

Een stimulans voor het antidopingbeleid

Eindrapport Evaluatie Wuab,
Dopingautoriteit en bredere
antidopingbeleid

Datum

15 november 2022

Opdrachtgever

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Onderzoeksteam

Chris Vloedbeld MA (AEF)

Erwin de Craen MSc (AEF)

Dr. Rebecca Henzel (AEF)

Prof. dr. Maarten van Bottenburg (Universiteit Utrecht)

Drs. Ido Smits (AEF) MA, CMC

Referentie

GV729/Eindrapport Evaluatie Wuab en Dopingautoriteit

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht telefoon +31 30 236 30 30
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht website www.aef.nl

/ Inhoud

/ 1	Introductie	5
1.1	Inleiding	5
1.2	Opdracht aan AEF	5
1.3	Onderzoeksaanpak	7
1.4	Leeswijzer	8
/ 2	Context	10
2.1	Inleiding	10
2.2	Doping als vraagstuk in de sport en maatschappij	10
2.3	Totstandkoming van de Wuab	12
2.4	Organisatie Dopingautoriteit	15
/ 3	Functioneren antidopingstelsel	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Governance	17
3.3	Anders georganiseerde sport	20
3.4	Betrekken van andere organisaties in het antidopingbeleid	21
3.5	Juridische ondersteuning voor sporters in een Dopingzaak	22
3.6	Deelconclusies functioneren antidopingstelsel	23
/ 4	Doeltreffendheid Dopingautoriteit	24
4.1	Inleiding	24
4.2	Taakuitvoering kerntaken	24
4.3	Bevoegdheden	32
4.4	Compliance aan de WADC	37
4.5	Deelconclusie doeltreffendheid	38
/ 5	Doelmatigheid Dopingautoriteit	39
5.1	Inleiding	39
5.2	Besteding middelen	39
5.3	Bedrijfsvoering	43
5.4	Deelconclusie doelmatigheid	46
/ 6	Conclusies	48
6.1	Inleiding	48
6.2	Kaders voor de taakuitvoering vanuit de Wuab	48
6.3	Functioneren van het antidopingstelsel	48
6.4	Doeltreffend- en doelmatigheid Dopingautoriteit	49
6.5	Wenselijkheid continueren Dopingautoriteit als zbo	50
/ 7	Aanbevelingen	52
7.1	Inleiding	52
7.2	VWS: verhelder de opdracht en verwachtingen	52

7.3	Benut de centrale rol van VWS voortvarender in de aanpak van doping	53
/ 8	English summary	56
8.1	Introduction	56
8.2	Research question	56
8.3	Methods	57
8.4	Conclusions	57
8.5	Recommendations	59
/ A	Bijlage 1: Interviewlijst	61
/ B	Bijlage 2: Enquête	62
B.1	Vragenlijst	62
B.2	Resultaten	65

/ 1 Introductie

1.1 Inleiding

Sinds de invoering van de Wereld Anti-Doping Code (WADC of de Code) in 2004 van de World Anti-Doping Agency (WADA) worden in vrijwel alle landen en alle door het IOC erkende sporten dezelfde regels, dopinglijst en sancties gehanteerd. In 2005 ondertekende Nederland het UNESCO-verdrag waardoor Nederland gecommiteerd is aan het bestrijden van doping en aan de achter de WADC liggende principes. Om de Code uit te kunnen voeren in lijn met de regels voor gegevensbescherming en de AVG, werd de uitvoering van het antidopingbeleid in Nederland met de invoering van de Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab) in 2019 voorzien van de benodigde wettelijke randvoorwaarden .

Met de invoering van de Wuab werd het zelfstandige bestuursorgaan (zbo) de Dopingautoriteit ingesteld. De Dopingautoriteit volgde de Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland op. De Dopingautoriteit heeft meerdere wettelijke taken, waaronder het bestrijden van doping in de sport, het uitvoeren van dopingcontroles, het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement en het geven van voorlichting over doping.

Hoewel al meerdere decennia uitvoering wordt gegeven aan antidopingbeleid, bestaat de Dopingautoriteit als zbo pas vier jaar.

1.2 Opdracht aan AEF

Dit onderzoek betreft de eerste evaluatie van de Dopingautoriteit in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). De ons gestelde vraag betreft niet slechts een zbo-evaluatie van de Dopingautoriteit, maar ook om een wetsevaluatie van de Wuab en een evaluatie van het bredere antidopingbeleid. Hieronder valt de uitvoering van het beleid, juridische thema's binnen het beleid en de governance in het beleidssysteem. Hiervoor zijn twee centrale doelen omschreven:

1. Een gefundeerd oordeel vormen over de doeltreffend- en doelmatigheid van het zbo, en van de wenselijkheid om de taakuitoefening door het zbo te continueren.
2. Zicht krijgen op wat er goed gaat in het antidopingsysteem en in het antidopingbeleid, en waar er ruimte is voor verbetering.

Om het onderzoek duidelijk te omkaderen, hebben we het onderzoek inhoudelijk op de onderstaande wijze ingedeeld:

- ▶ Functioneren van het antidopingstelsel
- ▶ Doeltreffendheid van de Dopingautoriteit
- ▶ Doelmatigheid van de Dopingautoriteit



Onderzoeksvragen

De bovenstaande door ons onderscheiden categorieën zijn gebaseerd op de volgende onderzoeksvragen:

Functioneren antidopingstelsel

- ▶ Hoe is de externe governance vormgegeven?
- ▶ Is de sturing en de governance tussen de Dopingautoriteit en het ministerie van VWS voldoende doeltreffend?
- ▶ Is de rolverdeling tussen de Dopingautoriteit, NOC*NSF en VWS voldoende duidelijk en doeltreffend?
- ▶ Hoe is de interne governance vormgegeven?
- ▶ Hoe functioneert het bestuur van de Dopingautoriteit?
- ▶ Hoe functioneert de Raad van Advies?
- ▶ Wat is de rol van Instituut Sportrechtspraak (ISR) in het antidopingbeleid?
- ▶ Hoe is het ISR gepositioneerd?
- ▶ Functioneert het tuchtrecht voor dopingzaken voldoende doeltreffend en doelmatig?
- ▶ Wat is de verhouding tussen ISR en de Dopingautoriteit?
- ▶ Wat is de rol van commerciële organisaties in het huidige stelsel?
- ▶ Welke mogelijke implicaties hebben juridische risico's op dopingbestrijding door commerciële organisaties?
- ▶ Hoe verhoudt dit zich tot het functioneren van de Dopingautoriteit?
- ▶ Wat zijn mogelijke implicaties van de aanwezigheid van commerciële testorganisaties voor de rechtszekerheid van betrokken sporters.

Doeltreffendheid Dopingautoriteit

- ▶ Hoe is de uitvoering van de wettelijke taken door de Dopingautoriteit vormgegeven?
- ▶ Voert de Dopingautoriteit haar wettelijke taken doeltreffend uit?
- ▶ Over welke bevoegdheden beschikt de Dopingautoriteit?
- ▶ Worden bevoegdheden op de juiste manier gebruikt?
- ▶ Worden de bestaande mogelijkheden voor informatiedeling voldoende benut?
- ▶ Is de vaststelling van de nationale dopingregels door de Dopingautoriteit op een Code-conforme manier geregeld?

Doelmatigheid Dopingautoriteit

- ▶ Welke middelen heeft de Dopingautoriteit jaarlijks tot haar beschikking?
- ▶ Besteedt de Dopingautoriteit de beschikbare middelen op een efficiënte manier voor een effectieve taakuitvoering?
- ▶ Is de interne organisatie toekomstbestendig ingericht?
- ▶ Is de bedrijfsvoering efficiënt?
- ▶ Op welke wijze toont de Dopingautoriteit in begrotingen/jaarplannen en verantwoordingsrapportages aan in welke mate er sprake is van een efficiënte besteding van middelen?

Scopeafbakening

Deze evaluatie heeft een brede scope, omdat het een wetsevaluatie, zbo-evaluatie en een onderzoek naar het bredere antidopingbeleid is. In bovenstaande vragen staan enkele elementen die breder geïnterpreteerd kunnen worden dan wat voor deze evaluatie geldt. Voor wat betreft het stelsel en de aandacht voor ISR scherpen we onze scope hieronder iets verder aan.

Stelsel

Allereerst richten wij ons op het Nederlandse antidopingstelsel en richten wij ons specifiek op de organisaties die een specifieke rol hebben in het bestrijden van dopinggebruik in de sport. Daarom behandelen we in dit onderzoek geen organisaties die een rol hebben in de dopingbestrijding buiten de sport. Zo hebben bijvoorbeeld de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, de politie en douane een rol in de bestrijding van de handel en productie van doping. Deze zijn niet gesproken voor dit onderzoek, omdat de handel en productie van doping voor dit onderzoek buiten scope valt.

ISR

In dit onderzoek richten wij voor wat betreft het ISR ons op de rol die het ISR heeft als sluitstuk van het antidopingbeleid. We richten ons niet op de effectiviteit of efficiëntie van hun onderzoekende rol, hun interne organisatie of onderwerpen naast doping waar zij zich op richten. De kwaliteit van de dopingtuchtrechtspraak onderzoeken wij op basis van interviews met respondenten, maar we gaan niet in op de kwaliteit van de door hen gevolgde procedures. Deze meer specifieke vragen over het ISR krijgen aandacht in het onderzoek naar veilige en integere sport door AEF (in samenwerking met de Universiteit Utrecht, het Mulier Instituut en Kennedy Van der Laan), tevens uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS.

1.3 Onderzoeksaanpak

Omschrijving proces en methoden

In de uitvoering van deze evaluatie is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: verkennende gesprekken, documentenonderzoek, semigestructureerde interviews en een enquête. Daarnaast is door de opdrachtgever een klankbordgroep samengesteld.

Hieronder beschrijven we kort de verschillende onderzoeksmethoden. Door het gebruik van meerdere onderzoeksmethoden zijn de bevindingen in dit onderzoek gebaseerd op verschillende type bronnen. Het combineren van deze bronnen komt de validiteit van het onderzoek ten goede.

Verkennende gesprekken

Aan het begin van het onderzoek hebben we zes verkennende gesprekken gevoerd met de opdrachtgever, de leiding van de dopingautoriteit en contactpersonen van relevante partners van de Dopingautoriteit deskundigen. Deze gesprekken hebben we ingezet om de aanpak van het verdere onderzoek te verscherpen.

Documentenonderzoek

Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van een uitgebreide documentenanalyse. Deze analyse vormt de basis van het in kaart brengen van de totstandkoming van de Wuab en het zbo, de huidige situatie en ontwikkelingen rondom het Nederlandse antidopingstelsel. Daarbij hebben we onder meer gebruikgemaakt van:

- ▶ Jaarverslagen Dopingautoriteit
- ▶ Jaarrekeningen Dopingautoriteit
- ▶ Bestuursreglement Dopingautoriteit
- ▶ Jaarplannen Dopingautoriteit
- ▶ Kaderbrieven Dopingautoriteit
- ▶ Nationaal Dopingreglement

- ▶ Wetteksten
- ▶ Kamerstukken
- ▶ Evaluatierapport Raad van Europa 2021
- ▶ WADA Compliance Audit Rapport 2020
- ▶ Interne compliance-documenten tussen WADA en de Dopingautoriteit en tussen WADA en VWS
- ▶ Wetenschappelijke literatuur

Semigestructureerde Interviews

Gesprekken met respondenten vonden plaats als semigestructureerde interviews. Dit betekent dat voor ieder gesprek ter voorbereiding een lijst met onderwerpen is gestuurd. Deze lijst diende als leidraad voor het gesprek en was gebaseerd op het evaluatiekader. In het gesprek zelf was daarnaast voldoende ruimte voor de geïnterviewde om andere relevante punten aan te dragen. We hebben een breed spectrum aan belanghebbenden gesproken. In totaal zijn 33 interviews gehouden met 32 respondenten. In bijlage 1 geven we een overzicht van de partijen waarmee we voor dit onderzoek spraken.

Enquête

Om het documentenonderzoek en de interviews aan te vullen met een breder gedeeld beeld hebben we een enquête uitgezet. De enquête werd door NOC*NSF aan alle sportbonden verstuurd. We ontvingen hierop 51 digitaal geanonimiseerde antwoorden. Van de respondenten weten wij slechts de functie (Bondbestuur, algemeen directeur, technisch directeur, coach / begeleidend personeel, atletencommissie), niet bij welke bond zij zijn aangesloten. Door het anonimiseren en het aantal respondenten kunnen we niet verder evalueren of de meerderheid van de bonden vertegenwoordigd wordt. Hierom, en vanwege de lage respons, zetten we de resultaten in als aanvulling op de uitkomsten uit het kwalitatieve onderzoek en gebruiken we het niet als de basis om conclusies uit te trekken. In bijlage 2 kunt u de vragenlijst en bijbehorende antwoorden inzien.

Klankbordgroep

Voor dit onderzoek is door de opdrachtgever een klankbordgroep samengesteld. Deze klankbordgroep hebben we ingezet om bevindingen op feitelijkheden te toetsen. De klankbordgroep bestond uit vertegenwoordigers van VWS Directie Sport, VWS Eigenaarsadvisering, NOC*NSF, Dopingautoriteit en ISR. Ook de volledigheid en scherpheid van het evaluatiekader is met de klankbordgroep besproken. Omdat het een klankbordgroep betreft, en geen begeleidingscommissie of stuurgroep, heeft deze geen rol gehad in het inhoudelijk of methodologisch bijsturen van het onderzoek. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zijn dus volledig van AEF.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit vier delen. Deel I (inleiding) staat in het teken van de onderzoeksopzet en de context van het antidopingbeleid (hoofdstuk 1 & 2). Deel II (bevindingen) geeft de resultaten van ons onderzoek weer (hoofdstuk 3, 4 & 5). In Deel III (conclusies en aanbeveling) trekken we de conclusies en doen we aanbevelingen voor het verbeteren van het Nederlandse antidopingbeleid (hoofdstuk 7 en 8). Meer concreet is dit rapport als volgt opgebouwd:

- ▶ Hoofdstuk 2 beschrijft de context van doping als vraagstuk, de geschiedenis van het antidopingbeleid, de Dopingautoriteit als organisatie en geeft twee verschillende perspectieven op doping die van belang zijn om enkele knelpunten in andere hoofdstukken te begrijpen.
- ▶ Hoofdstuk 3 gaat in op het stelsel van partijen met een rol of verantwoordelijkheid in het antidopingbeleid.

- ▶ Hoofdstuk 4 laat de doeltreffendheid van de Dopingautoriteit zien.
 - ▶ In hoofdstuk 5 gaan we in op de doelmatigheid van de Dopingautoriteit.
 - ▶ In hoofdstuk 6 trekken we de conclusies op basis van het evaluatieonderzoek.
 - ▶ Hoofdstuk 7 bevat onze aanbevelingen voor verbetering van het Nederlandse antidopingbeleid.
- Hierna volgen de Engelse samenvatting (hoofdstuk 9) en bijlagen. Dat zijn (A) een overzicht van alle geïnterviewden en (B) de inhoud van de enquête.

/ 2 Context

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de context van de dopingaanpak en daarmee de context van deze evaluatie. We beginnen met een schets van doping als wereldwijd vraagstuk en hoe Nederland dit vraagstuk historisch heeft benaderd. Vervolgens gaan we in op de huidige vormgeving van het antidopingbeleid in Nederland, waarbij we aandacht hebben voor de totstandkoming van de Wuab en wat de taken en bevoegdheden van de Dopingautoriteit zijn.

2.2 Doping als vraagstuk in de sport en maatschappij

2.2.1 Doping als wereldwijd vraagstuk

Tot 1999 kende dopinggebruik in de sport een versplinterde aanpak waarvoor ieder land eigen kaders hanteerde. Na dopingschandalen in de wielersport rond de Tour de France in 1998 is door het IOC samen met de internationale sportorganisaties en overheden besloten tot oprichting van WADA. WADA is op 10 november 1999 opgericht met het doel om het anti-doping beleid wereldwijd te harmoniseren. Hiervoor werd in 2003 voor het eerst de Code opgesteld, waarin is vastgelegd wat onder doping wordt verstaan, hoe het beleid dient te worden uitgevoerd om hierop te controleren en welke sancties worden opgelegd bij overtredingen van het dopingreglement. De WADC verplicht ook tot naleving van verschillende internationale standaarden, waaronder de dopinglijst en internationale standaarden voor testen, dispensatieverlening, laboratoria, bescherming van persoonsgegevens en gevoelige informatie, educatie, resultaatmanagement en naleving.

Nederland heeft zich aan de principes onderliggend aan de Code gecommitteerd door het ondertekenen van het UNESCO-verdrag¹ en het ratificeren van de Anti-Doping Conventie van de Raad van Europa.² Historisch was de positie van de Nederlandse overheid dat doping voornamelijk een verantwoordelijkheid van de sport was. Om codeconform en in lijn met de AVG te handelen heeft de overheid met de instelling van de Wuab een extra stap gezet in het faciliteren van het antidopingbeleid in Nederland.

2.2.2 Geschiedenis van de dopingaanpak in Nederland

De Nederlandse overheid heeft zich gecommitteerd aan de bestrijding van dopinggebruik in de sport

De rol van de overheid bestaat sinds het ondertekenen van het UNESCO verdrag en het ratificeren van de Anti-Doping Conventie van de Raad van Europa uit het scheppen van randvoorwaarden voor een effectieve bestrijding van doping, zoals wettelijke kaders en financiering. Het uitgangspunt van het Nederlandse antidopingbeleid is dat sportorganisaties zoveel mogelijk zelf inhoud geven aan het uitvoeren van dopingcontroles en de bestrijding. Hierom wordt voor de taakuitvoering en financiering van de Dopingautoriteit nauw samengewerkt met NOC*NSF.

¹ Internationaal Verdrag tegen doping in de sport, UNESCO, 2007

² Anti-Doping Convention, Raad van Europa, 1990

Voorgangers Dopingautoriteit

In 1989 startte de Stichting Nederlands Centrum voor Dopingvraagstukken (NeCeDo), als een van de eerste zelfstandige anti-dopingorganisaties ter wereld. NeCeDo ontwikkelde en adviseerde op beleid voor (inter)nationale aangelegenheden op het gebied van doping. Het richtte zich vooral op preventie van dopinggebruik. In de loop van de jaren '90 kwam daar de uitvoering van dopingcontroles als taak bij.³ Daarom werd tot de oprichting van de Stichting Doping Controle Nederland (DoCoNed) besloten. DoCoNed werd opgericht in 1999 en kreeg de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van dopingcontroles in Nederland. Gezien de grote verwantschap tussen NeCeDo en DoCoNed vond op 22 juni 2006 een fusie tussen de twee organisaties plaats. Samen zijn ze verdergegaan als Stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland. Met de invoering van de Wuab vond de verandering van de stichting Dopingautoriteit naar het zbo de Dopingautoriteit plaats op 1 januari 2019.

De WADC wordt vertaald naar het Nationale Dopingreglement

Het eerste Nationaal Dopingreglement (NDR) kwam in 2011, daarvoor (sinds 2004) ontwikkelde de Dopingautoriteit (en haar voorgangers) een zogenaamd 'Model Dopingreglement'. De uitvoering van het antidopingbeleid op nationaal niveau wordt hiermee in lijn gebracht met de WADC. Voorheen gold dat alleen de sportbonden met topsportdisciplines zichzelf onderworpen hadden aan het NDR. Sinds juni 2022 is het NDR van toepassing op alle leden van NOC*NSF en niet uitsluitend de topsportbonden. Het NDR dient verder als het reglement waar individuele sporters en begeleiders zich via lidmaatschap of specifieke overeenkomsten aan onderwerpen. Deze binding aan het NDR via lidmaatschap of specifieke overeenkomst is de juridische basis waarop de Dopingautoriteit controles kan uitvoeren.

Met de instelling van de Wuab is de uitvoering van het antidopingbeleid in Nederland voorzien van de juiste wettelijke voorwaarden⁴

Met de invoering van de Wuab op 1 januari 2019 werd het zbo Dopingautoriteit ingesteld. Aanleiding voor het instellen van de Wuab waren zorgen vanuit de Groep gegevensbescherming Artikel 29 over de grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens.⁵ Als grondslag werd namelijk de toestemming van sporters gebruikt, waar de Groep de sancties en gevolgen van het niet naleven van het privaatrechtelijke NDR als dusdanig ingrijpend zag, dat deze toestemming niet als in vrijheid gegeven kon worden beschouwd. Door het verankeren in de Wuab en het instellen van de Dopingautoriteit als zbo werd een publiekrechtelijke grondslag gecreëerd.

Dit maakt dat het Nederlandse antidopingbeleid een gecombineerde juridische basis kent. De Dopingautoriteit controleert op basis van verenigingsrecht, neemt bestuursrechtelijk beslissingen en voert deze taken uit binnen de eisen en kaders van de WADC.⁶ Dit betekent dat een positief geteste sporter in Nederland alleen tuchtrechtelijk vervolgd kan worden, maar niet strafrechtelijk.

2.2.3 WADC en UNESCO-verdrag

Internationaal zijn de WADC als het UNESCO-verdrag de voornaamste documenten die ingaan op de dopingregels en waarop deze van toepassing zijn. We lichten deze hieronder kort toe.

³ <https://www.dopingautoriteit.nl/dopingautoriteit/ontstaansgeschiedenis>

⁴ Van Leiden et al. 2021, p. 31.

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3; zie ook Van Leiden et al. 2021, p. 27.

⁶ Van Leiden et al. 2021, p. 27.

De WADC geldt zoals toegelicht voor sportorganisaties die, veelal via de internationale federatie, de Code hebben geaccepteerd. De WADC gaat verder in op de vraag voor welke sporters de dopingregels van toepassing dienen te zijn, namelijk 'Athletes'. Een *Athlete* is volgens de WADC "Any Person who competes in sport at the international level (as defined by each International federation) or the national level (as defined by each National Anti-Doping Organization)."

Verder schrijft de WADC voor dat een antidopingorganisatie (zoals de Dopingautoriteit) de bevoegdheid heeft om de dopingregels van toepassing te verklaren voor een individu die buiten de bovengenoemde definitie valt.

Het UNESCO-verdrag heeft betrekking op de verplichtingen van overheden inzake doping en het regelen van de verhouding tussen overheden en de Code.⁷ Ook het UNESCO-verdrag geeft een definitie van een sporter: "Athlete" means, for the purposes of doping control, any person who participates in sport at the international or national level as defined by each national anti-doping organization and accepted by States Parties and any additional person who participates in a sport or event at a lower level accepted by States Parties. For the purposes of education and training programmes, "athlete" means any person who participates in sport under the authority of a sports organization"⁸

De definitie vanuit het UNESCO-verdrag is breder dan die uit de Code, omdat deze zich niet beperkt tot personen die aan wedstrijden doen (*compete in sport*), maar spreekt over personen die sporten in het algemeen (*participate in a sport*). De meer gedetailleerde definitie uit de WADC is te verklaren, omdat dit document uitgebreid is opgezet en specifieke eisen bevat waar antidopingorganisaties aan moeten voldoen. Het UNESCO-verdrag is beknopter in opzet en bevat globalere doelstellingen. Beide kaders geven richting aan het Nederlandse antidopingbeleid.

2.3 Totstandkoming van de Wuab

Doel van de Wuab

De Wuab heeft tot doel het versterken van de aanpak van doping in de sport. Met de aanpak van doping worden volgens de wetgever meerdere publieke belangen gediend. Te weten *fair play* (schone, eerlijke sport) en de gezondheid van sporters. De aanpak van doping moet tegelijk voldoende waarborgen bezitten voor de bescherming van de privacy van sporters. Door middel van de Wuab faciliteert de overheid deze waarborgen. Die rol komt in de Wuab tot uiting door:

- ▶ het geven van rechten en plichten aan sporters op het gebied van dopingbestrijding; en
- ▶ de oprichting van een zbo met de taak om doping te bestrijden, controles uit te voeren, onderzoeken van informatie en voorlichting geven, waarmee het antidopingbeleid van publieke waarborgen wordt voorzien.⁹

Oprichting zbo Dopingautoriteit

In een Kamerbrief uit 2014 licht de minister van VWS toe dat de (aangekondigde) Wuab "ziet op het verschaffen van een juridische basis voor de uitvoering van dopingcontroles in het licht van de relevante wet- en regelgeving op het gebied van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer."¹⁰

⁷ Artikel 1: The purpose of this Convention, within the framework of the strategy and programme of activities of UNESCO in the area of physical education and sport, is to promote the prevention of and the fight against doping in sport, with a view to its elimination.

⁸ Artikel 2 lid 4.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 30 234, nr. 117.

Onderwerping aan dopingcontroles is een grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer omdat dit raakt aan het recht op privacy en het gaat om de verwerking van persoonsgegevens¹¹.

Voor de inwerkingtreding van de Wuab verwerkte de Dopingautoriteit (destijds een stichting) deze persoonsgegevens op grond van toestemming die de sporters in kwestie daarvoor verleenden. Toestemming van betrokkenen vormde de wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens onder de destijds geldende Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Over die toestemming concludeerde de Artikel 29-werkgroep¹² dat deze in het geval van topsporters niet geacht kan worden in vrijheid te zijn gegeven. Daarvoor zijn de sancties en gevolgen van een eventuele weigering om toestemming te geven (uitsluiting van de sport) te groot. Toestemming van sporters werd daarom door de Artikel 29-werkgroep als onvoldoende wettelijke basis geacht om persoonsgegevens te verwerken.¹³

Het ministerie van VWS onderkende op basis van de conclusies van de Artikel 29-werkgroep dat toestemming als grondslag voor persoonsgegevensverwerking een risico vormt in het kader van privacywetgeving.¹⁴ Dit risico betekende voor de Dopingautoriteit dat zij in juridisch opzicht een te 'magere' grondslag had om haar primaire taak uit te voeren.

Een stevigere wettelijke grondslag werd gevonden in artikel 8e van de Wbp. Dit artikel stelde dat naast toestemming van de betrokkene, de grondslag ook kan bestaan uit dat de gegevensverwerking "noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt". Om een beroep te kunnen doen op deze grondslag moest het ministerie van VWS in een publiekrechtelijke regeling taken opdragen aan een in te stellen bestuursorgaan (de Dopingautoriteit).

Zo kwam het voorstel tot stand de Dopingautoriteit tot zbo te maken. Voor het instellen van een zbo gelden van de Kaderwet zbo's (artikel 3) meerdere instellingsmotieven. Voor de Dopingautoriteit geldt het motief dat er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. In de Kamerbrief van 1 december 2014 werd dit als volgt toegelicht:

- ▶ "Het is wenselijk dat sportorganisaties zelf hun verantwoordelijkheid nemen in de strijd tegen doping in de sport; zij worden daarin ondersteund door de overheid"
- ▶ Bovendien is de uitvoering van dopingcontroles goeddeels een zeer technische aangelegenheid die de aanwezigheid van specifieke kennis vereist. Deze expertise is binnen Nederland bij uitstek en uitsluitend aanwezig bij de reeds bestaande stichting Dopingautoriteit
- ▶ Daarnaast wordt de Dopingautoriteit geacht haar activiteiten in het kader van de dopingbestrijding uit te voeren in onafhankelijkheid (artikel 20.5.1 van de Code). Voorts kan worden verwezen naar artikel 22.6 van de Code, dat bepaalt dat overheden de autonomie van antidopingorganisaties respecteren en zich niet mengen in operationele beslissingen en activiteiten."

Vanuit bovenstaande redenering zag VWS de in de zbo-status voor de Dopingautoriteit een geëigende rechtsvorm en daarnaast een rechtsvorm die aansluit op de eis voor institutionele

¹¹ Het dopingcontroleproces betreft immers onder meer bloed- en urineafname, het verzamelen van *whereabout*-gegevens, het opstellen van bloedpaspoorten en het verwerken van medische gegevens.

¹² De Europese werkgroep Groep 29 was een onafhankelijke Europese werkgroep die tot de inwerkingtreding van de AVG privacy kwesties behandelde op Europees niveau. Zie voor meer informatie: https://edpb.europa.eu/about-edpb/more-about-edpb/article-29-working-party_nl.

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3.

¹⁴ Ibidem

onafhankelijkheid van een nationale antidopingorganisatie (NADO) vanuit de Code. Met de Dopingautoriteit als zbo kon de grondslag voor het verwerken persoonsgegevensverwerking worden verstevigd, wat van cruciaal belang was voor de aanpak van doping.

Advies Raad van State

De afdeling van Advisering van de Raad van State (RvS) was kritisch op het initiële wetsvoorstel van de Wuab. Deze kritiek richtte zich op het voornaamste (achterliggende) doel van de Wuab, namelijk het versterken van de juridische grondslag voor persoonsgegevensverwerking middels het instellen van een zbo. De RvS meende dat het wetsvoorstel zijn doel voorbijschoot en lichtte dat toe aan de hand van volgende punten:¹⁵

- ▶ De RvS merkte op dat de Dopingautoriteit als publiekrechtelijke autoriteit voor de uitvoering van haar taak afhankelijk blijft van privaatrechtelijke dopingreglementen van de sportbonden- en organisaties. Daarmee zou sprake zijn van een hybride (publiekrechtelijke/privaatrechtelijke) uitwerking die niet als voldoende duiding van de wettelijke taak werd gezien.
- ▶ Verder was de RvS kritisch op dat het wetsvoorstel voorbijging aan het feit dat wanneer toestemming geen grond kan vormen voor gegevensverwerking, ook het tuchtcollege van de betreffende sportbond in het kader van de tuchtprocedure de persoonsgegevens van de sporter op basis van de bestaande privaatrechtelijke rechtsverhouding niet mag gebruiken.
- ▶ Tot slot stelde de RvS dat het wetsvoorstel niet zou voorzien in “sturingsinstrumenten waarmee de minister zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de Dopingautoriteit kan effectueren.”

Reactie op advies en aanpassingen aan het wetsvoorstel

De minister van VWS heeft in reactie op de RvS aangegeven in het wetsvoorstel niet meer dan noodzakelijke regelingen te treffen. Echter, de minister gaf ook aan op basis van het advies in te zien dat het initiële wetsvoorstel te beperkt was vormgegeven. Ten aanzien van de drie hierboven genoemde kritiekpunten zijn voorts de volgende aanpassingen gedaan aan het wetsvoorstel:

- ▶ De kritiek van de RvS met betrekking tot de grondslag voor persoonsgegevens verwerking heeft ertoe geleid dat VWS het wetsvoorstel heeft aangevuld met wettelijke bevoegdheden voor de Dopingautoriteit en een uitdrukkelijk wettelijk geregelde verplichting voor de sporter om te handelen in overeenstemming met het voor hem bindende dopingreglement. De Dopingautoriteit kreeg de bevoegdheid om een topsportgroep aan te wijzen en sporters werden verplicht hun *whereabouts*-gegevens te verstrekken aan de Dopingautoriteit. Daarnaast werd voorzien in waarborgen voor de rechten van sporters. Nog steeds vloeien deze bevoegdheden, rechten en plichten voort uit het private verenigingsrecht, maar daarnaast voorziet het herziene wetsvoorstel in een uitdrukkelijke wettelijke regeling aan verbonden.
- ▶ Het kritiekpunt met betrekking tot grondslag voor persoonsgegevensverwerking door een tuchtcollege (of sportorganisaties) werd weerlegd. De minister van VWS is van opvatting dat publieke waarborgen tussen de Dopingautoriteit en de sporter noodzakelijk zijn, gezien dit een verticale relatie betreft c.q. er sprake is van machtsongelijkheid. Die machtsverhouding komt voort uit het gegeven dat de Dopingautoriteit een controlerende instantie is die bevoegdheden kan uitoefenen op de sporter. Dit is anders voor de relatie tussen een sporter en een tuchtcollege of sportorganisatie. Hier is geen sprake van eenzelfde machtsongelijkheid, omdat het hier

¹⁵ Kamerstukken II 2015/2016, 34 543, nr. 4.

privaatrechtelijke verhoudingen betreft waarin de sporter in vrijheid kan toe en uittreden en de sportorganisatie in vrijheid toestemming kan geven voor de verwerking van persoonsgegevens.¹⁶ Tot slot het punt over sturingsmogelijkheden. Hierover wordt in de reactie op het RvS-advies toegelicht dat het raamwerk van toezicht, sturing en informatievoorziening uit de Kaderwet zbo's van toepassing is op de Dopingautoriteit. Er wordt hiernaast opvolging gegeven aan het advies van de RvS door te stellen beleidsregels door de minister niet te beperken tot de verwerking van persoonsgegevens (zoals in het initiële voorstel), van toepassing te verklaren voor de volle breedte van de taakuitoefening door de Dopingautoriteit.

2.4 Organisatie Dopingautoriteit

Organisatiestructuur

De Dopingautoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). De structuur van de Dopingautoriteit is in overeenstemming met de Wuab en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vastgesteld in het 'Bestuursreglement Dopingautoriteit'. Het bestuur bestaat uit de voorzitter, die door de minister van VWS benoemd wordt. Er zijn vier afdelingen: Educatie, Handhaving & Opsporing,¹⁷ Juridische Zaken en Intelligence & Investigations. Elke afdeling heeft een afdelingshoofd en een plaatsvervangend afdelingshoofd, die zelf ook uitvoerende taken hebben en niet puur leidinggevend zijn. De voorzitter en de hoofden vormen de Bestuurstafel en deze vergadert tenminste eenmaal per maand. Het hoofd van de afdeling Intelligence & Investigations is ook Chief Operating Officer (COO) en vervangt de voorzitter in voorkomende gevallen en fungeert als klankbord voor de voorzitter.

Naast de voorzitter werkt een aantal kantoormedewerkers voor de vier afdelingen van de Dopingautoriteit. Verder zijn dopingcontrole-officials aangesteld. Tussen 2019 en 2021 is de bezetting van de kantoormedewerkers toegenomen. Ook het aantal dopingcontrole-officials nam in die periode toe.¹⁸

	2019	2020	2021
Aantal medewerkers (FTE)	21,1 (19,5+1,6)	23,5 (21,5+2,0)	24,7 (21,8+2,9)

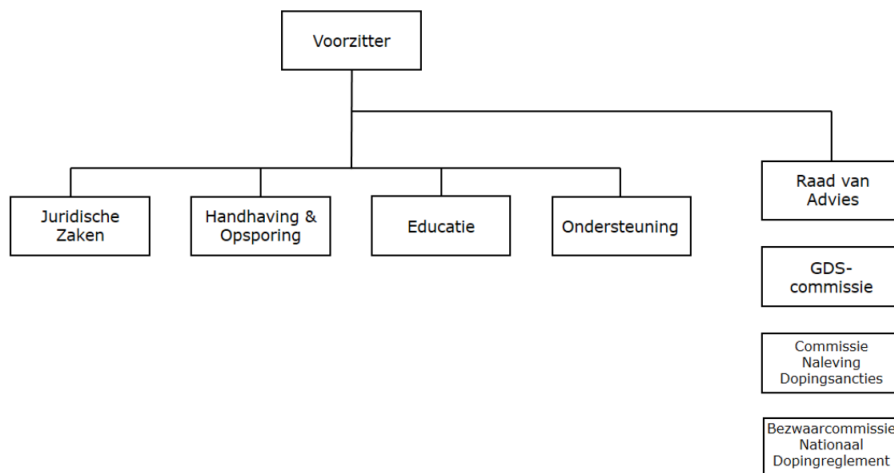
Figuur: Ontwikkeling van het aantal medewerkers van de Dopingautoriteit in FTE per jaar.¹⁹

¹⁶ Inmiddels is het sportstelsel bezig het dopingtucht recht door het ISR te laten spreken door het ISR op te nemen in de statuten van alle verenigingen die zijn onderworpen aan het dopingreglement.

¹⁷ De Dopingautoriteit is voornemens deze afdeling in tweeën te splitsen, dus een afdeling Handhaving en een afdeling Intelligence. De Dopingautoriteit verwacht daarmee de eigen informatiepositie te verbeteren. De organisatieverandering valt buiten het bereik van deze evaluatie. We gaan hier daarom niet verder op in.

¹⁸ Jaarverslag Dopingautoriteit 2021: 21,8 fte kantoormedewerkers, 2,9 fte dopingcontrole-officials.

¹⁹ Jaarverslagen Dopingautoriteit 2019-2021. Onderscheid wordt gemaakt tussen kantoormedewerkers en dopingcontrole-officials.



Figuur: Organogram van de Dopingautoriteit.²⁰

Raad van Advies en commissies

In het Bestuursreglement van de Dopingautoriteit is vastgelegd dat er een Raad van Advies is (RvA). De voorzitter van de Dopingautoriteit benoemt de vijf leden van de RvA. De RvA fungeert als permanente tegenkracht voor de voorzitter en adviseert de voorzitter gevraagd en ongevraagd. De voorzitter stelt verder overeenkomstig de bepalingen uit de WADC een vaste Geneesmiddelen Dispensatie Sporter (GDS) commissie, een Bezwaarcommissie en een Commissie Naleving Dopingsancties²¹ in. De besluiten van de commissies komen onafhankelijk van de Dopingautoriteit tot stand. Vanwege de beperkte omvang van de Dopingautoriteit is gekozen de voor zbo's gebruikelijke Audit Advies Commissie te integreren met de RvA. Tenminste een lid van de RvA heeft deze functie in de portefeuille. De portefeuillehouders adviseren de Dopingautoriteit gevraagd en ongevraagd.

²⁰ De afdeling 'Ondersteuning' is per 2022 de afdeling 'Intelligence & Investigations'.

²¹ Recente ontwikkelingen rondom de bezwaarcommissie worden besproken in paragraaf 4.4.3

/ 3 Functioneren antidopingstelsel

3.1 Inleiding

Het Nederlandse antidopingstelsel kent verschillende partijen met een (deel)taak in het antidopingbeleid. Eerst bespreken we de partijen die een rol hebben in de governance van de Dopingautoriteit, met ook aandacht voor hun overige relevante taken. Als laatst bespreken we overige relevante organisaties in het stelsel, die geen directe rol hebben in de uitvoering van het antidopingbeleid, maar vanwege hun positie en verantwoordelijkheden wel effect hebben op hoe het antidopingbeleid functioneert.

3.2 Governance

3.2.1 Wereldantidopingagentschap

WADA is de organisatie die wereldwijd de regels omtrent het antidopingbeleid bepaalt. Zo stelt deze in de WADC en zijn bijlagen (of annexen) vast welke middelen in welke hoeveelheden en welke methoden niet toegestaan zijn in de sport. Daarnaast omschrijft de WADC de wijze waarop het dopingcontroleproces moet plaatsvinden en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden elke NADO moet hebben.

Naast de algemene WADC bestaan er acht verplichte internationale standaarden, zoals de International Standard for Testing and Investigations (ISTI) en verschillende niet-verplichte richtlijnen. WADA stelt de Code, standaarden en richtlijnen vast en houdt daarnaast toezicht op de NADO's en in hoeverre deze voldoen aan de eisen. In het vaststellen van de internationale eisen functioneert WADA niet volledig autonoom. Het hoogste besluitvormende orgaan van WADA, de Foundation Board, bestaat hiervoor uit belangrijke stakeholders (afgevaardigden van nationale overheden, NADO's, NOC's, atleten). Hiermee is ook de wijze van invloed en inspraak voor bijvoorbeeld nieuwe wijzigingen aan de Code geregeld.

Compliance aan de Code

Als WADA in het kader van een audit, een questionnaire of een dopingzaak tijdens een onderzoek constateert dat een NADO niet voldoet aan de Code, wordt de NADO verzocht dit te corrigeren. Een NADO krijgt hier, afhankelijk van de ernst van de overtreding, drie, zes of negen maanden de tijd voor. Mocht dit binnen die tijd naar het inzicht van WADA niet voldoende zijn gelukt, kan WADA de NADO *non-compliant* verklaren. Dit kan tot gevolg hebben dat:

- ▶ de NADO geen projectfinanciering vanuit WADA krijgt;
- ▶ de NADO geen vertegenwoordiging in WADA-commissies of besturen mag hebben;
- ▶ de sportorganisaties uit het betreffende land waartoe de NADO behoort geen internationale kampioenschappen in eigen land mogen organiseren;
- ▶ sporters uit het land waartoe de NADO behoort niet de vlag mogen dragen tijdens internationale evenementen.²²

²² Kamerstukken II 2020/21, 30 234 nr. 274.

In verschillende gesprekken kwam naar voren hoe WADA in staat is veel af te dwingen in het antidopingbeleid. Ook als dit niet overeenkomt met hoe Nederland gebruikelijk de inrichting van het openbaar bestuur of de uitvoering van het tuchtrecht vormgeeft.

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

VWS is opdrachtgever en eigenaar van de Dopingautoriteit als zbo.²³ Het Directoraat-Generaal Volksgezondheid van VWS, waar de Directie Sport onder valt, is opdrachtgever en schrijft in overleg met de Dopingautoriteit het antidopingbeleid. De pSG van VWS is eigenaar en draagt zorg voor de continuïteit van de organisatie. De eigenaar let erop dat de Dopingautoriteit voldoende capaciteit heeft om de taak nu en in de toekomst goed uit te kunnen voeren. In de context van de P&C-cyclus worden de gesprekken gevoerd over in hoeverre de Dopingautoriteit enerzijds doelmatig de middelen besteedt en anderzijds of het voldoende middelen heeft voor de uitvoering van de taken. Daarnaast voert het ministerie van VWS kwartaaloverleggen met de Dopingautoriteit, NOC*NSF en de atletencommissie van NOC*NSF over het antidopingbeleid.²⁴

Het ministerie kan, in afwijking van de Kaderwet zbo's, geen besluiten van de Dopingautoriteit vernietigen.²⁵ Deze onafhankelijkheid van de Dopingautoriteit is ook een eis uit de WADC.²⁶

3.2.2 Sportorganisaties

NOC*NSF is medefinancier van de Dopingautoriteit. Daarnaast deelt NOC*NSF de verantwoordelijkheid voor de toepassing van het dopingreglement met de sportsector, omdat NOC*NSF ervoor dient te zorgen dat sportbonden voldoen aan de Code. NOC*NSF wordt hierom als landelijke gesprekspartner betrokken in de beleids gesprekken tussen VWS en Dopingautoriteit om het perspectief van de sportbonden te vertegenwoordigen. NOC*NSF heeft geen bevoegdheid de Dopingautoriteit inhoudelijk te sturen.

De financiële relatie tussen NOC*NSF en de Dopingautoriteit wordt door enkele respondenten als risico gezien voor de onafhankelijkheid van de Dopingautoriteit. NOC*NSF zou immers middelen kunnen korten om de Dopingautoriteit minder controles te laten uitvoeren. In de praktijk lijkt het echter onwaarschijnlijk dat dit NOC*NSF doet. Zou NOC*NSF dit daadwerkelijk doen, zou dit in internationale context leiden tot een onmiddellijke verdachtmaking op het gebied van dopinggebruik.

Sportbonden zijn formeel zelf verantwoordelijk voor het starten van een tuchtrechtelijke procedure wanneer de Dopingautoriteit aangeeft dat een overtreding van een dopingreglement is vastgesteld. Voor doping hebben bonden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het onderzoek via het NDR bij de Dopingautoriteit belegd en de verantwoordelijkheid voor het aanklagen en tuchtrechtspreken bij het Instituut Sportrechtspraak (zie hieronder in 3.2.3) belegd. Wel dragen de sportbonden de verantwoordelijkheid voor de juiste juridische binding van hun sporters aan het dopingreglement.

Per bond is er een groot verschil in wijze van organiseren, wijze van binden van sporters aan de organisatie, omvang en professionaliteit. Zo zijn er bonden die bestaan uit enkel vrijwilligers en zijn er

²³ Dit is het gebruikelijke besturingsmodel in de driehoeksrelatie eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Naast VWS als opdrachtgever en eigenaar is de Dopingautoriteit in dit model de opdrachtnemer.

²⁴ Jaarrekening Dopingautoriteit 2020, p. 10.

²⁵ Wuab art. 11.

²⁶ WADC art. 22.8.

bonden met tientallen tot honderden werknemers, terwijl aan sportorganisaties waarvan het bestuur slechts bestaat uit vrijwilligers dezelfde eisen gesteld worden als aan grote professionele organisaties. Daarnaast hebben veel bonden niet alleen clubs en verenigingen als leden, maar zijn ook de sporters direct lid van de nationale bond. Dit wordt direct lidmaatschap genoemd. Andere bonden kennen alleen (lokale) verenigingen als lid, waarbij de sporters alleen lid van deze verenigingen (het zogenoemde getrapte lidmaatschap) Getrapte lidmaatschap houdt in dat een sporter lid is van een vereniging (maar niet van de nationale bond), en dat de vereniging lid is van een bond.

Door het getrapte lidmaatschap kan het voorkomen dat een bond niet alle sporters die actief zijn binnen die bond kan of wil onderwerpen aan het dopingreglement. Zo geven respondenten aan dat het kan voorkomen dat een bond bestaat uit verenigingen die topsport beoefenen en verenigingen die slechts voor de recreatie bestaan. In een interview werd uitgelegd dat het in die gevallen kan voorkomen dat recreatieve verenigingen tegen het onderwerpen aan het dopingreglement zijn, waardoor er op de algemene vergadering van de bond onvoldoende draagvlak is om alle leden van de bond te onderwerpen aan het Nationaal Dopingreglement. Met de nieuwe eisen van WADA geeft dit problemen, omdat deze eist dat de gehele organisatie die is aangesloten bij NOC*NSF zich onderwerpt aan het dopingreglement.

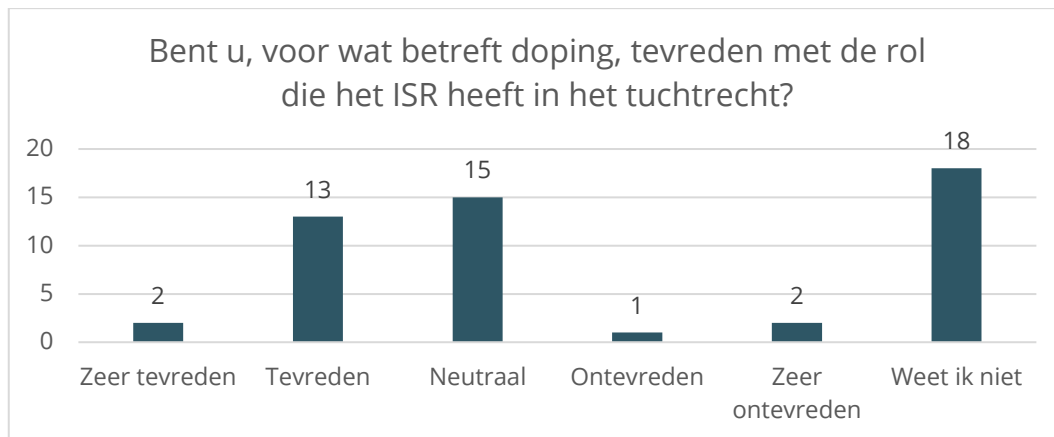
3.2.3 Het Instituut Sportrechtspraak (ISR)

ISR is de organisatie die voor 80 aangesloten sportorganisaties het tuchtrecht spreekt. Dit zijn 75 bij NOC*NSF aangesloten sportbonden en 5 overige organisaties, zoals de Vechtsportautoriteit.²⁷ Dit doen zij behalve voor doping ook voor algemeen tuchtrecht of de onderwerpen seksuele intimidatie, geschillen of matchfixing. Het ISR is een stichting die tuchtrecht spreekt op basis van overeenkomsten met de aangesloten organisaties en door het ISR in de statuten op te nemen van deze organisaties als tuchtrechtsprekend orgaan. Het ISR heeft geen bestuurlijke rol in de governance rondom de Dopingautoriteit.

Het ISR is operationeel opgesplitst in aanklagers en tuchtrechters. Voor andere onderwerpen van het tuchtrecht dan doping is de aanklager van het ISR de onderzoekende partij. Voor doping voert de Dopingautoriteit de onderzoeken uit. De aanklager verzorgt de aangifte bij de tuchtcommissie van het ISR. Hiervoor is gekozen omdat voorheen de sportbond de aanklagersrol op zich nam, terwijl de bond zich ook over de sporter wilde ontfermen tijdens de verdediging. Door de aanklagersrol bij het ISR te beleggen wordt voorkomen dat een sportbond in een dergelijke spagaat terecht komt. Het ISR vervult hiermee in de praktijk voornamelijk een administratieve rol, blijkt uit meerdere interviews.

De tuchtrechter spreekt vervolgens een vonnis uit. Respondenten geven aan dat het ISR als tuchtrechter een belangrijke rol speelt en zijn tevreden over hoe het ISR deze rol uitvoert. Wanneer kritiek wordt geuit op de hoogte van straffen door het ISR in de tuchtrechtspraak, geven respondenten wel aan dat het ISR voor de hoogte van de straf afhankelijk is van de kaders van de Code. Deze overwegend positieve houding ten opzichte van het ISR in het dopingtuchtrecht komt ook terug in onze enquête (zie figuur hieronder).

²⁷ ISR, *Aangesloten organisaties*. Te raadplegen op: <https://www.isr.nl/over-isr/aangesloten-organisaties>.



Figuur: Enquêteresultaat voor wat betreft de rol van het ISR in het dopingtuchtrecht.

3.3 Anders georganiseerde sport

Naast in sportbonden georganiseerde sport bestaat er ook de zogenoemde anders georganiseerde sport. Hieronder vallen bijvoorbeeld een deel van de vechtsporten, fitnesscentra en yogastudio's. Een deel van deze organisaties is sinds 2021 onder de Platform Ondernemende Sport (POS) georganiseerd.²⁸

3.3.1 Fitnesscentra

Fitnesscentra vallen niet onder het Nationale Dopingreglement, omdat ze zich hier niet aan hebben onderworpen. Toch wordt het tegengaan van dopinggebruik in fitnesscentra door VWS en de Dopingautoriteit als belangrijk gezien. Dit heeft twee redenen:

- ▶ Gebruik van dopinggeduide middelen wordt als gezondheidsrisico voor fitnessbeoefenaars gezien.
- ▶ Onderzoek toont aan dat het gebruik van dopinggeduide middelen in de fitnesswereld hoog is.²⁹

Voor zover fitnessbeoefenaars geen lid zijn van een sportbond vallen zij niet onder het dopingreglement. In de recreatieve sport, in het bijzonder onder cosmetische sporters, is het gebruik van dopinggeduide middelen het grootst.³⁰ Voor zover zij geen lid zijn van een sportvereniging, overtreden sporters die dergelijke middelen gebruiken om slanker of gespierder te worden geen verbodsbepaling – in strafrechtelijke, noch tuchtrechtelijke zin. Daarmee valt deze groep sporters buiten het bereik van de Wuab. Niettemin vormt het gebruik van spierversterkers en afslankpillen wel een volksgezondheidsprobleem; ook omdat deze middelen op internet vrij verkrijgbaar zijn zonder dat de gebruikers afdoende, betrouwbare kennis hebben en kunnen krijgen van hun werking en risico's.³¹

De bestrijding van het gebruik van dopinggeduide middelen onder fitnessbeoefenaars die louter om cosmetische redenen dergelijke middelen gebruiken, gaat dus niet om het doel van schone sport en *fair play*, maar om *harm reduction* en het voorlichten over gezondheidsrisico's. Een deel van de

²⁸ <https://www.ondernemendesportaanbieders.nl/>.

²⁹ Wassink et al. 2014. *Doping. De nuchtere feiten*.

³⁰ Met cosmetische sport wordt sportactiviteiten bedoeld die zijn gericht op het uiterlijk, dus afvallen van vet, aankomen van spieren of een combinatie daarvan.

³¹ Van Leiden et al, 2020

voorlichting voor fitness van de Dopingautoriteit is het programma 'Eigen Kracht', waarmee aandacht in fitnesscentra wordt gevraagd voor dopinggeduide middelen, gezondheid en verschillende trainingsprogramma's zonder dopinggeduide middelen te gebruiken. In 2021 werden door de Dopingautoriteit zelfs meer middelen voor 'Educatie Fitness' dan voor de voorlichting aan topsport besteed.

Bij fitnesscentra wordt dus geïnvesteerd in voorlichting van sporters, maar worden geen dopingcontroles uitgevoerd. Hier is immers geen (juridische) grondslag voor.

3.3.2 Anders georganiseerde competitiesport

Daarnaast zijn er ook sportorganisaties die niet bij NOC*NSF aangesloten zijn, maar wel aan nationale en internationale competities op topsportniveau deelnemen. Een voorbeeld hiervan is de vechtsport. De vechtsport is met de verschillende soorten die het kent inmiddels mondiaal een populaire sport. In Nederland is de vechtsport vrijwel niet als bond of vereniging bij NOC*NSF aangesloten en valt daarom niet onder het dopingreglement.³² Dit betekent dat er geen controles kunnen worden uitgevoerd. Alleen bij een deelname aan de olympische of paralympische spelen vallen deze sporters onder de WADC.

De Vechtsportautoriteit is probeert wel met de Dopingautoriteit tot een samenwerking te komen waarbij de Dopingautoriteit controleert bij competities. In de praktijk kent deze samenwerking nog enkele opstartproblemen. Hier wordt verder op ingegaan in 4.3.3

3.4 Betrekken van andere organisaties in het antidopingbeleid

Het antidopingbeleid kent meer aspecten dan alleen de Wuab en de Dopingautoriteit. Voor elementen van doping naast doping ter competitievervalsing, zijn samenwerkingen tussen de Dopingautoriteit en andere organisaties opgezet. Voor de aanpak van handel in doping is gepoogd samen te werken met organisaties die al een rol hebben in het tegengaan hiervan, maar waarvan het voor geen van de organisaties een hoofdtaak is. Deze versnipperde aanpak maakt het "moeilijk om scherp te krijgen wat de aard en omvang is van de illegale handel in doping in Nederland."³³

Samenwerkingsprotocollen met het OM, de politie, de FIOD en de NVWA³⁴

Tussen de DA, het OM, de politie, FIOD en de NVWA werd in het samenwerkingsprotocol vastgelegd dat er een uitwisseling van informatie zou plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van de wettelijke taken van de verschillende partijen.³⁵ De afspraak is dat VWS driemaal per jaar het 'Handel in Doping Intervisie' overleg organiseert.³⁶ Verder informeren partijen elkaar waar mogelijk binnen de wettelijke kaders over ontwikkelingen die de andere partijen bij de uitvoering van hun wettelijke taken kunnen helpen.³⁷ Deze kaders betekenen het volgende voor de informatie-uitwisseling tussen de partijen:³⁸

³² Met de Federatie Oosterse Vechtkunsten als uitzondering.

³³ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 543, nr. 17.

³⁴ Staatscourant 2019, 30 903.

³⁵ Staatscourant 2019, 30 903, art. 2.

³⁶ Staatscourant 2019, 30 903, art. 6.

³⁷ Staatscourant 2019, 30 903, art. 8.

³⁸ Staatscourant 2019, 30 903, art. 9-14.

- ▶ Het OM mag geen persoonsgegevens, bedrijfs- en/of zakengegevens met de Dopingautoriteit delen. Wel mag het bijvoorbeeld over trends, ontwikkelingen en strategische analyses informeren.
- ▶ De politie, de FIOD en de NVWA mogen geen politiegegevens aan de Dopingautoriteit verstrekken.
- ▶ Andersom mag de Dopingautoriteit wel informatie aan het OM en de politie, de FIOD en de NVWA verstrekken.

Samenwerkingsprotocol met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)³⁹

In het samenwerkingsprotocol is vastgelegd dat beide partijen zich inspannen “elkaar zoveel mogelijk te ondersteunen en te versterken in situaties waarin dat ten goede komt aan de uitvoering van hun respectievelijke wettelijke taken”.⁴⁰ Verder is afgesproken dat beide partijen een accounthouder kiezen die als strategische aanspreekpunt fungeert en een of meerdere contactpersonen voor inhoudelijke afstemming.⁴¹ Minimaal een keer per jaar vindt een ambtelijk overleg tussen de partijen plaats⁴² en minimaal een keer per twee jaar een bestuurlijk overleg tussen de Directeur beleid, Juridische zaken, communicatie en Bureau Opsporing en Boetes van de IGJ en de voorzitter van de Dopingautoriteit.⁴³ De partijen spraken af dat ze elkaar met informatie verzorgen die van belang kunnen zijn voor de uitoefening van de wettelijke taak. Voor zover mogelijk betreft dit ook persoonsgegevens.⁴⁴ Bijzondere persoonsgegevens mogen niet door de IGJ verstrekt worden. Net als informatie betreffend het medisch beroepsgeheim. Ook mag de opsporingsdienst van IGJ geen persoonsgegevens aan de Dopingautoriteit geven.

Convenant met de Douane

In het convenant met de Douane is vastgelegd dat de twee partijen elkaar zo goed mogelijk zouden ondersteunen en versterken.⁴⁵ Hiervoor verstrekt de Douane de gegevens en informatie die de Dopingautoriteit nodig heeft. Volgens de bijlage betreft de samenwerking situaties waarin de Douane stoffen aantreft die (vermoedelijk) als doping woorden aangeduid. Deze stoffen kunnen door de Douane geanalyseerd worden. Halfjaarlijks zouden de resultaten met de Dopingautoriteit gedeeld worden. De Douane mag geen opsporingsinformatie aan de Dopingautoriteit geven.

Praktijkwerking van de opgezette samenwerkingen

In interviews geven respondenten van de Dopingautoriteit dat de samenwerkingsprotocollen tot op heden geen sterke toevoeging zijn gebleken aan de dagelijkse praktijk. Het is immers zo dat deze samenwerking momenteel overlegvormen zijn, terwijl de Dopingautoriteit niet bevoegdheden is opsporingsinformatie van de samenwerkingspartners te ontvangen. Ook blijkt in de praktijk dat aangesloten organisaties niet altijd komen opdagen.

3.5 Juridische ondersteuning voor sporters in een Dopingzaak

De regelgeving op het gebied van doping is buitengewoon complex en vraagt veel kennis van privaatrecht, bestuursrecht en de WADC. Dat kost - bij juridische processen - veel geld. Atleten

³⁹ Staatscourant 2019, 33 683.

⁴⁰ Staatscourant 2019, 33 683, art. 3.

⁴¹ Staatscourant 2019, 33 683, art. 5.

⁴² Staatscourant 2019, 33 683, art. 6.

⁴³ Staatscourant 2019, 33 683, art. 7.

⁴⁴ Wuab art. 12.

⁴⁵ Convenant inzake de samenwerking tussen het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van VWS door de Douane, bijl. 6.

ontberen veelal voldoende ondersteuning daarbij om hierin als gelijke partij op te treden indien er sprake is van geschillen. Gesprekspartners geven aan dat hierom de kwaliteit van juridische ondersteuning in de verdediging van sporters als wisselend kan worden omschreven.

Om dit te verbeteren heeft NOC*NSF een fonds beschikbaar gesteld voor de juridische ondersteuning van sporters in dopingzaken. Uit deze zogenoemde bijdrageregeling kan maximaal €100.000,- per sporter worden uitgekeerd indien een sporter een rechtsbijstandsverzekering heeft. Anders is de maximale bijdrage uit de regeling €25.000,-.⁴⁶ Dit heeft er ook toe geleid dat afgelopen jaar het merendeel van de zaken met ondersteuning van een advocaat hebben plaatsgevonden.

3.6 Deelconclusies functioneren antidopingstelsel

Er bestaat geen centrale organisatie in het Nederlandse sportstelsel die verantwoordelijk is voor alle sporten en sportvormen

Het antidopingdomein kent veel verschillende partijen, met elk een eigen belangrijke verantwoordelijkheid in het antidopingbeleid. Er is echter niet een centrale organisatie die de partijen kan dwingen die verantwoordelijkheid te nemen.

Zo heeft NOC*NSF wel een rol als gesprekspartner met VWS, is het bij olympische spelen verantwoordelijk voor de sporters en is het de centrale federatie van sportorganisaties, maar kan het aangesloten sportorganisaties nergens toe dwingen. Het is NOC*NSF daarnaast ook bij sommige aangesloten bonden nog niet gelukt hen op andere wijze te ondersteunen of ertoe te bewegen het nationale dopingreglement op dezelfde wijze te implementeren.

Daarnaast is het voor VWS het momenteel geen beleidsdoel organisaties te bewegen zich te onderwerpen aan het dopingreglement.

De samenwerking bestaat momenteel nog uit moeizaam verlopende overleggen

Samenwerking met politie, OM, FIOD, IGJ, NVWA en Arbeidsinspectie is al geprobeerd, mede middels samenwerkingsprotocollen.⁴⁷ De samenwerkingsprotocollen zijn ook opgesteld, maar zijn desgevraagd nooit actief ingezet. Het knelpunt is dat de samenwerking gebaseerd is op uitwisseling van informatie, wat vraagt dat die uitwisseling is toegestaan en partijen elkaar daadwerkelijk ontmoeten. Beide voorwaarden zijn in de huidige situatie moeilijk in te vullen. De oorzaak daarvan ligt in belangrijke mate in het feit dat de Dopingautoriteit geen opsporingsbevoegdheid heeft en daarom niet bevoegd is bepaalde informatie van partners te ontvangen. Tevens kan ze daardoor ook de voor haar zo belangrijke rol van spin in het web niet goed vervullen.

In dezelfde brief gaf minister Bruins aan dat hij met de betreffende organisaties in gesprek zal gaan hoe zij "effectiever kunnen bijdragen aan de aanpak van de handel in doping."⁴⁸ En ook werden de samenwerkingsprotocollen daar genoemd als wijze om een betere aanpak van de entourage rondom de sporter vorm te geven. En hoewel de IGJ, NVWA of Arbeidsinspectie in staat is hier onderzoek naar te doen, mogen zij uitkomsten niet delen met de Dopingautoriteit. Dit staat een effectieve uitvoering van de samenwerking met de Dopingautoriteit in de weg.

⁴⁶ NOC*NSF (2029). Voorziening ondersteuning topsporters bij complexe juridische zaken. Via <https://pers.nocnsf.nl/voorziening-ondersteuning-topsporters-bij-complexe-juridische-zaken/>

⁴⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 543, nr. 17, p. 12.

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 543, nr. 17, p. 12.

/ 4 Doeltreffendheid Dopingautoriteit

4.1 Inleiding

De Dopingautoriteit heeft op basis van de Wuab, artikel 5, de formele taak tot het bestrijden van doping in de sport; het uitvoeren van het dopingcontroleproces; het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement en het geven van voorlichting over doping. De taak 'het bestrijden van doping in de sport' is de algemene, overkoepelende taakopdracht van de Dopingautoriteit. De andere drie taken zijn specifieke taken. Deze taken relateren aan activiteiten die de Dopingautoriteit uitvoert. Hieronder gaan we in op de specifieke taken: hoe de uitvoeringsprocessen zijn vormgegeven en hoe deze functioneren in de praktijk (4.2). We gaan verder in op de inzet van bevoegdheden door de Dopingautoriteit (4.3) en de mate waarin de Dopingautoriteit compliant is aan de internationale vereisten vanuit WADA (4.4).

4.2 Taakuitvoering kerntaken

4.2.1 Dopingcontroleproces

Toelichting uitvoering dopingcontroleproces

De Dopingautoriteit voert het dopingcontroleproces uit met als doel om vast te stellen of het geldende dopingreglement wordt overtreden. Sporters zijn doorgaans gebonden aan het dopingreglement van hun sportbond⁴⁹ en zijn daardoor (verenigingsrechtelijk) verplicht zich te houden aan de daarin gestelde regels.

Voor de uitvoering van het dopingcontroleproces neemt de Dopingautoriteit lichaamsmonsters (bloed en/of urine) af bij sporters binnen en buiten wedstrijdverband. In de meeste gevallen ging het om urinecontrole (2019: 2068; 2020: 1245; 2021: 1880). In andere gevallen ging het om de afname van bloedmonsters, bijvoorbeeld voor het biologisch paspoort van atleten (2019: 359; 2020: 260; 2021: 517).⁵⁰ De Dopingautoriteit bepaalt zelf welke sporters onderwerp zijn van een controle en draagt zorg voor de analyse van de monsters.⁵¹

De Dopingautoriteit voert twee soorten controles uit:

- ▶ dopingcontroles in het kader van het nationaal programma;
- ▶ dopingcontroles in opdracht en voor rekening van derden.⁵²

Voor het nationaal programma wordt jaarlijks een aantal dopingcontroles vastgesteld. De controles vanuit dit programma worden gefinancierd door een deel van de aan NOC*NSF uitgekeerde middelen van de Nederlandse Loterij. De Dopingautoriteit verdeelt het aantal beschikbare controles

⁴⁹ Deze reglementen zijn gebaseerd op het Nationaal Dopingreglement (NDR). Het NDR beschrijft onder meer de verschillende overtredingen en verboden stoffen en methoden. De bond-specifieke reglementen bevatten in aanvulling op het NDR soms aanvullende bepalingen.

⁵⁰ Getallen uit de Jaarverslagen Dopingautoriteit 2019-2021.

⁵¹ De analyse zelf worden verricht door een WADA-gecertificeerd laboratorium van de Universiteit Gent.

⁵² Onder andere de KNVB, maar ook een aantal andere sportorganisaties die controles specifiek inkopen voor internationale competities die in Nederland plaatsvinden.

vooraf over de sportbonden en hanteert daartoe een Testdistributieplan: een risicoanalyse die periodiek wordt herhaald.

De Dopingautoriteit heeft verder (voorgeschreven door de WADC) een Registered Testing Pool (RTP) ingericht. Sporters die zijn opgenomen in de RTP van de Dopingautoriteit moeten aan een aantal verplichtingen voldoen. Zij moeten voor het gebruik van medicijnen die op de dopinglijst staan dispensatie aanvragen bij de Geneesmiddelen Dispensatiecommissie Sporter Commissie (GDS-commissie) van de Dopingautoriteit. Zij moeten daarnaast hun verblijfsplek opgeven (de zogenoemde *whereabouts*) en een door de Dopingautoriteit georganiseerde educatiesessie volgen.⁵³

Resultaten van het Dopingcontroleproces

Uitgevoerde controles

De Dopingautoriteit voerde tussen 2019 en 2021 (de evaluatieperiode) gemiddeld zo'n 2.500 controles per jaar uit. De coronapandemie heeft er in 2020 en 2021 voor gezorgd dat het aantal begrote controles voor het nationaal programma niet is gerealiseerd. Niet alleen vonden er minder internationale en nationale evenementen in Nederland plaats, ook werden mogelijkheden voor uitvoering van controles door lockdowns en andere maatregelen ingeperkt.

Uitvoering dopingcontroles	2017	2018	2019	2020	2021
Dopingcontroles totaal	2.008	3.145	3.140	1.661	2.749
Waarvan onderdeel nationaal programma	2.408	2.257	2.427	1.505	2.397
Doelstelling nationaal programma	--	2.250	2.400	2.500	2.700
Doel gehaald	--	✓	✓	X	X

Figuur: Uitgevoerde dopingcontroles en verhouding tot doelstellingen over aantallen controles.⁵⁴

In theorie richt de controle zich op een groep van ongeveer 20.000 sporters die potentieel aan een dopingcontroleproces kunnen worden onderworpen; in de praktijk worden jaarlijks ongeveer 1.200 sporters aan een dopingcontroleproces onderworpen.⁵⁵

Afwijkende bevindingen

Het aantal afwijkende bevindingen (positieve testresultaten) over de afgelopen 10 jaar is af te lezen in onderstaande tabel. Hierin valt met name op dat het percentage afwijkende bevindingen gestaag afneemt. In deze evaluatie is niet onderzocht waarom het aantal afwijkende bevindingen daalt; al werd in meerdere interviews benoemd dat hier geen eenduidige verklaring voor bestaat.

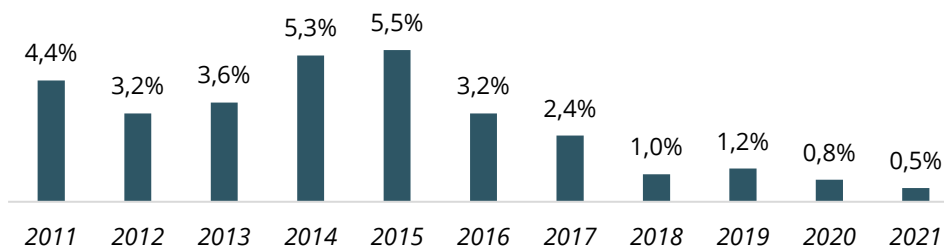
Slechts een klein aantal van de afwijkende bevindingen leidt tot een tuchtrechtelijke procedure of het aanhangig maken van de zaak bij de betreffende sportbond. Meestal is voor het aangetroffen middel bij een atleet medische dispensatie verleend, waardoor het dossier gesloten kan worden.

⁵³ Jaarverslag Dopingautoriteit 2021.

⁵⁴ Jaarverslagen Dopingautoriteit 2019-2021.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3.

Percentage afwijkende bevindingen



Figuur: Percentage afwijkende bevindingen in verhouding tot de uitgevoerde controles.⁵⁶

Zaakafhandeling	2019	2020	2021
Aanhangig gemaakte zaken	13	4	1
Zaken afgehandeld met schikking	2	1	1
Aantal beroepen	1	1	1

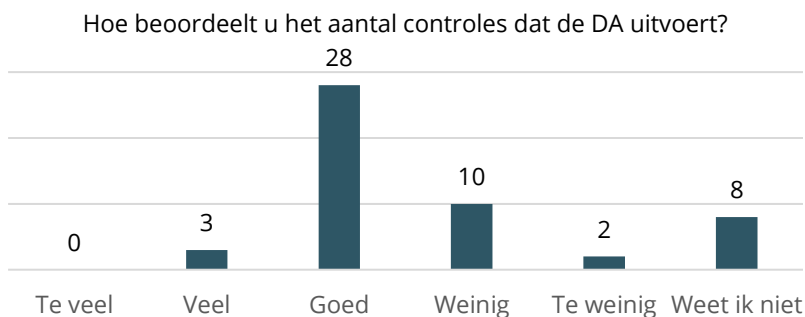
Figuur: Zaakafhandelingen volgend op afwijkende bevindingen⁵⁷

De Dopingautoriteit geeft aan dat een deel van de daling in aanhangig gemaakte zaken komt door het achteraf verlenen van medische dispensatie. Dit kan wanneer sporters wel recht blijken te hebben op medische dispensatie, maar hier nog niet eerder een aanvraag voor hebben ingediend.

Algemeen beeld dopingcontroleproces

Over de inrichting van het dopingcontroleproces zijn in deze evaluatie meerdere beelden opgehaald vanuit stakeholders. In gesprek met de atletencommissie van NOC*NSF wordt verder aangegeven dat de dopingcontroles, in vergelijking met internationale ervaringen transparant en duidelijk uitgevoerd worden. Dat uit zich onder andere in dat er heldere en voorspelbare procedures worden gevolgd. Ook geven de (ex-) topsporters in het interview aan over het algemeen positieve ervaringen te hebben met betrekking tot de omgang met sporters tijdens een testafname. Uit resultaten van de vragenlijst blijkt ook een overwegend positief beeld van stakeholders over de wijze waarop dopingcontroles worden uitgevoerd.

Verder wordt in gesprekken genoemd dat het aantal dopingcontroles dat door de Dopingautoriteit wordt uitgevoerd internationaal gezien op peil is. Het aantal controles dat de Dopingautoriteit uitvoert wordt door respondenten van de vragenlijst in het algemeen als goed aangemerkt, al zijn meerdere respondenten van mening dat het aantal (te) weinig is.



⁵⁶ Jaarverslag Dopingautoriteit 2021.

⁵⁷ Jaarverslagen Dopingautoriteit 2019-2021.

Aandachtspunten dopingcontroleproces

In deze evaluatie komen ook enkele aandachtspunten naar voren met betrekking tot het dopingcontroleproces:

- ▶ In het kader van onafhankelijkheid heeft WADA bij de laatste compliance audit van de Dopingautoriteit aangekaart dat het dopingcontroleproces voor voetbal niet volledig aan de vereisten uit de code voldoet.⁵⁸ Deze kritiek komt voort uit de praktijk waarbij voor voetbal middels loting wordt bepaald hoe de testcapaciteit wordt ingezet. De Dopingautoriteit heeft dus in het voetbal geen eigen zeggenschap over waar zij controleert. De Dopingautoriteit heeft inmiddels zowel in gesprek met AEF als in de media aangegeven dit voortaan te doen op basis van eigen risicoanalyse en intelligence.⁵⁹
- ▶ In enkele interviews wordt aangegeven dat er weinig sprake is van afstemming tussen instanties in het plannen van controles. Naast controles vanuit de Dopingautoriteit, zijn topsporters ook geregeld onderwerp van controles vanuit internationale sportfederaties. In interviews worden voorbeelden aangedragen van sporters die op korte termijn door verschillende instanties gecontroleerd worden. Betere afstemming tussen de instanties, bijvoorbeeld door het uitwisselen van testdistributieplannen, is hier vanuit het perspectief van de sporter gewenst. Echter is dit in de praktijk lastig tot stand te brengen, omdat de verschillende organisaties in onafhankelijkheid moeten werken.

Feitelijk dopinggebruik

Een fundamentele punt van aandacht is het de verhouding tussen het aantal dopinggevallen dat de Dopingautoriteit weet op te sporen en het feitelijke dopinggebruik onder de doelgroep van het antidopingbeleid. In verschillende onderzoeken is geprobeerd in kaart te brengen hoeveel dopinggebruik voorkomt in de sport. In 2020 is onderzocht wat de prevalentie van dopinggebruik in Nederland is.⁶⁰ Dit onderzoek schat dat 12,5% van de sporters doping gebruikt. In de verschillende interviews is deze 12,5% ook door respondenten benoemd. Om de discussie zuiver te voeren, is het van belang aan te geven dat de onzekerheidsmarge voor deze inschatting tussen 3,0% en 24,7% ligt en dat deze grote marge komt door de gehanteerde methode en de grootte van de steekproef.⁶¹

Het percentage afwijkende bevindingen dat de Dopingautoriteit opspoorde is gezien die onzekerheidsmarge niet scherp te vergelijken met de 12,5%. Wel kan met enige waarschijnlijkheid gesteld worden dat de Dopingautoriteit niet alle gevallen van doping weet op te sporen. Er is immers een aanzienlijk verschil waar te nemen tussen de bevindingen van het prevalentieonderzoek en de afwijkende bevindingen door de Dopingautoriteit, ook wanneer de ondergrens van de onzekerheidsmarge wordt aangehouden.

Hoewel moeilijk vast te stellen, is er in wetenschappelijke literatuur daarbij overeenstemming dat het feitelijke dopinggebruik veel hoger ligt dan de gevonden positieve gevallen in officiële controles. Daar tegenover staat dat het percentage afwijkende bevindingen van de Dopingautoriteit vergelijkbaar is met de meeste andere landen.⁶² De lastig te bepalen discrepantie tussen het feitelijke en het opgespoord dopinggebruik maakt het moeilijk om harde uitspraken te doen over de mate van doeltreffendheid van het dopingcontroleproces. Daarnaast is het de vraag in hoeverre de

⁵⁸ Final Audit Corrective Action Report – Compliance Audit Program (2020).

⁵⁹ Zie ook: <https://nos.nl/artikel/2444380-dopingbeleid-profvoetbal-opgeschud-meer-gerichte-en-onafhankelijke-controles>

⁶⁰ Balk, L. en Dopheide, M. (2021). *Dopinggebruik in de Nederlandse topsport*. Utrecht: Mulier Instituut.

⁶¹ Ibidem, p. 19.

⁶² WADA Anti-Doping Testing Figures 2021.

Dopingautoriteit hier een grote invloed op heeft, mede omdat het dopingcontroleproces bijna volledig wordt voorgeschreven door WADA.⁶³

4.2.2 Verzamelen en onderzoeken informatie dopingovertredingen

Toelichting processen rondom informatieverzameling en onderzoek

De Dopingautoriteit heeft vanuit de Wuab de specifieke taak tot het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement. De memorie van toelichting van de Wuab beschrijft deze taak als de uitvoering van intelligence- en investigationsactiviteiten.⁶⁴ Deze taak is gebaseerd op artikel 5.7 van de WADC:

"Anti-Doping Organizations shall have the capability to conduct, and shall conduct, investigations and gather intelligence as required by the International Standard for Testing and Investigations."

Waar het gebruik van doping door een individuele sporter goed kan worden opgespoord via het dopingcontroleproces, zijn andere dopingovertredingen beter op te sporen bij wijze van het verzamelen en onderzoeken van 'non-analytische' antidopingintelligence- en informatie.⁶⁵ Hierbij kan gedacht worden aan overtredingen van het dopingreglement zoals manipulatie van het dopingcontroleproces, het bezit van dopinggeduide middelen, handel in doping of toediening ervan.

Activiteiten in het kader van intelligence en investigations beslaan onder andere het verzamelen van informatie in het kader van onderzoeken naar dopingovertredingen; het afnemen van interviews en verklaringen; de collectie en analyse van data en het opstellen van rapportages.⁶⁶

Belangrijke bronnen van data zijn mediaberichten en andere open bronnen van data, bijvoorbeeld over opvallende prestaties van sporters. Daarnaast zijn bevindingen van dopingcontroleofficials een bron van informatie. Inzichten uit deze data worden gebruikt ten behoeve van:

- ▶ de inschatting van het dopingrisico bij de verschillende sporten en disciplines;
- ▶ de planning van dopingcontroles binnen en buiten wedstrijdverband;
- ▶ de opsporing van overtredingen van het dopingreglement;
- ▶ de inhoudelijke vormgeving en voorbereiding van tuchtprocedures;
- ▶ het duiden van meldingen;
- ▶ eigen waarnemingen en de aanvullingen op bestaande dossiers, niet zijnde tuchtprocedures.

In het kader van informatieverzameling en onderzoek naar dopingovertredingen, heeft de Dopingautoriteit hiernaast op haar website een anoniem meldpunt waar bezoekers melding kunnen doen van mogelijke dopingovertredingen. Het aantal ontvangen meldingen over de afgelopen jaren is af te lezen in onderstaande tabel. De meldingen gaan over signalen of vermoedens van dopinggebruik, handel in doping en het faciliteren van dopinggebruik.

	2017	2018	2019	2020	2021
Ontvangen meldingen	23	47	25	17	21

Figuur: Ontvangen meldingen over mogelijke overtredingen.⁶⁷

⁶³ Wetenschappelijke publicaties in dit kader zijn o.a.: De Hon, O., Kuipers, H., van Bottenburg, M. (2014). Prevalence of Doping Use in Elite Sports: A Review of Numbers and Methods; De Hon, O. (2016) Striking the right balance; Effectiveness of Anti-Doping policies. PhD thesis Utrecht University.

⁶⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3

⁶⁵ World Anti-Doping Code International Standard Testing and Investigations (2021)

⁶⁶ Jaarverslag Dopingautoriteit 2021, p. 30.

⁶⁷ Jaarverslagen Dopingautoriteit 2019-2021.

Algemeen beeld stakeholders intelligence- en investigationstaken

Vanuit het bovenstaande is op te maken dat de Dopingautoriteit – naast het primaire dopingcontroleproces – de nodige processen heeft ingericht voor de uitvoering van intelligence- en investigationstaken. De Dopingautoriteit verricht hiermee inspanningen op dit vlak die vanuit de International Standard for Testing and Investigations (ISTI) van haar worden verwacht.

De Dopingautoriteit geeft in gesprekken aan veel belang te hechten aan het geven van voldoende prioriteit aan intelligence- en investigationstaken. Het dopingcontroleproces is volgens de Dopingautoriteit slechts één aspect van de dopingaanpak. Het aanvullend verzamelen en onderzoeken van informatie wordt van essentieel belang gevonden om dopingovertredingen ‘bij de bron’ aan te pakken. Inmiddels is de Dopingautoriteit ook bezig de opsporingstaak te scheiden van de intelligencetaak, door hier twee verschillende afdelingen voor in te richten.

Aandachtspunten intelligence- en investigationstaken

Uit gesprekken komt naar voren dat de mate waarin de Dopingautoriteit haar intelligence en investigationstaken doeltreffend kan uitvoeren in de praktijk beperkt wordt door (mogelijkheden voor) samenwerking met andere actoren. De dopingautoriteit geeft aan dat samenwerking met relevante partijen van groot belang is om doping gerelateerde informatie te verzamelen en te onderzoeken.

Om samenwerking te faciliteren zijn samenwerkingsprotocollen opgesteld met ketenpartners, mede gericht op het opsporen van handel in doping. Echter, volgens de Dopingautoriteit staat lage prioriteit voor dit onderwerp bij ketenpartners samenwerking in de weg. We bespraken dit aandachtspunt in paragraaf 3.3.3.

4.2.3 Voorlichting

Uitvoering voorlichting en educatie

De derde specifieke taak van de Dopingautoriteit is het geven van voorlichting over doping (Wuab, artikel 5). De huidige WADC en de Internationale Standaard voor Educatie (ISE) bepalen dat antidopingorganisaties een educatieprogramma moeten ontwikkelen, implementeren, monitoren en evalueren. In Nederland is dit het Nationaal Educatieprogramma.⁶⁸

Het algemene educatiedoel binnen de topsport is het versterken van het schone-sport-gedrag in de Nederlandse topsport. De beoogde impact is dat hierdoor minder topsporters bewust of onbewust een dopingovertreding begaan. Onder het Nationaal Educatieprogramma vallen alle educatieactiviteiten van de Dopingautoriteit.⁶⁹ Deze activiteiten zijn hieronder verder toegelicht.

Educatie topsporters

Samen met NOC*NSF heeft de Dopingautoriteit voor topsporters de Doorlopende Leerlijn Schone Sport (DLDS) ontwikkeld. Hierbinnen zijn drie educatiemodules: Brons, Zilver en Goud.⁷⁰ Doelgroepen zijn topsporters, aankomende topsporters, ouders, begeleiders en coaches op meerdere niveaus.⁷¹ De educatiemodules worden door de Dopingautoriteit ter beschikking gesteld aan de sportbonden en -verenigingen. Deze modules bevatten e-courses via een digitaal E-learningplatform. De

⁶⁸ Jaarverslag Dopingautoriteit 2020; WADC 2021 art. 18; *International Standard for Education* 2021.

⁶⁹ Educatieplan topsport Dopingautoriteit (2021)

⁷⁰ Aansluitend op het Canadese LTAD-model, Educatieplan Dopingautoriteit 2021, p. 5-6.

⁷¹ Educatieplan topsport Dopingautoriteit 2021, p. 8-13.

sportbonden en -verenigingen geven deze e-courses aan hun topsporters. Op aanvraag kan de Dopingautoriteit ook een fysieke voorlichtingssessie verzorgen.

Educatiemodules voor topsporters	2017	2018	2019	2020	2021
Fysieke educatiesessies	91	84	83	31	46
Afgeronde E-learningmodules	608	1.892	2.799	3.304	5.180

Figuur: Aantal afgeronde educatiemodules voor topsporters.⁷²

Ook organiseert de Dopingautoriteit jaarlijks een sessie voor sportbonden om hen bij te praten over ontwikkelingen op antidopingbeleid en educatie. Voor sportbonden heeft de Dopingautoriteit tevens een e-learningmodule ontwikkeld.

De Dopingautoriteit is daarnaast initiatiefnemer van het programma BE PROUD. Dit programma richt zich op het versterken van de juiste sportwaarden. In 2021 zijn in totaal 36 organisaties aangesloten bij BE PROUD. In het kader van dit programma verstrekt de Dopingautoriteit algemene informatie aan topsporters en sportbegeleiders tijdens sportevenementen.⁷³

Informatievoorziening topsporters

Verder informeert de Dopingautoriteit sporters met de "Dopingwaaier App" die sinds eind 2013 bestaat over medicijnen en voedingssupplementen en of ze deze mogen gebruiken volgens de dopinglijst. Tot eind 2021 is de app rond 40.000 keer gedownload.⁷⁴ Verder kunnen sporters in de database NZVT (Nederlands Zekerheidssysteem Voedingssupplementen Topsport) 'veilige' batches van supplementen vinden.⁷⁵ Voor specifieke vragen is er een Dopinginformatielijn waar sporters vragen kunnen stellen die met doping te maken hebben. Het is mogelijk om contact op te nemen via e-mail of via WhatsApp. Informatie over doping is verder ook te vinden op de website van de dopingautoriteit zelf, zoals de dopinglijst, op doping.nl of op de social mediakanalen van de Dopingautoriteit.

Voorlichting buiten topsport

De activiteiten op het gebied van educatie en voorlichting zijn niet alleen gericht op topsporters, maar ook fitnessbeoefenaars zijn een van de speerpunten van het educatieprogramma. Fitness hoort bij de anders-georganiseerde sport, waardoor sportbeoefenaars niet onder het dopingreglement vallen en niet gecontroleerd kunnen en hoeven te worden. De aandacht van de Dopingautoriteit voor het gebruik van dopinggeduide middelen is voor fitnessbeoefenaars niet gebaseerd op een *fair play*-ideaal, maar om *harm reduction* en gezondheidsrisico's. Uit onderzoek blijkt dat het gebruik van anabole steroïden en andere spierversterkende en afslankmiddelen die op de dopinglijst staan in de fitness hoog is.⁷⁶ Een initiatief van de Dopingautoriteit op het gebied van voorlichting buiten de topsport, is het programma 'Eigen Kracht'.⁷⁷

⁷² Jaarverslagen Dopingautoriteit 2019-2021.

⁷³ Jaarverslag Dopingautoriteit 2021.

⁷⁴ Jaarverslag Dopingautoriteit 2021.

⁷⁵ <https://www.dopingautoriteit.nl/nzvt/database>. De Dopingautoriteit kijkt hiervoor naar of concentraties van bepaalde stoffen niet hoger zijn dan vastgestelde waarden. Als die concentraties de vastgestelde waarde niet overschrijden, wordt een supplement als veilig aangemerkt in de zin dat er geen risico op een dopingovertreding is.

⁷⁶ Zie de publicatie *Dopingautoriteit, Prestatie bevorderende middelen bij fitnessbeoefenaars* (2009).

⁷⁷ <https://www.eigenkracht.nl/>.

Wetenschappelijk onderzoek

Onder voorlichting valt ook het mogelijk maken en ondersteunen van wetenschappelijk onderzoek. In het Meerjarenbeleidsplan 2020-2022 stelt de Dopingautoriteit dat het uitvoeren en mogelijk maken van wetenschappelijk onderzoek hoort bij de wettelijke taak 'voorlichting'. Dit is zowel terug te zien in de financiële steun aan onderzoek (€ 70.500,- per jaar⁷⁸) als in hoe medewerkers van de Dopingautoriteit deelnemen aan begeleidingscommissies van deze onderzoeken.

Algemeen beeld voorlichting en educatie

Uit het educatieplan van de Dopingautoriteit is op te maken dat zij haar voorlichtingstaak voortvarend heeft opgepakt. De Dopingautoriteit zet in op verschillende doelgroepen met een aanbod van fysieke en online educatievormen. Hierbij heeft de Dopingautoriteit ervoor gekozen een groot deel van de uitvoering van de voorlichtingstaak bij de sportbonden en -verenigingen te beleggen, omdat de bonden zicht hebben op wie de voorlichting nodig hebben. Met de verschillende onderdelen van het educatieplan voldoet de Dopingautoriteit aan de ISE.

Door respondenten in deze evaluatie wordt het belang van educatie en voorlichting met betrekking tot doping breed gedeeld. Gesprekspartners noemen de Dopingautoriteit internationaal gezien een voorloper op dit gebied en achten de inhoudelijke expertise van de Dopingautoriteit op orde. De Dopingautoriteit blijkt hiermee – binnen de beschikbare middelen – een waardevol en breed gedeeld educatieplan te hebben ingesteld. Dit beeld wordt gereflecteerd in de vragenlijst, waarbij respondenten de inhoud, reikwijdte en hoeveelheid aan educatie en voorlichting veelal positief beoordelen.

Aandachtspunten voorlichting en educatie

Afhankelijkheid sportbonden

Overeenkomstig de ISE heeft de Dopingautoriteit haar activiteiten op het gebied van educatie voor 2021 geëvalueerd. Daaruit kwam onder meer naar voren dat de afhankelijkheid van bonden een grote uitdaging is voor de doeltreffendheid van voorlichting en educatie. Sportbonden zijn immers zelf verantwoordelijk voor het verzorgen van educatie voor hun leden. De Dopingautoriteit speelt primair een faciliterende en stimulerende rol, door het aanbieden van modules. Uit gesprekken die de Dopingautoriteit en NOC*NSF voerden met bonden bleek dat de implementatie van structurele educatie sterk verschilt per sportbond.⁷⁹

Het huidige construct waarin de bonden verantwoordelijk zijn voor het verzorgen van educatie, wordt ook in interviews voor deze evaluatie aangehaald als knelpunt. Tot op heden lukt het niet alle bonden de educatie goed uit te voeren. Ook bestaan er geen te handhaven afspraken over het bereik dat bonden moeten nastreven. Gesprekspartners zien hierin een risico op een te 'vrijblijvend' karakter van educatie.

Een voorbeeld hiervan is de verplichting voor topsporters en hun begeleiders die willen deelnemen aan de olympische en paralympische spelen voor het afronden van E-learnings. In 2020 hebben uiteindelijk 71% (olympische spelen) en 61% (paralympische spelen) aan een E-learning deelgenomen.⁸⁰ Sancties voor sporters voor het niet afronden van de verplichte trainingen zijn er niet. Ook zijn er geen sancties voor de bonden die de afgesproken trainingen niet (volledig) hebben georganiseerd.

⁷⁸ Jaarverslag Dopingautoriteit 2021.

⁷⁹ Educatieplan topsport Dopingautoriteit 2021.

⁸⁰ Raad van Advies, 9 december 2021 en Rapportage Kwartaal 3-2021.

Beschikbare capaciteit voor voorlichting en educatie

Een tweede uitdaging met betrekking tot educatie is de capaciteit van de Dopingautoriteit voor deze taak. Gesprekspartners geven in dit kader aan dat het bereiken van de doelgroepen meer tijd kost dan de Dopingautoriteit tot haar beschikking heeft. Ook bij het in kaart brengen en binden van de doelgroepen zit een gat wat met huidige inspanningen niet gemakkelijk wordt overbrugd, terwijl die binding cruciaal is voor het slagen van een doorlopende leerlijn. Uit de evaluatie van educatieactiviteiten van de Dopingautoriteit voor 2021 bleek dat de Dopingautoriteit geen duidelijk beeld had van de grootte van de doelgroepen, waardoor geen goede inschatting kon worden gemaakt in hoeverre ze bereikt worden.⁸¹

In het educatieplan is verder opgenomen dat de Dopingautoriteit voornemens is de doelgroepen en de effectiviteit van educatieactiviteiten beter in kaart te brengen. Ook gaat de Dopingautoriteit in gesprek met bonden om de implementatie van het educatieplan verder te stimuleren.⁸² Enkele gesprekspartners geven aan dat zij meerwaarde zien in een grotere rol van de Dopingautoriteit in het zelf verzorgen van educatiesessies op locatie, ten behoeve van de doeltreffendheid van het educatieplan. Tot slot wordt door meerdere respondenten in de vragenlijst genoemd dat meer aandacht nodig is voor onbewust dopinggebruik, in het bijzonder van jonge sporters.

4.3 Bevoegdheden

4.3.1 Formele bevoegdheden Dopingautoriteit

De Dopingautoriteit heeft een bewust gekozen breed geformuleerde algemene taak

Het bestrijden van doping in de sport is de algemene, overkoepelende taakopdracht van de Dopingautoriteit. De taakstelling van de Dopingautoriteit is – vanuit die overkoepelende taak bezien – breed geformuleerd. Desgevraagd geven gesprekspartners van het ministerie van VWS (als opdrachtgever) aan dat de overkoepelende wettelijke taak bewust breed is neergezet, omdat de Dopingautoriteit hiermee binnen het huidige wettelijke kader gemakkelijk aanvullende eisen vanuit WADA met een nieuwe Code kan uitvoeren.

In een context waarin veranderende internationale eisen vanuit WADA een grote rol spelen, wordt het van belang geacht dat de Dopingautoriteit hier snel op kan inspelen. Met de brede taakstelling wordt gezorgd voor voldoende juridische ruimte of wendbaarheid: de Dopingautoriteit kan immers nieuwe opdrachten uitvoeren c.q. voldoen aan aanvullende eisen, zonder dat er eerst middels een wetwijziging een nieuwe specifieke taak aan de Dopingautoriteit moet worden toegekend.

Precieze formulering taken en bevoegdheden Dopingautoriteit

De Dopingautoriteit is voor de uitvoering van het dopingcontroleproces bevoegd tot (artikel 6. eerste lid):

- ▶ a. het beoordelen van verzoeken tot dispensatie, alsmede het verlenen van dispensatie;
- ▶ b. het nemen van besluiten over de samenstelling van de topsportgroep;
- ▶ c. het selecteren en aanwijzen van de personen bij wie lichaamsmonsters zullen worden afgenomen;
- ▶ d. het afnemen, verzamelen en analyseren van lichaamsmonsters;

⁸¹ Educatieplan topsport Dopingautoriteit (2021)

⁸² Ibid.

- ▶ e. het beheren van de resultaten van het laboratoriumonderzoek; en
- ▶ f. het deelnemen aan tuchtrechtelijke procedures.

De Dopingautoriteit is voor de uitvoering van haar wettelijke taken verder bevoegd tot (artikel 6, tweede lid):

- ▶ a. het verwerken van persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid;
- ▶ b. het verzamelen en verwerken van verblijfsgegevens van de topsportgroep; en
- ▶ c. het verstrekken van persoonsgegevens, waaronder gegevens over gezondheid, aan sportorganisaties ten behoeve van de uitvoering van het dopingcontroleproces.

Missie Dopingautoriteit

De Dopingautoriteit verwoordt de missie als "het realiseren van dopingvrije sport in Nederland."⁸³ Voor haar taakuitvoering beschikt de Dopingautoriteit op basis van de Wuab (artikel 6) over verschillende formele bevoegdheden. Onderdeel van deze evaluatie is de inzet van deze bevoegdheden door de Dopingautoriteit.

4.3.2 Inzet van bevoegdheden

Respondenten geven aan dat, naar wat zij zien en meemaken, de Dopingautoriteit haar bevoegdheden rechtmatig en zorgvuldig inzet en daartoe de juiste kennis en expertise bezit. De Dopingautoriteit staat bekend als een professionele organisatie. Dit bespreken we grotendeels in het deel over taakuitvoering. In interviews over het functioneren van de Dopingautoriteit is de inzet van enkele bevoegdheden besproken. Deze bevindingen zijn hieronder weergegeven en hebben betrekking op het beoordelen en verlenen van dispensatie, het samenstellen van de topsportgroep en de deelname aan tuchtrechtelijke procedures.

Beoordelen en verlenen van dispensatie

Om medische redenen kan voor het gebruik van medicijnen die op de dopinglijst staan dispensatie worden verleend. Verzoeken hiertoe worden ingediend bij de vaste commissie Geneesmiddelen Dispensatie Sporter (GDS), die vervolgens de verzoeken beoordeelt. In de tabel hieronder is het aantal toegewezen en niet toegewezen dispensatieverzoeken af te lezen over de afgelopen jaren.

Dispensatieverzoeken	2017	2018	2019	2020	2021
Toegewezen	125	126	118	86	108
Niet toegewezen	5	12	15	12	5

Sporters geven in een interview aan dat het gebruik van medicijnen of supplementen een ingewikkelde kwestie kan zijn. De dopinglijst is uitgebreid en voor individuele sporters is niet altijd bekend wat wel en niet is toegestaan. De consequenties wanneer een fout wordt gemaakt, zijn daarbij potentieel groot. De Dopingautoriteit ondersteunt hierin met behulp van een Dopingwaaier app en een gedetailleerde lijst van 'schone' supplementen. In een interview wordt aangegeven dat de Dopingautoriteit ook goed benaderbaar is voor vragen over bijvoorbeeld medicatie.

Samenstellen topsportgroep

De samenstelling van de topsportgroep en het opstellen van het testdistributieplan is van essentieel belang voor de effectiviteit van de Dopingautoriteit. Aan de hand hiervan wordt bepaald wie er

⁸³ <https://www.dopingautoriteit.nl/dopingautoriteit>

gecontroleerd wordt en met welke intensiteit. De Dopingautoriteit geeft in interviews aan dat voor zowel het samenstellen van de topsportgroep als het opstellen van het testdistributieplan WADA strikte vereisten oplegt.

Het testdistributieplan komt tot stand op basis van verschillende criteria (o.a. dopingcijfers, fysieke kenmerken, financiële belangen, intelligentie) en dit leidt tot een indicatie voor het dopingrisico.⁸⁴ Het dopingrisico wordt gekoppeld aan de intensiteit van testen. De Dopingautoriteit geeft in een interview aan dat zij in de ogen van WADA een gedegen testdistributieplan opstelt, mede door het meenemen van veel verschillende criteria in de risicoanalyse.

Voor de samenstelling van de topsportgroep stelt WADA dat de internationale sporters primair de doelgroep zijn voor internationale federaties. Internationale federaties verzorgen dus de dopingcontroles voor deze groepen. Het niveau daaronder is in principe de primaire doelgroep van de NADO zoals de Dopingautoriteit.

De Dopingautoriteit ziet echter voor zichzelf ook een verantwoordelijkheid voor het testen van de internationale sporters, omdat zij niet blind wil vertrouwen op het dopingcontroleproces van internationale federaties. Aanvullend zal de Dopingautoriteit per 2023 een testing pool inrichten voor sporters die net buiten de kaders van de huidige topsportgroep vallen, bijvoorbeeld talenten en voor sporten met een lager risicoprofiel.

Deelname aan tuchtrechtelijke procedures

De rol van de Dopingautoriteit in tuchtrechtelijke procedures is formeel die van onderzoekende partij. De Dopingautoriteit levert de bewijsvoering aan. De formele aanklagersrol is belegd bij het ISR, volgens de deling in hun organisatie tussen aanklager en tuchtrechter.

De facto wordt de aanklagersrol grotendeels ingevuld door de Dopingautoriteit, omdat deze het onderzoek uitvoert, zaken kan seponeren en schikkingen treft. Dit is een rol die van een NADO wordt verwacht vanuit de Code en is vastgelegd in het NDR. Enkele respondenten geven aan dat deze bevoegdheid niet expliciet in de Wuab staat vermeld. De Wuab vermeld slechts dat de Dopingautoriteit bevoegd is deel te nemen aan tuchtrechtelijke procedures en dit Code-conform moet doen, waaruit te halen valt dat schikkingen hier een onderdeel van zijn.

Gesprekspartners vinden deze rolverdeling in de praktijk problematisch. Zeker omdat het ISR alleen administratief/formeel de aanklagersrol vervult, benoemen enkele respondenten of deze rol niet beter formeel bij de Dopingautoriteit kan worden belegd. In de praktijk heeft dit nog niet tot knelpunten geleid, maar enkele respondenten geven aan dat het helpt wanneer hier expliciet een uitspraak over wordt gedaan. Veranderen van deze regeling zou wel grote administratieve gevolgen hebben, omdat deze wijziging een aanpassing in de statuten van alle bij het ISR aangesloten sportbonden behoeft.

Verwerking persoonsgegevens

Hoewel de Dopingautoriteit een wettelijke basis heeft voor het uitvoeren van dopingcontroleproces, inclusief de bevoegdheid tot het verwerken van persoonsgegevens, zijn er ook commerciële aanbieders van dopingcontroles. Sportorganisaties of -evenementen kunnen ervoor kiezen het dopingcontroleproces te laten verzorgen door een commerciële testorganisatie. De basis voor het

⁸⁴ De Dopingautoriteit heeft t.b.v. van deze evaluatie een beschrijving gedeeld van de risicoanalyse die wordt uitgevoerd om het testdistributieplan op te stellen.

verwerken van persoonsgegevens wordt dan gevormd op grond van een overeenkomst. De Dopingautoriteit ziet hierin een risico, omdat sportbonden geen persoonsgegevens mogen verwerken die zij ontvangen van commerciële organisaties. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden op welke schaal dit gebeurt en de mate waarin commerciële aanbieders een risico vormen voor de doelen van de Wuab, dan wel het beschermen van de rechtspositie van de sporter.

4.3.3 Reikwijdte bevoegdheden

De Dopingautoriteit ziet dat haar bevoegdheden op een paar onderwerpen geen letterlijke vertaling zijn van de Code. Naar hun inschatting veronderstelt (of eist) de Code op deze onderwerpen verder reikende bevoegdheden dan waar VWS met de vormgeving van de Wuab voor gekozen heeft. We werken hieronder twee concrete voorbeelden hiervan uit.

Testing authority

De Dopingautoriteit stelt op basis van de Code dat het *testing authority* dient te hebben. Dit leggen zij uit als dat de Dopingautoriteit in staat moet zijn alle sporters te controleren die ondergaan, ingezetene, licentiehouders of lid zijn van een sportorganisatie van het land van de NADO, of die in dat land aanwezig zijn. De Dopingautoriteit heeft die autoriteit strikt genomen niet, omdat de wettelijke taak van de Dopingautoriteit alleen betrekking heeft op sporters die gebonden zijn aan een dopingreglement. Met de Nederlandse invulling van de Code en het UNESCO-verdrag is immers gekozen de controle op het gebruik van dopinggeduide middelen slechts een verantwoordelijkheid van de Dopingautoriteit te maken wanneer de betreffende sport zelf het gebruik van dopinggeduide middelen te verbieden. Over sporters waar dat niet voor geldt, heeft de Dopingautoriteit dus geen autoriteit.

Controle op dopinggeduide middelen in anders georganiseerde competitiesport

Zoals eerder besproken is controle op dopinggeduide middelen in fitnesscentra of buiten wedstrijdverband geen doel of taak van de Dopingautoriteit. Hoewel hier sprake is van een maatschappelijk vraagstuk, is de aanpak daarvan niet een onderdeel van het zorgen voor een eerlijke sport, maar een gezonde sport. Hierom heeft VWS de Dopingautoriteit opdracht gegeven in te zetten op voorlichting.⁸⁵

Een meer complexe categorie is de anders georganiseerde competitiesport. Een concreet voorbeeld hiervan is de vechtsport. Zo heeft bijvoorbeeld de Vechtsportautoriteit de Dopingautoriteit gevraagd dopingcontroles uit te voeren bij vechtsportwedstrijden. Hiervoor heeft de Vechtsportautoriteit zich ook aangesloten bij het ISR. In de praktijk geeft dit echter problemen doordat de Vechtsportautoriteit strikt genomen geen 'sportorganisatie' is zoals gedefinieerd in de Wuab en omdat de administratieve processen nog niet robuust genoeg zijn om in ieder geval de binding van sporters aan het dopingreglement te garanderen.

Momenteel past de wijze waarop de Vechtsportautoriteit is georganiseerd en de wijze waarop het de interne processen heeft vormgegeven niet binnen de manier waarop de Dopingautoriteit volgens de Wuab wordt geacht te werken.

⁸⁵ Hoe dat gebeurt, werken we verder uit in hoofdstuk 4.

De wens het gebruik van dopinggeduide middelen te verbieden bij wet

Vanuit respondenten met verschillende achtergronden in het antidopingstelsel is de wens uitgesproken het gebruik van dopinggeduide middelen te verbieden bij wet. Respondenten verwachten dat daarmee sommige praktische knelpunten in het huidige antidopingbeleid verholpen worden. Hoewel onderzoek naar de wenselijkheid van een wettelijk verbod van dopinggebruik strikt genomen geen onderdeel van onze opdracht uitmaakt, is dit dermate vaak ter tafel gekomen, dat wij ons genoodzaakt voelen hierop te reflecteren.

Momenteel zijn niet alle aangesloten sportbonden en -verenigingen in staat de interne procedures op zo'n manier vorm te geven dat elke sporter en de entourage aan het dopingreglement is onderworpen. Daarbij komt dat het sportstelsel niet in staat is deze bonden en verenigingen te dwingen hun interne procedures te verbeteren om dit wel te laten slagen. De reden waarom dit niet lukt wordt door respondenten gevonden in de complexe inrichting van het Nederlandse sportstelsel en het feit dat NOC*NSF geen hiërarchische positie heeft ten opzichte van de aangesloten sportbonden en -verenigingen en NOC*NSF zich dus niet dwingend kan opstellen ten opzichte van deze partijen.

Beoogde uitwerking van wettelijk verbod op gebruik van dopinggeduide middelen

De exact beoogde werking en uitwerking van het verbod van het gebruik van dopinggeduide middelen is nooit geëxpliciteerd. In algemene zin wordt bedoeld dat zodra dopinggebruik verboden is en de Dopingautoriteit de bevoegdheid krijgt het gebruik ervan aan te pakken, het antidopingbeleid niet langer last heeft van de soms complexe inrichting van het Nederlandse sportstelsel of van moeilijkheden met het binden van sporters aan het dopingreglement.

Praktische bezwaren

- Middelengebruik is in Nederland niet verboden. Dit geldt ook voor bekende voorbeelden als cocaïne of heroïne. Tot dopinggeduide middelen in de brede zin verbieden past simpelweg niet in het Nederlandse rechtssysteem.
- Daarnaast zou de uitvoering van deze wet gebaseerd worden op een dopinglijst die door WADA wordt samengesteld. Hiermee verliest de Nederlandse wetgever de grip op wat in Nederland als bij wet verboden middelen gezien wordt.
- Als laatst is de proportionaliteit van de ingreep te betwijfelen. Het zou betekenen dat een wet wordt ingesteld om de praktische knelpunten uit de inrichting van het sportstelsel te verhelpen. Voordat dit een proportionele ingreep is, zijn er nog veel andere opties denkbaar.

Conclusie

Het bij wet verbieden van het gebruik van dopinggeduide middelen, hoewel veel besproken, lijkt niet tot een praktische oplossing te leiden voor de door respondenten herkende knelpunten. Daarnaast lijkt een vormgeven van een wettelijk verbod zoals hierboven omschreven niet passend of mogelijk in de Nederlandse context.

4.4 Compliance aan de WADC

4.4.1 Compliance audit

Als internationale koepel ziet WADA toe op de mate waarin nationale antidopingorganisaties voldoen aan de eisen uit de WADC. In 2020 voerde WADA een compliance audit uit naar de Dopingautoriteit. In het Corrective Action Report (CAR) beschrijft WADA zijn bevindingen en de verbeterstappen die door de Dopingautoriteit gezet moeten worden.⁸⁶ Voor aangedragen verbeteracties door WADA in een CAR, krijgt een NADO, zoals ook besproken in paragraaf 3.2.1, drie tot negen maanden om deze door te voeren. Voor de meeste voorgestelde acties uit het CAR 2020 heeft de Dopingautoriteit passende stappen gezet binnen de gestelde termijn.

In het auditverslag wordt een aanzienlijk aantal bevindingen genoemd, inclusief verbeterstappen die de Dopingautoriteit moet zetten om compliant te blijven. Enkele kritieke verbeterpunten die WADA aanwijst zijn onder andere:

- ▶ De onafhankelijkheid van de Dopingautoriteit met betrekking tot het dopingcontroleproces voor voetbal, zoals besproken in par. 4.2.1.
- ▶ Risicoanalyse door de Dopingautoriteit (t.b.v. het dopingcontroleproces) zou te veel gebaseerd zijn op internationale data, terwijl gebruik van data van nationaal niveau geschikter wordt geacht.
- ▶ Het testdistributieplan zou voornamelijk gericht zijn op atleten van internationaal niveau, wat een te beperkte focus zou zijn. Ook zou er te weinig focus zijn (voor sommige sporten) op *out of competition* controles.

In een interne notitie van de Dopingautoriteit uit 2022 betreffende resterende 'Code compliance issues' wordt aangegeven dat één van de verbeterpunten uit de audit nog niet is afgerond: de publicatie van uitspraken inzake dopingovertredingen. De verplichting uit de Code is dat uitspraken in dopingzaken automatisch gepubliceerd worden op internet, inclusief de naam van de sporter en de aangetroffen stof(fen).⁸⁷ Privacywetgeving in Nederland staat deze publicatie niet toe en WADA wenst hier bevestiging van te zien vanuit de Autoriteit Persoonsgegevens.

Verder acht de Dopingautoriteit zich op een aantal punten niet volledig compliant aan de Code, omdat ze niet de volledige bevoegdheden heeft over sporters en sportorganisaties die in de Code wordt verondersteld. We bespreken dit in de paragraaf over bevoegdheden.

4.4.2 Weging WADA-compliance Dopingautoriteit

Uit een interview met WADA voor deze evaluatie blijkt dat de ernst van de verschillende verbeterpunten (of het gebrek aan bevoegdheden) van de Dopingautoriteit die hierboven zijn besproken relatief mild is. Hoewel WADA verbeterpunten opmerkt, bestaan er geen serieuze zorgen over de primaire taakuitvoering door de Dopingautoriteit. Het is immers niet zo dat de aangewezen verbeterpunten zich, in het oog van WADA, verhouden tot de kern van het dopingcontrole proces en daarmee de doeltreffendheid van het Nederlandse antidopingbeleid in twijfel trekken.

⁸⁶ Final Audit Corrective Action Report – Compliance Audit Program (2020).

⁸⁷ WADC, art. 14.3.2.

4.4.3 Positionering bezwaarcommissie

Een ander knelpunt in de evaluatieperiode met betrekking tot compliance aan de WADC, betrof de positionering van de Bezwaarcommissie Nationaal Dopingreglement (BND). De positionering van de BND, binnen de Dopingautoriteit, werd door WADA als onvoldoende institutioneel onafhankelijk beschouwd. De eis van WADA is dat een *Appeals Committee* zowel operationeel onafhankelijk als institutioneel onafhankelijk is.⁸⁸ Hoewel de beroepscommissie van de Dopingautoriteit wel aan de eerste eis voldoet, was het niet institutioneel onafhankelijk van de Dopingautoriteit.⁸⁹ Bij het niet aanpassen van de positionering van de BND zou de Dopingautoriteit in 2021 als non-compliant worden aangemerkt door WADA.

Het aanpassen van de positionering was een knelpunt, omdat bezwaren tegen besluiten van een bestuursorgaan, volgens de Algemene wet bestuursrecht, door het bestuursorgaan zelf moeten worden behandeld. Uiteindelijk oordeelde het ministerie van VWS dat een afzonderlijk zbo opgericht moest worden om de beroepscommissie van de Dopingautoriteit institutioneel onafhankelijk te maken. Echter, de afdeling advisering van de Raad van State uitte 'ernstige bezwaren' tegen het voorstel om voor de beroepscommissie een apart zbo op te richten.⁹⁰ Op basis van de bezwaren van de Afdeling heeft VWS het wetsvoorstel aangepast. Het ministerie is echter nog steeds voornemens tot het instellen van een apart zbo als onafhankelijke beroepscommissie. Met het oog op deze gezette stappen neemt WADA geen stappen om de Dopingautoriteit als non-compliant te markeren, omdat ze desgevraagd aangeven te beseffen dat een dergelijk wetswijzigingstraject langer duurt dan de gebruikelijke termijn van drie tot negen maanden.

4.5 Deelconclusie doeltreffendheid

Voor de doeltreffendheid kijken we primair naar hoe de Dopingautoriteit uitvoering geeft aan haar wettelijke taken. Onderliggend daaraan zijn de inzet van bevoegdheden van de Dopingautoriteit en de mate waarin de Dopingautoriteit voldoet aan de WADC. We constateren in deze evaluatie dat de Dopingautoriteit – binnen de gestelde kaders – doeltreffend functioneert.

De Dopingautoriteit heeft voor de uitvoering van haar drie specifieke taken, te weten het dopingcontroleproces, voorlichting en het verzamelen en onderzoeken van informatie, robuuste processen ingericht. De processen en werkwijzen zijn veelal volgens internationale standaarden ingericht en de Dopingautoriteit is in meerdere gevallen internationaal gezien voorloper. Stakeholders zijn daarnaast op hoofdlijnen positief over het functioneren van de Dopingautoriteit.

Daarnaast zijn ook enkele aandachtspunten te benoemen. Zo blijkt dat: het bereiken van alle doelgroepen voor educatie een punt van aandacht is, het effect van intelligencetaken niet eenduidig aantoonbaar is en daarnaast is het aannemelijk dat inschattingen van feitelijk dopinggebruik hoger liggen dan de Dopingautoriteit kan opsporen. Puur gekeken naar het resultaat van haar taakuitvoering, is de mate van doeltreffendheid van de Dopingautoriteit daarmee een punt van discussie. De vraag is echter in welke mate de Dopingautoriteit hier zelf invloed op heeft, gezien de taakuitvoering grotendeels door internationale vereisten wordt ingekaderd.

⁸⁸ WADC, art. 13.2.2.

⁸⁹ Kamerstukken II 2020/21, 30234, nr. 273.

⁹⁰ Raad van State, 2021, Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Wet uitvoering antidopingzaken ter instelling van de Beoordelingscommissie dopingzaken, *Staatscourant*

/ 5 Doelmatigheid Dopingautoriteit

5.1 Inleiding

We evalueren de doelmatigheid van de Dopingautoriteit door te kijken naar de besteding van beschikbare middelen, ontwikkelingen daarin en de financiële resultaten. Dit geeft een beeld van waaraan middelen worden besteed en tegelijk de mate waarin hierover transparant wordt gerapporteerd in jaarverslagen. Ten tweede kijken we naar de wijze van bedrijfsvoering van de Dopingautoriteit. Daarbij is het uitgangspunt om te bepalen in welke mate aspecten van de organisatie wel of niet bijdragen aan een efficiënte besteding van middelen.

5.2 Besteding middelen

5.2.1 Ontwikkeling inkomsten

De inkomsten van de Dopingautoriteit bestaan hoofdzakelijk uit bijdragen van VWS en NOC*NSF. De financiering vanuit NOC*NSF komt strikt genomen uit de bijdrage die NOC*NSF ontvangt van de Nederlandse Lotterijen Organisatie. NOC*NSF heeft zelf zeggenschap op de verdeling van deze loterijgelden en een deel daarvan wordt ingezet voor het meefinancieren van de Dopingautoriteit.

- ▶ De bijdrage vanuit NOC*NSF is bestemd voor het uitvoeren van dopingcontroles binnen het Nationaal Controleprogramma en is afhankelijk van het aantal afgesproken controles. De Dopingautoriteit stelt jaarlijks een begroting op van het aantal uit te voeren controles en stemt de financiering daarvoor af met NOC*NSF.
- ▶ De bijdrage van VWS is voor de apparaatskosten van de Dopingautoriteit en is structureel.
- ▶ Hiernaast ontvangt de Dopingautoriteit inkomsten vanuit derden, bijvoorbeeld voor dopingcontroles op sportevenementen buiten het Nationaal Controleprogramma.

In de onderstaande tabel zijn de baten van de afgelopen jaren af te lezen, uitgesplitst naar de verschillende bronnen.

	2019	2020	2021
VWS	2.427.748 + 60.000 ⁹¹ + 69.388 ⁹²	2.455.631	2.880.780
NOC*NSF, Dopingcontroles	1.193.250	951.455	1.390.750
Derden, Dopingcontroles	402.527	83.752	208.789
Nederlandse Lotterij, Informatieverstrekking en Advisering	110.000	110.000	110.000
Nederlandse Lotterij, GDS systeem	13.500	13.500	13.500
Overige opbrengsten	360	6.847	20.066
Totaal	4.276.773	3.621.185	4.623.886

Figuur: Baten van de Dopingautoriteit 2019-2021⁹³

⁹¹ Opstartkosten zbo.

⁹² Beginsaldo Bestemmingsfond Dopingcontroles.

⁹³ Jaarrekeningen 2019-2021.

Financiële implicaties zbo-status

De totale jaarlijkse inkomsten van de Dopingautoriteit waren lager voor de evaluatieperiode, toen de Dopingautoriteit een stichting was. In de twee voorgaande jaren 2017 en 2018 bedroegen de totale jaarlijkse inkomsten respectievelijk €3.269.694,- en €3.504.964,-. Het verschil met de periode daarna wordt verklaard vanuit het gegeven dat de functioneringskosten van het zbo hoger zijn dan die voor de stichting waren. In het jaarplan van 2019 wordt toegelicht dat deze meerkosten van de zbo-status zich manifesteren in:

- ▶ Kosten voor taken die door het zbo worden vervuld, terwijl dit niet voor de stichting gold;
- ▶ Extra lasten die het gevolg zijn van de toepassing van de cao Rijk in plaats van de cao Sport;
- ▶ Diverse kleinere kosten die voortvloeien uit de eisen die de overheid aan het zbo stelt.

De bijdrage die de Dopingautoriteit als zbo vanuit de Rijksbegroting ontvangt is dus hoger dan de instellingssubsidie die de stichting jaarlijks ontving. In totaal gaat om ca. € 585.000,- hogere structurele kosten.⁹⁴ Verder ontving de Dopingautoriteit in 2019 € 60.000,- voor opstartkosten vanuit de Rijksbegroting voor de omvorming tot zbo. Ook werd een bedrag van € 69.388,- beschikbaar gesteld als beginsaldo voor de bestemmingsreserve.

Impact coronapandemie

2020 werd de Dopingautoriteit sterk beïnvloed door de coronapandemie. Het belangrijkste effect was het niet kunnen uitvoeren van de met de financiers afgesproken aantal dopingcontroles. €299.295,- moest daarom teruggestort worden aan NOC*NSF. Ook als gevolg van corona werden minder educatiesessies gehouden dan gepland. In 2021 werd het afgesproken aantal controles ook niet gehaald (2.700 tegen 2.397 uitgevoerd). De Dopingautoriteit is in dat jaar niet gevraagd het niet besteedde bedrag terug te storten.⁹⁵

5.2.2 Ontwikkeling kosten

Hieronder in de tabel zijn de uitgaven van de Dopingautoriteit af te lezen over de evaluatieperiode. De grootste kostenposten zijn de uitvoering van wettelijke taken (met name dopingcontroleproces en voorlichting) en personeel.

⁹⁴ Zbo Dopingautoriteit. Integrale Begroting / Integraal Jaarplan 2019.

⁹⁵ Jaarrekeningen Dopingautoriteit 2020 en 2021

	2019	2020	2021
Baten	4.276.773	3.621.185	4.623.886
Lasten			
Wettelijke taken	1.542.344	1.160.009	1.678.820
Personeelskosten	1.866.679	1.843.675	2.227.153
Overige personeelskosten ⁹⁶	67.766	93.711	113.712
Afschrijvingen	768	20.032	-
Huisvestiging	81.528	117.638	102.160
Kantoorkosten	141.483	178.860	213.078
Autokosten	10.437	9.243	8.932
Algemene kosten	158.705	263.199	129.528
Bankkosten	178	960	4.838
Totaal lasten	3.869.888	3.687.327	4.478.221
Resultaat	406.885	-66.142	145.665

Figuur: Financiën van de Dopingautoriteit 2019-2021.⁹⁷

Kostenstijgingen

In het jaar 2020 de impact van de coronapandemie duidelijk terug te zien in de fors minder lasten voor de wettelijke taken. Verder viel met betrekking tot de kosten in de evaluatieperiode een aantal zaken op:

- ▶ De Jaarrekening van 2021 laat zien dat bijna alle kosten zijn gestegen ten opzichte van de voorgaande jaren. Dit zit vooral in de personeelskosten. Deze stegen met name omdat over de periode 2019-2021 een aanvullend bedrag voor pensioenpremies voor dopingcontroleofficials moest worden afgedragen.⁹⁸
- ▶ De overige personeelskosten stegen, omdat er in 2021 meer is geïnvesteerd in studies en opleidingen voor medewerkers en als gevolg van een herrubricering van de woon- en werkvergoedingen.⁹⁹
- ▶ De kantoorkosten stegen met name door hoger uitvallende automatiseringskosten als gevolg van een vergroting in de benodigde digitale opslagcapaciteit door uitbreiding van het personeelsbestand.

Overschrijdingen op specifieke posten

Verschillende (deels onvoorziene) kostenstijgingen resulteerden erin dat er gedurende de evaluatieperiode op meerde posten sprake was van een overschrijding van de begroting. In 2019 vielen de reis- en verblijfskosten (met name voor die in het buitenland) meer dan €30.000,- hoger uit dan begroot. Deze meerkosten werden verklaard uit het gegeven dat de Dopingautoriteit in overeenstemming met de Gedragscode Integriteit Rijk geen (reiskosten)vergoedingen mag ontvangen voor deelname aan conferenties. Voor de stichting was dat nog wel het geval, waardoor deze kosten zijn gestegen.

In 2019 vielen de accountantskosten €40.000,- hoger uit dan verwacht door onvoorzien meerwerk dat de eerste jaarrekening met zich meebracht.¹⁰⁰ Ook in 2020 vielen de accountantskosten fors

⁹⁶ Reis- en verblijfskosten, Woon- en werkvergoeding, Studie- en opleidingskosten, kantinekosten, representatiekosten, overige personeelskosten, Jaarrekening 2019, 31.

⁹⁷ Jaarrekeningen 2019-2021.

⁹⁸ Jaarrekening Dopingautoriteit 2021

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Jaarrekening Dopingautoriteit 2019

hoger uit met €76.470,- meer dan begroot omdat er meer ondersteuning nodig was bij het voldoen aan alle financiële. Ondanks enkele overschrijdingen heeft de Dopingautoriteit gedurende de evaluatieperiode in het algemeen positieve resultaten geboekt en dus meer middelen overgehouden dan besteed.

5.2.3 Reserves en eigen vermogen

De Dopingautoriteit houdt twee reserves aan. De egaliseringsreserve bestaat uit een bijdrage die de Dopingautoriteit heeft ontvangen uit de Rijksbegroting voor een boekjaar, maar niet kon besteden. De tweede is het bestemmingsfonds dopingcontroles. Dit is opgebouwd uit positieve financiële resultaten door het uitvoeren van dopingcontroles in opdracht van derden en het uitvoeren van de reguliere controles binnen het Nationaal Dopingprogramma.

In de onderstaande tabel zijn de saldi van beide reserves over de evaluatieperiode weergegeven. Hier is ook het bestemmingsfonds VWS af te lezen, dat in 2019 en 2020 werd aangehouden voor het overhevelen van budget naar het volgende jaar voor activiteiten die in het bestemmingsjaar nog niet (volledig) waren afgerond.

	2019	2020	2021
Egaliseringsreserve	€128.412	€132.270	€146.400
Bestemmingsfonds dopingcontroles	€173.473	€173.473	€304.467
Bestemmingsfonds VWS	€105.000	€35.000	-
Totaal eigen vermogen	€406.885	€340.743	€450.867

Figuur: Reserves en eigen vermogen van de Dopingautoriteit.¹⁰¹

Ontwikkelingen egaliseringsreserve

Volgens artikel 18, lid 1 van de regeling bezoldiging en beheerkostenzelfstandig bestuursorganen VWS 2018 mag de egaliseringsreserve maximaal 5% van het budget bedragen. Dat maximum wordt door de Dopingautoriteit aangehouden gedurende de evaluatieperiode. Om het maximum niet te overschrijden zijn in 2019 en 2020 bedragen terugbetaald aan het ministerie van VWS. Respectievelijk €140.446,- en €189.771,-. In 2021 was het teruggestorte overschot: €47.218.¹⁰²

Ontwikkelingen bestemmingsfonds dopingcontroles

Het bestemmingsfonds dopingcontroles wordt aangewend voor alle kosten die samenhangen met de uitvoering van dopingcontroles, inclusief kosten voor vervolganalyses en eventuele juridische kosten. In 2020 is het volledig batig saldo, voortkomend uit een lager aantal uitgevoerde dopingcontroles als gevolg van de coronapandemie, teruggestort aan NOC*NSF, waardoor het saldo van het bestemmingsfonds gelijk bleef.¹⁰³

In 2021 stijgt het bestemmingsfonds dopingcontroles, en daarmee het eigen vermogen van de Dopingautoriteit, aanzienlijk. Doordat ook in 2021 minder dopingcontroles zijn uitgevoerd als gevolg van de coronapandemie, was er sprake van een overschot. Met de financier (NOC*NSF) is afgesproken dat niks terugbetaald hoeft te worden. Reden voor het laten groeien van het

¹⁰¹ Jaarrekeningen 2019-2021.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Jaarrekening Dopingautoriteit 2020.

bestemmingsfonds is dat de wijze van controleren door de coronapandemie duurder is geworden (meer buiten wedstrijdverband).¹⁰⁴

5.2.4 Financieringsconstructie

De Dopingautoriteit heeft, zoals besproken, twee financiers. Voor het dopingcontroleproces voor de topsport wordt de Dopingautoriteit gefinancierd door NOC*NSF, vanuit Nederlandse Loterijmiddelen. De apparaatskosten van de Dopingautoriteit worden gefinancierd door het ministerie van VWS. In interviews geeft de Dopingautoriteit aan deze financieringsconstructie niet optimaal te vinden, omdat:

- ▶ er voor het deel vanuit NOC*NSF geen sprake is van een meerjarige begroting. In de praktijk blijkt dit lastig realiseerbaar, omdat NOC*NSF ervoor kiest hun bijdrage te financieren vanuit de loterijgelden, waarmee de bijdrage afhankelijk wordt gemaakt van de inkomsten van de Nederlandse Loterij. Dit beperkt in theorie de Dopingautoriteit in het hebben van een meerjarenperspectief op het aantal controles dat als onderdeel van het Nationale Controleprogramma moet worden uitgevoerd.
- ▶ ze door de financiering vanuit NOC*NSF niet volledig onafhankelijk gepositioneerd zijn van de sport. Sportorganisaties hebben hierdoor (in theorie) invloed op de hoeveelheid controles die wordt uitgevoerd.

De Dopingautoriteit is enerzijds kritisch op de huidige financieringsconstructie, maar ervaart tegelijkertijd dat deze in de praktijk niet leidt tot knelpunten. Er sprake van een groot gedeeld belang van dopingvrije sport tussen NOC*NSF en de Dopingautoriteit. Hoewel deze punten dus worden genoemd als theoretische knelpunten, bestaat er in de praktijk daarom geen risico dat de Dopingautoriteit wordt gekort op middelen voor het dopingcontroles. Ook blijkt uit een gesprek met WADA dat deze wijze van financieren (of vergelijkbare vorm) een veelgebruikt construct is in andere landen.

5.3 Bedrijfsvoering

5.3.1 Kaders

Kaders voor doelmatige bedrijfsvoering

Voor zbo's gelden meerdere rijksbrede kaders voor bedrijfsvoering, die sinds 2019 van toepassing zijn voor de Dopingautoriteit. Voorbeelden zijn het normenkader financieel beheer, de Regeling bezoldiging en beheerskosten zbo's en de Circulaire Governance ten aanzien van zbo's.

Het ministerie van VWS stuurt als eigenaar van de Dopingautoriteit erop aan dat deze kaders worden toegepast, onder andere in de jaarlijkse kaderbrief. In de kaderbrief wordt de Dopingautoriteit daarnaast jaarlijks verzocht om "doelmatig en efficiënt" te werken en om in jaarplannen concreet inzichtelijk te maken hoe binnen de organisatie doelmatig kan worden gewerkt.¹⁰⁵

De Dopingautoriteit geeft in deze evaluatie aan de kaders voor bedrijfsvoering en doelmatig werken toe te passen in de organisatie. In algemene zin wordt in meerdere interviews voor deze evaluatie genoemd dat de Dopingautoriteit sinds de omvorming naar zbo een professionalisering van de

¹⁰⁴ Jaarrekening Dopingautoriteit 2021.

¹⁰⁵ Kaderbrieven Dopingautoriteit 2020-2022

bedrijfsvoering heeft gerealiseerd. In de paragraaf 'Voorzieningen voor doelmatigheid' hieronder bespreken we welke stappen de Dopingautoriteit gedurende de evaluatieperiode heeft gezet om haar wettelijke taak doelmatig uit te voeren.

P&C-cyclus

Toepassing van de kaders voor bedrijfsvoering worden gemonitord via de reguliere P&C-cyclus die de Dopingautoriteit doorloopt met het ministerie van VWS. De Dopingautoriteit doorloopt ook een jaarlijkse P&C-cyclus met NOC*NSF, als afzonderlijke financier voor het dopingcontroleproces. De twee cycli lopen niet volledig parallel, maar de Dopingautoriteit geeft aan dat dit in de praktijk niet tot knelpunten in de bedrijfsvoering leidt.

5.3.2 Werkwijzen

Uitvoering dopingcontroleproces

De Dopingautoriteit treft meerdere voorzieningen om haar wettelijke taak efficiënt uit te voeren. Voorbeelden daarvan zijn:

- ▶ Een risico-gerichte werkwijze, waarbij schaarse capaciteit voor wat betreft het dopingcontroleproces naar gelang risico op doping verdeeld wordt over sporten en sporters.
- ▶ Het beperken van het aantal gemaakte kilometers (en daarmee de reistijd) door dopingcontroleofficials.
 - ▶ De Dopingautoriteit heeft hiervoor een aanvullende testingpool ingericht voor sporters die net buiten de Registered Testing Pool (RTP) vallen. Door het verzamelen van *whereabouts*-gegevens van deze groep kan de Dopingautoriteit haar controles efficiënter uitvoeren voor een grote groep sporters buiten de RTP.
 - ▶ In dit kader heeft de Dopingautoriteit ook haar werkwijze met de KNVB aangepast om de mogelijkheid te creëren om meer out-of-competition te controleren, waardoor ook meer sporters in één keer gecontroleerd kunnen worden.
- ▶ Samenwerkingen met sportorganisaties in het uitvoeren van de educatietaak. De Dopingautoriteit doet hierin een beroep op de capaciteit van betrokken sportorganisaties waardoor kosten en administratieve lasten voor het verzorgen van educatie worden gedeeld.

Tegelijkertijd geeft de Dopingautoriteit in een interview aan dat efficiëntie geen doorslaggevende rol kan hebben als het aankomt om het controleren van sporters. De Dopingautoriteit is immers vanuit haar taakstelling verplicht om sporters te controleren, ook als dat betekent dat er voor een controle een grote afstand moet worden afgelegd. In die specifieke gevallen prevaleert het belang om doeltreffend uitvoering te geven aan de wettelijke taak boven het streven naar een doelmatige uitvoering. In algemene zin streeft de Dopingautoriteit er echter naar om beide belangen zo veel mogelijk met elkaar in evenwicht te houden.

Besparingen

De genoemde voorbeelden hierboven tonen aan dat de Dopingautoriteit kritisch kijkt naar het voldoende efficiënt inzetten van de tot haar beschikbaar gestelde financiële middelen. Naast het efficiënt willen uitvoeren van de wettelijke taak, wordt ook in de interne bedrijfsvoering gepoogd geen onnodige kosten te maken. Hiertoe zijn in de evaluatieperiode bijvoorbeeld besparingen doorgevoerd op het gebied van ICT en zijn niet-essentiële contracten opgezegd.

5.3.3 Toekomstbestendigheid van de organisatie

Bemensing en personeelsbeleid

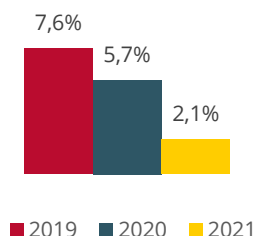
De Dopingautoriteit is met ca. 25 fte een relatief kleine organisatie. In gesprekken wordt duidelijk dat gezien de omvang en inrichting van de Dopingautoriteit gesproken kan worden van een sobere organisatie. Er is relatief weinig tot geen sprake van een dubbele bezetting van rollen en, in algemene zin, weinig ruimte in de formatie om voor het oppakken van nieuwe of ad hoc werkzaamheden. Ook is in de organisatie geen overmatige managementlaag aanwezig en hebben leidinggevende functionarissen zelf nog sterk uitvoerende taken. Tot op het niveau van de voorzitter van de Dopingautoriteit zijn deze uitvoerende taken aanwezig.

In gesprekken wordt verder duidelijk dat medewerkers relatief lang blijven werken bij de Dopingautoriteit. Dat wordt mede veroorzaakt door de specifieke vaardigheden van medewerkers die niet gemakkelijk breder inzetbaar zijn. Dit is een (mogelijk) belemmerende factor in de doorgroei van het personeelsbestand. Mede hierom is de afgelopen periode meer geïnvesteerd in opleidingen en de expertise van medewerkers om het kennisniveau van de organisatie op peil te houden en wordt er meer ingezet op verjonging.

Druk op de capaciteit

Dat de Dopingautoriteit sober is ingericht komt terug in gesprekken waarin de Dopingautoriteit aangeeft dat er sprake is van een hoge werkdruk. In gesprekken met medewerkers van de Dopingautoriteit komt naar voren dat hierdoor veel wordt gevraagd van de medewerkers en datesignaleerde kansen voor verbetering van de processen of organisatie op de plank blijven liggen.

Ondanks de werkdruk ligt het verzuim gedurende de evaluatieperiode niet bijzonder hoog, het afgelopen jaar zelfs relatief laag. Het verzuim van medewerkers in de jaren 2019-2021 van de Dopingautoriteit is in het figuur hieronder weergegeven. In 2019 en deels 2020 is het relatief hoge verzuim het gevolg van twee langdurig zieke medewerkers. In 2020 is 2,8% van het totale verzuim terug te leiden naar coronagevallen.¹⁰⁶



Figuur: verzuimcijfers Dopingautoriteit 2019 – 2021

In een interview met de Dopingautoriteit wordt aangegeven dat recentelijk (2022) het percentage personeel met burn-outklachten en langdurig zieken is gestegen. Om druk op het personeel te verlagen is de Dopingautoriteit voornemens meer mensen aan te nemen. In samenwerking met VWS wordt gezocht naar financiële ruimte hiervoor.

¹⁰⁶ Jaarverslagen 2019-2021.

Toenemende eisen WADA

Gedurende de evaluatieperiode werden de eisen vanuit WADA verder uitgebreid in de vorm van twee nieuwe zogenaamde International Standards van WADA¹⁰⁷ en de aangepaste ISTI. Specifiek voor de Dopingautoriteit werden daarnaast aanvullende eisen gesteld vanuit aanbevelingen die WADA deed naar aanleiding van de WADA-audit in 2021.

Als het gaat om de afhandeling van whereaboutsfouten en positieve uitslagen wordt van de Dopingautoriteit verwacht alle betrokken antidopingorganisaties te informeren over elke stap in het proces en daarnaast over elke beslissing verantwoording af te leggen. Inzake dopingcontroles zijn nieuwe eisen bijvoorbeeld dat er verhoudingsgewijs meer bloedmonsters afgenomen moeten worden, waardoor de Dopingautoriteit meer dopingcontroleofficials met medische vaardigheden moet werven en meer middelen ter beschikking moet hebben vanwege de hogere kosten die gepaard gaan met het afnemen van bloedmonsters. Ook een verwachte toename in het aantal gemaakte uren per controle en het voornemen om het Nationaal Controleprogramma uit te breiden betekenen voor de Dopingautoriteit dat zij zich genoodzaakt ziet meer dopingcontroleofficials aan te nemen.¹⁰⁸

In gesprekken wordt breed gedeeld dat de verwachting is dat de eisen vanuit WADA richting de toekomst verder zullen toenemen; en daarmee ook de druk op het Nederlandse antidopingstelsel, specifiek de Dopingautoriteit, om aan deze eisen te voldoen. Zo gaan nieuwe ontwikkelingen op het gebied van dopingcontroles als *dried blood spot testing*¹⁰⁹ en het *Athlete Biological Passport (ABP)*¹¹⁰ de komende jaren waarschijnlijk invloed hebben op hoe het controleproces wordt vormgegeven. De Dopingautoriteit geeft aan idealiter meer vooruit te lopen op nieuwe methodieken en werkwijzen die potentieel in de nabije toekomst vereist worden vanuit WADA. Tevens ervaart de Dopingautoriteit dat er sprake is van een steeds grotere (werk)druk inzake rapporteren en verantwoording afleggen (administratieve lasten). Daar zijn volgens de Dopingautoriteit in de huidige situatie echter onvoldoende capaciteit en middelen voor beschikbaar.

5.4 Deelconclusie doelmatigheid

De besteding van middelen laat met name zien dat de totale kosten voor de Dopingautoriteit in de evaluatieperiode aanzienlijk zijn gestegen; tussen 2019 en 2021 een stijging van 16%. Omdat deze stijging alleen veroorzaakt wordt door de hogere kosten gemaakt in het jaar 2021, is niet te zeggen of er sprake is van een (disproportionele) stijgende trend. Het eigen vermogen van de Dopingautoriteit is daarnaast een indicator van een gezonde financiële huishouding. De Dopingautoriteit geeft verder in jaarrekeningen op transparante wijze gedetailleerde verklaringen voor opvallendheden in de financiën.

In deze evaluatie zien we dat de Dopingautoriteit in algemene zin doelmatig functioneert. Primair leiden we dat af van inspanningen van de Dopingautoriteit om in haar bedrijfsvoering en in toegepaste werkwijzen aandacht te hebben voor het zo veel mogelijk beperken van administratieve

¹⁰⁷ Namelijk de International Standard for Results Management (ISRM) inzake het (tuchtrechtelijke) proces bij whereaboutsfouten, alsmede positieve uitslagen en andere dopingovertredingen, en de reeds genoemde ISE.

¹⁰⁸ Jaarplan Dopingautoriteit 2022.

¹⁰⁹ Dried blood spot testing is een methode om doping op te sporen op basis van een vingerprik. De methode biedt voordelen omdat het minder invasief is voor sporters en goedkoper dan het afnemen van urine- of bloedmonsters.

¹¹⁰ Het ABP is bedoeld om bepaalde biologische waarden van een sporter te monitoren over een bepaald tijdsbestek om doping op te sporen, in plaats van het opsporen van het dopingmiddel of de methode zelf.

lasten en het zo efficiënt mogelijk invulling geven aan wettelijke taken. Ook sluit de Dopingautoriteit in hun processen aan bij de door het Rijk gestelde eisen voor doelmatig opereren.

Daarnaast is voor wat betreft de organisatie van de Dopingautoriteit geen sprake van een grote overhead of een onnodig grote personele formatie. Het tegengestelde is eerder het geval, zoals de sterk uitvoerende rol van de leidinggevenden en voorzitter, die in interviews uitvoerende taken noemen die niet bij de betreffende schaal lijken te passen. Daarnaast geeft de uitvoeringsdruk op de beperkte bezetting weinig mogelijkheid voor het wendbaar oppakken van nieuwe taken of het gronden oppakken van ad hoc vraagstukken. Dat maakt de organisatorische toekomstbestendigheid van de Dopingautoriteit een punt van aandacht, zeker in het licht van de algemeen verwachte toenemende vereisten vanuit WADA.

/ 6 Conclusies

6.1 Inleiding

Deze evaluatie is de evaluatie van het functioneren van het bredere antidopingbeleid en is de eerste evaluatie van de Dopingautoriteit als zbo en van de werking van de Wuab. In dit hoofdstuk trekken we de conclusies op basis van de hiervoor beschreven bevindingen. Hiervoor gaan we eerst in op de kaders die worden geschept door de Wuab voor het antidopingbeleid. Vervolgens bespreken we de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Dopingautoriteit. Als laatste gaan we in op de wenselijkheid van het continueren van de Dopingautoriteit als zbo.

6.2 Kaders voor de taakuitvoering vanuit de Wuab

De brede taakstelling van de Dopingautoriteit leidt tot discussies waar zij wel en niet 'van is'

Zoals aangegeven, heeft VWS bewust gekozen voor de brede taakstelling voor de Dopingautoriteit: 'bestrijden van doping in de sport'. Hiermee is uit de wet niet zonder twijfel duidelijk te maken in hoeverre bestrijding van doping in de breedtesport of anders georganiseerde competitiesport ook een taak is van de Dopingautoriteit. Deze onduidelijkheid is te begrijpen omdat, behalve de precieze formulering in de Wuab, de Dopingautoriteit zich ook baseert op de Code en het UNESCO-verdrag, waarin ook een verschil in de definitie van het begrip 'Athlete' zit. Ook voor het bestrijden van handel en productie is niet volledig duidelijk in hoeverre dit behoort tot de taakstelling van de Dopingautoriteit. De genoemde thema's worden door de Dopingautoriteit als relevante onderwerpen gezien van het antidopingbeleid. Mede doordat organisaties (zoals de Vechtsportautoriteit) de Dopingautoriteit om dopingcontroles vragen of omdat WADA aandacht heeft voor deze thema's. Hierin schuilt een risico op mission creep: het doel van de Dopingautoriteit verbreedt zich naar aanpalende thema's.

Dit uit zich onder andere in de discussie over in hoeverre (top)sporters van organisaties die niet zijn aangesloten bij NOC*NSF en zich niet hebben onderworpen aan het dopingreglement vallen onder de verantwoordelijkheid van de Dopingautoriteit. Dat de organisatievorm van bijvoorbeeld de Vechtsportautoriteit niet aansluit bij de definitie van Sportorganisatie in de Wuab kan verholpen worden door de wet aan te passen of door van de vechtsport te verlangen zich anders te organiseren. Het is echter niet duidelijk wat op dit moment de gewenste oplossingsrichting is, waardoor ook verantwoordelijkheden niet helder belegd zijn.

6.3 Functioneren van het antidopingstelsel

De Dopingautoriteit is voor de uitvoering van wettelijke taken afhankelijk van de aanwezigheid van een dopingreglement bij sportorganisaties

De juridische grondslag voor het uitvoeren van het dopingcontroleproces door de Dopingautoriteit moet zijn opgenomen in de statuten van een sportbond. Zo niet, dan heeft de Dopingautoriteit geen basis om vanuit te handelen. Voor het uitvoeren van de wettelijke taken is de Dopingautoriteit dus afhankelijk van medewerkers van sportorganisaties. Hoewel in de vormgeving van de Wuab bewust is

gekozen de sport ook verantwoordelijkheid hierin te geven, blijft de Dopingautoriteit dit in de praktijk als knelpunt ervaren.

Financiële middelen voor het uitvoeren van het dopingcontrole proces komen vanuit gelden vanuit NOC*NSF, die kiest hiervoor middelen van de Nederlandse Loterij aan te wenden. 'De sport' heeft daarmee in theorie invloed op het aantal controles. Dit aantal bepaalt de Dopingautoriteit niet in volledige onafhankelijkheid van de actor waarop zij toeziet. Dit geeft een theoretische kwetsbaarheid. Echter, we bevinden dat het risico hierop in de praktijk laag is.

De samenwerking met andere organisaties voor het antidopingbeleid is weinig van de grond gekomen

Hoewel is gepoogd relevante partners als politie, OM, FIOD, IGJ, NVWA en Douane te betrekken in het antidopingbeleid, blijkt dit in de praktijk nog te weinig resultaat te boeken. Daarnaast lijkt de samenwerking momenteel veelal te bestaan uit overleggen en wederzijds informeren. Deze overleggen zijn echter gehinderd door de aanwezigheid van de Dopingautoriteit, die niet gemachtigd is relevante opsporingsgegevens te ontvangen. Daarnaast zijn met deze pogingen overlegmogelijkheden gecreëerd, maar is er nog onvoldoende ruimte gecreëerd waar partijen ook daadwerkelijk samen aan het werk kunnen.

6.4 Doeltreffend- en doelmatigheid Dopingautoriteit

De Dopingautoriteit functioneert op hoofdlijnen doeltreffend en doelmatig

AEF ziet de Dopingautoriteit als een professionele organisatie die op volwassen wijze invulling geeft aan haar wettelijke taken. Binnen de beschikbare financiële en wettelijke kaders geeft de Dopingautoriteit haar werkwijzen met betrekking tot de specifieke wettelijke taken een robuuste en efficiënte invulling. In algemene zin voldoet de Dopingautoriteit aan de internationale vereisten vanuit WADA en de Dopingautoriteit wordt internationaal gezien als een van de voorlopers. Stakeholders in deze evaluatie waarderen het functioneren van de Dopingautoriteit in het algemeen als positief en zien de organisatie als een betrouwbare partner. De Dopingautoriteit geeft tot slot blijk van het voortdurend optimaliseren van de eigen organisatie en werkwijzen.

Als het aankomt op het bestrijden van de doping in de sport, is niet vast te stellen in welke mate de activiteiten van de Dopingautoriteit werkelijk het feitelijk dopinggebruik reduceren. Dat geldt voor het dopingcontroleproces, maar ook voor voorlichting en het verzamelen en onderzoeken van informatie. Over deze processen is met name te zeggen dat ze zorgvuldig en professioneel zijn ingericht en worden uitgevoerd, en dat ze leiden tot resultaten die veelal vergelijkbaar zijn met andere landen. We oordelen vanuit die bevindingen dat het functioneren van de Dopingautoriteit als zbo op orde is.

Er zijn geen zorgen over hoe het nu gaat, maar wel over hoe de toekomst zich ontwikkelt.

De Dopingautoriteit is als organisatie relatief sober ingericht. In het licht van toenemende eisen vanuit WADA en daarmee extra druk op de Dopingautoriteit, is dit een risico voor de toekomstbestendigheid van de organisatie. Ook is het antidopingstelsel als geheel mogelijk te weinig wendbaar om aan toekomstige eisen te voldoen. Zo maakt de complexe inrichting van het klassieke sportveld, met NOC*NSF, sportbonden en -verenigingen het (potentieel) ingewikkeld om nieuwe eisen in korte tijd te implementeren. Dit resulteert in een verhoogd risico dat de Dopingautoriteit na nieuwe eisen vanuit WADA wordt aangemerkt als non-compliant.

6.5 Wenselijkheid continueren Dopingautoriteit als zbo

Als onderdeel van een zbo-evaluatie gaan we hieronder in op de vraag in hoeverre het wenselijk is het zbo te continueren. In paragraaf 2.3.1 is verwoord dat tijdens de totstandkoming van de Wuab is gekozen van de Dopingautoriteit een zbo te maken. Om beroep te doen op artikel 8e van de Wbp als grond voor persoonsgegevensverwerking, was immers nodig dat de Dopingautoriteit een bestuursorgaan is.¹¹¹ Daarnaast gaf de benodigde onafhankelijke besluitvorming van de Dopingautoriteit een geldige instellingsgrond om de Dopingautoriteit als zbo in te stellen.

Continueren van de Dopingautoriteit als zbo is praktisch en wenselijk

We hebben eerder geconcludeerd dat, kijkend naar de uitvoering van de wettelijke taken, inzet van bevoegdheden en mate waarin de Dopingautoriteit voldoet aan de eisen van de Code, de Dopingautoriteit doeltreffend functioneert. Voor het dopingcontroleproces, voorlichting en het verzamelen en onderzoeken van informatie, zijn robuuste processen ingericht. De processen en werkwijzen zijn veelal volgens internationale standaarden ingericht en de Dopingautoriteit wordt internationaal gezien als voorloper.

Ook hebben we geconcludeerd dat de Dopingautoriteit in algemene zin doelmatig functioneert. Dit zeggen we op basis van inspanningen van de Dopingautoriteit om in haar bedrijfsvoering en in toegepaste werkwijzen aandacht te hebben voor het zo veel mogelijk beperken van administratieve lasten en het zo efficiënt mogelijk invulling geven aan wettelijke taken. Ook sluit de Dopingautoriteit in hun processen aan bij de door het Rijk gestelde eisen voor doelmatig opereren.

Het functioneren van de Dopingautoriteit is hiermee op orde. Ook is niet onverminderd van belang dat de Dopingautoriteit haar wettelijke taken in zekere onafhankelijkheid kan uitvoeren. Vanuit praktisch oogpunt is het om deze redenen aan te bevelen om de zbo-status te continueren.

Alternatieven bieden daarnaast geen evidente voordelen

In theorie zijn andere rechtsvormen denkbaar: een regulier dienstonderdeel, agentschap of stichting. De eerste twee bieden geen realistisch alternatief omdat deze geen waarborgen bieden voor een onafhankelijke taakuitvoering. Beiden brengen een mate van invloed vanuit de overheid met zich mee die niet passen met de eis van WADA om institutioneel en operationeel afhankelijk te zijn.

Teruggaan naar de stichtingvorm is daarentegen minder onrealistisch. Hoewel de rechtsvorm van een bestuursorgaan onder de Wbp de noodzakelijke grondslag bood voor de verwerking van persoonsgegevens, is onder de huidige AVG niet noodzakelijk dat de verwerking van een persoonsgegevens voor het uitvoeren van een taak van algemeen belang of openbaar gezag door een bestuursorgaan gebeurt. Ook een stichting kan zich beroepen op deze grondslag. De stichtingvorm zou daarnaast het voordeel hebben dat de afhandeling van dopingzaken niet langer een combinatie is van privaatrecht en bestuursrecht, maar dat deze volledig in het privaatrecht valt.

Echter, de voordelen van teruggaan van de stichtingvorm zijn niet evident en desgevraagd geven de meeste stakeholders ook aan hier geen voordelen in te zien. Hoewel ook de RvS al kritisch was over de vermenging van privaatrecht en bestuursrecht, geeft dit in de praktijk wel complexere situaties, maar geen onoverkoombare knelpunten. Daarnaast is een dergelijke hybride constructie niet zonder

¹¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 543, nr. 3

precedent in de Nederlandse context. Een voorbeeld hiervan is dat het Instituut Mijnbouwschade Groningen als zbo de aansprakelijkheid van de NAM voor wat betreft mijnbouwschade afhandelt.¹¹²

Ook in praktisch opzicht kent teruggaan naar de stichtingvorm nadelen, gezien de Dopingautoriteit wederom onderhevig zal zijn aan een transitieperiode die risico's met zich meebrengt voor de uitvoering van het antidopingbeleid.

Het algemeen goede functioneren van de Dopingautoriteit in de evaluatieperiode en het gegeven dat andere rechtsvormen geen alternatief vormen, maken dat de continuering van de zbo-status voor de hand ligt.

¹¹² Zie hiervoor ook de [Evaluatie Tijdelijke wet Groningen van AEF en de Universiteit Utrecht](#)

/7 Aanbevelingen

7.1 Inleiding

Onderdeel van de opdracht tot evaluatie van de Wuab en Dopingautoriteit is het signaleren van eventuele verbeterpunten. Op basis van bovenstaande conclusies, maar ook de reflecties, zien we één fundamenteel punt dat bij aanpassing leidt tot een effectiever functioneren van de Wuab, de Dopingautoriteit en het bredere stelsel. Dit punt en de praktische uitwerking daarvan beschrijven we in dit afsluitende hoofdstuk.

7.2 VWS: verhelder de opdracht en verwachtingen

VWS kan een duidelijkere lijn kiezen en communiceren voor hun antidopingbeleid

Om het antidopingbeleid in Nederland te verbeteren, is het van belang dat het ministerie van VWS een heldere lijn kiest, uitzet en implementeert. De keuze die VWS hiervoor heeft te maken, ligt tussen een van de twee volgende uiterste punten:

- A. VWS kiest ervoor de rol van de overheid slechts faciliterend te maken en de verantwoordelijkheid voor het antidopingbeleid weer terug te leggen bij de sport.
- B. VWS kiest ervoor de uitvoering van het antidopingbeleid tot een verantwoordelijkheid van de overheid te maken en dit als fundamenteel uitgangspunt te maken in verdere keuzes in de vormgeving van het beleid.

Ongeachte deze keuze, expliciteer wat wordt bedoeld met dopingbestrijding

Is dit het tegengaan van het gebruik van dopinggeduide middelen in sporten die zich hebben gecommitteerd aan het Nationaal Dopingreglement? Is dit ook het tegengaan van het gebruik van dopinggeduide middelen in competitiesporten zonder dopingreglement? Of is het zelfs het tegengaan van het gebruik van dopinggeduide middelen in sport zonder competitie-element? Ga hiervoor het gesprek aan met de Dopingautoriteit en stel concreet vast wanneer de bestrijding van het gebruik van dopinggeduide middelen een verantwoordelijkheid is van de Dopingautoriteit en maak ook expliciet wanneer dit niet het geval is. Hierbij hoort ook het maken van heldere keuzes over hoe wordt aangekeken en wordt omgegaan met de anders georganiseerde sporten.

In dit licht past ook het helder vaststellen van de reikwijdte van het beleid. Wat te doen met dopinggebruik buiten de competitiesport? Maak daarbij ook helder hoe vanuit VWS wordt aangekeken naar uitwassen in andere sporten, zoals bijvoorbeeld cosmetische gebruik van dopinggeduide middelen in fitnesscentra.

Verscherp de opdracht aan de Dopingautoriteit

En verklein daarmee het risico op *mission creep* en toekomstige discussies over rolopvatting. Om mogelijke wetswijzigingen door een nieuwe WADC te voorkomen, is het aannemelijk deze gespecificeerde opdracht niet in de Wuab te vatten, maar te verscherpen in de opdrachtbrief. Neem voor de samenstelling van de opdrachtbrief expliciet de ruimte te verkennen wat de scherpere opdracht als effect heeft op de organisatie van de Dopingautoriteit (zie hieronder).

Wanneer ervoor wordt gekozen dat de bestrijding van doping in anders georganiseerde competitiesport die zich heeft onderworpen aan het NDR, zijn ook aanpassingen nodig aan bestaande definities van de Wuab. Zo geeft de huidige **definitie van Sportorganisatie** in de Wuab knelpunten in de praktijk. Deze aanpassen helpt om beter aan te sluiten bij de nieuwe wijze waarop sportorganisaties zijn vormgegeven om, wanneer gewenst, het effectieve bereik van de Dopingautoriteit in te vergroten.

Voer een toekomstgericht sterkteonderzoek uit naar de gewenste primaire en ondersteunende formatie

Naast een verscherping van de opdracht aan de Dopingautoriteit, is een toenemende druk waarneembaar op de productie en de manier van controleren. Dit wordt veroorzaakt door een toenemende ambitie en door nieuwe kwaliteitseisen die vanuit de WADA worden gesteld. Dit maakt dat het van belang is een toekomstgericht onderzoek naar de noodzakelijke inzet en sterkte van de dopingautoriteit op de verschillende aspecten van haar opdracht uit te voeren

Door dit onderzoek in meerjarig perspectief te richten op de toekomstige opgave en ambitie, kan ook de toekomstige ontwikkeling van sterkte en budget worden vastgesteld. Dit biedt de Dopingautoriteit de mogelijkheid krijgt doelgericht de organisatie en inrichting te ontwikkelen die bij de vastgestelde opgave past. Hierdoor wordt niet alleen duidelijker voor de Dopingautoriteit wat de verwachtingen zijn van hun functioneren, maar kan de Dopingautoriteit ook duidelijker communiceren wat partners van de Dopingautoriteit kunnen en mogen verwachten.

7.3 Benut de centrale rol van VWS voortvarender in de aanpak van doping

We maken hierin een onderscheid tussen twee elementen.

- ▶ De **dopingbestrijding ter voorkoming van competitievervalsing**, waar de Dopingautoriteit zich op richt. Dit gebeurt binnen de (verscherpte) kaders die door VWS zijn gesteld én de eisen van WADA.
- ▶ En **het voorkomen van het gebruik van dopinggeduide middelen als breder maatschappelijk doel**, waar het samenwerkingsverband zich op richt. Dat volledig onder opdracht en binnen de kaders van de Nederlandse overheid wordt uitgevoerd, zonder zich te hoeven conformeren aan eventuele wensen of eisen vanuit WADA.

7.3.1 Zoek naar mogelijkheden van drang en dwang voor het verbeteren van de aanpak van het gebruik van doping

Om organisaties te laten bewegen in de gewenste richting zijn verschillende opties mogelijk. We omschrijven hieronder voor drang als dwang een naar ons inzicht geschikt instrument. Met drang bedoelen we de mogelijkheid om organisaties onder druk te zetten bepaalde keuzes te maken, maar waarin ze nog wel eigen keuzes behouden. Met dwang neem je effectief deze keuze af en zet je zwaardere instrumenten in.

Onderzoek de mogelijkheid om het goed binden van sporters aan het dopingreglement in subsidievoorwaarden te verwerken

Momenteel zitten veel van de knelpunten in het antidopingbeleid in de manier waarop het sportstelsel is vormgegeven. Er bestaat in Nederland niet een centrale partij die bepaalt hoe dit stelsel ingericht is of zou moeten veranderen. Ook zijn sportorganisaties niet te dwingen zich in hun organisatie aan te passen om het antidopingbeleid te faciliteren, terwijl de Dopingautoriteit wel wettelijk verplicht is het antidopingbeleid uit te voeren.

VWS kan als opdrachtgever van de Dopingautoriteit de voorwaarden scheppen voor een effectieve uitvoering van de wettelijke taken. Om hieraan bij te dragen kan het in de subsidievoorwaarden voor evenementen van sportbonden en -verenigingen toevoegen dat deze de binding van sporters aan het dopingreglement goed in moeten richten in de interne procedures. Ook kan VWS in overleg met gemeenten vergunningsvoorwaarden voor lokale sportverenigingen aanpassen.

Wanneer het in de praktijk blijkt dat organisaties hier niet toe in staat zijn, kan VWS zelf of door hiervoor geld ter beschikking te stellen aan NOC*NSF, deze verenigingen en bonden hierin ondersteunen in de uitvoering.

Bevoegdheden van de Dopingautoriteit als zbo versterken

Als blijkt dat de route via subsidievoorwaarden niet voldoende helpt, kan ervoor gekozen worden de Dopingautoriteit een andere mogelijkheid te geven om sportorganisaties onder druk te zetten hun verantwoordelijkheid daadwerkelijk te nemen in het antidopingbeleid. Het verdient hierom de aanbeveling te verkennen om de Dopingautoriteit bevoegdheid te geven sportorganisaties te beboeten wanneer blijkt dat hun sporters zich niet hebben onderworpen aan het Nationaal Dopingreglement. Hiermee krijgt de Dopingautoriteit een bevoegdheid om druk uit te oefenen op de knelpunten in het stelsel. En kan het handelen wanneer sportorganisaties niet voldoende meewerken in het dopingcontroleproces of de voorlichting van sporters.

7.3.2 Een bredere aanpak voor het tegengaan van het gebruik van dopinggeduide middelen als maatschappelijk probleem

Doping kent meer aspecten dan alleen de sporter als eindgebruiker die het inzet voor competitievervalsing. Hoewel deze evaluatie zich heeft gericht op de bestrijding van doping binnen de kaders van de Wuab, zijn in interviews andere uitingen van problematiek met doping geuit. Zo is er cosmetische doping waar mensen (genees)middelen inzetten voor een snellere toename in spiermassa of sneller kwijtraken van lichaamsvet. Daarnaast is de productie en handel van doping een markt waar criminelen zich in begeven. Deze vraagstukken rondom doping zijn maatschappelijke vraagstukken rondom doping, die zich niet specifiek richten op competitievervalsing. Hierom zien wij deze aanbeveling als mogelijke optie voor VWS om op te pakken buiten de rol of taak van de Dopingautoriteit.

Een samenwerkingsverband in opdracht van het Ministerie van VWS

Richt een samenwerkingsverband tussen relevante inspecties en opsporingsdiensten op om vanuit maatschappelijk oogpunt het systeem dat het gebruik van dopinggeduide middelen mogelijk maakt te onderzoeken, doorgronden en verstoren. Maak hierin gebruik van bestaande bevoegdheden bij de verschillende organisaties.

Een eerste aanzet hiervoor is gedaan met de samenwerkingsprotocollen en convenanten. Het verschil is echter dat dit samenwerkingsverband geen overleg is, maar een uitvoerend team van

verschillende disciplines, waar de verschillende expertises ertoe leiden dat het vraagstuk van verschillende kanten aangepakt kan worden.

Laat de Dopingautoriteit hier slechts in adviserende hoedanigheid aan bijdragen. Daarmee wordt de afwezigheid van opsporingsbevoegdheid bij de Dopingautoriteit geen beperkende factor in de praktische samenwerking tussen deze organisaties.

Als laatste heeft dit samenwerkingsverband ook een scherpe opdracht nodig, een duidelijke governance en een bijbehorend sterkteonderzoek in benodigde formatie. De scherpe opdracht is de verantwoordelijkheid van VWS, evenals het laten uitvoeren van een sterkteonderzoek. Het uitdenken van de governance kan in opdracht van VWS uitgevoerd worden, maar dient wel gezamenlijk met de uitvoerende partijen ingericht te worden, om het gedeeld eigenaarschap te versterken. Voor het inrichten van deze elementen zijn de geleerde lessen uit bijvoorbeeld de eerdere samenwerkingsprotocollen of andere samenwerkingsinitiatieven in het sportveld waardevol om te betrekken.

/ 8 English summary

8.1 Introduction

Evaluation research of independent administrative bodies in The Netherlands

This research aims to give a full evaluation of the Dutch National Anti-Doping Authority, the law which installed the Dutch NADO and the broader Dutch Anti-Doping system. This form of periodical evaluation is mandatory by law for any Dutch independent administrative body. This evaluation is conducted independently of both the Dutch government and the Dutch NADO. The research report will be offered to Dutch parliament and thereby is made public.

This type of evaluation research is well known in Dutch government and all organisations affiliated in one form or another with the public domain. Therefore, people knew the reason for our research and that they were expected to contribute with their input. In the entire research process, we have had full cooperation by every person and organisation whom we thought necessary to interview, for which we would like to offer our sincerest gratitude.

Context of Dutch anti-doping policy

Since the introduction of the World Anti-Doping Code (WADC) in 2004 by the World Anti-Doping Agency (WADA) almost every country and every, by the IOC acknowledged sports, operate under the same rules, doping list and sanctions. In 2005 The Netherlands signed the UNESCO treaty which committed The Netherlands to actively participate in the elimination of doping in sports. To align the implementation and execution of the Code with the GDPR, the Dutch legal system required the instalment of an independent administrative body (*zelfstandig bestuursorgaan* or *zbo*). This was done via the enactment of the Law execution anti-doping policy or *Wet uitvoering antidopingbeleid* (Wuab) in 2019.

Although the anti-doping has been already carried out for several years in The Netherlands by the Dutch Anti-Doping Foundation, the execution of Dutch anti-doping policy has now been given the necessary legal preconditions.

8.2 Research question

The defined goals for this evaluation research are twofold:

1. To make a well-founded judgement of the effectiveness, efficiency of the independent administrative body, and of the decision whether or not to continue the Doping authority as an independent administrative body;
2. To grasp the extent to which the broader anti-doping system and anti-doping policy functions and where improvements are possible.

For both clarity and structure of analysis, we have divided the research into the following three elements:

- ▶ The general manner in which the Dutch anti-doping system functions
- ▶ The effectiveness of the Doping Authority
- ▶ The efficiency of the Doping Authority

8.3 Methods

During our research, we made use of several different research methods. We conducted explorative conversations, document research, semi-structured interviews and a survey.

Employed methods

- ▶ At the start of the research, we conducted some six exploratory conversations with key stakeholders. We used these conversations to more accurately design our research plan.
- ▶ We conducted document research to show the manner in which the Wuab was constituted and to give context to the current anti-doping policy. To do this we used annual reports, financial statements, administrative regulations and annual plans by the Doping Authority. Also, we used correspondence between VWS and parliament, (international) laws and scientific literature. Lastly, we used audit reports and evaluation reports by WADA and the Council of Europe.
- ▶ In total we conducted 33 interviews with 32 respondents, of which some interviews were conducted with more respondents and some respondents we spoke too more than once. These interviews are the empirical basis for our findings and conclusions. Appendix 1 gives an overview of respondents in Dutch.
- ▶ To get a broader idea of the manner in which the Doping Authority and the Dutch anti-doping policy is perceived, we conducted a survey for which we sent a questionnaire to all the sport organisations affiliated with the Dutch National Olympic Committee. We got 51 digitally anonymised responses, consisting of board members, directors, coaches and representatives of the athlete committees. Because of the low response rate, we only use the findings from the questionnaire as illustrative, but never as the basis of an argument.

Committee to factually check research findings

To receive proper feedback on our research results, a committee was formed, consisting of stakeholders. These stakeholders were from the Dutch Ministry of Health, Welfare, and Sport (VWS), the Dutch NADO, the Dutch National Olympic Committee (NOC*NSF) and the Institution for Justice in Sport (ISR). This committee was tasked with checking the report on any factual errors or clarity of arguments. It was up to the researchers to what extent to use the feedback given by the committee. Also, the committee did have no authority to give input on the manner in which the research was conducted. So, any and all conclusions in this report are the responsibility of the research team.

8.4 Conclusions

We separate our conclusions into three categories:

- ▶ The effectiveness and efficiency of the Doping Authority,
- ▶ The legal framework given by the Wuab,
- ▶ The question whether or not to continue the Doping Authority as an independent administrative body.

8.4.1 Effectiveness and efficiency

The Doping Authority is generally effective and efficient

The Dutch Doping Authority is a professional organisation that, in a mature fashion, fulfils its obligations. Within the financial and legal frameworks given to it, the Doping Authority succeeds to shape its procedures robustly and effectively. In doing so, it also satisfies requirements set by WADA

and is internationally seen as being in the forefront of the manner in which it organises itself. Stakeholders see the Doping Authority as a reliable partner and view the collaboration positively. Also, the Doping Authority shows a continuing sense of professionalising and bettering itself and its operation.

Some concerns exist as to how the Dutch anti-doping system is able to manage possible future challenges

The Doping Authority as an organisation is 'lean and mean'. Respondents assumed WADA in the future to have growing demands about how doping ought to be dealt with. Which would put extra pressure on both the Doping Authority. It is unclear to what extent the Doping Authority is able to keep up with the growing level of demands by WADA. This also includes the Dutch sport sector, which with its many organisations and decision-making levels, is complexly organised. The manoeuvrability of this system might not be enough if WADA decides to demand more from the sport sector. In the most extreme case, this could lead to risk of non-compliance.

8.4.2 Legal framework provided by the Wuab

The broad description of responsibilities for the Doping Authority has led to discussions of what is and is not its exact responsibility

The Doping Authority's main responsibility is to 'create doping-free sports in The Netherlands, which is consciously kept broad as to be manoeuvrable for when new WADA regulations are put into action. However, the broad description has the risk of 'mission creep', which is the gradual broadening of the perceived responsibility within an initially more narrowly intended mission. The discussion most clearly expresses itself in the different way in which the Ministry and the authority assess whether or not sports that are not part of NOC*NSF and haven't put themselves under the national doping code are part of the mission for the Doping Authority.

The Doping Authority is for some of its legal responsibilities dependent of sport organisations

The legal ground on which doping tests are executed is the fact that sport organisations include the national doping code in their by-laws. If these organisations have not included this, the Doping Authority has no ground on which to execute doping tests. This is because of the manner in which Dutch legal context has forced the implementation of the Code.¹¹³ Also, the Doping Authority is partly financed by sport organisations. This gives sport organisations, in theory, the possibility to affect to what extent the Doping Authority is able to execute the doping tests.

The first dependency at times still gives some practical difficulties. These instances however are, of little frequency. The second dependency seems to be not more than of a theoretical nature. For when sport organisations truly employ their financing for pressure on the Doping Authority, they would immediately incriminate themselves. Which, in this internationally interconnected sports world, is something they will want to avoid at all costs.

Cooperation with other organisations in the execution of anti-doping policy has gotten little traction

The Ministry and Doping Authority aims to include organisations like the Police, Health Inspectorate, and Food and Safety Authority in the execution of the anti-doping mission. However, this has not gotten much traction, as sharing information between these organisations proves to be difficult. The

¹¹³ With which other countries have also struggled.

intended meetings thus far have not yielded the intended outcome of a more integrated anti-doping approach.

8.4.3 Continuation of the Doping Authority as a zbo

As part of the requirements of an evaluation of an independent administrative body (zbo), the desirability of continuing a zbo as such should be questioned. This is because the Dutch government follows a strict 'no, unless' policy, with which is meant that an organisation should only be a zbo if no other options are applicable.

For the Doping Authority, there are several forms in which it could be organised within the Dutch context. Theoretical options are:

- ▶ a part of the Ministry,
- ▶ an inspectorate,
- ▶ an agency,
- ▶ a foundation.

The first three options would require a level of governmental influence over the Doping Authority that doesn't align with the WADA demands of institutional and operational independency. The last option, a foundation, would be possible considering WADA rules.

The option of a foundation has one benefit: it no longer blends disciplinary law with public law. However, the context within which the original consideration was made to make the Doping Authority into a zbo, and thereby consciously blending those legal areas, has not changed. Also, engaging with issues in private law by a zbo is not without precedent in the Dutch legal system.¹¹⁴ There is one issue that does stand: by making the Doping Authority into a foundation instead of a zbo, it is farther removed from being a public responsibility. Which, the minister of VWS has argued for the last few years, shouldn't be the case. As by making it a matter of public responsibility, it is put in the necessary context of legal preconditions and public accountability. So also, the theoretical option of making the Doping Authority a foundation again, seems not applicable to the current conditions and thinking surrounding the anti-doping policy of The Netherlands.

As there is no other form within which the Doping Authority can be organised, and the Doping Authority functions both effective and efficient, the continuation of the Doping Authority as a zbo is both practical and desirable.

8.5 Recommendations

1: Formulate the responsibilities of the Doping Authority more sharply

The anti-doping approach is able to be executed with more direction if the Ministry is more clear about what is expected from the Doping Authority. This means that the Ministry would help the execution of its anti-doping policies with clarity with regards to what exactly is the Doping Authorities responsibility and also what is not its responsibility. By doing so, also the risk of mission creep is taken away – or at the very least reduced. Also align the finances and formation of the Doping Authority with its new and more sharply formulated expectations.

¹¹⁴ As, for instance, the Institute for Damages by Mining settles the damages incurred by private mining activities in the north of The Netherlands for which the private entity NAM is liable.

2: Make greater use of the central role of the Ministry in the anti-doping operation

The Ministry is able to make greater use of the central role it currently has in the sport sector. For this, we have three options to urge, coerce and force organisations to more intently contribute to goals of the Ministry's anti-doping policies.

- ▶ More strongly include anti-doping measures in conditions for acquiring subsidies from the Ministry;
- ▶ Give the Doping Authority the capacity to fine organisations to who do not effectively implement anti-doping policies;
- ▶ Establish a partnership between investigative services who already have some form of responsibility in the anti-doping operation, under the responsibility of the Ministry. Make the partnership focussed on working together, instead of just sharing information.

The extent to which one, two or all of these are implemented, ought to be in line with the more narrowly formulated anti-doping strategy as discussed in the first recommendation.

/ A Bijlage 1: Interviewlijst

In totaal zijn er 33 gesprekken gevoerd met 32 respondenten. In sommige gesprekken zijn meerdere personen gesproken en sommige personen zijn meermaals gesproken. Er zijn geen gesprekken geweigerd door respondenten.

De volgende personen zijn gesproken voor het onderzoek:

Organisatie	Functie
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Plaatsvervangend Secretaris-Generaal
	Directeur Sport
	MT-lid Topsport, Integriteit en Internationaal
	MT-lid Concernsturing, plv. directeur Bestuurlijke en Politieke Zaken
Dopingautoriteit	Adviseur Concernsturing, directie Bestuurlijke en Politieke Zaken
	Voorzitter
	Hoofd handhaving en opsporing
	Hoofd juridische zaken
	Medewerker juridische zaken
	Hoofd educatie
Instituut Sport Rechtspraak	Voorzitter Raad van Advies
	Voorzitter
	Directeur
	Juridisch adviseur
	Aanklager
	Tuchtrechter doping
	Voorzitter tuchtcommissie doping
Arbiter	
NOC*NSF	Atletencommissie
	Directeur Topsport
	Juridische zaken
	Chef-arts
	Adviseur Integriteit en Governance
Sportbonden	Manager Corporate Affairs
	Watersportverbond Directeur
	KNSB Bondsjurist
	Handboogsport Nederland Directeur
	KNVB General Counsel
Vereniging Sport en Gemeenten	KNVB Jurist
	Directeur
WADA	Manager Government and NADO relations, European office

/ B Bijlage 2: Enquête

B.1 Vragenlijst

Vink voor uzelf aan tot welke groep u behoort

- Bondbestuur
- Technisch directeur
- Algemeen directeur
- Coach / begeleidend personeel
- Atletencommissie

Wet en internationale inbedding

- 1) Hoe beoordeelt u het effect van de inwerkingtreding van de Wuab voor de aanpak van doping?
 - Zeer positief
 - Positief
 - Neutraal
 - Negatief
 - Zeer negatief
 - Weet ik niet

Openvraag: kunt u in enkele trefwoorden uw antwoord toelichten?

Dopingautoriteit – uitvoering dopingcontroleproces

- 2) Bent u op de hoogte van dopinggevallen bij uw bond de afgelopen drie jaar? Met dopinggevallen bedoelen we afwijkende bevindingen (positieve testgevallen) ongeacht dispensatie of uitkomsten van eventuele tuchtrechtprocedures.
 - Ja nee
 - Zo ja, hoeveel waren dit? _____
- 3) Bent u tevreden met de wijze waarop de Dopingautoriteit het dopingcontroleproces heeft vormgegeven?
 - Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet
- 4) Bent u tevreden met de wijze waarop dopingcontroles worden uitgevoerd?
 - Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet

- 5) Bent u tevreden met de wijze waarop *whereabouts* bijgehouden moeten worden?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet
- 6) Hoe beoordeelt u het aantal controles dat de Dopingautoriteit uitvoert?
- Te veel
 - Veel
 - Goed
 - Weinig
 - Te weinig
 - weet ik niet
- 7) Bent u tevreden met de wijze waarop de Dopingautoriteit dispensatie verleent?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet

Voorlichting

- 8) Bent u tevreden over de inhoud van de voorlichting die de Dopingautoriteit geeft?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet
- 9) Bent u tevreden over de reikwijdte van de doelgroep die voorlichting krijgt van de Dopingautoriteit?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet
- 10) Bent u tevreden over de hoeveelheid voorlichting die de Dopingautoriteit geeft?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden

- Zeer ontevreden
- weet ik niet

Tuchtrecht

- 11) Bent u, voor wat betreft doping, tevreden met de wijze waarop het tuchtrecht in algemene zin werkt?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet
- 12) Bent u, voor wat betreft doping, tevreden met de rol die de Dopingautoriteit heeft in het tuchtrecht?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet
- 13) Bent u, voor wat betreft doping, tevreden met de rol die het ISR heeft in het tuchtrecht?
- Zeer tevreden
 - Tevreden
 - neutraal
 - Ontevreden
 - Zeer ontevreden
 - weet ik niet

Organisatie

- 14) Heeft uw bond een dopingbeleid en -reglement dat conform de Wereld Antidoping Code is opgesteld?
- Ja nee weet ik niet
- 15) Zijn sporters bij uw bond zich naar uw inzicht voldoende bewust van het dopingbeleid- en reglement?
- Zeer bewust
 - Voldoende bewust
 - neutraal
 - Onvoldoende bewust
 - Zeer onvoldoende bewust
 - weet ik niet

Open vraag

- 16) Kunt u in steekwoorden aangeven welke thema's meer aandacht behoeven in de Nederlandse antidopingaanpak?

B.2 Resultaten

Hieronder zijn figuren te zien die de resultaten van de enquête visualiseren.

