

Zelfstandigheid en verbondenheid

Meerjarenbeleidsplan 2020-2022

Dopingautoriteit

Herman Ram

Capelle a/d IJssel
1 oktober 2019
Versie 1.0

Inhoudsopgave

A. ALGEMEEN

1. Inleiding
2. Visie
3. De positie van de Dopingautoriteit
4. De wettelijke taken
 - a. Bestrijden van doping in de sport
 - b. Uitvoeren van het dopingcontroleproces
 - c. Verzamelen en onderzoeken van informatie
 - d. Het geven van voorlichting
 - e. Andere door de Minister opgedragen taken
5. De niet-wettelijke activiteiten
6. Thema's, keuzes en prioriteiten
 - Thema's
 - Keuzes en prioriteiten
 - Wettelijke taken
 - o Het uitvoeren van het dopingcontroleproces
 - o Het verzamelen en onderzoeken van informatie
 - o Het geven van voorlichting over doping
 - Voorwaardelijke en ondersteunende werkzaamheden
 - o Juridische taken
 - o Wetenschappelijke taken
 - o Kennismanagement
 - o Internationale werkzaamheden
 - Niet-wettelijke activiteiten

B. ORGANISATIE

7. Inrichting van de organisatie
8. *Good Governance* en integriteit
9. Financiën (meerjarenbegroting)

BIJLAGE

Omgevingsanalyse, onderzoeksresultaten en effectmeting

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

De Dopingautoriteit ontstond op 1 januari 2019, op basis van de Wet uitvoering antidopingbeleid (Wuab) die op dezelfde datum in werking trad. Voor u ligt het eerste Meerjarenbeleidsplan dat de organisatie heeft vastgesteld. Het beslaat drie jaar (2020-2022).

De Dopingautoriteit kent als organisatie nog maar een zeer korte geschiedenis, maar tegelijkertijd is er sprake van een lange traditie. De Dopingautoriteit is als zelfstandig bestuursorgaan immers weliswaar jong, maar de organisatie bouwt voort op een 30 jaar oude traditie. En het is de traditie, en niet de organisatievorm, die bepalend is voor de slagkracht van de organisatie.

Tot aan de oprichting van de Dopingautoriteit was het antidopingbeleid ondergebracht bij de stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland, en de rechtsvoorgangers van die stichting, waarvan de oudste in 1989 werd opgericht. De Dopingautoriteit heeft de mensen en middelen, en de positie van Nationale Anti-Doping Organisatie overgenomen van de stichting. Ook beleidsinhoudelijk ziet de Dopingautoriteit zichzelf als opvolger van de stichting, als en voor zover de nieuwe (wettelijke) status geen beleidswijzigingen vraagt, impliceert of zelfs afdwingt.

Dit beleidsplan beoogt inzicht te verschaffen in de plannen voor de komende drie jaar. De begrippen continuïteit en verandering spelen daarin beide een rol. Datzelfde geldt voor de begrippen zelfstandigheid en verbondenheid, die samen de titel van dit plan vormen. De Dopingautoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan, en de organisatie bestaat en functioneert dan ook conform de normen zoals vastgelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kzbo). Die algemene normen worden aan- en ingevuld door de Wuab, waarin een aantal specifieke aspecten van de organisatie en het door het zbo verrichte werk zijn geregeld.

Kzbo en Wuab samen vormen de basis voor het bestaan van de organisatie, waarbij de Dopingautoriteit zelfstandig is waar het de uitvoering van de wettelijke taken betreft, maar waarbij tegelijkertijd sprake is van een grote mate van verbondenheid met het algemene (sport)beleid in Nederland. De relatie met sport en overheid is bepalend voor de mate waarin de organisatie de geformuleerde doelen zal bereiken.

De Dopingautoriteit is bij uitstek een netwerkorganisatie, die slechts kan – maar ook wil – functioneren door samenwerking met vele partners. De Dopingautoriteit is een kleine organisatie met beperkte bevoegdheden. Behalve de opdrachtgevers, sportorganisaties, kennisinstituten en internationale partners zijn de partners in toenemende mate ook andere overheidsorganisaties die zich bezig houden met opsporing en handhaving van wet- en regelgeving op beleidsterreinen die een overlap vertonen met het werkterrein van de Dopingautoriteit.

2. Visie

De stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland stelde zich als doel: een dopingvrije sport in Nederland. Voor het zbo ligt dit niet anders. De Dopingautoriteit beschouwt doping als een bedreiging van eerlijke sportbeoefening, en van de gezondheid van sporters. Doping hoort niet thuis in de sport. Bovendien zijn de handel in en productie van doping strafrechtelijke vergrijpen, die bovendien nauw verbonden zijn met andere vormen van criminaliteit. Dergelijke criminaliteit hoort niet thuis in onze maatschappij.

Voor de sporten die tot de Olympische en Paralympische familie¹ behoren, impliceert het streven naar een dopingvrije sport dat de Dopingautoriteit een *No tolerance* beleid voert. In lijn met de Wereld Anti-Doping Code is er geen ruimte voor gedogen of goedpraten, en al helemaal niet voor het (oogluikend) toestaan van dopingovertredingen. Het werk van de Dopingautoriteit is inhoudelijk gebaseerd op de regels, normen en procedures zoals vastgelegd in de Code. De Code bepaalt de grenzen waarbinnen de Dopingautoriteit zich beweegt, en de Dopingautoriteit geeft uitvoering aan de Code. Dat laat onverlet dat de Dopingautoriteit begrip kan hebben voor de dopinggebruiker, dat de Dopingautoriteit de dialoog zoekt met de gebruiker, en dat de Dopingautoriteit zich ervoor inzet om recht te doen aan zijn of haar persoon en specifieke situatie. Daar waar de strikte toepassing van de Code tot aantasting van fundamentele rechten zou leiden, zal de Dopingautoriteit er geen uitvoering aan geven.

Ook voor sporten die niet tot de Olympische en Paralympische familie behoren en waarbinnen de Code niet van toepassing is, geldt dat de Dopingautoriteit streeft naar een dopingvrije beoefening van die sporten. Fitness is in dit werkterrein verreweg de belangrijkste sport, en het bestrijden van dopinggebruik in fitnesscentra en sportscholen is een speerpunt. Maar het streven naar dopingvrije fitnessbeoefening vertaalt zich niet in een *No tolerance* beleid. Een dergelijk uitgangspunt zou zinloos zijn wegens het ontbreken van een verbod op dopinggebruik in de fitnesswereld, en het ontbreken van middelen tot handhaving van een dopingverbod, als het zou worden ingevoerd. De Dopingautoriteit is niet tegen het ontwikkelen van een handhavingsbeleid binnen de fitnesswereld, maar meent dat dit slechts zinvol is als er binnen de fitnesswereld zinvolle sancties mogelijk zijn, en deze ook kunnen worden afgedwongen. De Dopingautoriteit voorziet een dergelijke situatie niet binnen de planperiode, en zal dan ook niet inzetten op de uitvoering van dopingcontroles (of andere opsporingsmethoden) binnen de fitnessbranche. Dopinggebruik is in de fitnesswereld een gegeven, en het zal dat zonder twijfel ook de komende jaren nog blijven. De hieruit voortvloeiende (potentiële) gezondheidsschade baart zorgen, en de Dopingautoriteit acht het dan ook van belang om bij te dragen aan '*Harm reduction*', maar zonder dat deze insteek mag leiden tot gedogen of zelfs bevorderen van dopinggebruik.

¹ Onder 'Olympische en Paralympische familie' worden hier niet alleen de Olympische en Paralympische sporten bedoeld, maar ook alle sporten met een Olympische erkenning.

3. De positie van de Dopingautoriteit

De Dopingautoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. De Kzbo is dan ook van toepassing op de Dopingautoriteit en de organisatie beweegt zich binnen de kaders van die wet.

De Dopingautoriteit behoort tot het 'VWS-concern' en heeft dan ook een intensieve samenwerkingsrelatie met dit ministerie. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt en op schrift gesteld die een concrete vorm geven aan de samenwerking. Dat laat onverlet dat die samenwerking niet op papier, maar in de praktijk wordt vormgegeven. Een praktijk die soms complex en weerbarstig is.

Het ministerie is eigenaar van het zbo, en de eigenaarsrol is neergelegd bij de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het ministerie. In principe gaat de eigenaar niet over het inhoudelijke beleid van de Dopingautoriteit, maar is de relatie gericht op beheersaspecten. De relatie is daarmee betrekkelijk eenduidig. In deze relatie komt veelvuldig de vraag aan de orde aan welke eisen de Dopingautoriteit (op beheersaspecten) moet voldoen. Voor de Dopingautoriteit is het uitgangspunt dat de Dopingautoriteit dient te voldoen aan alle eisen die ook aan andere concernonderdelen gesteld worden, voor zover die niet belemmerend werken voor de taakuitoefening, en voor zover ze in redelijkheid van de organisatie verwacht kunnen worden. De aard en omvang van de organisatie maken het immers onnodig en onmogelijk om aan dezelfde eisen te voldoen als aan veel grotere concernonderdelen gesteld worden.

Als opdrachtgever van de Dopingautoriteit fungeert de Directeur Sport, waarmee het inhoudelijke beleid besproken en afgestemd wordt, en die zorgdraagt voor de financiering van dat beleid. Deze relatie is complexer, aangezien hier regelmatig de vraag aan de orde is hoever de zelfstandigheid van het zbo reikt. Er bestaat geen onduidelijkheid over de dagelijkse, 'operationele' beslissingen die de Dopingautoriteit neemt: daarin is het zbo volstrekt zelfstandig. De Dopingautoriteit zal deze zelfstandigheid altijd bewaken en bewaren, omdat de organisatie anders niet adequaat de taken kan vervullen.

Minder helder ligt het bij beleidskeuzes, en beleidsontwikkeling is dan ook een gebied waarop nauw moet worden samengewerkt om een goed resultaat te bereiken. Dit is niet altijd eenvoudig, maar noodzakelijk en over het algemeen vruchtbaar. Voor drie aspecten (internationale activiteiten, persvoorlichting en politieke contacten) is in de samenwerkingsafspraken expliciet vastgelegd dat VWS en de Dopingautoriteit elkaars rol en positie respecteren, maar dat partijen elkaar niet verrassen. Dit uitgangspunt hanteert de Dopingautoriteit voor elk aspect waarbij de zelfstandigheid van het zbo en de systeemverantwoordelijkheid van de Directeur Sport beide aan de orde zijn.

De relatie die het zbo onderhoudt met sportkoepel NOC*NSF is formeel een wat andere dan dat de stichting in de afgelopen jaren met NOC*NSF onderhield. De situatie waarin twee organisaties (VWS en NOC*NSF) als gelijkwaardige opdrachtgevers fungeerden is met de oprichting van het zbo verdwenen. VWS heeft als eigenaar van het zbo een grotere en meer bepalende rol gekregen. De Dopingautoriteit wil dit feit echter niet ten koste laten gaan van NOC*NSF. In tegendeel: de Dopingautoriteit streeft niet alleen naar voortzetting van de goede relatie, maar zelfs naar intensivering van die relatie, o.a. waar het om kwaliteits- en compliance-aspecten bij lidorganisaties van NOC*NSF draait. Dit is noodzakelijk omdat de wetgever voor de uitvoering van de wettelijke taken een grote rol heeft toebedeeld aan 'de sport', met NOC*NSF als vertegenwoordiger, coördinator en – tot op zekere hoogte – toezichthouder van de Nederlandse georganiseerde sport. Zonder medewerking van NOC*NSF is de uitvoering van de wettelijke taken onmogelijk.

De derde cruciale relatie die de Dopingautoriteit onderhoudt is die met het Wereld Anti-Doping Agentschap (WADA). Ook deze relatie is complex en vaak niet eenduidig. Enerzijds is WADA de coördinator van het mondiale antidopingbeleid, en verleent WADA daartoe een aantal cruciale en onmisbare diensten. De aard van deze kant van de relatie is 'collegiaal' en de Dopingautoriteit onderhoudt deze relatie intensief, en investeert daar veel tijd en energie in. Anderzijds is WADA de mondiale toezichthouder die normen stelt en de naleving daarvan controleert. De aard van deze andere kant van de relatie is tot op zekere hoogte hiërarchisch.

Tenslotte onderhoudt de Dopingautoriteit een zeer groot aantal relaties met andere organisaties en personen, die allemaal (kunnen) bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen van de Dopingautoriteit.

- Een bijzondere positie wordt daarbij ingenomen door de nationale sportbonden (de Dopingautoriteit werkt samen met ca. 55 bonden) en de internationale sportfederaties (de Dopingautoriteit werkt samen met ca. 80 federaties). Hun positie is bijzonder omdat 'de sport' het werkgebied van de Dopingautoriteit vormt.
- Een tweede belangrijke groep is die van de Regionale en Nationale Anti-Doping Organisaties (de Dopingautoriteit werkt regelmatig samen met ca. 60 RADO's en NADO's) omdat alleen door middel van deze onderlinge samenwerking een bijdrage kan worden geleverd aan het Wereld Anti-Doping Programma. Tot deze groep kunnen ook de zelfstandige integriteits- en antidopingorganisaties gerekend worden waarin een aantal internationale sportorganisaties het antidopingbeleid hebben ondergebracht.
- Een derde belangrijke groep bestaat uit universiteiten en andere wetenschappelijke instituten en individuele wetenschappers, die immers onmisbaar zijn als kennisbron.
- Maar ook vele andere organisaties en personen dragen bij tot het werk van de Dopingautoriteit en een uitputtende opsomming is dan ook niet mogelijk. Zoals eerder gezegd: de Dopingautoriteit is bij uitstek een netwerkorganisatie.

4. De wettelijke taken

Artikel 5 van de Wuab² luidt:

1. De Dopingautoriteit heeft tot taak:
 - a. het bestrijden van doping in de sport;
 - b. het uitvoeren van het dopingcontroleproces;
 - c. het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement;
 - d. het geven van voorlichting over doping;
 - e. andere door Onze Minister opgedragen taken die verband houden met het bestrijden van toepassing van doping in de sport.
2. De taken, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a tot en met d, worden uitgevoerd in overeenstemming met de Wereld Anti-Doping Code.

a. Het bestrijden van doping in de sport

Doping is een fenomeen dat schade toebrengt aan onze maatschappij.

Eenzijds bedreigt doping de integriteit van de sport, terwijl de sport door de overheid erkend is als een belangrijk verschijnsel, dat een grote bijdrage kan leveren aan maatschappelijke doelen die de overheid nastreeft.

Anderzijds brengt doping schade toe aan de volksgezondheid, en leidt doping tot onnodige belasting van de gezondheidszorg.

De schadelijke gevolgen van doping zijn algemeen erkend, en Nederland heeft zich via twee verdragen (één van de Raad van Europa en één van Unesco) verplicht om doping in de sport te bestrijden. Sinds 2019 is de Wuab van kracht geworden, waarin concreter is uitgewerkt hoe die verplichting wordt ingevuld.

Het bestrijden van doping in de sport is de kerntaak van de Dopingautoriteit, en het is deze taak waaraan de Dopingautoriteit in feite bestaansrecht ontleent.

Blijkens de wetsgeschiedenis is de brede taak 'het bestrijden van doping in de sport' in de wet opgenomen om te voorkomen dat activiteiten die niet onder één van de specifiekere taken vallen daardoor automatisch ook niet-wettelijk zouden zijn. Met het opnemen van deze taak in de wet is *niet* beoogd om het werkkterrein van de Dopingautoriteit substantieel uit te breiden. De exacte inhoud en omvang van deze taak staan niet vast, en vereisen interpretatie.

De taak is breed geformuleerd en wordt door de Dopingautoriteit breed geïnterpreteerd. Blijkens wet en wetsgeschiedenis kan alleen *de uitvoering* van de taak worden beperkt door de inhoud van de Wereld Anti-Doping Code, voor zover een taak althans door de Code beheerst wordt.³ Blijkens de Memorie van Toelichting moet dit tweede lid uitdrukkelijk

² De Wuab is van kracht in het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. De Wuab is niet van kracht in de Caraïbische delen van het Koninkrijk, en daar heeft de Dopingautoriteit dan ook geen wettelijke taken. Wel is de Dopingautoriteit de Nationale Anti-Doping Organisatie van Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

³ Zo is de Dopingautoriteit bijvoorbeeld gebonden aan de overtredingen zoals WADA die definieert. Hetzelfde geldt voor de dopinglijst (dit geldt althans voor sporten binnen de Olympische en Paralympische familie).

gezien worden als begrenzing van de taken van de Dopingautoriteit, en niet als uitbreiding. Maar andere grenzen zijn er in de wet niet aan deze algemene taak gesteld, en in de praktijk worden deze dan ook in afstemming met het Ministerie vastgesteld.

De overkoepelende taak van het bestrijden van doping in de sport omvat een breed werkteerrein. Onder 'doping in de sport' vallen namelijk alle vormen van sportbeoefening en alle vormen van doping. Dit werkteerrein van de Dopingautoriteit sluit dus geen sporten, prestatieniveaus, organisatievormen, leeftijdsgroepen of toedieningsvormen uit.⁴

Op grond van de Wuab omvat het werkteerrein van de Dopingautoriteit dus:

- Alle sporten: niet alleen de sporten die tot 'de Olympische / Paralympische familie' behoren, maar ook andere / nieuwe / niet-competitieve sporten.⁵
- Alle prestatieniveaus: niet alleen topsport en topcompetities, maar ook de recreatieve sportbeoefening.
- Alle organisatievormen: niet alleen de in verenigings- en bondsverband beoefende sport, maar ook de commercieel / anders georganiseerde sport (waaronder fitness), en de ongeorganiseerde sport.
- Alle leeftijdsgroepen: niet alleen de leeftijdsgroepen die met topsport geassocieerd worden, maar ook kinderen en ouderen die sport beoefenen.
- Alle soorten doping en hun toedieningsvormen, zoals gedefinieerd in de dopinglijst, alsmede middelen die in de fitnesswereld als doping gebruikt worden.
- Humane *en* dierendoping.

Bovendien omvat het werkteerrein van de Dopingautoriteit de gehele Nederlandse sport, inclusief buitenlandse sporters die op Nederlands grondgebied (waaronder ook de BES-eilanden) sport beoefenen, en inclusief Nederlandse sporters die dat buiten de landsgrenzen doen.

Dit brede werkteerrein kan niet in zijn geheel adequaat bestreken worden door beperkingen in omvang en capaciteit van de Dopingautoriteit. Dit feit verplicht het zbo om keuzes te maken in de intensiteit waarmee de organisatie bepaalde sporten, prestatieniveaus, organisatievormen, leeftijdsgroepen en toedieningsvormen benadert. Maar de Dopingautoriteit zal altijd een mening hebben of zich een mening vormen over alle dopingaspecten.

Verschillende door de Dopingautoriteit uitgevoerde deeltaken zijn onderdeel van één van de specifieke wettelijke taken⁶. Dat geldt bijvoorbeeld voor:

- een deel van de juridische taken (onderdeel van de taken onder b. en c.): hierbij moet in ieder geval worden gedacht aan het zorgdragen voor adequate dopingreglementering bij sportbonden en andere sportorganisaties, alsmede het (contractueel) binden van sporters en sportorganisaties aan dopingregelgeving en (besluiten van) de Dopingautoriteit;
- een groot deel van de wetenschappelijke taken (onderdeel van de taken onder b. en d.): hieronder valt onder meer het initiëren en uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek en het publiceren van de resultaten daarvan;
- het kennismanagement (onderdeel van de taken onder b. en d.): dit ziet met name op het verzamelen, ontsluiten en openbaar maken van doping gerelateerde informatie;

⁴ Dat de Dopingautoriteit dit brede werkteerrein heeft, wordt overigens door het algemene publiek sinds jaar en dag vanzelfsprekend gevonden. De organisatie wordt voortdurend bevraagd op alle aspecten van dit brede werkteerrein.

⁵ Dit is een 'open categorie', maar mogelijke voorbeelden zijn kickboksen en de e-sports (gaming).

⁶ Wuab art. 5, lid 1 sub b-d.

- een deel van de internationale taken (onderdeel van de taken onder b. en c.)⁷, waaronder het managen van grensoverschrijdende zaken, het deelnemen aan internationale afstemming en het bijdragen aan de ontwikkeling van internationale regelgeving;
- taken op het gebied van de *governance* van sportorganisaties, voor zover relevant voor de uitvoering van de wettelijke taken (onderdeel van de taak onder b.).⁸

b. Het uitvoeren van het dopingcontroleproces

Het dopingcontroleproces is een veel omvattend proces. Het omvat het totale proces tot vaststelling van een mogelijke dopingovertreding door een sporter, van testdistributie tot en met de definitieve tuchtrechtelijke afhandeling van dopingovertredingen. Ook het proces dat is ingericht voor de verstrekking van medische dispensaties valt onder het dopingcontroleproces.⁹

De uitvoering van het dopingcontroleproces is een tamelijk ingrijpend proces, dat met terughoudendheid moet worden ingezet. Tegelijkertijd is het dopingcontroleproces het meest effectieve opsporingsmiddel betreffende het gebruik van doping door sporters waarover de Dopingautoriteit beschikt.¹⁰ Bovendien is het een proces dat zeer goed geborgd en genormeerd is in de regelgeving van de Wereld Anti-Doping Code. Dit opsporingsmiddel moet worden ingezet als daar voldoende aanleiding voor is, dan wel als middel om dopingovertredingen op te sporen, dan wel wegens de afschrikwekkende werking ervan. Maar die aanleidingen zijn er in aanzienlijk meer gevallen en situaties dan de gevallen en situaties waarin het middel in de afgelopen jaren is ingezet.¹¹

Voor de uitvoering van deze wettelijke taak is de Dopingautoriteit in hoge mate afhankelijk van de medewerking van 'de sport'. Zonder die medewerking is de Dopingautoriteit niet in staat deze wettelijke taak uit te voeren.¹² In gevallen waarin de medewerking van een sportorganisatie onvoldoende verzekerd is zal de Dopingautoriteit als uiterste consequentie dan ook moeten afzien van de uitvoering van het dopingcontroleproces in die organisatie,

⁷ De internationale taken worden uitgevoerd met de volgende vier doelstellingen: i. Kennis halen, ii. Invloed uitoefenen, iii. Nederlands overheidsbeleid uitdragen en iv. Versterking van de internationale samenwerking.

⁸ De Dopingautoriteit is voor de uitvoering van de wettelijke taken (en in het bijzonder voor de uitvoering van het dopingcontroleproces) in belangrijke mate afhankelijk van de medewerking van sportorganisaties. Mede op basis van de Wuab speelt 'de sport' immers een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid. Problemen in het bestuur van sportorganisaties zijn dan ook mede bepalend voor de mate waarin de Dopingautoriteit invulling kan geven aan haar wettelijke taken. Het is dan ook onvermijdelijk dat de Dopingautoriteit een actieve rol speelt bij sportorganisaties die geconfronteerd worden met een slechte bestuurlijke cultuur, corruptie en andere problemen. Daarbij is de rol van de Dopingautoriteit primair signalerend. Bij de aanpak van dit soort problemen zal de Dopingautoriteit overigens altijd nauw samenwerken met NOC*NSF, die op dit gebied ook de eerstaangewezen organisatie is, en die over een breder scala aan drukmiddelen beschikt dan de Dopingautoriteit.

⁹ Voor de uitvoering van het dopingcontroleproces maakt de Dopingautoriteit gebruik van eigen digitale systemen. Voor de vastlegging ervan en voor de uitwisseling van data wordt gebruik gemaakt van ADAMS, een door WADA ontwikkeld digitaal systeem.

¹⁰ Waarbij moet worden aangetekend dat naar de effectiviteit van het dopingcontroleproces (in preventief opzicht en als opsporingsmiddel) nog maar weinig onderzoek is gedaan. De Dopingautoriteit juicht dergelijk onderzoek toe en zal daar naar vermogen aan bijdragen.

¹¹ Om die reden voorziet de Dopingautoriteit een groei van het aantal dopingcontroles binnen het Nationale Programma, waarbij een internationale benchmark als richtlijn gehanteerd wordt.

¹² Een eerste voorwaarde voor samenwerking is de vaststelling van het Nationaal Dopingreglement door de bond, maar om uitvoering te geven aan het dopingcontroleproces is structurele samenwerking op veel meer gebieden noodzakelijk.

dan wel het proces binnen die organisatie moeten beëindigen. Vanzelfsprekend zal de Dopingautoriteit er altijd naar streven om dergelijke ingrijpende besluiten te voorkomen door overleg met de betrokken organisaties, en door het bij de kwestie betrekken van NOC*NSF.

Naast de inzet binnen 'de Olympische en Paralympische familie' (waarbinnen traditioneel verreweg de meeste dopingcontroles worden uitgevoerd) kan de uitvoering van dopingcontroles ook een functie hebben binnen commerciële sportorganisaties, (nog) niet Olympisch erkende sportorganisaties, en sportscholen en fitnesscentra.¹³ Een dergelijke inzet van dopingcontroles valt niet onder de wettelijke definitie van het dopingcontroleproces¹⁴ en wordt overigens ook niet ingeperkt door de Wereld Anti-Doping Code.¹⁵

In alle gevallen geldt dat de inzet van dopingcontroles (al dan niet als onderdeel van het wettelijk gedefinieerde dopingcontroleproces) slechts effectief en verantwoord is als er sprake is van voldoende juridische inbedding en waarborgen. Sportorganisatie en sporter moeten voor een effectieve werking van het dopingcontroleproces gebonden zijn aan een dopingreglement op een wijze die eenzijdige onttrekking aan die regels onmogelijk maakt. Voor organisaties die zich niet aan de Code gebonden hebben (de zogenaamde *Non-Signatories*) zal daarom veelal sprake moeten zijn van contractuele binding.

Verskillende door de Dopingautoriteit uitgevoerde deeltaken zijn onderdeel van de uitvoering van het dopingcontroleproces, en daarmee van deze wettelijke taak. Dat geldt bijvoorbeeld voor:

- een deel van de juridische taken: waaronder het zorgdragen voor de bewijsvoering, het nemen van conclusies in dopingzaken, het bijwonen van hoorzittingen en het instellen van beroep;
- een deel van de wetenschappelijke taken: waaronder het literatuur- en laboratoriumonderzoek dat wordt verricht in het kader van een specifieke dopingzaak;
- het kennismanagement: waaronder het selecteren en beschikbaar stellen van jurisprudentie in het kader van een specifieke dopingzaak;
- een deel van de internationale taken: waaronder informatie-uitwisseling en afstemming in dopingzaken met een grensoverschrijdend karakter.

¹³ Overigens voorziet de Dopingautoriteit voor de planperiode alleen uitvoering van het dopingcontroleproces bij commerciële en (nog) niet Olympisch erkende sportorganisaties, maar niet bij sportscholen en fitnesscentra.

¹⁴ De wettelijke definitie van 'dopingcontroleproces' verwijst naar de wettelijke term 'dopingreglement', waarvan de definitie verwijst naar een reglement dat is vastgesteld door een sportorganisatie of een antidopingorganisatie. Het inzetten van dopingcontroles, en het uitoefenen van enige andere vorm van controle op het gebruik (of de aanwezigheid) van doping buiten de traditioneel georganiseerde sport (de 'Olympische en Paralympische familie') vallen daarom niet onder de wettelijke definitie van 'het dopingcontroleproces'. Het inzetten van dopingcontroles en het uitoefenen van enige vorm van controle op het gebruik van doping buiten de traditioneel georganiseerde sport vallen wel onder de eerste 'algemene' wettelijke taak (Het bestrijden van doping in de sport).

¹⁵ De definitie van 'sport' in de Wereld Anti-Doping Code is meer dan wat NOC*NSF als topsport definieert. In het verlengde hiervan bestrijkt de Wuab een breder terrein dan dat van (de leden van) NOC*NSF.

c. Het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement

Ook het verzamelen en onderzoeken van informatie is een complex proces, en dit is een proces dat in bepaalde gevallen inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer van een betrokkene. Dit middel moet dus met terughoudendheid worden ingezet, als en voor zover er daadwerkelijk sprake is van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

Naast de uitvoering van het dopingcontroleproces kan ook het verzamelen en onderzoeken van informatie tot bewijs over dopinggebruik leiden. Maar in de praktijk is een belastend laboratoriumresultaat als bewijs zoveel sterker, dat verzamelde en geïnterpreteerde informatie vooral wordt gebruikt om gericht(er) te kunnen controleren, en veel minder als direct en zelfstandig bewijsmiddel.

Meer nog dan als bewijs voor dopinggebruik is het verzamelen en onderzoeken van informatie het belangrijkste middel ter opsporing van bepaalde andere (belangrijke) overtredingen zoals handel en verstrekking. Dit opsporingsmiddel is nog volop in ontwikkeling (zowel in Nederland als elders), maar de voorganger van de Dopingautoriteit (de stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland) heeft een goede basis gelegd voor dit werk door het ontwikkelen en implementeren van veilige informatiesystemen, een meldpunt, een netwerk van partners in de antidopingwereld, alsmede de bijbehorende procedures.

Anders dan bij het dopingcontroleproces is de Dopingautoriteit bij de uitvoering van deze wettelijke taak afhankelijk van de medewerking van andere organisaties dan sportorganisaties, in het bijzonder van die van opsporings- en handhavingsorganisaties van de overheid. Het ontwikkelen en uitbouwen van een goede samenwerking met deze organisaties is dan ook van groot belang.¹⁶

Met het vormgeven van de beoogde samenwerking is een begin gemaakt door het afsluiten van enkele samenwerkingsprotocollen met verschillende partners. Daarnaast wordt de Dopingautoriteit opgenomen in een reeds bestaand convenant. Daarmee zijn weliswaar bepaalde formele belemmeringen weggenomen, maar is tegelijkertijd gemarkeerd dat veel vormen van samenwerking die zouden kunnen bijdragen aan een effectievere vervulling van deze wettelijke taak juridisch *niet* mogelijk zijn, en daarom door de (beoogde) partners op formele gronden worden afgewezen. Het laat zich dan ook aanzien dat de verdere ontwikkeling van dit werkterrein voorlopig in meerdere of mindere mate beperkt wordt door de grenzen van de ter zake geldende wet- en regelgeving. Gehoopt en verwacht mag worden dat de wel erkende en in protocollen vastgelegde mogelijkheden steeds meer benut zullen worden, en dat hieruit toch een steeds nauwere samenwerking met opsporings- en handhavingsinstanties zal voortvloeien. De Dopingautoriteit zal hier nadrukkelijk naar streven.

Derhalve blijft het de doelstelling van de Dopingautoriteit om een groeiend aantal dopingovertredingen vast te stellen door het (mede) inzetten van de middelen die bij deze wettelijke taak horen.

Enkele door de Dopingautoriteit uitgevoerde deeltaken zijn ook onderdeel van deze wettelijke taak. Dat geldt bijvoorbeeld voor een deel van de internationale taken (zoals informatie-uitwisseling en afstemming in dopingonderzoeken met een grensoverschrijdend karakter).

¹⁶ De Dopingautoriteit kan zonder medewerking van andere organisaties alleen informatie verzamelen en verwerken die afkomstig is uit open bronnen, of die via meldingen onder de aandacht van de Dopingautoriteit gebracht wordt.

d. Het geven van voorlichting over doping

Ook in het antidopingbeleid geldt dat voorkomen beter is dan genezen. Het geven van voorlichting¹⁷ leidt niet tot enige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, en is ook anderszins niet belastend voor betrokkenen. Het geven van voorlichting moet zich als wettelijke taak dan ook uitstrekken over alle groepen en personen die op een of andere wijze actief zijn in de sport, en die in aanraking kunnen komen met enig aspect van dopinggebruik en/of het antidopingbeleid. Deze wettelijke taak raakt dan ook veel grotere aantallen betrokkenen dan de onder b. en c. opgesomde taken.

Een bijzondere (en bijzonder belangrijke) positie wordt ingenomen door de fitnesswereld, waar de dopingproblematiek bij uitstek schade kan toebrengen aan de volksgezondheid. Voorlichting is het belangrijkste middel om hieraan het hoofd te bieden. Het is daarbij overigens niet mogelijk die voorlichting strikt te beperken tot de middelen en methodes die op de dopinglijst staan; ook andere middelen en methodes die als doping gebruikt (kunnen) worden zijn hier soms relevant.¹⁸

Het antidopingbeleid is wettelijk verankerd beleid waar een groot deel van de Nederlandse bevolking interesse in heeft, en het is de taak van de Dopingautoriteit om zeker te stellen dat die grote groep geïnteresseerden toegang heeft tot objectieve en betrouwbare informatie. Of deze groep geïnteresseerden zelf ook sport beoefenen is daarbij niet relevant.

De beschikbaarheid en toegankelijkheid van de juiste informatie is extra relevant voor sportbeoefenaars, en dit is nog meer het geval naarmate iemand zijn/haar sport intensiever en op hoger niveau beoefent. Dienovereenkomstig heeft de Dopingautoriteit dan ook de taak om meer informatie beschikbaar te stellen, en dat op een steeds pro-actievere wijze. Hiertoe ontwikkelt en implementeert de Dopingautoriteit opleidingsplannen.

e. Andere door Onze Minister opgedragen taken die verband houden met het bestrijden van toepassing van doping in de sport

Op het moment van schrijven is er geen sprake van andere door de Minister opgedragen taken, en het ligt ook niet in de verwachting dat de Minister gedurende de planperiode de Dopingautoriteit met een of meer nieuwe taken zal belasten.¹⁹

¹⁷ De Dopingautoriteit hanteert overigens bij voorkeur de meer omvattende term Educatie, maar in de voorliggende tekst wordt de terminologie van de Wuab aangehouden.

¹⁸ Vanzelfsprekend beperken de andere wettelijke taken van de Dopingautoriteit zich tot de middelen en methoden die op de dopinglijst staan, maar voor de voorlichtingstaak in de fitnesswereld geldt deze beperking minder strikt. Voorbeelden van substanties die (nog) niet de dopinglijst staan, maar die wel als doping gebruikt worden in de fitnesswereld zijn de schildklierhormonen en synthol.

¹⁹ De Dopingautoriteit ziet wel redenen om de niet-wettelijke activiteiten betreffende *harm reduction* uiteindelijk als een wettelijke taak te positioneren. Maar dit is voor de planperiode niet van belang.

5. De niet-wettelijke activiteiten

Uitgangspunt is dat de Dopingautoriteit geen taken ambieert die geen directe relatie hebben met de hoofdtak: het bestrijden van doping in de sport. Het definiëren van die 'directe relatie' is overigens niet altijd eenvoudig, zeker niet als de organisatie wordt aangesproken op kennis en ervaring die op andere werkterreinen relevant kan zijn. In de afgelopen jaren is de stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland regelmatig bevraagd op onderwerpen waarvan het de vraag was of deze wel of niet tot de taken van de stichting gerekend konden worden, en die vragen zullen ook aan het zbo gesteld worden. Enkele voorbeelden van beleidsterreinen die de Dopingautoriteit *niet* tot de taken rekent zijn:

- Drugsproblematiek
Het is regelmatig voorgekomen dat sportorganisaties de stichting Anti-Doping Autoriteit Nederland wilden betrekken bij door hen gesignaleerde *drugs*problematiek binnen hun vereniging of bond, en die praktijk is sinds de oprichting van het zbo niet veranderd. Omdat een deel van de gebruikte *social drugs* op de Dopinglijst staan, is het ook begrijpelijk dat hiervoor bij de anti-dopingorganisatie wordt aangeklopt. Desalniettemin heeft de stichting steeds het standpunt ingenomen dat het bestrijden van drugsgebruik *niet* tot de taken van de stichting behoorde, en het zbo Dopingautoriteit oordeelt daar nu en in de komende drie jaar niet anders over. En dit des te sterker als er geen enkele relatie met sportbeoefening is.
- Handhaving buiten de sport
Een ander voorbeeld is het meermalen ontvangen verzoek om de aanwezige expertise in het afnemen van lichaamsmonsters in te zetten op andere gebieden dan de dopingbestrijding, zoals dat van de verslavingszorg. En hoewel de Dopingautoriteit de aanwezige kennis in principe vrijelijk deelt, is door de stichting nooit gekozen voor een actieve rol op dit gebied, en ook dat zal in de komende drie jaar voor de Dopingautoriteit niet anders zijn.

Hoewel de Dopingautoriteit haar taken en bevoegdheden dus strikt en zelfs terughoudend interpreteert, zijn er werkzaamheden die de organisatie uitvoert die niet onder een van de wettelijke taken vallen. Dat geldt in het bijzonder voor activiteiten in relatie tot *harm reduction*:

- Harm reduction
De Dopingautoriteit is betrokken bij onderzoeken en projecten die gericht zijn op het beperken van (gezondheids)schade die voortvloeit uit dopinggebruik. Dit valt onder geen enkele wettelijke taak. Maar ook deze projecten zijn zeer nauw verbonden met de wettelijke taken, en het bijdragen aan dergelijke projecten wordt eveneens als een vanzelfsprekende taak van de organisatie gezien.

6. Thema's, keuzes en prioriteiten

In het voorgaande hoofdstuk is uiteen gezet dat de Dopingautoriteit brede en veel omvattende (veelal: wettelijke) taken heeft. Daarnaast kiest de Dopingautoriteit ervoor een aantal additionele werkzaamheden uit te voeren die weliswaar niet direct voortvloeien uit, maar wel zeer sterk verweven zijn met de wettelijke taken. En het is ook een gegeven dat binnen de (financiële en personele) middelen waarover de Dopingautoriteit zal kunnen beschikken niet alles uitvoerbaar zal zijn, zelfs niet als wordt uitgegaan van een geleidelijke groei van het budget.

Thema's

Op basis van wetenschappelijke publicaties, beleidsstukken en de dagelijkse praktijk van het werk heeft de Dopingautoriteit een aantal thema's geïdentificeerd die leidend zijn in de keuzes die de organisatie maakt, en de prioriteiten die zij stelt. Deze thema's zijn niet typisch Nederlands, in tegendeel: de door de Dopingautoriteit gesignaleerde tendensen zijn mondiaal van aard. Voor een kort overzicht van de meest relevante wetenschappelijke gegevens wordt verwezen naar de Bijlage: Omgevingsanalyse, onderzoeksresultaten en effectmeting.

Thema 1: Voortschrijdende internationalisering van de dopingproblematiek

Hoewel de bestrijding van doping van meet af aan een internationale aangelegenheid is geweest, laat de noodzaak van een goed gecoördineerde internationale aanpak zich meer dan ooit voelen. Zowel de internationale politieke situatie (de Rusland-problematiek) als het grensoverschrijdend karakter van de dopingproblematiek zelf maken een primair nationaal gerichte aanpak zinloos. Intensivering van internationale afstemming en samenwerking op allerlei gebieden is dan ook noodzakelijk.

Thema 2: Veranderingen in de definitie, organisatie en aard van sport(beoefening)

Hoewel het door WADA geformuleerde beleid zich nooit heeft willen beperken tot bepaalde organisatievormen, heeft dat beleid vooral vorm en inhoud gekregen binnen de Olympische en Paralympische familie. De opkomst van nieuwe sporten en organisatievormen, alsmede de steeds grotere plaats die deze binnen de totale sportwereld innemen, maken het noodzakelijk om het antidopingbeleid uitdrukkelijk uit te breiden tot deze nieuwkomers.

Thema 3: Afstemming tussen antidopingbeleid en strafrechtelijk overheidsingrijpen

Hoewel de samenhang tussen productie en handel van doping enerzijds en het gebruik anderzijds bijzonder evident is, is er bij de bestrijding van een en ander sprake van twee verschillende werelden, waartussen weinig afstemming plaatsvindt. Dit is een mondiaal en hardnekkig probleem. Het is noodzakelijk deze problematiek te verminderen, om een meer effectieve aanpak van de totale dopingproblematiek mogelijk te maken.

Thema 4: 'Professionalisering' van het dopinggebruik

De groep doelbewuste dopinggebruikers maakt slechts een betrekkelijk klein deel uit van de totale sporterspopulatie, maar deze groep handelt steeds vaker op een gecoördineerde, planmatige en vaak op grondige kennis gebaseerde wijze, die mede gericht is op het ontwijken van detectie. Dit feit maakt de (door)ontwikkeling van detectiemethoden en versterking van *intelligence & investigations* noodzakelijk.

Thema 5: Noodzakelijke mentaliteitsverandering

Het overbrengen van kennis betreffende doping, dopingregels en dopingrisico's vormt de basis van anti-dopingeducatie, maar volstaat niet om opzettelijk dopinggebruik tegen te

gaan. Om educatie daadwerkelijk tot gedragsverandering te laten leiden, is een grondige herwaardering en hervorming van de voorlichtingsactiviteiten noodzakelijk.

Thema 6: Gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing

Wetenschappelijk onderzoek speelt binnen het antidopingbeleid traditioneel een grote rol waar het de ontwikkeling en toetsing van detectiemethoden betreft. In mindere mate geldt dit ook voor onderzoek naar gezondheidseffecten. Maar andersoortige onderzoeksgegevens, bijvoorbeeld betreffende sociologische aspecten, educatie en beleidsontwikkeling zijn minder beschikbaar of ontbreken zelfs geheel.

Keuzes en prioriteiten

Hieronder geeft de Dopingautoriteit, voortbordurend op deze zes thema's, aan wat de belangrijkste prioriteiten zijn die de Dopingautoriteit zich stelt voor de komende drie jaar, c.q. welke keuzes de organisatie maakt. Dit impliceert tevens dat het zbo hier bij implicatie duidelijkheid wil verschaffen over wat de Dopingautoriteit de komende drie jaar *niet* of slechts beperkt zullen oppakken, ook als het activiteiten betreft die uitdrukkelijk *wel* binnen het door de Dopingautoriteit bestreken werkterrein en de (wettelijke) taken vallen.²⁰

NB De werkzaamheden per jaar zullen verder worden uitgewerkt in de Jaarplannen en begrotingen over 2020, 2021 en 2022.

Wettelijke taken

Het uitvoeren van het dopingcontroleproces

Wat we in de komende drie jaar willen opstarten en/of versterken:

- Het nationale programma (t.b.v. de olympische en paralympische familie) verder verbreden en versterken door: te groeien in omvang²¹, door in specifieke dopinggevoelige sporten meer in te zetten op lagere competitie niveaus en talentvolle sporters²², en het geformuleerde testdistributiebeleid (het verdeelmodel) te evalueren en te actualiseren.
- Het stimuleren/opzetten/uitbouwen van een dopingcontroleprogramma bij *non-signatories* ("nieuwe" sporten en/of commerciële sportorganisaties met uitzondering van sportscholen en fitnesscentra)²³, en dat analoog aan (maar niet gelijk aan) het wettelijke dopingcontroleproces.
- Juridische borging van de kwaliteit van de handhaving.

Het verzamelen en onderzoeken van informatie over mogelijke overtredingen van een dopingreglement

Wat we in de komende drie jaar willen opstarten en/of versterken:

- Het analyseren en verrijken van: eigen intelligence, sportperformance gerelateerde informatie, door ketenpartners aangeleverde macro informatie en op basis van deze informatie verdere opsporing en/of intelligence activiteiten ontplooiën, ten einde mogelijke overtredingen van het dopingreglement vast te stellen.

²⁰Alle wettelijke taken worden uitgevoerd, maar er is geen enkele wettelijke taak die in de uitvoering geen beperkingen kent, zoals financiële beperkingen.

²¹ In de loop van de planperiode streeft de Dopingautoriteit naar een groei van het Nationaal Controleprogramma tot minimaal 3.000 controles.

²² Het gaat hier in het bijzonder om sporten waar ook op lagere niveaus sprake is van een (dreigende) dopingcultuur die zich 'vertaalt' naar de topsport. Wielrennen en atletiek zijn hier voorbeelden van.

²³ Waarbij de bestaande succesvolle samenwerking met de Sunweb wielerploegen goed als model kan dienen.

- (Verrijkte) kennis en informatie delen met de ketenpartners en bijdragen aan de expertise binnen (landelijke) onderzoeken gelieerd aan dopinggeduide middelen (geïnitieerd door ketenpartners), met als voornaamste doel dopingnetwerken inzichtelijk te kunnen maken en op te sporen.
- Verzamelen van informatie aangaande dopinggebruik in de sport, middels het uitbouwen van contacten met relevante personen (binnen de sport).²⁴

Het geven van voorlichting over doping

Wat we in de komende drie jaar willen opstarten en/of versterken:

- Onderzoek naar de effectiviteit van het huidige educatiebeleid.²⁵
- Verder ontwikkelen van de opleidingsplannen voor de verschillende doelgroepen binnen topsport en fitness, liefst met behulp van professionele pedagogische/onderwijskundige begeleiding.
- Verbeteren van de identificatie en registratie van talenttopsporters, zodat we het opleidingsplan voor deze groep zo volledig mogelijk en efficiënt mogelijk kunnen implementeren.
- Verbeteren van de implementatie van de opleidingsplannen binnen fitness door betere samenwerking met de opleiders en professionals uit de branche.
- Verdere digitale ontwikkeling van educatie, onder andere via voortdurende verfijning en actualisering van het e-learningplatform, de apps en websites.
- Het Be PROUD programma bij beleidsmakers²⁶ onder de aandacht brengen als 'good practice' voor de aanpak van integriteitskwesaties in sport via het versterken van onderliggende sportwaarden
- Bevorderen van de bewustwording van de met dopinggebruik samenhangende gezondheidsrisico's door het opstarten van een digitale publiekscampagne á la de door het ministerie van VWS gevoerde publiekscampagne over de gevaren van vervalste medicijnen uit 2016.

Voorwaardelijke en ondersteunende werkzaamheden, verbonden met de wettelijke taken

Juridische werkzaamheden

Wat we in de komende drie jaar willen opstarten en/of versterken:

- Verbetering opsporingsmogelijkheden inzake faciliteerders van doping (faciliteerders in de zin van gebruik en in de zin van ontwijking van detectie).
- Vergroten aandacht bij toezichthouders en opsporingsinstanties voor handhaving en toezicht inzake aanbod van dopingmiddelen.
- Verbetering geïntegreerde aanpak en samenwerking met andere publiekrechtelijke organisaties.
- Signaleren van problemen in de *governance* (bestuurlijke structuur en cultuur) van sportorganisaties en daar in het uiterste geval ook consequenties aan verbinden, voor zover dit voor de uitvoering van de wettelijke taken van de Dopingautoriteit noodzakelijk is.

Wetenschappelijke werkzaamheden

Wat we in de komende drie jaar willen opstarten en/of versterken:

²⁴ Hier valt bijvoorbeeld te denken aan interviews met 'ervaringsdeskundigen' en met begeleiders, en het opbouwen van een solide 'klokkenluidersbeleid'.

²⁵ De Dopingautoriteit streeft naar uitvoering door een Nederlandse universiteit, waarbij de Dopingautoriteit zitting neemt in de begeleidingscommissie.

²⁶ Dit zijn primair de bestuurders van sportorganisaties.

- Versterken van het netwerk van nationale en internationale wetenschappers om de diverse beleidsterreinen goed te kunnen ondersteunen en het vakgebied verder te kunnen ontwikkelen.
- Deelnemen aan werkgroepen en expert meetings op relevante vakgebieden.
- Verbeteren gegevensverzameling van en vergroten kennis over beschikbaarheid, schadelijkheid en (motivatie voor) gebruik van dopingmiddelen.
- Vergroten kennis over (mogelijke) aanwezigheid van dopingstoffen in voeding, geneesmiddelen en supplementen.
- Mogelijkheden voor effectievere dopingbestrijding verkennen ook om de belasting voor sporters te minimaliseren (bijvoorbeeld detectie via haar en *dried blood spots*), liefst aangevuld met de realisatie van eigen onderzoeksprojecten.²⁷

Kennismanagement

Wat we in de komende drie jaar willen opstarten en/of versterken:

- Aanbieden van meer betrouwbare informatie voor ketenpartners en gezondheidszorgprofessionals via website dopinginfo.nl.
- Verder uitbouwen van de juridische database en het beschikbaar stellen hiervan via website doping.nl.
- Verder versterken van de positie van het zbo als kennisinstituut.²⁸

Internationale werkzaamheden

Wat we in de komende drie jaar willen opstarten en/of versterken:

- De actieve rol van het zbo in de internationale antidopingwereld verder versterken, o.a. door het nastreven van lidmaatschappen van commissies en besturen.
- Nader uitwerken en concretiseren van de samenwerking en afstemming met de Directie Sport in het internationale kader.
- Meer invloed uitoefenen op de ontwikkeling van het internationale antidopingbeleid, o.a. door het bijdragen aan een gezamenlijke Nederlandse lobby.
- Een *monitoring visit* van de Raad van Europa initiëren en faciliteren, zodat de resultaten kunnen worden meegenomen in de eerste evaluatie van de Wuab.

Niet-wettelijke activiteiten

Wat we in de komende drie jaar willen opstarten en/of versterken:

- Uitbreiden van de *harm reduction* strategie voor dopinggebruik binnen fitness, onder andere via het versterken van het netwerk van gezondheidszorgprofessionals.

²⁷ Voor dergelijk innovatief onderzoek zal altijd nauw worden samengewerkt met dopinglaboratoria (die ook een zelfstandige onderzoeksopdracht hebben) en andere kennisinstututen. Daarbij zal de feitelijke uitvoering altijd bij deze laboratoria en instituten liggen, en heeft de Dopingautoriteit een begeleidende en eventueel een aanjagende rol.

²⁸ De Dopingautoriteit fungeert als het (enige) kennisinstituut op dopinggebied, primair ter ondersteuning van de voorlichtingstaak, en in iets mindere mate ter ondersteuning van de andere wettelijke taken. Maar in dit kader wordt ook informatie verzameld en ontsloten die niet direct bijdraagt aan de uitvoering van één van de wettelijke taken. Te denken valt aan informatie over dopinggebruik in het verleden.

B. ORGANISATIE

7. Inrichting van de organisatie

De Dopingautoriteit kent één bestuurder, de voorzitter. De voorzitter richt zich vooral op het ontwikkelen en bewaken van algemene beleidslijnen, en op de externe vertegenwoordiging van het zbo, nationaal en internationaal. Daarnaast heeft de voorzitter een aantal specifieke bestuurstaken, waaronder het formeel vaststellen van diverse documenten en het nemen van beslissingen op bezwaar, conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De Dopingautoriteit kent vier afdelingen: Educatie, Handhaving & Opsporing, Juridische Zaken en Ondersteuning. Elke afdeling heeft een afdelingshoofd en een plaatsvervangend afdelingshoofd. Voorzitter en afdelingshoofden gezamenlijk vormen de bestuurstafel. De bestuurstafel adviseert de voorzitter, en deze neemt de adviezen mee in zijn besluiten. De bestuurstafel functioneert in hoge mate op basis van collegialiteit en respect voor ieders expertise.

De afdeling Educatie is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taak zoals vastgelegd in Wuab art. 5 lid 1 sub d.

De afdeling Handhaving & Opsporing is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taak zoals vastgelegd in Wuab art. 5 lid 1 sub b en c.

De afdeling Juridische Zaken ondersteunt de voorzitter bij zijn bestuurstaken, waaronder de uitvoering van verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderwet zbo's, de Wuab, de Awb en de Wet openbaarheid bestuur (Wob). Tevens ondersteunt de afdeling Juridische zaken de afdeling Handhaving & Opsporing bij de uitvoering van haar wettelijke taken.

De afdeling Ondersteuning draagt zorg voor de interne bedrijfsvoering, en voor het opzetten en bewaken van diverse interne processen en procedures. Het hoofd van de afdeling is tevens Chief Operating Officer (COO), en hij vervult in die rol een aantal specifieke taken. Bovendien fungeert de COO bij uitstek als klankbord voor de voorzitter, en vervangt hij de voorzitter in voorkomende gevallen.

Alle afdelingen gezamenlijk dragen bij aan de uitvoering van de wettelijke taak zoals vastgelegd in Wuab art. 5 lid 1 sub a, en aan de niet-wettelijke activiteiten.

In aanvulling op deze professionele structuur kent de Dopingautoriteit een Raad van Advies en een viertal commissies: De Geneesmiddelen Dispensatie Sporter (GDS)-commissie, De GDS-Beroepscommissie, de Commissie Naleving Dopingsancties (CND) en de Beroepscommissie Naleving Dopingsancties (BND). Deze structuur is een rechtstreekse voortzetting van de situatie binnen de stichting, maar naar verwachting zullen hierin wijzigingen noodzakelijk zijn om een en ander binnen het zbo optimaal te laten functioneren. Die wijzigingen zijn voorzien binnen de planperiode.

Tenslotte kent de Dopingautoriteit een Personeelsvertegenwoordiging.

De Dopingautoriteit is gevestigd in een kantoorpand in Capelle aan den IJssel, en zal daar gedurende de hele planperiode ook blijven. Als de omvang van de taken en werkzaamheden daar aanleiding toe geeft zal er ruimte worden bij gehuurd.

8. Good Governance en integriteit

De Dopingautoriteit vervult diverse rollen bij de uitoefening van de wettelijke taken. Dit geldt in het bijzonder voor de uitvoering van het dopingcontroleproces, waarin een groot aantal deelprocessen te onderscheiden zijn die allemaal door de Dopingautoriteit worden ingevuld. De organisatie spoort dopingovertredingen op (enigszins vergelijkbaar met politietaken in strafrechtelijke zaken) maar speelt ook een grote rol in de tuchtrechtelijke afhandeling van zaken (in zeker opzicht gelijkend op het werk van het Openbaar Ministerie). Maar ook besluit de Dopingautoriteit over de verstrekking van Medische Dispensaties, kan de Dopingautoriteit sanctievoorstellen doen en stelt de Dopingautoriteit zelf de regelgeving op (in de vorm van het Nationaal Dopingreglement en de bijlagen daarvan).

Beslissingen van de Dopingautoriteit kunnen diep ingrijpen in het leven van sporters en andere betrokkenen. Beslissingen kunnen (indirect) leiden tot juridische procedures, die op hun beurt weer tot uitsluiting van sportbeoefening kunnen leiden. Beslissingen kunnen een zware wissel trekken op betrokkenen.

Een situatie waarin binnen een en dezelfde organisatie zoveel taken vervuld worden, en waarin de uitvoering van de taken zulke verstrekkende gevolgen kunnen hebben, vraagt om een extra stevige verankering van heldere en toetsbare procedures, om een hoge mate van transparantie, en om een formele scheiding van bepaalde taken en verantwoordelijkheden. Bovenal vraagt een en ander om een integere besluitvorming, door een integere bestuurder, en integere medewerkers en commissieleden.

Het realiseren en bewaken van integriteit en *Good Governance* principes vraagt zowel om interne als om externe maatregelen. Met als basis dat (vanzelfsprekend) alle medewerkers de ambtseed moeten afleggen bij indiensttreding, en alle (betaalde en onbetaalde) medewerkers een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) moeten overleggen. De Dopingautoriteit heeft interne en externe vertrouwenspersonen aangesteld en regels opgesteld betreffende belangenverstremming. De Dopingautoriteit zal nog aanvullende voorzieningen treffen als dat in de rede ligt.

Intern

De Dopingautoriteit streeft naar een veilige en open werkomgeving, waarin betrokkenen kritisch zijn op het eigen handelen, en elkaar aanspreken op gedrag. Dat is uitdrukkelijk aan de orde in bijeenkomsten van de bestuurstafel, en in besprekingen van lopende en komende dopingzaken (het *Case Management*), maar ook in de dagelijkse omgang. Bij selectie, beoordeling en eventuele bevordering van medewerkers wordt aandacht besteed aan integriteit en *Good Governance* principes. De overheidsnormen worden periodiek onder de aandacht gebracht.

De vier commissies die de Dopingautoriteit kent, handelen binnen de daarvoor opgestelde regelgeving, maar zonder last of ruggenspraak. De voorzitter kan beslissingen van deze organen niet wijzigen of vernietigen. Dit is reglementair vastgelegd.

Bepaalde besluiten van medewerkers (in het bijzonder die op bezwaar) worden eveneens zelfstandig genomen, zonder invloed van de voorzitter. Dit is vastgelegd in de betreffende arbeidsovereenkomsten, met de uitdrukkelijke vaststelling dat deze besluiten geen arbeidsrechtelijke gevolgen kunnen hebben.

De COO neemt een bijzonder positie in, omdat het hem vrij staat om bij problemen in het functioneren van de voorzitter het ministerie van VWS in te schakelen.

Extern

De Dopingautoriteit publiceert een groot deel van haar besluiten op de eigen website, evenals alle relevante regelingen en beleidsstukken. De Dopingautoriteit loopt hiermee ook vooruit op de Wet open overheid (Woo) die naar verwachting op een later tijdstip van kracht zal worden.

Besluiten van de Dopingautoriteit kunnen getoetst worden door de civiele rechter of de bestuursrechter. De Dopingautoriteit wijst betrokkenen daar uitdrukkelijk op. De Dopingautoriteit overlegt in dat kader alle relevante informatie en handelt ook in deze procedures transparant en toetsbaar.

De eigenaar van de Dopingautoriteit, de pSG van VWS, houdt toezicht op de organisatie, ook en niet in de laatste plaats waar het de naleving van *Good Governance* principes betreft. Minimaal eenmaal per jaar bespreken de voorzitter en de pSG de voortgang, maar er is daarnaast frequent contact met de afdeling Concernsturing van VWS.

Toezicht op de kwaliteit en consistentie van operationele besluiten van de Dopingautoriteit ligt primair bij WADA, die met name beslissingen in dopingzaken gedetailleerd toetst aan de regelgeving en fundamentele rechtsprincipes. Daarnaast legt WADA uiterst gedetailleerde vragenlijsten voor, en bevraagt WADA de Dopingautoriteit met grote regelmaat op aspecten van het werk.

Ook de accountant speelt een belangrijke rol bij het bewaken van integriteit en *Good Governance* principes binnen de Dopingautoriteit. Dit aspect vormt onderdeel van het contract waarop de samenwerking gebaseerd is. De Dopingautoriteit overlegt en deelt alle relevante informatie.

Gezien deze al bestaande vormen van toetsing en controle acht de Dopingautoriteit het niet nodig of nuttig om ISO-certificering na te streven. De stichting is jarenlang ISO-gecertificeerd geweest, maar ervoer daar in snel afnemende mate de meerwaarde van. In de planperiode zal dan ook geen ISO-certificering aan de orde zijn.

9. Financiën

Een volledige financiële paragraaf zal pas geschreven worden op het moment dat de gesprekken tussen NOC*NSF en het ministerie van VWS over de financiering van het Nederlandse antidopingbeleid zijn uitgekristalliseerd. Die gesprekken vinden nu plaats.

In onze begroting/jaarplan voor 2020 hebben wij de volgende meerjarenbegroting opgenomen:

Alles in €	VWS	Projecten/ Investeringsen	Nederlandse Loterij	Overige baten²⁹	Totaal
2020	2.683.900	100.000	1.374.250	224.200	4.382.350
2021	2.860.000	100.000	PM	250.000	3.210.000 + PM
2022	3.030.000	100.000	PM	275.000	3.405.000 + PM

²⁹ Dit betreft dopingcontroles in opdracht van derden die in principe budgetneutraal worden iotgevoerd.

Bijlage 1

Omgevingsanalyse, onderzoeksresultaten en effectmeting

De 'sportieve missie' van het ministerie van VWS is het mogelijk maken dat iedereen op een verantwoorde manier kan sporten. Sport bevordert de gezondheid, zorgt voor sociale contacten en draagt bij aan de zelfontplooiing. De missie van NOC*NSF is Nederland te verbinden en te inspireren met de kracht van sport. Sport heeft een positieve invloed op economie, innovatie, gezondheid, sociale cohesie, nationale trots, opvoeding en normen en waarden.

Doping staat haaks op de missies van het ministerie van VWS en NOC*NSF. Ook doet het grote afbreuk aan veel van de beschreven positieve invloeden. Dat hebben enkele grote nationale (bijvoorbeeld de Rabobank wielploeg) en internationale zaken (bijvoorbeeld het Russisch staatsdopingprogramma) vrij pijnlijk duidelijk gemaakt.

We winnen dus veel met sport, maar vooral met een dopingvrije sport. Die winst is veel groter dan een vergaring van medailles, prijzengeld en titels. Het betekent winst voor de gehele maatschappij, op allerlei vlakken.

Dopinggedrag

Gedrag is complex. Het is niet simpel te achterhalen waarom de één wel doping gaat gebruiken en de ander niet. Toch zijn er allerlei wetenschappelijke modellen die, vanuit verschillende invalshoeken, een deel van de puzzel kunnen oplossen. Veeg je deze modellen bij elkaar³⁰, dan lijkt gedrag voort te komen uit drie basisvoorwaarden:

Je hebt de wil =	je voelt de behoefte (interne prikkels)
Je hebt het vermogen =	je hebt het geld, de kennis en de kunde (basisvoorwaarden)
Je hebt de kans =	je omgeving maakt het mogelijk (externe prikkels, beschikbaarheid en normgedrag)

Deze drie basisvoorwaarden bieden aanknopingspunten voor het creëren van een dopingvrije sportomgeving. Het gehele antidopingbeleid is gericht op deze preventie. Dit gaat dus onder andere over versterken van juiste sportwaarden, instellen van regels en sancties, informatievoorziening, aanleren van vaardigheden, uitvoeren van controles, onderzoek en resultaatmanagement.

De marges voor verbetering van het huidige klimaat lijken redelijk klein. De cijfers zijn namelijk al behoorlijk goed. Zelfrapportage³¹ door Nederlandse topsporters in 2014-2015 geeft het beeld dat 96% van hen gedurende de gehele carrière dopingvrij sport. Ander onderzoek tijdens de Olympische Spelen in Rio de Janeiro (2016) toont aan dat 82% van de daar aanwezige sporters doping nooit aanvaardbaar vindt³². Een grote minderheid van 6% vindt doping wel altijd aanvaardbaar en voor 12% hangt het af van de omstandigheden. Ook de fitnesswereld lijkt een vergelijkbaar beeld te geven. Onderzoek³³ uit 2009

³⁰https://www.researchgate.net/publication/51070630_The_Behaviour_Change_Wheel_a_new_method_for_characterising_and_designing_behaviour_change_interventions

³¹https://www.dopingautoriteit.nl/media/files/2015/Topsportonderzoek_doping_2015-07-21_DEF.pdf

³² Petroczi & Bachman, WADA Outreach evaluation – Rio 2016; uit presentatie Tony Cunningham (WADA) – Global Education Conference 2018.

³³<https://www.dopingautoriteit.nl/media/files/documenten/2009/Rapportvolledig.pdf>

concludeert dat 92% van de fitnessers nog nooit doping heeft gebruikt om de prestaties te verbeteren. De overgrote meerderheid dus.

Tegelijkertijd weten we dat een schone sportcultuur ook kan omslaan. De minderheid verdringt dan de meerderheid. De commissie Sorgdrager heeft dit naar aanleiding van het onderzoek naar de dopingcultuur binnen het mannelijk professioneel wegwielrennen treffend samengevat in de rapportagetitel 'Meedoen of stoppen'³⁴. Dopinggebruik wordt dan voor degene die wel doorgaan en de nieuwkomers een standaardonderdeel van de sportbeoefening. Wie niet mee wil gaan, stapt uit of wordt uitgestoten. Dergelijke dopingculturen zijn in de laatste tien jaar ook blootgelegd binnen andere sportgroepen, zoals bij specifieke trainingsgroepen binnen de internationale atletiek en Russische Olympiërs.

Bovendien, hoewel het probleem relatief gezien mee lijkt te vallen, komt het in absolute aantallen toch neer op een flink aantal. Als namelijk 4% van de Nederlandse topsporters doping gebruikt, dan is dat op een populatie van 20.000 topsporters een groep van 800 personen. Naar schatting krijgen een stuk of 30 van die personen ondersteuning van NOC*NSF (4% van circa 800 statussporters). Internationaal gezien tellen de cijfers ook op. Van de deelnemers tijdens de Olympische Spelen in Londen zijn er inmiddels meer dan 100 die via (her)analyses van daar afgenomen dopingmonsters een dopingsanctie hebben gekregen. Rekenen we met de 6% in Rio die in alle omstandigheden vóór dopinggebruik is, dan hebben we het over circa 700 sporters per Olympische Zomerspelen. Dit zijn dus topsporters die over het algemeen al intensief gecontroleerd worden. Hoewel deze cijfers goed kunnen dienen als grondslag voor het sportbrede beleid, kunnen ze niet dienen als grondslag voor het beleid binnen specifieke sporten en subgroepen. Dergelijke meer gedetailleerde informatie ontbreekt vrijwel geheel.

Trekken we dit door naar dopinggebruik buiten de topsport, dan dienen we doping wellicht wel te erkennen als een maatschappelijke bedreiging. Inmiddels zijn in Nederland 3 miljoen mensen aan het fitnessen. Met een prevalentiecijfer van 8% betekent dit dat in potentie bijna een kwart miljoen Nederlanders doping gebruikt. Het laatste prevalentieonderzoek stamt echter uit 2009. Bovendien schatten sleutelfiguren in het Nederlandse fitnesscircuit dat het getal eerder tussen de 30.000 en 90.000 zal liggen. Desalniettemin, het laatste prevalentieonderzoek is degelijk uitgevoerd en sinds die tijd heeft de aandacht voor fit zijn, fit ogen en elkaar vergelijken (het vooral via social media en TV-programma's geëtaleerde beeldbombardement aan goedgevormde lichamen en de bijbehorende ervaren druk op het uiterlijk³⁵) een enorme vlucht genomen. Het hebben van 'esthetisch kapitaal' wordt ook steeds belangrijker om succesvol te zijn in het leven, aldus het Sociaal Cultureel Planbureau³⁶. Het is dus gissen naar het echte prevalentiecijfer en het zou goed zijn om via nieuw prevalentieonderzoek de laatste stand van zaken te achterhalen. Ook zou het goed zijn als we kunnen achterhalen wat de gevolgen van het gebruik zijn voor factoren zoals gezondheid, economie (zorgkosten) en normen en waarden. Dit is nog grotendeels onbekend.

Naast het bewuste / opzettelijke gebruik blijft het niet-intentionele gebruik van doping in de praktijk een grote rol spelen. Hoewel gericht onderzoek vrijwel geheel ontbreekt, kan op basis van de oordelen van tuchtcommissies worden aangenomen dat ca. 25% van alle

³⁴ <https://www.dopingautoriteit.nl/media/files/medewerkers/meedoen-of-stoppen.pdf>

³⁵ <https://eigenkracht.nl/nieuws/item/1034/Je%20bent%20al%20mooi>

³⁶ Sociaal Plan Bureau (2014: Verschil in Nederland, hoofdstuk 5).

vastgestelde dopingovertredingen niet opzettelijk begaan zijn. Internationale gegevens wijzen erop dat er zelfs in 40% van de geconstateerde dopingovertredingen sprake is van verminderde schuld. Dit zijn hoge percentages, al zullen de percentages per land en per sport verschillen. Aangenomen mag worden dat het percentage niet-intentionele dopingovertredingen op het geheel van de *begane* overtredingen overigens lager ligt, aangezien intentionele dopinggebruikers betrapting kunnen proberen te voorkomen door ontwijking, maskering en manipulatie. Niet-intentionele gebruikers vertonen dit gedrag uiteraard niet.

Effectiviteit dopingbeleid

Onderzoek naar de effectiviteit van dopingbeleid is belangrijk. Beperkte effectiviteit van het dopingbeleid kan immers een negatieve impact hebben op het draagvlak voor maatregelen tegen doping, waaronder dopingcontroles en de overige verplichtingen die aan sporters worden opgelegd. Dit zal het meest gelden voor de verplichtingen die een relatief grote inbreuk maken op de privacy van de sporter. Dat zijn met name de controles buiten wedstrijdverband (aan huis, 's ochtends vroeg en 's avonds laat). Verder geldt dit voor het door sporters verschaffen van whereabouts-informatie.

Daarnaast is onderzoek naar effectiviteit van het preventiebeleid lastig. Het gedrag is – zoals eerder genoemd – complex en er zijn vele factoren die invloed kunnen hebben op de uiteindelijke stap om te gaan gebruiken. Toch kan er via meer onderzoek binnen de basisvoorwaarden van wil, vermogen en kans, een veel betere analyse gegenereerd worden hoe we het schone-sport-gedrag kunnen versterken. Dergelijk onderzoek richt zich dan op factoren waarvan we weten dat ze invloed hebben op de basisvoorwaarden wil, vermogen en kans. Dan wordt duidelijk welke factoren een bijdrage leveren aan het schone-sport-gedrag en welke deze juist bedreigen. En hoe het huidige beleid dus verbeterd kan worden.

Onderzoek uit 2007 toont aan dat het hebben van een sterke persoonlijke norm tegen doping belangrijk is om de wil om doping te gebruiken laag te houden. Versterking van deze norm doet de Dopingautoriteit onder andere via het Be PROUD programma. En versterking van de capaciteit om schoon te sporten (betere training, voeding, herstel en manier van denken) is al sinds de start van het nationaal antidopingbeleid onderdeel van het programma Eigen Kracht.

Een dergelijke aanpak werkt, al zal het moeilijk zijn dit vast te stellen aan de hand van prevalentiecijfers. Het is gebaseerd op de toepassing van bewezen wetenschappelijke principes. Door de voorwaarden voor schone-sport-gedrag te identificeren, te analyseren en vervolgens de huidige situatie te verbeteren, voorkomen we dopinggebruik. Om dit goed voor elkaar te krijgen, is alleen veel meer onderzoek nodig. Pas dan kan komen we erachter welke impact de huidige inspanningen hebben en welk pakket aan mogelijkheden we nog onbenut laten. En hoe we de aanpak dus kunnen verbeteren.

De beschikbaarheid van doping vergroot de kans om doping te gebruiken. Het grote aanbod, in combinatie met de eenvoudige wijze waarop de middelen zijn te verkrijgen, vormt niet alleen een probleem qua bescherming van een schone sport. Er speelt ook een gezondheidsaspect. De kwaliteit van de doping die niet afkomstig is uit de farmaceutische keten laat vaak te wensen over en gebruik van dergelijke middelen is dus nóg schadelijker. Onderzoek naar de handel in doping kan aan het licht brengen hoe we via aanpassing van wetgeving en handhaving de beschikbaarheid van doping kunnen verlagen.

Andere onderdelen van het dopingbeleid zijn de dopingcontroles en het sanctiebeleid. Om het dopingcontrole- en sanctiebeleid effectief te laten zijn moet het effect van het beleid regelmatig worden geëvalueerd. Daarbij kunnen bijvoorbeeld ook gegevens over de

afschrikkende werking van de controles, gepercipieerde kans op een controle en sancties worden verzameld. De gepercipieerde pakkans hangt sterk samen met de kans op een controle, en in mindere mate met verwachtingen over de effectiviteit van die controles. Omdat de kans op een controle in Nederlands statistisch laag is (momenteel worden er 2.500 controles ingezet per jaar op een populatie van 20.000 topsporters) moet worden aangenomen dat een deel van de sporters onder de absolute top bewust erop gokt dat ze de dans kunnen ontspringen.

Een cruciaal probleem inzake de georganiseerde dopingpraktijken is dat sporters bij dergelijke praktijken normaliter op enige wijze worden ondersteund, maar dat opsporing, vervolging en bestraffing van deze personen - die middelen en methoden verschaffen die een sporter in staat stellen doping te gebruiken en/of detectie te ontlopen - vanwege het ontbreken van jurisdictie enerzijds, en het ontbreken van opsporingsbevoegdheden anderzijds, niet kan plaatsvinden. In feite worden die personen, en hun handelen, dus ongemoeid gelaten. Onderzoek naar de aanwezigheid van facilitators, hoe zij opereren en de mogelijkheden voor de aanpak hiervan (opsporing, vervolging, bestraffing) is cruciaal.