

BUITENSPEL: WITWASSEN EN REGULERING IN HET PROFESSIONELE VOETBAL

Peter Steenwijk

Voetbal en witwassen zijn begrippen die steeds vaker met elkaar worden geassocieerd. Een blik op de krantenkoppen uit het voorjaar van 2019 suggereert dat de sport een criminaliteitsprobleem heeft.

In april 2019 valt de Belgische politie de burelen van de Belgische topclub Anderlecht binnen, op zoek naar bewijsmateriaal van witwaspraktijken rond de verkoop van de Servische aanvaller Aleksandr Mitrovic aan Newcastle United in 2015.¹ Eind mei arresteert de Spaanse politie een aantal kopstukken uit de top van de Spaanse voetbalwereld op verdenking van matchfixing en witwassen. Een maand later wordt bekend dat de Franse justitie voetballegende en voormalig FIFA president Michel Platini heeft aangehouden op verdenking van corruptie en samenzwering bij de toekenning van de wereldkampioenschappen voetbal 2022 aan het woestijnstaatje Qatar in 2010. In dezelfde maand publiceert de Taskforce Brabant tegen drugscriminaliteit de bevindingen van een recent onderzoek, waaruit blijkt dat de georganiseerde criminaliteit in Brabant en Zeeland een aantal amateur voetbalclubs in het vizier heeft. Onderzoek van de Universiteit van Tilburg wijst uit dat criminelen clubs misbruiken om jongeren te ronselen voor duistere karweitjes, drugs te verhandelen, witwaspraktijken en het verkrijgen van maatschappelijk aanzien.² De risico's die het betaald voetbal in Nederland met zich meebrengt in termen van witwassen, corruptie en fraude heeft de Rabobank doen

besluiten om voortaan geen profclubs meer aan te nemen als klant.³

Voetbal en de instroom van crimineel geld

Voetbal is om meerdere redenen een aantrekkelijk doelwit voor criminelen en witwassers. Het is verreweg de meest populaire sport ter wereld, zowel in aantallen deelnemers, als supporters en toeschouwers.⁴ Het professionele voetbal is uitgegroeid tot een zeer lucratieve internationale markt, waar grote financiële belangen op het spel staan. De afgelopen tien jaar is de omzet jaarlijks met gemiddeld 10% gestegen. Clubs halen in toenemende mate hun inkomsten uit de verkoop van televisierechten en het exploiteren van het clubmerk en de spelers. De Europese voetbalmarkt bedroeg in 2017 circa 25 miljard euro. De toenemende omzet heeft ook de belangstelling van private investeerders gewekt. Inmiddels is ongeveer de helft van de Europese topclubs in private handen geraakt.⁵ Ook in Nederland is de helft van de eredivisieclubs in de handen van een veelal buitenlandse maecenas terecht gekomen.⁶

1 'Politie-inval bij Anderlecht', *De Telegraaf*, 24 April 2019. 'Spanish footballers arrested over La Liga-matchfixing claims', *The Guardian*, 28 mei 2019. 'Michel Platini detained over award of 2022 World Cup to Qatar', *The Guardian*, 18 juni 2019.
2 M. den Engelse-Bakker, 'Brabantse trainer liet zijn spelers drugsdealen', *Algemeen Dagblad*, 12 juni 2019.

3 'Rabobank weert clubs betaald voetbal als klant', *NRC Handelsblad*, 19 augustus 2019.

4 www.nielsen.com/eu/en/insights/article/2018/fan-favorite-the-global-popularity-of-football-is-rising

5 *Club Licensing Benchmarking Report 2017*, UEFA (2017), p. 22.

6 M. Zeven, 'Uitverkoop: helft Nederlandse profclubs geeft aandelen in vreemde handen; "alle clubs binnen vijf jaar in private handen"', *Quote*, 14 februari 2018.



Voor het merendeel van de Europese clubs is het moeilijk om het hoofd financieel boven water te houden. Het operationeel verlies bedraagt gemiddeld 23%. Veel clubs redden het alleen door spelers te verkopen.⁷ Het gecombineerde effect van een geconcentreerde markt, structurele operationele verliezen met omvangrijke betalingen aan agenten en de instroom van private investeerders maakt de Europese voetbal markt extra gevoelig voor illegale activiteiten en witwassers.

De belangrijkste financiële actoren binnen het voetbal zijn de clubs, spelers, sponsors, spelersagenten en media-bedrijven. Samen genereren zij omvangrijke geldstromen waarop voetbalbonden en nationale regeringen weinig zicht hebben. De veelheid van actoren, de complexiteit van de interacties en de onderliggende relaties en transacties verklaren waarom het risico op witwassen en andere financiële criminaliteit (corruptie, fraude, matchfixing, illegaal gokken en belastingontduiking) in het professionele voetbal bijzonder hoog is.⁸ Andere risicofactoren zijn: de open markt van spelers, de grote verscheidenheid aan juridische structuren, en het irrationele karakter van het bedrijfsmodel dat transferbedragen en salarissen van spelers opstuwt en bedrijfseconomische overwegingen van kosten en opbrengsten naar de achtergrond drukt.

In zijn algemeenheid kunnen er vier verschillende soorten financiële typologieën en transacties binnen het betaalde voetbal worden onderscheiden met een verhoogd risico op witwassen.⁹

1 Investerings in clubs

Een crimineel pompt geld in een club door te investeren in spelers of door het inbrengen van sponsorgelden. In een later stadium onttrekt de eigenaar inkomsten aan de club waardoor hij de beschikking krijgt over legale inkomsten. Andere witwastechnieken die gebruikt worden bestaan uit het sturen van valse facturen, en het manipuleren van inkomsten en uitgaven van clubs.

2 Aan- en verkoop en beloning van spelers

De waarde van een voetballer valt niet objectief te bepalen. Door de prijs kunstmatig op te schroeven kunnen aanzienlijke bedragen worden witgewassen. Coaches, managers en makelaars ontvangen vaak vergoedingen (bungs) die onder de tafel worden uitbetaald en dus zijn onttrokken aan het oog van de fiscus.

⁷ Ibidem, pag. 87 en 92.

⁸ FATF, 2009, pag. 10-13; KEA-CEDES, 2009; *Study on sportagents in the European Union* en *Preventieve doorlichting*, 2004.

⁹ FATF, 2009, pag 17-29; KPMG, 2004, *Preventieve doorlichting bedrijfstak betaald voetbal*.

3 Illegaal gokken, matchfixing en belastingontduiking

De georganiseerde misdaad benadert spelers en scheidsrechters om de uitslag van een wedstrijd te beïnvloeden. Matchfixing (wedstrijdvervalsing) gaat vaak samen met illegale gokactiviteiten op uitslagen van wedstrijden. Wereldwijd levert dit naar schatting een omzet op van circa 400 miljard USD.¹⁰ Onderzoek van Europol wees uit dat een Aziatische bende tussen 2008 en 2011 de uitslag van honderden wedstrijden uit de Europese topcompetitie wist te beïnvloeden door omkoping van spelers en scheidsrechters.¹¹

4 Portretrechten en sponsoring

Met behulp van gefingeerde contracten met offshore-bedrijven voor beeldrechten van spelers wordt belasting ontdoken en crimineel geld witgewassen.¹² Ook sponsoring is gevoelig voor witwassen. Als er geen controle plaatsvindt op de herkomst van sponsorgelden is het mogelijk dat crimineel geld geïnvesteerd wordt in de club.¹³



Vaak zijn spelersmakelaars betrokken bij dergelijke illegale activiteiten.¹⁴ Makelaars spelen een belangrijke rol bij lucratieve internationale transfers van spelers. Omdat er financieel veel op het spel staat en zij een percentage van de transactie ontvangen, zijn de risico's op corruptie, fraude en witwassen zeer hoog.¹⁵

Het 'specifieke karakter' van de voetbalsector

Overheden spelen een essentiële rol bij het bestrijden van witwassen in alle sectoren, en dus ook in het voetbal. Opmerkelijk genoeg is de voetbalsector, ondanks de grote inherente witwasrisico's, niet onder de werking van de vierde en vijfde Europese anti-witwasrichtlijn gebracht en valt het niet onder de meldingsplicht in de Wwft.¹⁶ Het is waarschijnlijk de laatste ongereguleerde commerciële sector waarin grote geldstromen omgaan. Voetbalorganisaties zijn in Europa autonoom en kunnen op basis van zelfregulering besturen. In Europa is de financiële en juridische regulering en het toezicht op voetbalorganisaties in hoofdzaak de verantwoordelijkheid van de lidstaten en de bonden. De afgelopen jaren heeft de sector onder aanvoering van de internationale bonden FIFA en UEFA een aantal belangrijke stappen gezet om het risico op witwassen terug te dringen.

1 UEFA Club Licensing and Financial Fair Play Rules (FFP)

Sinds 2010 gelden striktere begrotingsregels voor clubs om structurele tekorten en onverantwoorde spelers-aankopen tegen te gaan. Clubs dienen te werken met een sluitende (break-even eis) begroting en een gezonde bedrijfsvoering gerekend over een periode van drie jaar.

2 International Player Transfer Matching System (ITMS)

Om spelersverkoop transparant te maken, moeten sinds 2010 de details van internationale transacties in het ITMS van UEFA worden ingevoerd.

3 Third Party Ownership (TPO)

Vanaf 2015 heeft FIFA een einde gemaakt aan de praktijk waarbij derde partijen konden participeren in de toekomstige transfer opbrengsten van spelers.

10 A. Ahmed en B. Khan, 'Divulging sports corruption: delineating loop-holes/linkages. International Journal of Information', *Business and Management*, Vol.9 No.4, 201. P.94; A. Spapens & M. Olfers, *Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak*, Tilburg University, 2013.

11 www.europol.europa.eu/newsroom/news/update-results-largest-football-match-fixing-investigation-in-europe

12 FATF, 2009, pag. 28.

13 www.reuters.com/article/uk-soccer-fifa-warner/fifa-received-no-profit-sharing-from-2005-contract-letter-idUKKCN0RF2VD20150915

14 KEA-CEDES, 2009, pag. 110-115

15 KEA-CDES, 2009, *Sportagents*, pag. 108-117. Makelaar Mino Raiola ontving naar wordt aangenomen bijna 24 mln. euro toen zijn client Paul Pogba in 2017 door Juventus aan Manchester United werd verkocht voor in totaal 148 mln. Zie: Duff and Panja (2017) p. 198 en www.voetbalprimeur.nl/nieuws/678190/-zo-wordt-het-pogba-geld-verdeeld-raiola-neemt-zeer-grote-hap-uit-taart-.html

16 Art. 1a Wwft 20118.

Om de activiteiten van spelersagenten onder controle te krijgen, voerde FIFA een in 1991 een licentieplicht (de Players' Agents Regulation) in. Hoewel de regeling een aantal malen is aangepast, voldeed hij uiteindelijk niet aan de verwachtingen. PAR was duur en ingewikkeld. In de praktijk leidde PAR niet tot meer transparantie. De meeste transfers werden afgewikkeld door agenten zonder licentie. In 2015 schafte FIFA de vergunningplicht dan ook af en werd er een vrijwillig nationaal registratiesysteem ingevoerd.

Naast de maatregelen van de internationale federaties zijn er ook initiatieven ontwikkeld op nationaal niveau. In Engeland moeten managers en eigenaren van clubs een geschiktheidstest (fit-and-proper test) afleggen. De Engelse Bond heeft ook een uitgebreide handleiding voor preventie van witwasconstructies opgesteld.¹⁷ De KNVB controleert sinds 2018 de antecedenten en de herkomst van het vermogen van nieuwe club financiers met een inbreng van tenminste 25% van het totale vermogen. De know-your-owner (KYO) toetsing is geïnspireerd op cliëntonderzoek in de financiële sector.¹⁸

Goed en integer bestuur is minstens zo belangrijk als regelgeving en toezicht. Goede corporate governance, integer bestuur, is een waarborg tegen de verleidingen van crimineel geld. Goed bestuur vermindert de kans op opportunistisch gedrag en financieel onverantwoorde beslissingen.¹⁹ Op dit moment zijn de aandelen van vrijwel alle betaalde voetbalclubs in handen van een stichting of andere rechtsvorm om te garanderen dat de zeggenschap afgeschermd blijft. Het ontbreekt veelal aan effectieve mechanismen om het bestuur van de club kritisch en nauwgezet te volgen.²⁰ Inbreng van private equity stelt de club automatisch bloot aan de kritische blik van een

financieel betrokken externe partij. Inmiddels is meer dan de helft van de Europese topclubs in private handen geraakt.²¹

Externe financiering kan ook via een beursgang worden aangetrokken. Eenmaal beursgenoteerd dient het bestuur verantwoording af te leggen aan aandeelhouders en commissarissen. Het voorbeeld van beursfonds Ajax leert dat de zucht naar sportief succes en het ouderwets club-sentiment het winnen van de behoefte aan afrekening, transparantie en verantwoording. Het aandeel Ajax werd bij de beursgang vooral aangeprezen als een 'fun' aandeel en noteerde jarenlang onder de introductiekoers.²² Omdat de compliancekosten van een beursnotering hoog zijn, lijkt er weinig animo te zijn bij andere clubs om naar het Damrak te gaan. Het lijkt daarom praktischer de kwaliteit van de governance van clubs te verbeteren door een corporate governance code verplicht te stellen die is gebaseerd op de algemene uitgangspunten en best practices van de Nederlandse corporate governance code en rekening houdt met de specifieke behoeften en eisen van de voetbalsector.

Goede governance kan ook bijdragen aan het terugdringen van corruptie, vriendjespolitiek en onethisch gedrag. In 2015 ontrafelde de FBI een omvangrijk corruptieschandaal binnen de top van de FIFA. Uiteindelijk werden negen FIFA-officials, waaronder voorzitter Sepp Blatter, veroordeeld voor witwassen, fraude, corruptie en samenzwering.²³



17 'Owners and Directors test', in *Rules and Regulations of the association 2018-2019*, pag. 320-321.

18 www.knkvb.nl/nieuws/themas/financiele-integriteit/48616/nieuwe-regelgeving-bij-wijziging-zeggenschap-bvo%E2%80%99s

19 *Club Licensing Benchmarking Report*, Commissie Vermeend (2010) en Uefa (2017).

20 De aandelen van Vitesse BV, de houder van de KNVB licentie en eigenaar van de jeugdopleiding, zijn via een houdstermaatschappij het eigendom van investeerder Alexander Chigirinski. De club houdt nog een bijzonder aandeel, www.Vitesse.nl.

21 A.W.A. Boot, *De onwortelde onderneming: Ondernemingen overgeleverd aan financiers?*, Assen, Van Gorcum 2009, pag.144.

22 Jaarcijfers AFC Ajax per 30 juni 2018.

23 'FIFA scandal: who has been implicated and what is next?', *The Guardian*, 6 juni 2015.

Vrijstelling van het Europese anti-witwasmechanisme heeft geleid tot een grotere kwetsbaarheid van de voetbalsector voor witwassen en andere vormen van financiële criminaliteit.

Beperkte middelen bonden

Al met al heeft de vrijstelling van het Europese anti-witwasmechanisme geleid tot een grotere kwetsbaarheid van de voetbalsector voor witwassen en andere vormen van financiële criminaliteit. Het interne bestuur en toezicht is door de Europese en nationale wetgevers grotendeels overgelaten aan de nationale en internationale voetbalbonden. De nationale bonden hebben niet de middelen, expertise en infrastructuur die nodig is om complexe financiële structuren en ingewikkelde transferprocessen te doorgronden.²⁴ De KNVB verstrekt de betaalde voetbalclubs een licentie als zij voldoen aan de licentievoorschriften.²⁵ De bond baseert zich daarbij op gedateerde informatie en flexibel te interpreteren boekhoudkundige regels.

De afgelopen jaren zijn er door de KNVB en FIFA/UEFA stappen gezet om beter zicht te krijgen op de geldstromen in het voetbal. Het is onduidelijk wat het effect ervan is. Het ITMS is een belangrijke stap, maar verschaft de FIFA geen controle over de eindbestemming van de geldstromen. Het verbod op Third Party Ownerships wordt omzeild door uitleenconstructies en zogenaamde brugtransfers, waarbij spelers op papier worden verkocht voordat ze belanden bij de uiteindelijke koper. Het lastigste onderwerp blijft het aan banden leggen van de excessen van de voetbalmakelaars. Makelaars hebben tussen 2013 en 2017 een recordbedrag van bijna 1.6 miljard euro verdiend. FIFA overweegt daarom herinvoering van een licentieplicht voor agenten.²⁶

24 De licentie- en beroepscommissie elk uit slechts vijf (vrijwillige) leden met enige externe deskundigheid en interne administratieve ondersteuning.

25 www.knvb.nl/themas/financi%C3%ABle-integriteit/licentiesysteem

26 In 2018 heeft FIFA in principe besloten om in de toekomst alle internationale transferbetalingen te betalen via een clearing house, zodat er meer zicht is op herkomst en bestemming van het geld.

Tot besluit

Anno 2020 vormt de voetbalsector, met een complexe organisatie en omvangrijke ondoorzichtige geldstromen, nog steeds een vruchtbare voedingsbodem voor criminaliteit.²⁷ Voor de Europese Commissie was dit reden genoeg om de sector toe te voegen aan de Europese Money Laundering Watchlist. De structurele kwetsbaarheid is de resultante van onvoldoende regelgeving, handhaving en toezicht, alsmede een gebrek aan goede governance.²⁸ Voetbalbonden zijn autonoom om hun eigen zaken te bestieren. Ze zijn echter niet goed geëquipeerd om witwassen te voorkomen en te bestraffen. Het is dan ook hoog tijd om de uitzonderingspositie op te heffen en het voetbal in te bedden in het reguliere anti-witwasmechanisme. Met passende regulering en een onafhankelijk toezichthouder, op basis van de drie reguleringspilaren: regelgeving, toezicht en goed bestuur. Hieronder worden drie regulerings-scenario's kort toegelicht.

1 Wwft-light

In dit scenario wordt de Wwft (deels) van toepassing verklaard op het professionele voetbal. Dit heeft als voordeel dat de criteria waaraan clubs moeten voldoen

Zie: www.fifa.com/governance/news/y=2018/m=9/news=football-stakeholders-endorse-landmark-reforms-of-the-transfer-system.html

27 Commission Staff Working Report. On the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating cross-border activities. Brussels 24.7.2019. SWD (2019) 650 final.

28 Volgens de Directeur Toezicht van DNB wordt de sector gekenmerkt wordt door hoge witwasrisico's in combinatie met weinig regels en toezicht, *Voetbal International*, 7 oktober 2016. Zie ook: DNB, *Factsheet integriteitsrisico's voetbal sector*, 2016.

bij wet kunnen worden vastgelegd.²⁹ Nadelen zijn de hoge uitvoeringskosten en te verwachten operationele uitdagingen. Omdat het aantal transacties in het voetbal vele malen lager is dan bijvoorbeeld in de financiële sector, zou het onevenredig zwaar zijn om alle verplichtingen van de Wwft onvoorwaardelijk van toepassing te verklaren.³⁰ Onderzocht zou moeten worden voor welke delen van de wet de Minister ex artikel 1b vrijstelling zou kunnen verlenen. Voorts zou het voor de hand liggen om de uitvoerende Wwft-activiteiten van de achtendertig clubs uit beide divisies te bundelen in een servicecentrum. De KNVB, of een daaraan gelieerde rechtspersoon, zou als toezichthouder het servicecentrum kunnen aansturen en namens de clubs beheren.

2 Wet Preventie Financieel-Economische Criminaliteit Sport (Wfcs)

In dit scenario vindt regulering plaats op basis van een aparte wet. Het voordeel is witwasbestrijding op maat, zonder gebonden te zijn aan het keurslijf van de Wwft. Hierdoor is in beginsel een goedkopere en efficiëntere manier om witwasbestrijding mogelijk door best practices van het bestaande anti-witwasmechanisme over te nemen. Randvoorwaarden, uitgangspunten en beoogde resultaten worden door de overheid vastgelegd.³¹

3 Wet BIBOB-Voetbal

De wet BIBOB (Wet Beoordeling integriteitsbeoordeling Openbaar Bestuur) is een operationeel systeem van integriteitstoetsingen, waarin burgemeester, Openbaar Ministerie en Politie samenwerken om criminele ondermijning tegen te gaan.³² In een toekomstige wet BIBOB-Voetbal dienen voetbalclubs een vergunning aan te vragen in de plaats van vestiging. Bij de beoordeling

van de vergunningaanvraag kan het bestuur vervolgens een onderzoek instellen naar de integriteit van de club in brede zin.

De volgende stap is om de besproken varianten verder uit te werken om de haalbaarheid te bepalen. Elk van de varianten vereist dat er voldoende aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van goed en integer bestuur van de sector. Het is wenselijk dat naast een wettelijke regeling een dwingende sectorale gedragscode wordt ingevoerd, gebaseerd op de Nederlandse Corporate Governance Code.

Dit artikel betreft een samenvatting van 'Buitenspel: witwassen en regulering in het professionele voetbal'. Lees het volledige artikel op de website van het Nederlands Compliance Instituut: www.compliance-instituut.nl/buitenspel.



29 Op grond van artikel 1a onderdeel 4M van de Wwft 2018 kan de wet van toepassing worden verklaard op natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die behoren tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie beroepen of personen.

30 De Minister besluiten om ex artikel 1b Wwft 2018 delen van de Wwft niet van toepassing te verklaren op de voetbalsector.

31 Gedacht kan worden aan onderwerpen als: klantidentificatie, transactiemonitoring, aandacht voor uiteindelijke belanghebbenden en Politiek Prominente personen, toezicht, sanctionering en inrichtingseisen op het gebied van compliance en audit.

32 Vanwege het succes wordt overwogen om BIBOB breder in te zetten. Zie: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/04/12/uitbreiding-van-de-wet-bibob-versterkt-aanpak-ondermijnende-criminaliteit