldigde.

maar is deze norm eveneens niet wettelijk vastgelegd. Deze tuchtrechtsystemen delen echter dat er vanuit het tuchtrecht wordt gereflecteerd op hoe passend het gedrag is van een professional binnen de sector, waarbij de sector in belangrijke mate zelf bepaalt welk gedrag binnen de beroepsgroep dient te gelden.

Het ISR

Het ISR is in 2003 opgericht met als doel om bij te dragen aan een veilige sportinfrastructuur in Nederland op het gebied van sportrecht. De missie die het ISR heeft geformuleerd ziet toe op het op onafhankelijke wijze bijdragen aan een veilig en eerlijk sportklimaat, door het betrouwbaar en deskundig organiseren van tuchtrechtspraak en geschillenbeslechting voor aangesloten sportorganisaties.

Het ISR kent vijf reglementen waarop tuchtrecht en geschilbeslechting wordt behandeld: het Algemeen Tuchtrecht, het Reglement Seksuele Intimidatie, het Reglement Matchfixing, het Reglement Doping en het Reglement Arbitrage. Op het moment van schrijven van dit rapport hebben 81 sportbonden en -organisaties zich aangesloten bij het ISR voor één of meer reglementen. Daarmee valt meer dan negentig procent van alle sportbonden onder (ten minste een deel van) de tuchtrechtspleging van het ISR.²⁵ Dat betekent niet dat ook negentig procent van de sporters valt onder de reglementen van het ISR: veel sporters sporten in ondernemend verband of zelfstandig, of zijn aangesloten bij sportbonden die op bepaalde thema's eigen tuchtrechtspleging hebben. De meeste bonden zijn aangesloten voor de reglementen omtrent Seksuele Intimidatie (vierenzeventig bonden) en Doping (drieënzeventig). Drieënveertig bonden zijn aangesloten voor de reglementen Algemeen Tuchtrecht en Matchfixing.

Het ISR is als stichting georganiseerd

Het ISR is een stichting onder Nederlands recht en wordt voornamelijk gefinancierd via subsidie vanuit het ministerie van VWS en NOC*NSF. De stichting heeft een bestuur van (maximaal) vijf personen. Op dit moment zijn er vier bestuursleden actief. Bestuursleden worden door de overige bestuursleden benoemd, mits het NOC*NSF geen bezwaar heeft tegen hun benoeming. Het bestuur is bevoegd reglementen vast te stellen, te wijzigen of buiten werking te stellen (art. 10, lid 1 van de statuten van het ISR).

Via de reglementen is een aantal onderdelen van het ISR ingesteld: de aanklager, de onderzoekscommissie, de tuchtcommissie, geschillencommissie, en de commissie van beroep.

De stichting heeft sinds 2017 een pool van aanklagers.²⁶ Hiermee zouden tuchtmeldingen beter moeten worden opgevolgd en de procedures beter moeten verlopen. Doel hierbij is om de beoordeling van zaken onafhankelijk te doen, zonder risico op belangenconflicten als die taak bij de sportbond ligt. Deze aanklagers treden op namens sportbonden die de aanklager als orgaan van hun organisatie in de statuten hebben erkend en hierin de meest recente versie van de reglementen hebben opgenomen. De aanklagers beoordelen binnengekomen meldingen en kunnen naar aanleiding hiervan een onderzoek instellen. Zij worden administratief ondersteund door casemanagers. Na de voltooiing van het onderzoek neemt de aanklager een besluit over de afwikkeling van een melding. Indien de melding ziet op een sportorganisatie die de aanklager in haar statuten (nog) niet heeft erkend, dient de melder of de sportbond deze stappen zelf te nemen. In de

²⁵ ISR Bondenbijeenkoms, 13-04-22, p.3

²⁶ <https://www.isr.nl/aanklager>, geraadpleegd op 29 augustus 2022.

praktijk worden deze meldingen dan niet doorgezet naar een tuchtcommissie. Mocht dat wel gebeuren kan de melder of sportbond in theorie direct een aangifte bij de tuchtcommissie indienen.

Melding en onderzoek worden door gescheiden organen binnen het ISR gedaan

Bij het ISR kunnen meldingen worden ingediend door aangesloten partijen (bij verenigingen aangesloten leden of sportorganisaties) tegen andere aangesloten partijen. In de praktijk kan dat al door het sturen van een e-mail waarin melding over een vermoedelijke tuchtrechtelijke overtreding wordt gedaan. Als een sportorganisatie of begeleider bekend wordt met een overtreding van bepaalde reglementen is er zelfs sprake van een meldplicht.²⁷

Na de melding kan de aanklager beoordelen of het ISR bevoegd is om de casus in behandeling te nemen en een onderzoek te laten instellen. Als dat het geval is, wijst de aanklager een onderzoekscommissie aan (in de praktijk bestaande uit minimaal twee onderzoekers). De onderzoekers horen doorgaans de melder, het slachtoffer (als deze niet dezelfde persoon zijn) en eventuele andere betrokkenen. Gedurende het onderzoek kan de aanklager ook ordemaatregelen voorstellen aan het bestuur van een sportbond.

De beschuldigde wordt als mogelijk direct of binnen een paar dagen op de hoogte gesteld van de melding bij het ISR. In de praktijk kan dit niet altijd; in die gevallen wordt op de achtergrond en discreet onderzoek gedaan, en zijn vaak al andere betrokkenen gehoord. De beschuldigde krijgt een brief waarin het onderzoek wordt aangezegd. Daarbij formuleert de aanklager de veronderstelde gedraging die tot een mogelijke overtreding van tuchtrechtreglementen heeft geleid. In deze brief wordt daarnaast verwezen naar ondersteuningspunten van het ISR en het CVSN. Na de brief vindt een onderzoeksgesprek met de beschuldigde plaats, waarbij aan de hand van een checklist de beschuldigde wordt medegedeeld welke rechten en plichten deze heeft. Een soortgelijke checklist wordt ook gebruikt voor melder en getuigen.

Een beschuldigde mag zich altijd juridisch laten bijstaan. Het NOC*NSF heeft via NL Sporter een beperkte regeling ingesteld voor de gedeeltelijke financiering van rechtskundige hulp. Deze regeling geldt echter alleen in doping- en matchfixingszaken, en heeft enkel betrekking op topsporters die lid zijn van NL Sporter. Daarmee kan een beschuldigde in deze gevallen juridische ondersteuning krijgen gedurende de tuchtrechtsgang.

Na afloop van de onderzoeksgesprekken stelt de onderzoekscommissie een dossier op en draagt dit over aan de aanklager. De aanklager kan de volgende besluiten nemen: dat hij niet bevoegd is (indien dat niet reeds voor het geven van de onderzoeksopdracht is besloten), het dossier seponeren, een schikkingsvoorstel doen aan de beschuldigde, de zaak voorleggen aan de tuchtcommissie. In geval van vermoedelijke strafrechtelijke overtredingen, moet de aanklager (los van de tuchtrechtelijke behandeling) de zaak onder de aandacht brengen van politie en OM. Straf- en tuchtrechtelijke trajecten kunnen parallel of aansluitend lopen.

Tussen het binnenkomen van de melding en de uitspraak van de tuchtrechter kunnen enkele maanden zitten. Een volledige procedure kan veel langer duren, vooral als er ook een strafrechtelijk onderzoek loopt dat eerst moet zijn afgerond voordat de aanklager de zaak verder kan beoordelen.

²⁷ Art. 3, tweede lid van het reglement seksuele intimidatie, art. 5, eerste lid van het reglement matchfixing.

Reglementen

Binnen het tuchtrecht kan in algemene zin onderscheid worden gemaakt tussen reglementen die van meer procedurele aard (formele normen) zijn en van materiële aard (materiële normen). De formele normen regelen op welke manier een melding wordt behandeld, hoe het onderzoek wordt beoordeeld, hoe de relaties tussen de onderzoeks- en rechtssprekende activiteiten zijn, de rechten van partijen daarin, voorlopige voorzieningen, straffen en maatregelen en de manier waarop eventuele zittingen zijn geregeld. Het ISR werkt op dit moment aan nieuwe conceptreglementen, waarbij dit onderscheid verder wordt geconcretiseerd in één uniform formeel reglement en de diverse materiële reglementen (SI, matchfixing en algemeen). Voor dopingzaken is het format van WADA leidend.

Op het gebied van materiële normen worden vaak de gebieden seksuele intimidatie en ongewenst gedrag, matchfixing en doping onderscheiden. Bij het ISR zijn de regels omtrent seksuele intimidatie in het reglement SI opgenomen. Hierin worden gedragsregels opgenomen die betrekking hebben op bepaalde typen normoverschrijdingen. Ander grensoverschrijdend gedrag (zonder seksuele connotatie) is beschreven in het algemeen tuchtrechtreglement. Sportbonden zijn vooral aangesloten voor de reglementen betreffende seksuele intimidatie en doping (tabel 1). De omvang van de bond verschilt echter, waardoor het aantal aangesloten sportbonden geen weerslag geeft van het aantal sporters waarop de reglementen betrekking hebben.

Tabel: Aangesloten sportorganisaties per reglement van het ISR (december 2022)²⁸

REGLEMENT	AANTAL AANGESLOTEN ORGANISATIES
Algemeen tuchtrecht	43
Seksuele intimidatie	74
Matchfixing	43
Doping	73
Geschillen	44

In het geval van doping is er een sterke internationale component die de normen bepaalt die in het Dopingreglement zijn opgenomen. Ten aanzien van dit thema is het Dopingreglement van het ISR de enige normstelling voor sporters. Dat heeft met het strikte beleid van de WADA te maken. Voor dit soort overtredingen wordt door de Dopingautoriteit het voornaamste deel van het onderzoek verricht en bepaald of een casus aangebracht dient te worden bij de tuchtcommissie. In dat geval rapporteert de Dopingautoriteit haar bevindingen aan de sportbond en aanklager. De aanklager van het ISR brengt de zaak, namens de verantwoordelijke sportbond, aan bij de tuchtcommissie.

²⁸ Bron: website ISR

Ten aanzien van machtsmisbruik zijn er 38 bonden die niet bij het ISR zijn aangesloten voor het algemeen tuchtreglement, maar hiervoor uitgaan van eigen reglementen voor zover deze voorzien in regels rondom machtsmisbruik (dit hoeft niet het geval te zijn). Ook voor seksuele intimidatie geldt dit in mindere mate, waarbij geldt dat bonden verplicht zijn om hier tuchtrechtelijke regels voor op te stellen. Zo hebben bijvoorbeeld de hockeybond en de tafeltennisbond eigenstandige tuchtrechtelijke regels. Om een minimumstandaard voor deze normen te garanderen, heeft NOC*NSF een blauwdruk ontwikkeld voor normen op het gebied van seksuele intimidatie en matchfixing waarmee bepaalde gedragingen voor alle sporten als onwenselijk worden beschouwd. Daarbij kan natuurlijk de context van de sport een rol spelen bij de uiteindelijke beoordeling of een gedraging onaanvaardbaar was. Het type tuchtrechtzaken dat binnen deze context door bonden zelf wordt behandeld, heeft betrekking op het gedrag op en rond de wedstrijd, waarbij bonden vaak op korte termijn willen acteren. Het tuchtrecht richt zich dan in grotere mate op de maatregelen die de vereniging neemt om herhaling van ongewenst gedrag te voorkomen.

Voor matchfixing zijn 44 bonden aangesloten bij het ISR. Ook voor dit onderwerp heeft NOC*NSF een blauwdruk ontwikkeld. In interviews kwam naar voren dat veel bonden zich bij het ISR aansluiten omdat er slechts een beperkt aantal meldingen van matchfixing bij afzonderlijke bonden langskomen en de kennis en ervaring die hierbij wordt opgedaan, daardoor moeilijk is te behouden. Daarnaast wordt vaak vermeld dat de onderzoeken naar matchfixing intensief zijn. Niet iedere bond kan daarvoor voldoende capaciteit inzetten.



/ 4 Knelpunten huidige governance

In dit hoofdstuk geven we een analyse van de knelpunten in de huidige governance voor veiligheid en integriteit in de sport, waaronder de inrichting van het tuchtrecht. Het functioneren van het ISR bespreken we in een afzonderlijk hoofdstuk.

In de analyse kijken we meer generiek naar de thema's in plaats van te starten met een specifieke analyse. Een eerste vraag daarbij is in hoeverre een dergelijke overkoepelende analyse zinvol is. Verschilt de problematiek, en de knelpunten die bestaan in de aanpak daarvan, niet teveel onderling? Onze eerste conclusie hierbij is dat er op punten grote verschillen bestaan in de governance tussen cross-thematische blik ontstaat een zinvol beeld van het stelsel. Hieronder nemen we die blik als uitgangspunt, en benoemen we waar knelpunten specifiek spelen voor de diverse thema's. Daarnaast kijken we in de knelpunten naar zowel topsport, breedtesport als ondernemende sport. Ook hier geldt dat we het specifiek benoemen waar een knelpunt voor één van deze sportverbanden speelt.

Een uitgebreidere analyse van knelpunten per thema is te vinden in de bijlagen (overzichten governance en problematiek).

We gebruiken het begrip 'knelpunt' hier voor een factor die een effectieve samenwerkingsaanpak van problematiek in de weg zit. Niet elk knelpunt kan of moet opgelost worden. Bij sommige knelpunten gaat het (deels) om contextuele factoren waar actoren simpelweg mee om moeten leren gaan.

We hebben de knelpunten ingedeeld naar vijf niveaus

Opgave	het karakter en de definitie van de problematiek, en de opvatting hierover bij actoren.
Systeem	de vormgeving van het stelsel als geheel, de inrichting van (systeem) regie, sturing en toezicht.
Institutioneel	de taken, rollen en verantwoordelijkheden van partijen in het systeem.
Tuchtrecht	de inrichting van het tuchtrecht, met hierbinnen de taken, rollen en verantwoordelijkheden van verschillende partijen.
Uitvoering	de uitvoering binnen organisaties, de samenwerking tussen partijen en de uitwerking hiervan op de sporter.

We bespreken het tuchtrecht in een aparte paragraaf, gezien de specifieke rol van het tuchtrecht in het bredere systeem en de specifieke knelpunten die daarin spelen.

4.1 Opgave

Actoren hanteren in de praktijk niet altijd eenduidige definities

In tuchtreglementen is de betekenis en terminologie van verschillende thema's (seksuele intimidatie, matchfixing en doping) helder beschreven. Echter, tussen actoren bestaat soms onduidelijkheid over wanneer we spreken van veiligheid en integriteit in de sport en vervolgens in welke thema's/onderwerpen dit is op te delen. Bij grensoverschrijdend gedrag speelt met name (verschuivende) normstelling: waar liggen precies de grenzen en wanneer spreken we wel en ook niet van grensoverschrijdend gedrag. Soms wordt een brede definitie gehanteerd en soms wordt grensoverschrijdend gedrag juist smal ingevuld. Bij matchfixing zien wij dat de betekenis van de problematiek aan het verschuiven is van 'het fixen van een wedstrijd' (smal) naar 'sportfraude' (breed). Bij criminele inmenging zijn er verschillende indicatoren die gebruikt kunnen worden om problematiek te signaleren; inzicht in ernst en prevalentie is sterk afhankelijk van welke indicator gebruikt wordt. Zo bestaat er duidelijk een onderscheid tussen crimineel weldoenerschap en, bijvoorbeeld, personen die criminele activiteiten ondernemen op de vereniging.

Er is nog onvoldoende kennis over de dynamiek en prevalentie van de problematiek

Mede door begripsonduidelijkheid bestaat verschil van zicht op de problematiek rondom grensoverschrijdend gedrag, matchfixing en criminele inmenging. Er zijn verschillende onderzoeken naar prevalentie gedaan, maar de incidentie (op basis van het aantal meldingen bij CVSN en andere meldpunten) lijkt niet altijd te stroken met deze cijfers. Daarbij komt dat kennis over de problematiek en een urgentiebesef landelijk (NOC*NSF) een stuk groter is dan lokaal (sportverenigingen). Zo is kennis over prevalentie van matchfixing en ernst van de problematiek niet over alle organisaties in de sportsector verspreid. Ook hebben veel partijen (zeker sportorganisaties zelf) nog weinig zicht op de prevalentie van grensoverschrijdend gedrag, wat zich uit in aannames dat de problematiek bij hen niet voorkomt. Er is op veel plekken beperkt kennis over het karakter en uitingsvormen van de problematiek, welke culturele dynamieken problematiek in stand houden, en wat zowel institutioneel als gedragsmatig (bijvoorbeeld omstandersgedrag) gedaan kan worden om grensoverschrijdend gedrag tegen te gaan. Onderzoek dat is uitgevoerd, richt zich vrijwel alleen op de georganiseerde sport. In de ondernemende sport geldt dit knelpunt in nog sterkere mate.

Met name bij grensoverschrijdend gedrag is normbepaling een grote uitdaging

Grensoverschrijdend gedrag is een probleem waar we in onze samenleving al langere tijd mee worstelen en wat in de laatste jaren veel aandacht heeft gekregen. In de 'oude' sportcultuur is de uitdaging des te ingewikkelder, omdat betrokkenen gewend zijn zich primair te richten op sportprestaties, en niet in de eerste plaats op een veilig klimaat. Als gezegd is de aandacht voor grensoverschrijdend gedrag sterk toegenomen. Het publieke debat is continu in ontwikkeling en steeds meer durven mensen zich (met terugwerkende kracht) uit te spreken over het onderwerp. Mede hierdoor verschuiven de maatschappelijke normen over wat aanvaardbaar en wenselijk gedrag is. Dit geldt zeker voor emotioneel en fysiek grensoverschrijdend gedrag. Daarbij kan het zijn dat over deze normen niet op ieder niveau (spelregels, verenigingen, instituten) overeenstemming is. Dit is voor betrokkenen soms moeilijk bij te houden. Wat tien jaar geleden normaal was, is nu mogelijk grensoverschrijdend. Natuurlijk zijn er ook grenzen die van alle tijden zijn. De sportsector is al geruime tijd bezig met dit thema, maar het is een uitdaging gebleken om goed mee te bewegen met de ontwikkelingen door de jaren heen.

4.2 Systeem

De stelstelverantwoordelijkheid voor veiligheid en integriteit in de sport is niet helder

Binnen de sport zien meerdere partijen zichzelf in een bepaalde mate verantwoordelijk voor veiligheid en integriteit. Van oorsprong is de georganiseerde sport een maatschappelijke sector met een relatief grote autonomie en hoge zelforganisatiegraad. De ondernemende sport kent eveneens een relatief grote autonomie vanuit ondernemerschap. De rijksoverheid heeft sinds circa de jaren '80 slechts een beperkte rol in de sturing op de sector. Tegelijkertijd reiken de problemen rondom veiligheid en integriteit verder dan de sector zelf, en is er op punten meer nodig om de problematiek aan te pakken dan sportorganisaties aan kunnen. Dit heeft tot gevolg dat NOC*NSF naar de overheid kijkt als (stelsel)verantwoordelijke, terwijl de rijksoverheid zoekend is waar zij kan ondersteunen en terughoudend is om de verantwoordelijkheid van de sport over te nemen. Zowel NOC*NSF als VWS zien zichzelf als 'stelselverantwoordelijk', maar de verantwoordelijkheidsverdeling en samenwerking tussen beide is niet altijd duidelijk. In de ondernemende sport lijkt het beleggen van stelstelverantwoordelijkheid vooralsnog geen onderwerp van gesprek te zijn geweest.

Afhankelijk van het thema zien we bij dit knelpunt verschillende dynamieken:

- ▶ De Dopingautoriteit is publiek gemaakt om technische redenen. Het probleem voor de sport (gebruik van doping in relatie tot eerlijke competitie) is daarmee grotendeels ondervangen; er speelt enkel een vraagstuk rond de reikwijdte van de taak van de Dopingautoriteit.
- ▶ Matchfixing valt deels onder straf- en tuchtrecht. De huidige governance schiet tekort op het gebied van detectie en opsporing. Sportorganisaties zijn niet in staat om dit aan te pakken en politie en justitie geven hier weinig prioriteit aan.
- ▶ Criminele inmenging is onderdeel van openbare orde (verantwoordelijkheid van de gemeente) en valt onder het strafrecht. De verantwoordelijkheid is helder belegd, hier zit geen governance-probleem.
- ▶ De sport is onvoldoende in staat om het probleem van grensoverschrijdend gedrag aan te pakken. Dat is zichtbaar in de governance tekortkomingen op detectie (melden, tuchtrecht) en preventie (stimuleren en ondersteunen sportorganisaties).

De inrichting van sturingslijnen in de ondernemende sportsector is een nog onbekend terrein

De ondernemende sport is een sector van diverse sportaanbieders met losse onderlinge verbanden. Er zijn wel brancheorganisaties, maar die zien zichzelf vooral als belangenbehartiger. Ook zijn niet alle aanbieders aangesloten bij 'hun' brancheorganisatie. Branches hebben beperkt mogelijkheden om aanbieders mee te nemen in plannen als zij dat niet willen. Wat complicerend werkt is dat de sector een aantal diffuse grensvlakken kent met de georganiseerde sport (bijv. paardensport kent zowel verenigingen als aanbieders) en met de cultuursector (bijv. dans). Vanuit financieel oogpunt is sturen lastig. Aanbieders zijn (over het algemeen) niet afhankelijk van subsidies en komen vaak ook niet in aanmerking voor financiële ondersteuning. De diversiteit in de sector en de (financiële) zelfstandigheid van ondernemende sportaanbieders zorgen ervoor dat sturingslijnen vanuit de overheid minder voorhanden zijn. Wel kan in de ondernemende sport worden ingezet op meer bewustzijn en begrip van de problematiek, zie knelpunt hierboven.

In de georganiseerde sport zijn meer sturingsmogelijkheden, maar deze zijn in de praktijk nog onvoldoende ingezet

In de georganiseerde sport zijn er duidelijkere sturingslijnen dan in de ondernemende sport, maar tot een aantal jaar geleden is er te weinig aandacht geweest in het vormgeven van verantwoordingsrelaties en het daadwerkelijk controleren op het handelen van organisaties in de sport. Sportbonden zijn voor een deel financieel afhankelijk van subsidies die via NOC*NSF worden verstrekt. Verenigingen zijn deels afhankelijk van gemeenten voor subsidies, vergunningen en huur.

Hierdoor zijn er vanuit de overheid enkele voor de hand liggende lijnen waarlangs contact met bonden en verenigingen plaatsvindt, en waarop financiële sturing met controle mogelijk is.

Vaak is het nog zoeken naar een goede balans tussen 'vrijblijvendheid' en 'verplichting'. Bijvoorbeeld in het stellen van specifieke voorwaarden (VOG, vertrouwenscontactpersoon) aan verenigingen om in aanmerking te komen voor subsidie. Voor NOC*NSF is het ten aanzien van bonden soms moeilijk om van vrijblijvend naar verplicht te bewegen, omdat zij tegelijkertijd een vereniging is van de leden. NOC*NSF treedt daarbij in de praktijk ook wel sturend op, maar zij kent ook een zekere mate van afhankelijkheid van de leden.

Hetzelfde geldt voor de relatie tussen sportbonden en verenigingen. Sportbonden richten zich op het ondersteunen en adviseren van sportverenigingen, het realiseren van een minimaal kwaliteitsniveau (kwaliteitsstructuren voor trainers) en het opleggen van sancties als verenigingen onder de norm komen. Hier combineren sportbonden dus uiteenlopende rollen, die van sturing, ondersteuning, monitoring en handhaving. Er speelt een risico van rolvermenging bij bonden: zij zijn primair afhankelijk van hun leden (de verenigingen) en hebben deels een dienstverlenende rol. Tegelijkertijd zijn sportbonden sturend en kunnen handhaven. Die combinatie kan voor bonden ingewikkeld zijn. Daarnaast spelen verschillen tussen sportbonden en verenigingen een rol: er is een grote diversiteit in omvang, organisatiegraad en professionaliteit. Hierdoor is vaak maatwerk nodig: maatregelen zijn niet voor alle bonden en verenigingen passend. Dit maakt de sturing complexer.

In de financiële sturingslijn is met name een knelpunt (lees: onbenut instrument) zichtbaar. Daarnaast zijn de sportakkoorden een voorbeeld van een meer beleidsmatige vorm van sturen. Ook is in interviews tijdens dit onderzoek gesproken over wet- en regelgeving als sturingsmogelijkheid. Hier gaan we in hoofdstuk 7 (oplossingsrichtingen) nader op in.

De internationale context bepaalt (groten)deels de aanpak van doping en matchfixing

De aanpak van doping in Nederland en de taakuitvoering door de Dopingautoriteit vloeit voort uit internationale regelgeving en de WADA. Matchfixing is een fenomeen dat niet ophoudt bij de landsgrenzen; hierover zijn afspraken gemaakt in de Macolin conventie en via internationale federaties. Er is mogelijk meer internationale regelgeving op komst. Dit maakt dat in een landelijke aanpak minder vrijheid is om eigen beleid en regelgeving te vormen en betrokken partijen wendbaar moeten zijn ten opzichte van internationale veranderingen. In sommige gevallen kunnen internationale regels nopen tot een bepaalde governance-inrichting; zo reflecteerde de Raad van State kritisch op de wettelijk taak van de Dopingautoriteit, maar is toch gekozen voor deze publieke inrichting omdat dit nodig was om op rechtmatige wijze aan de internationale regels te voldoen.

4.3 Institutioneel

Veel bonden en verenigingen zijn beperkt in uitvoeringskracht en professionaliteit

De verschillen tussen bonden en verenigingen zijn groot. De capaciteit die op veiligheid en integriteit kan worden ingezet verschilt dan ook sterk. Veel (kleine) bonden en verenigingen kennen een bestuur dat enkel uit vrijwilligers bestaat; dit beperkt de capaciteit van de bond of vereniging om interventies in te zetten en aanpassingen te doen die veiligheid en integriteit bevorderen.

Daarbij speelt dat de georganiseerde sport sterk leunt op de inzet van vrijwilligers, wat eveneens beperkend werkt voor de verwachtingen die gesteld kunnen worden aan bijvoorbeeld trainers en coaches. Momenteel ervaren veel verenigingen al dat zij met moeite aan voldoende vrijwilligers kunnen komen; maatregelen die meer eisen stellen aan besturen of trainers/coaches kunnen afschrikwekkend werken, waardoor verenigingen in de problemen komen. Knelpunten rondom de

inzet van vrijwilligers zijn al langer onderwerp van gesprek en hier wordt op verschillende manieren (Kwaliteitsstructuur sport, Eerder Verworven Competenties trajecten, Clubkadercoaches) aan gewerkt. Er is een professionaliseringsslag zichtbaar in de sport, maar dit blijft nog steeds een uitdaging.

Ook in de ondernemende sport is de uitvoeringskracht soms beperkt

Ook de ondernemende sportsector bestaat uit een diversiteit aan sportaanbieders. Sommige aanbieders zijn relatief klein en hebben beperkte capaciteit om interventies door te voeren. Daarbij geldt dat aanbieders (extra) inzet omtrent veiligheid en integriteit in principe zelf moeten bekostigen; dit kan hun concurrentiepositie verslechteren. Niet alle partijen hebben de financiële ruimte, of de ruimte om dit door te berekenen in (lidmaatschaps)tarieven. In de vechtsport zijn met de komst van de Vechtsportautoriteit wel stappen gezet om de sector te reguleren.

Er bestaat onhelderheid over de reikwijdte van het CVSN

Op dit moment pakt het CVSN (gevraagd en ongevraagd) een breed takenpakket op. Het CVSN is in de praktijk onder andere een vraagbaak, adviesorgaan, meldpunt, kenniscentrum, procesondersteuner en steunpunt voor slachtoffers, beschuldigen, verenigingen, bonden en gemeenten. Er zijn twijfels of het wenselijk is dat al deze activiteiten binnen één organisatie uitgevoerd worden. Er is bijvoorbeeld een risico op rolvermenging wanneer het CVSN enerzijds objectief moet adviseren aan besturen van bonden en verenigingen, anderzijds betrokken is in de inhoudelijke casuïstiek van een melding. NOC*NSF werkt momenteel wel al aan een striktere rolverdeling tussen preventie (ondersteuning van bonden) en de meldfunctie van het CVSN.

Daarnaast is de vraag hoe ver de taak van het CVSN reikt ten aanzien van een melding. Bijvoorbeeld: in hoeverre is het Centrum betrokken in de ondersteuning van een slachtoffer in een tuchtzaak? De praktijk is dat het CVSN deze taak vaak relatief breed oppakt: zij springt in waar dat nodig is. In een deel van de gevallen verwijst het CVSN door voor ondersteuning naar andere organisaties als Slachtofferhulp Nederland. Het CVSN ervaart dat het lastig is om de betrokkenheid tot een casus te beperken, aangezien slachtoffers op zoek zijn naar (blijvende en vertrouwde) ondersteuning.

Het CVSN wordt niet altijd gepercipieerd als onafhankelijk

Door sporters worden vraagtekens gezet bij de onafhankelijkheid van het CVSN, omdat de organisatie onderdeel is van NOC*NSF. In casussen waarbij een sportbond zelf een belangrijke betrokkene is, ervaren sporters dat er teveel relaties bestaan tussen CVSN/NOC*NSF en de bond. Dit kan een belemmering vormen voor sporters om kwetsbare, betrouwbare informatie te delen. Mede hierom, hebben CVSN-medewerkers sinds 2019 een professioneel statuut met de directie. NOC*NSF kan géén gegevens opvragen bij het CVSN. Hoewel de perceptie van buitenaf mogelijk onveranderd is gebleven, werkt het CVSN sinds 2019 intern dus zelfstandig. Echter, er is (vooralsnog) geen geformaliseerde onafhankelijkheid. Deze intentie is wel door de Tweede Kamer der Staten-Generaal uitgesproken met meerdere moties.

Het CVSN heeft beperkte capaciteit gezien de groeiende vraag

De groeiende aandacht voor veiligheid en integriteit zorgt ervoor dat er de afgelopen jaren een grote groei is geweest in het aantal meldingen van grensoverschrijdend gedrag. Ondanks extra investeringen in het CVSN blijft de organisatie kwetsbaar op het gebied van personeel en bedrijfsvoering. De beperking in de capaciteit heeft ook te maken met de relatief brede taakopvatting van het CVSN. Zo ervaart het CVSN dat zij in de praktijk 80% van de tijd kwijt is met het ondersteunen van tuchtrecht, terwijl 20% van de meldingen leidt tot een tuchtrechtelijke procedure.



Doordat gemeenten op het gebied van sport veel beleidsruimte hebben, bestaat geen eenduidige verwachting ten aanzien van hun rol

Hoewel gemeenten een nauwe verbinding hebben met lokale sportverenigingen, is er geen eenduidig beeld van de rol die van gemeenten verwacht wordt. Voor vraagstukken rondom openbare orde is de rol van de gemeente helder, maar specifiek voor sport is dit minder duidelijk. Gemeenten voeren lokaal sportbeleid en hebben daarbij instrumenten in handen om invloed uit te oefenen op sportaanbieders, maar de mate waarin gemeenten actief inzetten op veiligheid en integriteit in de sport verschilt sterk. Gemeenten kennen ook grote verschillen in uitvoeringskracht en capaciteit op dit vlak. Sommige gemeenten, zoals Amsterdam, stellen eisen aan verenigingen wat betreft bepaalde inspanningsverplichtingen voor het verkrijgen van subsidies. De meeste gemeenten zijn veel minder sturend in het stimuleren van (preventief) beleid bij sportorganisaties. Overigens is (en blijft) het wenselijk dat gemeenten ruimte hebben om zelf te bepalen hoe zij lokaal beleid invullen. Het knelpunt zit in het feit dat deze beleidsruimte kan botsen als we een minimale basis in iedere gemeente noodzakelijk achten.

Gemeenten vullen hun rol in de sportsector verschillend in, waardoor niet altijd duidelijk is wat wel en niet van gemeenten verwacht kan worden. Nauw verbonden hiermee is een onvoldoende heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten. In de praktijk is niet duidelijk wie op welk moment aan zet is, en vanuit welke overheidslijnen gestuurd kan worden op interventies bij sportorganisaties.

Daarnaast zijn veel taken rondom het borgen van veiligheid en integriteit op de sportvereniging uitbesteed aan een uitvoerende sportorganisatie door middel van een subsidierelatie. Een subsidierelatie maakt het lastig om te sturen op prestaties van de uitvoeringsorganisatie; omdat doelstelling vaak breed omschreven staan (bijvoorbeeld, de uitvoeringsorganisatie is verantwoordelijk voor het borgen van een positieve sportcultuur op alle verenigingen in de gemeente). Dit ondermijnt de politieke mogelijkheden op lokaal niveau om te sturen op de uitvoering.

Politie en OM hebben beperkt capaciteit en prioriteit voor sportspecifieke problematiek

Voor zover er sprake is van strafbare feiten, dient problematiek opgepakt te worden binnen het justitieel domein. Daar is echter niet altijd capaciteit om de problematiek goed aan te pakken. Omtrent grensoverschrijdend gedrag geldt dat de groei van het aantal meldingen en incidenten beperkingen oplevert in de mogelijkheden van opsporingsdiensten om (alle) zaken op te pakken. Binnen grensoverschrijdend gedrag zijn er ook grote verschillen; zo is er de zedenpolitie, een gespecialiseerd team binnen politie dat zich bezighoudt met het onderzoeken van strafbare feiten op het gebied van seksueel misbruik. Casussen van emotioneel grensoverschrijdend gedrag en machtsmisbruik zijn vaak ingewikkelder voor politie en OM (vooral omdat strafbaarheid op basis van het Wetboek van Strafrecht vaak niet aan de orde is). Op dat vlak is minder expertise en capaciteit aanwezig om de misstanden, al dan niet met sport-specifieke kenmerken, op te pakken.

Bij matchfixing geldt dat er onderzoek en opsporing nodig is om misstanden op het spoor te komen, of signalen 'op te werken' tot een casus die vervolgd kan worden in het straf- of tuchtrecht. De ervaring is dat deze vorm van opsporing en onderzoek voor verenigingen en bonden niet uit te voeren is, vanwege ontbrekende bevoegdheden. Politie en OM zetten hier beperkt capaciteit voor in. Matchfixing is ook niet altijd strafbaar (de normen uit straf- en tuchtrecht verschillen op dit punt sterk van elkaar; zie ook hieronder). De beperkte capaciteit vanuit politie en OM op dit punt komt ook voort uit prioriteitsstelling.

Controle op dopinggebruik vindt slechts plaats in een deel van de sportsector

Voor de implementatie en naleving van het antidopingbeleid is de Dopingautoriteit afhankelijk van de medewerking van sportbonden. De Dopingautoriteit heeft voldoende instrumenten om naleving van het dopingreglement door sportbonden, verenigingen en hun leden af te dwingen. Echter, de Dopingautoriteit heeft geen invloed op het feit of sportbonden een dopingreglement maken. Ook blijken tijdelijke medewerkers van sportorganisaties niet altijd lid te zijn van een bij NOC*NSF aangesloten sportbond. Hierdoor zijn zij niet via het lidmaatschap onderworpen aan het tuchtrecht. Tot slot is gebruik van dopinggeduide middelen alleen onder NOC*NSF gelieerde topsporters verboden, waardoor 'cosmetische' sporters (binnen bijvoorbeeld fitnesscentra) en anders georganiseerde topsport (met name vechtsporten) buiten bereik van de Dopingautoriteit zijn.

4.4 Tuchtrecht

Gebruik van tuchtrecht is niet altijd effectief, doordat deze in de uitvoering naar het strafrecht neigt

In de praktijk wordt een nauwe relatie ervaren tussen de tuchtrechtspleging van het ISR en het strafrecht. Zo worden bijvoorbeeld de termen 'melding' en 'aangifte' in de reglementen door elkaar heen gebruikt, wordt van 'strafbaar' gesproken in relatie tot een sport specifieke normoverschrijding, en wordt vanuit verschillende bronnen in het onderzoek gesignaleerd dat in de tuchtrechtspraak een bewijslast wordt gehanteerd die meer neigt naar de bewijslast uit het strafrecht, dan welke uit de eigen reglementen is vereist. Deels kan dit worden verklaard doordat professionals uit de strafrecht keten ook in het tuchtrecht werken: strafrechters werken ook als tuchtrechter, officieren van justitie als aanklager binnen het ISR en (oud-)politiemedewerkers voeren onderzoek ter waarheidsvinding uit naar tuchtrechtelijke meldingen. Dit draagt het risico dat als het onderscheid niet helder wordt gevoerd, ook strafrechtelijke ambities doorklinken in de tuchtrechtspraak waar dit rechtsgebied niet geschikt voor is. Daarnaast wordt door betrokkenen soms een repressieve werking van het tuchtrecht verondersteld. Deze boodschap wekt bij slachtoffers verwachtingen die niet aansluiten bij de opsporings-, sanctie- en handhaving capaciteiten van tuchtrechtelijke organisaties.

Binnen het verenigingsrecht kunnen met name maatregelen worden genomen gericht op de wijze waarin een lid zich binnen deze of andere bij de sportbond aangesloten verenigingen kan deelnemen aan de competitie. Daarentegen kan de strafrechter vrijheidsbenemende maatregelen of straffen opleggen. Daarnaast kan de strafrechter een boete opleggen of een beroepsverbod uitspreken.²⁹ Maar daarnaast kan de strafrechter ook een contactverbod, schadevergoedingsmaatregel voor het slachtoffer, een TBS-maatregel, ISD-maatregel, gebieds- of contactverbod, meldplicht, verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer gelasten.³⁰ Waar het tuchtrecht dus maatregelen kan nemen ten aanzien van een beperkt aantal activiteiten van een lid binnen een beperkte kring van verenigingen, kan het strafrecht dus vergeldende en preventieve straffen en maatregelen opleggen die in de gehele samenleving effect hebben.

Strafbare gedragingen zijn in het strafrecht anders gekwalificeerd dan in het tuchtrecht

Voor sommige normoverschrijdingen wijkt de kwalificatie in het strafrecht af van de norm die is gesteld in het sporttuchtrecht. Zo is matchfixing in het Reglement Matchfixing van het ISR gedefinieerd als "de 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 sportwedstrijd geheel of gedeeltelijk teniet te doen met het oog op het verkrijgen van een

²⁹ Titel II Sr.

³⁰ Titel IIA Sr.

niet gerechtvaardigd voordeel voor zichzelf of derden” (art. 2, lid 1 van het Reglement Matchfixing). In het strafrecht is vervolging van matchfixing in bepaalde gevallen mogelijk als het delict is te kwalificeren als oplichting (art. 326 Sr) en niet-ambtelijke omkoping (art. 328ter Sr). In het strafrecht zijn geen specifieke normen opgenomen gericht op matchfixing. Dit betekent dat niet alle handelingen die binnen de sport als matchfixing worden gezien, ook strafrechtelijk vervolgbaar zijn. Daarmee had de sport een belang om hierop aanvullende normen te ontwikkelen. Ditzelfde geldt voor vormen van grensoverschrijdend gedrag. De reglementen van sportbonden, de reglementen van het ISR en de blauwdrukken van NOC*NSF weerspiegelen deze ontwikkeling.

Waar een probleem als matchfixing in de sport als ernstig kan worden beschouwd en urgentie wordt gevoeld in de opvolging ervan, is matchfixing in de breedte van de maatschappij geen delict dat hoge prioriteit krijgt. Een onbedoeld effect hiervan is dat het tuchtrecht een handelingskader kan bieden voor sportorganisaties waar deze door opsporingsinstanties niet genomen (kan) worden. Het resultaat is dat het tuchtrecht dan ingezet wordt voor gedragingen die in de kern strafrechtelijke opvolging behoeven vanwege het mogelijke strafbare karakter ervan.

Ook op andere onderdelen is de verhouding tussen strafrecht en tuchtrecht complex

Uit dit onderzoek blijkt niet dat zaken tussen wal en schip geraken, in de zin dat een (mogelijk strafbaar) feit niet door het strafrecht én niet door het tuchtrecht wordt opgepakt. Wij zien het omgekeerde vaker gebeuren: dat een casus zowel in het strafrecht als het tuchtrecht wordt behandeld, parallel of consecutief.

Deze situatie heeft tot gevolg dat straf- en tuchtrecht verschillende raakvlakken hebben.

- ▶ Zo kunnen verklaringen afgelegd in het tuchtrecht worden gevorderd door de officier van justitie als bewijs worden meegenomen in een strafzaak. De verklaringen die de beschuldigde in de tuchtprocedure heeft afgelegd, kunnen daardoor in het strafdossier worden betrokken, terwijl deze verklaringen niet noodzakelijkerwijs zijn afgelegd onder strafrechtelijke waarborgen (zoals het recht op een advocaat en wijzen op de consequenties van het afleggen van de verklaring).
- ▶ Bovendien is het voor het ISR niet altijd inzichtelijk wat de status is van een strafrechtelijk onderzoek, zodat niet gemakkelijk kan worden beslist hoe om te gaan met de casus in het tuchtrecht. Ook een strafrechtelijk vonnis wordt niet altijd gedeeld door het OM. In het voor het tuchtrecht meest ideale geval ontvangt het ISR een strafrechtelijk vonnis en baseert het ISR zich in het onderzoek en de beslissing op de feiten die daarin worden genoemd. Soms is het niet zo eenvoudig, mede omdat de aard van de procedures verschillen en ook de partijen die betrokken zijn.

Deze raakvlakken zijn niet altijd helder uitgewerkt. Zo horen wij dat het ISR vraagt om het delen van informatie vanuit de strafrechtketen, terwijl het OM aangeeft dat dit juridisch niet kan. Het is daarin onvoldoende helder wat wel en niet mogelijk is. Partijen hebben niet altijd goed in beeld wat ze van elkaar kunnen verwachten. Recentelijk heeft het ISR hier met de zedenofficieren van justitie over gesproken en werkafspraken gemaakt.

Daarnaast zien wij dat het tuchtrecht niet altijd expliciet is over waar het meerwaarde kan bieden, en waar het strafrecht een gepaster instrument is. Het tuchtrecht kan het strafrecht ondersteunen door vervoegd voorlopige maatregelen op te leggen of deze maatregelen op te leggen indien niet strafrechtelijk wordt vervolgd. Voor bepaalde eenvoudige, snel te beoordelen overtredingen van normen in een sportcontext waarbij er een beperkt maatschappelijk belang speelt, is het tuchtrecht een logische manier om sancties op te leggen. Bij (zwaardere) overtredingen die een strafrechtelijke component bevatten, heeft het strafrecht meer mogelijkheden om passende maatregelen te nemen met een bredere maatschappelijke uitwerking (een strafrechter kan bijv. een beroeps- of contactverbod opleggen, terwijl de tuchtrechter alleen binnen de sportcontext bepaalde maatregelen

kan opleggen). Bij een strafrechtelijke behandeling is het ook mogelijk om een beschuldigde bijvoorbeeld tijdelijk te schorsen door het bestuur van de vereniging of bond. In dat geval is een parallelle tuchtrechtelijke behandeling mogelijk van beperkte meerwaarde.

Tuchtrecht wordt soms ingezet zonder dat alternatieven voldoende zijn overwogen

Bij casussen van grensoverschrijdend gedrag wordt soms snel de stap naar het tuchtrecht gemaakt, terwijl het de vraag is of tuchtrecht inderdaad het juiste middel is voor die casus en kan voldoen aan de verwachtingen van betrokkenen. Alternatieven meer op het vlak van conflictbemiddeling worden niet altijd overwogen (mede door hoe de meldplichten, met name seksuele intimidatie, zijn ingericht), en daar zijn ook beperkt processen voor ingericht. Deze alternatieven kunnen tot een beter resultaat leiden en ook voor het slachtoffer wenselijk zijn. Waar over het strafrecht vaak wordt gesteld dat het een *ultimum remedium* is voor rechtsherstel, zou bij het tuchtrecht (vanuit de bonden en het uitvoerende tuchtcollege) eveneens een expliciete afweging plaats moeten vinden welke bijdrage dit instrument kan leveren aan de resolutie van een misstand. Dat is een andere afweging dan de aanklager binnen het tuchtrecht maakt ten aanzien van de vervolgbaarheid van een melding.

Er is aandacht nodig voor de positie en verwachtingen van de melder

De afgelopen jaren heeft de positie van het slachtoffer in het strafproces een sterke ontwikkeling gekend.³¹ In het tuchtrecht echter, heeft de melder die stelt slachtoffer te zijn, een minder heldere positie. Zo heeft in het tuchtrecht de melder geen recht om te mogen spreken in een zaakbehandeling, behalve als diegene als getuige wil optreden. Ook ervaren melders vaak weinig regie over de manier waarop een melding wordt behandeld.

De positie van de melder heeft te maken met het karakter van het tuchtrecht, dat is gericht op het voorkomen van recidive in het belang van de sport. Daarbij is het wel belangrijk te sturen op de verwachtingen die de melder heeft. Een tuchtrechtzaak is, gezien de procedure en de mogelijke strafbepalingen in het tuchtrecht, mogelijk niet het gewenste middel in het perspectief van de melder. De afgelopen jaren is meermaals gebleken dat verwachtingen hierover uiteen liepen. Ook in het advocatentuchtrecht en in het jeugdzorgtuchtrecht wordt ervaren dat melders soms andere verwachtingen hebben dan passend bij het karakter van het tuchtrecht.

Er is niet altijd gespecialiseerde juridische ondersteuning beschikbaar voor betrokkenen

In sommige gevallen zoeken betrokkenen in tuchtrechtszaken juridische ondersteuning. Dit is niet altijd eenvoudig. Specifiek bij doping speelt dat er maar weinig advocaten in Nederland zijn die specifieke expertise hebben op het gebied van dopingregelgeving en de procedures van het ISR. Hierdoor worden beschuldigen niet altijd adequaat geholpen. Vanuit NOC*NSF is er wel een regeling om juridische ondersteuning voor topsporters te bekostigen (een apart ondersteuningsfonds naast een rechtsbijstandverzekering).

Op gebied van grensoverschrijdend gedrag zien we dat melders en beschuldigen vaak behoefte hebben aan juridische ondersteuning. Er is echter geen standaard procedure hiervoor; sommige betrokkenen betrekken een advocaat en anderen niet. Dit kan conflicteren met het karakter van het tuchtrecht, dat bedoeld is om eigenstandig te kunnen doorlopen. Of rechtsbescherming structureel geregeld moet worden in het tuchtrecht, hangt met name af van de vraag welke gevolgen de tuchtrechtsgang kan hebben voor een beschuldigde. Juist in een sterk gejuridiseerde omgeving kan niet van een beschuldigde verwacht worden dat deze eigenstandig diens belang goed kan vertegenwoordigen.

³¹ Memorie van Toelichting bij Wet uitbreiding slachtofferrechten, Tweede Kamer der Staten Generaal, Kamerstuk 35 349 no. 3.

Matchfixing is vanwege de complexe aard van de gedraging moeilijk te bewijzen

Veel bonden beleggen de tuchtrechtelijke handhaving op gebied van matchfixing bij het ISR, omdat zij binnen de eigen organisatie onvoldoende ervaring en capaciteit hebben om met matchfixingzaken om te gaan. Evenwel is de bewijsbaarheid van matchfixing in veel gevallen complex, zowel binnen het straf- als het tuchtrecht. Zo moet -volgens het vigerende tuchtreglement- niet alleen het kennelijke effect op de competitie worden bewezen, maar ook een geldelijk gewin en een samenstel van handelingen die nopen tot de conclusie dat er sprake is van matchfixing. Daarbij zijn niet zelden actoren betrokken die niet onder het tuchtrechtstelsel van de sport vallen. Er wordt veel gevraagd van aanklagers die binnen de kaders van het verenigingsrecht tot een bewezenverklaring van matchfixing proberen te komen, voor zover dit überhaupt haalbaar is. Naast de bewijslast kunnen onderzoeken ten aanzien van georganiseerde en criminele vormen van matchfixing ook ongeschikt zijn voor het civiele recht, onder meer vanwege de bemoeilijking van het strafrechtelijke onderzoek en de gevolgen die het onderzoek kan hebben voor de veiligheid van de betrokkenen in het proces.

De bewijslast verschilt tussen reglementen onderling, en tussen reglement en praktijk

De bewijslast van het tuchtrecht is in principe gebaseerd op aannemelijkheid, terwijl deze in het strafrecht gebaseerd is op wettig en overtuigend bewijs. Wij zien daarbij echter onduidelijkheden.

Ten eerste is er een verschil tussen de bewijslast in verschillende reglementen. In de reglementen ter zake algemeen tuchtrecht en seksuele intimidatie is opgenomen dat *voldoende aannemelijk* moet zijn dat de beschuldigde de overtreding heeft begaan, waar in het reglement matchfixing staat dat de commissie *de overtuiging moet hebben* dat de betrokkene de overtreding heeft begaan. Het is niet duidelijk welk verschil dit materieel maakt voor de beoordeling van de tuchtcommissie.

Ten tweede zien wij een verschil tussen de bewijslast in reglementen en die gehanteerd in de praktijk. Uit uitspraken van het ISR blijkt dat er tussen uitspraken een verschillende bewijslast wordt toegepast. Hierbij wordt vaak een hogere bewijslast gehanteerd dan de reglementen strikt genomen vereisen. Ook betrokkenen geven aan deze ervaring te hebben.

Er lijkt enige schroom te zijn om de bewijslast van aannemelijkheid te hanteren. Daarbij wordt aangegeven dat sommige zaken in het tuchtrecht veel persoonlijke gevolgen hebben voor de betrokkenen en dat een al te gemakkelijke veroordeling zich hier niet goed toe verhoudt. Zonder een uitspraak te willen doen of dit de correcte maatstaf is, lijkt er wel consensus te zijn dat de bewijslast van wettig en overtuigend bewijs uit het strafrecht te strikt is. Ook in Finland wordt de bewijslast in het tuchtrecht lager gelegd dan in het strafrecht. Ook bij andere bonden zijn voorbeelden dat een hogere bewijslast wordt gebruikt dan in de reglementen van het ISR is opgenomen. Het is echter belangrijk daar een eenduidig beeld bij te hebben dat weerklinkt in de reglementen en consequent wordt gehanteerd door tuchtrechtelijke organen.

De kwaliteit en eenduidigheid van tuchtreglementen is beperkt geborgd

Door het ISR, maar ook andere sportorganisaties, zijn weinig afspraken gemaakt over de periodieke evaluatie van (de kwaliteit van) de reglementen. Daarbij is soms wel geregeld dat de reglementen kunnen worden aangepast, maar is niet vastgelegd hoe de reglementen periodiek of structureel worden doorlopen om de kwaliteit te toetsen. Daardoor kunnen onderdelen van reglementen verouderd of kennelijk tegenstrijdig zijn.

4.5 Uitvoering

Uitwisseling en verwerking van informatie is niet altijd mogelijk of gebeurt beperkt

Voor de aanpak van problematiek binnen elk van de thema's is samenwerking tussen partijen noodzakelijk. Voldoende en juiste informatie is hier van het grootste belang. Op punten ervaren partijen dat deze informatiedeling maar beperkt functioneert. In de meeste gevallen komt dit niet zozeer door onwil, maar door geldende wet- en regelgeving.

Sportorganisaties geven aan dat zij graag informatie hebben over lopende onderzoeken vanuit de justitiële keten of vanuit het tuchtrecht naar personen waar zij een relatie mee hebben. Een bond wil bijvoorbeeld een trainer die door politie onderzocht wordt, op non-actief kunnen plaatsen. Sportorganisaties ervaren dat die informatie beperkt wordt gedeeld. Vanuit de politie en OM is het doorgaans ook niet mogelijk om meer informatie te delen. Vanuit het tuchtrecht (ISR) wordt soms wel informatie gedeeld, maar daarbij is sprake van een spanningsveld tussen enerzijds de sportorganisatie in staat stellen te handelen, anderzijds de vertrouwelijke informatie te beschermen.

Daarnaast geven enkele partijen aan dat zij problemen hebben om rechtmatige informatie, die nodig is om een casus te kunnen behandelen, te ontvangen en te delen. Het CVSN is bijvoorbeeld beperkt in de mogelijkheden om persoonlijke gegevens te verwerken.

Per thema zien we verder de volgende knelpunten:

- ▶ Bij zaken rondom grensoverschrijdend gedrag kunnen veel verschillende partijen betrokken zijn, zoals OM, zedenpolitie, onderwijs- en jeugdzorgorganisaties en anti-discriminatievoorzieningen. Hoewel de afstemming (en als nodig informatie-uitwisseling) tussen deze partijen in de praktijk goed werkt, zijn er geen formele afspraken gemaakt over informatiedeling op dit thema.
- ▶ Op gebied van matchfixing ervaren partijen dat het niet (kunnen) uitwisselen van informatie het triage-overleg belemmert. In het triage-overleg worden de eerste mogelijke beginselen van signalen besproken, wat in feite het startpunt van detectie is. Op dit moment is nog onvoldoende wettelijke grondslag om op casusniveau informatie uit te kunnen wisselen en dan met name vanuit het strafrecht naar andere partijen.
- ▶ Om criminele inmenging te bestrijden kan het voorkomen dat sportbonden willen samenwerken met partijen zoals gemeenten, politie en belastingdienst. In deze beoogde samenwerking staan protocollen / AVG-regelgeving informatiedeling in de weg. De vraag is dan vooral in hoeverre informatie over een vereniging gedeeld kan worden op het moment dat de politie een zaak nog in onderzoek heeft.
- ▶ Bij de bestrijding van dopinggebruik vindt weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de Dopingautoriteit en opsporingsdiensten als het gaat om illegale productie en handel van doping. Het gaat dan om de informatie van opsporingsdiensten naar de Dopingautoriteit. Dit belemmert een effectieve aanpak van de totale dopingproblematiek. 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.

Bij grensoverschrijdend gedrag wordt nog te weinig stress- en traumasensitief gehandeld

Grensoverschrijdend gedrag is een gevoelige kwestie waarbij de impact op het persoonlijke leven van een sporter groot kan zijn. Hiermee naar voren komen is voor sporters vaak lastig. Het omgaan met slachtoffers vraagt altijd oog voor de emotionele effecten; dit vergt specifieke vaardigheden van medewerkers. In de interviews tijdens dit onderzoek hebben we teruggekregen dat sommige sporters de afgelopen jaren in de keten van melding tot nazorg onvoldoende sensitief werden benaderd. Voorbeelden hiervan zijn 'het op veel plekken moeten vertellen van je (emotioneel

geladen) verhaal', 'van het kastje naar de muur gestuurd worden' en 'niet weten met wie jouw informatie allemaal gedeeld wordt'. Hier worden al stappen in gezet. Zo heeft het ISR anderhalf jaar geleden informatie-flyers ingevoerd waar is beschreven hoe en welke informatie gedeeld kan worden.

De huidige cultuur in de sportsector kan problematiek in de hand werken

Sport kent een eigen cultuur, zeker in de topsport maar ook in de breedtesport, waarbij de focus ligt op presteren. Deze prestatiecultuur kan op gespannen voet staan met sociale veiligheid en bijvoorbeeld dopinggebruik in de hand werken. Die eigenheid zorgt er tevens voor dat een verandering teweeg brengen uitdagend is. Sommige gesprekspartners in dit onderzoek geven aan dat er zo nu en dan een cultuur is van 'zo doen we dat nou eenmaal in de sport'. Ook is er op veel punten nog beperkt bewustwording van problematiek in eigen huis ('dat gebeurt hier niet').

Daarnaast horen wij in de interviews terug dat op verenigingen en bonden centrale 'cultuurbepalers' zoals trainers, coaches en bestuurders een rol kunnen spelen. Zij werken niet altijd vanuit de veranderende normen of zijn zich onvoldoende bewust van hun eigen gedrag of de groepsdynamiek die zij stimuleren. Sport kent bovendien vaak een machtscentralisatie met afhankelijkheidsrelaties: (top)sporters zijn sterk afhankelijk van een of enkele personen op een centrale positie, vaak in een kleine wereld, waarbij er onvoldoende tegenkracht geboden kan worden zonder persoonlijke gevolgen. Verandering op dat niveau vindt langzaam plaats.

Het perspectief van de individuele sporter wordt niet altijd meegenomen

In het stelsel zijn sporters degenen die zich in de meest kwetsbare positie bevinden. De uitvoering zou dus moeten aansluiten bij hun belangen en behoeften, maar dit blijkt in de praktijk niet altijd het geval. Ook zijn er beperkt structuren geregeld voor inspraak vanuit sporters. Op het niveau van verenigingen en bonden is vooralsnog weinig ingeregeld om inspraak vanuit eigen sporters mee te nemen in het bestuur. Wel is een beweging zichtbaar. In de Minimale Kwaliteitseisen van NOC*NSF en in de nieuwe code Goed Sportbestuur is opgenomen dat iedere bond een atletenvertegenwoordiging moet hebben, maar dit geldt alleen nog maar voor bonden met topsporters. Op overkoepelend niveau vindt soms consultatie plaats via NLSporter (alleen vanuit het perspectief van topsporters), maar dit gebeurt niet altijd en is weinig systematisch. Organisaties als ISR, CVSN en de Dopingautoriteit hebben geen structureel inspraakforum. Hiermee wordt het perspectief van sporters maar beperkt meegenomen in de keuzes en de uitvoering van deze organisaties.



/ 5 Evaluatie van het ISR

In dit hoofdstuk geven we de bevindingen en conclusies weer van de evaluatie van het ISR, die wij als onderdeel van dit onderzoek hebben uitgevoerd. Hierbij gaan we specifiek in op de context en het functioneren van de organisatie. In hoofdstuk 5 behandelen we knelpunten die in meer algemene zin spelen in het tuchtrecht. In hoofdstuk 7 hierna geven we aanbevelingen over de toekomst van zowel het tuchtrecht als specifiek de organisatie ISR.

Inleiding: ontwikkeling ISR

Het ISR bestaat sinds 2003. Het ISR is gestart als een zeer kleine organisatie, gefinancierd met een bijdrage vanuit sportbonden, met grotendeels vrijwillige inzet van het bestuur en tuchtrechters, en ondersteuning die werd ingehuurd vanuit de Nederlandse Culturele Sportbond. In de jaren daarna, met name in de afgelopen vijf à zes jaar, zijn de werkzaamheden van het ISR sterk uitgebreid. Die historische ontwikkeling is belangrijk om de huidige ontwikkelopgave van het ISR goed te kunnen duiden.

Sinds de oprichting is het aantal aangesloten sportorganisaties sterk gegroeid, tot aan de huidige situatie waarin 81 organisaties bij het ISR aangesloten zijn. Dit heeft het werkgebied van het ISR sterk vergroot. Met name heeft een aantal grote bonden waaronder veel sporters vallen, zich bij het ISR aangesloten. Behalve meer aangesloten bonden was er ook groei in de afgenomen diensten: steeds meer bonden sloten zich aan voor verschillende reglementen, met name seksuele intimidatie en matchfixing. In 2022 namen vrijwel alle bij het ISR aangesloten sportorganisaties tuchtrecht af op gebied van seksuele intimidatie en doping; algemeen tuchtrecht en matchfixing werd afgenomen door ruim de helft.

Het aantal meldingen en behandelde zaken is navenant gestegen. In 2021 behandelden tuchtcommissies 19 zaken en ontving het ISR 59 meldingen, waarvan 49 over seksuele intimidatie. Met name het aantal meldingen SI is sterk gestegen: tot enkele jaren geleden waren dit er slechts enkele per jaar. Deze stijging heeft waarschijnlijk te maken met de groei in maatschappelijke aandacht voor grensoverschrijdend (seksueel) gedrag en de meldingsbereidheid die daarmee is toegenomen. Ook de omvorming van het vroegere Vertrouwenspunt Sport naar CVSN in 2019 heeft ervoor gezorgd dat meer melders de stap naar het tuchtrecht maakten. Daarnaast geldt dat er in 2017 een meldplicht is ingesteld voor bonden wanneer er vermoedens zijn van seksuele intimidatie binnen een vereniging.

Het ISR ervaart dat ook het aantal complexe tuchtrechtzaken is gestegen. Met name zaken over machtsmisbruik, alsook sommige SI-zaken, zijn complex om te onderzoeken. Het gaat dan om het aannemelijk maken en duiden van misdragingen in sociale situaties die als onveilig zijn ervaren. Deze zaken vergen (veel) meer werk dan bijvoorbeeld zaken die gaan over een overtreding van een algemene tuchtregel, of dopingzaken die worden voorbereid door de Dopingautoriteit.

In de afgelopen jaren is de dienstverlening ook verbreed. Tot 2018 voerde het ISR tuchtrecht en arbitrage uit, waarbij onderzoek, beoordeling en aanklacht door de sportbond moest worden uitgevoerd. Per 2018 is besloten om ook de aanklagersrol en onderzoek bij het ISR te beleggen. Dit heeft de organisatie sterk doen uitbreiden, met nieuwe werkprocessen en een nieuwe pool van aanklagers en onderzoekers.

Met het rapport van de Commissie De Vries in 2017³² kwam er meer aandacht voor grensoverschrijdend gedrag in de sport, en ontstond er behoefte aan een grotere rol voor het tuchtrecht in het bestrijden daarvan. Begin 2020 liet het ISR een (niet openbaar gemaakt) onderzoek uitvoeren door Berenschot naar de benodigde ontwikkeling van de organisatie om de gegroeide vraag naar tuchtrecht over 'maatschappelijke thema's' aan te kunnen.

De ontwikkeling en de druk op het ISR kwamen in een stroomversnelling toen het ISR medio 2020 besloot om te reageren op geluiden die naar buiten kwamen over machtsmisbruik in de turnsport. Het ISR voegde op eigen initiatief de aanklaagfunctie toegevoegd aan de eigen reglementen om op die wijze de sportbond in die kwesties de KNGU kunnen ondersteunen. Het ISR week daarmee bewust af van een aanbeveling van Berenschot eerder dat jaar, om eerst te focussen op het professionaliseren van de huidige organisatie en de dienstverlening *niet* uit te breiden met andere onderwerpen.

De zaken die voortkwamen uit deze uitbreiding van het algemeen tuchtrecht, legden een zeer groot beslag op de organisatie van het ISR. Het ISR bleek hier niet voldoende op voorbereid en had niet de benodigde capaciteiten om deze nieuwe, complexere zaken uit te voeren. De dienstverlening schoot tekort, wat leidde tot klachten. Deze problematiek is de afgelopen periode steeds meer aan het licht gekomen. Dit zorgde voor voortdurende negatieve maatschappelijke en politieke aandacht voor het ISR, waarmee de organisatie al enige tijd onder druk staat. Sommige betrokkenen die te maken hebben gehad met tuchtzaken bij het ISR, hebben deze als schadelijk ervaren. Gezien het ingrijpende karakter van tuchtzaken, heeft dit grote persoonlijke gevolgen.

Bovenstaande geschiedenis heeft ervoor gezorgd dat er veel aandacht is voor de knelpunten in de dienstverlening van het ISR. Hieronder geven wij een overzicht van het functioneren van de organisatie. De knelpunten die we signaleren zijn deels al bekend uit eerdere (interne en externe) onderzoeken. Wij baseren onze bevindingen op die onderzoeken, en op de ervaringen van betrokkenen in de afgelopen jaren.

Het ISR merkt daarbij op dat veel van de aandachtspunten en kritiek al worden opgepakt in de professionaliseringsslag waarmee de organisatie sinds 2021 bezig is. In de gesprekken is vanuit het ISR aangegeven dat de voorliggende evaluatie eigenlijk te vroeg komt, omdat nog niet te zeggen is of de ingezette organisatieontwikkeling concrete verbeteringen heeft gebracht in het functioneren van de organisatie. Het overall beeld over de kwaliteit van het functioneren van het ISR en de (potentiële) impact van die verbetermaatregelen verschilt sterk tussen bestuur en directie van het ISR enerzijds en belangrijke stakeholders anderzijds. Daar gaan wij hieronder nader op in. Doel van deze evaluatie is onder andere om het toekomstperspectief voor het ISR te kunnen bepalen. Om die reden brengen wij hieronder ook de ontwikkelstappen in beeld waar het ISR mee bezig is, en bekijken in hoeverre deze voldoende basis geven om de knelpunten op te lossen.

³² REFERENTIE

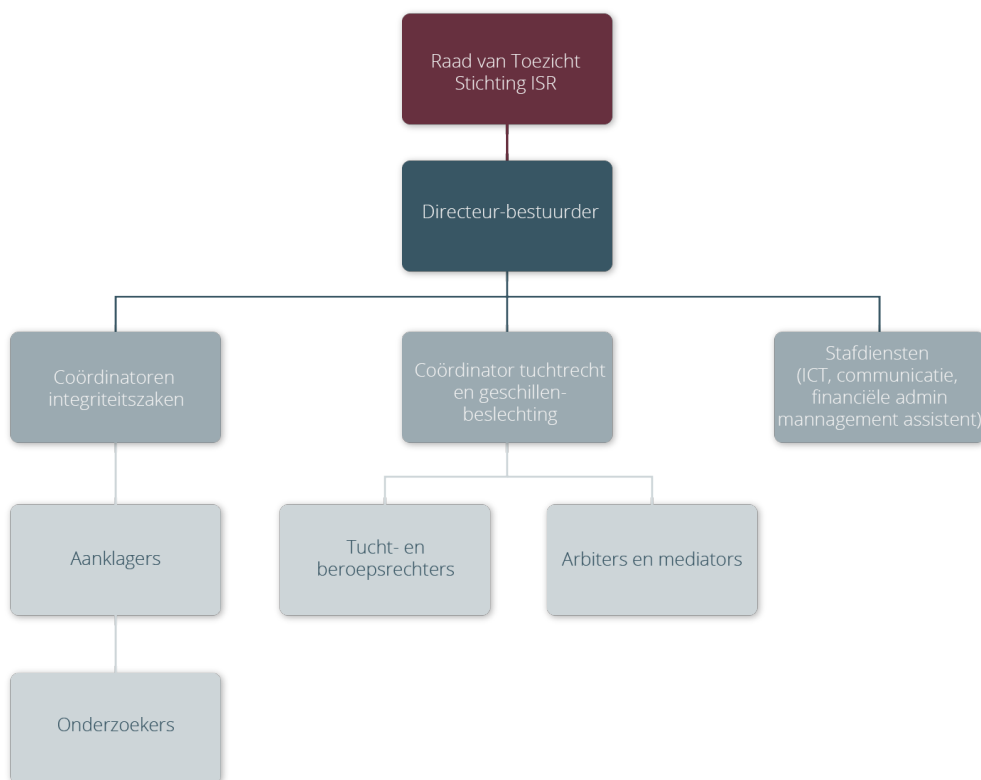
5.1 Doeltreffendheid ISR

5.1.1 Interne organisatie

Personeel

De vaste organisatie van het ISR is klein en zelfsturend van karakter. Het bureau bestaat uit 9 personen (8 full time equivalenten). De organisatie is de laatste jaren gegroeid en de meeste medewerkers werken er relatief kort. Onderstaand organogram geeft een overzicht van de Organisatiestructuur waar nu naartoe wordt gewerkt. De positie van de RvT is hierbij nog niet geformaliseerd. Er is nu nog een uitvoerend bestuur.³³

Figuur 1 Organogram ISR



Bij de start in 2003 kende het ISR slechts één ambtelijk secretaris en administratieve ondersteuning. In 2018 kwam daar een casemanager bij. Het ambtelijk bureau wordt op dit moment geleid door de directeur die opereert onder het bestuur. De bureauorganisatie bestaat daarnaast uit coördinatoren integriteitszaken (casemanagers), een coördinator tuchtrecht en geschillenbeslechting en verschillende stafdiensten. De casemanagers coördineren de pool van aanklagers en onderzoekers

³³ Bron: ISR Jaarplan 2023



en begeleiden een onderzoek vanaf een melding tot en met de tuchtrechtelijke beoordeling. De coördinator tuchtrecht en geschillenbeslechting organiseert het tuchtrechtspraakdeel van het proces. De pools van aanklagers en onderzoekers enerzijds en de pool van tuchtrechters anderzijds bestaan uit externe professionals. Aanklagers zijn in de regel Officieren van Justitie, die de rol van aanklager bij het ISR als nevenfunctie vervullen. Zij besteden een relatief klein deel van hun tijd aan deze taak en doen dit vaak vrijwillig, soms tegen een vergoeding. Ook voor tuchtrechters geldt dat zij beroepsrechters zijn, die hun werk voor het ISR vrijwillig naast hun reguliere werkzaamheden uitvoeren. De pool van onderzoekers bestaat voor een belangrijk deel uit mensen met ervaring in het politieonderzoek (en hebben dus een achtergrond in strafrechtelijk onderzoek). Een kleiner deel van de onderzoekers heeft een andere (bijvoorbeeld gedragsdeskundige) achtergrond.

In het adviesrapport van Berenschot uit 2020, kwam naar voren dat de interne organisatie nog niet voorziet in diverse competenties en taken, die volgens de onderzoekers wel nodig zijn voor een goede taakuitvoering. Er was bijvoorbeeld onvoldoende tijd voor coördinerende en beleidsmatige taken. Ook operationele taken als communicatie en werving en selectie waren onvoldoende belegd. Inmiddels zijn op dit punt weliswaar stappen gezet, bijvoorbeeld door het aannemen van een communicatieadviseur, maar de organisatie blijft klein en kwetsbaar en uit de gesprekken blijkt dat deze problemen nog steeds spelen.

Uit het Berenschot-onderzoek komt verder naar voren dat de mensen die werkzaam zijn voor het ISR over het algemeen zeer capabel zijn, en betrokken bij de organisatie en een veilige sport. Gesprekspartners voor dit onderzoek binnen het ISR geven aan dat zij te maken hebben met een sterk toegenomen werkdruk. Bovendien trekt de negatieve aandacht die het ISR krijgt in de media ook een wissel op hen, en doet de publiciteit in hun ogen geen recht aan de goede dingen die ook bij het ISR gebeuren.

De relatief kleine bureauorganisatie maakt de organisatie ook kwetsbaar. Het ISR leunt sterk op de kennis en kunde van enkele personen. Zo heeft recent de meest ervaren casemanager de organisatie verlaten, waardoor kostbare ervaring verloren is gegaan en de druk op de andere medewerkers nog verder is toegenomen. Gesprekspartners binnen het ISR geven aan dat er door de drukte weinig tijd en ruimte is om te reflecteren op het werk, en vanuit die reflectie beleidsmatige verbeteringen door te voeren. Kwaliteit en doorlooptijden staan daardoor nog verder onder druk.

Inrichting werkprocessen

Het primaire proces van ISR bestaat uit tuchtrechtspraak en geschillenbeslechting. Algemeen tuchtrecht is van toepassing op leden van de organisaties die een overeenkomst met het ISR zijn aangegaan. ISR voorziet in het tuchtrecht, of onderdelen van het tuchtrecht van de bonden die bij het ISR zijn aangesloten. Het tuchtrecht uitgevoerd door het ISR omvat meerdere, maatschappelijke thema's binnen de sport, waaronder doping, matchfixing en seksuele intimidatie; drie van de thema's die centraal staan in dit onderzoek. In 2020 is daar machtsmisbruik (als onderdeel van algemeen tuchtrecht) bij gekomen.

Een melding die binnenkomt bij ISR wordt in eerste instantie beoordeeld door een casemanager, in samenspraak met een aanklager. Veelal wordt door de aanklager verzocht om nader onderzoek te doen. Onderzoekers worden aan een zaak toegewezen door een casemanager. Zij verrichten onderzoek en rapporteren aan de aanklager. Deze besluit over de voortgang van het dossier. Dit kan bijvoorbeeld een sepot zijn, een schikkingsvoorstel of het besluit dat een dossier ter zitting voorkomt. De aanklager heeft een grote mate van vrijheid om te beslissen of een zaak wordt aangebracht. Ook kan de aanklager het bestuur van een bond adviseren om een ordemaatregel te nemen, aanhangende de procedure (bijvoorbeeld een voorlopige schorsing of een tijdelijke functie-

uitsluiting). Op zitting wordt de zaak behandeld door de tuchtcommissie die vervolgens in de zaak zal voorzien en mogelijk een tuchtrechtelijke sanctie en/of maatregel aan de beschuldigde kan opleggen.

De uitvoering van de werkprocessen heeft een relatief informeel karakter, waarbij onderzoekers relatief veel autonomie hebben om hun werkwijzen te hanteren. Hetgeen in de tuchtreglementen staat vormt daarbij het uitgangspunt. Er zijn geen vastleggingsprotocollen of een communicatiestructuur. Recentelijk is het ISR aan de slag gegaan met het aanpassen van het onderzoeksprotocol. Uit gesprekken blijkt echter dat het nieuwe protocol nog niet altijd is ingebed in de uitvoering van een onderzoek. Niet alle medewerkers zijn op de hoogte van het nieuwe protocol. Daarnaast is het ISR bezig met het aanpassen van de reglementen, onder meer op basis van de ervaringen en jurisprudentie van de afgelopen jaren. De aanpassingen zijn nog niet definitief gemaakt.

Kwaliteit van onderzoek en tuchtrechtspraak

De 'losse' werkwijze en organisatie van het ISR werkte tot het jaar 2020 eigenlijk zonder grote problemen, maar door/sinds de turnzaken is behoefte aan professionalisering aan het licht gekomen en is er veel te doen geweest rondom het ISR en de kwaliteit van de tuchtrechtspraak. Deze problemen zijn reeds aan de orde gekomen in andere onderzoeken naar het ISR.³⁴ Zorgen over de kwaliteit van het onderzoek en de tuchtrechtspraak zijn ook duidelijk naar voren gekomen in dit onderzoek. De zorgen hebben met name betrekking op zaken omtrent grensoverschrijdend gedrag (waaronder seksuele intimidatie).

In dit onderzoek komt ook naar voren dat veel zaken wel goed gaan. Dopingzaken, overtredingen van sportspecifieke normen lopen over het algemeen goed of zonder problemen. Bij dopingzaken geldt dat hier het onderzoek en de aanklacht wordt voorbereid door de Dopingautoriteit, waardoor bij het ISR enkel de taak ligt om een uitspraak door een tuchtcommissie te doen. Met betrekking tot matchfixing geldt dat het ISR hier nog zeer weinig zaken van in behandeling heeft gehad. Wij kunnen op basis van deze evaluatie geen beeld vormen van de uitvoering van matchfixingzaken bij het ISR.

Hieronder geven we een overzicht en ordening van de knelpunten die wij in dit onderzoek tegenkomen met betrekking tot de primaire processen van het ISR. Deze knelpunten gelden, zoals gezegd, vooral voor zaken rond grensoverschrijdend gedrag.

Gebrek aan consistentie in de uitvoering en de kwaliteit van onderzoek. Geïnterviewden geven aan dat de kwaliteit van het onderzoek sterk verschilt per aanklager en de personen die het onderzoek uitvoeren. Ook aanklagers en onderzoekers binnen het ISR erkennen dat de manier waarop een onderzoek wordt ingestoken kan verschillen, wat mogelijk ook tot verschillende uitkomsten kan leiden. Om de consistentie tussen de zaken te bevorderen heeft het ISR recent de onderzoeksprotocollen geüpdatet. Er is echter meer nodig om de onderzoeksprotocollen geheel door te voeren in de praktijk, dit is nog niet volledig gebeurd.

Er wordt vaak aangegeven dat de uitvoering van het onderzoek op verschillende punten beperkt is. Er zou bijvoorbeeld soms geen contact op worden genomen met getuigen, terwijl die essentiële verklaringen af zouden kunnen leggen. Die beslissing is aan de aanklager, maar betrokkenen kunnen die beslissing niet altijd begrijpen. Ook de verslaglegging wordt vaak genoemd: die verschilt tussen onderzoekers, en is soms onvoldoende om voor een tuchtrechter goed te kunnen beoordelen. Zo zijn er verslagen opgesteld die samenvattingen geven van verklaringen, terwijl voor

³⁴ Berenschot (2020), Olfers & Boshuis (2020) en Verinorm (2021)



een goede beoordeling het nodig kan zijn om de vraagstelling expliciet te maken. Een ander punt betreft de uitvoering van verhoren: de methodiek die daarbij gebruikt wordt verschilt tussen onderzoekers. In sommige gevallen zijn verhoormethodes belastend voor melders die gehoord worden (bijvoorbeeld wanneer een melder tegenover drie onderzoekers zit) en niet optimaal om bruikbare verklaringen naar boven te halen. Verder horen wij meldingen van slordigheden die worden gemaakt, bijvoorbeeld dossiers waarin verkeerde namen uit een andere zaak waren overgenomen.

Lange doorlooptijden en gebrekkige communicatie. De lange doorlooptijd wordt in gesprekken vaak genoemd als het belangrijkste pijnpunt. Ook is het vaak niet duidelijk hoe een procedure voortgezet gaat worden en wat de verwachte doorlooptijd van een zaak is. Hoewel er begrip is voor de drukte bij het ISR, wordt dit als niet acceptabel ervaren door betrokkenen. Er zijn voorbeelden van zaken naar voren gekomen, waarbij betrokkenen bijna een jaar hebben moeten wachten op de behandeling van een zaak. In de tussentijd heeft het wachten op de zaak grote gevolgen voor hun positie in het verenigingsleven, met name voor de beschuldigde wiens reputatie op het spel staat. Sportbonden zijn veel tijd en energie kwijt met communiceren met betrokkenen over hun zaak en het temperen van verwachtingen. De communicatie in zaken over seksuele intimidatie en grensoverschrijdend gedrag wordt door betrokkenen ook soms als te weinig empathisch en (trauma)sensitief ervaren. De andere kant is dat medewerkers van het ISR hard werken om de caseload te behandelen, waardoor er onvoldoende ruimte is om de zaken voldoende snel en communicatief goed te kunnen behandelen.

Beperkte eenduidigheid in beoordeling. De afgelopen jaren gaven reglementen en jurisprudentie nog weinig handvaten voor aanklagers en tuchtrechters om een beoordeling te kunnen geven van casussen en een uitspraak te bepalen. Hierdoor hebben veel betrokkenen ervaren dat deze beoordeling (niet verklaarbaar) uiteenliep tussen verschillende zaken en afhankelijk was van de betrokken aanklager en tuchtrechter. Op dit moment is NOC*NSF met de werkgroep normenkader grensoverschrijdend gedrag bezig om definities te formuleren voor grensoverschrijdend gedrag.

Triage wordt niet eenduidig uitgevoerd. De aanklagersfunctie van het ISR voorziet in een triage, waarbij wordt gekeken of een zaak geschikt is voor behandeling ter zitting. Deze werkwijze dient er mede voor te zorgen dat kansarme zaken afvallen en daardoor minder zaken worden behandeld. Deze triage wordt echter zeer wisselend uitgevoerd, hier is geen beoordelingskader voor opgesteld. Dit speelt met name in zaken rond grensoverschrijdend gedrag. Mede als gevolg van de meldingsplicht SI worden veel zaken gemeld aan het ISR. Betrokkenen geven aan dat het ISR in de regel overgaat tot onderzoek, vanuit de gedachte dat er mogelijk méér achter een zaak zit dan wat uit de melding opgemaakt kan worden, en dat dit alleen uitgesloten kan worden na het uitvoeren van onderzoek. Daarnaast horen wij voorbeelden van zaken die voor een tuchtrechter zijn gekomen, terwijl dit in de casus niet de meest zinvolle oplossing is. Een voorbeeld dat werd genoemd is een casus waarbij een trainer een hand op een bil zou hebben gelegd na een omhelzing. Ter zitting waren betrokkenen het erover eens over dat een gesprek hierover voldoende zou zijn geweest, maar de zaak is toch voor de tuchtcommissie gebracht – ook omdat de beschuldigde het schikkingsvoorstel niet accepteerde.

Een besluit tot tuchtrechtelijke vervolging kan in bepaalde gevallen een alternatieve oplossing in de weg staan, ook in gevallen waarbij een andere oplossing (mediation, perspectief- en herstelbemiddeling) tot een bevredigender resultaat zouden. In die situaties heeft een tuchtprocedure soms negatieve consequenties voor melder en slachtoffer, die bijvoorbeeld lang in

onzekerheid zitten in afwachting van een aanklacht en uitspraak. Hierbij geldt dat het belang van de sport (voorkomen van recidive) niet altijd overeenkomt met het belang van betrokkenen.

Beperkt kwaliteitsborging en controle op onderzoek ingeregeld. De afgelopen jaren was er weinig ingeregeld om de kwaliteit van onderzoek te borgen en controleren. Dit was grotendeels afhankelijk van de kwaliteit van de onderzoekers en de aanklager die de zaak in behandeling namen. Onderzoekers en aanklagers geven aan dat zij elkaar hier vaak wel scherp op hielden, maar dit gebeurde niet gestructureerd. Vanaf september 2022 zijn wel tegenlezers ingeschakeld op onderzoeksdossiers, om in een extra kwaliteitscheck te voorzien. Daarnaast heeft het ISR de capaciteit van casemanagers uitgebreid; deze hebben ook als taak om vanuit de bureauorganisatie de eenduidigheid van het onderzoek te borgen.

Naast bovenstaande is er geen structurele evaluatie van de medewerkers in de flexibele pools ingeregeld. Er vinden bijvoorbeeld geen functioneringsgesprekken plaats.

De meest genoemde oorzaak van de problemen is capaciteitsgebrek. Daarnaast geldt ook dat de interne organisatie nog niet is toegerust op zaken van grote omvang of complexiteit. Met de turnzaken als duidelijk voorbeeld, zijn sommige zaken naar hun aard of omvang te complex om in het tuchtrecht te behandelen. Zaken rondom grensoverschrijdend gedrag zijn zeer gevoelig, en soms zijn er ook minderjarigen bij betrokken. Om daar goed onderzoek naar te kunnen doen is een hoge mate van professionaliteit nodig. Hiervoor was de afgelopen jaren te weinig ingeregeld qua processen, aansturing en kwaliteitscontrole. Daarbij speelt mee dat onderzoekers bij het ISR meestal – zeer betrokken – parttime freelancers zijn, en niet altijd evenzeer opgeleid en toegerust om dergelijke complexe onderzoeken uit te voeren naar minder concrete gedragingen. Hierdoor is het temeer noodzakelijk om te zorgen voor duidelijke procedures en consistentie.

Als kanttekening dient nog te worden opgemerkt dat de verwachtingen rondom tuchtrechtspraak (wat is het tuchtrecht en waartoe dient het) verschillen. Het is maar de vraag of het tuchtrecht kan en moet kunnen voldoen aan de hoge verwachtingen die soms leven. Bij zaken rond seksuele intimidatie en grensoverschrijdend gedrag bestaan soms verwachtingen dat een tuchtrechtprocedure leidt tot een vorm van genoegdoening van slachtoffers, of ten minste tot erkenning van leed dat is toegedaan. De primaire doelstelling van het tuchtrecht is echter het bevorderen van veiligheid in de sport, wat maakt dat de procedure hoofdzakelijk is ingericht op bewijsvinding en het opleggen van tuchtrechtelijke maatregelen aan daders. Bijdragen aan emotionele genoegdoening is in die context een complexe opgave.

Besturing

Momenteel zien wij dat de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur, bureauorganisatie en flexibele pools beperkt eenduidig is. Hier is weinig over vastgelegd, waardoor veel gebaseerd is op specifieke personen. Bij enkele functies in de bureauorganisatie geldt dat de ruimte en zeggenschap die zij krijgen, gebaseerd is op hun informele rol en positie in de organisatie. In 2021 heeft het ISR een functieboek ontwikkeld met de taakomschrijvingen van de diverse functionarissen in de organisatie. Het is nog niet goed te zeggen welke impact dit heeft op de praktijk. Betrokkenen ervaren dat het bestuur op punten zeer betrokken is, en op andere punten juist op afstand staat. Met name medewerkers in de flexibele pools hebben weinig zicht op de visie en strategie van het bestuur voor de organisatie.

Het ISR kende de afgelopen jaren geen gestructureerd toezicht op de organisatie als geheel. Er was geen raad van toezicht, en geen verantwoordingsstructuur richting de sport. Op dit moment zit het ISR in transitie naar een nieuw bestuursmodel, met een directeur-bestuurder en Raad van Toezicht.

5.2 Relatie met stakeholders

Omgang met betrokkenen

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat betrokkenen kritisch zijn op de dienstverlening door het ISR. Vooropgesteld bestaat er geen twijfel over inzet en betrokkenheid van de medewerkers. Maar betrokkenen missen duidelijkheid en goede (proces-)communicatie over hun dossier. Door de hoge werkdruk, het toenemende aantal zaken en de werkwijzen die nog doorontwikkeld moeten worden, is er onvoldoende tijd beschikbaar voor coördinerende taken zoals communicatie richting betrokkenen en het managen van verwachtingen. Het is voor betrokkenen onduidelijk wat zij kunnen verwachten nadat hun zaak door het ISR in behandeling is genomen.

Ook speelt hier mee dat er verschillende verwachtingen bestaan van en over het ISR. Voor mensen die zich als slachtoffer melden in een zaak over ongewenst gedrag speelt dat zij in veel gevallen erkenning nastreven, een vorm van genoegdoening van het leed dat hen is aangedaan. Het is maar de vraag of het tuchtrecht kan en moet kunnen voldoen aan de hoge verwachtingen die soms leven. De primaire doelstelling van het tuchtrecht is echter het bevorderen van veiligheid in de sport, wat maakt dat de procedure hoofdzakelijk is ingericht op bewijsvinding en het opleggen van disciplinaire maatregelen aan daders. Bijdragen aan emotionele genoegdoening is in die context een complexe opgave. Ook het instrumentarium van disciplinaire maatregelen dat het ISR kan opleggen kent hierin beperkingen. Soms is een bevredigende oplossing voor de betrokkenen daardoor niet haalbaar (bijvoorbeeld als melders op zoek zijn naar het straffen van de beschuldigde). Daarbij is de grens en overlap tussen tucht- en strafrecht niet altijd helder voor sporters, verenigingen, bonden en het bredere publiek.

Dit alles onderstreept het belang van heldere communicatie en goed verwachtingsmanagement. Die communicatie vond de afgelopen tijd onvoldoende plaats. Er was beperkt communicatie vanuit het ISR naar sportorganisaties en sporters over het karakter en de mogelijkheden van het tuchtrecht, en de afgelopen jaren was de ervaring dat sporters die zich bij het ISR meldden hier niet altijd een goed beeld van kregen. Het ISR is momenteel wel bezig met het versterken van de communicatie en het informeren van partijen over het karakter van het tuchtrecht.

Relatie met omgeving

Het ISR onderhoudt relaties met sportorganisaties en andere partijen in de omgeving, waaronder NOC*NSF / CVS. Veel respondenten geven aan dat vaak niet helder is, c.q. onvoldoende is geformaliseerd hoe de rollen en verantwoordelijkheden onderling zijn belegd. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met stakeholders wordt veel gesproken over de knelpunten die de afgelopen jaren zijn geweest in de uitvoering bij het ISR. Zij hebben het beeld van een sterk wisselende uitvoering van het onderzoek, specifiek waar het gaat om zaken rond grensoverschrijdend gedrag, en beperkte eenduidigheid in de tuchtrechtelijke beoordeling.

Veel sportbonden benoemen dat zij zich weinig betrokken voelen bij het ISR, terwijl tuchtrecht feitelijk en juridisch 'door en voor de bonden' is. De bonden zijn niet betrokken geweest bij de wijziging van het algemeen reglement in 2020 waarbij regels over machtsmisbruik zijn toegevoegd; dit heeft veel impact gehad op de relatie tussen bonden en ISR, zeker gezien de ervaringen met de turnzaken die daarna zijn gekomen. Meerdere respondenten benoemen dat het goed zou zijn als bonden proactiever betrokken worden bij materiële regelgeving, bijvoorbeeld bij de normering van grensoverschrijdend gedrag. Daarnaast hebben bonden zorgen over de uitvoering bij het ISR, maar ervaren zij dat ze weinig zicht hebben op de interne organisatie en hoe het ISR met de gesignaleerde

knelpunten omgaat. Zij ervaren het ISR daarin als relatief gesloten. Het ISR geeft hierbij aan dat zij in deze relaties gepaste afstand willen betrachten, vanuit hun positie als onafhankelijk tuchtorgaan.

Het ISR heeft nauwe contacten met CVSN. CVSN verwijst onder meer melders van seksuele intimidatie en grensoverschrijdend gedrag door naar het ISR. Het CVSN ondervindt ook de problemen rondom de uitvoering van het ISR, omdat zij contact onderhouden met betrokkenen in de procedures. Het CVSN is kritisch op de lange doorlooptijd en de gebrekkige communicatie vanuit het ISR richting de betrokkenen. De uitkomst van ISR-procedures is daardoor volgens het CVSN vaak onbevredigend voor de slachtoffers. Daarnaast speelt tussen ISR en CVSN dat de rolverdeling niet altijd duidelijk is. Zo ervaart het CVSN dat zij veel tijd kwijt zijn met het begeleiden van melders in tuchtzaken van het ISR. Het is onvoldoende helder of die taak bij het CVSN of bij het ISR ligt c.q. zou moeten liggen.

Het ISR onderhoudt daarnaast contacten met politie en Openbaar Ministerie rondom zaken waar parallel een strafzaak en een tuchtrechtelijke procedure lopen. Deze contacten zijn functioneel en verlopen naar tevredenheid. Het ISR geeft aan dat het wel wenselijk zou zijn als er vaker bepaalde informatie uit het strafrecht gedeeld zou kunnen worden met het ISR, om zo te voorkomen dat betrokkenen na een strafprocedure ook nog bij het ISR hun verhaal moeten (over) doen. Politie en OM geven aan dat er beperkingen zitten aan het delen van informatie, ten minste lopende een onderzoek of strafzaak. In paragraaf 5.5 hierboven gaan we nader in op de verhouding tussen straf- en tuchtrecht.

5.3 Organisatieontwikkeling ISR

Ontwikkelingen rondom professionalisering

Het ISR is sinds medio 2020 bezig geweest met professionalisering van de organisatie. Uitgangspunten daarbij waren de aanbevelingen uit de rapporten van Berenschot (2020), Olfers & Boshuis (2020) en Verinorm (2021). Professionalisering was en is, volgens eigen zeggen van het ISR, in deze jaren het centrale doel van de organisatie.

Overzicht ontwikkelstappen ISR

De afgelopen jaren is een aantal belangrijke ontwikkelstappen gezet. Sinds 2021 zijn de projectsubsidies van het ministerie van VWS omgezet in een instellingssubsidie. Het subsidiebedrag is daarnaast verhoogd. Dit zorgde voor meer stabiliteit in de financiering en gaf de organisatie meer ruimte om te investeren.

In 2021 is een kwartiermaker/interim manager aangesteld om de organisatieontwikkeling van het ISR vorm te geven. De kwartiermaker heeft hiervoor bij aanvang een eigen organisatiediagnose uitgevoerd. Na een start te hebben gemaakt met de ontwikkelslag is, vanwege onvoldoende draagvlak, de samenwerking ontbonden.

Per 1 januari 2022 heeft de stichting een eigen bureauorganisatie. Voorheen werden bureau-medewerkers ingehuurd vanuit de Nederlandse Culturele Sportbond. Daarnaast is de functie van ambtelijk secretaris omgevormd tot operationeel directeur. De nieuwe werkorganisatie heeft sinds 2022 ook een eigen kantoor in Hilversum. Er is tevens gewerkt aan de HR-fundamenten van de organisatie: zo zijn eind 2021 een functieboek, een personeelshandboek en een directiereglement opgesteld. Ook zijn verschillende nieuwe functies gedefinieerd die ondersteunend zijn aan het werk van de onderzoekers, aanklagers en tuchtcommissies. Dit omvat de casemanager, de juridisch



secretaris, en de communicatieadviseur. Hiermee is de bureauorganisatie in omvang ook gegroeid. Daarnaast is er een Case Management Systeem aangeschaft, dat de werkprocessen moet faciliteren.

Het ISR werkt op dit moment nog aan ontwikkelstappen op verschillende onderdelen, waaronder:

- ▶ **Aanpassing van de reglementen.** Het ISR heeft de reglementen gesplitst in een formeel reglement en drie materiële reglementen (algemeen; seksuele intimidatie; en matchfixing). Daarnaast zijn in de reglementen verschillende wijzigingen opgenomen aangaande de rechten en plichten van melders, de procesvoering, en de bewijslast.
- ▶ **Verbeteren van de kwaliteit van onderzoek.** Als onderdeel hiervan zijn een vernieuwde werkprocesbeschrijving en een onderzoeksprotocol opgesteld. Deze documenten verkeerden ten tijde van dit onderzoek in een conceptfase. Daarnaast zet het ISR in op uitbreiding van de capaciteit op het bureau en in de flexibele schil van aanklagers en onderzoekers. Verder is het ISR bezig gegaan met de opleiding en bijscholing van de medewerkers in de flexibele schil, met name onderzoekers en aanklagers, op gebied van (sport)tuchtrecht. Hiervoor zijn verschillende bijeenkomsten en interviews georganiseerd.
- ▶ **Governance/bestuursmodel.** Het ISR is nog bezig met de ontwikkeling van het bestuursmodel op basis van de aanbevelingen van Berenschot begin 2020. De eerste stappen zijn gezet met het neerzetten van een eigenstandige bureauorganisatie. Gewerkt wordt nog aan de omvorming van het huidige bestuur tot een Raad van Toezicht, waarbij de leiding op de dagelijkse operationele zaken aan de directie wordt gelaten. Hiervoor zal een statutenwijziging worden doorgevoerd.
- ▶ **Communicatie.** Sinds 2021 heeft het ISR één communicatieadviseur in dienst. Hiervoor wordt een communicatieproces opgesteld en gekoppeld aan het procesbeschrijvingen van het primair proces. De communicatie gaat ook bezig met het intensiveren van het contact met omgevingspartijen en het verbeteren van verwachtingsmanagement.

Voortgang en resultaten van ontwikkelstappen

De professionaliseringsslag is te kenmerken als een significante ontwikkeling in relatief korte tijd; zowel de stappen die de afgelopen anderhalf jaar al zijn gezet, als de stappen waar het ISR nog mee bezig is. In het verbeterproces wordt gewerkt aan organisatiestructuur, consistentie en kwaliteit in de uitvoering, en kwaliteitsborging. Dit kan leiden tot een verbeterde basis voor het ISR, maar een daadwerkelijk oordeel daarvan is nog niet mogelijk.

Momenteel is niet goed te zeggen in hoeverre de ontwikkelstappen voldoende en snel genoeg zullen leiden tot verbetering in de processen en uitvoering rond tuchtzaken. Ook is er wisselend zicht op de ontwikkelstappen en hier wordt in verschillende mate op gestuurd. Ons beeld is dat met de juiste intenties van alle betrokkenen veel activiteiten worden ondernomen. De inzet van een kwartiermaker in 2021 heeft geleid tot een concreet plan waarna diverse actielijnen zijn ingezet. Over de afgelopen periode zien wij echter beperkt overzicht van welke ontwikkelingen lopen, in welk stadium deze zich bevinden, welke planning hierbij hoort, wie actiehouder is, et cetera. Monitoring en eventuele bijsturing is weinig gestructureerd ingeregeld, en hangt samen met enkele centrale functionarissen in de bureauorganisatie die het overzicht hebben. Ook omgevingspartijen hebben hier zeer beperkt zicht op.

Wij signaleren daarnaast een knelpunt in de doorwerking van de ontwikkelstappen in de organisatie. Terwijl het bestuur en de bureauorganisatie actief bezig zijn met de organisatieontwikkeling, blijven verbeterstappen voor de flexibele pools veel meer op afstand. Aanklagers, onderzoekers en tuchtrechters zijn in zeer wisselende mate betrokken bij de professionalisering. Zij weten niet altijd



goed wat de professionalisering inhoudt en wat deze voor hen betekent. Er is ook zeer beperkt sprake van actieve deelname vanuit deze functies: medewerkers in de flexibele pools worden weinig om input gevraagd en zij zien ook weinig voorlichting vanuit de bureauorganisatie. De bureauorganisatie probeert contact te houden met de flexibele pools maar lijkt te zwaar belast te zijn, waardoor dit er bij in schiet.

Concrete elementen uit de professionalisering zijn in wisselende mate bekend bij de flexibele pools: veel medewerkers zien wel dat er voorlichtingsbijeenkomsten en interviews worden georganiseerd, en ervaren dit ook als positief. Ook de inzet van meelezers in het onderzoek wordt gezien en gewaardeerd. Andere elementen zijn echter minder in beeld. Zo geven sommige freelance medewerkers aan dat zij niet bekend zijn met de nieuwe werkprocesbeschrijving en onderzoeksprotocol. Ook is niet bij iedereen duidelijk wat de aanpassingen in de processen en reglementen concreet betekenen voor het werk.

Dit betekent dat juist bij de functies die voor een belangrijk deel uitvoering geven aan het primair proces, nog beperkt zichtbaar is dat de beoogde professionalisering wordt doorleefd. Het is een risico dat de professionaliseringsstappen beperkt blijven tot de bureauorganisatie en blijven steken bij voornemens op papier.

Ook zien wij dat de structuur van de organisatie een risico met zich meebrengt voor het borgen van de beoogde ontwikkelingen. De uitvoering van het ISR is in relatief grote mate afhankelijk van de capaciteiten, goede wil en taakuitvoering van de medewerkers in de flexibele pools. Het ISR werkt wel aan sterkere ondersteuning vanuit de bureauorganisatie (met onder meer de inzet van case-managers), maar sturing op de flexibele pools en controle op hun functioneren blijven beperkt.

Ook zien wij een lacune in de betrokkenheid van stakeholders bij de professionalisering (met name sportorganisaties en NOC*NSF). Zoals hierboven beschreven constateren wij een gebrek aan vertrouwen bij stakeholders, gebaseerd op de wisselende ervaringen in de afgelopen jaren. Stakeholders zijn er wel van op de hoogte dat het ISR bezig is met professionalisering, maar hebben weinig zicht op wat deze precies inhoudt. Zij ervaren eveneens dat zij weinig actief betrokken worden, dat zij niet om input gevraagd worden, en dat er beperkt voorlichting plaatsvindt over de ontwikkelplannen en wat zij daarvan (moeten) gaan merken. Ook worden kanttekeningen geplaatst bij de stijl van communiceren vanuit het ISR, welke door omgevingspartijen weinig open en empathisch wordt gevonden.

De beperkte betrokkenheid van de omgeving is een risico voor het ISR omdat herstel van vertrouwen hiermee onvoldoende plaatsvindt. Omgevingspartijen hebben er behoefte aan dat het ISR in deze contacten erkent dat er pijn en wantrouwen uit het verleden bestaat, en dit serieuzer neemt. Enkel het benoemen en realiseren van interne verbeteringen volstaat in deze context niet. Het ISR geeft op zijn beurt zelf aan dat zij veel last hebben van negatieve beeldvorming, die is losgezongen van de daadwerkelijke situatie in de organisatie, en niet in verhouding staat tot de ingezette ontwikkelingen.

Deelconclusies evaluatie ISR

Het ISR was in opzet niet toegerust voor de toename van complexe zaken de afgelopen jaren

Het ISR is een uiterst kleine, met beperkte middelen opgezette organisatie, die in heel korte tijd overbelast is geraakt. Daarvoor zijn enkele oorzaken aan te wijzen: een sterke groei in het aantal meldingen en zaken, het specifiekere beschrijven van grensoverschrijdend gedrag in het algemeen tuchtrecht, en een toename van complexiteit in zaken rondom seksuele intimidatie. De afgelopen jaren zijn hieruit verschillende problemen naar voren gekomen. Dit betekent dat de organisatie zich in een roerige periode bevindt. Er is nu behoefte aan rust en stabiliteit.

In de nieuwe typen zaken waar het ISR de afgelopen jaren in toenemende mate mee te maken kreeg, heeft de organisatie te maken gehad met zeer uiteenlopende verwachtingen van betrokkenen. De ervaring was dat melders niet goed op de hoogte waren van het karakter en de beperkingen van het tuchtrecht. Het is nodig om meer te werken aan het expliciteren van verwachtingen, en kritisch te kijken naar het karakter van het tuchtrecht en voor welk type zaken dit wel of niet geschikt is, c.q. welke randvoorwaarden moeten zijn ingevuld om het tuchtrecht effectief te kunnen laten zijn.

Hoewel de uitvoering op punten goed gaat, waren er tekortkomingen in zaken over grensoverschrijdend gedrag die grote impact hadden op betrokkenen

Op punten gaat de uitvoering van het sporttuchtrecht goed. Zaken op gebied van doping en sportspecifieke normen verlopen over het algemeen naar behoren. Ook in een deel van de zaken aangaande seksuele intimidatie is te constateren dat het ISR deze adequaat kan behandelen. (De behandeling van zaken rond matchfixing is niet goed te beoordelen omdat hier te weinig van zijn uitgevoerd). Er zijn veel mensen met kwaliteiten aanwezig binnen de organisatie en in de flexibele pools, en de organisatie pleegt serieuze inzet om zich te professionaliseren.

Er zijn op punten echter serieuze aanwijzingen van tekortkomingen. Dit was de afgelopen jaren het geval, en het is in deze evaluatie niet aannemelijk geworden dat die tekortkomingen nu voldoende zijn ondervangen. Met name rond zaken aangaande grensoverschrijdend gedrag, met inbegrip van seksuele intimidatie, spelen knelpunten. De kwaliteit van onderzoeken is wisselend, en er is onvoldoende eenduidigheid. In de organisatie is hiervoor ook onvoldoende kwaliteitsborging ingericht. Problemen die naar voren komen zijn daarnaast te lange doorlooptijden en gebrekkige (weinig empathische) communicatie en het duidelijk scheppen van verwachtingen van het tuchtrecht. Gezien het ingrijpende karakter van tuchtrecht voor betrokkenen (melders, beschuldigen), heeft dit op persoonlijk niveau soms heftige gevolgen.

Zaken rond sociale veiligheid worden dikwijls gekenmerkt door complexe bewijsvoering en een grote mate van gevoeligheid. Het uitvoeren van onderzoek, het formuleren van een aanklacht en het communiceren over proces en uitkomsten, zijn ingewikkeld in deze zaken. Dit vraagt een voldoende professionele en slagkrachtige organisatie.

Het doel en bestaan van het ISR wordt ondersteund, waarbij aandacht gevraagd is op een aantal punten

Los van de signalen over de kwaliteit in de uitvoering wordt het doel en bestaan van het ISR door omgevingspartijen en betrokkenen niet in twijfel getrokken. Partijen ondersteunen het bestaan van een tuchtrechtelijk instituut dat opereert vanuit de sport, en waarbij zij zich (facultatief) kunnen aansluiten voor dienstverlening.

Over het algemeen vinden partijen het zinvol dat ook het onderzoek en de aanklagersfunctie bij het ISR zijn belegd (sinds 2018). Deze werkwijze betekent wel dat aanklager en tuchtcommissie binnen



één organisatie zijn ingebed, maar er wordt bewust omgegaan met de scheiding tussen beide functies. Wij hebben geen aanwijzingen dat dit zou leiden tot onvoldoende functiescheiding.

Omgevingspartijen zijn positief over de diverse reglementen van het ISR, en de structuur waarbij bonden zich per reglement bij het ISR kunnen aansluiten. Wel is er kritiek op de werkwijze en beperkte inbedding van het ISR, waarbij het ISR in grote mate eigenstandig wijzigingen in reglementen kan aanbrengen. Er zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van een bredere kring van expertise.

De opzet van een vaste bureauorganisatie met flexibele pools van onderzoekers, aanklagers en tuchtrechters is op zichzelf werkbaar en navolgbaar gezien de fluctuaties in de werkbelasting. Wel levert dit een risico op voor de sturing op kwaliteit en eenduidigheid in de processen, aangezien veel medewerkers in relatief los verband zijn betrokken.

Het ISR is bezig met professionalisering, die nog versterking vraagt

In antwoord op de tekortkomingen heeft het ISR een professionaliseringsslag ingezet. Die is serieus van opzet, en recent zijn belangrijke stappen gezet. In de uitvoering van de professionalisering is echter wel versterking nodig, evenals in het zichtbaar maken van de voortgang en impact ervan. De ontwikkelstappen werken daarnaast niet overal concreet (aantoonbaar) door, wat onder meer te maken heeft met de kwetsbaarheid van de sturing op de flexibele pools. Ook zien we dat de kleine bureauorganisatie momenteel zwaar belast wordt door de organisatieontwikkeling en tegelijkertijd het behandelen van (nog steeds toenemende) lopende zaken. In de professionalisering zou daarnaast voor een aantal aspecten extra aandacht moeten komen, waaronder de aansturing en kwaliteitsborging.

Daarbij moet de verbinding met de sport versterkt worden

De problemen in de uitvoering leiden tot gebrek aan vertrouwen bij omgevingspartijen, wat gevoed wordt door te weinig zicht op de verbeteractiviteiten. Ook de beperkte inbedding van het ISR speelt hierbij een rol. Er vindt beperkt verantwoording en voorlichting plaats vanuit het ISR richting sportorganisaties die aan het ISR deelnemen, zowel in algemene zin als over de professionaliseringsslag. Daarnaast is er weinig inspraak geregeld. Organisaties voelen zich hierdoor te weinig gehoord in hun twijfels over het ISR.

In het volgende hoofdstuk geven we, op basis van deze uitkomsten van de evaluatie, aanbevelingen over de toekomstige richting van het ISR.

/ 6 Oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk geven we conclusies en aanbevelingen voor een effectieve governance veiligheid en integriteit in de sport, waaronder het tuchtrecht en het ISR.

We benaderen oplossingsrichtingen in dit onderzoek overkoepelend, dus over de thema's en verschillende georganiseerde vormen van de sport heen. Op die manier willen we een onderliggend perspectief geven op de governancevraagstukken, waarbij we ook aangeven waar het zinvol of efficiënt is om dwarsverbanden te leggen tussen thema's. De oplossingsrichtingen zijn in wisselende mate concreet. Waar mogelijk geven we gerichte en concrete adviezen, maar we identificeren ook oplossingsrichtingen die een bestuurlijke of politieke keuze vragen. In die gevallen geven we keuzes en opties aan. Soms signaleren we dat aanvullende acties nodig zijn om een vraagstuk op te pakken.

De focus hieronder ligt op governance-aspecten: taak- en rolverdeling, sturing, et cetera. We gaan hier dus zeer beperkt in op beleid en wetgeving, specifieke interventies, en vragen over de benodigde capaciteit, kosten en financiering van organisaties.³⁵

Het is passend om hier ook de beperkingen van een onderzoek naar governance te benoemen. Inadequate governance staat goed beleid en het oplossen van problemen in de weg, maar goede governance dwingt effectieve interventies en (veilig, integer, verantwoord) gedrag van partijen niet af. Gedrag is evenzogoed afhankelijk van factoren als cultuur, prioriteitstelling, maatschappelijke aandacht en normen, et cetera. Als we signaleren dat problematiek meer met deze andere factoren samenhangt, en dat dus interventies op andere niveaus nodig zijn, signaleren we dat.

In dit hoofdstuk is achtereenvolgens te vinden:

- Sturen op veilige en integere sport: hier gaan we in op de overkoepelende governance, en de wijze waarop sport en overheid samen kunnen sturen op de gewenste interventies.
- Institutionele inrichting per thema: voor elk van de vier thema's geven we aanbevelingen over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokken instituties.
- Tuchtrecht en omgang met misstanden: we geven aanbevelingen over de inrichting van het tuchtrecht in algemene zin en de relatie met ander instrumentarium na misstanden.
- Het ISR: hier geven we aanbevelingen specifiek over de organisatie van het ISR.

6.1 Sturen op veilige en integere sport

De sport staat voor een maatschappelijke opgave om veiligheid en integriteit beter te borgen

De sport heeft te maken met een *maatschappelijke* opgave met een aantal specifieke kenmerken. door veranderende normen in de maatschappij en groeiende aandacht in samenleving en politiek. Ook speelt mee dat de belangen in de topsport (zowel financieel als in maatschappelijke aandacht)

³⁵ Wij horen dat in deze context soms de mogelijkheid van een Sportwet wordt genoemd. Het uitwerken van die mogelijkheid valt buiten scope van dit onderzoek. De mogelijke meerwaarde en de voor- en nadelen van wetgeving zijn afhankelijk van wat eventueel in een dergelijke wet zou worden opgenomen.



steeds groter worden. De sport kent een aantal lastig te doorbreken cultuurproblemen, waaronder de primaire focus op presteren boven sociale veiligheid ('dat hoort bij de sport'); beperkt bewustzijn van problematiek in eigen huis ('dat gebeurt hier niet'); en machtscentralisatie binnen verenigingen en bonden. Het is niet zo dat de problemen onoplosbaar zijn, maar we zien wel dat het doorbreken hiervan hardnekkig blijft.

De sport heeft niet stilgezeten en er is al veel veranderd om veiligheid en integriteit beter te kunnen borgen. Om hierin de volgende stap te zetten, is het nodig dat de sport (op elk niveau) de grootte van de opgave en haar rol hierin erkent. Het is echter geen vanzelfsprekendheid dat de sport ook goed invulling kan geven aan deze rol. Dit heeft te maken met de context waarin sport wordt beoefend. Professionaliseren is lastig doordat sportorganisaties voor een belangrijk deel gerund worden door vrijwilligers en door kleine mkb-ondernemers. (Basis)eisen stellen en handhaven gaat moeizaam door het grote aantal organisaties en verenigingen. Verder passen generaliseerbare oplossingen niet altijd bij de grote diversiteit in verenigingen en ondernemers. Er is tot slot ook meer bewustwording en prioriteit nodig vanuit sportorganisaties om de problematiek aan te pakken.

De aard van de problematiek verschilt per thema, waarbij governance-knelpunten verschillend tot uiting komen

Bij elk van de vier thema's in dit onderzoek speelt een combinatie van bredere maatschappelijke problematiek enerzijds en specifiek sportgerelateerde problematiek (of sportspecifieke uitingsvormen daarvan) anderzijds. De relatie tussen beide verschilt: in het geval van doping en matchfixing gaat het om (grotendeels) sportspecifieke problemen, die in hun aanpak raakvlakken hebben met publieke taken, en – in het geval van doping – daarmee zelfs verweven zijn geraakt. Criminele inmenging heeft omgekeerde kenmerken: dat is in de eerste plaats een maatschappelijk probleem waarin de overheid als wetshandhaver kernspeler is, en waarvan de vraag is in hoeverre die taak zich specifiek zou moeten richten op de sport. Grensoverschrijdend gedrag is een probleem dat sterker in de maatschappelijke aandacht is komen te staan, als gevolg waarvan de overheid zich sinds kort een grotere rol heeft aangemeten (o.a. in de vorm van een aangewezen 'regeringscommissaris'). Een specifiek aspect bij dit thema is dat sport (zeker topsport) ook gaat over het verkennen en verleggen van grenzen, een gegeven dat extra verantwoordelijkheid met zich meebrengt voor sporters en hun omgeving om zorgvuldig met die grenzen om te gaan.

Hieraan gerelateerd zien we op de thema's verschillende dynamieken spelen als het gaat om rol- en verantwoordelijkheidsverdeling:

- ▶ Bij **doping** heeft de overheid een actieve rol genomen, door het wettelijk vastleggen van de taken van de Dopingautoriteit. De Dopingautoriteit is enkele jaren geleden publiek gemaakt vanwege hoofdzakelijk technische redenen (op grond van de AVG was een bestuursorgaan met publieke taak nodig om persoonsgegevens te mogen verwerken). Daarmee zou het sportspecifieke probleem van doping als grotendeels opgelost kunnen worden beschouwd, afgezien van de meer fundamentele vraag of het een taak van de overheid zou moeten zijn om toe te zien op de naleving van een spelregel. Daarnaast wordt de breedte van de taak van de Dopingautoriteit nog als vraagstuk gezien; specifiek in hoeverre de Dopingautoriteit ook moet optreden tegen ongewenst middelengebruik in andere domeinen van de sport (zoals bij cosmetisch gebruik).
- ▶ **Matchfixing** is een sportspecifiek probleem, waarbij mogelijk achterliggend criminele inmenging en/of kanspelfraude kan spelen. De aanpak van matchfixing valt voor een deel onder het tuchtrecht en het strafrecht. De huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen sportorganisaties, politie en justitie, en het sporttuchtrecht, schiet echter tekort. Binnen de sector is wel een blauwdruk vastgesteld voor matchfixing, waarna tuchtrecht is ingericht (deels bij het ISR, deels bij sportbonden). Sportorganisaties zijn echter niet in staat om het probleem van



opsporing en detectie op te pakken. Politie en justitie geven weinig prioriteit aan de problematiek. Omdat er beperkt onderzoek wordt uitgevoerd en signalen beperkt worden opgewerkt voor eventueel strafrechtelijk onderzoek, is er weinig zicht op de prevalentie en ernst van de problematiek. Er loopt momenteel een herijkingstraject binnen het Nationaal Platform Matchfixing om de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden te herzien.

- ▶ **Criminele inmenging** is een maatschappelijk probleem dat onder andere voorkomt in de sport. Op dit thema heeft de overheid een heldere rol. Het gaat om een vraagstuk van openbare orde, en dus van gemeenten, met mogelijke uitstraling naar strafbare feiten die binnen het justitieel domein vallen. Met name op de preventie ligt er een taak voor de partijen uit de sport.
- ▶ Bij **grensoverschrijdend gedrag** is er sprake van een maatschappelijk probleem met sportspecifieke kenmerken. Dit thema ligt onder een vergrootglas. In de huidige governance is de sport (alleen) onvoldoende in staat om de problematiek aan te pakken met de intensiteit die nu gevraagd wordt. Tekortkomingen spelen op het gebied van detectie (meldpunt en advisering) en preventie (stimuleren en ondersteunen van sportorganisaties). Daarnaast kan het tuchtrecht niet voldoen aan maatschappelijke verwachtingen en schiet de uitvoering ervan op onderdelen tekort. Een gedeelde verantwoordelijkheid van sport en overheid lijkt logisch, maar we zien verschillende verwachtingen over en weer over de reikwijdte.

Er is sprake van problematiek die de sport boven het hoofd groeit

Onder de thema's van dit onderzoek valt problematiek die zowel sportspecifieke kenmerken als een bredere maatschappelijke component heeft. Het specifieke karakter van de problematiek verschilt (waar we hieronder verder op in gaan), maar een gemene deler is dat sportorganisaties de problematiek niet (meer) zelf kunnen oplossen. Zij kijken naar partijen buiten de sport, waaronder de overheid, om hierbij te helpen.

Waar het gaat om grensoverschrijdend gedrag en criminele inmenging zien we dat de sport één van de sectoren in de maatschappij is waar problematiek speelt. Wel heeft de sportsector specifieke kenmerken (zoals een prestatiegerichte cultuur en veelal door vrijwilligers gerunde organisaties) die van invloed zijn op de aard van en mate waarin bepaalde problemen zich voordoen. Daarnaast is een aantal sportspecifieke problemen, zoals doping en matchfixing, steeds meer verweven geraakt met bredere maatschappelijk ongewenste ontwikkelingen, zoals de globalisering van de georganiseerde misdaad, drugshandel en illegaal online gokken. Dit onderzoek laat zien dat het in de huidige governance niet altijd goed lukt om misstanden in de sport voldoende effectief tegen te gaan.

Een terugkerend vraagstuk is de rolverdeling tussen overheid en sport

In hoofdstuk 5 van dit rapport zijn we ingegaan op verschillende knelpunten in de governance die maken dat veiligheids- en integriteitskwesaties in de sport niet altijd goed (kunnen) worden opgepakt. Een vraag die bij veel van die knelpunten opkomt is wat de sport zelf zou moeten oppakken en wat de taak en verantwoordelijkheid van de overheid zou moeten zijn³⁶.

Van oorsprong is de sport een autonome sector die voortkomt uit lokaal verenigingsleven en veel zelf regelt en organiseert. In die context is de overheid logischerwijs terughoudend in het nemen van verantwoordelijkheid voor en aansturen van partijen in de sector. De laatste tijd zetten overheid en sport meer in op een gezamenlijke aanpak, vanuit de overtuiging dat die nodig is om problemen

³⁶ Wanneer we spreken van 'overheid' en 'sport' bedoelen we beide in brede zin. Het gaat dus over de verdeling van taken tussen zowel VWS en JenV als gemeenten enerzijds, en de georganiseerde sport en de ondernemende sport anderzijds. Verderop gaan we hier in meer detail op in.



effectief aan te pakken. Het is daarin een uitdaging om scherp te krijgen hoe de rollen en taken tussen overheid en sport verdeeld (zouden moeten) zijn.

Sport en overheid zijn op elkaar aangewezen om misstanden effectief tegen te gaan

Om een volgende stap te maken in de aanpak van de problematiek is een doorontwikkeling nodig van de verhouding tussen overheid en sport. Wij denken dat het nodig is om weg te bewegen van de vraag 'wat hoort wel en niet bij de sport' en meer na te denken in termen van 'hoe en onder welke voorwaarden kunnen overheid en sport samen optrekken om veiligheid en integriteit te borgen'. Daarbij dient de sport verantwoordelijkheid te nemen voor problematiek in de sector, terwijl de overheid de sport kan helpen om goed invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid. De overheid dient te sturen op de benodigde maatregelen in de sport zodat organisaties de basis op orde hebben. Ook zou zij sportorganisaties kunnen ondersteunen bij het realiseren van deze maatregelen.

Bovenstaande geeft een nieuw uitgangspunt voor de rolverdeling tussen sport en overheid, waarbij het gaat om gezamenlijk optrekken. Hierbij hoort ook een gedeelde visie op de opgave, als vertrekpunt. Die opgave behelst op de verschillende thema's uiteenlopende problematiek, waarbij sport en overheid gezamenlijk het doel en de inzet zouden moeten bepalen.

Een nieuw samenwerkingsmodel tussen overheid en sport vraagt om een helder uitgangspunt voor de rol van de overheid

Ten aanzien van de problematiek in de sport ziet de overheid ook een verantwoordelijkheid voor zichzelf. Momenteel zijn hier verschillende perspectieven op, waarbij we signaleren dat er behoefte is aan een conceptueel en gezamenlijk uitgangspunt om de reikwijdte van die verantwoordelijkheid te bepalen.

In onze ogen komt zou een gedeeld gezamenlijk uitgangspunt over de verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van veilige en integere sport terug te voeren moeten zijn op een aantal *publieke belangen* die logischerwijs tot het domein van de overheid behoren. In onderstaand kader zijn die weergegeven.

- **Handhaven van de rechtsorde:** burgers mogen van de overheid verwachten dat deze hen beschermt, en optreedt waar rechtsnormen in het maatschappelijk verkeer worden geschonden. De overheid is verantwoordelijk voor het (waar nodig) opstellen van wet- en regelgeving en het handhaven op de naleving hiervan. In dat kader financiert de overheid opsporende en rechtsprekende instanties.
- **Beschermen van burgers tegen aantasting van hun (lichamelijke) integriteit:** in het verlengde van het handhaven van de rechtsorde heeft de overheid als kerntaak om de integriteit van burgers te beschermen. Net als het voorgaande punt is dit een publieke taak die breder is dan enkel de sport. De sport is *een* plek waar dit type integriteitskwesaties kan spelen. Het is aan de overheid om ervoor te zorgen dat burgers zo goed mogelijk beschermd zijn tegen aantasting van hun (lichamelijke) integriteit en dat de benodigde stappen worden ondernomen in de situaties waarin dit niet lukt. Bovenstaande geldt des te meer in situaties waarin burgers afhankelijk zijn, zoals het geval is bij minderjarigen. De overheid heeft hier een verantwoordelijkheid in (wat niet betekent dat zij alle taken zelf dient uit te voeren).
- **Stimuleren van gewenste maatschappelijke ontwikkelingen:** sport is ontstaan omdat veel mensen er plezier aan beleven. Sport brengt mensen samen en draagt bij aan de ontwikkeling en gezondheid van jong en oud. Sport vormt een belangrijk onderdeel van hoe we samenleven, en dat legitimeert de overheid om een stimulerende rol op zich te nemen,

en de sport zo goed mogelijk tot zijn recht te laten komen. De overheid heeft verschillende instrumenten, zoals beleid, subsidies en regelgeving, om dit te doen.

Deze drie belangen hangen met elkaar samen. De overheid vindt sport belangrijk en wil dit op een positieve wijze stimuleren (publiek belang 3). Daarom is het gerechtvaardigd dat zij een grotere rol neemt op het gebied van preventie en correctie, met name in het beschermen van de integriteit van burgers (publiek belang 2) en ook in het handhaven van de rechtsorde (publiek belang 1).

Op grond van dit onderzoek constateren we dat er een nieuw samenwerkingsmodel tussen overheid en sportsector nodig is. Wij zien twee randvoorwaarden om dat model succesvol te laten zijn.

- ▶ Als eerste zou een grotere rol van de overheid niet ten koste moeten gaan van wat de sector zelf kan en moet doen. Voorkomen moet worden de sportsector enkel verantwoordelijk is voor de 'lusten' (het organiseren van competities en evenementen) zonder daarbij een evenredig aandeel te nemen voor de 'lasten' waar het aankomt op het voorkomen en bestrijden van misstanden. Het uitgangspunt 'samen optrekken om veiligheid en integriteit te borgen' dient voldoende evenredig ingevuld blijven worden.
- ▶ Ten tweede moeten de benodigde maatregelen passen binnen de eerdergenoemde context van de sector (uiteenlopende, decentraal georganiseerde en grotendeels door vrijwilligers en kleine mkb ondernemers gerunde organisaties). Die context stelt grenzen aan (onder andere) kwaliteitseisen, administratieve lastendruk, en de menskracht en middelen die van hogerhand gevraagd kunnen worden.

Een heldere verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden is eveneens nodig om goed invulling te kunnen geven aan de publieke belangen

Er zijn verschillende overheidslagen betrokken bij (thema's binnen) veilige en integere sport. Om misstanden effectief aan te pakken, moet duidelijk zijn wie (bij de overheid) daarin wat doet.

De rol van de rijksoverheid

Op dit moment acteert VWS vanuit de overheid als stelselverantwoordelijke voor de sport. Echter, opsporing en detectie van strafbaar gedrag ligt bij justitie (matchfixing, criminele inmenging), en ook correctie is een justitiële aangelegenheid. Het is op dit moment niet helder in welke mate verantwoordelijkheid gebaseerd is op het type problematiek, dan wel op de sector waarin deze zich afspeelt. Tussen de ministeries van VWS en JenV is daarom verheldering van de rolverdeling nodig.³⁷

De rol van gemeenten

In de praktijk zijn er nu grote verschillen in de rol die gemeenten pakken. Te zien is dat de meeste gemeenten geen of een relatief beperkte rol in dit dossier innemen, terwijl een beperkt aantal (doorgaans grote) gemeenten, wel actief aan de slag gaat. Dit gebeurt bijvoorbeeld door lokale sportakkoorden en beleidsplannen (onder meer Den Haag, Amsterdam).

Doorredenerend vanuit het publieke belang van de rechtsorde en de bescherming van burgers zien wij noodzaak en kans om een meer gedeeld beeld te creëren van de (minimale én wenselijke) rol van gemeenten in het waarborgen van een veilig en integer klimaat in en om de sport. De noodzaak schuilt erin dat het voor een effectieve aanpak van misstanden in en om de sport nodig is om te weten welke taken gemeenten minimaal voor zich zien in het contact met lokale sportorganisaties, het monitoren van benodigde (preventieve) interventies, ingrijpen bij casussen waarin het fout gaat, et cetera. Daarbij moet kritisch gekeken worden welke activiteiten gemeenten zelf oppakken in de

³⁷ Momenteel gaat JenV enkel over 'Voetbal en Veiligheid', waarvoor bewust is gekozen met de Wet MBVEO. Een herijkte rolverdeling vraagt dat de aandacht van JenV zal verbreden van enkel voetbal naar de sportsector als geheel.

borging van een veilige sportomgeving, en wat zij uitbesteden aan sportbedrijven middels subsidierelaties. Gemeenten zijn daar goed voor gepositioneerd, aangezien er vaak al veel contacten (en dus ook sturingsmogelijkheden) zijn in de richting van sportorganisaties en -ondernemers: gemeenten verhuren accommodaties, verlenen vergunningen, verstrekken subsidies, werken samen in evenementen, et cetera. Logischerwijs moet er ruimte blijven voor lokale verschillen, maar een goed sportklimaat is in iedere gemeente van belang.

Sportorganisaties moeten ook hun verantwoordelijkheid (blijven) invullen, en hebben een zorgplicht in het borgen van een veilig en integer sportklimaat

Sportverenigingen, -bonden, -brancheorganisaties en -ondernemers creëren de omgeving waarbinnen het sportklimaat vorm krijgt. Als private, maatschappelijke partijen hebben zij in de eerste plaats een eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor veiligheid en integriteit. Zij staan het dichtst op de praktijk en zijn ook de eerste die incidenten signaleren en hierop kunnen acteren.

Gezien deze positie is het zinvol om te spreken over een *zorgplicht* van sportorganisaties. Dit houdt in dat zij in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor een veilige omgeving voor medewerkers, vrijwilligers en sporters. Deze zorgplicht geldt in onze visie voor georganiseerde en ondernemende sport in gelijke mate. Bij ondernemende aanbieders geldt dat zij net als andere private dienstverleners de verantwoordelijkheid hebben om een deugdelijk 'product' te leveren in een veilige omgeving. Waar dat niet gebeurt bestaan er de reguliere consumentenbeschermingsinstanties.

Om de gewenste interventies te doen is bij sportverenigingen en -ondernemers versterking van de organisatie nodig

Vanuit bovenstaande verantwoordelijkheid dienen sportorganisaties te zorgen voor een basisniveau van (preventieve) maatregelen. Elke sportorganisatie dient zich voldoende bewust te zijn van diens rol in de omgang met (signalen van) misstanden.

Zo zou elk bestuur of management voldoende aandacht moeten besteden aan veiligheid en integriteit in het contact met werknemers en vrijwilligers. Ons beeld is dat er in de sportwereld nog te winnen is in de kwaliteit van het personeelsbeleid. We zien dat hier de afgelopen jaren al steeds meer aandacht voor is gekomen op veel clubs, waarop aangesloten kan worden. Bij professionals en vrijwilligers op sportclubs moet gewerkt worden met feedback en evaluatie. Hiervoor kunnen criteria worden opgesteld die uit meer bestaan dan sportprestaties, en juist oog hebben voor sociale veiligheid, pedagogisch-didactische vaardigheid, zelfreflectie en aanspreekbaarheid, et cetera.

Het is wenselijk dat een aantal maatregelen door alle sportorganisaties wordt overgenomen. De Basiseisen Sociale Veiligheid kunnen hiervoor als handvat dienen. Te denken valt aan onder meer:

- ▶ Een vertrouwenscontactpersoon voor elke sportorganisatie die dient als eerste (onafhankelijk) aanspreekpunt voor vragen en meldingen van misstanden. Daarnaast kan er gedacht worden aan een specifieke functie in het bestuur om zo de neutraliteit van het vertrouwenscontactpersoon te borgen en binnen de vereniging zicht te houden op de bestuurlijke inzet rondom integriteit en veiligheid.
- ▶ Een uniforme set regels en protocollen bij omgang met misstanden (naar het voorbeeld van de Code Goed Sportbestuur) die geldt voor het bestuur of management van elke sportorganisatie.
- ▶ Voorlichting over en bewustwording van de dynamiek die kan spelen rond de problematiek; welk gedrag gewenst en ongewenst is; en hoe gehandeld moet worden bij signalen van incidenten. Hierbij dient bijzondere aandacht uit te gaan naar stress- en traumasensitief handelen en omstandersgedrag.

Verschillende maatregelen zijn (voor een deel van de sport) al geïnitieerd. De vraag is hoe dit voor elke sportorganisatie (georganiseerd en ondernemend, topsport en breedtesport) haalbaar en



realiseerbaar kan worden gemaakt. Soms zal dit ook vragen om creatieve oplossingen op lokaal niveau bij met name kleine verenigingen. Zo kan een grote vereniging kleinere clubs 'adopteren' en hen bijstaan bij het veiligheids- en integriteitbeleid. Een andere mogelijkheid kan zijn dat de gemeente voor kleine verenigingen een extern vertrouwenscontactpersoon organiseert.

Zoals benoemd is de uitvoeringskracht bij veel verenigingen en bonden beperkt. Het is daarom randvoorwaardelijk om ondersteuning in te richten voor sportorganisaties. Daarnaast kan het efficiënt zijn om ondersteuning en expertise centraal te organiseren, en daarmee meerdere sportorganisaties te bedienen. Bij die ondersteuning gaat het bijvoorbeeld om de inzet van vertrouwenscontactpersonen: niet elke bond/vereniging/aanbieder hoeft deze afzonderlijk te organiseren. Ook kan bijvoorbeeld voorlichting van sporters centraal ingericht worden.

Momenteel is ondersteuning op verschillende thema's op verschillende plekken ingericht (bijv. voor doping vanuit de Dopingautoriteit en voor grensoverschrijdend gedrag deels via CVSJ). Gezien de verschillen tussen de problematiek en de verschillen binnen de sector, is het in ons beeld navolgbaar om dit via verschillende lijnen te organiseren. Ook regionaal en lokaal gebeurt er op punten al veel. Er kan aangesloten worden bij de bestaande netwerken, zoals door de VSG georganiseerd en door provinciale organisaties (Gelderse Sport Federatie, Sportservice Noord-Brabant, et cetera). Wel kan gekeken worden naar het afstemmen en combineren van interventies in de benadering van dezelfde doelgroepen. Daarbij denken wij met name aan: educatie en voorlichting voor sporters (en hun ouders); opleiding en bijscholing van trainers, coaches en andere vrijwilligers; voorlichting van besturen.

Om interventies te stimuleren kunnen bestaande sturingslijnen tussen overheid en sport beter benut worden

Vanuit de overheid zijn er verschillende lijnen om te sturen op de hierboven genoemde maatregelen, zowel 'verticaal' vanuit het rijk als meer 'horizontaal' vanuit gemeenten. Subsiëring is een bekende sturingslijn en ook (ondersteuning bij) beleid is een manier waarop de overheid stuurt op de sector. In dit onderzoek is meermalen geopperd dat een nieuw sturingsinstrument dat van wet- en regelgeving kan zijn. Hoewel het uitwerken van die mogelijkheid buiten scope van dit onderzoek valt, is ons beeld dat bestaande sturingslijnen in de georganiseerde sport nog niet ten volle benut zijn.

Georganiseerde sport

De overheid heeft ten minste twee sturingslijnen naar bonden en verenigingen: een meer 'verticale' lijn vanuit het Rijk naar NOC*NSF, de bonden, en de verenigingen; en een meer 'horizontale' lijn van gemeenten en VSG naar verenigingen.

De 'verticale' sturing vanuit het Rijk is geschikt om afspraken te maken over maatregelen die generiek gelden voor alle bonden en verenigingen. Daarbij is het wel cruciaal om concrete afspraken en doelstellingen te koppelen aan de subsidiëring vanuit het Rijk naar NOC*NSF, en daar bijpassende verantwoording en bijsturingmogelijkheden voor in te richten.

Voorbeelden van 'horizontale' sturing zijn lokale ondersteuning van verenigingen door gemeentelijke sportbedrijven, de Basiseisen Sociale Veiligheid die gemeenten aan verenigingen kunnen stellen of de inzet op een positieve sportcultuur via de sportakkoorden. Ook andere lokale autoriteiten (zoals de politie en GGD) kunnen een grote rol spelen in het aanpakken van lokale problematiek. Zoals gezegd is een meer gedeeld (en concreter) beeld over rol van gemeenten een voorwaarde om deze sturingslijn beter te benutten.



Ondernemende sport

Specifieke aandacht is in dit verband nodig voor de ondernemende sport. Wij zien dat er vanuit de rijksoverheid van oudsher vooral aandacht is voor de georganiseerde sport. Er zijn nog relatief weinig interventies in de richting van de ondernemende sport. Ook de sector zelf is zoekende in de rol die zij kan pakken. Wel zien we hierin een omslag plaatsvinden: het POS treedt steeds meer naar voren als strategisch gesprekspartner, en in het nieuwe Sportakkoord is veel meer aandacht voor sportondernemers.

De 'verticale' lijn is in de ondernemende sport als sturingslijn op dit moment minder sturend aanwezig, aangezien aanbieders op vrijblijvende wijze georganiseerd zijn en brancheorganisaties daardoor minder invloed hebben op leden. Met het nieuwe Sportakkoord liggen hier wellicht wel nieuwe mogelijkheden. Brancheorganisaties kunnen meer doen om ondernemers in hun achterban te stimuleren, faciliteren en verleiden. Daarnaast kunnen gemeenten een rol spelen, door ondernemende sportaanbieders te betrekken bij lokaal beleid, bijvoorbeeld via sportakkoorden.

Bij ondernemende sport is het belangrijk om aanbieders te stimuleren vanuit de eigen motivatie en belang. Daarbij is de redenering dat klanten graag komen in een omgeving waar het sociaal veilig en inclusief is; dit levert ondernemers voordeel op in termen van klanttevredenheid en klantenbinding. Om dit te stimuleren kan er gekeken worden naar het opzetten van een gezamenlijk certificeringssysteem, naar voorbeeld van de vechtsportsector of NL Actief. Dit zou gepositioneerd moeten worden als een instrument dat in het belang is van de sector zelf (veilige en inclusieve sportaanbieders kunnen zich hiermee profileren ten aanzien van klanten). Om dit van de grond te krijgen is wel stimulering nodig; hier kunnen overheden en het POS een rol in spelen.

Vrijblijvendheid van afspraken kan verminderd worden door meer in te zetten op monitoring

Ervaring van de afgelopen jaren is dat sommige sportorganisaties erg actief bezig zijn met veiligheid en integriteit, terwijl dit voor anderen nog ver weg staat. Ten aanzien van de georganiseerde sport heeft NOC*NSF gewerkt aan het sturen op interventies, waarbij het beeld is dat de meer vooroplopende organisaties hiermee bereikt zijn, en het nu de uitdaging is om bij de overige sportorganisaties de vrijblijvendheid van afspraken te verminderen. Hiervoor is behoefte aan monitoring.

Uitgangspunt is dat monitoring proportioneel moet zijn en helpend in het aanpakken van de problematiek. Wij denken dat het ten minste zinvol is om te monitoren in welke mate sportorganisaties de maatregelen doorvoeren die hierboven zijn beschreven. Daarnaast vinden wij het waardevol om (periodiek) te evalueren wat voor sportorganisaties werkzame bestanddelen of juist knelpunten zijn hierin. Op monitoring is, zeker de afgelopen jaren, al veel in gang gezet: bijv. het deelakkoord 'positieve sportcultuur', de data-infrastructuur sport en bewegen, en binnenkort rond de Basiseisen Sociale Veiligheid. Hierop kan worden aangesloten.

Op basis van deze monitoring en evaluatie kunnen verantwoordelijke partijen (zoals NOC*NSF of gemeenten) opvolging inrichten, sportorganisaties aanspreken op hun inzet, handreikingen bieden om veranderingen door te voeren en indien nodig handhaving uitvoeren. Op deze manier is monitoring een bruikbaar instrument om beter te kunnen sturen. Dit kan ook handvaten geven voor de doelstellingen en prestatie-indicatoren gekoppeld worden aan de subsidielijnen vanuit het Rijk naar NOC*NSF, sportbonden, en verenigingen.

Inzet kan gecombineerd worden, maar wij adviseren geen toezichthoudende publieke autoriteit

De richting van ons advies leidt niet tot oprichting van nieuwe organisaties, maar stuurt aan op versterking binnen het huidige systeem. Hieronder gaan wij in op de optie die wij in ons onderzoek



hebben gehoord, om een centrale - toezichhoudende of juist ondersteunende - instantie op te richten die tot taak heeft om veiligheid en integriteit in de sport te borgen. Enkele andere landen, waaronder Zwitserland en Australië, worden regelmatig genoemd als voorbeeld waarin er gekozen is voor een centrale instantie. In Australië bestaat bijvoorbeeld *Sport Integrity Australia* als instantie die zich richt op beleidsontwikkeling, kennisontwikkeling, voorlichting, ondersteuning van sportorganisaties, meldpunt, en onderzoek op dopinggebruik.³⁸

A) *Over de optie van een publiekrechtelijke toezichthouder*

Een optie die in dit onderzoek meermaals gehoord is, is om een publieke autoriteit in te richten als toezichthouder. Daarbij zou het moeten gaan om een autoriteit die regels stelt over maatregelen die sportorganisaties zouden moeten nemen en hier toezicht op houdt. Dit zou gaan over de breedte van veiligheid- en integriteitsproblematiek (inclusief dopinggebruik, waarvan toezicht nu reeds belegd is bij de Dopingautoriteit).

Aan de vraag wat een dergelijke autoriteit zou toevoegen, gaat een belangrijke vraag vooraf: in hoeverre is de naleving van normen in de sport een publieke taak, die dus ook door een publieke autoriteit zou moeten worden opgepakt? Voor een deel van de normen is daarop een heldere conclusie: ja, er is een publiek belang ten aanzien van strafrechtelijke regels en normen die breed in de maatschappij leven en tevens in de sport dienen te worden nageleefd. Ten aanzien van een aantal sportspecifieke normen (zoals normen over sportiviteit en fair play, en om de zuiverheid van competitie te garanderen) is het zeer de vraag of een publieke toezichthouder een proportioneel en effectief middel is. Daar gaan we hieronder verder op in.

Het voordeel dat een toezichhoudende autoriteit zou kunnen opleveren is dat deze vanuit één centraal punt sportorganisaties zou kunnen stimuleren om de gewenste interventies te plegen, en hier ook op monitort en kan handhaven. Dit zou kunnen helpen om de gewenste ontwikkeling in de sector sneller en krachtiger te bewerkstelligen, en de vrijblijvendheid sterk te verminderen, vooral bij sportorganisaties die met de maatregelen van de afgelopen jaren onvoldoende bereikt zijn. De kaderstellende en sturende taak van een dergelijke autoriteit betekent ook dat er minder nodig is vanuit bestaande sturingslijnen ('verticaal' binnen de sport en 'horizontaal' vanuit gemeenten) zoals we hierboven beschreven. Verder zou deze instantie kennis en capaciteit kunnen bundelen op de diverse problematiek binnen veiligheid en integriteit, wat zou kunnen helpen bij de ondersteuning van sportorganisaties (zoals voorlichting).

We zien echter een aantal risico's van het publiekrechtelijk inrichten van toezicht:

- ▶ Met het instellen van een dergelijke autoriteit wordt de verantwoordelijkheid gedeeltelijk 'ge-outsourced' van de sportsector naar een centrale autoriteit, waarbij deze autoriteit regels oplegt waaraan deze sportorganisaties moeten voldoen. Dit staat op gespannen voet met het maatschappelijke karakter van de sport. Dit kan leiden tot verminderd draagvlak voor maatregelen en een gevoel van toenemende bureaucrativering onder sportorganisaties.
- ▶ De bevoegdheden van een dergelijke autoriteit zouden zich moeilijk verhouden tot het recht op vereniging en vergadering. Het stelsel dat deze autoriteit creëert, heeft invloed op de toetreding van leden tot een sportvereniging en de regels die de vereniging aan haar leden oplegt. Als de autoriteit daarin terughoudendheid en proportionaliteit betracht, zal zij minder adequaat en effectief kunnen reageren op ontwikkelingen op de thema's dan dat deze regelstelling door sportorganisaties zelf wordt ingezet en onderhouden.

³⁸ Verdieping op deze internationale voorbeelden vindt reeds plaats in andere verbanden; in dit onderzoek hebben wij geen diepgaande vergelijking hierop uitgevoerd.



- ▶ Hetzelfde geldt voor toezicht op de naleving. De autoriteit zal bevoegdheden moeten krijgen om de naleving te controleren en bij een nalevingsgebrek besluiten moeten kunnen nemen over maatregelen tegen de niet-compliance sportorganisatie. Voor bestaande sportbonden en NOC*NSF liggen daar mogelijkheden in de uitsluiting van de competitie of stopzetten van financieringsstromen, maar dergelijke sturingsmogelijkheden kent deze autoriteit niet. De sancties zullen daarmee meer in de sfeer van bestuurlijke boetes en dwangsommen liggen. Ook daarin blijft er spanning op in hoeverre de overheid invloed mag en moet hebben op interne regels binnen verenigingen en andere sportverbanden.

Al met al denken wij dat de bestaande sturingslijnen nog niet zijn uitgeput, en dat er op dit moment onvoldoende rechtvaardiging bestaat voor de oprichting van een publieke toezichthouder. Versterking van de huidige structuur en het effectief invullen van de verantwoordelijkheden bij alle partijen (sportorganisaties, gemeenten, rijksoverheid, en andere instanties) is potentieel effectiever en past beter bij het maatschappelijke karakter van de georganiseerde én ondernemende sport.

B) *Over de optie van een centrale ondersteunende instantie*

Een andere optie die wij in dit onderzoek horen, is het oprichten van een (semi-)publieke of privaatrechtelijke instantie die zich richt op het ondersteunen van sportorganisaties (dus geen toezichthoudende autoriteit). Een dergelijke instantie zou taken kunnen overnemen die nu binnen andere verbanden (waaronder NOC*NSF en POS) georganiseerd worden, zoals: educatie en voorlichting; kennisontwikkeling; het opstellen van regels en protocollen; het faciliteren van vertrouwenscontactpersonen en *integrity officers*.

De optie van een dergelijke ondersteunende instantie kan verder uitgewerkt worden. Wij zien daarbij de volgende overwegingen:

- ▶ Een beeldbepalende instantie kan stimulerend werken voor de sector.
- ▶ De optie levert potentieel meer directe sturing op vanuit (rijks)overheid op sportorganisaties en minder druk op de lijn via NOC*NSF en sportbonden.
- ▶ Er is potentieel voordeel te halen in het bundelen van kennis en capaciteit op veiligheid en integriteit in de sport.
- ▶ Geborgd moet worden dat de sport eigen verantwoordelijkheid en zeggenschap houdt voor de gewenste interventies, regels en protocollen.
- ▶ Er bestaan reeds organisaties die werken aan kennisontwikkeling, educatie en voorlichting; hier kan mogelijk bij aangesloten worden. Daarnaast zou gekeken moeten worden of ondersteuning het beste sectoraal (sport-specifiek) of cross-sectoraal (aansluitend bij andere maatschappelijke domeinen) ingeregeld kan worden.
- ▶ Een vraag is in hoeverre het meerwaarde heeft om ondersteuning op diverse problematiek in de sport binnen één organisatie te bundelen. De thema's hebben elk hun eigen dynamiek en verschillen in de rolverdeling sport-overheid.

Hetzelfde geldt voor toezicht op de naleving. De autoriteit zal bevoegdheden moeten krijgen om de naleving te controleren en bij een nalevingsgebrek besluiten moeten kunnen nemen over Een eerste afweging bij deze optie is de vraag of deze publiek- of privaatrechtelijk ingericht dient te worden. Wij adviseren in eerste instantie om de privaatrechtelijke optie verder te onderzoeken. Privaatrechtelijk bestaan reeds enkele organisaties waarop mogelijk aangesloten kan worden. Daarnaast is er het CVSNI, waarover wij adviseren dit als onafhankelijke privaatrechtelijke organisatie te positioneren. Ook daarop kan aangesloten worden. Wij adviseren deze mogelijkheden verder te onderzoeken. (In paragraaf 7.2.4 hieronder gaan wij verder in op het inrichten van een (privaatrechtelijke) centrale ondersteuning voor sportorganisaties, specifiek op gebied van grensoverschrijdend gedrag.)

Een publiekrechtelijke inrichting biedt andere mogelijkheden in de kaderstelling en sturing vanuit de overheid. Een overweging daarbij is wel dat een dergelijke instantie wel beleid en kaders kan opstellen via de subsidie, en sportorganisaties kan ondersteunen, maar interventies en naleving bij sportorganisaties niet kan afdwingen. Dit is een risico op het moment dat de overheid zich in grotere mate verantwoordelijk maakt voor het aanpakken van de problematiek door het instellen van een (semi-) publieke autoriteit. Het thema ‘veilige en integere sport’ zou in sterkere mate onder de ministeriële verantwoordelijkheid worden gebracht. Om die verantwoordelijkheid waar te maken, is wellicht regelgeving en handhaving gewenst, wat feitelijk leidt tot de hierboven beschreven toezichthoudende autoriteit.

6.2 Aanbevelingen per thema

In deze paragraaf geven we aanbevelingen over de institutionele inrichting per thema. Per thema geven we steeds eerst een indicatie in hoeverre een aanpassing in de governance noodzakelijk is. Daarbij onderscheiden we drie niveaus van taken:

- Preventie (preventieve maatregelen, voorlichting, educatie)
- Detectie (melden, onderzoek, opsporing)
- Correctie (straffen en voorkomen van recidive)

Vervolgens beschrijven wij de oplossingsrichting die wij adviseren en welke keuzes daarin eventueel nog gemaakt dienen te worden.

Institutioneel adviseren wij grotendeels in te zetten op versterking van de huidige structuur

Over het algemeen is ons beeld dat een versterking nodig is binnen de huidige structuur van de sportwereld en overheid, waarbij het maatschappelijke karakter van de sport overeind blijft. Wel is het op een aantal punten zinvol en efficiënt dat taken centraal georganiseerd worden. Hieronder gaan wij daar nader op in, voor elk van de vier thema’s van het onderzoek.

Wij vinden het van belang om hier te redeneren vanuit het karakter van de problematiek en de knelpunten die per thema voorkomen. Daarbij hoort steeds de afweging of iets een publieke verantwoordelijkheid is. De governance-inrichting als geheel dient daarnaast overzichtelijk en efficiënt te zijn; aan te sluiten bij het maatschappelijke karakter van de sector; en niet de verantwoordelijkheid en verantwoordelijkheidsrelaties van sportorganisaties te vervangen.

6.2.1 Doping

TAAKNIVEAU	NOODZAAK GOVERNANCE AANPASSING
Preventie	Geen, uitbreiding taak o.b.v. politieke wens
Detectie	Geen
Correctie	Geen

Behoud de huidige structuur en neem een besluit over de taakwijdte van de Dopingautoriteit

De DA is in 2019 als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) gepositioneerd. Daarmee heeft de overheid de dopingaanpak naar zich toe getrokken, terwijl dit vanuit de problematiek niet noodzakelijkerwijs logisch is. Aanleiding hiervan was dat op grond van de AVG een bestuursorgaan met publieke taak nodig was om persoonsgegevens te mogen verwerken. Echter, de huidige governance functioneert goed en er is geen behoefte om hier nu nog wijzigingen in aan te brengen. Dit is ook recent bevestigd in het onderzoek van AEF naar het functioneren van de DA en het dopingbeleid.³⁹

Wel staat de Dopingautoriteit voor twee vragen over de reikwijdte van taakstelling.

- ▶ **Uitvoeren controles bij sporters die niet onder contract staan bij bonden:** op dit vlak adviseren wij om de taak van de Dopingautoriteit te blijven baseren op vrijwillige onderwerping aan de Dopingautoriteit door middel van contractuele afspraken. Sportorganisaties die zich daaraan onttrekken vallen daarmee niet onder het toezicht.
- ▶ **Uitvoeren preventietaken (voorlichting, educatie) bij georganiseerde en ondernemende sport:** op dit punt is het aan het ministerie om een opdracht te verlenen. We zien daarbij wel een risico van *mission creep*: het bestaan van de Dopingautoriteit leidt tot een beweging om de taak van de organisatie te verbreden. VWS dient als eigenaar en opdrachtgever een keuze te maken op basis van de publieke prioriteiten. Daarbij dient naar doping gekeken te worden als een (mogelijk ongewenst of schadelijk) middel, naast andere schadelijke middelen die gebruikt worden in de maatschappij in den brede.

6.2.2 Matchfixing

TAAKNIVEAU	NOODZAAK GOVERNANCE AANPASSING
Preventie	Verbetering nodig in uitvoering, verschillende beelden over rol overheid en sport
Detectie	Versterking nodig, diverse opties
Correctie	Geen; verheldering nodig verhouding tuchtrecht en strafrecht

Werk verder aan verbeteringen binnen het NPM tussen sport en strafrechtketen

De aanpak van matchfixing kent een aantal specifieke knelpunten. Zoals eerder beschreven valt de aanpak van strafbare feiten binnen het justitiële domein; wedstrijdvervalsing is niet altijd strafbaar op grond van het strafrecht, maar is onderdeel van het sporttuchtrecht. Er wordt momenteel wel gekeken naar eventuele strafbaarheidsstelling van (bepaalde vormen van) matchfixing. Er is daarnaast weinig ingericht om signalen zodanig op te werken dat ze ofwel door politie opgepakt worden als mogelijk strafbaar feit, ofwel door het ISR behandeld kunnen worden. Er is hier nu bij politie en OM beperkt capaciteit voor aanwezig. De Kansspelautoriteit houdt toezicht voor zover het gaat om gokgerelateerde fraude (integriteit van de weddenschap) en niet op matchfixing als zodanig (integriteit van de wedstrijd).

³⁹ Een stimulans voor het antidopingbeleid, AEF, 2022

We zien dat de governance-inrichting rond matchfixing momenteel sterk in ontwikkeling is. We zien veel draagvlak om samenwerkingen tussen sport, overheid en de strafrechtketen te versterken. Ook zien we de behoefte om de institutionele samenwerking in het NPM te verbeteren. Deze punten worden in het herijkingstraject van het NPM opgepakt. Wij geven hieronder enkele observaties, waarbij we signaleren dat er nog verschillende beelden bestaan over de gewenste toekomst van de aanpak van matchfixing.

De prioriteit die aan matchfixing wordt gegeven vanuit de justitiële keten is een politiek-bestuurlijke afweging. Wel constateren wij dat in alle gevallen een versterking van de samenwerking tussen sportorganisaties, politie en justitie gewenst is. Ook blijft in alle gevallen inzet van politie en OM nodig, aangezien matchfixing (in ten minste een deel van de gevallen) strafbare feiten betreft en er verbanden zijn met georganiseerde misdaad.

Richt opsporingsmogelijkheden (triage en onderzoek) helder in

Op de moment is preventie ingericht bij de sport, en correctie via het tuchtrecht en het strafrecht. De grootste governance-knelpunten liggen op het vlak van detectie. We zien dat er daarbij op twee punten onvoldoende is ingeregeld:

- ▶ Er is behoefte aan een triagefunctie (samenbrengen van signalen) en een onderzoeksfunctie (opsporing, opwerking); en
- ▶ Er is behoefte aan een infrastructuur om data op te slaan en te delen.

Wij zien verschillende richtingen voor de toekomst, maar we constateren dat er bij betrokken partijen een gedeeld beeld is dat voortgaan met de huidige netwerkstructuur onvoldoende oplossing gaat bieden voor bovenstaande punten. Er zou verder gekeken moeten worden naar het nieuw inrichten van een triage- en onderzoeksfunctie specifiek voor matchfixing.

We constateren dat betrokken partijen nog geen helder beeld hebben over de mogelijke organisatie van een dergelijke triage- en onderzoeksfunctie, en wat de rolverdeling tussen overheid en sport daarbij zou moeten zijn. Gezien het sport-specifieke karakter van de problematiek kan een positionering vanuit de sport logisch zijn. Dit borgt de aansluiting bij de sector en de context, en stimuleert de sport om de eigen verantwoordelijkheid invulling te geven. Het kan echter ook een politieke keuze van de overheid zijn om de aanpak van matchfixing in meerdere mate tot een publieke verantwoordelijkheid te maken. Dit biedt meer juridische mogelijkheden op gebied van detectie (en eventueel correctie, afhankelijk van wet- en regelgeving). Daarnaast dient gekeken te worden naar de bevoegdheden die nodig zijn voor triage, onderzoek en data-delings. Eventueel kan het nodig zijn om dit te regelen via een publiekrechtelijke organisatie (vergelijkbaar met de Dopingautoriteit, waarbij gekozen is voor een zbo-vorm omdat dit nodig was om rechtmatig gegevens te verwerken).

Organisatorisch zien wij enkele mogelijkheden voor het organiseren van deze functies (privaat- en publiekrechtelijk):

- ▶ Privaatrechtelijk: matchfixing-team bij bijv. ISR of CVSN
- ▶ Publiekrechtelijk: een nieuwe matchfixing-autoriteit op basis van raamwerk Dopingautoriteit
- ▶ Publiekrechtelijk: toezicht op matchfixing bij huidige DA of KSA

Deze opties vergen verdere uitwerking. Aangezien er al stappen verkend worden in het herijkingstraject van het NPM, adviseren wij om vervolgstappen daarin mee te nemen. Daarbij moet verder uitgewerkt worden: welke taken en verantwoordelijkheden belegd moeten worden; wat dit betekent voor de uitvoering (in termen van bevoegdheden, capaciteit, samenwerking, et cetera); en welke organisatievorm daarbij past. Dit alles vraagt in de eerste plaats een *politieke* beoordeling van de problematiek, en op basis daarvan positiebepaling over de gewenste rol van de overheid.

Zet daarnaast in op preventie en voorlichting

Naast bovenstaande zien we mogelijkheden om meer in te zetten op preventie. Sportorganisaties hebben hierin zelf een taak te vervullen. We zien bij betrokken partijen breed draagvlak om meer te doen aan preventie, maar uiteenlopende beelden over de rolverdeling tussen sport en overheid. Indien ervoor wordt gekozen om een functie organisatorisch in te richten voor triage en onderzoek van matchfixing (zie hierboven), zou de desbetreffende organisatie mogelijk ook kunnen ondersteunen in preventieve interventies bij sportorganisaties. Ook dit vraagt verdere uitwerking.

6.2.3 Criminele inmenging

TAAKNIVEAU	NOODZAAK GOVERNANCE AANPASSING
Preventie	Geen, mogelijkheden tot versterking uitvoering sport-gemeenten-politie
Detectie	Geen, mogelijkheden tot versterking uitvoering sport-gemeenten-politie
Correctie	Geen

De huidige governance geeft een helder kader om de problematiek aan te pakken, waarbij de uitvoering versterkt kan worden

De problematiek van criminele inmenging valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (openbare orde) en de politie. Wij zien geen fundamentele onduidelijkheid op dit vlak, en ook geen maatschappelijke noodzaak om hier andere keuzes in te maken. Om die reden behandelen wij de governance rondom criminele inmenging hier beknopt. Dat betekent niet dat wij de problematiek onvoldoende serieus beoordelen, of dat deze al ondervangen wordt. Er zijn zeker mogelijkheden om de uitvoering van preventie en detectie door sportorganisaties te verbeteren. Daarnaast is voldoende aandacht nodig vanuit politie en justitie om signalen op te volgen. Dit betreft in de eerste plaats uitvoeringsvraagstukken die geen herziening van de governance vragen.

Om de uitvoering te versterken is verbetering mogelijk in de samenwerking tussen gemeenten en sportorganisaties, en het *verhelderen* van de wederzijdse verantwoordelijkheden. Met name is het belangrijk om sportorganisaties bewuster te maken van de problematiek, en hen beter te equiperen om criminele inmenging te signaleren en bij signalen daarvan te handelen. Zij dienen dan contact te zoeken met het lokaal bestuur. Deze rolverdeling verdient verheldering voor alle sportorganisaties en gemeenten.

Daarnaast dienen sportorganisaties voldoende te investeren in preventie. Dit geldt zeker nu verenigingsbestuurders vanwege de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR) ook persoonlijk aansprakelijk kunnen zijn voor bestuursbesluiten rondom financiën en sponsoring. Voorlichting kan helpen, evenals een intensiever contact tussen gemeenten en sportorganisaties. Ook hierin verdient het aandacht om sportorganisaties daarbij voldoende te ondersteunen. Dit vraagt verdere uitwerking.

6.2.4 Grensoverschrijdend gedrag

TAAKNIVEAU	NOODZAAK GOVERNANCE AANPASSING
Preventie	Versterking nodig, diverse opties
Detectie	Versterking nodig
Correctie	Geen: versterken uitvoering tuchtrecht

Bij grensoverschrijdend gedrag zien we dat er enkele systemische onhelderheden en gebreken in het stelsel zitten. Hieronder geven we eerst ons perspectief op wat er nodig is in de aanpak van grensoverschrijdend gedrag; vervolgens geven we aanbevelingen over de inrichting van het stelsel.

Versterk de aanpak van de problematiek in de context van een pluriforme sector

Bij de aanpak van grensoverschrijdend gedrag is het doel om misstanden te voorkomen; gelegenheid te bieden deze te adresseren als ze plaatsvinden; en een goede opvolging, ondersteuning en nazorg te bieden na incidenten. Het gaat om problematiek die zich in vele vormen, op verschillende plekken afspeelt. Het is belangrijk om verschillen in beeld te houden: een trainer die zich op zaterdagochtend te grof uit naar kinderen is van een andere orde dan een coach die professionele atleten systematisch onder druk zet. Daarnaast vindt het meest grensoverschrijdende gedrag plaats tussen teamgenoten; terwijl dit door een eenzijdige focus op coach en sporter vaak over het hoofd wordt gezien. In al deze gevallen is een andere aanpak wenselijk. Hier is een normenkader met heldere definities voor nodig.

De misstanden vinden plaats in een sector met veel en diverse partijen. Verenigingen, bonden en aanbieders hebben vaak beperkte menskracht en zijn afhankelijk van vrijwilligers. Er zijn beperkingen aan het vermogen om in die constellatie de problematiek uit te bannen. Bovendien vraagt de aanpak ook om een omslag in cultuur en gedrag, die op vele plekken en in vele gesprekken nog gestalte moet krijgen.

Het is zinvol en nodig om zorg te dragen voor een structuur waarin betrokkenen laagdrempelig en veilig misstanden kunnen adresseren. Deze structuur dient slachtoffers en andere betrokkenen zoveel mogelijk te helpen om te komen tot een zo bevredigend mogelijke resolutie voor het incident en/of de problematiek. Daarnaast is het wenselijk om sportorganisaties te helpen in de uitvoering van aanpak gericht op grensoverschrijdend gedrag. In deze structuur is het cruciaal dat taken en rollen (meldfunctie, advies, tuchtrecht) voldoende onafhankelijk en objectief worden uitgevoerd, en dat ongewenste rolvermenging wordt vermeden. Betrokkenen dienen vertrouwen te hebben dat klachten en meldingen serieus worden opgepakt, en dat deze vertrouwelijk worden behandeld.

Een structuur is nooit sluitend. Een governance is geen factor die zal zorgen dat de acute problematiek wordt opgelost, of in alle toekomstige gevallen een ideaal proces biedt dat betrokkenen tevreden stelt. De structuur kent daarnaast altijd meerdere partijen die voor delen van de aanpak verantwoordelijk zijn. Bewaakt moet worden dat sportorganisaties en lokaal gezag hun rol (blijven) pakken, en de aanpak van de problematiek niet aan een andere, centrale (landelijke) organisatie overlaten (verantwoordelijkheidsverschuiving).

Zorg voor een onafhankelijk meldpunt en stuur op maatregelen bij sport

Op gebied van grensoverschrijdend gedrag zien we dat een aantal taken niet helder belegd zijn. Als het gaat om preventie hebben in de eerste plaats sportorganisaties een verantwoordelijkheid om een veilig sportklimaat te borgen. Deze hebben wel behoefte aan ondersteuning, en er dient verder gestuurd te worden op interventies bij alle sportorganisaties (dit bespreken we in paragraaf 7.1 hierboven). Op het niveau van detectie is er behoefte aan een onafhankelijk meldpunt voor sporters. Op het niveau van correctie zijn zowel tuchtrecht als strafrecht ingericht. Het tuchtrecht bespreken we in paragraaf 7.3 hieronder, en het ISR in paragraaf 7.4.

Wij zien met name behoefte aan twee functies die nu onvoldoende helder zijn ingeregeld:

1. **Meldpunt en advisering:** een onafhankelijk punt waar slachtoffers en melder hun verhaal kunnen doen en advies krijgen over mogelijke vervolprocessen (richting politie, tuchtrecht, bemiddeling, etc). Hiervoor bestaat momenteel het CVSNI.
2. **Kennis en ondersteuning sportorganisaties:** sportorganisaties kunnen de gewenste maatregelen niet altijd zelf organiseren. Meer ondersteuning op gebied van voorlichting, educatie, et cetera is wenselijk.

Vanuit de problematiek gezien is het logisch om bij beide functies ook te kijken naar de ondernemende sport. Hieronder gaan wij in op de organisatie van beide functies.

Werk aan een doorontwikkeling van het CVSNI in onafhankelijke positie

Ten aanzien van (1) adviseren wij om in te zetten op een doorontwikkeling van het CVSNI als onafhankelijke organisatie vanuit de sport, waar het meldpunt en objectieve advisering een plek krijgen. Bij die doorontwikkeling hoort het verhelderen van de taakbreedte en het herpositioneren in de governance. Daarop gaan we hier achtereenvolgens in.

Verhelder de rol en taakbreedte van het CVSNI

Momenteel is er onduidelijkheid over de exacte rol en taakbreedte van het CVSNI. Dit verdient verheldering. Uitgangspunt is dat rolvermenging wordt voorkomen.

Wij adviseren het CVSNI door te ontwikkelen als een onafhankelijk en neutraal meldpunt, waar sporters terecht kunnen om hun verhaal te doen, en waar zij advies krijgen over de mogelijkheden die zij hebben. Het CVSNI adviseert daarmee over vervolgstappen en de aanwezige instrumenten voor de resolutie van een melding, en kan procesondersteuning bieden aan een melder. De organisatie adviseert objectief, en treedt niet op als vertegenwoordiger of belangenbehartiger van een melder in bijvoorbeeld een tuchtzaak. Daarnaast adviseren wij de taak bij het CVSNI te leggen om te adviseren en begeleiden bij andere vervolgstappen dan tuchtrecht. Dit alles vraagt om een heldere rolverdeling tussen CVSNI en ISR (zie hieronder).

Op een aantal punten moet de breedte van de taak van het CVSNI als meld- en adviespunt nog uitgewerkt worden. Daarbij geldt dat een breder takenpakket c.q. mandaat gelijk op moet gaan met meer waarborgen, zowel in het primair proces als in bestuurlijk opzicht.

- ▶ Een mogelijkheid is om ook advies en ondersteuning van andere betrokkenen dan de melder door deze organisatie te laten uitvoeren. Daarbij gaat het om besturen van verenigingen of bonden, en eventuele derden. Dit heeft het risico van rolonzuiverheid, maar is in principe wel mogelijk. Dit vergt dan wel zeer bewuste waarborgen in de organisatorische inrichting en afspraken over de omgang met vertrouwelijke informatie ('Chinese walls').
- ▶ Een alternatief is om advies en ondersteuning voor andere betrokkenen elders te regelen. Als het gaat om tuchtrechtzaken kan procesbegeleiding vanuit het ISR geleverd worden. Voor meer algemene advisering zou NOC*NSF ondersteuning kunnen inrichten voor besturen van bonden

en verenigingen. NOC*NSF richt hier momenteel al *integrity managers* voor in, die bij sportbonden werken in opdracht van NOC*NSF.

Een andere vraag is of het CVSN ook taken zou moeten uitvoeren voor de ondernemende sport (meldfunctie, advisering van slachtoffers). Dit is naar ons beeld in principe mogelijk, en inhoudelijk ook logisch. Dit heeft wel impact op de processen, de governance en de financiering van het CVSN.

Herijk de rolverdeling tussen het CVSN en het ISR

In paragraaf 7.2 hierboven adviseren wij tot de doorontwikkeling van het CVSN als onafhankelijke organisatie in het behandelen van meldingen van grensoverschrijdend gedrag. De afgelopen jaren was er regelmatig onduidelijkheid over de taak- en rolverdeling tussen het CVSN en het ISR. De doorontwikkeling van beide organisaties geeft aanleiding om die te herijken. Daarbij adviseren wij om procesbeschrijvingen van beide organisaties nauwkeurig en in detail op elkaar af te stemmen, en uit te werken hoe betrokkenen zich tussen beide organisaties kunnen bewegen.

Uitgangspunt van de rolverdeling zou in onze visie moeten zijn dat het CVSN meldingen in eerste instantie ontvangt en afweegt welke vervolgstappen geschikt zouden zijn. Het CVSN moet kunnen adviseren om andere instrumenten dan het tuchtrecht te benutten, of kunnen doorverwijzen naar het strafrecht. Indien het CVSN oordeelt dat verder onderzoek nodig is, en/of dat een zaak mogelijk binnen het tuchtrecht thuishoort, dient de aanklager van het ISR betrokken te worden. Ook de melder behoudt het recht om een casus bij het ISR in te dienen. Het ISR dient vervolgens te beoordelen of een onderzoek ingesteld wordt, en daarna of een onderzoek dient te leiden tot een tuchtzaak. Het lijkt logisch om afhandeling van zaken die niet onder het tuchtrecht vallen, bij het CVSN neer te leggen. Dit betekent dat het CVSN interventies als bemiddeling kan inzetten.

In lijn met bovenstaande denklijn adviseren wij te overwegen om de huidige meldplicht inzake seksuele intimidatie aan te passen, en verplichte meldingen vanuit verenigingen bij het CVSN te doen in plaats van het ISR. Het CVSN kan vervolgens signalen bespreken met de aanklager van het ISR, die kan beoordelen op de toepasselijkheid van tuchtregele (signalenoverleg). Deze nieuwe werkwijze voorkomt dat meldingen meteen in het kader 'tuchtrecht' worden geplaatst, en geeft meer ruimte voor een bredere afweging van diverse vervolgopties. (Dit neemt niet weg dat slachtoffers het recht houden om direct het ISR te benaderen met een melding). Wij merken hierbij op dat de meldplicht is ingericht om de behandeling van een melding niet enkel aan sportorganisaties zelf te laten, omdat zij mogelijk belanghebbende zijn, en doofpotwerking te voorkomen. Dit risico zou echter ondervangen moeten zijn door het onafhankelijk positioneren van het CVSN.

Borg de onafhankelijkheid in de governance

Het onafhankelijk positioneren van het CVSN betekent dat er een nieuwe juridische entiteit opgericht dient te worden. Aangezien het CVSN een organisatie 'van de sport' is, is een privaatrechtelijke vorm (stichting) daarvoor het meest logisch.

De onafhankelijkheid van deze nieuwe entiteit vraagt borging in de governance. Daarbij moet tegelijkertijd voldoende afstand tot de sport geregeld worden, terwijl de organisatie wel 'van de sport' blijft en de verbinding moet blijven houden. Een vergelijkbare dynamiek speelt bij het ISR. Ook met het oog op begrijpelijkheid en eenduidigheid, adviseren wij om voor het CVSN en ISR vergelijkbare governance in te richten. Op de governance van het ISR gaan wij hieronder in paragraaf 7.4 nader in.

Voor het CVSN zou dit betekenen:

- ▶ Interne, dagelijkse aansturing vanuit directeur-bestuurder
- ▶ Toezicht en klankbord middels een onafhankelijke Raad van Toezicht (of Raad van Advies), waarbij in de benoemingsprocedure inspraak voor zowel de sport als overheid is geregeld.



Voor de kaderstelling richting het ISR en de verantwoording vanuit het ISR richting de sport en overheid, adviseren wij hieronder de oprichting van een Adviesraad. Hierin zou een vertegenwoordiging van de sport en de rijksoverheid vertegenwoordigd zijn. Naar ons beeld is het goed mogelijk om de Adviesraad eenzelfde taak te geven ten opzichte van het CVSN. Deze inrichting beschrijven we verder in paragraaf 7.4 hieronder.

Daarnaast adviseren wij ook inspraak vanuit de sport in te regelen voor het CVSN, net als voor het ISR. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld de Atletencommissie van NOC*NSF, het POS en/of NL Sporter betrokken worden.

Neem een besluit over de taakbreedte van het CVSN

- ▶ *Behandeling inhoudelijke thema's.* Wij adviseren in principe om het CVSN voort te zetten als meld- en adviespunt voor grensoverschrijdend gedrag. Het is mogelijk dat een meldpunt voor grensoverschrijdend gedrag ook signalen van ander ongewenst gedrag binnenkrijgt (matchfixing, dopinggebruik en criminele inmenging). Daarbij is ons advies om niet opvolging van alle signalen tot taak van het CVSN te maken, maar juist procesafspraken te maken over het doorgeleiden van signalen naar andere partijen als politie, Dopingautoriteit, et cetera.
- ▶ *Functie voor ondernemende sport.* Daarnaast dient een keuze te worden gemaakt over de rol van het CVSN ten aanzien van de ondernemende sport. Het lijkt zinvol en logisch om ook een meld- en adviesfunctie in te richten voor sporters bij ondernemende aanbieders; of een sportorganisatie gestructureerd is als vereniging of private onderneming is voor de sporter immers niet relevant en ook niet altijd helder. Het CVSN zou meldingen vanuit de ondernemende sport ook in behandeling kunnen nemen. Dit heeft wel invloed op de governance en financiering van de organisatie; daar moet de ondernemende sportbranche dan ook een rol in krijgen. Daarnaast is relevant dat het tuchtrecht door het ISR voor het grootste deel van de ondernemende sportaanbieders niet van toepassing is. Bij die doelgroep kan het CVSN casussen niet doorverwijzen naar het ISR, en is het tuchtrecht als instrument dus niet voorhanden.

Richt voldoende ondersteuning in voor sportorganisaties

Naast bovenstaande adviseren wij om ook ondersteuning van sportorganisaties bij beleid en interventies op gebied van grensoverschrijdend gedrag, centraal in te richten. Zoals benoemd is het in de eerste plaats aan sportorganisaties om te zorgen voor een veilig sportklimaat. Wij signaleren dat er een breed gedeelde behoefte is om dat landelijk te stimuleren en sportorganisaties hierin te ondersteunen. Dit werken wij ook uit in paragraaf 7.1 hierboven.

Wij zien hierin grosso modo twee opties:

- ▶ Een eerste mogelijkheid is om ondersteuning in te richten via de lijn van NOC*NSF en bonden (georganiseerde sport). NOC*NSF werkt hier al aan middels kennisontwikkeling en het beschikbaar stellen van *integrity managers*; bonden kunnen op hun beurt ondersteuning bieden aan hun verenigingen. Binnen de ondernemende sport kan ondersteuning via het POS of eventueel via de branches ingericht worden, op basis van eigen behoeften van ondernemers. Ook kunnen gemeenten een rol spelen in de ondersteuning van lokale sportorganisaties.
- ▶ Een tweede mogelijkheid is het werken met een landelijk kennis- en expertisepunt. Daarmee wordt de ondersteuning van sportorganisaties centraal geregeld, en minder afhankelijk van de lijn binnen NOC*NSF en de acties van bonden. Met name voor de ondernemende sport kan dit voordelen opleveren, aangezien de organisatiegraad in brancheorganisaties nu (nog) minder sterk is. De taakstelling van het kennis- en expertisepunt kan bestaan uit:
 - ▶ ontwikkelen en verzamelen van kennis omtrent grensoverschrijdend gedrag in de sport

- ▶ ontwikkelen van voorlichting en educatie voor sportorganisaties
- ▶ ondersteunen van sportorganisaties bij interventies, beleid, evaluatie (niet individuele casussen).

Voor dit kennis- en expertisepunt kan aansluiting gezocht worden bij bijvoorbeeld het Kenniscentrum Sport en Bewegen of instanties zoals Movisie, Centrum Seksueel Geweld of Slachtofferhulp Nederland. Een andere optie is om een aparte afdeling hiervoor in te richten binnen een onafhankelijk CVS.N. De gewenste vervolgstappen vragen verdere uitwerking.

Verbeter stress- en traumasensitiviteit op alle niveaus

Ervaringen van grensoverschrijdend gedrag kunnen grote emotionele impact hebben op sporters. Omgaan met slachtoffers vergt kennis en kunde over stress- en traumasensitief handelen. Het is noodzakelijk om naar de processen te kijken door de lens van stress- en traumasensitiviteit. Ook besturen van bonden en verenigingen zouden minimale kennis moeten hebben van wat omgaan met slachtoffers betekent. Hoewel het niet realistisch is om alle besturen hierin even capabel te maken, zouden besturen ten minste 'bewust onbekwaam' moeten zijn zodat zij advies kunnen inwinnen. Voor besturen en betrokken professionals zou voorlichting en educatie ingericht moeten worden.

Werk aan een veilig sportklimaat en faciliteer daarvoor onderling leren

Een governance-inrichting is ten hoogste faciliterend aan het gewenste gedrag. Er is een bredere verandering nodig op verschillende niveaus. Er is expliciete aandacht nodig voor cultuur en gedrag, zeker in de topsport.

We signaleren dat de wijze waarop gesproken wordt over de problematiek, niet altijd in lijn ligt met waar de sport naartoe wil. Nog niet overal is geland dat sociale veiligheid niet op gespannen voet staat met topprestaties, maar daar juist aan kan bijdragen. Brancheorganisaties dragen die visie wel, maar dit werkt nog niet door bij alle sportorganisaties en op alle niveaus. Ook horen we dat er wordt geredeneerd vanuit een uitzonderingspositie: 'dat hoort bij de sport'. Dergelijke taal is niet waardenvrij. Een cultuurverandering moet gestalte krijgen in woorden, gedragingen en interacties tussen mensen op alle niveaus. Betrokkenen mogen kritisch zijn op dit soort denken, en elkaar hier ook op aanspreken. We zien dat de afgelopen jaren veel op gang is gekomen in gesprekken op alle niveaus, en dat er al veel is ingezet aan instrumenten en programma's om de gewenste beweging te maken.

De veranderingen die beoogd worden zijn niet top-down te mandateren. Ook het goed inrichten van processen en het werken binnen een nieuwe governance, vergt leren en evalueren. In een brede, diverse sector als de sport zal het niet in één keer goed gaan. Het is belangrijk om daar realistisch en eerlijk over te zijn, ook tegenover sporters. Even belangrijk vinden wij het om ruimte te maken om te leren en samen te ontwikkelen. Wij adviseren om leren tussen verenigingen, bonden en ondernemende sportaanbieders te faciliteren. Dit kan via de oprichting van lerende netwerken, collegiale consultatie, et cetera. Er gebeurt al veel in bestaande lokale, regionale en landelijke netwerken; kijk waar daarop aangesloten kan worden, en waar eventueel aanvullende inzet zinvol is.

In aanvulling daarop geven wij de suggestie mee om de gewenste cultuurverandering in de (top)sport een 'gezicht' te geven, en hiervoor een ambassadeur aan te stellen. Dit kan bijvoorbeeld een gerespecteerd persoon zijn op het grensvlak tussen sport en overheid.

6.3 Het tuchtrecht en omgang met misstanden

Hieronder geven we aanbevelingen over de inrichting van het tuchtrecht in algemene zin, alsook de relatie met andere instrumenten in de omgang met misstanden. We gaan afzonderlijk in op de organisatie van het ISR in de volgende paragraaf (7.4).

Ontwikkel een gezamenlijke visie over de rol van het tuchtrecht

Het tuchtrecht in de sport is één van de methoden om herhaling van ongewenst, regel-overschrijdend gedrag te voorkomen. We signaleren dat er bij verschillende partijen verschillende beelden leven over wat het tuchtrecht is en vermogen, en in welke zaken het tuchtrecht passend ingezet kan worden. Dit speelt met name bij grensoverschrijdend gedrag, maar we zien ook dat er onduidelijkheid is over de mate waarin het tuchtrecht zaken omtrent matchfixing effectief kan oppakken (omtrent doping speelt deze vraag niet of veel minder).

Om het tuchtrecht effectief te benutten, is het cruciaal om hier een meer gedeeld beeld op te vormen. Wij adviseren daarom tot het opstellen van een gezamenlijke visie, breed gedeeld door partijen in de sector, de overheid, de strafrechtketen, betrokken organisaties als het ISR en CVSN, en sporters.

Uitgangspunt voor deze visie zou een gedeeld beeld moeten zijn van het doel en karakter van het tuchtrecht. De maatregelen die het tuchtrecht kan opleggen, helpen in bepaalde gevallen bij het herstellen van de rust op een vereniging en het voorkomen herhaling van de gedraging door de beschuldigde. Op deze gedachte moet de inzet van tuchtrecht ook geënt worden. Het is niet de taak van het tuchtrecht om met een sanctie het leed van een melder te revancheren of om te zorgen voor genoegdoening in de ogen van een slachtoffer.

Wij zien daarnaast dat het tuchtrecht nu goed functioneert in de handhaving van (preventieve) gedragsmaatregelen in concrete gevallen, waarbij een relatief lichte bewijstoets nodig is. Het kan dan gaan om afspraken die binnen de sport worden genomen om bepaalde misdragingen te voorkomen.

- ▶ Er zou kritisch gekeken moeten worden naar de rol van het tuchtrecht in zaken omtrent sociale veiligheid. De ervaring leert dat dit soms grote, complexe zaken zijn, waarbij het niet eenvoudig is om specifieke gedragingen aannemelijk te maken. Een keuze kan zijn om het tuchtrecht voor te behouden voor enkel concrete, individuele gedragingen waarbij op korte termijn maatregelen kunnen worden genomen.
- ▶ Daarnaast moet kritisch gekeken worden naar zaken die niet tuchtrechtwaardig zijn (bijv. ruzies op een sportclub die leiden tot aangifte) en waarbij het belang van de sport gering is. Voor dergelijke zaken kunnen andere instrumenten dan het tuchtrecht gepaster zijn (zie hieronder).

Voorop staat dat de keuze over waar het tuchtrecht zich op richt, gebaseerd moet zijn op een gedragen visie en gezamenlijk proces met betrokken partijen. Daarmee zou de afweging over het wel of niet benutten van tuchtrecht in een voorkomende casus voor alle partijen navolgbaar moeten zijn.

Verhelder de verhouding tussen tuchtrecht en strafrecht

In principe is tuchtrecht ondergeschikt aan strafrecht. Dit betekent dat het tuchtrecht rekening dient te houden met zaken die eventueel ook in het strafrecht worden behandeld, maar niet andersom.

Met betrekking tot grensoverschrijdend gedrag blijkt uit dit onderzoek niet dat zaken tussen wal en schip geraken, in de zin dat een (mogelijk strafbaar) feit niet door het strafrecht én niet door het

tuchtrecht wordt opgepakt. Wij zien het omgekeerde vaker gebeuren: dat een casus zowel in het strafrecht als het tuchtrecht wordt behandeld, parallel of consecutief. Daarnaast zien we dat er soms beroep wordt gedaan op het tuchtrecht bij een aanklacht van een gedraging die in principe strafbaar is, maar waarbij politie of OM de bewijsbaarheid onvoldoende achten, minder prioriteit leggen bij de behandeling van dergelijke zaken, en/of de melder zelf liever niet naar de politie gaat.

De verhouding tussen straf- en tuchtrecht is soms complex. Hoewel de afstemming tussen ISR en politie/OM doorgaans goed verloopt, is het wenselijk om met de gezamenlijke visie op het tuchtrecht als uitgangspunt, kritisch te reflecteren op de samenloop tussen tuchtrecht en strafrecht. Daarbij gaat het om:

- ▶ In welke gevallen behoort een casus toe aan het strafrecht en is het tuchtrecht overbodig.
- ▶ In welke gevallen is aanvullende tuchtrechtelijke behandeling zinvol.
- ▶ Wanneer is het zinvol om gelijktijdige procedures te starten, en wanneer is het zinvol dat het tuchtrecht de uitkomst van een strafzaak afwacht.

Aandachtspunt is dat de belangen van een beschuldigde niet (disproportioneel) worden geschaad door eventuele samenlopende procedures. Een sportbestuur kan in afwachting van een strafrechtelijke uitspraak bijvoorbeeld een tijdelijke ordemaatregel opleggen; waarbij het belang van de beschuldigde gewogen dient te worden. Ook doen wij in paragraaf 7.4 hieronder de aanbeveling aan het ISR om de mogelijkheid van een schorsingsverzoek op te nemen in de reglementen, bij samenloop van strafrechtelijk en tuchtrechtelijk onderzoek.

Het verdient aanbeveling om ook het OM te betrekken bij de visie op het tuchtrecht en de inrichting van de werkwijze. Specifiek zou daarbij gekeken moeten worden naar informatiedeling tussen tuchtrecht en strafrecht. Hierbij geldt dat vanuit het strafrecht (ten minste lopende een zaak) geen mogelijkheid is om informatie te delen. Wel kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het delen van informatie na afhandeling van een zaak, hoewel dit juridisch gezien vaak niet mogelijk is.

Maak een bewustere afweging in het instrumentarium bij grensoverschrijdend gedrag

In navolging van bovenstaande adviseren wij om het instrumentarium voor de omgang met meldingen van grensoverschrijdend gedrag beter uit te werken, en een scherpere keuze te maken tussen het tuchtrecht en andere opties.

Wij constateren breed draagvlak om meer te werken met andere resolutiemogelijkheden dan tuchtrecht, en daar een bewustere keuze in te maken. Daarbij gaat het om diverse vormen van bemiddeling en mediation. Het is wenselijk om meer ondersteuning in te richten voor sporters en besturen in de omgang met een casus. Die ondersteuning kan vorm krijgen vanuit het CVS (zie paragraaf 7.2 hierboven). Daarbij hoort ook advisering welke mogelijkheden er zijn (waarvan tuchtrecht er één is).

Voor de afweging van het instrumentarium en advies daarover, is een nauwkeurig proces nodig. Melder en bestuur dienen zich daarbij professioneel te laten adviseren. Cruciaal in dit proces is dat er een helder beoordelingskader is waar alle betrokken partijen hetzelfde beeld bij hebben. Daarop gaan wij hieronder in.

Ontwikkel een gedragen beoordelingskader voor meldingen van grensoverschrijdend gedrag

Wij adviseren om de hiervoor genoemde visie te vertalen naar een beoordelingskader, waaraan meldingen kunnen worden getoetst. Een dergelijk kader dient te helpen om scherper, eenduidiger en navolgbaarder te bepalen wanneer het tuchtrecht het juiste instrument is om een melding te behandelen of wanneer een alternatieve afdoeningsmethode voor betrokken partijen beter werkt.

Bonden, CVSN en het ISR kunnen samen met politie en OM op basis van dit kader beter een gesprek voeren over de gewenste vervolgstappen (en mogelijke inzet van het tuchtrecht) bij een melding.

Voor de invulling van dit kader geven wij alvast de volgende criteria en overwegingen mee:

- Houd het karakter van het tuchtrecht in het oog: het tuchtrecht kan maatregelen nemen die helpen recidive te voorkomen, vanuit het belang van de sport. In voorkomende casussen kan het zijn dat andere methoden (zoals bemiddeling of een bestuurlijke interventie op de sportclub) zinvoller en toepasbaarder zijn. Bijvoorbeeld omdat het belang van de sport beperkt is, en/of omdat betrokkenen verwachtingen hebben die niet passen bij het tuchtrecht.
- Beoordeel kritisch in hoeverre de posities van beschuldigde en slachtoffer helder zijn en nader feitenonderzoek moet plaatsvinden. In bepaalde gevallen heeft een feitenonderzoek een grote impact op betrokkenen (zowel melder die stelt slachtoffer te zijn als beschuldigde) en zou eveneens een andere afhandeling van de melding zinvoller kunnen zijn dan een procedure in het tuchtrecht. Dit moet afgewogen worden tegen het belang van de sport om recidive te voorkomen.
- Beoordeel kritisch of er sprake is van een (mogelijk) strafrechtelijk te vervolgen gedraging. Het private tuchtrecht is in beginsel ondergeschikt aan het strafrecht. In bepaalde gevallen zou het nog wel nodig kunnen zijn om een tijdelijke ordemaatregel op te leggen, maar ook hierbij dienen de belangen van de beschuldigde te worden gewogen. In het geval er geen vervolging wordt ingesteld door het OM kan het tuchtrecht alsnog een procedure starten. Als er wel aangifte is gedaan en nog geen vervolgingsbeslissing is genomen, kan het tuchtrecht kijken of zij aanvullende maatregelen kan nemen. Indien er echter sprake is van ernstige strafbare feiten is de rol van het strafrecht duidelijker, en dient het tuchtrecht zich ook juist terughoudender op te stellen en zich te beperken tot een handelingskader lopende een strafzaak.
- Overweeg of de tuchtrechtelijke instantie (het ISR of tuchtrecht van de bond) een voorliggende melding methodisch aankan. Daarbij dient de tuchtrechtelijke instantie te overwegen of de onderzoeksmethoden die tijdens het onderzoek worden ingezet, passen bij het civiele karakter van het sporttuchtrecht. Indien een aanklacht onvoldoende bewijsbaar is (weinig concreet, te lang geleden, et cetera) kan het tuchtrecht kiezen om terug te verwijzen naar andere vormen van behandeling die recht doen aan de casus.

Bij het proces van de afweging van de inzet van het tuchtrecht, zijn in veel gevallen het CVSN en het ISR betrokken. Dat vraagt om uitwerking en herijking van de rolverdeling tussen beide partijen. Dat bespreken wij in paragraaf 7.2 hierboven.

Verbeter het verwachtingenmanagement over het karakter en de rol van het tuchtrecht

De ervaringen van de laatste jaren leren dat betrokkenen niet altijd een goed beeld hebben van wat het tuchtrecht is en wat de beperkingen zijn, met name als het gaat over grensoverschrijdend gedrag. ISR, NOC*NSF en sportorganisaties zouden moeten investeren in voorlichting en verwachtingenmanagement. ISR en NOC*NSF dienen dit breed op te pakken in het gesprek met de bonden. Verwachtingenmanagement zou daarbij hand-in-hand moeten gaan met het versterken van de relatie tussen ISR en sport (zie paragraaf 7.4 hieronder).



Daarnaast is verwachtingenmanagement nodig in de contacten met individuele sporters en melders. Daarbij is belangrijk om te kijken naar de behoeften die melders hebben als zij bij het ISR komen. Wij zien dat slachtoffers soms vooral behoefte hebben aan een veilige plek om hun verhaal te doen en waar hun gevoelens een plek kunnen krijgen. Dit kan conflicteren met de procedures in het tuchtrecht bij het ISR, waarin objectief, feitelijk onderzoek gedaan wordt om een aanklacht aannemelijk te maken. Belangrijk is om open en eerlijk te zijn naar de individuele sporter over het karakter van een mogelijke tuchtzaak, en het ook te benoemen als een tuchtzaak niet gaat brengen wat een slachtoffer/melder zoekt. In die gevallen kan een slachtoffer (aanvullend) verder geholpen worden naar andere instanties of andere oplossingen. Het CVSN kan daarbij een rol spelen.

Stimuleer besturen van sportorganisaties om bestaand instrumentarium beter te benutten na signalering van een misstand

Sportorganisaties weten soms niet wat zij kunnen doen nadat een misstand wordt behandeld in het tucht- of strafrecht. Dit geldt zeker bij casussen van grensoverschrijdend gedrag. Zij wachten dan met actie (zoals het op non-actief stellen van een beschuldigde) op een tucht- of strafrechtelijke uitspraak. Het tegenovergestelde (te snel overgaan tot actie) gebeurt ook, maar het beeld is dat sportbesturen hier relatief (te) voorzichtig in zijn. Besturen weten soms niet welke acties mogelijk en rechtmatig zijn. Besturen van bonden en verenigingen kunnen hierin proactiever zijn, maar hebben ook ondersteuning nodig om hier zorgvuldig en gepast in te acteren. Zij dienen vanuit hun verantwoordelijkheid te kijken wat voor hun bond of vereniging wenselijk is, en van daaruit wat er mogelijk is. Wachten op een aanwijzing van de aanklager of de politie is doorgaans niet nodig.

Er is meer voorlichting nodig over de mogelijkheden die besturen hebben om rechtmatig actie te nemen, en welke belemmeringen er eventueel bestaan, vanuit verschillende rechtsgebieden. Daarbij gaat het om ten minste verenigingsrecht en arbeidsrecht.

6.4 Het ISR

Hieronder geven we aanbevelingen over de organisatie van het ISR, op basis van de uitkomsten van de evaluatie zoals beschreven in hoofdstuk 6.

Werk verder aan de ingezette professionalisering

In de evaluatie zien we serieuze aanwijzingen van problemen in de uitvoering van het ISR de afgelopen jaren, specifiek met betrekking tot het tuchtrecht rond grensoverschrijdend gedrag. Deze problemen zijn al enige tijd bekend en worden ook onderkend door het ISR. Het ISR heeft ook al stappen gezet en is sinds medio 2021 bezig met de professionalisering van de organisatie. Verschillende belangrijke stappen zijn recentelijk ingevoerd, en andere stappen zijn ten tijde van deze evaluatie nog in ontwikkeling. Deze stappen zijn in de goede richting, en wij adviseren om de ingezette professionalisering voort te zetten.

In onze aanbevelingen blijven we uitgaan van de huidige organisatie ISR. Dat wil zeggen: wij adviseren niet tot het heroverwegen van het bestaan van het ISR als tuchtrechtelijk orgaan, of een fundamentele andere juridische inrichting.

Bij het voortzetten van de professionalisering hebben wij een aantal specifieke aandachtspunten die meegenomen zouden moeten worden. Deze beschrijven we hieronder.

1) Verbeter de aansturing en kwaliteitsborging in de organisatie

Vanuit de historie is het ISR een relatief 'los' ingerichte organisatie, waarin sturing, controle en verantwoording beperkt is ingericht en samenhangt met specifieke personen. Als onderdeel van de professionalisering is het ISR bezig om hier meer structuur in aan te brengen, en die beweging vraagt voorzetting. Met name de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de bureauorganisatie en de flexibele pools verdient bewuste aandacht.

Belangrijk hierin is om bewuster kwaliteitsborging en checks & balances in de organisatie in te richten. Een positieve stap die al wordt gezet, is om in sommige onderzoeken 'meelezers' in te schakelen. Wij adviseren om dit gestructureerder te doen, en in het werkproces een standaard check op kwaliteit in te bouwen. Daarbij dient geëxpliciteerd te worden welke kwaliteitsstandaarden het ISR verwacht van onderzoeken, en waar de kwaliteitscheck zich op richt. In de functieprofielen en werkprocessen dient ook duidelijk te worden gemaakt wie verantwoordelijk is voor de kwaliteitsborging in casussen. Daarnaast kan de werkwijze met intervisiesessies en casustafels voortgezet worden.

Aansturing en kwaliteitsborging gaat ook over cultuur. Het ISR zou moeten werken aan een cultuur waarin het normaal is dat alle medewerkers aandacht hebben voor de ISR werkwijze en processen, elkaar aanspreken op kwaliteit, en klantvriendelijk en traumasensitief communiceren.

2) Werk toe naar een versterkte governance met een raad van toezicht en directeur-bestuurder

Onderdeel van het professionaliseringsplan is om de huidige inrichting met een bestuur en een operationeel directeur, te vervangen door een inrichting met een directeur-bestuurder en een raad van toezicht (RvT). Wij adviseren die beoogde aanpassing op korte termijn te effectueren.

Bij de beoogde RvT dient goed gekeken te worden naar de positie van RvT-leden ten opzichte van de sector. In de benoemingsprocedure dient inspraak geborgd te zijn voor zowel sportorganisaties als

het ministerie van VWS, bijvoorbeeld door recht op voordracht of een goedkeuringsrecht. RvT-leden dienen voldoende onafhankelijk en met gepaste afstand tot de sport te kunnen handelen, ook in relatie tot de nieuwe directeur-bestuurder, waarvoor de RvT als werkgever optreedt, en die in staat moet zijn om de positie met draagvlak in het veld vorm te geven.

Bij de positie binnen het ISR is het van belang dat de RvT voldoende zicht krijgt op de organisatie-ontwikkeling en op de kwaliteit van de uitvoering. De RvT kan daarmee de directie en de bureauorganisatie ook adviseren. Door de RvT te positioneren als onafhankelijk orgaan dat de kwaliteit van het ISR borgt, kan de RvT tevens faciliterend werken voor het ministerie van VWS en sportbonden die zicht willen hebben op de kwaliteit van het ISR.

3) *Vergroot de eenduidigheid in de processen en de sturing op de flexibele pools*

Het ISR is al bezig met het verbeteren van de kwaliteit en eenduidigheid van de processen in onderzoeken en tuchtzaken. Die ontwikkeling dient voortgezet te worden. Daarbij is van belang om te borgen dat de werkafspraken concreet landen in de uitvoering, zeker bij alle medewerkers in de flexibele pools. Het organiseren van cursussen, bijeenkomsten en intervisies met deze medewerkers dient versterkt voortgezet te worden.

Van belang is daarnaast om binnen de organisatie voldoende ondersteuning en aansturing in te richten voor de onderzoekers, aanklagers en tuchtrechters. De werkwijze met casemanagers en juridische secretaris is hier een basis voor.

- ▶ De verantwoordelijkheden van deze twee functies ten opzichte van de flexibele pools vergen verheldering. Deze functies hebben de taak om de kwaliteit en werkwijzen van het ISR te bewaken, en dienen hier actief op te sturen.
- ▶ Ook moet gezorgd worden dat er voldoende capaciteit is zodat functionarissen uit de bureauorganisatie echt betrokken kunnen zijn bij tuchtzaken en onderzoeken. Er moet gestreefd worden naar voldoende constante basis bij de bureauorganisatie om de stabiliteit te borgen en pieken in de werkbelasting op te vangen.

Wij adviseren om jaarlijks een functioneringsgesprek te voeren met alle medewerkers in de flexibele pools. Indien er signalen zijn dat een medewerker in de flexibele pools niet voldoende functioneert of niet werkt conform de ISR werkwijzen, dient het bureau hier ook op te acteren. Ook die verantwoordelijkheid dient helder belegd te zijn in de organisatie, bij voorkeur op directieniveau.

Tot slot adviseren wij te streven naar zo klein mogelijke flexibele pools, met medewerkers die relatief veel tijd beschikbaar hebben voor het ISR en jaarlijks een minimaal aantal zaken behandelen. Dit maakt het makkelijker om te sturen op eenduidige werkprocessen, en borgt dat alle medewerkers voldoende kennis en ervaring opdoen met ISR zaken. Daarnaast adviseren wij om een (senior) onderzoeker in vaste dienst te nemen, in aanvulling op de meer ad-hoc inzet in de flexibele pool, om kwaliteit en eenduidigheid te borgen. Een optie is om tevens een aanklager in vaste dienst te nemen. Dit kan versterkend zijn voor de kwaliteit en eenduidigheid. Het ISR heeft deze optie al onderzocht en geconcludeerd dat het lastig is om deze functie in vaste dienst in te vullen gezien het relatief kleine aantal zaken bij het ISR. Toch zou de mogelijkheid verder onderzocht kunnen worden, zeker als de werkvoorraad bij het ISR blijft groeien.

4) *Versterk de voorlichting aan en begeleiding van slachtoffers en beschuldigen*

Begeleiding van betrokkenen in onderzoeken en tuchtzaken dient gestructureerder ingeregeld te worden. Uitgangspunt hierbij zou moeten zijn dat tuchtzaken begrijpelijk en navolgbaar zijn voor alle betrokkenen.

- ▶ Investeer in voorlichting en voorlichtingsmiddelen als regulier onderdeel in de werkprocessen.
- ▶ Zorg voor voldoende beschikbaarheid van medewerkers in bureauorganisatie om betrokkenen in tuchtzaken te woord te staan.
- ▶ Let bij alle voorlichting en begeleiding op stress- en traumasensitiviteit, zeker in het contact met slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag. Zorg ervoor dat voldoende medewerkers in de organisatie deze capaciteiten ontwikkelen.
- ▶ Vraag gestructureerd om feedback over hoe betrokkenen een zaak ervaren hebben.

Bij de taken van het ISR hoort óók om betrokkenen te adviseren als het ISR meent dat een melding géén aanleiding geeft tot een tuchtzaak of dat een andere oplossing passender is. Indien dat het geval is, moet de contactpersoon vanuit het ISR ervoor zorgen dat een betrokkene (melder, slachtoffer) verder geholpen wordt richting andere oplossingen. Bijvoorbeeld zou gekeken moeten worden wat juridisch (in verband met de AVG) mogelijk is in de warme overdracht van casussen tussen ISR en CVS.N. Het ISR kan daarnaast werken aan meer strategische communicatie over het karakter en de beperkingen van het tuchtrecht. Hiervoor adviseren wij de capaciteit uit te breiden met een strategisch communicatieadviseur.

5) *Pas de reglementen aan en zorg voor periodieke evaluatie*

Op punten vraagt de verbetering in de werkwijze om aanpassingen in de reglementen. Het ISR is hier al mee bezig. Die ontwikkeling kan voortgezet worden, ook op basis van recente jurisprudentie. Bij de reglementen adviseren wij specifiek aandacht voor het concretiseren en eenduidig neerzetten van de bewijslast die tuchtcommissies dienen te hanteren. Die verschilt momenteel tussen reglementen onderling, en wordt in de praktijk ook verschillend opgepakt. Bij de update van de reglementen is het belangrijk dat de wijzigingen gedragen worden door de sport. Daarnaast adviseren wij om reguliere evaluatie van de reglementen uit te voeren, en daarvoor een reglementencommissie in te richten (zie hieronder).

Richt de professionalisering projectmatig in, met meer betrokkenheid van de omgeving

In aanvulling op de inhoudelijke inzet van de professionalisering (waar we hierboven aanbevelingen voor doen), constateren wij dat de uitvoering ervan versterkt kan worden. Wij adviseren om de professionalisering meer projectmatig in te richten, met meer monitoring en sturing op de ontwikkelstappen. Er is behoefte aan meer overzicht van beoogde doelen, daaraan gekoppelde acties, een planning met mijlpalen, en een heldere verdeling van verantwoordelijkheden. Ook dient er meer terugkoppeling te zijn, zodat gecontroleerd kan worden of veranderingen hun doel bereiken. Dit kan door het bevragen van medewerkers en aangesloten sportorganisaties (klanttevredenheidsonderzoek).

Specifiek is bij de professionalisering aandacht nodig voor de betrokkenheid van de medewerkers in de flexibele pools. Daarbij dient meer oog te zijn voor de 'bottom up' verandering. Er moet geïnvesteerd worden in contact met alle medewerkers, dat uit meer bestaat dan voorlichting, en ook actieve betrokkenheid vraagt. Juist de medewerkers in de flexibele pools moeten uitvoering geven aan de gewijzigde processen. Zij dienen meer te ervaren dat zij een rol te spelen hebben in de ontwikkeling, en dat dit mogelijk iets betekent voor hun handelen.

Daarnaast is aandacht nodig voor de betrokkenheid van omgevingspartijen, met name de bonden, NOC*NSF en het ministerie van VWS. Door omgevingspartijen mee te nemen in de professionalisering kan beter ingespeeld worden op hun behoeften en aandachtspunten. Daarnaast is het samen optrekken in dit proces van cruciaal belang voor het herstellen van het vertrouwen in het ISR.

Om het betrekken van omgevingspartijen vorm te geven adviseren wij om een Adviesraad in te richten. Dit zou een gremium zijn waarin bonden, NOC*NSF, en de ministeries van VWS en JenV de komende tijd vanuit hun eigen rollen de organisatieontwikkeling kunnen volgen en adviseren en waar nodig ook te voorzien van randvoorwaarden en draagvlak. Dit zou het ISR helpen door op één centrale plek het gesprek over de organisatieontwikkeling te voeren met betrokken partijen. Gezien de druk op de professionalisering zou het zinvol zijn om regelmatig, bijvoorbeeld per kwartaal, bij elkaar te komen. Hierbij adviseren wij het ISR om periodieke voortgangsrapportages op te stellen voor deze omgevingspartijen. De invulling van de Adviesraad met deelnemende organisaties vraagt verdere uitwerking; gekeken zou moeten worden naar deelname van partijen als het OM en POS.

Maak in de tussentijd een pas op de plaats en creëer rust

Om de organisatieontwikkeling een kans te geven, is er meer rust nodig in de organisatie. Op dit moment is het ISR bezig met 'verbouwen terwijl de winkel open is'. De combinatie van politieke en publicitaire druk, organisatieontwikkeling, en lopende zaken behandelen, zet veel druk op de bureauorganisatie.

Wij adviseren om de komende tijd de taken van het ISR niet uit te breiden, ten minste totdat de professionaliseringsslag is afgerond. Dit omvat ook de mogelijkheid van eventuele inzet op gebied van matchfixing. Daarnaast adviseren wij de komende tijd kritisch te kijken naar het aantal zaken dat het ISR realistisch kan behandelen. Aanklagers hebben al de mogelijkheid om af te wegen of casussen goed behandeld kunnen worden; zaken die te weinig concreet zijn gemaakt en/of te lang geleden zijn geweest, kunnen op basis daarvan geseponeerd worden.

Daarnaast is het aan betrokken partijen (ISR, sport en overheid) om rust te creëren en daarmee een voedingsbodem te geven voor effectieve organisatieontwikkeling. Hiervoor is wederzijds vertrouwen, nodig, wat gepaard gaat met openheid en verantwoording.

Richt het opstellen van reglementen en organisatiebeleid onafhankelijk in

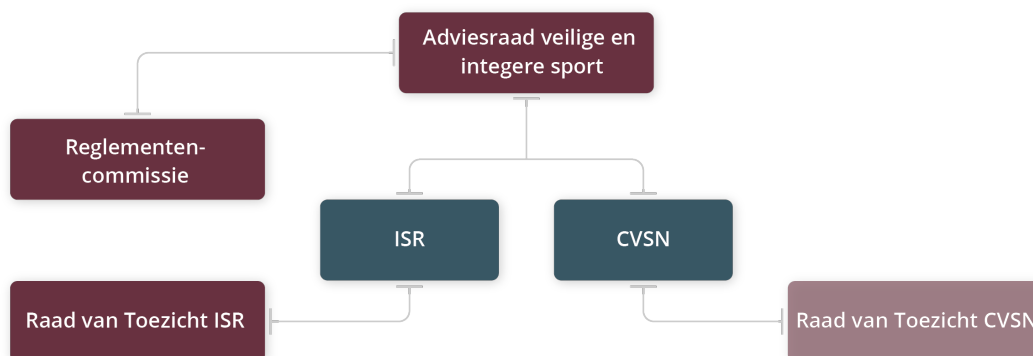
De afgelopen tijd heeft het ISR een grote rol gehad bij het opstellen en aanpassen van de reglementen. Wij adviseren om dit meer onafhankelijk in te richten. Dit vanuit het oogpunt van functiescheiding, om te borgen dat degene die het recht spreekt niet ook zelf de regels opstelt. Daarnaast is het van belang om te borgen dat de bonden, als eigenaar van het tuchtrecht en deelnemer aan het ISR, verantwoordelijkheid voelen voor hun eigen regels.

Specifiek adviseren wij tot de oprichting van een afzonderlijke reglementencommissie. Hierin zouden afnemers van het ISR (sportorganisaties) een plek moeten krijgen, NOC*NSF, en mogelijk het CVSN. Ook zouden de perspectieven van sporters en andere betrokkenen (coaches/trainers) betrokken moeten worden. De precieze invulling vraagt verdere uitwerking. De reglementencommissie kan onafhankelijk juridisch advies inwinnen. De reglementencommissie dient tevens te borgen dat er een feedbackloop plaatsvindt vanuit de tuchtrechtspraak: ervaringen in de praktijk kunnen immers aanleiding geven tot wijzigingen en verduidelijkingen in de reglementen.

Daarnaast adviseren wij tot de oprichting van een Adviesraad (zie hierboven). De Adviesraad heeft op korte termijn als taak om de organisatieontwikkeling van het ISR te volgen, maar zou structureel ook de verbinding moeten vormen tussen het ISR en de omgevingspartijen. De Adviesraad zou betrokken

moeten worden bij het beleid en significante (organisatie)keuzes van het ISR, niet zijnde de reglementen. De Adviesraad kan dezelfde rol vervullen ten aanzien van het (onafhankelijk te positioneren) CVSN.

Hieronder geven wij de contouren van deze governance-inrichting grafisch weer. In groen de betrokken organisatie, in rood de (op te richten) gremia. De lijnen geven sturing- en toezichtrelaties weer.



Hierbij hebben wij het CVSN en de mogelijk op te richten RvT van het CVSN voorlopig ingetekend. Zoals beschreven in paragraaf 7.2 hierboven vraagt de governance van het CVSN nog uitwerking in een vervolproces met de sector.

Versterk de betrokkenheid van sportorganisaties en sporters

Naast het opstellen van de reglementen, dienen de sportorganisaties als deelnemers aan het ISR voldoende betrokken te zijn bij de organisatie. Uitgangspunt is dat de sport eigenaarschap voelt voor het tuchtrecht. Om dit gestalte te geven, adviseren wij het volgende:

- ▶ Neem in de reglementen de mogelijkheid op om een schorsingsverzoek in te dienen, in het geval er sprake is van een onwenselijke samenloop tussen een strafrechtelijke procedure en een tuchtzaak. Wanneer er een strafrechtelijke procedure loopt kan het zijn dat een beschuldigde geen verklaring kan of wil afleggen in de tuchtzaak. In die gevallen zou het zinvol zijn om (onderbouwd) een verzoek tot schorsing te doen, in afwachting van de strafrechtzaak.
- ▶ Zorg voor voldoende regie bij melders in de keuze om wel of niet een aanklacht te doen. De manier waarop de meldplicht voor seksuele intimidatie nu is ingericht, leidt ertoe dat een signaal moet worden gemeld bij het ISR, waarna het ISR een onderzoek kan starten, ook als de melder dit zelf niet wil. Als de melder onvoldoende controle heeft over de opvolging van een melding, dan zien wij dit als een risico voor de meldingsbereidheid van slachtoffers. Het is belangrijk dat melders zich tot een onafhankelijke instantie kunnen wenden, maar daaruit moet niet gelijk een melding ontstaan die tuchtrechtelijk dient te worden opgepakt. Een meldplicht bij het CVSN zou in eerste instantie geschikter zijn, waar samen met de melder de opvolging wordt overwogen.
- ▶ Regel een plek in voor aangesloten sportorganisaties bij de benoemingsprocedure van de Raad van Toezicht ISR.
- ▶ Herijk de verhouding in de financiering van het ISR tussen de sport en het ministerie, zeker als de kosten van het ISR (en CVSN) de komende tijd verder stijgen. Uitgangspunt is dat de sport een voldoende gelijkwaardig aandeel heeft in de financiering. Dit kan bekeken worden in samenhang met de andere financiële stromen vanuit sport en het ministerie.



- ▶ Richt periodieke verantwoording in richting aangesloten sportorganisaties, niet alleen over de huidige organisatieontwikkeling, maar ook daarna over het functioneren van het ISR.
- ▶ Geef aangesloten sportorganisaties gelegenheid om behoeftes aan te geven over de uitvoering door het ISR, zonder daarbij te raken aan de onafhankelijkheid van het ISR in individuele casussen. Significante (beleids)wijzigingen in de organisatie, zouden met sportorganisaties afgestemd moeten worden. Dit kan via de hieronder voorgestelde Adviesraad. Ook zou er periodieke inspraak geregeld moeten worden, via bijvoorbeeld klanttevredenheidonderzoeken.
- ▶ Om de betrokkenheid, verantwoording en inspraak van omgevingspartijen in te bedden, adviseren wij zoals gezegd tot de oprichting van een Adviesraad. Hierin dienen ook bij het ISR aangesloten sportorganisaties een plek te krijgen.
- ▶ Naast de verantwoording en inspraak van sportorganisaties, achten wij het verstandig om ook het perspectief van sporters meer gestructureerd mee te nemen in het ISR. Wij adviseren om ook onder sporters periodiek inspraak in te regelen. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld de Atletencommissie van NOC*NSF en/of NL Sporter betrokken worden. Daarnaast zou het ISR moeten werken aan feedback van betrokkenen in concrete tuchtrechtzaken; die feedback zou stelselmatig uitgevraagd moeten worden na afronding van een zaak.

Zorg voor meer regie bij betrokkenen in tuchtzaken

Het is wenselijk om te zorgen voor voldoende regie voor betrokkenen in tuchtzaken. Daarbij noemen wij twee punten die opgepakt zouden moeten worden:

- ▶ Neem in de reglementen de mogelijkheid op om een schorsingsverzoek in te dienen, in het geval er sprake is van een onwenselijke samenloop tussen een strafrechtelijke procedure en een tuchtzaak. Wanneer er een strafrechtelijke procedure loopt kan het zijn dat een beschuldigde geen verklaring kan of wil afleggen in de tuchtzaak. In die gevallen zou het zinvol zijn om (onderbouwd) een verzoek tot schorsing te doen, in afwachting van de strafrechtzaak.
- ▶ Zorg voor voldoende regie bij melders in de keuze om wel of niet een aanklacht te doen. De manier waarop de meldplicht voor seksuele intimidatie nu is ingericht, leidt ertoe dat een signaal moet worden gemeld bij het ISR, waarna het ISR een onderzoek kan starten, ook als de melder dit zelf niet wil. Als de melder onvoldoende controle heeft over de opvolging van een melding, dan zien wij dit als een risico voor de meldingsbereidheid van slachtoffers. Het is belangrijk dat melders zich tot een onafhankelijke instantie kunnen wenden, maar daaruit moet niet gelijk een melding ontstaan die tuchtrechtelijk dient te worden opgepakt. Een meldplicht bij het CVSN zou in eerste instantie geschikter zijn, waar samen met de melder de opvolging wordt overwogen.

Andersson
Elffers
Felix

