

Vergaderjaar 2013–2014

33 296

Mogelijke beïnvloeding van sportwedstrijden (matchfixing)

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2013

Hierbij sturen wij u onze reactie op het rapport «Matchfixing in Nederland, de aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak» dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) uw Kamer op 3 september 2013 heeft doen toekomen (Kamerstuk 33 296, nr. 9).

1. Inleiding

De laatste jaren heeft het fenomeen matchfixing – ofwel de manipulatie van sportwedstrijden – in toenemende mate publieke belangstelling gekregen.

In een aantal Europese landen zoals Italië, Duitsland en Finland hebben zich ernstige gevallen van matchfixing voorgedaan. Daarbij ging het om situaties waarin de georganiseerde criminaliteit door omkoping, bedreiging en geweld spelers en officials er toe heeft bewogen om wedstrijden te vervalsen en financiële winsten te behalen. Matchfixing bedreigt de sport omdat de onzekere uitkomst van sportwedstrijden de essentie is van sport. Sporters moeten in een eerlijk en sportief gevecht de strijd aangaan.

Om beter zicht te krijgen op de aard en omvang van matchfixing in Nederland hebben wij op 5 juni 2012 besloten om een wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren. Dit onderzoek is uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit van Tilburg, de Vrije Universiteit en Ernst & Young. In totaal zijn vijf sporten onderzocht: voetbal, tennis, draf- en rensport, basketbal en boksen. Voor dit onderzoek is hoofdzakelijk gebruik gemaakt van een literatuurstudie en interviews met sporters, officials en andere sleutelpersonen. Daarnaast is een enquête gehouden en is een studie gemaakt van de bij politie en Openbaar Ministerie beschikbare informatie. Bij stichting M is een meldlijn – specifiek voor matchfixing – opgesteld.

Bevindingen rapport

Hieronder komen kort de voornaamste conclusies, risicofactoren en aanbevelingen van het rapport aan de orde.

2.1 Conclusies

De onderzoekers concluderen op basis van hun onderzoek dat matchfixing in Nederland voorkomt, maar dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat wedstrijden op grote schaal worden gemanipuleerd of hele competities gecorrumpeerd zijn.

De onderzoekers concluderen dat matchfixing in verschillende verschijningsvormen aanwezig is, voor zowel sportief als financieel gewin en met of zonder dwang. In antwoord op de vragenlijst geeft 4 procent van de 732 respondenten aan zelf te zijn benaderd voor matchfixing en geeft 7 procent van de sporters aan dat het binnen het eigen team en de eigen wedstrijden voorkomt. 19 procent van de respondenten geeft aan dat wedstrijdvervalsing voorkomt in de eigen sport. Verder komt uit de enquête naar voren dat het slechts in 20 procent van deze gevallen gaat om gokgerelateerde matchfixing.

Het onderzoek schetst hiermee een divers beeld van matchfixing. De onderzoekers geven aan dat als matchfixing zich voordoet, dit een grote impact kan hebben op de positie van en beeldvorming over sport in de samenleving. Een klein aantal incidenten kan grote schade toebrengen aan de integriteit van sportcompetities. Daarom is blijvende aandacht van alle betrokken publieke en private partijen van groot belang. De verschillende types matchfixing vergen, afhankelijk van de casus, uiteenlopende maatregelen, variërend van preventie tot strafrechtelijke vervolging. De onderzoekers pleiten hierbij voor proportionele verbeteringen in de bestaande aanpak en regelgeving.

2.2 Risicofactoren voor matchfixing

De onderzoekers benoemen potentiële risicofactoren die de kans op matchfixing vergroten. Zo is matchfixing moeilijk op te sporen en lastig bewijsbaar, waardoor de kans op detectie laag is – zo blijkt zowel uit zaken in het buitenland als uit interviews. Een mogelijke voedingsbodem voor matchfixing ontstaat als criminelen banden hebben met de sportwereld. Deze zijn overigens in het onderzoek nauwelijks aangetroffen. De huidige slechte financiële situatie van clubs en sporters in grote delen van de professionele sport vormt tevens een mogelijk risico. Dit maakt spelers en officials van clubs kwetsbaar voor omkoping of om manipulatie voor eigen gewin toe te passen. Ook gebrek aan bewustzijn over de gevaren van matchfixing in de sportwereld vormt een risico. Geconstateerd wordt dat de sport meer moet investeren in het vergroten van de bewustwording. Verder is het regelgevend tuchtrechtelijk kader bij een aantal sporten op nationaal niveau onvoldoende specifiek om matchfixing te bestrijden en aan te pakken. De mate waarin kan worden gegokt op Nederlandse wedstrijden is ook een risico. De onderzoekers concluderen dat er slechts in beperkte mate kan worden gegokt op Nederlandse wedstrijden. Als laatste wordt belangenverstremming tussen sport- en kansspelsector als mogelijk verhoogd risico op matchfixing genoemd. Veel van deze risicofactoren hangen met elkaar samen.

3. Mogelijke maatregelen ter bestrijding van matchfixing

Hieronder staan maatregelen uitgewerkt op het terrein van de sport. Kansspelen, opsporing en vervolging, maar ook effectieve informatie-uitwisseling en internationale samenwerking maken hiervan onderdeel uit.

Alle betrokken partijen, van sportorganisaties en -bonden, kansspelaanbieders, Rijksoverheid, tot opsporingsinstanties moeten hun verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan een brede aanpak om Nederland onaantrekkelijk te maken voor fixers. Hieronder geven wij aan welke maatregelen wij voorstellen op het terrein van sport, kansspelen, opsporing en de onderlinge samenwerking. Deze voorziene maatregelen hangen uiteraard nauw samen met de door de onderzoekers genoemde risicofactoren.

3.1 Maatregelen op het terrein van sport

De sportsector heeft een belangrijke rol bij het voorkomen, signaleren en opsporen van matchfixing. De afgelopen jaren is de sportsector zich meer bewust geworden van de risico's op matchfixing. Waar het eerst vooral een probleem van specifieke sporten leek, zoals voetbal en tennis, is de afgelopen tijd de bewustwording vergroot dat matchfixing een sportbrede bedreiging is. We zien thans dat de sport haar verantwoordelijkheid neemt en het probleem van matchfixing proactief wil aanpakken.

Uit het rapport blijkt dat aanvullende inzet van de sportsector nodig is om matchfixing te voorkomen, te signaleren en op te sporen. We zijn in overleg getreden met de sportsector hoe een integrale aanpak van matchfixing in de sport kan worden ontwikkeld langs de hieronder geschetste lijnen. We vinden deze integrale aanpak dermate van belang dat we hieraan willen bijdragen. NOC*NSF heeft aangegeven hierbij het voortouw te willen nemen.

Integriteit van de sport

Uit het rapport komt naar voren dat de sportsector het zelfreinigend vermogen verder kan verbeteren. Integriteit staat inmiddels hoog op de agenda van de nationale en internationale sportwereld en de discussie over integriteit is breder dan matchfixing alleen. Het betreft ook onderwerpen als doping en seksuele intimidatie die op onderdelen een vergelijkbare aanpak vergen. De sportsector is dan ook bezig met het opstellen van een integraal plan van aanpak om de integriteit van de sport verder te verbeteren.

Preventie en goed bestuur in de sport

Goede educatie en voorlichting van sporters en officials draagt bij aan het vergroten van de bewustwording van de risico's van matchfixing. Sommige sportorganisaties hebben voorlichtingsprogramma's ontwikkeld, maar dit is nog niet sportbreed het geval. Ook moeten de reeds ontwikkelde interventies, zoals voorlichtingsprogramma's nog beter landen bij de sporters en officials, zo blijkt uit het onderzoek.

De Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB) heeft – in aanvulling op de bestaande maatregelen – recent een aantal extra acties aangekondigd, zoals een voorlichtingscampagne voor spelers en trainers, voorlichting aan vertegenwoordigende jeugdelftallen en het opzetten van handleidingen voor goed gedrag. Ook de Koninklijke Nederlandse Lawn Tennis Bond (KNLTB) heeft onder meer de voorlichting over matchfixing aan

talentvolle sporters geïntensiveerd. NOC*NSF zet in op het verder vergroten van de bewustwording bij de andere sportbonden opdat deze een proportionele aanpak kunnen ontwikkelen om matchfixing te voorkomen en adequaat te bestrijden.

Op het vlak van goed bestuur geldt dat heldere (gedrags)regels voor sporters en bestuurders dienen te worden opgesteld en meer transparantie nodig is over de financiën van sportclubs. Zowel nationaal als internationaal zijn ontwikkelingen in gang gezet om goed bestuur in de sport verder te verbeteren. In Nederland heeft de commissie Loorbach een code opgesteld voor goed bestuur in de sport.

Bij internationale sportfederaties zijn integriteitprogramma's ontwikkeld en de EU heeft een expertgroep goed bestuur ingesteld die dit jaar nog aanbevelingen zal doen over goed bestuur in de sport. Deze ontwikkelingen zal de sport meenemen in haar aanpak ter voorkoming en bestrijding van matchfixing.

Signaleren van matchfixing

De onderzoekers stellen dat het lastig is om matchfixing te detecteren. Het maximale dient te worden gedaan om de meldingsbereidheid te vergroten en informatie bijeen te brengen en te analyseren, bijvoorbeeld door inzet van een centrale meldlijn, een clementieregeling¹ en het instellen van vertrouwenspersonen in de sport. NOC*NSF onderzoekt thans de mogelijkheden om (top)sporters, talenten, begeleiders en hun directe omgeving één loket te bieden waar ze terecht kunnen met persoonlijke vragen, dilemma's en/of meldingen over vertrouwenskwesaties in de sport.

Bestrijden van matchfixing

De onderzoekers geven aan dat het huidige tuchtrechtelijke instrumentarium van een aantal sportbonden onvoldoende specifieke bepalingen kent om matchfixing adequaat aan te pakken. Zij bevelen de sportbonden aan om hun tuchtrechtelijke bepalingen verder aan te scherpen waarbij het van belang is om vast te leggen dat het bij wedstrijdvervalsing gaat om ernstige feiten die als zodanig zullen worden bestraft.

De KNVB heeft inmiddels een aantal maatregelen getroffen om matchfixing te bestrijden. Het betreft ondermeer de aanpassing van de reglementen, zoals een verbod op het manipuleren van wedstrijden, een gokverbod op de eigen competitie en het invoeren van een meldplicht voor matchfixing. Ook is een integriteitseenheid opgericht die onder andere vooronderzoek verricht bij verdenking van wedstrijdvervalsing.

3.2 Maatregelen op het terrein van kansspelen

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: de Staatssecretaris) is verantwoordelijk voor het kansspelbeleid. De Staatssecretaris heeft een voorstel opgesteld tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok) inzake de regulering van kansspelen op afstand, waarvan de consultatie recent is gesloten.

De reacties die in de consultatie zijn gedaan, worden momenteel beoordeeld en waar nodig wordt het wetsvoorstel aangepast.

¹ Een clementieregeling kan een melder van matchfixing gelegenheid bieden om aanspraak te maken op immuniteit voor het toepassingsbereik van het tuchtrecht, dan wel op vermindering van de tuchtrechtelijke sanctie(s). Hoe deze regeling exact moet worden ingevuld, en aan welke voorwaarden moet worden voldaan, dient nader te worden onderzocht.

De onderzoekers stellen dat het anoniem kunnen inzetten op sportwedstrijden het risico op matchfixing verhoogt. In het wetsvoorstel voor regulering van kansspelen op afstand is dan ook reeds voorzien in strikte identificatie, verificatie en registratie van spelers die willen deelnemen aan kansspelen van vergunde aanbieders.

Zoals het rapport stelt, volgt uit het wetsvoorstel dat bepaalde vormen van sportweddenschappen niet zullen worden toegestaan wanneer de spelen een te groot risico voor de speler meebrengen (verslaving) of een te groot risico op een oneerlijk spelverloop vormen vanwege matchfixing. Welke vormen van sportweddenschappen mogen worden aangeboden en welke varianten niet, zal in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Weddenschappen op jeugdwedstrijden zullen niet worden toegestaan. Door dergelijke beperkingen vast te leggen in lagere regelgeving, kan deze relatief eenvoudig worden aangepast aan actuele dreigingen en risico's.

Op grond van het wetsvoorstel zullen toekomstige aanbieders van kansspelen op afstand maatregelen moeten treffen om transacties met betrekking tot die kansspelen, waaronder op afstand aangeboden sportweddenschappen, te registreren en te analyseren om verdachte weddenschappen te onderkennen.

In aanvulling daarop wordt ook de aanbeveling van onderzoekers om aanbieders van kansspelen op afstand te verplichten deel te nemen aan een detectiesysteem overgenomen. Ondanks dat de huidige detectiesystemen verre van volmaakt zijn, gaat er toch een zekere afschrikkende werking van uit en bieden deze in sommige gevallen kansen om matchfixing te detecteren.

De Kansspelautoriteit ziet toe op de naleving van de kansspelwet- en regelgeving. De Kansspelautoriteit laat ons weten aandacht te zullen blijven besteden aan gokzuilen, en daarbij meer zal focussen op de achterliggende organisatie die achter de plaatsing van individuele gokzuilen zit – zoals gesuggereerd door de onderzoekers. Daarnaast is de Kansspelautoriteit alert op andere illegale kansspelactiviteiten die risico's op matchfixing vergroten.

3.3 Maatregelen op het terrein van opsporing en vervolging

De opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie zijn verantwoordelijk voor de strafrechtelijke opsporing en vervolging van criminele vormen van matchfixing.

Om deze vormen effectief te kunnen bestrijden, is enerzijds een benadering nodig van fraude in de sport in den brede, en dient anderzijds adequate expertise te worden opgebouwd bij de diverse opsporingsactoren op de vervolgbare scenario's die bij matchfixen aan de orde kunnen zijn.

Brede benadering

In het kader van een brede benadering zijn de Politie, Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de Doelgroep Sport van de Belastingdienst in samenwerking met partners als stichting M en de Kansspelautoriteit sinds 2012 onder coördinatie van het Functioneel Parket bezig met het ontwikkelen van een aanpak van matchfixing in brede zin. De aanpak bestaat uit de opbouw van expertise en informatiepositie op basis van nationale en internationale bronnen met relevante ervaring of vaardigheden. Het gaat hierbij om een breed scala van kennisgebieden, zoals diverse vormen van matchfixing, illegaal gokken en financiering van

clubs, waaronder transfergelden- om deze reden zijn veel partijen betrokken.

Samenwerking bij strafrechtelijk onderzoek

Opsporingsdiensten werken intensief samen bij het onderzoeken van signalen van voetbalfraude die tot strafrechtelijke vervolging kunnen leiden. Over de inhoud van enig onderzoek door de opsporingsdiensten doen wij – zoals gebruikelijk – geen uitspraken, wel kan worden toegelicht hoe de onderzoeken worden opgepakt. Namens de politie kan worden gemeld dat het Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme (CIV), verantwoordelijk voor de politieke analyse en aanpak van matchfixing, wordt gepositioneerd binnen de Dienst Landelijke Intelligence Organisatie (DLIO), waarmee een belangrijke aanbeveling op het terrein van positionering van de aanpak binnen de politieorganisatie wordt opgevolgd. Ook is bij de politie recentelijk een tactische analyse gereed gekomen en zal in de toekomst nog actiever informatie worden opgehaald uit lopende of afgesloten opsporingsonderzoeken, de zogenaamde restinformatie.

Specifieke strafrechtelijke bepalingen

Het onderzoek wijst uit dat specifieke strafrechtelijke bepalingen met betrekking tot de aanpak van matchfixing vooralsnog niet noodzakelijk worden geacht – de huidige artikelen over onder andere niet-ambtelijke omkoping, bedreiging, afpersing voldoen naar verwachting voor vervolging van de scenario's van criminele vormen van matchfixing die nu bekend zijn. Volgens de onderzoekers is voor scenario's waarin geen sprake is van dwang nog wel de vraag in hoeverre het wetboek van strafrecht voldoende toepasbaar is. Dit wordt echter niet specifiek toegelicht. Overigens heeft de Minister van Veiligheid en Justitie op 15 juli 2013 een wetsvoorstel (Kamerstuknummer 33 685, nummer 2) aan Uw Kamer gezonden om de strafbaarstelling van niet-ambtelijke omkoping te verhogen naar vier jaren. Deze wijziging brengt met zich mee dat bij verdenking van strafbare feiten zoals omkoping voortaan ook bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen worden ingezet.

Vergroten meldingsbereidheid

De onderzoekers constateren dat de meldingsbereidheid bij matchfixing om uiteenlopende redenen laag is, wat volgens onderzoekers bijdraagt aan de geringe kans op ontdekking. Om de kans op succesvolle vervolging zo groot mogelijk te maken, investeren wij de komende maanden met stichting M en de aangesloten opsporingsdiensten in een vergroting van de meldingsbereidheid. Stichting M doet dat door te onderzoeken welke actoren op welke plekken de grootste bereidheid tonen om informatie te melden aan de autoriteiten- kennis die bij toekomstige (strafrechtelijke of andere) onderzoeken de kans op succesvolle vervolging kan vergroten. Vervolgens zal worden bezien hoe deze actoren kunnen worden bewogen tot het doen van meldingen. Voor dergelijke melders c.q. getuigen staan overigens alle gebruikelijke beschermingsmaatregelen ter beschikking. De bevindingen van stichting M over meldingsbereidheid worden gedeeld met alle betrokken stakeholders.

3.4 Gezamenlijke overige maatregelen

Nationaal platform matchfixing

Een centrale aanbeveling van de onderzoekers is om op nationaal niveau de effectieve signalering van matchfixing te bevorderen door betere informatie-uitwisseling met behulp van een operationeel en een niet-operationeel platform voor betrokken actoren. De hiervoor vereiste contacten en relaties zijn in de opbouw van expertise reeds tot stand gekomen – en kunnen uitstekend worden benut om tot intensievere samenwerking te komen – zowel op beleids- en expertiseniveau als bij het behandelen van specifieke gevallen. Het Functioneel Parket neemt hierbij – zoals al eerder gemeld aan de Tweede Kamer – een coördinerende rol als het gaat om het verkrijgen van kennis uit het netwerk ten behoeve van de opsporing en vervolging. De komende periode zal worden benut om de juiste nog niet betrokken partners te benaderen en de (juridische) randvoorwaarden in te vullen die nodig zijn om daadwerkelijke en effectieve uitwisseling en samenwerking te realiseren. Het is hierbij ook nadrukkelijk de bedoeling om operationeel te kunnen samenwerken op casusniveau.

Overigens bestaan nu al heldere afspraken tussen politie (CIV) en de KNVB om in geval van signalen over matchfixing, bijvoorbeeld uit meldingen of het *UEFA Early Warning System*, met de politie in contact te treden opdat adequate opvolging wordt gerealiseerd. Hierbij wordt overwogen om de thematiek te verbreden naar andere frauduleuze praktijken in de sport, bijvoorbeeld met transfers van spelers. De betrokkenheid van instanties die gemoeid zijn met internationale opsporing, zoals Europol, achten we hierbij zeer van belang.

Initiatieven van internationale organisaties

Sport

Internationale sportbonden en het IOC hebben bepalingen over wedstrijdvervalsing opgenomen in gedragscodes en tuchtreglementen. Zo ondernemen FIFA en UEFA concrete activiteiten op het terrein van het vergroten van bewustwording en monitoring. Het IOC heeft tijdens de Olympische Spelen in London gewerkt met een Joint Assessment Unit waar informatie over matchfixing werd gedeeld. Daarnaast worden voorlichtingsprogramma's gesponsord door bijvoorbeeld de FIFA en is door de Internationale Tennis Federatie een Integriteitseenheid opgericht.

Raad van Europa

Binnen de Raad van Europa zijn onderhandelingen gestart voor de Conventie ter bestrijding van matchfixing. De planning is om deze conventietekst vast te stellen op de sportministersconferentie in het najaar van 2014. Meer dan veertig landen nemen deel aan deze onderhandelingen. De Nederlandse inzet is proactief en gericht op informatie-uitwisseling, kennisdeling, en het versterken van de operationele en niet-operationele samenwerking. Daarnaast bieden de onderhandelingen de mogelijkheid om van de aanpak in andere landen te leren en contacten te leggen met relevante experts.

EU

Ook de EU is actief op het terrein van matchfixing. Aangezien de EU geen rechtstreekse competentie heeft op het terrein van sport, ontwikkelt de EU met name activiteiten in de preventieve sfeer, zoals aanbevelingen voor goed bestuur.

Er zijn subsidies beschikbaar gesteld voor projecten over matchfixing. Ook in de expertgroep Online gokken van de Europese Commissie wordt matchfixing besproken. Verder is een mandaat voor de Europese Commissie tot stand gekomen om deel te nemen aan de onderhandelingen over de Conventie van de Raad van Europa. Recent heeft het Europees Parlement ingestemd met een pilot om matchfixing eerder te identificeren door ervaringen en kennis van verschillende betrokken partijen beter te delen en nauwere samenwerking tussen partijen te realiseren. Ook zal bij deze pilot op nationaal niveau een meldpunt worden ingericht.

Europol en Interpol

Met de internationale politiediensten Europol en Interpol bestaan reguliere contacten op het gebied van matchfixing – zowel waar operationeel noodzakelijk is als waar bevorderlijk voor de ontwikkeling van de brede aanpak. Ten tijde van verzending van deze brief zijn bij Europol en Interpol geen actuele zaken of onderzoeken bekend waarin Nederlandse sporters of sportwedstrijden onderwerp zijn van onderzoek. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt over aard en omvang van matchfixing wordt door Europol herkend. We hebben het vertrouwen dat voor zover concrete zaken waarin internationale samenwerking in de toekomst aan de orde zullen zijn, direct zal worden overgegaan tot operationele samenwerking.

Het gebruik van deze internationale samenwerkingsmogelijkheden wordt vergemakkelijkt doordat in de afgelopen periode – onder andere via de platforms die Europol, Interpol en de Raad van Europa bieden – diverse bilaterale contacten zijn opgebouwd. De komende tijd zal nader worden bezien in welke internationale operationele samenwerkingsverbanden Nederlandse deelname meerwaarde heeft.

Tot besluit

Matchfixing staat hoog op de agenda bij alle betrokken actoren. Zowel in de sport- als de kanspelsector, als bij de opsporing- en vervolgingsinstanties en de Rijksoverheid wordt prioriteit gegeven aan maatregelen die matchfixing tegengaan. Al deze partijen zijn zich bewust van de noodzaak om samen te werken om het risico op matchfixing in Nederland zo veel mogelijk te beperken. Er zijn de nodige maatregelen getroffen en ons is grote bereidheid gebleken bij alle stakeholders om deze, zoals hierboven beschreven, te optimaliseren.

We hebben dan ook het volste vertrouwen dat de maatregelen die we treffen een adequaat antwoord vormen op de door de onderzoekers geconstateerde risico's.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten