

Vergaderjaar 2017–2018

33 296

Mogelijke beïnvloeding van sportwedstrijden (matchfixing)

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR MEDISCHE ZORG

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2018

Veel mensen beleven plezier aan sport. De integriteit van onze sportcompetities is van groot belang, niet in de laatste plaats voor de sporters zelf. Sportcompetities kunnen vatbaar zijn voor manipulatie. In Europa en daarbuiten is dat gebleken. Vanuit de sportwereld, de media, de politiek en de samenleving, maar ook bestuurlijk, is hier de nodige aandacht voor. In Nederland zijn er enkele signalen van mogelijke gevallen van matchfixing geweest in de afgelopen jaren, maar geen van deze signalen was sterk genoeg om te leiden tot een strafrechtelijke veroordeling. Ook hebben er geen tuchtrechtelijke veroordelingen plaatsgevonden. Dat wil niet zeggen dat het fenomeen niet wordt onderkend en dat er geen actie wordt ondernomen. We willen benadrukken dat alle partners in Nederland matchfixing een belangrijk onderwerp vinden waar we gezamenlijk alert op zijn. Sportbonden, kansspelautoriteit en opsporingspartners hebben de handen ineengeslagen om matchfixing aan te pakken.

Uw Kamer heeft gevraagd om versterking van de aanpak van matchfixing in Nederland. Tijdens de begrotingsbehandeling van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015)¹, het Algemeen Overleg Matchfixing (2016)² en het Wetgevingsoverleg Sport (2017)³ is toegezegd u hierover te informeren. Met deze brief wordt tegemoet gekomen aan de toezeggingen en wordt u geïnformeerd over het barrièremodel Matchfixing, de doorontwikkeling van het Nationaal Platform Matchfixing (NPM) en andere ontwikkelingen en signalen met betrekking tot matchfixing. Tijdens het Wetgevingsoverleg Sport is aanvullend toegezegd u te informeren over het actieplan.

¹ Kamerstuk 34 300 XVI, nr. 12.

² Kamerstuk 33 296, nr. 13.

³ Kamerstuk 34 775 XVI, nr. 31.

De eerste fase van het versterken van de aanpak van matchfixing is afgerond. De samenwerking tussen de relevante partijen is op gang gekomen en zij weten elkaar te vinden. Er is bij de partners bewustzijn gecreëerd over het fenomeen matchfixing. In de volgende fase wordt ingezet op het versterken van de operationele samenwerking, door onder meer het ontwikkelen van een barrièremodel, het aanstellen van een informatiecoördinator en het inrichten van een intelligencepunt bij de sportwereld. Deze ontwikkelingen komen, na een algemene schets van de samenwerking, achtereenvolgens aan bod in deze brief. We geven u in deze brief tevens een toelichting op de internationale stand van zaken met betrekking tot de aanpak van matchfixing.

Samenwerking bij de aanpak van matchfixing

Matchfixing kan alleen bestreden worden als er nauw wordt samengewerkt door de betrokken sectoren: sport, kansspelen en opsporing/rechtshandhaving. Gezamenlijk moeten zij een gesloten keten van preventie, signalering en repressie realiseren. Op dit moment is de samenwerking via drie niveaus ingericht: het Strategisch Beraad Matchfixing (SBM), het Nationaal Platform Matchfixing (NPM) en het Signalenoverleg.

Strategisch beraad matchfixing – strategisch niveau

Het Strategisch Beraad Matchfixing (SBM) is een bestuurlijk overleg dat dient voor escalatie, besluitvorming en om richting te geven aan de bestrijding van matchfixing in Nederland. Het SBM komt onder voorzitterschap van de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Justitie en Veiligheid (JenV) ieder kwartaal bijeen. De afgelopen periode is bij het SBM gesproken over de doorontwikkeling van de verschillende overlegorganen en het verbeteren van de signalering van matchfixing. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over de inzet en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen. Er is tevens aandacht voor de internationale ontwikkelingen, zoals de implementatie van het verdrag ter bestrijding van matchfixing van de Raad van Europa. Het SBM wordt met beleidsvoorstellen en trendrapportages op de hoogte gehouden.

Nationaal platform matchfixing – tactisch en operationeel niveau

Het Nationaal Platform matchfixing is een tactisch/operationeel overleg dat dient om beleidsvorming te bespreken, de samenwerking tussen partijen te intensiveren en informatie te delen over de strijd tegen matchfixing. Onder gedeeld voorzitterschap van VWS en JenV komen de betrokken partijen uit de sectoren sport, kansspelen en opsporing ieder kwartaal bijeen.

De afgelopen periode is bij het NPM gewerkt aan het versterken van het netwerk, het verbeteren van het onderlinge vertrouwen, het uitwisselen van kennis en informatie, het opstellen van een barrièremodel, het afstemmen van beleidsmaatregelen en het identificeren van knelpunten.

Op basis van de aanbevelingen van het rapport van Spapens c.s.⁴ is door de verschillende partijen een breed scala aan maatregelen getroffen om matchfixing te voorkomen, te signaleren en op te sporen. Zo heeft de sportsector preventieve, repressieve en reglementaire maatregelen getroffen zoals het geven van voorlichting aan (aankomende) topsporters, de ontwikkeling en implementatie van e-learning modules, het opstellen

⁴ Spapens, T. en Olfers, M. (2013) *Matchfixing in Nederland. De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak (bijlage bij Kamerstuk 33 296, nr. 9)*.

van een gedragscode voor topsporters, het instellen van een meldplicht en gokverbod en wordt via verschillende tuchtrechtelijke organen matchfixing actief opgespoord (voorbeelden hiervan zijn Tennis Integrity Unit, Integriteit eenheid KNVB en de onderzoekscommissie van het Instituut Sportrechtspraak). Er is bij NOC*NSF een Vertrouwenspunt Sport ingesteld waar sporters matchfixing kunnen melden en het tuchtrecht bij de meeste topsportbonden is aangepast nadat er een blauwdruk matchfixing is ontwikkeld.

Het NPM dient zich de komende tijd verder te ontwikkelen tot een operationeel netwerk waar concrete zaken, geanonimiseerd, besproken worden en de partners elkaar ook tussen vergaderingen door opzoeken en informeren wanneer de actualiteit daar om vraagt.

Signalenoverleg – operationeel niveau specifiek gericht op uitwisseling concrete persoonsgerichte signalen

Het Signalenoverleg is een operationeel overleg dat dient om concrete signalen te verzamelen en te delen en om interventies te coördineren. et sOnder leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie komen de Politie, de Belastingdienst doelgroep Sport, FIOD en de Kansspelautoriteit iedere twee maanden samen om signalen en cases te bespreken. Daarnaast stelt het Signalenoverleg risico- en dreigingsanalyses op. Tijdens een deel van het overleg kunnen (private) partijen aansluiten om relevante informatie met de opsporingspartners te delen (de zogenaamde «vrije stoel»). De KNVB en KNLTB maken hier met regelmaat gebruik van.

Het Signalenoverleg heeft ook een taak om trends en ontwikkelingen te herkennen die bij het NPM en het SBM worden ingebracht. Zo blijkt uit het geschetste beeld vanuit het overleg dat de bestudeerde signalen kunnen worden gerangschikt in:

- Gokgerelateerde meldingen: gokzuilen / internet gokken / illegaal gokken / lekken informatie loterij / courtsiders / goksyndicaten / excessieve inleg;
- Fraudesignalen met transfergelden / zaakwaarnemers / niet melden van ongebruikelijke transacties;
- Internationale bevragingen om informatie vanuit het buitenland m.b.t. de betalingen t.b.v. Nederlanders en buitenlandse professionele voetballers en/of Nederlandse voetbalmakelaars.

Afbakening aanpak matchfixing

De partners binnen het NPM richten zich primair op het voorkomen, signaleren en aanpakken van gokgerelateerde matchfixing en matchfixing waarbij sprake is van dwang. Het tegengaan en aanpakken van niet gokgerelateerde matchfixing (matchfixing die uitsluitend gaat om het beïnvloeden van de uitkomst van een wedstrijd vanwege sportieve doeleinden, bijvoorbeeld om promotie te realiseren of degradatie tegen te gaan) kan ook aan bod komen maar is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de sportsector.

Daarnaast ligt de focus uitsluitend op matchfixing waar Nederlandse belangen mee zijn gemoeid, dus hetzij omdat het een Nederlandse speler/ploeg/fixer/anderszins betrokkene betreft, hetzij omdat het betreffende sportevenement op Nederlands grondgebied plaatsvindt.

Binnen het NPM is, mede dankzij de actieve deelname van NOC*NSF, aandacht voor een breed scala aan sporten.

Enkele risicofactoren voor matchfixing zijn de volgende:

- er kan bij gokaanbieders op de sport gewed worden;
- de sport is populair in Azië en Oost-Europa;
- er zijn eerder gevallen van matchfixing bij de betreffende sport geweest;
- het is moeilijk om als sporter «van de sport te leven», arbeidsvoorwaarden zijn slecht en de investeringen om de sport te beoefenen zijn hoog;
- er hoeft slechts één individu beïnvloed te worden om de fix te plegen. Jonge talenten en sporters aan het einde van hun carrière.
- Sporters die gokverslaafd zijn of waarvan het salaris niet (tijdig) wordt betaald.

Aansluiten bij internationale aanpak en samenwerking

Omdat matchfixing niet landgebonden is en vaak een internationale component kent, zoekt Nederland zowel operationeel als beleidsmatig de samenwerking met partners in andere Europese landen.

Er zijn individuele contacten met autoriteiten in diverse landen en in concrete gevallen worden reeds bestaande netwerken benut zoals Interpol en Europol en netwerken van kansspelaanbieders en -autoriteiten. Zo kan er ook zicht ontstaan op weddenschappen op Nederlandse wedstrijden die enkel in het buitenland worden aangeboden.

Nederland participeert onder andere actief in de Group of Copenhagen, het netwerk van Nationale Platforms Matchfixing dat gefaciliteerd en geïnitieerd is door de Raad van Europa. Binnen dit netwerk worden signalen en ervaringen uitgewisseld en worden instrumenten ontwikkeld om tot een meer uniforme aanpak te komen in de verschillende betrokken landen. Zo zijn er bijvoorbeeld alerteringskaarten en niveaus van alertering ontwikkeld waarmee platforms elkaar eenvoudig op de hoogte kunnen stellen van signalen en de mate van betrouwbaarheid van een signaal. Deze worden naar de Nederlandse situatie vertaald en onderdeel gemaakt van het barrièremodel. Daarnaast neemt Nederland deel aan eveneens door de Raad van Europa opgezette netwerken van ministeries, van kansspelautoriteiten en van aanklagers.

Nederland heeft in 2014 de Raad van Europa Conventie inzake de manipulatie van sportcompetities ondertekend. Ratificatie van dit verdrag is op dit moment niet mogelijk voor EU-lidstaten, omdat EU-lidstaten geen unanieme overeenstemming hebben bereikt over toetreding tot het verdrag.

Barrièremodel

Om als NPM operationeel goed te functioneren moeten voorlichting/educatie en preventie, signalering en bestrijding van matchfixing goed op elkaar aansluiten. Een barrièremodel, dat alle mogelijke acties van alle betrokken partners in beeld brengt in de verschillende fases van de aanpak, draagt daar aan bij en kan als leidraad voor gecoördineerde inspanningen fungeren.

Het barrièremodel is opgebouwd uit het proces van stappen die een matchfixer moet doorlopen om matchfixing te kunnen plegen. Ook geeft het model inzicht in welke partijen en gelegenheden matchfixing mogelijk maken. Het model maakt per stap inzichtelijk welke gerichte drempels opgeworpen kunnen worden om die stap en daarmee het proces van matchfixing te verstoren. Het barrièremodel is op basis van input van het NPM opgesteld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en

Veiligheid (CCV) en is beschikbaar op www.barrieremodellen.nl. In het NPM worden nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop dit barrièremodel operationeel gebruikt zal worden.

Informatiecoördinator

Cruciaal voor het signaleren en aanpakken van matchfixing is het bijeenbrengen en analyseren van alle mogelijke signalen uit de sectoren van sport, kansspelen en opsporing die op een mogelijk geval van matchfixing kunnen duiden. In bijna alle in het signalenoverleg besproken gevallen bleken de signalen steeds onvoldoende aanknopingspunten te bieden voor strafrechtelijk onderzoek. In drie gevallen is er wel strafrechtelijk geacteerd. Naast onderzoek van het signaal rondom het televisieprogramma Rambam gaat het om een zaak met betrekking tot een voormalig voetballer van Willem II. Het andere onderzoek betrof een tenniswedstrijd. In alle drie de gevallen was er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs.

Binnen de huidige context werken de diverse partijen zo goed als mogelijk samen. Toch blijkt dat het in de praktijk lastig is tot signalen te komen die zich lenen voor vervolgonderzoek in het kader van strafrecht en/of tuchtrecht. Om hierin verbetering aan te brengen wordt voor een pilotperiode van twee jaar een informatiecoördinator benoemd. Na twee jaar zal aan de hand van een evaluatie gezien worden of deze functie de strijd tegen matchfixing versterkt en of de organisatorische inbedding van de functie volstaat.

De informatiecoördinator is verantwoordelijk voor het actief bijeenbrengen van informatie die bij individuele partners en in andere bronnen, zoals sociale media, aanwezig is en die kan duiden op matchfixing. Hij signaleert de witte vlekken in aangedragen signalen en betreft andere partijen – waaronder de counterparts in de sportsector – actief om het signaal op te werken. Binnen de sport zullen signalen centraal worden samengebracht bij een intelligencepunt sport voor matchfixing, waarna ze aan de informatiecoördinator worden overgedragen. De informatiecoördinator moet alle verkregen informatie in onderlinge samenhang kunnen bezien en waar nodig aanvullende informatie uitvragen, waarna het geheel in de vorm van alerteringen teruggelegd kan worden bij de relevante partners. Hierbij maakt de coördinator onder meer gebruik van een te ontwikkelen database, het hierboven vermelde barrièremodel en reeds internationaal ontwikkelde alerteringsinstrumenten.

De informatiecoördinator vormt tevens de verbindende schakel tussen het NPM, het SBM en het Signalenoverleg en neemt deel aan het internationale netwerk van nationale platforms matchfixing en andere relevante internationale bijeenkomsten. Functioneel wordt de coördinator ondergebracht bij het Signalenoverleg, dit om optimale informatie-uitwisseling mogelijk te maken.

Realiseren eenduidige meldstructuur

Er zijn momenteel verschillende mogelijkheden om vermoedens van matchfixing te melden. Zo zijn er meldpunten bij individuele sportbonden, een Vertrouwenspunt Sport bij NOC*NSF, maar kan ook contact worden opgenomen met «Meld Misdaad Anoniem». In het buitenland zijn goede ervaringen opgedaan met een anonieme meldmogelijkheid via internet bij een specifiek op matchfixing gericht meldpunt. Het NPM besluit dit jaar of het wenselijk is om deze of een vergelijkbare, eenduidige meldstructuur ook in Nederland te creëren. Meldingen zouden bijvoorbeeld bij de aan te

stellen informatiecoördinator binnen kunnen komen, die vervolgens voor verdere analyse en/of overdracht aan partners zorgt.

Onderzoek strafbaarstelling matchfixing

Het OM laat onderzoeken of een strafbaarstelling van matchfixing en het niet melden van contacten tussen sporters en potentiële matchfixers meerwaarde heeft ten aanzien van het huidige wettelijk instrumentarium om op te treden tegen fraude in de sport. Aanleiding hiervoor is het seponeren van de strafzaak tegen een voormalig voetballer. Indien er een expliciete strafbaarstelling was geweest van het niet-naleven van een meldplicht door de voetballer had het OM mogelijk wel vervolging in kunnen stellen.

Een onderzoek kan bijdragen aan een duidelijke en ondubbelzinnige normstelling. Het OM onderzoekt of het van maatschappelijke meerwaarde is als matchfixing in een expliciete wettelijke bepaling staat geformuleerd. Het onderzoek kan verder inzicht geven in de omstandigheden waaronder een specifieke delictsomschrijving de start van een strafrechtelijk onderzoek kan vergemakkelijken.

Als eerder een redelijk vermoeden van een strafbaar feit kan worden geconstateerd kunnen mogelijk ook sneller opsporingsbevoegdheden worden ingezet. Het blijkt tevens dat signalen veelal van internationaal karakter zijn. Internationale verschillen in strafbaarstelling kunnen leiden tot onnodige vertaalslagen in internationale rechtshulp. Het OM sluit met deze verkenning aan bij ontwikkelingen in Europees verband. Het onderzoekt of een specifieke strafbaarstelling rechtshulp kan vergemakkelijken. Het zou van meerwaarde kunnen zijn als matchfixing niet hoeft te worden vertaald in elementen van corruptie, valsheid of witwassen. Naarmate strafrechtelijke bepalingen in de landen meer op elkaar aansluiten kan sneller worden samengewerkt en is er meer zekerheid dat de rechtshulp kan worden uitgevoerd.

Wetsvoorstel kansspelen op afstand

Met de realisatie van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Koa) (Kamerstuk 33 996) wordt de aanpak van matchfixing verder versterkt. Het wetsvoorstel ligt ter behandeling bij de Eerste Kamer en wijzigt de Wet op de Kansspelen. Hiermee wordt het aanbieden van online sportwedden-schappen onder strikte voorwaarden gereguleerd en de bevoegdheden van de Kansspelautoriteit bij het tegengaan van matchfixing worden versterkt. Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden aanbieders van sportwedden-schappen verplicht tot het instellen van een systeem dat verdachte gokpatronen die kunnen duiden op matchfixing herkent.

De vergunninghouder wordt verplicht deze informatie te melden bij de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van deze meldingsverplichting. Zij richt tevens een «Sports Betting Intelligence Unit» in ten behoeve van het bundelen van kennis en inlichtingen van vergunninghouders en de sportwereld, mede ten behoeve van het Signalenoverleg. Deze is onderdeel van het wetsvoorstel Koa.

Conclusie

We zijn in de strijd tegen matchfixing een volgende fase ingegaan, waarbij de focus ligt op een intensievere operationele samenwerking tussen de partijen. De komende periode zal een informatiecoördinator worden

aangesteld en wordt het barrièremodel matchfixing in gebruik genomen. Internationale contacten worden benut en verder uitgebouwd. Ook de inrichting van een intelligencepunt binnen de sportwereld en een eenduidige meldstructuur gaan bijdragen aan de versterking van de aanpak matchfixing.

We verwachten hiermee de komende tijd een ontwikkeling van het voorkomen, signaleren en bestrijden van matchfixing te realiseren met de onmisbare samenwerking en inzet vanuit sport, kansspelen en opsporing.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins