

T.M.C. Asser Instituut
20-22, R.J. Schimmelpennincklaan
The Hague

Mailing Address

P.O. box 30461
2500 GL The Hague
The Netherlands
Tel: + 31 (0)70 34 203 00
Fax: +31 (0)70 34 203 59
info@asser.nl
www.asser.nl

Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. Drs. A.J.M. Teunissen, griffier
cie.vws@tweedekamer.nl

Datum 16 mei 2012
Betreft Rondetafelgesprek over match fixing

Geachte voorzitter en leden van de vaste commissie VWS,

Hartelijk dank voor uw uitnodiging om deel te nemen aan het rondetafelgesprek over het thema match fixing op donderdag 24 mei 2012. Namens het T.M.C. Asser Instituut ben ik graag bereid een bijdrage te leveren tot de discussie.

Match fixing is een pertinent probleem dat de laatste tijd terecht veel media-aandacht heeft gekregen. Verrassend genoeg staat de zoektocht naar effectieve instrumenten om match fixing te bestrijden nog in zijn kinderschoenen. In ons onderzoeksinstituut zijn we daarom al langer bezig met deze thematiek, door o.a. initiatieven en best practices op nationaal, Europees en internationaal niveau in kaart te brengen en te analyseren en via studienamiddagen en workshops mee naar oplossingen te zoeken.

In voorbereiding op het rondetafelgesprek stuur ik u, zoals verzocht, een positiepaper met onze reflecties over de vooropgestelde vragen, die ik tijdens het gesprek graag zal toelichten.

Hoogachtend,

Dr. Ben Van Rompuy

Senior Researcher International and European Sports Law



Is de Nederlandse sport voldoende beschermd tegen match fixing?

Positiepaper ter voorbereiding van het rondetafelgesprek over het thema match fixing, vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 24 mei 2012.

Match fixing – het frauduleus beïnvloeden van het verloop of het resultaat van (onderdelen van) een sportwedstrijd om hieruit voor zichzelf of anderen (financieel) voordeel uit te halen – is een internationaal probleem dat zich niet beperkt tot een bepaalde regio of tot een bepaalde sport.

Zoals de strijd tegen doping, vraagt het bestrijden van match fixing daarom een antwoord op verschillende niveaus: internationaal (INTERPOL), Europees (Raad van Europa, EU), én nationaal.

Dit positiepaper gaat kort in op de drie vooropgestelde vragen die centraal zullen staan in de discussie: 1) In hoeverre is de Nederlandse sportwereld kwetsbaar voor match fixing?; 2) Welke rol ligt er bij de sport en welke bij de overheid?; en 3) Welke maatregelen zijn er nodig om match fixing te bestrijden? Bestaan er voldoende wettelijke regels?

V1: In hoeverre is de Nederlandse sportwereld kwetsbaar voor match fixing?

1. Tot dusver is de Nederlandse sportwereld gelukkig bespaard gebleven van grote omkoopschandalen. Een aantal contextuele elementen zijn in die zin gunstig. Zo functioneert het rechtssysteem in Nederland beter dan in heel wat landen waar recent schandalen aan het licht gekomen zijn, wat fraudeurs mogelijk afschrikt. Bovendien zijn de salarissen voor professionele sporters relatief hoog en zijn er geen gekende problemen van uitbetaling.¹
2. Toch is het naïef te denken dat de Nederlandse sport immuun zou zijn voor match fixing. Dit was ook de heersende opvatting in andere, enigszins vergelijkbare landen (zoals Duitsland, Finland, Zwitserland, ...) totdat een omkoopschandaal aan het licht kwam.

Nederland mag niet wachten op een schandaal vooraleer actie te ondernemen, maar dient proactief te handelen.

V2: Welke rol ligt er bij de sport en welke bij de overheid?

3. De (Nederlandse) sportwereld is in eerste instantie verantwoordelijk voor het bewaren van de integriteit van sport, inclusief het voorkomen van match fixing. Verschillende initiatieven om bewustwording rond het gevaar van match fixing te vergroten werden al genomen,

¹ Het FIFPro Black Book Europe toont aan dat er een duidelijke link bestaat tussen lage salarissen, het onregelmatig (of niet) uitbetalen van salarissen en participatie in match fixing. Wat voetbal betreft, zijn de gemiddelde salarissen van spelers in de Eredivisie relatief hoog (ongeveer 300.000 euro / jaar). Voor de Jupiler League is het gemiddelde salaris echter al veel lager (ongeveer 30.000 euro / jaar).



bijvoorbeeld door NOC*NSF en de KNVB. De Nederlandse sportwereld moet blijven inzetten op preventieve projecten.

Wat tot dusver ontbreekt zijn **richtlijnen** die duidelijk aangeven wat wel en niet kan en welke risico's men loopt indien men deze regels overtreedt (zie ook hieronder, "Doeltreffende en evenredige sancties"). In spelerscontracten kan ook standaard een clausule opgenomen worden die betrokkenheid bij match fixing identificeert als grond voor contractbreuk.

4. De kern van het probleem van match fixing valt echter grotendeels buiten de competenties van de (Nederlandse) sportwereld. Zo kan de sportwereld niet optreden tegenover externe actoren die spelers, trainers, scheidsrechters, bestuursleden, ... benaderen. De (Nederlandse) overheid is verantwoordelijk om te garanderen dat politie en justitie effectief in staat zijn criminele activiteiten gerelateerd aan match fixing op te sporen en te bestrijden.

Er bestaat een **discrepancie** tussen de steun die de Nederlandse overheid verleent aan initiatieven ter bestrijding van match fixing op Europees niveau en het gebrek aan beleidsoptreden op nationaal niveau.

De onderliggende assumptie dat specifieke maatregelen op nationaal niveau niet nodig of wenselijk zouden zijn lijkt voorbij te gaan aan de complexiteit van het probleem. Het toenemend aantal initiatieven in andere Europese landen is indicatief voor een groeiend besef dat de **bestrijding van match fixing een alliantie vereist tussen de overheid en sportwereld**.

V3: Welke maatregelen zijn er nodig om match fixing te bestrijden? Bestaan er voldoende wettelijke regels?

5. Preventieve maatregelen om de kans op match fixing te verkleinen zijn essentieel, maar dienen deel uit te maken van een **holistische aanpak** die eveneens stoelt op een efficiënt wetgevend en regelgevend kader, een daadwerkelijk optreden tegen frauduleuze praktijken, en doeltreffende sancties.

Efficiënt wetgevend en regelgevend kader.

6. In de context van discussies rond match fixing in de Raad van Europa zijn aanbevelingen met actiepunten aangenomen door de leden (waaronder de Nederlandse minister voor VWS). Deze documenten benadrukken de noodzaak om grondig te onderzoeken of de bestaande nationale strafwetgeving toereikend is om match fixing effectief te bestrijden.²

Verscheidene Europese landen introduceerde specifieke bepalingen rond het frauduleus manipuleren van sportresultaten in hun strafwetgeving (o.a. Bulgarije, Italië, Polen, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk). In Zweden is een aanpassing van de strafwetgeving in die zin in voorbereiding en in Zwitserland wordt de noodzakelijkheid van een gelijkaardige aanpassing momenteel onderzocht.

² Council of Europe, Resolution on international co-operation on promotion of the integrity of sport against the manipulation of results (match fixing) (15 March 2012); Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2011)10 of the Committee of Ministers to Member states on the promotion of the integrity of sport against manipulation of results, notably match fixing (28 September 2011).



De afwezigheid van specifieke strafrechtelijke bepalingen hoeft geen obstakel te zijn om sportfraude effectief te kunnen vervolgen. De meeste Europese landen zijn van mening dat vervolging perfect mogelijk is onder de algemene bepalingen van het strafrecht (corruptie, fraude). Toch kan het expliciet strafbaar stellen van het frauduleus manipuleren van sportresultaten een belangrijk afschrikwekkend effect hebben. Bovendien kan het politie en justitie faciliteren om dergelijke criminele gedragingen (prioritair) te behandelen.

Het lijkt daarom opportuun om **grondig te evalueren of de Nederlandse strafwetgeving** (in het bijzonder artikel 328ter Wetboek van Strafrecht) **voldoende toereikend is om criminele gedragingen gerelateerd aan match fixing effectief te bestraffen**: is de bepaling toepasbaar op zowel betaald voetbal als op amateurwedstrijden? Hoe ver gaat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van personen die niet in dienstverband werken of “onder lastgeving optreden”? Etc.

Daadwerkelijk optreden door politie en justitie

7. Verscheidene recente internationale studies bevestigen dat het opsporen en vervolgen van criminele gedragingen gerelateerd aan match fixing voornamelijk bemoeilijkt wordt door problemen van operationele aard. Zelfs wanneer onregelmatigheden worden vastgesteld, bijvoorbeeld verdachte gokpatronen of verdachte wedstrijdresultaten, is het erg moeilijk om concrete bewijzen te verzamelen – alleen al om het verrichten van opsporingshandelingen mogelijk te maken (bijvoorbeeld het afluisteren van telefoongesprekken).

Het opstarten van een **dialogue tussen politie, justitie, overheid en de sportwereld** is daarom noodzakelijk.

8. Match fixing kan niet als een geïsoleerd probleem worden aangepakt. Sportwedstrijden zijn, omwille van hun aantrekkingskracht en de onvoorspelbaarheid van de uitslag, bijzonder vatbaar voor frauduleuze praktijken, maar corruptie en fraude zijn niet eigen aan sport. In het zoeken naar oplossingen voor het opsporen en bestrijden van match fixing dient daarom gekeken te worden naar best practices in andere domeinen.

Zo kan onderzocht worden of een **clementieregeling** kan worden ingevoerd. In het Nederlandse en Europese mededingingsbeleid dragen clementieprogramma's in belangrijke mate bij aan het opsporen van kartelafspraken tussen bedrijven. Klokkenluiders komen in aanmerking voor immunititeit of strafvermindering. De introductie van een clementieprogramma voor match fixing zou niet alleen een belangrijk opsporingsinstrument voor politie en justitie aanreiken, het zou ook een substantieel afschrikwekkend (dus preventief) effect kunnen hebben.

Doeltreffende en evenredige sancties

9. De bestrijding van match fixing veronderstelt ook een doeltreffend sanctiemechanisme. Een combinatie van tuchtrechtelijke, administratieve en strafrechtelijke sancties laat toe om criminele gedragingen gerelateerd aan match fixing proportioneel aan te pakken.

Dit veronderstelt het afstemmen van het publiekrechtelijk en privaatrechtelijk kader, met **duidelijke definiëring van de rol en bevoegdheden van de interveniërende**



instanties (KNVB, politie, ...), **het toepasselijke regelgevende of wetgevende kader** (reglementen KNVB, strafwetgeving, wetgeving inzake kansspelen, ...), **en gepaste sancties**.

Hieromtrent bestaan echter heel wat vragen, bijvoorbeeld: Welk risico loopt een speler, scheidsrechter, trainer, bestuurder, ... die verzocht wordt om de uitslag van een wedstrijd te beïnvloeden en, uit angst voor een gemaakte bedreiging, dit niet meteen meldt aan het bestuur van de KNVB (zoals artikel 2 van het Algemeen Reglement sinds kort voorschrijft)? Welk risico loopt een speler, scheidsrechter, trainer, bestuurder, ... die wedt op wedstrijden waarbij hij zelf betrokken is? Etc.

Het creëren van duidelijkheid over (1) het relevante aanspreekpunt en (2) de disciplinaire, administratieve en strafrechtelijke sancties die men riskeert alsook (3) eventuele bescherming die men geniet in het geval van melding, is van essentieel belang.

Match fixing Task Force

10. Gelet op al het voorgaande lijkt het opportuun om na te denken over het oprichten van een **nationale match fixing Task Force** - een onafhankelijke instantie die advies verschaft aan de sportwereld en informatie uitwisselt tussen de verschillende partners, zou onder andere:

- de bestaande kloof tussen de sportwereld en politie en justitie helpen overbruggen;
- preventieactiviteiten kunnen coördineren over de grenzen van de verschillende sportdisciplines heen;
- onafhankelijk opereren, los van commerciële belangen om bijvoorbeeld minimale richtbaarheid te geven aan gesignaleerde onregelmatigheden;
- een aanspreekpunt bieden voor leden van de Nederlandse sportwereld om (anoniem) ten rade te gaan met vragen zoals: Val ik onder een meldingsplicht? Welk risico loop ik met te zwijgen? Welke bescherming zou ik genieten als klokkenluider? Naar welke instantie moet ik mij richten – politie, sportfederatie, allebei? Etc.

* * *
* * *