



Een rode kaart voor witwassers, regulering van en toezicht op crimineel geld in het voetbal

De voetbalsector is nog steeds kwetsbaar voor witwaspraktijken en andere vormen van financieel-economische criminaliteit. In dit artikel wordt nader ingegaan op de resultaten en achtergronden van het antiwitwasbeleid van de afgelopen 15 jaar. Geconcludeerd wordt dat de vrije zelfregulering niet effectief is gebleken om een dam op te werpen tegen de instroom van crimineel geld en dat actieve bemoeienis van de overheid vereist is. Het artikel sluit af met drie opties voor – onderbrenging in de WWFT; vergunningplicht en bestuurlijke integriteits-toetsing en geconditioneerde zelfregulering met wettelijke randvoorwaarden – verscherpte regulering en toezicht van de witwaspreventie in het professionele voetbal.

1. Inleiding

Op 10 oktober 2018 voerde de Belgische Justitie op 44 plaatsen huiszoeking uit bij voetbalmakelaars, bestuursleden van voetbalclubs, scheidsrechters, juweliërs en een administratiekantoor. Diversen bestuursleden van voetbalclubs, voetbalmakelaar Veljkovic en topscheidsrechter Bart Vertenten werden opgepakt voor verhoor. Het doel van de Operatie propere handen was om bewijsmateriaal te verzamelen voor het vermoeden van systematische corruptie, witwassen, matchfixing en belastingfraude in het Belgische voetbal. Op verzoek van de Belgische autoriteiten werden tegelijkertijd ook in Frankrijk, Luxemburg, Servië, Montenegro, Macedonië en Cyprus huiszoekingen gedaan. Een maand later werd bekend dat er ook in het Verenigde Koninkrijk en Duitsland onderzoeken liepen naar witwaspraktijken bij een of meerdere voetbalclubs. Twee jaar eerder in 2016 rolden de Portugese politie en Interpol in operatie Matroesjka een omvangrijk witwasnetwerk van de Russische maffia op, dat zich uitstrekte tot het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Oostenrijk en Letland.

Witwassen en criminele betrokkenheid bij clubs lijkt zich te ontpoppen tot een van de belangrijkste bedreigingen voor de integriteit van het voetbal.¹ Ook het Nederlandse voetbal is kwetsbaar voor witwaspraktijken onder meer door de toenemende betrokkenheid van buitenlandse investeerders bij wie de legitimiteit van de herkomst van het vermogen niet altijd eenduidig is vast te stellen.² In

vergelijking met bijvoorbeeld de financiële en de vastgoedsector is er aan witwassen binnen de sport en met name binnen het professionele voetbal tot op heden relatief weinig aandacht geschonken. In dit artikel staat de effectiviteit van de strijd tegen witwassers en crimineel geld in het voetbal centraal. Na een korte inleiding over de kwetsbaarheden en risico's in het voetbal voor witwassen, zal worden ingegaan op de maatregelen en instrumenten die thans door de sector worden ingezet om malafide praktijken te voorkomen. Vervolgens zal worden besproken op welke aspecten de huidige aanpak van zuivere zelfregulering tekortschiet en op welke wijze de integriteit van de sport beter kan worden gewaarborgd door financiële criminaliteit effectiever aan te pakken. Drie verbeteropties, op basis van sterkere regulering en toezicht, zullen kort worden toegelicht: (1) de WWFT van toepassing verklaren op het professionele voetbal; (2) de vergunningplicht combineren met een bestuurlijke integriteitstoetsing in het kader van de Wet BIBOB en (3) realiseren van een geconditioneerde zelfregulering met wettelijk geregelde randvoorwaarden en doelstellingen.

2. De voetbalclub als witwasmachine

Witwassen is het omzetten van uit criminaliteit verkregen gelden met als doel de criminele herkomst te versluieren om de gelden vervolgens als 'legaal verdiend' in het economisch verkeer te brengen. Aan witwassen gaat derhalve altijd een ander misdrijf vooraf. Witwassen

* Mr. drs. Pieter Steenwijk is docent risicomanagement aan de Haagse Hogeschool en extern promovendus aan de Universiteit Maastricht.

1. Oxford Research, *Examination of Threats to the Integrity of Sports*, Frederiksberg (Denmark): Oxford Research 2010, p. 15.

2. Zie onder meer: P. Steenwijk & H. Nelen, 'De aanval is de beste verdediging', *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & handhaving*, 2018, afl. 3. M. Bruinsma, R. Ceulen & T. Spapens, *Ondermijning door criminele weldoeners*, Den Haag: Politie & Wetenschap 2018.

ontregelt economische sectoren en is de motor achter georganiseerde transnationale criminaliteit omdat het het sluitstuk vormt van het criminele businessmodel. Daarnaast jaagt het corruptie aan en tast het de integriteit van financiële instellingen aan. Op basis van artikel 420bis Sr kan in beginsel elk misdrijf dienen als gronddelict van witwassen. In het voetbal kan witwassen op verschillende manieren worden vormgegeven, waarbij gebruik wordt gemaakt van technieken door het manipuleren van de hoogte van transfervergoedingen van spelers, het genereren van fictieve inkomstenbronnen en het smokkelen van jeugdige spelers uit met name Afrika.³ In toenemende mate wordt voetbal verbonden met begrippen als corruptie, fraude en belastingontduiking. Barcelona's topspeler Lionel Messi werd in 2016 veroordeeld voor het ontduiken van de belasting voor miljoenen euro's.⁴ De Spaanse fiscus verdenkt ook Cristiano Ronaldo van grootscheepse fiscale fraude. Het probleem speelt tot op het hoogste niveau. De wereldvoetbalorganisatie FIFA bleek in 2015 betrokken te zijn bij een grootschalig witwas- en corruptieschandaal.⁵ Ook het Nederlandse voetbal is kwetsbaar voor de invloed van de georganiseerde criminaliteit, witwassen en corruptie. Witwassen is ook nauw verbonden met ondermijnende activiteiten van criminelen om een voet aan de grond te krijgen binnen amateurclubs.⁶ Voetbalclubs op het tweede en derde niveau in Europa worden ook steeds vaker overgenomen door matchfixers. Dit zijn criminelen die uitslagen van wedstrijden manipuleren en met voorkennis gokken op de gefixte duels.⁷

3. Oorzaken, kwetsbaarheden en risico's

In 2009 publiceerde de Financial Action Task Force (FATF), een intergouvernementele organisatie, een onderzoek naar de methoden en risicofactoren van witwassen binnen het voetbal. Naast de complexe relaties tussen de verschillende stakeholders (agenten, bestuurders, overheid en sponsors) werd gewezen op de afhankelijkheid van financieel zwakke clubs van externe, dubieuze, financiering en een cultuur waarin weggijken, vergoelijken en ontkenning een belangrijke rol speelt.⁸ Daarnaast wordt de sector gekenmerkt door een aantal objectieve factoren die witwassers in de kaart spelen. Allereerst is voetbal is big business. De omzet van het professionele Europese voetbal bedraagt rond de € 25 miljard op jaarbasis en neemt elk jaar met rond de 10 procent toe.⁹ Alleen al in Nederland wordt de waarde van de sector geschat op ruim € 2 miljard.¹⁰ De geldstro-

men die gepaard gaan met het kopen en verkopen van spelers zijn zeer groot en weinig transparant door het gebruik van ingewikkeld fiscale constructies. In het afgelopen jaar werd in de vijf grootste Europese competities ruim € 4 miljard omgezet. Ook de inzet van ongereguleerde makelaars en zaakwaarnemers speelt een rol. De vergoedingen voor deze tussenpersonen zijn hoog, gemiddeld € 200 miljoen per jaar in de Europese competitie. En zoals het Belgische witwassschandaal laat zien, hebben makelaars de macht om de spelersmarkt en de clubs te manipuleren.¹¹ Andere risicofactoren zijn: de lage pakkans, onvoldoende prioritering door clubs en bonden en de welwillende houding van financieel arm-lastige clubs, die vaak noodgedwongen weinig kieskeurig kunnen zijn in de keuze van externe geldschietters. Zo ging Roda JC in zee met de Russische investeerder Aleksei Korotaev die begin 2018 werd veroordeeld wegens valsheid in geschrifte. Ook de overname van ADO Den Haag door de Chinese zakenman Wang onttaarde vrijwel direct tot een vermakelijke doch disfunctionele strijd tussen de nieuwe eigenaar en de overige stakeholders van de club.¹²

De meeste van deze risicofactoren gelden ook voor andere sectoren. Wat het voetbal onderscheidt is het gebrek aan regulering en toezicht. Dit vergemakkelijkt het voor criminelen om clubs te misbruiken voor witwaspraktijken. De status aparte van de sector is voor een belangrijk deel verklaarbaar uit het bijzondere karakter van de bedrijfstak en de maatschappelijke waarde die het voetbal in Nederland vertegenwoordigt. Voetbal is van het volk en veel gemeentebesturen zijn actief betrokken bij lokale clubs voor de handhaving van de openbare orde, als verhuurder van stadions, of als geldschietter van noodlijdende clubs. Voetbal is een middel voor bestuurders en politici om zich positief te kunnen manifesteren. De nauwe banden met de politiek in combinatie met het bijzondere karakter kunnen mogelijk een verklaring bieden voor het feit dat de sector zich tot op heden heeft weten te onttrekken aan verdergaande regulering en toezicht. De maatschappelijke meerwaarde van het voetbal wordt ook benut door criminelen. Het sponsoren van clubs gaat verder dan alleen het openen van een witwaskanaal. Het biedt hen ook de mogelijkheid om maatschappelijk engagement te tonen, interessante netwerken op te bouwen en prestige en respect in de bovenwereld te verkrijgen.

3. Zie: Transparency International, 'Sport', www.transparency.org/topic/detail/sport; Graham Johnson, *Football and Gangsters. How Organised Crime Controls the Beautiful Game*, Edinburgh: Mainstream 2006.
4. www.nu.nl/algemeen/4781052/van-belastingfraude-beschuldigde-ronaldo-moet-31-juli-voorkomen.html.
5. 'We want to thrill to the beautiful game, but Fifa's World Cup is toxic', *The Guardian* 9 juni 2018.
6. Zie onder meer: R.B.J. Slot, 'Misdad en Voetbal', *JV* 2010, afl. 1; M. Bruinsma, R. Ceulen & T. Papens, *Ondermijning door criminele weldoeners*, Den Haag: Politie & Wetenschap 2018.
7. A.C.M. Spapens & M. Olfers, *Matchfixing in Nederland: De aard en reikwijdte van het probleem, de risico's en de aanpak*, Tilburg: Tilburg University 2013, p. 75.
8. Financial Action Taskforce (FATF), *Money Laundering through the football sector*, Parijs: 2009.
9. www.ad.nl/buitenlands-voetbal/europese-voetbalclubs-draaien-recordomzet-a36b0a2a/.
10. www.knvh.nl/downloads/bestand/4608/rapport-de-kracht-van-voetbal; geraadpleegd op 30 november 2018.
11. Zie: 'Soprano's van het gras', *De Tijd* 19 oktober 2018; M. Maus, 'Never waste a good crisis', *Trends* 1 november 2018.
12. *De Limburger* 11 juni 2018 en 22 juli 2016.

4. Het offensief tegen witwassen en illegale geldstromen in het voetbal

Zoals hieronder nader zal worden toegelicht wordt de aanpak van witwassen binnen het voetbal gekenmerkt door een relatief gebrek aan regels en toezicht. Dit wordt duidelijk als het wordt afgezet tegen het reguliere wetgevend kader van de Nederlandse witwasbestrijding. De grondslagen van het Nederlandse beleid zijn grotendeels gebaseerd op het Europese beleidskader, dat op zijn beurt voortbouwt op de internationale normen voor witwasbestrijding zoals die zijn vastgesteld door de FATF.¹³ Sinds 1991 heeft de Europese Unie de aanpak van witwassen voorgeschreven in vier opeenvolgende richtlijnen. De lidstaten hebben het Europese kader omgezet in nationale wetgeving. In Nederland zijn de regels voor het voorkomen en bestrijden van witwassen voornamelijk vastgelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT) en de Sanctiewet (SW).¹⁴ Instellingen die onder de werking van de WWFT vallen, dienen te voldoen aan strikte eisen op het gebied van klantonderzoek en transacties, het inrichten van interne controlemaatregelen, documentbeheer en het opleiden van medewerkers. Het beleid is primair preventief van aard en risicogericht. Dit betekent dat instellingen op basis van een eigen risicoanalyse een inschatting moeten maken van het risico op witwassen en hun onderzoeksinspanningen dienen af te stemmen op de omvang van het witwasrisico van een klant of een transactie. Indien het vermoeden bestaat dat een voorgenomen transactie verband houdt met witwassen of terrorismefinanciering is de instelling verplicht om dit te melden bij Financial Intelligence Unit (FIU) in Zoetermeer. De meldingsplicht van deze ongebruikelijke transacties vormt samen met het verplichte klantonderzoek het hart van de Nederlandse witwasbestrijding. Of er al dan niet gemeld dient te worden wordt bepaald aan de hand van een aantal objectieve criteria. Er dient ook gemeld te worden als de instelling op grond van eigen onderzoek, subjectief, vermoedt dat er mogelijk sprake is van een witwastransactie.

In de WWFT zijn 25 meldingsplichtige instellingen aangewezen. Het is een bont gezelschap van sectoren en beroepsgroepen en omvat naast financiële instellingen banken, onder meer advocaten, notarissen, fiscaal adviseurs, gokhuizen en handelaren in edele metalen. Het Nederlandse witwaspreventiebeleid is opgebouwd rond een three-lines-of-defense(TLD)-model. De eerste lijn wordt gevormd door de meldingsplichtige instellingen, de tweede lijn bestaat uit de toezichthouders die erop toezien dat de instellingen voldoen aan de eisen zoals

die in de WWFT zijn gesteld. De derde lijn bestaat uit de opsporings- en vervolgingsinstanties (politie, FIOD en rechterlijke macht). Samen met de beleidseigenaren van de Ministeries van Financiën en van Justitie en Veiligheid vormen ze de Nederlandse antiwitwasketen. De grotere, met name financiële instellingen, hanteren ook een intern TLD-model voor het beheersen van witwasrisico's, als onderdeel in hun organisatie. De eerste lijn wordt gevormd door de klantgerichte voorkant van de organisatie, de tweede lijn door de compliance en riskmanagement adviseurs en de derde lijn door de interne auditafdeling.

Witwasbestrijding is ingewikkeld, kostbaar en levert veelal slechts beperkte resultaten op. Onderzoek van de UNODC suggereert dat wereldwijd uiteindelijk slechts 0,2 procent van alle criminele vermogens worden onderschept.¹⁵ Ook in Nederland lijkt de kans dat crimineel geld wordt gedetecteerd en ontnomen gering te zijn.¹⁶ 20 jaar nadat de meldingsplicht is ingevoerd is het aantal meldingen fors toegenomen tot 360 000 in 2017. Het is echter zeer de vraag of dit een indicatie is voor het succes van de Nederlandse aanpak. Slechts een klein deel, circa 10 procent, van alle ongebruikelijke transacties wordt door de FIU opgevaardeerd tot verdachte transacties en aangeleverd bij de politie en het Openbaar Ministerie.¹⁷ Onderzoek van de econoom Takats wees uit dat de ook in Nederland gevolgde praktijk om instellingen te stimuleren om zo veel mogelijk te melden wellicht averechts uitwerkt. Niet alleen leidt deze meldingshaussie tot veel vals-positieve meldingen en hoge uitvoeringskosten. Bovendien ontbreekt het aan capaciteit om alle meldingen te onderzoeken en vertroebelt het de blik van FIU en opsporing op de echt relevante witwaszaken. Onderzoek van de universiteit van Bologna suggereert dat het tegengaan van witwassen niet zozeer is gebaat bij grote aantallen, maar eerder bij de kwalitatieve goede en bruikbare meldingen.¹⁸ Harde, betekenisvolle prestatiegegevens zijn vooralsnog niet beschikbaar. Op basis van vervolgingscijfers van het Openbaar Ministerie uit 2012 kan echter worden afgeleid dat uiteindelijk minder dan 1 procent van alle ongebruikelijke transacties voor de rechter eindigen. Ook de omvang van het vermogen dat uiteindelijk aan witwassers wordt ontnomen is slechts een fractie van het totale witgewassen en criminele vermogen.¹⁹ Ook de organisatie, informatie-uitwisseling en de regie binnen de witwasketen zijn voor verbetering vatbaar concludeerde de Algemene Rekenkamer in een aantal rapporten. Het gebrek aan inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid van het antiwitwasbeleid beperkt zich niet alleen tot Nederland maar is een Europees breed vraagstuk.²⁰ Ondanks deze tekortkomingen

13. Financial Action Taskforce (FATF), *International Standards on Combatting Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation*, the FSAYF Recommendation, 2012.

14. Wwft 2018, wetten.overheid.nl/BWBR0024282/2019-01-01.

15. UNODC, *Model legislation on money laundering and the financing of terrorism*, Vienna: 2005.

16. Algemene Rekenkamer, *Bestrijden van Witwassen, de stand van zaken*, 2012.

17. FIU Nederland, *Jaaroverzicht 2017*.

18. E. Takats, *A Theory of "Crying Wolf". The Economics of Money Laundering Enforcement*, IMF working paper WP/07/81, 2005.

19. Algemene Rekenkamer, *stand van zaken*, 2014.

20. Eurostat, *Money Laundering in Europe*, 2010.

is het draagvlak voor witwaspreventie de afgelopen jaren sterk toegenomen. Met name in de financiële sector wordt het beschouwd als belangrijk onderdeel van good governance en speelt het inmiddels een prominente en onomstreden rol in de formulering en uitvoering van het integriteits- en compliancebeleid.

4.1. Witwasbestrijding in het voetbal

De discussie over de aanpak van witwassen in het Nederlandse voetbal gaat terug tot 2004. Uit een onderzoek van KPMG bleek dat de branche gevoelig was voor de invloed van de georganiseerde criminaliteit en witwaspraktijken. Om het tij te keren pleitten de onderzoekers voor duidelijke regelgeving en handhaving.²¹ In 2009 publiceerde de FATF een geruchtmakend rapport waaruit kon worden geconcludeerd dat niet alleen Nederland, maar het mondiale voetbal geteisterd wordt door misstanden als corruptie, matchfixing, onduidelijke geldstromen en witwassen. Hoewel de KNVB het probleem in eerste aanleg bagatelliseerde benoemde de bond een onderzoekscommissie en beloofde met passende maatregelen te komen om de gesignaleerde misstanden rond spelerstransfers en makelaars te corrigeren.²² In 2015 bleek de wereldvoetbalorganisatie FIFA betrokken bij een schandaal waarbij functionarissen van de organisatie zich hadden schuldig gemaakt aan corruptie, witwassen en fraude rond de toekenning van wereldkampioenschappen in Zuid-Afrika, Qatar en Rusland. Het onderzoek en de nasleep daarvan resulteerde in de vervolging van 15 functionarissen van de wereldbond door de Amerikaanse justitie en leidde tot het aftreden van zowel Sepp Blatter als zijn opvolger Michel Platini als voorzitter van de FIFA.²³ In hetzelfde jaar bleek uit de Panama Papers dat bij de afwikkeling van internationale spelerstransfers vaak gebruik wordt gemaakt van complexe fiscale constructies die tot doel hebben om de afdracht van belasting tot een minimum te beperken.²⁴

Mede door deze schandalen en onder druk van de publieke opinie kwam de voetbalsector schoorvoetend in beweging. De FIFA scherpste de ethische en gedragscode van de bond aan en eiste voortaan dat clubs zich strikt zouden houden aan antiwitwasregels.²⁵ De Europese voetbalbond UEFA introduceerde in 2012 de Financial Fair Play Rules (FFR), die de clubs verplichtten om de regels rond de transfer van spelers na te leven. Onderdeel van de FFR is het Transfer Matching System (TMS) waarin gegevens over internationale transfers worden vastgelegd. De KNVB introduceerde een nationale variant op het TMS. Het Nederlandse Domestic Transfer Matching System bevat gegevens over aan- en verkopen van spelers in de

Nederlandse competitie. Om het probleem rond de voetbalmakelaars aan te pakken werd een licentiesysteem ingevoerd, dat echter in 2012 wegens gebrek aan meetbaar resultaat weer werd afgeschaft. Een andere fraude- en witwasgevoelige praktijk, de Third Party Ownership (TPO), waarbij een derde partij de rechten op de toekomstige handelswaarde van een speler verwerft, werd in 2015 op nationaal en internationaal niveau verboden.

De nationale voetbalbonden namen daarnaast hun eigen maatregelen. De Duitse bond voerde de 50 + 1-regel in die clubs verplicht om zich in te spannen om te voorkomen dat een investeerder de absolute zeggenschap binnen een club verkrijgt. Deze regel beoogt te voorkomen dat clubs gebruikt worden als eindstation voor omvangrijke criminele of dubieuze geldstromen. De KNVB ging nog een stap verder en scherpste recentelijk, in juni 2018, de regels rond de wijziging van zeggenschap van betaaldvoetbalorganisaties (bvo's) aan. In de nieuwe situatie beoordeelt de licentiecommissie voortaan preventief – en niet meer achteraf – de achtergrond en de herkomst van het vermogen van grote (vanaf 25 procent) nieuwe investeerders in clubs.²⁶ Het nieuwe, Know-Your-Owner (KYO)-beleid is een lichte variant van het in de financiële wereld gebruikelijke klantonderzoek. De meest vergaande maatregelen werden getroffen door de Britse Football Association. De Britse bonden hebben een uitgebreide handleiding opgesteld die clubs moet helpen om witwasconstructies te herkennen. Om in het Verenigd Koninkrijk aan de slag te kunnen gaan als manager of eigenaar van een club dienen kandidaten te voldoen aan een aantal objectieve criteria. Deze fit-and-proper-test toetst aan de hand van een beknopte vragenlijst of de potentiële bestuurder of manager zich heeft schuldig gemaakt aan een of meerdere dishonesty offences, zoals fraude, valsheid in geschrifte, verduistering en corruptie. Als dit het geval is wordt de aanvrager gediskwalificeerd voor een leidinggevende positie. De bond publiceert welke kandidaten zijn toegelaten en welke zijn afgewezen.²⁷ Inmiddels wordt de regeling herzien omdat de vragen te algemeen zijn geformuleerd en een aantal financiers met buitenlandse criminele antecedenten toch werden toegelaten. Ook was het lastig om het gedrag van eenmaal toegelaten functionarissen te controleren en te sanctioneren.²⁸

4.2. Regulering versus zelfregulering van witwasbestrijding

De overheid heeft vrijwel alle sectoren en beroepsgroepen, met inbegrip van de poortwachters van het financiële stelsel, die kwetsbaar zijn voor witwassen onder

21. KPMG Integrity & Investigation Services, *Preventieve doorlichting betaald voetbal*, 2004.

22. Slot 2010, p. 13 e.v.

23. 'We want to thrill to the beautiful game, but Fifa's World Cup is toxic', *The Guardian* 9 juni 2018.

24. Fifa official Damiani under suspicion: <https://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56fec130a1bb8d3c3495ae00/>.

25. FIFA Code of Ethics and Code of Conduct 2018.

26. Zie: www.knkv.nl/themas/financi%C3%A9le-integriteit/thirdparty-ownership.

27. 'Owners and Directors Test', in: *rules and regulations of the association*, season 2017-2018, p. 310-321.

28. Zie onder meer: Arjun Mehdi, 'Unfit and improper ownership in UK Football clubs', en www.sportskeeda.com/football/unfit-improper-time-venkys-left-unwanted-child-blackburn-rovers.

de werking van de WWFT gebracht. De voetbalerij is een risicovolle sector aangaande witwassen en daaraan gerelateerde criminele activiteiten als fraude en corruptie. Niettemin heeft de overheid ervoor gekozen om de sector niet te reguleren.

De status aparte van het voetbal wordt deels verklaard door de grote vrijheid die verenigingen en bonden hebben om hun eigen zaakjes te regelen binnen de kaders van het verenigingsrecht. Het primaat ligt dus bij het verenigingsrecht dat in belangrijke mate wordt bepaald door de FIFA als internationale bond en de UEFA als regionale voetbalbond.²⁹ De KNVB is dus indirect gebonden aan het beleid van de overkoepelende organisaties. Het instrument om normnaleving af te dwingen is het tuchtrecht dat van toepassing is op alle leden. Regulering op basis van het Europese recht wordt bemoeilijkt door het feit dat het Europees Hof heeft bepaald dat het gemeenschapsrecht alleen van toepassing is op sport als economische activiteit.³⁰ Sportieve activiteiten vallen daar dus buiten. De Europese Unie heeft weliswaar de bevoegdheid om de Europese sporter te beschermen en zo nodig met aanvullende regelgeving te komen, maar het primaat ligt in beginsel bij de lidstaten.³¹ Algemeen wordt binnen de Europese instellingen de opvatting gehuldigd dat sportverenigingen en bonden niet gereguleerd hoeven te worden. In lijn met die opvatting is de Europese Commissie teruggekomen op haar voornemen om het voetbal onder de werking van de Europese anti-witwasregelgeving te brengen.³²

Hoewel er geen diepgaand onderzoek is uitgevoerd naar de omvang waarin en de wijze waarop het voetbal is besmet met criminele geldstromen zijn de risico's nog steeds groot. De WWFT is uitgegroeid tot een samenhangend systeem met procedures, leidraden, sancties en prestatiegegevens. De aanpak binnen het voetbal is daarentegen voornamelijk incident gedreven en bestaat uit een aantal beperkte maatregelen, met weinig samenhang en beperkt zicht op de effectiviteit. Witwasbestrijding en de morele verantwoordelijkheid om crimineel geld buiten de deur te houden lijkt nog steeds niet hoog op de agenda te staan van clubs en bonden en de risico's worden vaak onderschat. De directeur Integriteit van DNB constateerde met enige verbazing dat de sector nog steeds wordt gekenmerkt door hoog risico, in combinatie met weinig regels en weinig toezicht.³³ De aanscherping van de licentie-eisen bij eigendomswijzigingen is een stap in de goede richting. De KNVB temperde de verwachtingen echter meteen al door aan te geven dat men niet moest verwachten dat de commissie internationaal finan-

cieel onderzoek zal gaan uitvoeren. En dat in een tijd waarin steeds meer Nederlandse clubs (Vitesse, Roda, Fortuna Sittard en voorheen ADO) geheel of gedeeltelijk in buitenlandse handen zijn geraakt en andere clubs stelselmatig worden benaderd door buitenlandse investeerders. Los daarvan zijn de procedures onduidelijk en is het maar de vraag of de vrijwilligers van de licentiecommissie over de juiste kennis en doorzettingskracht beschikken om een vuist te kunnen maken en complexe eigendomsstructuren te doorgronden en transnationale geldstromen te kunnen ontwarren. Het onderzoek naar financieringsconstructie rond de eigendomsoverdracht van de aandelen Vitesse in 2010 markeerde duidelijk de beperkingen van de KNVB. De nieuwe eigenaar, Merab Jordania, weigerde medewerking om informatie te leveren en het ontbrak de KNVB aan middelen om hem daartoe te dwingen, of hem te ondervragen.³⁴

4.3. Naar meer regulering, toezicht en normbesef

Terugkijkend op 15 jaar zelfregulering kan worden geconcludeerd dat de sector niet bij machte is gebleken om eigenstandig een dam op te werpen tegen de instroom van crimineel geld. In navolging van het beleid ten opzichte van andere sectoren en beroepsgroepen die kwetsbaar zijn voor witwaspraktijken, is het onvermijdelijk dat de overheid een actievere rol zal moeten gaan spelen. In beginsel zijn er drie reguleringsopties denkbaar: (1) het onderbrengen van het professionele voetbal in de WWFT; (2) toepassing van de Wet BIBOB en (3) introductie van een vorm van geconditioneerde zelfregulering binnen strikte overheidskaders. De verschillende opties zullen hieronder kort worden besproken.

Optie 1 heeft een aantal praktische voordelen en kan zonder veel problemen worden uitgevoerd.³⁵ De WWFT regelt in detail de eisen waaraan instellingen dienen te voldoen op het gebied van organisatie, risicoanalyse, klantonderzoek, rapportage en registratie. Bovendien voorziet hij in sanctionering en informatie-uitwisseling en samenwerking met buitenlandse instanties. Bijkomend voordeel is dat wordt aangesloten bij een Europees, operationeel witwaspreventiesysteem. Mogelijke nadelen zijn de uitvoeringskosten en de operationele belasting voor de clubs. Ook moet een toezichthouder worden ingericht die toeziet op de naleving van de wettelijke voorschriften. Uit oogpunt van functiescheiding en om belangenconflicten tegen te gaan, ligt het niet voor de hand dat de KNVB die rol op zich zal nemen.

Optie 2 heeft als pluspunt dat kan worden aangesloten bij een operationeel systeem van integriteitstoetsingen,

29. Artikel 4 lid 2 van de statuten verplicht de KNVB om de statuten, besluiten en reglementen van FIFA en UEFA na te leven en toe te zien op naleving door de eigen leden en organen.

30. HvJ EG 12 december 1974, 36/74.

31. Europese Commissie, Werkdocument van de diensten van de Commissie en samenvatting van de effectbeoordeling: 'Ontwikkeling van de Europese dimensie van de sport', Brussel: 2011, p. 4.

32. KEU-CDES, *The economic and legal aspects of the transfer of players*, 2013, p. 2.

33. DNB, Factsheet Integriteitsrisico's voetbal- tcm46-351511 2017 en *Voetbal International* 7 oktober 2017.

34. Zie: www.vitesse.nl/nl/nieuws/detail/5434/structuur-en-overname-vitesse-volgens-regels-knkv, geraadpleegd 23 november 2018.

35. Op grond van artikel 1a onderdeel 4M 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.

waarin burgemeester, Openbaar Ministerie en politie samenwerken om criminele ondermijning tegen te gaan. Uitbreiding naar de sector voetbal zou ook goed kunnen passen in de voorziene uitbreiding van de Wet BIBOB in het kader van de strijd tegen ondermijning.³⁶ In tegenstelling tot de WWFT is de BIBOB-optie complexer in de uitvoering omdat het integriteitsonderzoek gekoppeld dient te worden aan een in te voeren vergunningaanvraag door een betaaldvoetbalorganisatie. Dit betekent dat zowel op lokaal niveau als binnen het Landelijk Bureau Bibob expertise zal moeten worden opgebouwd op het gebied van witwassen.

Optie 3 is aantrekkelijk omdat zij de mogelijkheid biedt om in samenspraak met de KNVB een aanpak op maat te ontwikkelen, waarbij de overheid de randvoorwaarden, uitgangspunten en beoogde resultaten van tevoren vastlegt. In dit scenario kunnen de relevante kernelementen van de WWFT worden overgenomen, zonder de hele wet over te nemen.³⁷ Dit spaart kosten en is minder belastend voor de clubs. Daarnaast kunnen ook zachte instrumenten en bewezen best practices (gedragscodes, klokkenluidersregelingen, bewustwordingscampagnes en trainingen) worden opgenomen. De randvoorwaarden zouden kunnen worden vastgelegd in een Wet Preventie financieel-economische criminaliteit in de sport. Bijkomend voordeel is dat op termijn andere – witwasgevoelige – sporten onder de werking van deze wet zouden kunnen worden gebracht.

5. Conclusie

Het terugdringen van criminele geldstromen in het voetbal is een complex vraagstuk dat vraagt om lange adem en een effectieve aanpak die is ingebed in een cultuur met een sterk ontwikkeld normbesef dat witwassers niets te zoeken hebben in de sport. Het professionele voetbal valt zowel op nationaal als op Europees niveau buiten de overheidsregulering op het gebied van witwaspreventie. In de afgelopen 15 jaar heeft de sector zelf een aantal maatregelen genomen om witwassen tegen te gaan. De aanpassing van het licentiereglement waarbij nieuwe, grote investeerders worden gescreend is een belangrijke stap vooruit. Maar over het geheel genomen steken de genomen maatregelen bleekjes af tegenover de eisen die de WWFT stelt aan de gereguleerde beroepsgroepen en sectoren. In een sector waarin alleen al in Europa op jaarbasis zo'n € 25 miljard omgaat, is vaak geld en niet integriteit de belangrijkste drijfveer.³⁸ Het recente Belgische witwasschaal maakt nog eens duidelijk dat het hoog tijd is dat er een rode kaart wordt getrokken tegen witwassen. Het vraagstuk is ook te belangrijk om het aan de sector over te laten. Overheidsregulering lijkt dan onvermijdelijk. Europese regulering lijkt op korte termijn niet haalbaar. Het is daarom aan de Nederlandse overheid om in te grijpen. In beginsel zijn er drie scena-

rio's mogelijk waarmee dit kan worden gerealiseerd. De meest voor de hand liggende en gemakkelijk te realiseren optie is om het professionele voetbal als sector onder de werking van de WWFT te brengen. Een alternatieve benadering is om een vergunningsplicht in te stellen die in het kader van de Wet BIBOB wordt onderworpen aan een bestuurlijke integriteitstoetsing. De derde optie gaat uit van conditionele zelfregulering waarbij de overheid de randvoorwaarden en doelstellingen van het beleid bepaalt, maar de sector zelf verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van de regelgeving. Dit model is aantrekkelijk omdat het een benadering op maat mogelijk maakt en in een later stadium kan worden uitgebreid met andere witwasgevoelige sportsectoren.

36. www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/04/12/uitbreiding-van-de-wet-bibob-versterkt-aanpak-ondermijnende-criminaliteit.

37. 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.

38. Annual review of European Football Finance 2018, Deloitte UK.