

Het bestrijden van matchfixing vraagt meer dan symboolpolitiek.

Positiepaper ter voorbereiding van het Rondetafelgesprek over “Matchfixing, fraude en corruptie binnen de sport”, vaste commissie Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 15 februari 2016.

Prof. Dr. Ben Van Rompuy

ASSER International Sports Law Centre / Vrije Universiteit Brussel

In deze korte bijdrage beperk ik me tot enkele kritische beschouwingen aangaande het huidige nationale beleid (in de brede zin) ter bestrijding van matchfixing.

De manipulatie van sportwedstrijden, al dan niet gokgerelateerd, heeft altijd bestaan en het fenomeen zal helaas nooit volledig uit te bannen zijn, zoals een van de vooropgestelde kernvragen suggereert. Het handhaven van de integriteit van de (Nederlandse) sport vraagt daarom structurele maatregelen en een lange termijn oriëntatie.

Helaas wordt er nog teveel ingezet op simplistische “oplossingen” die veeleer symboolpolitiek dan effectief zijn. Dit paper gaat in op drie relevante voorbeelden: (1) het beperken van het aanbod van online sportweddenschappen in Nederland; (2) het gokverbod en meldplicht voor leden van Nederlandse sportbonden; en (3) te hoge verwachtingen omtrent de strafrechtelijke vervolging van matchfixing. Vervolgens wordt stilgestaan bij de vraag hoe Nederland het Europees Voorzitterschap kan aanwenden om betekenisvolle vooruitgang te boeken in de strijd tegen matchfixing.

1. Het beperken van het aanbod van sportweddenschappen in Nederland

In november 2015 dienden de Tweede Kamerleden Jeroen van Wijngaarden en Tjeerd van Dekken een amendement in m.b.t. het wetsvoorstel Wet op de kansspelen (hierna: Wok) om een aantal categorieën van sportweddenschappen te verbieden “gelet op hun inherente kwetsbaarheid” voor gokgerelateerde matchfixing.¹

Ervaring van andere landen met een zwarte lijst van “risicovolle” sportweddenschappen:

- Ook in Spanje en Italië vond de wetgever het opportuun om, bij de opening van de markt voor kansspelen op afstand, “risicovolle sportweddenschappen” uit te sluiten van het gereguleerde kansspelaanbod. Beide landen hebben naderhand deze beperkingen ingetrokken (1) omwille van het vastgestelde negatieve effect op de gewenste kanalisatie en (2) omdat men beseftte dat alleen het gereguleerde aanbod gecontroleerd kan worden en derhalve instrumenten biedt om matchfixing op te sporen.²

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 996, nr. 10.

² T.M.C. Asser Instituut, [Study on risk assessment and management and prevention of conflicts of interest in the prevention and fight against betting-related match-fixing in the EU 28](#) (2014), commissioned by the European Commission (DG Education and Culture).



POSITION PAPER

- In andere landen, zoals Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, heeft de kansspelautoriteit nooit gebruik gemaakt van deze maatregel. Frankrijk en Portugal zijn de enige EU landen die er gebruik van maken.

Er bestaat geen empirische grondslag voor de vermeende integriteitsgevaaren van weddenschappen op individueel te beïnvloeden spelmomenten (bv. gele kaart, eerste penalty of dubbele service-fout):

- Buiten enkele bewezen gevallen in het cricket zijn er weinig voorbeelden van spotfixing bekend.
- Vooral die markten waar qua volume het meest op wordt ingezet zijn interessant voor fixers want hoge bedragen vallen hier minder snel op, beïnvloedden minder snel de odds en leveren de meeste winst op.³ Het volume van weddenschappen op individueel te beïnvloeden spelmomenten, die Europese gereguleerde operatoren doorgaans enkel aanbieden op topwedstrijden met beperking van de inzet (want: te groot financieel risico), is haast verwaarloosbaar.
- Uit analyse van de monitoringstatistieken van Sportradar (van o.a. alle voetbalwedstrijden in Europa (eerste en tweede divisie) tussen 2009 en 2015) blijkt overduidelijk dat nagenoeg al het verdachte gokgedrag betrekking had op de eindstand en het doelpuntenverschil in het bijzonder.⁴

Om louter ethische redenen zijn er goede redenen om bv. sportweddenschappen op jeugdwedstrijden te verbieden,⁵ **maar in de strijd tegen matchfixing is het beperken van het aanbod van sportweddenschappen op nationaal niveau volstrekt zinloos**. Wat in Nederland niet kan bij de operatoren met vergunning (maar wel bij diegenen zonder vergunning), kan in de rest van de wereld nog altijd wel. Het is trouwens haast ondenkbaar dat fixers straks weddenschappen zullen gaan plaatsen bij de gereguleerde operatoren in Nederland (met identificatie en verificatie van de spelers, strikte monitoring van speelgedrag, etc.).

Een lagere kanalisatie (want: minder aantrekkelijk gereguleerd aanbod) en een grotere illegale markt zijn net de grootste bedreiging voor de integriteit van de (Nederlandse) sport.

2. Het instellen van een gokverbod en meldplicht voor leden sportbond

De meeste Nederlandse (top)sportbonden hebben, op instructie van de internationale bonden en/of NOC*NSF, ondertussen in hun reglementen opgenomen dat hun leden (1) niet mogen wedden op een wedstrijd of competitie waarin ze zelf deelnemen en (2) onderworpen zijn aan een meldingsplicht wanneer ze verzoeken ontvangen tot het onrechtmatig beïnvloeden van uitslagen van wedstrijden.

Ook de introductie van deze reglementaire bepalingen is op zichzelf een louter symbolische maatregel. Ze moeten in de praktijk afgedwongen (kunnen) worden.

Uit een rondvraag bij internationale en nationale sportbonden in de EU (voetbal, tennis, basketbal, rugby, volleybal, etc.) in opdracht van de Europese Commissie bleek overduidelijk dat de meldplicht een dode letter blijft en dat slechts in enkele gevallen een inbreuk op het gokverbod werd opgespoord en bestraft.⁶ De recente benadering van Nederlandse voetballers door het tv-programma Rambam wijst in dezelfde richting.⁷

³ Zie bv. Université Paris I Panthéon-Sorbonne and ICSS, "Fighting against the manipulation of sports competitions" (2014) p. 103-104 ("The low liquidity levels observed in (side bets) markets lead us to relativize the actual level of threat of these categories of betting formulas"); David Forrest, "Match Fixing: An Economics Perspective" in M.R. Haberfeld and Dale Sheehan, eds.) *Match fixing in International Sports: Existing Processes, Law Enforcement, and Prevention Strategies* (Springer, New York 2014) p. 188-189.

⁴ T.M.C. Asser Instituut, [The Odds of Match fixing: Facts and figures on the integrity risk of certain sports bets](#) (2015).

⁵ Zie bv. Marjan Olfers, Opinion on Asser Report "The Odds of Match fixing. Facts and figures on the integrity risk of certain sports bets", commissioned by the European Lotteries.

⁶ T.M.C. Asser Instituut, [Study on risk assessment and management and prevention of conflicts of interest in the prevention and fight against betting-related match-fixing in the EU 28](#) (2014), commissioned by the European Commission (DG Education and Culture).

⁷ NOS, [KNVB: tv-programma lokt matchfixing uit](#), 26 januari 2016.



POSITION PAPER

Om de symboolpolitiek te overstijgen is er **nood aan een handhavingsmechanisme**. Wat het gokverbod betreft – en in de mate dat Nederlandse sporters in de eerste plaats bij de vergunde kansspeloperatoren mogelijk weddenschappen zouden plaatsen op hun wedstrijd of competitie – is het opportuun dat de Nederlandse bonden een lijst met namen van hun sporters delen met vergunninghouders om via een cross-check mogelijke inbreuken op het gokverbod te kunnen vaststellen. Via de account van een derde partij kan een gokverbod eenvoudig worden omzeild, maar hoe dan ook: zonder dit mechanisme biedt een gokverbod helemaal geen soelaas.

3. Te hoge verwachtingen omtrent strafrechtelijke vervolging van matchfixing

In Nederland, net als in andere landen, klinkt vaak kritiek vanuit de sportwereld dat het Openbaar Ministerie onvoldoende prioriteit geeft aan onderzoek naar omkoping in de sport. Diezelfde kritiek is minstens evenzeer van toepassing op sportbonden zelf.⁸

Uit onderzoek naar de bestrijding van fraude en corruptie in andere domeinen blijkt telkens dat niet zozeer preventie of de hoogte van de sancties maar wel de gepercipieerde pakkans het meest afschrikwekkend werkt.⁹ Het is daarom contraproductief te denken dat het doorschuiven van informatie naar het Openbaar Ministerie een “oplossing” zou zijn die sportbonden vervolgens ontslaat van hun eigen verantwoordelijkheden op het vlak van onderzoek en waar mogelijk sanctionering. De realiteit is dat in de meeste gevallen alleen het opleggen van tuchtrechtelijke sancties mogelijk zal zijn.¹⁰

Uiteraard staan sportbonden machteloos ten opzichte van criminele organisaties of personen buiten hun contractuele invloedssfeer. Maar we mogen niet vergeten dat matchfixing niet altijd een strafrechtelijk element bevat maar wel altijd een tuchtrechtelijk element: manipulatie van een sportwedstrijd kan nu eenmaal alleen als minstens een speler, scheidsrechter, etc. betrokken is.

Pragmatisme dicteert dat tuchtrechtelijke sancties, veeleer dan het doorgaans onrealistische vooruitzicht op strafrechtelijke vervolging, een onmisbare afschrikwekkende functie hebben op de langere termijn. Dit veronderstelt ook transparantie: de recente polemiek rond de Tennis Integrity Unit toont aan hoe nefast de perceptie is (al dan niet terecht) dat een sportbond zelf niet alles doet wat er binnen haar mogelijkheden ligt.¹¹

4. Verwachtingen in het kader van de aanpak van matchfixing tijdens het Europees Voorzitterschap in 2016

Om matchfixing helpen op te sporen, is de (in het Wok) voorziene verplichting voor vergunde kansspeloperatoren om informatie over verdachte gokpatronen m.b.t. Nederlandse sportwedstrijden te melden aan de kansspelautoriteit onontbeerlijk.¹² De kansspelautoriteit kan dan optreden als spelverdelers en informatie doorspelen aan het nationaal platform matchfixing, de betrokken sportbond of andere instanties.

Dit roept vervolgens de vraag op wat moet worden verstaan onder “verdachte gokpatronen”. Uiteraard is het niet wenselijk dat kansspeloperatoren dit zelf zouden kunnen bepalen.

⁸ Uit onderzoek van Declan Hill blijkt dat haast alle bekende onderzoeken naar matchfixing werden geïnitieerd door politie of parket en dat de bereidheid van sportbonden om samen te werken vaak ontbreekt. Declan Hill, *The Insider's Guide to Match-Fixing in Football* (Toronto, Anne McDermid 2013).

⁹ Zie voor referenties en meer diepgaande analyse, Ben Van Rompuy, “[Effective sanctioning of match-fixing: the need for a two-track approach](#)” (2013) 1 ICSS Journal 3, 68-73.

¹⁰ UK Gambling Commission, “[The Gambling Commission's betting integrity decision making framework](#)” (2010).

¹¹ BBC, [Tennis match fixing: Evidence of suspected match-fixing revealed](#), 18 januari 2016; The Guardian, [Revealed: tennis umpires secretly banned over gambling scam](#), 9 februari 2016.

¹² Amendement van de leden van Wijngaarden en Mei Li Vos, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 996, nr. 11.



POSITION PAPER

Niet alleen de Nederlandse overheid / kansspelautoriteit wordt momenteel met dit complexe vraagstuk geconfronteerd. De maatregel wordt immers aanbevolen in het Verdrag van de Raad van Europa inzake manipulatie van sportwedstrijden. Het gebruiken van een vergelijkbare standaard is tevens relevant in het licht van uitwisseling van informatie tussen de nationale publieke autoriteiten en/of platformen.

Het Europees Voorzitterschap biedt een unieke opportuniteit voor de Minister van VWS om een voortrekkersrol te spelen in de totstandkoming van EU-wijde richtsnoeren en werkbare technische standaarden. De Europese Commissie,¹³ of de Raad van Ministers op voorstel van de Commissie,¹⁴ zou in die zin een aanbeveling kunnen aannemen (al dan niet als onderdeel van een bredere aanbeveling betreffende maatregelen ter bestrijding van matchfixing). Aanbevelingen zijn weliswaar niet bindend maar kunnen wel worden geacht een grote invloed uit te oefenen.

Naar analogie met andere aanbevelingen,¹⁵ kan dit gebeuren na uitvoerige consultatie met de lidstaten en relevante stakeholders/experten en op basis van de uitwisseling van best practices (want: sommige kansspelautoriteiten in andere landen, zoals de UK Gambling Commission, hebben op dit terrein al ervaring opgebouwd).

* * *
* *

¹³ Artikel 292 VWEU.

¹⁴ Artikel 165 VWEU.

¹⁵ Europese Commissie, aanbeveling van 14 juli 2014 betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van onlinegokdiensten en ter voorkoming van onlinegokken door minderjarigen [2014] OJ L 214/38.