

Uit het veld

Indirect toezicht op integriteitsschendingen in de voetbalsector

Thom de Jong en Margot Aelen*

Introductie

Voetbal is wereldwijd met afstand de meest populaire sport. Kinderen lopen in voetbalshirts en slapen onder dekbedden bedekt met hun voetbalidolen. David Beckham was de eerste speler die niet alleen idool maar ook een ‘merk’ werd en sindsdien zien we dat (grote) spelers zich ook tot icoon ontwikkelen. Voetbalgames doen het goed in alle generaties en voetbalreizen en -boeken zijn vaak de beste lopende producten in hun respectievelijke categorieën. Voetbal is *big business*. Dat maakt dat voetbal en geld op allerlei mogelijke manieren onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Deze vercommercialisering van het voetbal is in de jaren tachtig ingezet. In deze periode nam de interesse van sponsors en adverteerders toe, wat directe gevolgen had voor de waarde van bijvoorbeeld uitzendrechten en het belang van succes van clubs. Daarnaast leidde het *Bosman*-arrest van het Europese Hof van Justitie tot een

toename van transfers met een stijging van de hoogte van afkoopsommen.¹

De belangen in de voetbalsport zijn daarmee steeds groter geworden. De besluitvorming omtrent de organisatie van grote toernooien is als proces steeds belangrijker geworden, omdat er voor de kandidaat-landen naast prestige ook grote financiële belangen op het spel zijn komen te staan. In het geval van landenvoetbal komen daar ook nog belangen bij ten aanzien van bijvoorbeeld infrastructuur en toerisme die niet te onderschatten inkomsten kunnen genereren voor een land of stad.

Met het groter worden van de (financiële) belangen groeien ook de risico's op corruptie of andere integriteitsgevoelige schandalen. Het zal niemand dan ook ontgaan zijn dat de perverse prikkels in deze sector al hebben geleid tot een reeks integriteitsschandalen. De afgelopen jaren hebben we gezien hoe de FBI ingreep bij de FIFA naar aanleiding van omkoperij, witwassen en afpersen, zagen we hoe voetbalclubs als dekmantel voor criminele organisaties fungeerden, hoe bekende managers² en spelers³ werden aangeklaagd wegens belastingfraude, hoe regels werden omzeild op de transfermarkt⁴ en hoe clubbeigeenaren verdwenen in de cel.⁵ Kortom: er gebeurt van alles in het voetbal en een deel daarvan kan

5

* Mr. drs. T. de Jong is toezichthouder bij het expertisecentrum integriteitsstrategie van De Nederlandsche Bank N.V. Mr. dr. Aelen is toezichthouder specialist bij het expertisecentrum integriteitsstrategie van De Nederlandsche Bank N.V. en tevens redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Fragmenten van dit artikel zijn eerder verschenen in T. de Jong, 'Witwasrisico's in de voetballerij', in: *Jaarboek Compliance* 2017, p. 181-199. Dit artikel is een 'Uit het veld' en is een weergave van het risico-identificerende onderzoek dat DNB deed naar de mate waarin financiële instellingen integriteitsrisico's in de voetbalsector beheersen, aangevuld met een aantal observaties inzake ontwikkelingen en scenario's in de voetbalsector die integriteitsrisico's voor de financiële sector met zich meebrengen. De onderzoekers hebben nadrukkelijk zelf geen onderzoek gedaan naar deze scenario's, maar hebben zich hierbij gebaseerd op bestaande literatuur en andere openbare bronnen.

1. In 2016 deed nu.nl onderzoek naar de 10.839 transfers hetgeen laat zien dat de transfersommen stijgen. <www.nu.nl/weekend/4204051/zeggen-10839-transfers-40-miljard-euro-voetbalwereld.html>.
2. <www.nu.nl/voetbal/4781130/united-trainer-mourinho-in-spanje-verdacht-van-belastingfraude.html>.
3. <www.businessinsider.nl/lionel-messi-en-zijn-vader-krijgen-toch-gevangenisstraf-van-twee-jaar-wegens-belastingfraude/>.
4. <www.nrc.nl/nieuws/2017/11/15/in-eeen-klap-stortte-mijn-wereld-in-14038536-a1581265>.
5. Zie onder andere *de Volkskrant* 27 juni 2017, 'Corruptie-rapport Fifa: bijna voltallige top liet zich paaien voor toewijzing WK Rusland en Qatar', NOS 8 juni 2016, 'Voetbalclub geeft crimineel macht en aanzien', *NRC* 13 juni 2017, 'Spaanse Justitie verdenkt Ronaldo van belastingfraude'.

het daglicht niet verdragen. Het blijkt niet gemakkelijk om de voetbalsport schoon te houden.

Wie moet hierop toezien? Hier is geen eenduidig antwoord op te geven. Er zijn diverse toezichthouders die op veelal indirecte wijze taken of bevoegdheden hebben gerelateerd aan integriteitsincidenten in de voetbalsport. In dit artikel bespreken wij de rol die De Nederlandsche Bank (DNB) hierin heeft genomen via haar rol als toezichthouder op de integriteit van financiële instellingen. De financiële sector heeft namelijk een poortwachtersrol voor wat betreft het tegengaan van financieel-economische criminaliteit en DNB ziet toe op de adequate uitvoering hiervan. Vanuit dit perspectief heeft DNB in een onderzoek de vragen getracht te beantwoorden welke activiteiten typisch leiden tot risico's die de financiële sector kan beperken en in hoeverre bovengenoemde schandalen reeds leiden tot bijzondere maatregelen bij de onder haar toezicht staande (financiële) instellingen. De uitkomsten van dit onderzoek worden in dit in artikel besproken, evenals de aanbevelingen die we hebben gedaan aan de sector. Tevens gaan we beknopt in op de rol van toezicht in relatie tot de sector en de daarbij betrokken partijen.

Financiële integriteitsrisico's in de voetbalsport

6 Het onderzoek van DNB bestond uit twee fasen. In eerste instantie is op basis van literatuuronderzoek en een reeks interviews met experts uit de wetenschap, praktijk en journalistiek, een viertal typologieën van integriteitsrisico's gedefinieerd waar financiële instellingen mee te maken kunnen krijgen in hun praktijk.⁶ Deze scenario's drukken kernachtig uit welke integriteitsrisico's zijn geconstateerd ten aanzien van een aantal elementen van de voetbalsector en illustreren tot welk risico dit kan leiden in de financiële sector. De voorbeelden beogen overigens niet volledig te zijn, maar vormen volgens ons wel de hoofdmoot van waar een financiële instelling alert op zou moeten zijn.

De ondoorzichtige transfermarkt

Spelers wisselen nogal eens van club. Een transfer van een speler gaat veelal gepaard met een ingewikkelde set aan transacties en overgang van rechten. Veelal moet een speler bij zijn huidige club worden weggekocht en moet er aldus een afkoopsom worden betaald. Daarnaast rusten er in gevallen diverse auteursrechten op een speler. Dit zijn bijvoorbeeld sponsorcontracten of rechten die rusten op de beeldrechten op merchandise rondom

een speler en/of club. Een transfersom wordt dus opgebouwd uit verschillende elementen, of liever gezegd verschillende transacties tussen verschillende entiteiten. Zo zou de situatie kunnen bestaan dat er een transactie ontstaat tussen de oude club en de nieuwe club, de makelaar (*fees*), mogelijk een investeringsmaatschappij die de rechten heeft over de speler (*third party ownership*), de speler zelf, de entiteit die over de auteursrechten beschikt, mogelijke adviseurs van de partijen, enzovoort. De hoogte van de bedragen die gemoeid gaan met een transfer zijn daarnaast moeilijk objectiveerbaar. Wie bepaalt wat redelijk of gewoon is bij een transfer? Hierover zijn slechts op beperkte schaal regels beschikbaar en er is beperkt toezicht. De regels zijn daarnaast versnipperd en zien op diverse betrokkenen rondom de transfer. Zo is er bijvoorbeeld een mondiaal transfersysteem dat beheerd wordt door de FIFA. In het zogenoemde Transfer Matching Systeem moeten transfers geregistreerd worden door de aankopende en de verkopende partij. Als de gegevens niet matchen, kan de transfer niet doorgaan.⁷ Echter, hierin worden alleen de kosten van de nettotransfer geregistreerd, niet alle bijkomende kosten (zoals kosten die gepaard gaan met de overname van de auteursrechten). Dit systeem ziet dus slechts op een deel van de transfer. Daarnaast heeft de FIFA per 1 mei 2015 de zogenoemde Third Party Ownerships-constructies, op basis waarvan de rechten over een speler niet primair bij een club, maar bij een derde partij liggen, verboden. Constructies waarbij wordt overeengekomen dat aan een partij niet zijnde de betrokken clubs een percentage van een vergoeding wordt toegekend dat verband houdt met een transfer, waren vanaf dat moment niet langer toegestaan. In 2017 zagen we echter ook dat deze TPO-regelgeving (en de Financial Fair-regelgeving) eenvoudig omzeild kan worden. Neymar werd gevraagd om het nieuwe boegbeeld van het WK 2022 in Qatar te worden; daar zou hij, naar verluidt, een vergoeding van ongeveer € 222 miljoen voor ontvangen. Met dat geld kon Neymar zichzelf 'vrijkopen' bij FC Barcelona door de afkoopclausule van € 222 miljoen te voldoen. Dat stelde hem in staat om 'transfervrij' naar Paris Saint Germain over te stappen waar, wederom naar verluidt, ruim € 36 miljoen tekengeld en een brutojaarsalaris van € 60 miljoen op hem wachtten.⁸ Bij deze constructie was Tamim bin Hamad al-Thani betrokken, die zowel emir van Qatar is als eigenaar van de Franse club. De transfermarkt is intransparant. De hoeveelheid transacties, het beperkte zicht hierop en de lastige objectiveerbaarheid van de transacties maken de transfer gevoelig om gebruikt te worden voor witwassen.

6. Zie uitgebreid over deze typologieën T. de Jong, 'Witwasrisico's in de voetballerij', in: *Jaarboek Compliance 2017*, Nederlands Compliance Instituut 2017, p. 181-199.

7. Zie voor uitleg van dit systeem <www.fifatms.com/itms/>.

8. <www.nrc.nl/nieuws/2017/08/03/psg-bevestigt-komst-neymar-voor-recordbedrag-a1568667>.

De aankoop van clubs

In principe kan iedereen een voetbalclub kopen. Hier is geen bijzonder toezicht op en er is geen orgaan dat onderzoek doet naar de herkomst van het vermogen van de aankoper of onderzoek naar het verleden van de aankoper zelf. Hoewel diverse journalisten al eens schreven over de verlieslatendheid van veel clubs, ook vanwege de hoge kosten die gemoeid gaan met het uitbetalen van salarissen, blijft een club voor sommigen een interessant investeringsobject.⁹ Een onbegrijpelijke overname waarbij geldstromen niet te verklaren zijn, kan duiden op een witwasinvestering.

Voetbalclubs halen veel van hun inkomsten uit tv-gelden, kaartverkoop, sponsors, overige verkopen en natuurlijk uitgaande transfers. Heel veel van die inkomsten worden besteed aan inkomende transfers en vooral aan spelerssalarissen. Het is niet onmogelijk om winst te maken met een voetbalclub, maar het lijkt wel lastig.¹⁰ Ajax behaalde de afgelopen seizoenen goede financiële resultaten, maar over de prestaties op het veld is minder algemene tevredenheid.¹¹ In ieder geval lijkt een voetbalclub geen investering voor iemand die een hoog rendement wil of weinig risico's wil nemen. Het eigendom van een voetbalclub betekent echter wel de toegang tot het stadion en de mooiste plaatsen. Dat is ook wat waard. In de skybox worden zaken gedaan en er is een goede kans om invloedrijke publieke en private bestuurders te treffen.¹² De laatste jaren komen in Europa, maar ook in Nederland, steeds meer clubs in handen van buitenlandse investeerders (denk aan Vitesse, ADO Den Haag en Roda JC).¹³ Bij veel van die investeerders is niet duidelijk waar hun geld vandaan komt en hoe zij hun vermeende rijkdom hebben opgebouwd. Het risico bestaat daardoor dat de aankoop van de club een verhuiling is voor een witwastransactie, of dat de club wordt gebruikt voor kleinschalige witwastransacties.

De bonden en hun bestuurders

Eerder in dit artikel werd al kort gerefereerd aan de belangen die gepaard gaan met de toegenomen vercommercialisering van het voetbal. De hoge prijzen die worden betaald voor spelers en de potentiële extra inkomsten die succes opleveren, maken de sector gevoelig voor corruptie. De reeks schandalen ten aanzien van de FIFA maakt pijnlijk duidelijk dat corruptie voorkomt. De

9. Zie o.a. <www.vi.nl/pro/krokodillentranen-van-een-aantal-clubdirecteuren> en <www.ftm.nl/artikelen/waarom-voetbalclubs-financiele-problemen-komen?share=1>.
10. <www.vi.nl/nieuws/slechts-leegverkoop-houdt-eredivisie-financieel-op-de-been>.
11. <www.vi.nl/nieuws/jaarcijfers-ajax-495-miljoen-euro-winst-1589-miljoen-eigen-vermogen>.
12. N. Kop, T. Derksen, R. van der Lee en J. Hoekendijk, 'Informatie-inwinning in de bovenwereld. De wereld op zijn kop', Politieacademie, Reed Business 2007.
13. <www.nu.nl/sport/4667355/roda-jc-komt-met-verklaring-medeeigenaar-korotaev.html>.

FIFA heeft bijvoorbeeld de Amerikaanse jurist Michael J. Garcia gevraagd om onderzoek te doen naar beschuldigingen dat er giften zijn uitgedeeld door kandidaat-landen aan FIFA-officials in het kader van de toewijzing van de WK's van 2018 en 2022. Uit het Garcia-rapport blijkt dat de 22 stemgerechtigden uit de FIFA-raad zich uitgebreid lieten fêteren door de diverse kandidaat-landen.¹⁴ Uit andere publicaties, zoals het boek van onderzoeksjournalisten Knipping en Van Duren, blijkt dat er enveloppen met geld onder hotelkamerdeuren werden doorgeschoven.¹⁵ Los van de vraag wat hier daadwerkelijk is gebeurd, is het wel duidelijk dat het goed voorstelbaar is dat het zou kunnen gebeuren. De toewijzing van een WK is een beslissing over een bedrag dat ergens tussen de € 5 en € 10 miljard ligt. Het zijn maar 22 mensen die daarover beslissen. Het niet onvoorstelbaar dat wordt geprobeerd hen te beïnvloeden. Dit maakt de FIFA-bestuurders in het bijzonder, maar eigenlijk alle sportbestuurders in het algemeen, afhankelijk van hun macht, invloed en achterliggende financiële belangen zeer kwetsbaar voor, in ieder geval een poging tot, omkoping.¹⁶ Het feit dat bondsbestuurders bloot staan aan financiële prikkels en een risico om betrokken te raken bij omkoping, zou voor financiële instellingen een reden moeten zijn om deze personen nauwlettend(er) in de gaten te houden. Geld afkomstig uit corrupte praktijken kan in eerste instantie lijken op gelden afkomstig uit het besturen van een sportbond. Het is echter van belang dat financiële instellingen zich bewust zijn van de kwetsbare positie van bondsbestuurders en deze transacties nauwlettend in de gaten houden. Het uitvoeren van transacties met uit corruptie afkomstige gelden is in de meeste gevallen genoeg om als witwassen te worden aangemerkt.¹⁷

De spelers als merk

Iedereen kent de billboards met de voetballer die een drankje, een parfum of (sport)kleding aanprijst. Bepaalde voetballers zijn zo groot dat zij een merk zijn geworden. Er gaat veel geld om in het gebruik van het merk en de hieraan gekoppelde beeldrechten. In dergelijke gevallen – en zeker wanneer de speler internationaal actief is zowel in voetbal als in het exploiteren van zijn merk – kan de behoefte bestaan om patenten te registreren en belastingstromen te optimaliseren. Zo kan de situatie ontstaan dat een (Nederlands) trustkantoor het patent beheert en optreedt als aandeelhouder van diverse aan de voetballer gerelateerde bedrijven. Het gunstige

14. M. Garcia en C. Borbely, 'Report on the Inquiry Into The 2018/2022 FIFA WorldCup Bidding Process', te raadplegen via <http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/footballgovernance/02/89/87/97/aus_bel_ned_eng_esp_por_jpn_kor_qat_report_neutral.pdf>.
15. T. Knipping en I. van Duren, *Eindspel. De FBI kloppacht op de FIFA*, Vi Boeken 2016.
16. <www.vi.nl/nieuws/fifa-erkent-omkoping-bij-wks-en-wil-miljoenen-terug>.
17. Als de corruptie valt onder een strafrechtelijke kwalificeerbare gedraging.

Nederlandse stelsel van belastingverdragen is daarnaast ook geschikt voor royaltystructuren (royalty's zijn betalingen die worden gedaan om gebruik te mogen maken van intellectueel eigendom zoals patenten of merk- en portretrechten). Dergelijke royaltystructuren worden in de praktijk regelmatig door trustkantoren bediend, maar hier kleven integriteitsrisico's aan. Zo zijn dit soort structuren bruikbaar als witwasvehikels omdat de waarde van intellectueel eigendom lastig te objectiveren is en het daarmee een reële economische waardering is in het geval van een zeer populaire voetballer. Het risico is dat bewuste over- of onderwaardering wordt aangewend voor het maskeren van onoorbare geldstromen. Trustkantoren dienen alert te zijn op de fiscale risico's die het beheren van intellectueel eigendom, of het verlenen van (bestuurders)diensten aan bedrijven van populaire voetballers met zich meebrengen. Banken die vermogensbeheeractiviteiten uitvoeren voor grote spelers dienen eveneens alert te zijn op verdachte transacties.

De rol van DNB bij het bestrijden van financieel-economische criminaliteit in de sport

8

De vraag rijst wat de rol van DNB is ten aanzien van bovengenoemde risico's. DNB houdt toezicht op de financiële sector. Naast prudentieel toezicht houdt zij toezicht op integriteitswet- en regelgeving. Dit ziet onder andere op het toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) door onder andere banken, het toezicht op de naleving van de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) door trustkantoren en het toezicht op de naleving van integriteitseisen uit de Wet op het financieel toezicht (Wft). Op grond hiervan wordt aan (onder andere) financiële instellingen een poortwachtersrol toebedeeld ten aanzien van financieel-economische criminaliteit. Deze poortwachtersrol brengt verplichtingen met zich mee die zien op, kort gezegd, het systematisch in kaart brengen van integriteitsrisico's, het uitvoeren van klantonderzoek en het monitoren van transacties van klanten. Het in kaart brengen van de integriteitsrisico's dient te gebeuren in een systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA) en dient de instelling in staat te stellen een beeld te schetsen van de risico's die de instelling loopt op basis van het type producten, het type klanten en de geografische aspecten van de dienstverlening. Het individuele klantonderzoek moet de instelling er daarnaast toe in staat stellen in te kunnen schatten wat het risico is dat deze klant betrokken raakt bij bijvoorbeeld witwassen. Op grond hiervan dient de instelling maatregelen te nemen om dit risico te kunnen beheersen. Ongebruikelijke transacties, waarvan het vermoeden bestaat dat ze verband houden met witwassen, moeten voorts worden gemeld bij de Financial Intelligence Unit (FIU), die

nader onderzoek kan doen of aangifte bij de politie. Tevens dient een financiële instelling een heldere eigen *risk appetite* te hebben ten aanzien van welke diensten zij wil faciliteren. Dat betekent dat een instelling moet bepalen aan welke risico's de instelling blootstaat, op basis van het type klant waaraan diensten worden verleend. Hieruit kan bijvoorbeeld voortvloeien dat aan een bepaalde type klanten helemaal geen diensten meer worden verleend.¹⁸ DNB kan ten slotte handhavend optreden in het geval van wetsovertredingen. Het voert te ver om de eisen die voortvloeien uit de integriteitswet- en regelgeving in dit artikel uitgebreid uiteen te zetten, hiervoor wordt verwezen naar de diverse publicaties van DNB, waaronder de DNB Leidraad Wwft en Sanctiewet, de guidance ten aanzien van het opstellen van een integriteitsrisicoanalyse en de guidance ten aanzien van het uitvoeren van transactiemonitoring specifiek voor banken en voor trustkantoren.¹⁹

Relevant voor het vervolg van dit artikel is echter wel dat de geschetste eisen ertoe moeten leiden dat sectoren of klanten die een inherent hoger risico hebben om betrokken te raken bij financieel-economische criminaliteit, nadrukkelijk in de gaten moeten worden gehouden. De vele schandalen, incidenten en rechtszaken ten aanzien van integriteitsincidenten gerelateerd aan de voetbalsport, zouden financiële instellingen die diensten verlenen aan personen gerelateerd aan de voetbalsport, wakker moeten schudden. Verscherpte aandacht is nodig en kan op grond van de Wwft zelfs worden afgedwongen. Bij de aankoop van clubs is een diepgaand onderzoek naar de herkomst van het vermogen noodzakelijk om te kunnen bezien of de aankoop geen witwasconstructie behelst. Bij dienstverlening aan spelers dienen trustkantoren in het bijzonder alert te zijn op de redenen voor een bepaalde structuur. Financiële instellingen die transacties met betrekking tot transfers faciliteren (bijvoorbeeld doordat zij clubs dan wel andere betrokkenen als klant hebben), dienen extra alert te zijn en gedegen onderzoek te doen naar de herkomst van de gelden en zich af te vragen of deze zich logischerwijs verhouden tot de bedragen. In de tweede fase van het onderzoek van DNB is er dan ook aan de hand van vragenlijsten bij banken en een aantal onderzoeken ter plaatse bij trustkantoren, een beeld gevormd over de mate waarin deze instellingen handelen naar aanleiding van de risico's. Uit dit onderzoek is gebleken dat financiële instellingen een betere invulling kunnen geven aan hun rol ten aanzien van deze, evident hoge risicosector. Naar aanleiding van het onderzoek is daarom een aantal aanbevelingen gedaan.²⁰

18. DNB bracht hierover in 2017 guidance uit: 'Good Practice Integrity Risk Appetite', <www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-verzekeren/nieuwsbrief-verzekeren-september-2017/dnb363419.jsp>.

19. <www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-212353.pdf>, <www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-234068.pdf>, <www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236416.pdf> en <www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-236302.PDF>.

20. Zie ook de factsheet 'Integriteitstoezicht rond de voetbalsport', gepubliceerd naar aanleiding van het onderzoek door DNB. Te raadplegen via <www.dnb.nl/binaries/Factsheet%20integriteitsrisicos%20Voetbal_tcm46-351511.pdf?2017020421>.

Aanbevelingen voor de financiële sector voor een betere beheersing van integriteitsrisico's in de voetbalsport

Onderscheid cliënten uit de voetbalsport

Een ruime meerderheid van de onderzochte banken maakt in haar klantenbestand geen onderscheid tussen een profvoetballer en een trambestuurder of tussen een voetbalclub en een schoenenwinkel. DNB meent dat dit wel zou moeten gebeuren, omdat de risico's die samenhangen met het voetbal dit rechtvaardigen. Om dat onderscheid te kunnen maken is het uiteraard ook van belang dat een bank in haar cliëntenonderzoek wel opmerkt met welk type klant zij te maken heeft. Dat vereist een extra inspanning aan de voorkant waardoor de voetbalklant wordt onderscheiden ten opzichte van de reguliere klant en waardoor er een diepgaander onderzoek kan plaatsvinden. Dit lijkt wellicht makkelijker gezegd dan gedaan. Het betekent namelijk dat een instelling zoals een bank ook een onderscheid zal moeten maken naar de verschillende typen klanten die verband houden met de voetbalsport. Naast de voetballer, de bestuurder en de voetbalclub zijn er ook goede redenen om aanverwante dienstverleners of rechtspersonen te onderscheiden, zoals een belangenbehartiger, manager of makelaar. Zeker in het geval van populair(e) (wordende) spelers is dit van belang.

Verscherp de monitoring van transacties

Als de voetbalklant is 'uitgelicht' en er een diepgaander cliëntenonderzoek heeft plaatsgevonden is het mogelijk om een kwalitatief beter transactieprofiel op te stellen of om transacties te monitoren en mogelijke ongebruikelijkheden te detecteren. Als de zakelijke relatie eenmaal is aangegaan en de dienstverlening is opgestart, zullen transacties plaatsvinden. Hierbij is een onderzoek naar de bron van de middelen in alle gevallen aangewezen.

Besteed extra aandacht aan transacties van of aan bestuurders van (internationale) voetbalbonden

Zoals hierboven omschreven zijn bestuurders van bonden extra kwetsbaar voor omkoping. Ze zijn betrokken bij besluitvorming met grote financiële gevolgen en hoeven daar niet of nauwelijks verantwoording over af te leggen. De kans dat zij benaderd worden door belanghebbenden en dat hun een vergoeding in het vooruitzicht wordt gesteld voor het innemen van een standpunt kan niet worden ontkend. Financiële instellingen moeten ervoor waken dat deze vergoeding niet via hun dienstverlening een ogenschijnlijk legitieme herkomst krijgt. Een manier om dit te doen is door het behandelen van een bestuurder van een sportbond als een zogenaemde PEP, een *politically exposed person*. Op grond van de Wwft dienen financiële instellingen passende beheersmaatregelen te nemen in het geval zij diensten

verlenen aan PEP's. Deze eisen, die voortvloeien uit de Europese antiwitwasregelgeving, zijn gebaseerd op de gedachte dat politiek prominente personen kunnen worden blootgesteld aan corruptie. In deze gevallen dient een instelling de 'bron van het vermogen en van de fondsen die bij de zakelijke transactie of de transactie gebruikt worden vast te stellen, en doorlopend toezicht te houden op de zakelijke relatie'.²¹ Hoewel een bestuurder van een sportbond niet onder de internationaal gangbare definitie van PEP valt, rechtvaardigt diens gevoelige positie een verscherpte vorm van cliëntenonderzoek.

Toezicht: voorkomen is beter dan genezen?

In deze bijdrage zijn we ingegaan op de integriteitsschendingen in de voetbalsport die gerelateerd zijn aan de poortwachtersrol van de financiële sector. Deze poortwachtersrol beoogt financieel-economische criminaliteit zo veel mogelijk te voorkomen door de kanalen waarlangs kan worden witgewassen zo veel mogelijk af te sluiten. Hierbij is duidelijk gekozen voor een preventieve insteek: voorkomen is beter dan genezen. Het zou voor de hand liggen om naar aanleiding hiervan een oproep te doen aan collega-toezichthouders om te verkennen wat hun rol is in relatie tot integriteitsschendingen in de voetbalsport. DNB is immers niet de enige toezichthouder die hier een – indirecte – rol in heeft. Ook de Belastingdienst en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) zijn toezichthouder op de financiële integriteit van bij voetbalsport betrokken dienstverleners. De FIU kan daarnaast scherp zijn op de transacties die in dit kader door meldplichtigen worden gemeld. Een toezichthouder die zich al eerder bemoeide met de voetbalsport is het Commissariaat voor de Media. In 2015 legde het Commissariaat voor de Media een last onder dwangsom op aan de NOS naar aanleiding van afspraken die waren gemaakt met FOX over onder andere doorverwijzingen naar programma's en specialisten.²² Volgens het Commissariaat voor de Media maakte de NOS zich hiermee dienstbaar aan de commerciële belangen van FOX. Aan uitzendrechten kleefte, zeker in het geval van voetbal, ook een groot commercieel en financieel belang waar integriteitsschendingen op de loer kunnen liggen.

Uiteraard zijn er ook de bonden zelf die een rol kunnen vervullen in het toezicht. De KNVB promoot financiële integriteit en stelt clubs te ondersteunen op financieel gebied.²³ Naar eigen zeggen biedt de KNVB 'informatie, kennis opleiding en advies die leiden tot gezond

21. DNB Leidraad Wwft en SW, <www.toezicht.dnb.nl/binaries/50-212353.pdf>.

22. 'Dwangsom vervalt nu NOS afspraken Eredivisie aanpast', 18 maart 2015, <www.volkskrant.nl/televisie/dwangsom-vervalt-nu-nos-afspraken-eredivisie-aanpast-a3912769/>.

23. <www.knvb.nl/themas/financi%C3%ABle-integriteit>.

financieel beleid en daarmee uiteindelijk tot gezonde clubs'.²⁴ Daarnaast ziet de KNVB toe op de financiële gezondheid van voetbalclubs via licentiesystemen. De KNVB ziet ten slotte wat er gebeurt in de sector. Van de overname van clubs en transfers van spelers zal de KNVB op de hoogte zijn. Hier ligt dan ook een mogelijkheid voor de KNVB om een rol te spelen bij het waarborgen van financieel integere overnames. Evenals bij andere vormen van zelfregulering of privaat toezicht is onafhankelijkheid van de toezichthouder hierbij wel een noodzakelijk vereiste. Daarnaast kan een dergelijke vorm van toezicht enkel effectief zijn indien er ook maatregelen kunnen worden genomen in het geval van integriteitsschendingen.

Ten slotte roept het ontbreken van één specifieke, *dedicated* toezichthouder op deze sector om samenwerking tussen de betrokken partijen, bijvoorbeeld ten aanzien van het delen van informatie of het elkaar ondersteunen in het delen van kennis over en ontwikkelingen in de voetbalsector.

Maar hoewel het gezien voorgaande praktijken en de resultaten van het onderzoek van DNB voor de hand ligt een oproep te doen tot meer preventief toezicht op deze sector en betrokkenen aan te zetten tot het aanscherpen van de teugels, is het ook noodzakelijk een fundamentele discussie te voeren over het aanpakken van integriteitsschendingen in de voetbalsport. De integriteitsschandalen die zich de afgelopen jaren hebben gemanifesteerd, laten zien dat het preventieve toezicht dat er (indirect en beperkt) op deze sector is, heeft tekortgeschoten in effectiviteit. Om dit tij te doen keren zal vanuit zowel de sector zelf als vanuit de toezichthouders en overheid een discussie moeten worden gevoerd over de toekomst. Deze discussie zal zich moeten richten op de vorm (bijvoorbeeld publiek of privaat), wijze (direct of indirect) en intensiteit van het toezicht. Voorzaken is beter dan genezen, maar dan moet het wel goed gebeuren.

Conclusies

'Je gaat het pas zien als je het doorhebt', toegeschreven aan Johan Cruyff. Deze wijsheid is ook in deze context van toepassing. Als financiële instelling kun je denken dat voetbal een leuke sport is en dat we daar niet al te moeilijk over moeten doen. Een transfer is een transfer en die zijn nu eenmaal ingewikkeld en het gaat nu eenmaal over grote bedragen. Zo werkt het nou eenmaal. Zonder diepgaand onderzoek zal het inderdaad allemaal goed lijken. Daarnaast zijn we misschien minder kritisch als het om een geliefde sport zoals voetbal gaat. Met die *mindset* verhullen we echter mogelijke misstanden. Diepgaand onderzoek en kritische vragen stellen kan misstanden aan het licht brengen en helpen om de sport schoon te houden. Toezicht op hoe financiële instellingen of andere ondernemingen die gerelateerd zijn aan de

voetbalsport, opereren, kan een extra waarborg zijn in het bewerkstelligen dat iedere betrokkene hier een rol in neemt. Dit vergt echter wel een fundamentele discussie over hoe het toezicht eruit zou moeten zien.

Tot slot. In het in deze bijdrage omschreven onderzoek lag de focus op de voetbalsport. Op basis van dit onderzoek getrokken conclusies en aanbevelingen kunnen echter even relevant zijn voor andere typen sporten, of aspecten van de entertainmentsector. Daar waar financiële, economische of reputationele belangen groot zijn en de waarde van de persoon als merk, het product of de activiteit lastig te bepalen is, liggen financiële misstanden op de loer. De financiële sector als poortwachter bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit zal dit scherp in de gaten moeten houden.

24. <www.knvb.nl/themas/financi%C3%ABle-integriteit>.