

Vergaderjaar 2022–2023

34 543

Regels tot uitvoering van het antidopingbeleid en tot instelling van de Dopingautoriteit (Wet uitvoering antidopingbeleid)

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR LANGDURIGE ZORG EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2023

Tijdens de behandeling in uw Kamer van de Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab) in 2018 (Handelingen II 2017/18, nr. 49, item 3) is toegezegd om de eerste evaluatie uit hoofde van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voor het eind van 2022 aan uw Kamer toe te zenden. Hierin worden het zelfstandige bestuursorgaan (zbo) dat in de wet wordt ingesteld en de nieuwe wet zelf geëvalueerd. Ook is toegezegd om aan deze evaluatie van de Wuab en het zbo een additionele evaluatie van het bredere antidopingbeleid te koppelen. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau AEF, die het onderzoeksrapport in november 2022 heeft opgeleverd en dat ik bij brief van 13 december 2022¹ zonder inhoudelijke reactie aan uw Kamer heb gezonden.

AEF heeft naast deze evaluatie ook een onderzoek gedaan over veilige en integere sport in Nederland resulterend in het rapport «Samen de lat hoger leggen». Doping is hier onderdeel van. De bevindingen daarin over doping zijn in lijn met de bevindingen in deze evaluatie. Gelijktijdig met deze brief stuur ik u daarom over veilige en integere sport een separate brief waarin ik mijn ambities voor veilige en integere sport als geheel nader invul, u informeer over mijn vervolgstappen ten aanzien van wetgeving in de sport, en inhoudelijk in ga op de bevindingen van AEF in dat onderzoek.

Ik schets daarnaast in deze brief de zaken die ik in de komende paar jaar specifiek in mijn antidopingbeleid wil oppakken. Ik reageer in deze brief op de bevindingen en aanbevelingen uit de evaluatie van de Wuab en het bredere antidopingbeleid, en geef aan op welke manier ik daar samen met betrokken partijen opvolging aan wil geven. Voor ik daar op in ga vind ik het belangrijk om te specificeren vanuit welk vertrekpunt ik het antidopingbeleid benader.

¹ Kamerstuk 36 179, nr. 8.

In de eerste plaats is hoe met doping om te gaan, en welke regels daarvoor te stellen zijn, onlosmakelijk verbonden met de spelregels in de sport. Dit betekent dat sportorganisaties verantwoordelijk zijn voor het stellen van dopingregels voor hun sport. Binnen de betreffende sportsector is ook de meeste kennis van de specifieke context van dopinggebruik. Zo is dit in Nederland ook vorm gegeven en dit past bij de hoge mate van autonomie die de Nederlandse sportsector kenmerkt. NOC*NSF (en de bij haar aangesloten sportbonden) maken deel uit van de wereldwijde Olympische beweging, en zijn daarmee onlosmakelijk verbonden aan de mondiale regelgeving die vanuit het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA) wordt opgelegd. Ook anders georganiseerde sportorganisaties -buiten het verband van NOC*NSF- kunnen de keuze maken dopingregels te stellen.

In de tweede plaats rust er op de overheid een verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de ondertekening van de Anti-Doping Conventie bij de Raad van Europa in 1989 en de Internationale Conventie tegen Doping in de Sport bij UNESCO in 2005.

Dit tezamen maakt het omgaan met, stellen van regels en bestrijden van ongewenst dopinggebruik een gedeelde verantwoordelijkheid van de sportsector en de overheid, ieder met onze eigen verantwoordelijkheid.

Gezien bovenstaande kan ik het advies van AEF om dopingregels an sich niet in de wet vast te leggen kan ik volgen. Hieronder ga ik in op de overige aanbevelingen van het rapport.

1 Bevindingen en reactie

AEF heeft een grondig onderzoek uitgevoerd en met veel betrokken partijen gesproken. De uitkomsten van dit rapport worden dan ook breed gedragen. AEF beschrijft in haar rapportage het functioneren van het huidige antidopingsysteem in Nederland en de rollen die de Dopingautoriteit, NOC*NSF, het Instituut Sportrechtspraak (ISR) en VWS samen hebben. Heel veel gaat goed in de manier waarop doping wordt bestreden in de Nederlandse sport en dat is mooi. De Dopingautoriteit functioneert goed en haar expertise wordt gewaardeerd door de betrokkenen. Het is mooi dat die continuïteit er is na de instelling van het zbo per 1 januari 2019.

AEF geeft wel aan dat op een aantal punten ruimte is voor verbetering: de rol die VWS neemt in het nationale antidopingsysteem, de taakomschrijving van de Dopingautoriteit, binding van sporters en begeleidend personeel aan de dopingreglementen, de rol die de Dopingautoriteit neemt in het tuchtproces, samenwerking met opsporingsinstanties bij het tegengaan van handel in doping, en het ontwikkelen van een bredere aanpak van doping vanuit de gezondheidsrisico's die aan dopinggebruik vastzitten. Ik ga hieronder achtereenvolgens op deze punten in.

1.1 Rol van VWS in het antidopingsysteem in Nederland

AEF beveelt aan dat het ministerie een meer centrale rol in het antidopingsysteem neemt, en ik wil daar opvolging aan geven. Waar tijdens het wetsproces van de Wuab het startpunt nog was dat de Minister voor Sport faciliteert en ondersteunt waar nodig, ontwikkelt dit zich nu door naar een (pro-)actievere rol. Om de gezamenlijke aanpak van doping in de sport in de praktijk goed te laten functioneren is het van belang de gedeelde verantwoordelijkheden van sport en overheid, en dus ook de rol die overheid daarin neemt, goed te omschrijven.

Doping is een complex onderwerp en die complexiteit is de afgelopen jaren verder toegenomen. Dat in de sport geen doping mag worden gebruikt is een spelregel waar de mondiale Olympische beweging eigenaar van is. De rol van de Nederlandse sportsector is spelregels te stellen die conform de Wereld Anti-Doping Code (WAD-Code) zijn, en precies in lijn zijn met het Nationaal Dopingreglement NDR. Bijvoorbeeld door te borgen dat sporters en begeleidend personeel aan deze regels gebonden zijn, ofat tuchtrecht bij het ISR is belegd, of dat er een educatieplan voor sporters is. Hierin heeft de Dopingautoriteit een controleerende rol.

Naast mijn verantwoordelijkheid die voortvloeit uit internationale verdragen wil ik de sport ook helpen om te voldoen aan de regels van WADA. NOC*NSF moet hier al aan voldoen omdat dit een harde voorwaarde is van het lid zijn van de Olympische beweging. De sport ervaart deze regels als streng. Tegelijkertijd merk ik in de sportsector breed de wil om aan deze strenge regels te voldoen. Niet alleen in NOC*NSF verband maar ook in anders georganiseerde sportorganisaties. Dat is wat mij betreft een goede zaak, maar ook hier zou ik de vrijblijvendheid voorbij willen en de WAD-Code als standaard willen hanteren voor alle sportorganisaties.

AEF beveelt aan om te kijken naar mogelijkheden van «drang en dwang» zodat sporten maatregelen nemen die Code-conform zijn. NOC*NSF spant zich hier al voor in doordat het hebben van Code-conforme dopingregels is opgenomen in de minimale kwaliteitseisen die aan sportbonden worden gesteld. Ik ga de komende maanden met de Dopingautoriteit en NOC*NSF in gesprek om te onderzoeken welke instrumenten hier op een betekenisvolle manier naast gezet kunnen worden, aanvullend op instrumenten die er al zijn. Bij die uitwerking wil ik aansluiting zoeken bij het Sportakkoord 2 en de ambities die daarin over de maatschappelijke waarde van topsport in zijn opgenomen. Integriteit in de sport neemt een centrale plaats in in het fundament van het strategisch kader topsport.

1.2 Verduidelijking van de taakomschrijving van de Dopingautoriteit

AEF beveelt aan dat de taakomschrijving van de Dopingautoriteit wordt verduidelijkt. De Dopingautoriteit heeft de taak doping in de sport tegen te gaan. Dat is de algemene taak van de Dopingautoriteit en op basis daarvan heeft de Dopingautoriteit de ambitie om dat in de hele Nederlandse sport te doen. AEF signaleert echter ook dat binding van sporten aan een dopingreglement een noodzakelijke tussenstap is voordat de Dopingautoriteit haar taken kan uitvoeren, en dat de Dopingautoriteit als gevolg daarvan in de uitvoering van haar taken een zekere mate van afhankelijkheid van sportbonden ervaart. Dit veroorzaakt onduidelijkheid bij de Dopingautoriteit. Die onduidelijkheid wil ik wegnemen.

In de Wuab wordt de reikwijdte van de algemene taak van de Dopingautoriteit nader ingevuld: de Dopingautoriteit voert het dopingcontroleproces in en geeft voorlichting. De definitie van de term «dopingcontroleproces» in de Wuab betekent voor de taakuitvoering door de Dopingautoriteit dat zij de dopingregels handhaaft voor die sportbonden of -organisaties die zich daaraan onderworpen hebben, hetzij door onderschrijving van de Wereld Anti-Doping Code (voor sportbonden die lid zijn van NOC*NSF), hetzij door bilaterale afspraken met de Dopingautoriteit daarover te maken. Deze lezing is uiteen gezet in de memorie van toelichting² uit de

² Zo is te lezen in de memorie van toelichting van de wetsbehandeling van de Wet uitvoering antidopingbeleid, Kamerstuk 34 543, nr. 3.

wetsbehandeling van de Wet uitvoering antidopingbeleid. Deze lezing volg ik nog steeds.

Voor sporten die (nog) niet tot het besluit gekomen zijn dopingregels te stellen en de Dopingautoriteit te vragen die te handhaven, heeft de Dopingautoriteit geen positie om controleactiviteiten uit te voeren. Ook waar het anders georganiseerde of commerciële sporten betreft. Zo zie ik, op basis van de daartoe relevante artikelen van de Wet uitvoering antidopingbeleid, de taakomschrijving voor de Dopingautoriteit. Een zekere afhankelijkheid zal er gezien de noodzakelijke tussenstap van het hebben van een dopingreglement altijd zijn. Dat is een logisch gevolg van het vertrekpunt dat hiervoor uiteen is gezet. Maar door te kijken naar de mogelijkheden voor «drang en dwang», zoals AEF dat noemt en waar ik bij de rol van VWS op in ben gegaan, verwacht ik aanvullende mogelijkheden te vinden om die afhankelijkheid te beperken.

1.3 Binding aan het Nationaal Doping Reglement NDR

Het Nationaal Doping Reglement NDR functioneert als een modelreglement voor sportbonden, zo stelt ook AEF vast. Maar bij sommige sportbonden die een dopingreglement hebben is de binding van sporters en ondersteunend personeel niet altijd goed geregeld. Dat zorgt voor lacunes in de beoogde dekking die dopingregels zouden moeten hebben, en vervolgens voor onwenselijke situaties waarin bekend is dat iemand de dopingregels overtreden heeft maar blijkt daar niet aan gehouden blijkt te kunnen worden. Dat moet verbeteren, die dekking van de dopingregels moet sluitend worden gemaakt. Dit punt wil ik samen met Dopingautoriteit en NOC*NSF een stap verder brengen. Dat is niet eenvoudig te realiseren, want naast een goede juridische basis in statuten en/of arbeidscontracten vraagt dit een continue alertheid en inzet zodat ook het ondersteunend personeel op de hoogte is van de regels. De Dopingautoriteit en NOC*NSF werken al enige tijd aan dit weerbarstige onderwerp. Ik bekijk op welke manier ik NOC*NSF en sportbonden hierbij kan ondersteunen en kom hier eind dit jaar nader op terug.

1.4 Verbeteren van samenwerking tussen Dopingautoriteit en opsporingsorganisaties

De samenwerking met opsporingsorganisaties is weliswaar verbeterd in de afgelopen jaren, maar verloopt volgens AEF nog steeds moeizaam ondanks de samenwerkingsprotocollen die daartoe zijn opgesteld. De oplossing die AEF voorstelt lijkt veel op het intervisieoverleg dat we al een aantal jaar kennen. De drempel die door de Dopingautoriteit in deze samenwerking wordt ervaren komt voort uit wetgeving die bepaalt dat opsporingsinformatie enkel met bepaalde organisaties gedeeld mag worden en voor een bepaald doel, ter bescherming van het individu tegen de bevoegdheden van deze opsporingsinstanties. Ik wil binnen het huidige wettelijke kader de informatiedeling die op operationeel niveau mogelijk is, maximaliseren. Daarom zal ik de samenwerking tussen Dopingautoriteit en opsporingsinstanties blijven stimuleren. Om gebruik te kunnen maken voor die mogelijkheden die de huidige situatie wel biedt, is het voor dit onderwerp belangrijk dat een vaste groep experts elkaar met vaste regelmaat spreekt. Daarom blijf ik inzetten in op een gestructureerd en regelmatig intervisieoverleg. Daarin zal ik toewerken naar een grotere rol voor de Dopingautoriteit, opdat zij op termijn het voorzitterschap van dit overleg kan overnemen. Waarbij VWS zal blijven ondersteunen door partijen aan tafel te blijven uitnodigen.

1.5 Verduidelijk de rol van de Dopingautoriteit in het tuchtproces

De rol die de Dopingautoriteit in de praktijk in het tuchtproces neemt, gebaseerd op het Nationaal Doping Reglement, strookt niet altijd met de rol die zij heeft gekregen in het tuchtproces zoals sportbonden dat hebben vastgelegd in hun statuten en reglementen. Volgens AEF vinden gesprekspartners dat problematisch. Ik vind het belangrijk dat die positionering zodanig is dat die duidelijk en voorspelbaar is voor sporters en sportbonden, alsook conform de Wereld Anti-Doping Code. Ik concludeer hieruit dat statuten en reglementen op dit punt nog niet altijd Code-conform zijn. Hoewel ik niet de eigenaar ben van deze statuten en reglementen, vind ik het belangrijk dat sprake is van een duidelijke rolverdeling in het tuchtproces, die aansluit bij de praktijk van het tuchtproces en ook Code-conform is. Ik ga in gesprek met de Dopingautoriteit, ISR en NOC*NSF om te zorgen dat dit punt geadresseerd wordt, en zal samen met hen onderzoeken welke tekstwijzigingen nodig zijn om dit punt te adresseren.

1.6 Breder aanpak van dopinggebruik vanuit gezondheidsrisico's

AEF beveelt vervolgens aan een bredere aanpak van dopinggebruik als maatschappelijk probleem te onderzoeken. Niet alleen vanuit het perspectief van competitievervalsing, maar ook met het oog op de gezondheidsrisico's die bij dopinggebruik komen kijken. Deze aanbeveling zie ik in samenhang met enkele andere onderzoeken die ik reeds met u gedeeld heb. In het rapport Sterk Spul³ van Bureau Beke, naar aanleiding van een onderzoek naar de aard, omvang en ernst van handel in doping in Nederland wordt al gesignaleerd dat de vraag naar dopinggeduide middelen groeit, met name in sportscholen en fitnesscentra. Daarbij is het gebruik van dopingmiddelen aan het normaliseren, en is er tegelijkertijd voor deze sporters weinig informatie voorhanden over de gezondheidsrisico's van dit gebruik. In mijn reactie op dit rapport⁴ heb ik reeds aangegeven dat dit versterking behoeft, maar dat daarvoor meer informatie nodig is. Naar aanleiding daarvan heb ik Mulier Instituut gevraagd te onderzoeken welke beweegredenen deze sporters hebben om dopingmiddelen te gaan gebruiken. Mulier Instituut heeft daar een kwantitatief en een kwalitatief onderzoek aan gewijd, u toegezonden bij brief van 21 november 2022⁵. Een derde onderzoek, naar de prevalentie van het gebruik van dopingmiddelen in deze sectoren van de sport, is zojuist afgerond en vindt u in een bijlage bij deze brief. In de drie onderzoeken komt naar voren dat het alert zijn op de effecten van gezonde voeding en het gebruik van (toegestane) voedingssupplementen een geaccepteerd onderdeel is van de kracht- en vechtsport⁶. Het blijven boeken van progressie (d.w.z. het steeds sterker blijven worden) belangrijk is in deze sporten. En dat wanneer deze progressie afvlakt of uitblijft de kans groter wordt dat sporters doping gaan gebruiken. Ook blijkt dat er weinig goede informatie voorhanden is voor sporters bij het maken van dit besluit. Uit het derde deel blijkt dat de prevalentie van dopinggebruik in de kracht- en vechtsport hoger ligt dan de cijfers die we uit de topsport bij NOC*NSF-bonden kennen. Naar schatting 24% van de regelmatige krachtsporters gebruikt (of heeft op enig moment gebruikt) enige vorm van doping. Bij de vechtsport ligt dat percentage op 47%.

³ Kamerstuk 30 234, nr. 259.

⁴ Kamerstuk 30 234, nr. 292.

⁵ Kamerstuk 30 234, nr. 329.

⁶ Zoals is te lezen in de onderzoeksopzet was krachtsport gedefinieerd als een van de volgende sporten: fitness (krachtsport) individueel binnen, crossfit, calisthenics, krachttraining, powerlifting of bodybuilding. Onder vechtsport vielen boksen, thaiboksen, kickboksen, mixed martial arts (MMA), jiu jitsu, worstelen, karate, taekwondo en judo.

Waarbij voor die respondenten die hun sport ook in wedstrijdverband beoefent (wat slechts voor een (klein) deel van de kracht- en vechtsporters geldt) geldt dat de prevalentie fors hoger ligt.

Ik vind het belangrijk dat er voor sporters die niet gebonden zijn aan dopingregels en die overwegen dopingmiddelen te gaan gebruiken, goede informatie voor handen is over wat dat gebruik met je gezondheid doet. Zodat deze sporters een besluit kunnen nemen gebaseerd op juiste informatie. Ik ben met Dopingautoriteit, Vechtsportautoriteit en NL Actief in gesprek om te kijken hoe dat vormgegeven kan worden en hoe deze informatie de doelgroep vervolgens ook echt bereikt.

2 Tot slot

Voor de voorgenoemde punten zal ik uw Kamer in het najaar informeren over de voortgang, tegelijkertijd met een brief over voortgang van mijn actiepunten op veilige en integere sport in Nederland.

Dit was de eerste evaluatie van het zbo Dopingautoriteit. Uit de Kaderwet zbo's volgt dat een zbo iedere vijf jaar geëvalueerd dient te worden. Dat betekent dat ik voor het eind van 2027 een volgende evaluatie aan uw Kamer stuur. Ik ga er nu van uit dat het opportuun zal zijn daar dan ook weer een evaluatie van het bredere antidopingbeleid aan te koppelen.

De Minister voor Langdurige Zorg en Sport,
C. Helder