

**KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN**

FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN

**OPLEIDING VERGELIJKENDE EN**

**INTERNATIONALE POLITIEK**

**Het sport  
governancenetwerk van  
de Europese  
voetbalsport**

van hiërarchisch piramidemodel naar  
democratisch legitiem  
governancenetwerk?

Promotor : Prof. Dr. H. BRUYNINCKX  
Verslaggever : Prof. Dr. J. SCHEERDER

MASTERPROEF  
aangeboden tot het  
verkrijgen van de  
graad van Master in  
de Vergelijkende en  
Internationale Politiek  
door  
**Arnout GEERAERT**

academiejaar 2009-2010



**KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN**

FACULTEIT SOCIALE WETENSCHAPPEN

**OPLEIDING VERGELIJKENDE EN**

**INTERNATIONALE POLITIEK**

**Het sport  
governancenetwerk van  
de Europese  
voetbalsport**

van hiërarchisch piramidemodel naar  
democratisch legitiem  
governancenetwerk?

Promotor : Prof. Dr. H. BRUYNINCKX

Verslaggever : Prof. Dr. J. SCHEERDER

MASTERPROEF

aangeboden tot het

verkrijgen van de

graad van Master in

de Vergelijkende en

Internationale Politiek

door

**Arnout GEERAERT**

academiejaar 2009-2010

# Inhoudstabel

1. Voorwoord	6
2. Inleiding	7
2.1 Probleemstelling	7
2.2 Onderzoeksvragen en afbakening	10
3. Theoretisch / Conceptueel kader	12
3.1 Government	12
3.2 Governance	12
3.3 Civil society	13
3.4 Governancenetwerken	14
3.5 Sport governancenetwerken	16
4. Methodologie	16
5. Ontstaan en evolutie van het Europees voetbalbeleid	17
5.1 De traditionele bestuursorganen van de voetbalsport: het piramidenetwerk	17
5.2 Het EU-beleid van de voetbalsport	20
5.2.1 Inleiding	20
5.2.2 Het Bosman-arrest: keerpunt in de Europese sportregulering	23
5.2.3 Verklaring toegevoegd aan het Verdrag van Amsterdam.	27
5.2.4 Verslag van Helsinki: de Sports Unit en het European model of sport	28
5.2.5 Verklaring toegevoegd aan het Verdrag van Nice	30
5.2.6 Nieuwe transfersysteem van de FIFA	31
5.2.7 Independent European Sport Review	35
5.2.8 White paper on sport	37
5.2.9 Sociale dialoog in het voetbal	38
5.2.10 Verdrag van Lissabon	39
5.2.11 UEFA regulering m.b.t. lokaal opgeleide spelers: van reactieve naar proactieve houding	40
5.3 Conclusie	42
6. Vergelijking tussen het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport en de traditionele governancenetwerken	48

6.1 Ontstaansfactoren van het sport governancenetwerk van de voetbalsport in Europa.	48
6.1.2 Conclusie	50
6.2 De vergelijking tussen het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport en de traditionele governancenetwerken	52
6.2.1 Het ontstaan van de traditionele governancenetwerken	52
6.2.2 Vergelijking tussen ontstaansfactoren van traditionele governancenetwerken en het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport.	53
6.2.3 Vergelijking van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport met het traditionele governancenetwerk.	54
6.2.3 Conclusie	57
6.3 Conclusie	59
7. Democratische legitimiteit van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport	61
7.1 Democratische legitimiteit van governancenetwerken.	63
7.2 Onderzoekskader: Democratic anchorage-model	63
7.2.1 Verankering in democratisch verkozen politici	64
7.2.2 Verankering in de ledenbasis van deelnemende groepen en organisaties	65
7.2.3 Verankering in een territoriaal gedefinieerde groep van burgers	65
7.2.4 Verankering in democratische regels en normen.	67
7.3 toepassing	69
7.3.1 Inleiding	69
7.3.2 Toepassing	72
7.4 Conclusie	88
8. Algemeen besluit	91
REFERENTIES	98
ANNEX	
Financiële evolutie in het Europese voetbal	i

## Lijst van tabellen

Tabel 1: Voornaamste officiële bronnen voor het sportbeleid van de EU	23
Tabel 2: Factoren die leiden tot het ontstaan van de traditionele governancenetwerken	52
Tabel 3: Vergelijking tussen de ontstaansfactoren van traditionele governancenetwerken en het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport	53
Tabel 4: Vergelijking van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport met het traditionele governancenetwerk	58
Tabel 5: Public contestation	66
Tabel 6: Positieve en negatieve elementen voor Dimensie 1: Democratische verankering in democratisch verkozen politici	75
Tabel 7: Positieve en negatieve elementen voor Dimensie 2: Democratische verankering in democratisch verkozen politici	80
Tabel 8: Positieve en negatieve elementen voor Dimensie 3: Verankering in een territoriaal gedefinieerde groep van burgers	83
Tabel 9: De sociaal-culturele rol van sport in Europa volgens de White Paper	86
Tabel 10: Positieve en negatieve punten voor dimensie 4: Verankering in democratische regels en normen.	88

## Lijst van figuren

Figuur 1: Governance	13
Figuur 2: Piramidenetwerk van het traditionele bestuur van de Europese voetbalsport	18
Figuur 3: Comité voor sociale dialoog in het Europese voetbal	39
Figuur 4: De transformatie van het hiërarchische piramidemodel van de voetbalsport naar een governancenetwerk	45
Figuur 5: Het ontstaan + de evolutie van het EU-beleid voor de voetbalsport	47
Figuur 6: De factoren die leiden tot het ontstaan van het sport governancenetwerk van de voetbalsport	51
Figuur 7: Comité voor sociale dialoog in het Europese voetbal	54
Figuur 8: Gevolgen Independent European Sport Review voor het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport	77
Figuur 9: Comité voor sociale dialoog in het Europese voetbal	77
Figuur 10: De factoren die leiden tot het ontstaan van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport	92
Figuur 11: Voorstel voor ideaalmodel voor sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport	96
Figuur 12: Evolutie in inkomsten van de grootste 5 Europese competities van '96/'97 tot '08/'09	i
Figuur 13: Classificatie van inkomsten van de clubs uit de 5 grootste Europese competities	ii
Figuur 14: evolutie van de loonkost voor de grootste 5 Europese competities van '96/'97 tot '08/'09	ii

## Lijst met afkortingen

AFC:	Asian Football Confederation
CAF:	Confédération Africaine de Football
CONCACAF:	Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football
CONMEBOL:	Confederación Sudamericana de Fútbol
DG:	Directoraat-generaal
EU:	Europese Unie
EC:	Europese Commissie
ECA:	European Club Association
EHJ:	Europees Hof van Justitie
EPFL:	European Professional Football Leagues
FIFA:	Fédération Internationale de Football Association
FIFPro:	De Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels
G-14:	De Group of 14 was een vereniging van de achttien, naar eigen zeggen, machtigste voetbalclubs in Europa.
GSO:	Global sport organization
IGC:	Intergouvernementele Conferentie
IOC:	Internationaal Olympisch Comité
KBVB:	Koninklijke Belgische Voetbalbond
OFC:	Oceania Football Confederation
UEFA:	Union of European Football Associations
URBSFA:	Union Royale Belge des Sociétés de Football-Association



## 1. Voorwoord

Graag wil ik mijn dank betuigen aan al diegenen die hebben bijgedragen tot de verwezenlijking van mijn Masterproef.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor Prof. Dr. H. Bruyninckx bedanken om mij de kans te geven om rond dit zelfgekozen onderwerp te mogen werken. Zijn reflecties over de informatie die ik in het begin van mijn onderzoek verzameld had hebben mij heel erg geholpen en in grote mate mee de richting van het onderzoek bepaald. Daarnaast wil ik zeker ook mijn vrienden bedanken die –soms zonder het zelf te beseffen- door hun steun mij de nodige kracht hebben gegeven om dit werk tot een goed einde te brengen. Verder dank ik Prof. Emeritus R. Blanpain van harte. Het was zijn enthousiaste uiteenzetting over de misstanden in het hedendaagse voetbal die mij enkele jaren geleden de interesse voor dit onderwerp heeft bijgebracht en mij op het idee heeft gebracht om het vanuit mijn eigen vakgebied te onderzoeken.

Tenslotte gaat mijn oprechte dank ook uit naar mijn ouders, die me tijdens het werken aan deze thesis hebben gesteund zoals ze dat de voorbije 23 jaar dag in dag uit hebben gedaan.

Arnout Geeraert,  
Leuven, mei 2010

## 2. Inleiding

### 2.1 Probleemstelling

*„Zowel de opleidingsvergoedingen, de transfervergoedingen en de verbrekingsvergoedingen [in de voetbalsport] swingen de pan uit. De investeringsmaatschappijen in het voetbal, die voetballers aankopen en proberen door te verkopen met winst, werken dat in de hand. Het gaat niet meer over de sportieve resultaten. Die zijn ondergeschikt aan de transfers, zeg maar de mensenhandel” (Blanpain geciteerd in Jacobs, 01.08.2010, p. 69).*

De laatste jaren duiken er steeds meer gevallen op van voetballers die voor enorme bedragen van club ruilen. De transferbedragen voor voetballers zijn in Europa in sinds 1995 enorm gestegen (Feess & Muehlheusser, 2002)<sup>1</sup>. Bij deze transfers zijn makelaars betrokken die woekerwinsten opstrijken. Sommigen van hen buiten om die reden jonge Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse voetballers uit en laten ze aan hun lot over wanneer ze niet slagen in het winstgevende Europese voetbal (Blanpain, 2008). Deze handel in jonge voetballertjes is slechts één van de vele voorbeelden van misstanden in het voetbal. De lijst is lang: corruptie, omkoping van scheidsrechters, gokschandalen, de rol van investeringsmaatschappijen, zwart geld, het gedrag van spelersmakelaars- stuk voor stuk wantoestanden die de voetbalsport bedreigen (Siekmann, 03.11.2005).

Daarnaast kunnen we ons afvragen in welke mate het gevoerde beleid in de voetbalsport heeft bijgedragen tot deze problemen. De enorme transferbedragen bijvoorbeeld, zijn een direct gevolg van het transfersysteem in het mondiale voetbal. Een professionele voetballer kan door dit systeem niet vrij veranderen van club, maar heeft toestemming nodig van zijn eigen club, van de

---

<sup>1</sup> De redenen hiervoor zijn de langere contracten die sinds het Bosman-arrest (zie infra) worden gegeven aan voetballers en de commercialisering van het Europese voetbal.

ationale voetbalbond en van de internationale voetbalbonden. Hierdoor kan een club een zelfbepaalde transfersom vragen voor de speler. Een speler is lid van een club, deze club is lid van een nationale bond (vb. KBVB<sup>2</sup>), deze nationale bond is lid van een regionale bond (vb. UEFA<sup>3</sup>) en de wereldvoetbalbond FIFA<sup>4</sup>. Zodoende maakt elke club deel uit van een wereldkartel. De FIFA en de UEFA bepalen zo op wereldschaal de regels naar waar elke club en speler zich moeten plooiën (Blanpain, 2008). Dit is volgens sommigen in strijd met het internationaal arbeidsrecht en het vrij verkeer van werknemers binnen de EU (Blanpain, 2008; Drabscheck, 2003, p. 89).

Dit alles doet vermoeden dat de internationale voetbalbonden organisaties zijn die boven de wet staan en vanuit een absolute machtspositie hun beleid en regels opleggen aan alle belanghebbenden in de voetbalwereld zonder dat de overheid een vinger in de pap te brokken heeft. De (professionele) sportbeoefening was oorspronkelijk inderdaad zelfregulerend en werd bestuurd door een aantal hiërarchische instellingen die Global Sport Organizations (GSO's) worden genoemd. Deze organisaties genieten grote naambekendheid over heel de wereld (denk bijvoorbeeld aan wereldberoemde acroniemen als FIFA en IOC<sup>5</sup>). De laatste twee decennia neemt het aantal overheidsinterventies m.b.t. de sportsector echter gestaag toe (Crocchi & Forster, 2006). Dit leidde tot het ontstaan van *sport governance*netwerken. GSO's hebben niet langer het monopolie over hun sport, maar worden "governance-organen" in dit netwerk. Ze moeten, via formele en informele structuren, samenwerken en wedijveren met andere organen (publieke, private, sociale, nationale en transnationale) om hun sport te reguleren. Het netwerk zorgt evenwel ook voor de versterking van de legitimiteit

---

<sup>2</sup> De Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB) vertegenwoordigt de voetbalclubs van België.

<sup>3</sup> De Union of European Football Associations (UEFA) is het controlerend orgaan voor voetbal tussen Europese voetbalteams.

<sup>4</sup> De Fédération Internationale de Football Association (FIFA) is de internationale organisatie voor de sport voetbal.

<sup>5</sup> Het Internationaal Olympisch Comité (IOC) is een niet-gouvernementele organisatie die als doel het om de vier jaar organiseren van de Olympische Zomer- en Winterspelen heeft.

van de GSO's en benadrukt de centrale rol die ze spelen in het besturen van hun sport (Crocì & Forster, 2006, pp. 18-19).

Dit fenomeen deed zich ook voor in Europa. Voor de Europese Unie was sport nooit een belangrijk beleidspunt, maar toch werd ze er vanaf de jaren negentig zeer nauw bij betrokken. Een uitspraak van het Europese Hof van Justitie<sup>6</sup> betekende het grote keerpunt in het Europese sportbeleid (Dimitrakopoulos, 2006, p. 1). Deze uitspraak maakte definitief duidelijk dat de regels van een GSO (in casu de FIFA) niet boven deze van de Europese wetgeving staan en maakte sport bijgevolg "politiek" in die zin dat de Europese Instellingen zich voortaan actief met sport zouden bezighouden (Crocì & Forster, 2006, p. 2). Concreet betekende dit dat de voetbalbonden voortaan rekening zouden moeten houden met de EU in het besturen van hun sport: het *sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport* was geboren.

Crocì & Forster (2006) verwijzen met hun term *sport governancenetwerken* expliciet naar de traditionele governancenetwerken, die ontstonden vanuit het onvermogen van de overheid om de complexer geworden samenleving unilateraal te besturen. Overheden trachten de maatschappij nu meer te besturen via governancenetwerken (Klijn & Koppenjan, 2004; Torfing, 2005). Kenmerkend aan deze netwerken is hun zelfregulerende aard, maar de sport governancenetwerken zijn juist ontstaan uit de zelfregulerende netwerken van autonome sportorganisaties. De vraag is dan ook in welke mate deze netwerken overeenkomen met de traditionele governancenetwerken.

Voetbal is de populairste sport ter wereld (Dunning, 1999, p. 103). Wereldwijd zijn er meer dan 240 miljoen geregistreerde voetballers en meer dan 300.000 bij nationale voetbalbonden aangesloten clubs. Als industrie is de sport wereldwijd honderden miljarden dollars waard. Het overgrote deel hiervan wordt gegenereerd in Europa ("The Business of Soccer", 2005). Beslissingen die worden genomen in het sport governancenetwerk van de voetbalsport kunnen dan ook (ongewild) zeer grote sociaaleconomische gevolgen hebben. De mensenhandel

---

<sup>6</sup> Het Bosman-arrest, zie infra.

in jonge Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse voetballertjes is bijvoorbeeld een indirect gevolg van het FIFA transfersysteem (Blanpain, 2008).

In het sport governance netwerk van de voetbalsport worden op Europees niveau beleidsbeslissingen genomen door de internationale voetbalbonden en de Europese Unie, die met elkaar in interactie staan. Hoe deze actoren zich verhouden tegenover elkaar blijft echter nogal vaag- in de wetenschappelijke literatuur zijn er weinig studies m.b.t. het netwerk te vinden, wat waarschijnlijk kan verklaard worden vanuit een algemene desinteresse van de politieke wetenschappen in sport (Boniface, 1998). Daarnaast kan men zich ook vragen stellen bij de democratische legitimiteit van zo'n netwerk- het beleid wordt grotendeels gemaakt door niet democratisch verkozen mensen in niet-gouvernementele organisaties. Op welke manier worden er in het netwerk beslissingen genomen en kan men deze manier van besturen democratisch noemen? De grote potentiële sociaaleconomische impact van de beslissingen maakt de vraag alleen maar prangender.

## 2.2 Onderzoeksvragen en afbakening

Voor het bestuderen van het fenomeen “sport governancenetwerk” beperk ik me tot de regulering van de voetbalsport in de Europese Unie. De keuze voor de voetbalsport lijkt me evident. Het is de sport met de meeste en de meest uitvoerig beschreven cases en beslissingen op het Europese niveau. Voetbal is de populairste sport en heeft de grootste economische betekenis in Europa. De invloed van de sport reikt tot politieke, economische, culturele, sociale (Niemann & Brand, 2008, p. 91) en zelfs diplomatieke (Boniface, 2008, p. 1) sferen. Bovendien is de regulering van de Europese voetbalsport illustratief voor andere sportsectoren in de Europese Unie (Weatherhill, 2003; Niemann & Brand, 2008, p. 91). Deze Masterproef zal zich dus voornamelijk richten op voetbal in de Europese Unie, hoewel ook de ruimere sportcontext binnen de EU

zal behandeld worden waar nodig, om een context te bieden en de analyse te vergemakkelijken.

De voetbalsport wordt mondiaal traditioneel bestuurd door de GSO FIFA. Deze organisatie overkoepelt vijf continentale organisaties<sup>7</sup>, waaronder de UEFA voor het Europese continent. Elk van deze organisaties moet echter “rapporteren” aan de FIFA (Crocchi & Forster, 2002, pp. 5-6). De UEFA bestuurt dus traditioneel de Europese voetbalsport, die het wereldvoetbal domineert, maar moet terzelfdertijd de regels van de FIFA respecteren. In het verleden zorgde dit geregeld voor machtsconflicten tussen de UEFA en de FIFA (Sugden, Tomlinson & Darby, 1998). De relatie tussen de twee organisaties is dus complex en de ruimte om deze hier te bespreken ontbreekt. Omdat de UEFA de organisatie is die traditioneel de voetbalsport bestuurt op Europees niveau, zal dit onderzoek zich beperken tot deze continentale organisatie. Waar nodig zal echter -in een mondiale context- verwezen worden naar de FIFA.

Het onderzoek zal worden gevoerd vanuit volgende vragen.

**Vraag 1:**

*Welke factoren leiden tot het ontstaan van het sport governancenetwerk van de voetbalsport op Europees niveau?*

**Vraag 2:**

*Op welke punten verschilt het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport van de traditionele governancenetwerken?*

**Vraag 3:**

*Is het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport democratisch legitiem?*

---

<sup>7</sup> AFC (Asian Football Confederation), CAF (Confédération Africaine de Football), CONCACAF (Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football), CONMEBOL (Confederación Sudamericana de Fútbol), OFC (Oceania Football Confederation) en UEFA (Union of European Football Associations of Union Européenne de Football Association).

## 3. Theoretisch / conceptueel kader

### 3.1 Government

In de Anglo-Amerikaanse politicologie verwijst de term “government” naar de formele instituties van de staat en zijn monopolie op het legitiem gebruik van dwang. “Government” wordt gekarakteriseerd door zijn vermogen om beslissingen te maken en ze ten uitvoer te brengen. “Government” verwijst dus vooral naar de formele en institutionele processen die plaatsvinden op het niveau van de natiestaat (Stoker, 1998, p. 1).

### 3.2 Governance

Het aanbod in de wetenschappelijke literatuur m.b.t. de term “governance” is de laatste twee decennia enorm toegenomen. Dit heeft evenwel geleid tot nogal wat theoretische en conceptuele verwarring rond de term (van Kersbergen & van Waarden, 2004, p. 144). Van Kersbergen en van Waarden (2004) onderscheiden zo zelfs negen verschillende benaderingen t.a.v. “governance”. Een goede definitie van het concept is daarom zeer belangrijk voor dit onderzoek.

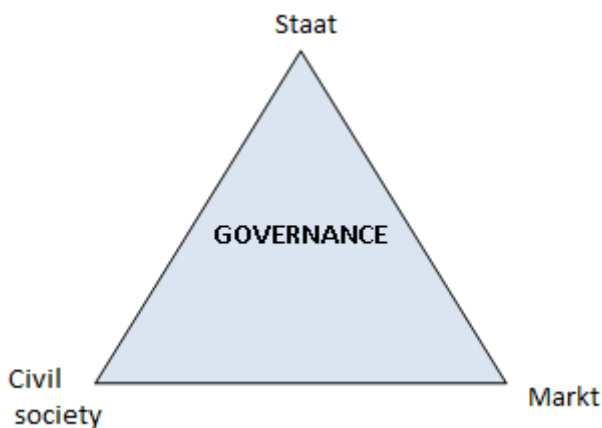
Onze samenleving wordt meer en meer complex, gefragmenteerd en gelaagd. Om efficiënt te kunnen besturen is er een noodzaak aan onderhandeling en interactie tussen verschillende soorten organisaties en groepen van de *staat*, *markt* en *civil society* (Sorensen & Torfing, 2005, p. 196). Dit betekent echter niet dat centrale en lokale besturen worden uitgehold (Hirst, 1994). Staten spelen nog altijd een sleutelrol in het locale, nationale en transnationale beleid. Toch worden ze meer en meer “gedegouvernementaliseerd” aangezien ze niet langer het monopolie bezitten op het verzorgen van het algemeen welzijn van de burgers (Sorensen & Torfing, 2005, p. 1). Overheden besturen de maatschappij namelijk meer en meer door het betrekken van verschillende soorten van burgers, professionelen,

vrijwilligersorganisaties, vakbonden en private actoren in hun besluitvorming (Rose, 1996, p. 43). De overheid bestuurt met andere woorden hoe langer hoe minder louter verticaal. Deze nieuwe, horizontale vorm van bestuur noemen we “governance”. Het is de tegenhanger van het formele, klassieke en *verticale* “government” (Poorter, 2005, p. 7).

We definiëren de term aan de hand van de omschrijving van Healy (2003, p. 6):

*All forms of collective action focused on the public sphere in one way or another, from those orchestrated by formal government agencies, to lobby groups, self-regulating groups and local campaigns and movements targeted at resistance or challenge to dominant governance relations.*

**Figuur 1: Governance**



### 3.3 Civil society

Met het begrip “civil society” doelt men op de maatschappelijke verbanden die niet tot de staat behoren en waarvan de kern ook niet



in de individuele levenssfeer of de formele economie ligt. Een *civil society* veronderstelt het bestaan van een veelheid van organisaties, idealiter geïnitieerd en gedragen door vrijwillige activiteiten van burgers. Deze organisaties maken geen integraal deel uit van kenmerkende grootschalige organisaties van markt en staat en ze zijn niet sterk onderworpen aan economische wetten en sturing door de overheid (Dekker, 2001, p. 16).

### 3.4 Governancenetwerken

In het licht van de vele voorbeelden van overheids- en marktfaalen trachten overheden de maatschappij meer te besturen via zelfregulerende netwerken. Binnen deze netwerken worden verschillende soorten burgers, professionelen, vrijwilligersorganisaties, vakbonden en private actoren betrokken in de besluitvorming. Dit laat overheden toe om te besturen “at a distance” (Rose, 1996, p. 43). De term “governancenetwerk” verwijst dus naar de opkomende vormen van interactie tussen overheids, markt en civiele maatschappij-actoren rond openbare beleidskwesties. Deze interactie wordt gewoonlijk gekenmerkt door een hoge mate van zelforganisatie tussen actoren en een relatief beperkte externe regulering (Klijn & Koppenjan, 2004; Torfing, 2005).

Het concept voegt in feite de bestuursstijl governance en het beleidsnetwerk als organisatievorm samen tot het concept “governancenetwerken” (Poorter, 2005, p. 7). Sørensen en Torfing (2005, p. 197) definiëren het als volgt:

*A relative stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors, who interact through negotiations, which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework that to a certain extent is self-regulating and which contributes to the production of public purpose within or across particular policy areas.*

### 3.5 Sport governancenetwerken

Sport was oorspronkelijk een zelfregulerende sector. Global sport organizations (GSO's) als de FIFA en het IOC reguleerden autonoom hun sport(en). Het commerciële karakter van de sportorganisaties werd echter alsnog groter onder invloed van onder andere de commercialisering van de sport. De autonomie van de organisaties werd hierdoor steeds meer in vraag gesteld. Dit leidde ertoe dat politieke instanties begonnen rivaliseren, wedijveren en samenwerken met de GSO's, waardoor een sport governancenetwerk ontstond. GSO's zijn in dit netwerk "governance bodies" geworden in plaats van alleenheersers over hun sport. Ze moeten, via formele en informele structuren, samenwerken en wedijveren met andere organen (publieke, private, sociale, nationale en transnationale) om hun sport te reguleren. Het netwerk zorgt evenwel ook voor de versterking van de legitimiteit van de GSO's en benadrukt de centrale rol die ze spelen in het besturen van hun sport (Crocchi & Forster, 2006).

## 4. Methodologie

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is het in de eerste plaats noodzakelijk om de situatie van voor het governancenetwerk te schetsen. Ik bespreek dan ook allereerst het traditionele bestuur van de voetbalsport. Vervolgens bekijk ik welke actoren geleid hebben tot het betrokken raken van de Europese Unie in de voetbalsport. Daarna zal ik de relatie tussen de Europese Instellingen en de traditionele voetbalautoriteiten onderzoeken door te kijken naar de belangrijkste Europese beslissingen aangaande de voetbalsport. De voornaamste officiële documenten die m.b.t. het Europese voetbal uitgingen van de Europese Instellingen zullen hier fungeren als kapstokken. Deze bespreek en evalueer ik op basis van uitgebreid literatuuronderzoek. Op die manier hoop ik een beeld te krijgen over het ontstaan van het beleid, de richting die het door de jaren heen volgde en de actoren die erin spelen met hun rollen en onderlinge relaties.

Aan de hand van het theoretisch kader vergelijk ik de ontstaansfactoren van traditionele governancenetwerken met die van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport. Door vervolgens de definitie van de traditionele governancenetwerken van Sørensen en Torfing (2005, p. 197) toe te passen op het netwerk, zullen de verschillen tussen beide netwerken zichtbaar worden. Tenslotte evalueer ik de democratische legitimiteit van het netwerk met behulp van het *democratic anchorage*-model van Sørensen en Torfing (2007). Hierbij neem ik hun eigen toepassing op het Femern Belt Forum (Sørensen & Torfing, 2009) als leidraad. Op die manier zal ik uit alle gedane vaststellingen een normatieve uitspraak kunnen doen over het netwerk en eventueel suggesties voor de verbetering van de democratische legitimiteit ervan kunnen aanreiken.

## 5. Ontstaan en evolutie van het Europese voetbalbeleid

### 5.1 De traditionele bestuursorganen van de voetbalsport: het piramidenetwerk

Global Sport Organizations (GSO's) zijn de hoogste bestuursorganen van de sport. Individueel en als groep staan ze aan de top van de wereldwijde netwerken van verticale, hiërarchisch gestructureerde bestuursorganen die van het continentale over het nationale naar het lokale niveau lopen. We noemen deze netwerken “piramidenetwerken” omdat de vorm van een piramide een goede visuele voorstelling is van hun hiërarchische aard. In het voetbal staat de FIFA aan het hoofd van vijf continentale organisaties<sup>8</sup>, met onder hen de nationale voetbalbonden<sup>9</sup>. Deze staan op hun beurt boven andere nationale, lokale of functionele organisaties. Al deze organisaties zijn horizontaal autonoom, op nationaal of continentaal niveau. Zo heeft de Engelse voetbalbond FA bv. niets te zeggen over hoe voetbal moet georganiseerd of gespeeld worden in België en heeft de KBVB omgekeerd ook niets te zeggen over hoe voetbal in Engeland moet worden georganiseerd of gespeeld. Hetzelfde geldt voor de continentale organisaties. Elke organisatie moet echter “rapporteren” aan de organisatie die in de piramide boven haar staat en alle nationale en continentale netwerken moeten uiteindelijk “rapporteren” aan de organisatie aan de top van het globale voetbalnetwerk: de FIFA (Croci & Forster, 2002, pp. 5-6).

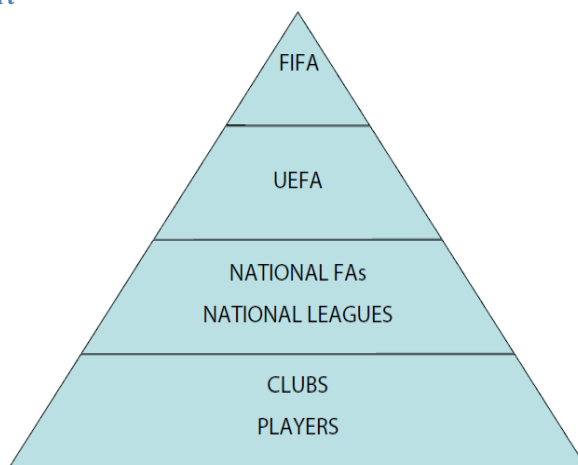
---

<sup>8</sup> AFC (Asian Football Confederation), CAF (Confédération Africaine de Football), CONCACAF (Confederation of North, Central American and Caribbean Association Football), CONMEBOL (Confederación Sudamericana de Fútbol), OFC (Oceania Football Confederation) en UEFA (Union of European Football Associations of Union Européenne de Football Association).

<sup>9</sup> Bv. de Belgische Voetbalbond KBVB of URBSFA.

Voor het Europese continent is het bestuursorgaan voor de voetbalsport de UEFA. Momenteel overkoepelt de organisatie 53 nationale voetbalbonden, waarvan 30 bonden gehuisvest zijn in lidstaten van de Europese Unie<sup>10</sup>. De UEFA werd opgericht in 1954 door 28 Europese Nationale voetbalbonden die vonden dat hun belangen niet voldoende werden verdedigd door de structuren van de FIFA (UEFA, 2004). De organisatie maakt deel uit van het “piramidenetwerk” dat traditioneel de Europese voetbalsport bestuurt (García, 2007b, p. 204).

**Figuur 2: Piramidenetwerk van het traditionele bestuur van de Europese voetbalsport**



**Bron: García, 2007b, p. 204**

De opdracht van de FIFA als het bestuursorgaan van het wereldvoetbal is breder dan die van de UEFA. Toch moet Wereldvoetbalbond beschouwd worden als een deel van het piramidenetwerk van het Europese voetbal. In de statuten van de FIFA staat namelijk ingeschreven dat alle continentale organisaties

---

<sup>10</sup> De voetbalbonden van Engeland, Noord-Ierland, Schotland en Wales worden om historische redenen erkend als afzonderlijke nationale bonden, waardoor er binnen het Verenigd Koninkrijk vier verschillende voetbalbonden zijn.

(zoals de UEFA) de FIFA regelgeving en beslissingen moeten nakomen. Sommige van deze regels werden door het Hof van Justitie van de Europese Unie (EHJ) en de Europese Commissie (EC) nauwkeurig onderzocht<sup>11</sup> (García, 2007b, pp. 204-205).

Door de hiërarchische structuur binnen het piramidenetwerk worden beslissingen van de FIFA doorgegeven aan de UEFA en vervolgens aan de nationale bonden. Ten gevolge hiervan zijn professionele voetbalclubs en –spelers, die zich helemaal onderaan de piramide bevinden, onderworpen aan de reglementen van de bestuursorganen indien ze in hun competities willen spelen (García, 2007b, pp. 204-205). De FIFA en de UEFA bepalen zo op wereldschaal de regels naar waar elke club en speler zich moeten plooiën (Blanpain, 2008). Deze structuur is zeer ondemocratisch (Siekmann, 2006, p. 84; 03.11.2005) en door het laagste niveau van de piramide niet te betrekken in de besluitvorming m.b.t. de reglementen van de federaties kunnen er grote conflicten ontstaan. Clubs en spelers kunnen in dat geval de wettigheid van de reglementen in vraag stellen<sup>12</sup> (García, 2007b, p. 205).

De UEFA heeft enkele overlegorganen geïnstalleerd om een netwerk van dialoog en overleg met andere belanghebbenden (i.e. clubs, nationale competities en spelers) in het bestuur van de voetbalsport op te bouwen<sup>13</sup>. Door te overleggen met alle belanghebbenden hopen ze het protest tegen hun beslissingen als bestuursorgaan te minimaliseren. Het is maar de vraag of dit van de UEFA een legitiem en democratisch orgaan maakt. Zo zouden de professionele voetbalcompetities bijvoorbeeld vertegenwoordigd willen zijn in de formele besluitorganen i.p.v. slechts in overlegorganen (García, 2007b, p. 206). Bovendien zijn bepaalde belangen binnen de voetbalwereld sterker vertegenwoordigd dan andere<sup>14</sup> en komen de algemene belangen van de UEFA bv. sterker

---

<sup>11</sup> Zie infra.

<sup>12</sup> Wat bv. gebeurde in de zaak Bosman, zie infra.

<sup>13</sup> Voorbeelden hiervan zijn het European Club Forum en het Professional Football Strategy Council waarin afgevaardigden van de spelersvakbonden, professionele clubs en nationale competities huizen.

<sup>14</sup> Zo kan men de belangen van de spelers ondervertegenwoordigd noemen, zie infra.

overeen met die van de clubs dan die van de spelersvakbonden (Willis, 2010). Het louter betrekken van belanghebbenden in overlegorganen van de UEFA maakt het piramidenetwerk dus nog niet democratisch.

De laatste jaren werd de legitimiteit van de UEFA als bestuursorgaan voor voetbal in Europa in vraag gesteld door andere belanghebbenden zoals clubs, competities en spelers. Deze worden steeds rijker en machtiger en zetten de UEFA onder druk om bv. haar controle over de belangrijkste competities te laten varen (Holt, 2007). Eerder dreigden de grootste Europese voetbalclubs al met het verlaten van de UEFA om zo een eigen “superleague” op te richten (King, 2004, p. 6). De UEFA is dus op zoek naar een officiële erkenning als hét orgaan voor het besturen van de voetbalsport in Europa. Dit zou haar positie gevoelig verstevigen en haar beschermen tegen de druk van rijke, machtige voetbalclubs.

## 5.2 Het EU-beleid van de voetbalsport

### 5.2.1 Inleiding

Sport is een universeel fenomeen met een enorme sociale en economische relevantie. Een gepast regelgevingkader is daarom noodzakelijk om de sportbeoefening in de juiste richting te sturen (Van den Bogaert, 2006, p. 2). Dit was vroeger traditioneel het voorrecht van de nationale en de global sport organizations (GSO's) die dit volledig autonoom konden doen. Naarmate de economische dimensie van sport steeds groter werd, raakten ook lokale en nationale overheden betrokken in het sportbeleid<sup>15</sup>. In Europa zorgde het Bosman-arrest (Hof van Justitie van de EU, 15.12.1995) voor de

---

<sup>15</sup> In uitspraken in 1976 en 1987 was het Europees gerechtshof van mening dat Europese wetgeving enkel van toepassing was op de economische dimensie van sport (Dimitrakopoulos, 2006, p. 5; Niemann & Brand, 2008, p. 91).

definitieve inmenging van de Europese instellingen in sportzaken (Crocì & Forster, 2006; Van den Bogaert, 2006).

Op Europees niveau werd sport tot eind 2009 nergens vermeld in het EU verdrag (Van den Bogaert, 2006, p. 3; Parrish, 2003c, p. 246). Gezien het internationale karakter ervan bij uitstek is dit merkwaardig. Het heeft ondermeer tot gevolg dat “acties” van de Gemeenschap betreffende sport beperkt bleven tot het niveau van communicatie, resoluties, verslagen of intentieverklaringen die voornamelijk de sociale en opvoedkundige rol van sport benadrukten. De Europese instellingen zijn desalniettemin actief betrokken in sportzaken sinds het Bosman-arrest in 1995 (Van den Bogaert, 2006, p. 9; Niemann & Brand, 2008, p. 90), dat een ware aardverschuiving veroorzaakte in de (Europese) voetbalwereld. Zo werkte de Commissie in 1999 ondermeer het *Verslag van Helsinki betreffende Sport* (Verslag van de Europese Commissie aan de Europese Raad, 1999) uit. Hierin werd de bescherming van jonge sporters en de strijd tegen doping aangeduid als de belangrijkste doelstellingen, naast de strijd tegen de overmatige commercialisering en de economische vervlechting van sport (Van den Bogaert, 2006, p. 9). Tijdens de Intergouvernementele Conferenties van Amsterdam<sup>16</sup> en Nice<sup>17</sup> namen de Europese staatshoofden en regeringsleiders twee verklaringen aan die de specifieke aard van sport en haar sociale, culturele en opvoedkundige relevantie benadrukken (Van den Bogaert, 2006, p. 3).<sup>18</sup> Dit houdt in dat, hoewel de commerciële aspecten van sport onder EU-wetgeving vallen er rekening moet gehouden worden met de specificiteit van

---

<sup>16</sup> Verklaring betreffende Sport, toegevoegd aan de definitieve versie van het Verdrag van Amsterdam (Europese Unie, 10.11.1997).

<sup>17</sup> Verklaring betreffende de specifieke aard van Sport en de sociale functie ervan in Europa, waarmee rekening zou moeten worden gehouden bij het implementeren van Gemeenschapsbeleid, toegevoegd aan de conclusies van de Europese Raad van Nice (Europese Unie, 01.03.2001).

<sup>18</sup> “Verklaringen” zijn in essentie geen bindende rechtsinstrumenten. Dit betekent dat de Europese Commissie zeer fantasierijk te werk moet gaan in het vinden van een legale basis voor hun acties betreffende sport (Van den Bogaert, 2006, pg. 10).



sport, wanneer men de regels van de interne markt of de competitiereregels toepast (Belet, 2007).

Twee sportgerelateerde bepalingen werden ingeschreven in de Europese Grondwet, die in werking zou treden op 1 november 2006<sup>19</sup>. Hierdoor zou sport voor de eerste maal erkend worden als een officieel onderdeel van het EU-beleid. Referenda in Frankrijk en Nederland resulteerden echter in een verwerping van de Europese Grondwet, waardoor sport achterbleef zonder juridisch kader op het niveau van de EU (Van den Bogaert, 2006, p. 3). Daarom startte de Europese Commissie desondanks een proces op ter creatie van een wettelijke regeling van sport. Het eerste officiële document dat hieruit voortkwam, de *Independent European Sport Review 2006* (Arnaut, 2006), werd fel bekritiseerd. Het legde opzettelijk de nadruk op de voetbalsport (Eichberg, 2008, p. 2).

In 2007 publiceerde de Europese Commissie intussen haar *White Paper on Sport*. Deze eerste strategische benadering tot sport komt tot uiting in niet minder dan 53 afzonderlijke acties die worden opgesomd in het “Pierre de Coubertin actieplan”, geannexeerd aan de paper (European Commission, 2007b). In 2007 werd ook het *Verdrag van Lissabon* ondertekend, dat een uitdrukkelijke bevoegdheid voor sport bevat (Rogulski & Miettinen, 2009, p. 246; EUROPA – Treaty of Lisbon, 2010, artikel 165). Het Verdrag werd door alle lidstaten geratificeerd en trad in werking op 1 december 2009 (EUROPA – Treaty of Lisbon, 2010). De White Paper bouwde echter verder op het bestaande Verdragskader, waardoor het in elk geval de Europese beleidsbenadering t.a.v. sport zou vastleggen; ook in het geval van een niet-ratificatie van het Lissabonverdrag (Rogulski & Miettinen, 2009, p. 246). In onderstaande tabel worden de voornaamste officiële documenten m.b.t. het Europese sportbeleid uitgaande van de Europese Instellingen weergegeven. Deze worden vervolgens bondig besproken op hun voor het onderzoek relevante punten.

---

<sup>19</sup> Artikels I-17 en III-282 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

**Tabel 1: Voornaamste officiële bronnen voor het sportbeleid van de EU**

Bosman-arrest	15 december 1995
Verklaring toegevoegd aan Verdrag van Amsterdam	2 oktober 1997 (getekend) 1 mei 1999 (in werking)
Verslag van Helsinki over sport	10 december 1999
Verklaring toegevoegd aan Verdrag van Nice	26 februari 2001 (getekend) 1 februari 2003 (in werking)
Independent European Sport Review	mei 2006
White Paper on Sport	7 november 2007 1 januari 2008 (in werking)
Verdrag van Lissabon	1 december 2009

### **5.2.2 Het Bosman-arrest: keerpunt in de Europese sportregulering**

Het Bosman-arrest (Hof van Justitie van de EU, 15.12.1995) kan worden gezien als een ontzettend belangrijk keerpunt in de Europese sportregulering. De gevolgen van deze zaak vallen niet te onderschatten. De uitspraak van Europese Hof van Justitie in 1995 kelderde het traditionele transfersysteem van de Wereldvoetbalbond en zorgde daarmee voor een aardverschuiving in de (Europese) voetbalsport. Bovendien maakte deze zaak een definitief einde aan de traditionele alleenheerschappij van de FIFA en de UEFA. Voortaan zouden de Europese instellingen zich actief bezighouden met de voetbalsport (o.a. Foster, 2000; Dimitrakopoulos, 2006; García, 2007a). In de nasleep van deze uitspraak ontstond zo het governancenetwerk dat de Europese voetbalsport stuurt en reguleert.

In de periode voor het Bosman-arrest was sport een domein waarvoor in de Europese instellingen wel degelijk interesse bestond, zij het beperkt. Het had echter geen echte institutionele

agendastatus omdat er geen serieuze pogingen werden ondernomen om een samenhangende benadering t.o.v. sport te formuleren. Slechts enkele actoren die betrokken waren in *policy-making* waren erin geïnteresseerd aangezien het niet werd beschouwd als een problematische kwestie. Behalve enkele uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie<sup>20</sup> werd er door geen enkele Europese Instelling krachtige maatregelen genomen op het gebied van sport. Enkele pogingen van de Europese Commissie om te interveniëren in de voetbalsport werden door Europees Commissievoorzitter Jacques Delors hoogstpersoonlijk voorkomen (Dimitrakopoulos, 2006, p. 4). De meeste beslissingen die betrekking hadden tot sport werden geval per geval genomen op het niveau van de *low politics*<sup>21</sup>. Sport was – eenvoudig gesteld – geen *hot issue* (García, 2007a, pp. 5-6). Dit alles veranderde na het Bosman-arrest.

Jean-Marc Bosman was een vrijwel onbekende en tamelijk bescheiden getalenteerde Belgische voetballer. Toen zijn contract met de Belgische club RC Luik in 1990 afliep, sloot hij een overeenkomst met de Franse club Duinkerken. De transfer ging echter niet door omdat de Belgische Voetbalbond –op vraag van RC Luik– de nodige documenten weigerde af te leveren. Ten gevolge hiervan werd het Bosman verboden om bij Duinkerken aan de slag te gaan, ondanks zijn afgelopen contract bij RC Luik. Hij besloot daarom een zaak aan te spannen tegen de Belgische Voetbalbond en RC Luik. Hij betrok ook de UEFA en de FIFA in zijn rechtszaak omdat de internationale transferregels vastgelegd werden door de

---

<sup>20</sup> De eerste stappen van de EU op sportgebied gebeurden in de jaren '70 toen het Europees Gerechtshof in de zaak Walrave (Zaak 36/74, *Walrave en Koch v. Association Union Cycliste Internationale* [1974]) stelde dat sport onderworpen is aan Gemeenschapsrecht in zoverre dat het een economische activiteit vormt. Een benadering die overigens in latere uitspraken werd bevestigd (zie Donà, Bosman, Deliège, Lethonen).

<sup>21</sup> *Low politics* in de EU heeft in hoofdzaak betrekking op technocratische en technische kwesties. Deze ontstaan niet door een politieke beslissing, maar door professionele en technische bezorgdheden van mensen die werken in terreinen rond deze kwesties (Princen & Rhinard, 2006, pp. 1121).

Wereldvoetbalbond. Bovendien vocht hij ook de nationaliteitsquota<sup>22</sup> aan (García, 2007b, p. 208). In haar uitspraak in de zaak Bosman in 1995 maakte het Hof van Justitie van de EU in essentie twee algemene bevindingen. Ten eerste was het traditionele transfersysteem, waarbij er vergoedingen moesten worden betaald voor spelers wiens contract verlopen was, in strijd met het vrij verkeer van personen, vastgelegd in artikel 48 van het Verdrag van Rome. Om die reden moest het worden afgeschaft. Ten tweede werden de “nationaliteitsquota” -bedoeld om het aantal buitenlandse spelers in een voetbalploeg te beperken- illegaal genoemd in zoverre dat ze spelers van landen binnen de Europese Unie discrimineerden (Foster, 2000, p. 42).

De uitspraak van het ECHJ spoorde de Europese Commissie aan om, als “guardians of the treaty”<sup>23</sup>, het heft in handen te nemen (Dimitrakopoulos, 2008). Aanvankelijk was de toon van de Commissie zeer hard: voetbal vormt een normale bedrijfsactiviteit die moet worden gereguleerd volgens het Europese mededingingsrecht (Niemann & Brand, 2008, p. 97). Het Directoraat-Generaal Mededinging nam het voortouw in de discussie. Toenmalig Commissaris voor Mededinging Karel van Miert waarschuwde de UEFA dat het „willens nillens” moest evolueren en dreigde met sancties voor de FIFA en de UEFA indien ze de uitspraken van het ECHJ niet onmiddellijk zouden toepassen (Hopquin, 25.12.1995, z.p.). Het standpunt van de Commissie was dat voetballers, net als normale werknemers, het recht moeten behouden om eenzijdig hun contract te verbreken<sup>24</sup> (Niemann & Brand, 2008, p. 98). Van Miert was van mening dat de steeds hogere transfersommen die anders zouden worden betaald voor spelers een kartelovereenkomst zouden betekenen die in strijd is met Artikel 85 van het EEG verdrag<sup>25</sup>. Verder zou er binnen de markt van de professionele voetbalsport in de EU een aanzienlijke beperking op mededinging en/of verstoring ervan plaatsvinden. Tenslotte zouden de hoge transfersommen ervoor zorgen dat kleinere clubs slechts in

---

<sup>22</sup> I.e. de beperking van het aantal buitenlandse spelers per ploeg, zie infra.

<sup>23</sup> Art. 226/169 van toenmalig EG-Verdrag

<sup>24</sup> Met inbegrip van een zekere opzeggingstermijn.

<sup>25</sup> Zie hieromtrent ook Blanpain, 2008.

uitzonderlijke omstandigheden topspelers kunnen aantrekken waardoor de rijkere clubs hun superieure positie kunnen aanhouden<sup>26</sup> (Europese Commissie, 1998).

Het Bosman-arrest choqueeerde de GSO's en vooral de UEFA en de FIFA, die zich snel realiseerden dat het EU-recht verstrekkende gevolgen kon hebben voor hun bezigheden. De sportbonden richtten zich tot de EU om de situatie om te keren (Niemann & Brand, 2008, p. 98). Het hoofddoel van de bonden was op dat moment om de regelgevende activiteit van de Commissie zo sterk mogelijk te verminderen. De strategie die ze daarbij hanteerden was om te trachten de definitie van sport als een loutere economische activiteit te veranderen (García, 2007a, pp. 6-7). Ze wilden dat de nodige provisies in het Verdrag zouden worden ingeschreven opdat sport een "zachtere" aanpak door het Europees recht zou genieten of er zelfs helemaal van zou vrijgesteld worden (García, 2007a, p. 7). De argumenten van de GSO's waren gestructureerd rond twee concepten: *specificiteit* en *autonomie*. Specificiteit is een toepasselijk maar vrij ongrijpbaar begrip waar door de sportbonden voortdurend naar wordt verwezen maar waar nog nooit een duidelijke definitie voor gegeven is. Zeer breed genomen verwijst de term naar de inherente karakteristieken van sport als een sociale evenals economische activiteit, die een uitzonderingsbehandeling door het EU-recht en beleid rechtvaardigen. Als voorbeeld wordt vaak de noodzakelijkheid van evenwichtige competities gegeven. Regels die dit evenwicht moeten handhaven worden daarom geacht compatibel te zijn met het EU-recht.<sup>27</sup> Het tweede concept, autonomie, wordt beter gedefinieerd door de sportbonden. Het is het idee dat sport als een maatschappelijke beweging, die ontstaan is in de marge van de regelgeving van de overheid, autonoom moet worden blijven bestuurd door de structuren en organen die dit door de jaren heen hebben gedaan, met een minimale overheidsinmenging (García, 2007a, p. 7).

De UEFA en de FIFA trachtten deze ideeën door te drukken door enerzijds de Commissie te overtuigen van de

---

<sup>26</sup> Iets wat de laatste jaren onmiskenbaar is gebeurd.

<sup>27</sup> Bv. de transferperiodes (tweemaal per seizoen) zonder dewelke de competitie instabiel zou zijn wegens de voortdurende verhuis van spelers.

“desastreuze gevolgen” van een volledig geliberaliseerde transfermarkt (Dabscheck, 2003, p. 95).<sup>28</sup> Hierbij kregen ze steun van clubs, competities, media en advocaten (Niemann & Brand, 2008, p. 97). Anderzijds werd er steun gezocht bij enkele vooraanstaande Europese politici<sup>29</sup>. Zij moesten de Commissie “overtuigen” hun standpunt over de omvang van de hervormingen te verzachten (Dabscheck, 2003, p. 95). Tenslotte lobbyden verscheidene nationale voetbalbonden bij hun respectieve overheden. Op die manier won de “voetbalgemeenschap” steun bij de hoogste binnenlandse politieke instanties (Niemann & Brand, 2008, p. 98). Deze doorgedreven lobbyactiviteiten vonden hun weerklink in de Verklaring van Amsterdam.

### **5.2.3 Verklaring toegevoegd aan het Verdrag van Amsterdam.**

Het was de bedoeling van bovengenoemde lobbygemeenschap om sport een rechtsgrondslag te geven in het Europees Verdrag om het zo een “speciale” status te geven op basis van de bovengenoemde specificiteit. Deze status moest de sportgemeenschap beschermen van een al te grote overheidsinmenging. Een artikel over sport zou de Europese Instellingen wettelijk verplichten rekening te houden met de speciale status van sport. Dit zou kunnen worden aangewend om de structuren en regels van de sport te vrijwaren van het EU recht (Parrish, 2003, p.30). Er werd dan ook zeer hevig gelobbyd tijdens de IGC van 1997 in Amsterdam. Uiteindelijk werden de Duitse bondskanselier en de Belgische eerste minister overtuigd om het Verdrag aan te passen met het oog op de bescherming van de sport.

---

<sup>28</sup> Zo zou een te doorgedreven liberalisering van de transfermarkt voor een al te volatiele spelersmarkt zorgen. Dit zou de werking van de competities verstoren of zelfs onmogelijk maken (Niemann & Brand, 2008, p. 98).

<sup>29</sup> O.a. Gerhard Schröder, toenmalig bondskanselier van Duitsland; Tony Blair, toenmalig eerste minister van Groot-Brittannië (Niemann & Brand, 2008, p. 98) en de toenmalige Belgische eerste minister Jean-Luc Dehaene (García, 2007a, p. 7).

Ook het Europees Parlement pleitte voor een artikel over sport in het Verdrag van Amsterdam, maar sloot een wettelijke vrijstelling ervoor categorisch uit (García, 2007a, p.7). De motieven van het Parlement verschillen evenwel van deze van de sportwereld. Het Parlement zag in het toevoegen van een sportartikel vooral de mogelijkheid om een sociaal-cultureel sportbeleid uit te bouwen. Dit paste in hun visie van een “Peoples Europe”, waarbij de EU gebruik moest maken van een scala aan niet-economische strategieën om terug binding te krijgen met haar apathisch geworden burgers. Een artikel zou de EU een wettelijke basis geven om dat sociaal-cultureel sportbeleid uit te bouwen (Parrish, 2003, p.26; Parrish, 2003c, p. 253).

Ondanks de steun voor een artikel werd in juni 1997 door de Europese staatshoofden op de IGC van Amsterdam beslist om slechts een niet-bindende *Verklaring over Sport* toe te voegen aan het Verdrag van Amsterdam. Deze verklaring riep de Europese instellingen op om de sociale significantie van sport te erkennen (Parrish, 2003c, p. 253) en heeft onmiskenbaar een aanzienlijke politieke relevantie, aangezien er door de Luxemburgse rechtbank van eerste aanleg in verschillende arresten naar verwezen werd<sup>30</sup> (Van den Bogaert, 2006, p. 10; Parrish, 2003c, p. 255).

## **5.2.4 Verslag van Helsinki: de Sports Unit en het European model of sport**

Kort na de Verklaring van Amsterdam over sport kwam de *Sports Unit* naar voor. Deze bevindt zich binnen het Directoraat-generaal Onderwijs en Cultuur en profileerde zich als een sleutelfiguur in het vinden van een evenwicht tussen de commerciële kant van sport en een betere aandacht voor de specificiteit van sport (Parrish, 2003b,

---

<sup>30</sup> Case T-313/02 *Meca-Medina & Majcen v Commission*, judgment of 30 September 2004, nyr., para. 38; Case C-176/96 *Lehtonen and Castors Canada Dry Namur-Braine v FRBSB* [2000] ECR I-2681, para. 33; Joined Cases C-51/96 and C-191/97 *Deliège v Ligue Francophone de Judo et Disciplines ASBL and others* [2000] ECR I-2549, para. 42.

pp. 178-179). De Sports Unit zette een proces van dialoog en consultatie in gang in de Europese Unie. Ten gevolge daarvan besloot de Europese Raad om de Commissie uit te nodigen om „een rapport in te dienen aan de Europese Raad van Helsinki met de bedoeling om de huidige sportstructuren veilig te stellen en de sociale functie van sport binnen het Europese Gemeenschapskader te behouden” (Raad van de Europese Unie, 1998; García, 2007a, p. 7).

Als antwoord op de vraag van de Raad publiceerde de Commissie in december 1999 het zogenaamde “Verslag van Helsinki over Sport”. Het verslag erkende dat de commerciële ontwikkelingen in de Europese sport de sociale en opvoedkundige functie ervan dreigden te verzwakken omdat „nieuwe verschijnselen de ethiek van sport in vraag trekken ten nadele van een evenwichtigere ontwikkeling van sport” (Europese Commissie, 1999). Het Verslag van Helsinki gaf een algemene kijk weer op een geschikt Europees sportbeleid. Het sleutelbegrip in het verslag was “partnerschap”. De Commissie riep op tot een nieuwe benadering tot sport op Europees en nationaal niveau met een grotere raadpleging van zowel institutionele als niet-institutionele belanghebbenden. De vitale rol die de sportfederaties spelen in het besturen van sport werd erkend, maar ze werden eraan herinnerd dat ze een verantwoordelijkheid dragen voor het verzekeren van de solidariteit en democratie binnen de sportgemeenschap (García, 2007a, p. 7; Europese Commissie, 1999).

De algemene teneur van het verslag was echter gericht op het vrijwaren van de bestaande sportstructuren in Europa (Weatherhill, 2009, p. 111). Belangrijk in dit opzicht is dat het verslag het “European model of sport” erkende. Dit concept verwijst onder meer naar de organisatiestructuur die volgens de Commissie typisch is voor de Europese sport: de in Punt 5.1 vermelde hiërarchische piramidestructuur. De erkenning van deze structuur door de Commissie sterkte de sportfederaties in hun pleidooi voor een zachtere toepassing van de EU-wetgeving voor de sport. Volgens hen impliceerde de erkenning van de piramidestructuur namelijk de erkenning van hun autonomie, een concept dat zoals gezegd sinds het



Bosman-arrest gebruikt werd in hun hevige lobbywerk (García, 2009, pp. 269-270).<sup>31</sup>

Dit verslag bewees dat de houding van de Europese Commissie inzake sport reeds sterk was weggeëvolueerd van de oorspronkelijke puristische houding van Karel van Miert vlak na het Bosman-arrest (Van den Bogaert, 2006, p. 10). De leidinggevende rol inzake sport- en voetbalzaken in de Commissie leek bovendien te zijn verschoven van de DG Mededinging naar de (sport unit binnen de) DG Onderwijs en Cultuur, wat mede kan toegeschreven worden aan de succesvolle lobbycampagne van de sportwereld.

## **5.2.5 Verklaring toegevoegd aan het Verdrag van Nice**

Een ander –concreet- resultaat van het lobbywerk van de sportwereld was de gezamenlijke verklaring van Tony Blair en Gerhard Schröder in de aanloop naar de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van Nice in december 2000 waar een nieuw Europees Verdrag zou worden ondertekend dat op 1 februari 2003 in werking zou treden. In die verklaring uitten ze hun bezorgdheid over een mogelijke radicale herstructurering van de transferregels die zonder genoeg aandacht voor de specificiteit van de voetbalsport zou plaatsvinden (Niemann & Brand, 2008, p. 98).

Het Verdrag van Nice bevatte een Verklaring over Sport die aanzienlijk langer was dan deze toegevoegd aan het Verdrag van Amsterdam. Daar waar laatstgenoemde verklaring slechts 58 woorden lang was, telde de Verklaring van Nice over sport meer dan 1000 woorden. Blair en Schröder voerden druk uit voor een specifieke passage in de Verklaring die erkende dat de sportfederaties een sleutelrol moesten spelen in het bijzonder met betrekking tot de regels van de sport. Deze Verklaring oefende een indirecte druk uit op de Commissie, die tot op zekere hoogte autonoom kan handelen inzake mededingingsbeleid, maar haar

---

<sup>31</sup> Zie punt 5.2.2

beslissingen zeker niet in een politiek vacuüm neemt (Niemann & Brand, 2008, p. 98).

De bedoelingen van de Verklaring werden uitstekend weergegeven in de titel ervan: “Verklaring van de Europese Raad over de specifieke kenmerken van de sport en de maatschappelijke functie daarvan in Europa, waarmee bij de uitvoering van het communautaire beleid rekening moet worden gehouden., waarmee rekening moet worden gehouden bij de implementatie van communautair sportbeleid”. Daarnaast wordt er een oproep gedaan aan de Europese instellingen om rekening te houden met de meningen van sportbonden bij hun beleidsvorming. De tekst is wederom een niet-bindende politieke verklaring die desalniettemin een significant effect heeft op beleidsontwikkelingen. Nooit eerder werd de relevantie van sport voor de vorming van de Europese Unie zo gedetailleerd samengevat en besproken op het hoogste politieke niveau (Raad van de Europese Unie, 2000a; García, 2007a, p. 7; Parrish, 2003c, p. 255; Niemann & Brand, 2008, p. 98; Sports in Europe – The Nice Declaration, 2010).

Tenslotte werd er tijdens de ICG vanuit Raad druk gelegd op de Commissie en de voetbalbonden om spoedig tot een overeenstemming te komen in de onderhandelingen over nieuwe transferregels voor de FIFA (Irving, 2002, p. 702).

## **5.2.6 Nieuwe transfersysteem van de FIFA**

In de Verklaring van Nice vermeldde de Europese Raad dat er rekening moest worden gehouden met de specificiteit van sport in de onderhandelingen over nieuwe transferregels, die na jarenlang aanslepen stilaan hun eindfase naderden (Irving, 2002, p. 702).

Na het Bosman-arrest had de Europese Commissie de FIFA en de UEFA onder druk gezet om hun transfersysteem te wijzigen. In 1997 diende de FIFA bij de Commissie een voorstel in tot (zeer beperkte) wijziging van hun transfersysteem. Dit werd fel bekritiseerd door toenmalig Commissaris voor Mededinging Karel van Miert, die een veel bredere wijziging van het systeem voor ogen

had.<sup>32</sup> De Europese Commissie startte hierop de onderhandelingen met de FIFA en de UEFA over de ontwikkeling van een nieuwe set van “aanvaardbare” tewerkstellingsregels voor voetballers. Deze onderhandelingen –die meer dan twee jaar zouden duren- werden namens de Commissie geleid door Mario Monti, vanaf 1999 de nieuwe Commissaris voor Mededinging. Intussen had het lobbywerk namens de sport- en (voornamelijk) de voetbalwereld de puristische standpunten van de Europese Commissie met succes verzacht (Dabscheck, 2003, p. 95)- de Verklaring van Nice vormt hier de duidelijkste exponent van. Bij de FIFA en de UEFA heerste namelijk het gevoel dat met het Verdrag het meeste gevaar voor het transfersysteem was geweken en dat het nieuwe systeem geen al te drastische veranderingen zou inhouden (Irving, 2002, pp. 704-705). Monti verklaarde dan ook dat hij moderne governanceprincipes zou toepassen in het transferdossier (Crocchi en Forster, 2006, p. 19), wat wijst op het feit dat hij een onderhandelde oplossing zocht, waar beide partijen zich in zouden kunnen vinden.

Monti stond erop dat, naar analogie met het Europese model van sociaal overleg<sup>33</sup>, de internationale spelersvakbond FIFPro betrokken werd in de onderhandelingen (Dabscheck, 2003, p. 97). De FIFPro is de toonaangevende wereldwijde representatieve organisatie voor alle professionele voetballers. Momenteel overkoepelt de organisatie 41 aangesloten nationale spelersvakbonden. Onder hun statuten is het hun specifieke bedoeling “de rechten van professionele voetballers en hun voorkeuren te verdedigen” (FIFPro, 2010). De FIFPro was verdeeld

---

<sup>32</sup> Van Miert wou de spelers meer vrijheden garanderen en de verkoop van spelers afschaffen (Blanpain, 2008, p. 164).

<sup>33</sup> De aanmoediging van de sociale dialoog vormt één van de sleutelementen van het Europese sociale beleid. Dit volgt duidelijk uit artikel 138(1) van het Europees Verdrag (TEC), dat luidt: “De Commissie heeft tot taak de raadpleging van de sociale partners op communautair niveau te bevorderen en treft alle maatregelen die nuttig kunnen zijn om de dialoog tussen de partners te vergemakkelijken door middel van een evenwichtige ondersteuning van de partijen” [20 April 2010, [http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12002E/htm/C\\_2002325NL.003301.html](http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325NL.003301.html)] (Blanpain & Colucci, 2006, p. 105).

over wat hun standpunt in de onderhandelingen moest zijn. De nationale vakbonden uit grotere competities waren voorstander van een status-quo met de transferregels van voor het Bosman-arrest. Die uit kleinere competities waren uit principe tegen transfer- en compensatiesystemen. Aanvankelijk nam de FIFPro het standpunt in van de bonden uit kleinere competities. Het eiste ondermeer dat voetballers zouden behandeld worden als “gewone” arbeiders in de EU om een gelijke sociale bescherming te garanderen (Irving, 2002, p. 715).<sup>34</sup> Er werden juridische stappen ondernomen tegen de bevoegdheid van de Commissie om een privaat orgaan –zoals de FIFA- toe te laten regels vast te leggen die afwijken van de Europese wetgeving. De FIFA onderhandelde echter een “geheime deal” met de FIFPro waarin allerlei toegevingen werden gedaan.<sup>35</sup> Bovendien sleepten de onderhandelingen intussen zo lang aan dat de Commissie –onder druk gezet door de Raad om spoedig tot een nieuwe transferregeling te komen (zie supra)- erkende dat er zo snel mogelijk een oplossing moest komen, met of zonder de FIFPro. De klacht van de FIFPro werd ingetrokken en er werd beslist dat er beter samengewerkt kon worden met de FIFA i.p.v. hen tegen te werken. Concreet betekende dit dat vanaf toen het standpunt van de nationale vakbonden uit grotere competities -i.e. het standpunt van de UEFA en de FIFA- werd verdedigd (Dabschek, 2003, pp. 97-101, Irving, 2002, p. 720, 722).

De UEFA nam intussen het voortouw in de onderhandelingen over het nieuwe transfersysteem, zowel in de voetbalwereld als in de onderhandelingen met de Commissie. De periode van confrontatie met de Commissie die volgde na het

---

<sup>34</sup> Eén van de voorstellen was –met het oog op een grotere “freedom of movement”- om voetballers de mogelijkheid te geven om hun contract te breken na twee jaar (Irving, 2002, p. 699).

<sup>35</sup> Zo zouden er vb. afgevaardigden van de FIFPro toegelaten worden in hun “Dispute Resolution Chamber” en in hun “Arbitration Tribunal for Football” (Irving, 2002, p. 722). In de Dispute Resolution worden uitspraken gedaan over geschillen i.v.m. transfer(-sommen). Spelers (vertegenwoordigd door de FIFPro) en clubs maken elk de helft uit van de vertegenwoordigers in dit orgaan. Zo kunnen de rechten van de spelers beter verdedigd worden dan in het verleden (Blanpain, 2010).

Bosman-arrest leek definitief over te zijn. In de plaats ervan volgde een constructieve en positieve dialoog. De UEFA besefte dat het pragmatisch moest zijn.<sup>36</sup> De onderhandelingen van de UEFA met de Commissie over het transfersysteem resulteerden in een betere verstandhouding tussen beide partijen. Ook al was er vaak sprake van frustratie langs beide kanten, het feit dat er intensief onderhandeld werd zorgde ervoor dat beide partijen elkaar beter leerden kennen (García, 2007b, p. 210).

Uiteindelijk werd er in maart 2001 een regeling getroffen tussen alle betrokken partijen over het nieuwe transfersysteem. De overeengekomen regulering hield allesbehalve een volledige liberalisering van de transfermarkt in<sup>37</sup> en kan worden geïnterpreteerd als een compromis tussen de oorspronkelijke posities van de FIFA en de Commissie (Parrish, 2003a, p. 147).

De uiteindelijke betrokkenheid van spelersvakbond FIFPro in het akkoord was voor de voetballonden van groot belang. Het is namelijk nog maar de vraag of de (huidige) FIFA reglementen volledig in lijn zijn met het Gemeenschapsrecht. Met name over de contractuele stabiliteit en opleidingsvergoedingen bestaat er grote twijfel. De mogelijkheid bestaat dus dat er een zaak met betrekking tot het transfersysteem voor de Luxemburgse rechtbank komt. In dat geval is het mogelijk dat sommige aspecten van het transfersysteem onverenigbaar worden verklaard met het communautaire mededingingsrecht. Het is dus belangrijk voor de voetballonden dat de FIFA transferregels worden beschermd tegen zulke rechtszaken. De internationale spelersvakbond speelt hier een belangrijke rol in aangezien ze (tot op zekere hoogte) bij machte is om haar leden in het gareel te houden (Van den Bogaert, 2006, p. 24; Dabscheck, 2003, p. 103).

---

<sup>36</sup> In de woorden van een voormalig UEFA official: „We moesten pragmatisch zijn. We moesten ons aanpassen aan de wet en met hen praten. We hadden geen andere optie” (Interview met voormalig UEFA official, februari 2007 uit: García, 2007b, p. 210).

<sup>37</sup> De verdere inhoud van de FIFA transferregels uit 2001 is irrelevant voor het onderzoek en wordt derhalve hier niet besproken. Voor meer informatie hieromtrent, zie (Drolet, 2006).

## 5.2.7 Independent European Sport Review

Sportregulering in de EU –in het bijzonder het transfersysteem van de FIFA (zie supra)- bleef<sup>38</sup> omsluierd door rechtsonzekerheid. Zolang sport geen expliciete vermelding kreeg in het Europees Verdrag zouden de acties van de Europese Commissie beperkt blijven tot resoluties, communicatie, verslagen en intentieverklaringen. Zonder rechtsbasis in het Verdrag moesten de Europese Instellingen opletten dat ze hun bevoegdheden niet overschreden (Van den Bogaert, 2006, p. 9). Daarom zou er in de Europese Grondwet, die in 2006 in werking zou treden, een artikel voor sport komen. Na negatieve referenda in Nederland en Frankrijk werd de Grondwet echter verworpen en bleef de sportwereld achter zonder eigen artikel of juridisch kader. Ten gevolge hiervan gaf het Britse voorzitterschap van de EU in 2005 de opdracht tot een onafhankelijke evaluatie van de Europese sportwereld: *the Independent European Sport Review*, uitgevoerd door Portugees minister van sport José Luis Arnaut (Arnaut, 2006; Niemann & Brand, 2008, p. 93). Dit officiële document startte een proces dat moest resulteren in een “white paper”, dat op zijn beurt de weg moest effenen in de richting van een soort van grondwet voor de Europese sport (Eichberg, 2008, p. 1).

Het verslag –dat tot stand kwam in nauwe samenwerking met de UEFA en de FIFA- legde moedwillig de nadruk op voetbal<sup>39</sup>, waardoor het geen efficiënte en democratische benadering van sport in zijn geheel inhield (Eichberg, 2008, p. 2). Doordat het in sterke mate de belangen van de FIFA en de UEFA uitdrukte, kan men het verslag bovendien bezwaarlijk “independent” noemen (Eichberg, 2008, p. 5).<sup>40</sup> De bedoeling van het verslag was om een praktische uitvoering van het verdrag van Nice te ontwerpen. Er moest bovendien worden gezocht naar manieren om het “European sports model”, en daarmee dus de hiërarchische

---

<sup>38</sup> En *blijft* tot op zekere hoogte, zie infra.

<sup>39</sup> Wat door het IOC sterk werd bekritiseerd (Eichberg, 2008, p. 2).

<sup>40</sup> De Review sloot nauw aan bij de UEFA strategie van 2005 (Eichberg, 2008, p. 5).

piramidestructuur in de voetbalsport, te versterken (Szymanski, 2006, p. 207). In hoofdzaak pleit de Independent European Sports Review daarom voor formele gestructureerde relaties tussen de communautaire instituties en de Europese sportbonden. Er werd gesteld dat de UEFA officiële erkenning moest krijgen als het bestuursorgaan van het Europese voetbal en dat het in samenspraak met de Commissie een wettelijk kader moest uittekenen dat zowel juridische zekerheid als de naleving van het EU recht zou garanderen (Niemann & Brand, 2008, p. 93).

### **5.2.8 White paper on sport**

Na twee jaar intensief onderhandelen met belanghebbenden binnen de sportwereld, regeringen van de lidstaten en andere Europese Instellingen als het Parlement, publiceerde de Europese Commissie in juli 2007 hun “White Paper on Sport”,<sup>41</sup> dat vanaf 2008 voor een periode van minstens vijf jaar het praktische kader van de Commissie betreffende de sport moest vormen. De inhoud van het White Paper is eerder conservatief van aard. Er werd een centrale rol toegekend aan de sportfederaties, de maatschappelijke rol van sport werd benadrukt (gezondheid, onderwijs, burgerschap en sociale integratie) en de autonomie van de sportorganisaties en de specificiteit van sport werd benadrukt. Verder werd de follow-up verzekerd door het instellen van een gestructureerde dialoog: het jaarlijkse EU Sport Forum met de belangrijkste belanghebbenden uit de sportwereld. De Commissie moedigde tenslotte ook sterk de sociale dialoog in de sportwereld aan (EC, 2007; Eichberg, 2008; Rogulski & Miettinen, 2009).

Hoewel de White Paper op het eerste gezicht absoluut niet nadelig lijkt voor de sportorganisaties (specificiteit en autonomie –de belangrijkste lobbyprincipes van de sportwereld (zie punt 5.2.2)- worden bv. benadrukt) kwamen er zeer scherpe reacties van zowel de FIFA als het IOC<sup>42</sup>. De reden hiervoor is dat de White Paper ten

---

<sup>41</sup> In het Nederlands het “Witboek Sport”.

<sup>42</sup> Het Internationaal Olympisch Comité.

eerste de bonden niet officieel erkende als de organen voor het organiseren, reguleren en promoten van hun sport(en). De verwachtingen lagen, gezien de inhoud van de Independent Sports Review, wellicht anders. Ten tweede vermeldde de Commissie - hoewel de specificiteit van sport werd erkend- dat er inzake de toepassing van het mededingingsbeleid en interne marktbeleid op sportgebied geen veranderingen verwacht mochten worden (EC, 2007; Eichberg, 2008; Rogulski & Miettinen, 2009, p. 250). De derde reden is allicht de voornaamste. De Commissie weigerde één specifiek organisatorisch model te erkennen als typerend voor de Europese sportwereld. Het European model of sport werd niet langer erkend als hét typerende model voor de Europese sport, waardoor het traditionele hiërarchische piramidemodel zoals vermeld in Punt 5.2 impliciet in vraag werd gesteld. Hiermee verloor de sportwereld een belangrijk element in het politieke debat over de autonomie van de sportfederaties. De Commissie erkende dat de traditionele verticale structuren van het piramidemodel veel complexer geworden zijn door de opkomst van nieuwe stakeholders als de FIFPro, de EPFL<sup>43</sup> (de Europese nationale competities) en de ECA<sup>44</sup> (de Europese voetbalclubs), die de legitimiteit en autoriteit van de traditionele bestuursorganen betwistten (García, 2009, p. 274). In de White Paper werd sterk de aandacht gevestigd op deze opkomst, waardoor er een verdeling van de macht en het gezag van de sportfederaties werd gesuggereerd. De FIFPro, de EPFL en de ECA eisten meer inspraak in het bestuur van het Europese voetbal en kregen die ook door hun

---

<sup>43</sup> European Professional Football Leagues is een organisatie die werd opgericht in 1997. De leden zijn de professionele voetbalcompetities van 23 landen: Oostenrijk, België, Bulgarije, Denemarken, Engeland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Rusland, Schotland, Slovenië, Spanje, Zweden, Zwitserland, Roemenië, Oekraïne en Servië (Siekman, 2006, p.1).

<sup>44</sup> De European Club Association is een organisatie die voetbalclubs in Europa vertegenwoordigt. Deze organisatie werd opgericht na de opheffing van de G-14 (de organisatie van de “grootste” Europese voetbalclubs) op 15 januari 2008. De organisatie heeft 105 leden, met minimaal één vertegenwoordiger van de 53 nationale bonden (BBC SPORT, 2008).



opname in de Professional Football Strategy Council van de UEFA<sup>45</sup>, waar ze een adviserende rol kregen. Maar deze verdeling van de macht gaat echter verder dan de interne structuur van de UEFA, zoals we in volgend Punt zullen zien.

De sportfederaties wilden het piramidemodel terug erkend zien teneinde hun hiërarchische posities –die onder druk stonden van de nieuwe stakeholders- te kunnen behouden. Ondanks het feit dat de Commissie de hiërarchische piramidestructuur niet langer erkende, gaf het toch aan dat traditionele sportfederaties als FIFA en UEFA een centrale rol moesten blijven spelen het besturen van het voetbal. In tegenstelling met vorige documenten zoals de European Sports Review werd in de White Paper echter het primaat van de FIFA en de UEFA niet meer onderschreven (García, 2009, pp. 277-279).

## **5.2.9 Sociale dialoog in het voetbal**

In bovengenoemde White Paper werd het instellen van een sociale dialoog in de sportwereld sterk aangemoedigd. EU Commissaris voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken Vladimír Špidla en EU Commissaris voor Opleidingen, Training en Cultuur Ján Figel startten daarom een nieuw comité voor sociale dialoog dat de FIFPro, de European Professional Football Leagues (EPFL) en de European Club Association (ECA) samenbracht en op 1 juli 2008 een eerste keer samenkwam. Gezien de specificiteit van sport hadden de sociale partners de UEFA gevraagd hun sociale dialoog voor te zitten. Het was de bedoeling dat, door samen te onderhandelen, de relaties tussen werkgevers (vertegenwoordigd door de EPFL en de ECA) en werknemers (vertegenwoordigd de FIFPro) zouden verbeteren en dat het aantal geschillen tussen hun sterk zou afnemen (EUROPA – Press Releases, 2008).

De schepping van dit comité voor sociale dialoog dat zich onder de koepel van de EU, buiten de structuren van de UEFA bevindt, illustreert dat er afstand werd genomen van het strikte

---

<sup>45</sup> Zie ook punten 6.2 en 7.3.2.2

patroon van verticale machtskanalen, gedefinieerd in het European model of sport (García, 2009, p. 279).

**Figuur 3: Comité voor sociale dialoog in het Europese voetbal**

Werkgevers	Werknemers
EPFL	FIFPro
ECA	

### 5.2.10 Verdrag van Lissabon

De Europese Raad besliste, na negatieve referenda in Frankrijk en Nederland, in Juni 2007 onder Duits voorzitterschap om de Europese Grondwet definitief ten grave te dragen. Er werd beslist om een volgende Intergouvernementele Conferentie te belasten met het uittekenen van een nieuw “Hervormingsverdrag”. Dit verdrag moest zoveel mogelijk de technische hervormingen van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa bevatten, welke bedoeld waren om de effectiviteit, efficiëntie en verantwoording van de Unie te verbeteren. De IGC vond plaats onder Portugees voorzitterschap op 17 juli 2007 en bereikte een akkoord over de tekst in oktober 2007. Het Hervormingsverdrag werd vervolgens ondertekend door de lidstaten tijdens een ceremonie in Lissabon op 13 december 2007 en trad op 1 december 2009 in werking (Dougan, 2008, p. 26; “Treaty of Lisbon”, 2010).

Het Verdrag van Lissabon bevat een zachte bevoegdheid voor het “coördineren, ondersteunen of aanvullen” van acties van de lidstaten op sportgebied. Artikel 165 verleent de Unie de bevoegdheid om “bij te dragen tot de bevordering van de Europese inzet op sportgebied, rekening houdend met haar specifieke kenmerken, haar op vrijwilligerswerk berustende structuren en haar sociale en educatieve functie”. Het doel van dit bijdragen is “de Europese dimensie van de sport te ontwikkelen, tussen de verantwoordelijke sportorganisaties te bevorderen, en door de fysieke en morele integriteit van sportlieden, met name jonge sporters, te beschermen door de eerlijkheid en de openheid van sportcompetities en de samenwerking”. De Unie heeft dus enkel

ondersteunende en aanvullende bevoegdheden, waardoor het door middel van stimulerende maatregelen en beleidsinstrumenten voorgenoemde beleidsdoelen zal nastreven. Het is de Unie echter uitdrukkelijk verboden om de wetten van haar lidstaten te harmoniseren (Rogulski & Miettinen, 2009, p. 246; Europese Unie, 2008).

De gevolgen van een expliciete sportbevoegdheid in het Verdrag van Lissabon waren eerder subtiel, aangezien er op dat moment reeds verscheidene lopende sportgerelateerde programma's bestonden die gekaderd waren in termen van een bestaande communautaire bevoegdheid<sup>46</sup>. Zo vormt de "White Paper on Sport" bv. het door de Commissie vastgelegde beleidsplan voor sport en zou dit ook het geval geweest zijn indien het Verdrag van Lissabon door de lidstaten niet zou zijn geratificeerd (Rogulski & Miettinen, 2009, p. 246).

Vanuit de FIFPro werden echter zware bezorgdheden geuit m.b.t. de gevolgen van het Verdrag van Lissabon. De grotere coördinatie op EU-niveau zou ervoor kunnen zorgen dat organisaties als de UEFA vastgelegde onderhandelingsprocedures proberen te omzeilen door rechtstreeks met de bevoegde EU-ministers te praten. Zo zijn de overige leden van het bovenvermelde comité voor sociale dialoog minder geïnteresseerd in onderhandelen met de FIFPro sinds de ratificatie van het Verdrag van Lissabon, zegt Wil Van Megen, hoofd van de juridische afdeling van de organisatie. De UEFA staat volgens hem meer aan de zijde van de clubs dan aan die van de spelers omdat dat voor hen voordeliger is (Willis, 2010). Op die manier ondermijnt bv. het EU Sports Forum, dat krachtens de White Paper on Sports werd opgericht, dus de in 2008 opgerichte sociale dialoog in de voetbalwereld.

## **5.2.11 UEFA regulering m.b.t. lokaal opgeleide spelers: van reactieve naar proactieve houding**

---

<sup>46</sup> Zo werd bv. de bemoeienis met doping gegrondvest op het gezondheidshoofdstuk (Siekmann & Kirkilis, 2009).

In 2003 bereikten de Europese Commissie en de UEFA na lange onderhandelingen een (voor de UEFA positief) akkoord over de verkoop van de uitzendrechten van de UEFA Champions League, het belangrijkste toernooi voor voetbalclubs in Europa.<sup>47</sup> De positieve uitkomst in deze onderhandelingen, samen met deze inzake de nieuwe transferregels in 2001, deed de UEFA beseffen dat het mogelijk was om compromissen te sluiten met de Commissie. UEFA officials erkenden de noodzaak om hun strategie t.a.v. de Commissie te veranderen. Hun tot dan toe reactieve houding maakte plaats voor een proactieve attitude. Er werd een dialoog opgestart met de verschillende Europese instituties waarbij ideeën en strategieën worden uitgedragen. Vooraleer er een beslissing wordt genomen in het executive committee van de UEFA wordt er onderhandeld met het Parlement en de Commissie. De opening van een vertegenwoordigingskantoor in Brussel in 2003 kan gezien worden als het definitieve keerpunt in de pogingen van de UEFA om een positieve relatie uit te bouwen met de Commissie (García, 2007b, pp. 212-213). Een voorbeeld van de nieuwe proactieve houding van de UEFA is de strategie waarmee het haar nieuwe regels m.b.t. lokaal opgeleide spelers promootte.

Begin 2004 werd er binnen de UEFA overwogen om een politieke zaak te maken over een regel die voetbalclubs moest aanmoedigen om actief nieuwe jonge talenten op te leiden. Clubs die deelnemen aan Europese competities zijn verplicht tot een maximum van 25 spelers te registreren die ze mogen opstellen. Vanaf het begin van het seizoen 2006/2007 zouden vier van deze 25 spelers 'lokaal opgeleide' spelers moeten zijn. Dat aantal zou worden opgetrokken tot zes aan het begin van het seizoen 2007/2008 en acht aan het begin

---

<sup>47</sup> De Commissie onderzocht of de gezamenlijke verkoop van de uitzendrechten door de UEFA namens de individuele deelnemers aan het toernooi (waardoor kopers van tv-rechten geen deals konden sluiten met afzonderlijke clubs) een restrictieve praktijk was en of het een misbruik van een dominante marktpositie inhield. Uiteindelijk werd er op basis van het solidariteitsprincipe beslist om een uitzondering te maken. Deze beslissing wijst op de algemene trend in de Commissie om de sociale en culturele voordelen van sport in overweging te nemen in haar beslissingen (Niemann & Brand, 2008, pp. 99-100).

van het seizoen 2008/2009. De UEFA bedacht een strategie van lobbyen/ dialoog voeren om dit idee te introduceren binnen de Europese Instituties. Er werd contact gezocht op alle niveaus; van de high politics van de Raad, de Commissarissen en de Parlementsleden tot de meer technische vertegenwoordigers als ambtenaren in de DG's Mededinging, Werkgelegenheid en sociale zaken en Onderwijs en Cultuur. De UEFA zorgde er handig voor dat de regels werden *geframed* als een poging om bij te dragen aan de opleiding en de ontwikkeling van jonge mensen i.p.v. als een regulering van de voetbalmarkt. De hoofdgedachte achter de boodschap van de UEFA was dat als professionele voetbalclubs verplicht worden om meer lokaal opgeleide spelers op te stellen, ze dan meer zullen investeren in voetbalacademies, wat op zijn beurt de lokale gemeenschappen ten goede komt. Op deze manier werd het voorstel verbonden met sociale en culturele waarden, waardoor het zeker gemakkelijker te aanvaarden dan af te keuren was, zelfs al kan men zijn twijfels hebben over de compatibiliteit van de regels met het communautaire recht. De regels werden vanaf het begin van het seizoen 2006-2007 door de UEFA zonder al te veel tegenstand ingevoerd (García, 2007b, p. 214-215; UEFA, 2005).

Deze zaak toonde aan dat de UEFA voortaan op een proactieve manier met de Europese Instellingen zou omgaan. Sinds het Bosman-arrest zijn de relaties tussen de UEFA en de Europese instellingen –in het bijzonder de Commissie- gevoelig verbeterd. De Europese Voetbalbond heeft de werking, de instituties en de ambtenaren van de EU beter leren kennen. Dit betekent dat de UEFA beter in staat is om te lobbyen voor haar ideeën en beleid.

## 5.3 Conclusie

Het Bosman-arrest kwam als een enorme schok te voor de internationale voetbalbonden. Plots realiseerden ze zich dat het Europese recht verregaande gevolgen kan hebben voor hun optreden (García, 2007a, p. 6). In de Bosman case trok een stakeholder die zich onderaan de hiërarchische piramide van de voetbalsport bevond (een voetballer) en het niet eens was met de beslissingen die aan de

top werden genomen (het FIFA transfersysteem) naar het Europese Hof van Justitie om zijn gelijk te halen. Het arrest verplichtte de internationale voetbalbonden FIFA en UEFA en de Europese Commissie om samen een oplossing te zoeken. Geen van de betrokken partijen deed dit uit eigen wil. De voetbalbonden werden verplicht door de veroordeling van hun transfersysteem, terwijl de Commissie als “guardians of the treaty”<sup>48</sup> verplicht werd om actie te ondernemen. De Europese Unie koos er dus niet zelf voor om betrokken te geraken in sport, maar was ertoe genoodzaakt door de macht die verleend was aan het EHJ en de Commissie om de interne markt te controleren (García, 2008, p. 242).

De doorgedreven commercialisering van de voetbalsport<sup>49</sup> zorgde ervoor dat de kwestie aanvankelijk in economische termen geframed werd in de Commissie (García, 2007a, p. 6). De DG’s Mededinging en Interne Markt namen namens de Commissie het voortouw. De populariteit van de voetbalsport zorgde echter voor een enorme berichtgeving in de media rond het Bosman-arrest, waardoor de zaak intussen een politiek “hot issue” werd. Sport werd mede hierdoor een zaak van *high politics* (Princen en Rhinard, 2006, p. 1121)<sup>50</sup>. Een intensieve lobbycampagne wierp intussen zijn vruchten af. De sportfederaties hadden enkele belangrijke Europese ministers overtuigd om te pleiten voor de specificiteit van de sport. Een Verklaring die deze specificiteit benadrukte werd bij het Verdrag van Amsterdam gevoegd

---

<sup>48</sup> Art. 226/169 van toenmalig EG-verdrag.

<sup>49</sup> Begin jaren '90 leidden de deregulering van de televisie-industrie en de ontwikkeling van betaaltelevisie tot een exponentiële groei in inkomsten en veranderingen in consumptie. De Europabeker werd hervormd in de Champions League om meer inkomsten te kunnen genereren uit het nieuwe medialandschap. De inkomsten van de grootste clubs stegen spectaculair (Szymanski, 2007, p. 200; Holt, 2007, p. 51). Er werd ook steeds meer geld gehaald uit merchandising (Andreff & Staudohar, 2000).

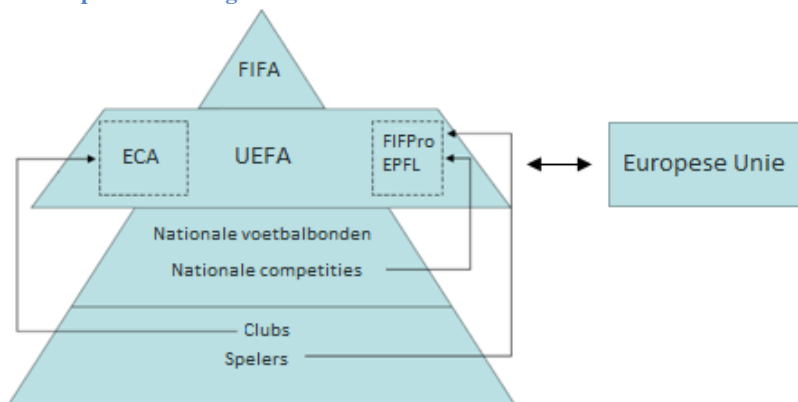
<sup>50</sup> In het *high politics*-traject wordt het initiatief in een kwestie genomen door hooggeplaatste politieke figuren die samenkomen in de Raad. De reden voor het plaatsen van een kwestie op de politieke agenda is een gedeeld politiek probleem dat vaak gemarkeerd wordt door een symbolische gebeurtenis (Princen en Rhinard, 2006, p. 1121).

(Dabscheck, 2003, p. 95). Met het Verslag van Helsinki werd vervolgens duidelijk dat de DG Mededinging zijn leidende rol m.b.t. sport had moeten afstaan aan de sport unit binnen de DG Onderwijs en Cultuur. Dit was enerzijds het resultaat van de intensieve lobbycampagne van de sportfederaties en anderzijds van het ontdekken van het Europees Parlement van de culturele en opvoedkundige functies van de sport. Door de invloed van de Europese Raad en het lobbywerk van de sportfederaties werd sport niet langer gezien als een louter economische activiteit, maar als een sociaal culturele activiteit die belangrijke voordelen biedt aan de Europese samenleving in zijn geheel (García, 2007a, p. 8).

Dankzij het lobbywerk van de sportfederaties vinden we sinds de Verklaring van Amsterdam in alle hierboven besproken documenten verwijzingen naar de concepten “specificiteit” en “autonomie”. Dankzij deze concepten verkreeg de sport in Europa een soort “speciale status”, die volgens van den Bogaert (2006) door de instellingen van de Europese Unie echter werd overschat. Sport heeft volgens hem inderdaad specifieke kenmerken, zoals bv. de wederzijdse afhankelijkheid van sport teams. Bepaalde aspecten van de sport verdienen dus wel degelijk een speciale toepassing van het Europees Recht. Maatregelen om de sportieve en financiële balans tussen de clubs te vrijwaren of om de onvoorspelbaarheid van de uitkomst te beschermen kunnen bv. worden beschouwd als legitiem. Maar deze maatregelen zouden echter de rechten van de sporters niet mogen schaden, of tenminste slechts een minimale en proportionele impact erop hebben. Momenteel is deze balans tussen alle stakeholders echter nog niet gevonden (van den Bogaert, 2006, p. 19), maar het traditionele piramidemodel van de voetbalsport blijkt toch steeds meer in verval te zijn (zie figuur 3). De Europese Commissie onderschrijft het model niet langer en door de opkomst van nieuwe stakeholders als de FIFPro, de EPFL en de ECA, wordt de legitimiteit en autoriteit van de traditionele bestuursorganen in vraag gesteld (García, 2009, p. 274). De drie voorgenoemde organisaties hebben reeds een vrij belangrijke positie veroverd in de interne structuur van de UEFA. In 2008 kregen ze ook erkenning onder de koepel van de Europese Unie in het kader van de sociale dialoog. Deze sociale dialoog wordt echter (ongewild) bedreigd door

het European Sport Forum, doordat daar in een rechtstreekse dialoog kan worden getreden met de EU ministers van sport, waardoor het comité voor de sociale dialoog omzeild wordt (Willis, 2010).

**Figuur 4: De transformatie van het hiërarchische piramidemodel van de voetbalsport naar een governancenetwerk**



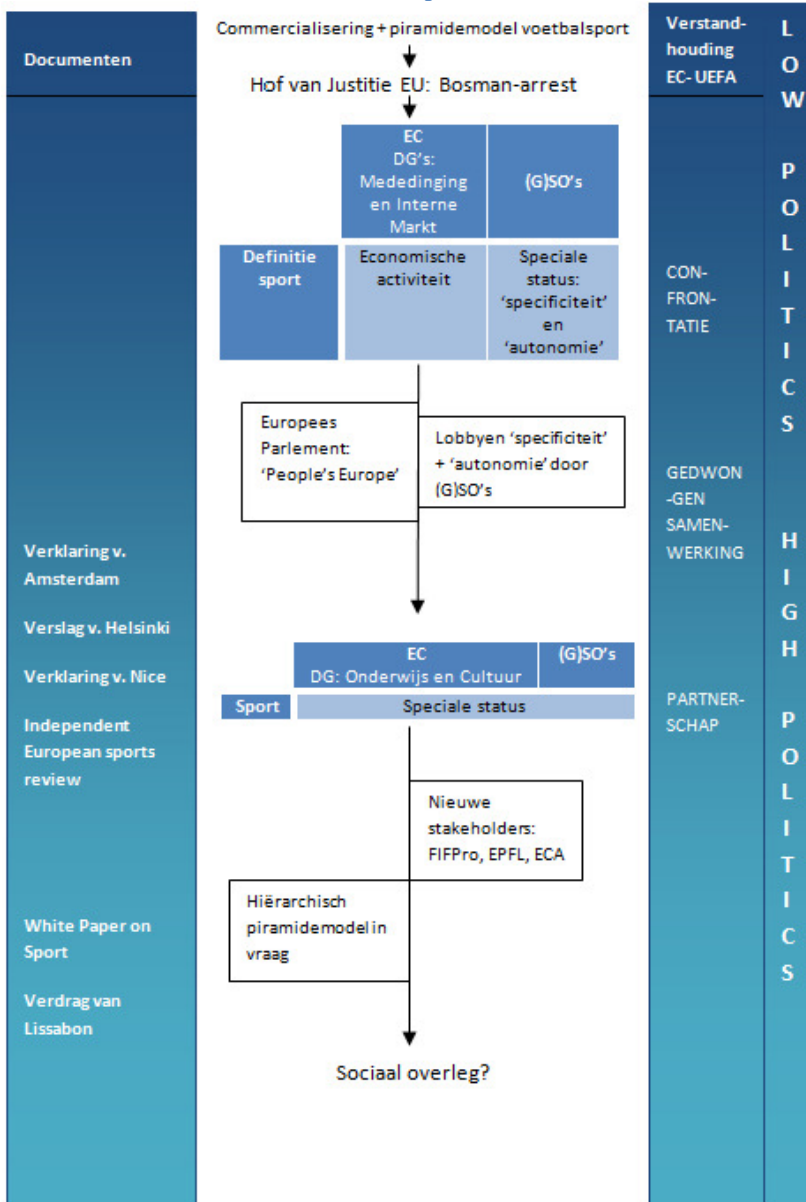
**Bron: aangepast van García, 2008, p. 263**

De onderhandelingen en het akkoord over de transferregels in 2001 en de gezamenlijke verkoop van de uitzendrechten voor de UEFA Champions League in 2003 zorgden ervoor dat de relaties tussen de UEFA en de Europese Commissie gevoelig verbeterden. De confrontatie van in de periode vlak na het Bosman-arrest had plaatsgeruimd voor een partnerschaprelatie. De UEFA beseftte dat het zich moest schikken naar het Europese recht en stelde zich pragmatisch op: voortaan handelde ze proactief en in samenwerking met de Commissie. De UEFA –dat haar hoofdkwartier in Zwitserland heeft- opende zelfs een kantoor dat haar in Brussel moest vertegenwoordigen. Dit alles stelt de UEFA echter beter in staat om te lobbyen bij de Europese Instellingen. Dit gebeurde in bovenvermelde regeling voor lokaal opgeleide spelers. Het bewijst dat de UEFA binnen de Instellingen meer macht heeft gekregen. Dat maakt dat de UEFA van alle stakeholders in de voetbalwereld het best in staat is om rechtstreeks toegang te krijgen



tot de Europese Instellingen. Het voorgenoemde European Sport Forum versterkt die macht zelfs nog.

**Figuur 5: Het ontstaan + de evolutie van het EU-beleid voor de voetbalsport**



## 6. Vergelijking tussen het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport en de traditionele governancenetwerken.

### 6.1 Ontstaansfactoren van het sport governancenetwerk van de voetbalsport in Europa.

De voetbalsport werd traditioneel bestuurd door een hiërarchisch piramidaal netwerk (zie Punt 5.1, figuur 2). Ten gevolge hiervan zijn professionele voetbalclubs en –spelers, die zich helemaal onderaan de piramide bevinden, onderworpen aan de reglementen van de bestuursorganen indien ze in de voetbalcompetities willen spelen (García, 2007b, pp. 204-205). Door het laagste niveau van de piramide niet te betrekken in de besluitvorming m.b.t. de reglementen van de federaties kunnen er grote conflicten ontstaan. Clubs en spelers kunnen in dat geval nl. de wettigheid van de reglementen in vraag stellen (García, 2007b, p. 205). Midden jaren '90 spande een speler –Jean-Marc Bosman– dan ook een rechtszaak aan tegen de voetbalbonden uit protest tegen de toen geldende transferregels, wat leidde tot het Bosman-arrest.

Het Bosman-arrest bepaalde dat het FIFA transfersysteem in strijd was met het EG recht. De uitspraak werd dankzij de populariteit van de sport uitvoerig becommentarieerd in de media en plaatste, als “marking event” (Princen & Rhinard, 2006, p. 1119), sport definitief op de Europese agenda van de high politics van de Raad, de Commissarissen en de Parlementsleden. De Europese Commissie nam daarop, als “guardians of the treaty”<sup>51</sup>, het heft in handen en vatte de onderhandelingen over een nieuw transfersysteem aan. De Europese Unie raakte dus niet uit eigen

---

<sup>51</sup> Art. 226/169 van toenmalig EG-Verdrag

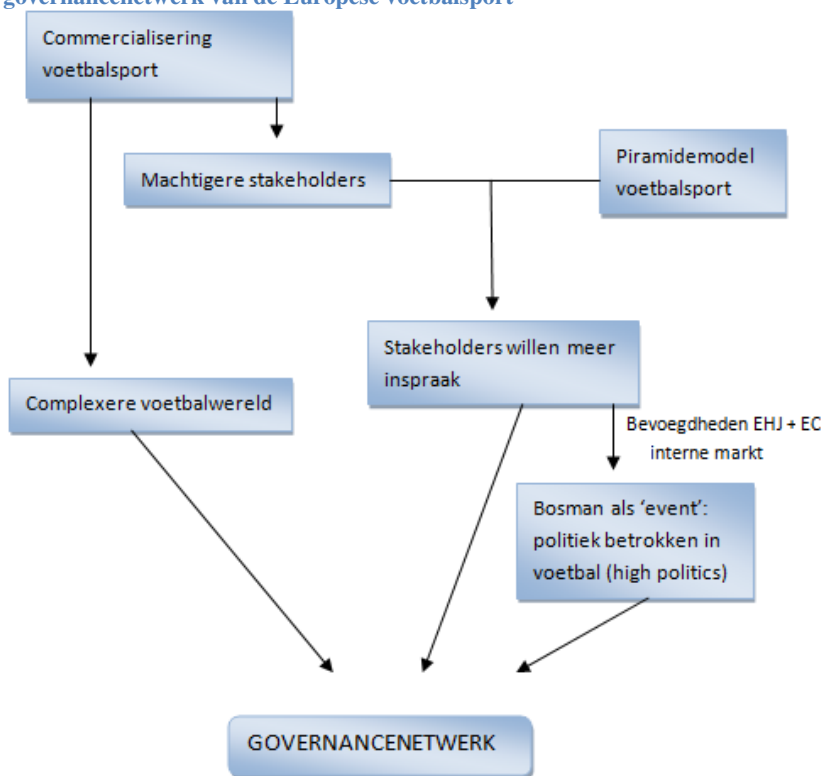
beweging actief betrokken in de voetbalsport, maar ten gevolge van de bevoegdheden van het Hof van Justitie en de Commissie om de interne markt te controleren (García, 2007a, p. 10). De voetbalbonden van hun kant hadden geen andere keuze dan samen te werken met de EU en zo hun positie zo goed mogelijk te verdedigen en de schade aan hun transfersysteem zoveel mogelijk te beperken (García, 2007b, p. 212). Om rechtszaken tegen het nieuwe systeem te voorkomen werd uiteindelijk ook de FIFPro uitgenodigd aan de onderhandelingstafel (Dabscheck, 2003, p. 85).

Terzelfdertijd kwam het piramidesysteem onder toenemende druk te staan. Voetbal werd onder andere door veranderende medialandschappen en toegenomen merchandising (zie Punt 5.3; Andreff & Staudohar, 2000; Holt, 2007, p. 51; Szymanski, 2007, p. 200) steeds commerciëler en steeds meer het mikpunt van, en geïntegreerd door, transnationale zakelijke belangen. Hierdoor ontstond er een complex netwerk met groeiende onderlinge afhankelijkheid tussen zakelijke belangen en de voetbalwereld (Sugden, 2002, p. 63). Door deze commercialisering werden de voetbalclubs en de nationale voetbalcompetities machtiger en eisten ze ook meer invloed. De betrokkenheid van de EU in de voetbalsport heeft dit proces versterkt. Stakeholders die het niet eens waren met het beleid van de UEFA konden zich voortaan namelijk ook wenden tot de Europese Instellingen, wat hun macht aanzienlijk vergrootte (García, 2008, p. 262). De UEFA heeft deze stakeholders een plaats gegeven binnen hun systeem, zonder ze evenwel besluitvormingsbevoegdheden te geven (zie infra) Het is echter twijfelachtig of deze strategie van de UEFA duurzaam is op lange termijn. De Europese voetbalwereld is complexer geworden (Sugden, 2002, p. 63) en één bestuursorgaan is niet langer in staat om deze goed te kunnen besturen. Analooq met de realiteit van de complexere samenleving, die de overheden niet meer unilateraal kunnen besturen, is er de situatie van de complexer wordende Europese voetbalwereld, die niet langer door één organisatie kan worden bestuurd.

## 6.1.2 Conclusie

Verskillende factoren hebben het ontstaan van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport veroorzaakt en versneld. De algemene langetermijnoorzaak in de commercialisering van de voetbalsport (García, 2008, p. 243), die in de eerste plaats zorgde voor machtigere stakeholders. Zij die onderaan de piramide van de voetbalwereld stonden kregen een luider stem en verenigden zich in sterke belangengroepen die inspraak eisten in het bestuur van hun sport. Tegelijkertijd zorgde de commercialisering van het Europese voetbal voor een complexere voetbalwereld. Clubs, nationale competities en de nationale voetbalbonden kregen hierin tegenstrijdige belangen (Holt, 2007, pp.55-56). Het Bosman arrest, tenslotte, zorgde voor een ‘marking event’ (Princen en Rhinard, 2006, p. 1121) die de aandacht van de *high politics* van de EU op de problematiek vestigde. Het betekende het begin van een gedwongen huwelijk tussen de Europese Instellingen en de Europese voetbalwereld.

**Figuur 6: De factoren die leiden tot het ontstaan van het sport governance netwerk van de Europese voetbalsport**



## 6.2 De vergelijking tussen het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport en de traditionele governancenetwerken

### 6.2.1 Het ontstaan van de traditionele governancenetwerken

Traditionele governancenetwerken zijn ontstaan vanuit een steeds complexer wordende samenleving. Oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken kunnen minder vaak gevonden worden binnen de grenzen van soevereine politieke eenheden (Poorter, 2005, p. 6). In het licht van dit overheidsfalen trachten overheden de maatschappij meer te besturen via zelfregulerende netwerken (Rose, 1996, p. 43). Deze netwerken ontstaan dus vanuit het onvermogen van de overheid om binnen een complexer wordende realiteit via government zelfstandig tot oplossingen te komen voor maatschappelijke vraagstukken.

**Tabel 2: Factoren die leiden tot het ontstaan van de traditionele governancenetwerken**

<b>Ontstaan traditionele governancenetwerken</b>
Complexer wordende realiteit
Onvermogen van overheden om via <i>government</i> met de complexiteit om te gaan

## 6.2.2 Vergelijking tussen ontstaansfactoren van traditionele governancenetwerken en het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport.

In de vorige Punten vonden we de ontstaansfactoren van beide governancenetwerken. Deze vergelijken we in onderstaande tabel.

**Tabel 3: Vergelijking tussen de ontstaansfactoren van traditionele governancenetwerken en het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport**

Traditionele governancenetwerken	Sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport	
	Commercialisering voetbalsport	Machtigere stakeholders Complexer wordende voetbalwereld (*)
	Piramidemodel voetbalsport: Stakeholders willen inspraak → Bosman als ‘marking event’.	
Complexer maatschappij	(*) Complexer wordende voetbalwereld	
Onvermogen van overheden om unilateraal met complexiteit om te gaan	Onvermogen van FIFA/ UEFA om unilateraal met complexiteit om te gaan	

We stellen vast dat de commercialisering van de voetbalsport twee mechanismen in gang heeft gezet. Ten eerste zorgde het voor machtigere stakeholders die niet tevreden zijn met hun gebrek aan inspraak in het hiërarchische piramidemodel van de voetbalsport. Deze organisaties hebben (een beperkte) inspraak gekregen in het bestuur van de voetbalsport. Ze hebben een raadgevende functie gekregen binnen de UEFA in de Professional



Football Strategy Council en onder de koepel van de Europese Instellingen in een comité voor sociale dialoog.

**Figuur 7: Comité voor sociale dialoog in het Europese voetbal**

Werkgevers	Werknemers
EPFL	FIFPro
ECA	

Een tweede mechanisme dat de commercialisering van de voetbalsport in gang zette, is het complexer worden van de voetbalwereld. Deze dynamiek is dezelfde die de traditionele governancenetwerken deed ontstaan. Binnen deze complexiteit is het naïef om te denken dat een unilaterale bestuursvorm de uitdagingen en problemen op een efficiënte en effectieve manier de baas kan (Holt, p. 63). Een sterkere rol voor de stakeholders lijkt in de toekomst dan ook onvermijdelijk.

### **6.2.3 Vergelijking van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport met het traditionele governancenetwerk.**

We vergelijken de netwerken aan de hand van de definitie van governancenetwerken van Sørensen en Torfing (2005, p. 197).

*A relative stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors, who interact through negotiations, which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework that to a certain extent is self-regulating and which contributes to the production of public purpose within or across particular policy areas.*

We ontlede deze definitie, naar analogie met Poorter (2005, pp.8-9) in vier punten. Voor elk van de vier punten kijken we of er overeenkomsten of verschilpunten zijn met het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport.

1) “A *relative stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors*”

In het netwerk indentificeren we volgende actoren: de UEFA, de EU, de EPFL (de competities), de ECA (de voetbalclubs) en de FIFPro. De UEFA en de EU hebben in de periode na het Bosman-arrest een stabiele, relatief horizontale partnerschapsrelatie opgebouwd (zie Punt 5.2.11). Er is in het netwerk dus sprake van een interdependente samenwerking tussen autonome *publieke* en *private* actoren die gezamenlijk een min of meer coherente organisatie vormen (Poorter, 2005, p. 8).

De laatste jaren zijn er echter nieuwe stakeholders opgestaan (EPFL, ECA en FIFPro) die hun plaats opeisten in het netwerk. Deze belangenorganisaties hebben van de UEFA invloed en erkenning<sup>52</sup> gekregen. Hun rol binnen de UEFA-structuur is echter van consultatieve aard, waardoor er geen sprake kan zijn van een horizontale verhouding tussen de actoren. Het zorgt voor assymetrische machtsverhoudingen die op voorhand leiden tot formele, hiërarchische patronen (Poorter, 2005, p. 8).

Het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport is dus geen horizontaal netwerk. De ruilverhoudingen worden verstoord door de hiërarchische positie van de UEFA. De interacties vinden dus plaats binnen vooraf gedetermineerde rangordes en procedures. Dit is problematisch voor de EPFL en de ECA die de nationale voetbalbonden bv. zien als concurrenten binnen dezelfde voetbalmarkt (Holt, 2007, p.56).

Het is duidelijk dat de verschillende actoren in het netwerk onderling afhankelijk zijn. Zo heeft de Europese Commissie bv. enkel ondersteunende bevoegdheden (Europese Unie, 2008; Rogulski & Miettinen, 2009, p. 246) op het gebied van sport, waardoor een samenwerking met de UEFA voor hen noodzakelijk is. De UEFA van haar kant is ten eerste afhankelijk van de EU om hun

---

<sup>52</sup> De UEFA erkent de EPFL als de officiële en enige vertegenwoordiger van de nationale Europese Competities (UEFA, 2009), de ECA als de officiële en enige vertegenwoordiger van de Europese voetbalclubs (UEFA, 2008) en de FIFPro als officiële en enige vertegenwoordiger van alle spelers (UEFA, 2007).

legitimiteit, die onder druk komt te staan door de opkomst van de nieuwe stakeholders (García, 2007b, p. 219), te bestendigen en ten tweede omdat de voetbalreguleringen ondergeschikt zijn aan het Europees Recht. De ECA en de UEFA zijn op hun beurt onderling afhankelijk, aangezien de ECA de UEFA niet kan verlaten, omdat dat zou betekenen dat haar leden niet meer in de competities van de UEFA mogen spelen (bv. de Champions League) en de UEFA op haar beurt vanzelfsprekend niet zonder de clubs kan. Een gelijkaardige logica gaat dankzij de onderlinge verwevenheid van professioneel competitievoetbal (Holt, 2007, p.59) ook op voor de relaties tussen de andere actoren.

## 2) “*who interact through negotiations*”

De interactie in het netwerk gebeurt voornamelijk via onderhandelingen. De FIFPro, de ECA, de EPFL en de UEFA doen dit binnen de Professional Football Strategy Council van de UEFA en het comité voor sociale dialoog onder de koepel van de EU. De UEFA en de Europese Instellingen onderhandelen op informele basis en op het European Sport Forum.

Voor deliberatie is een zekere mate van vertrouwen en toewijding nodig, wat kan leiden tot wederzijds begrip, collectief leren en collectieve actie (Poorter, 2005, p.8). Dit is voornamelijk het geval voor de relatie tussen de UEFA en de Europese Commissie, die van een confrontatierelatie naar een partnerschapsrelatie is geëvolueerd.

## 3) “*which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework*”

Om het governancenetwerk effectief te laten functioneren is het van belang om tijdelijke organisationele arrangementen te ontwikkelen die door alle deelnemers op hoofdlijnen worden ondersteund (Poorter, 2005, p.9). Dit geïnstitutionaliseerde kader heeft volgens Sørensen & Torfing (2005) vier aspecten. Het *regulerend* aspect zorgt voor regels, rollen en procedures; het *normatieve* aspect zorgt voor normen, waarden en standaarden; het *cognitieve* aspect

verzekert gedeelde concepten, codes, discoursen en gespecialiseerde kennis; en het *imaginaire* aspect creëert collectieve identiteiten, ideologieën en visies (Poorter, 2005, p. 9).

Het probleem in het sport governance-netwerk van de Europese voetbalsport is dat de interactie plaatsvindt in verschillende geïnstitutionaliseerde kaders, die elk hun eigen normatieve, cognitieve en imaginaire aspecten hebben. Zo is er de Professional Football Strategy Council van de UEFA, het comité voor sociale dialoog onder de koepel van de EU, het European Sport Forum en tenslotte de informele interacties tussen de actoren (bv. het lobbywerk van de UEFA). Deze geïnstitutionaliseerde kaders verschillen onderling sterk. De FIFPro heeft binnen het comité voor sociale dialoog bijvoorbeeld een zeer belangrijke rol, maar wordt in het European Sport Forum genegeerd (Willis, 2010).

4) *“that to a certain extent is self-regulating and which contributes to the production of public purpose within or across particular policy areas”*.

Het zelfregulerend effect van de horizontale netwerken gaat verloren als de formele autoriteiten het netwerk te veel willen reguleren. Als er sprake is van te veel regels en procedures verandert het netwerk (ongewenst) in een bureaucratisch georganiseerd agentschap (Poorter, 2005; Sørensen & Torfing, 2004).

De rol van de formele autoriteit wordt in het netwerk vertolkt door de EU. Deze is niet bij machte om het netwerk te sterk te reguleren (Europese Unie, 2008; Rogulski & Miettinen, 2009, p. 246). De UEFA gaf de stakeholders echter slechts een consultatieve rol binnen hun systeem, waardoor er waarschijnlijk wel sprake is van een teveel van regels en procedures binnen het netwerk.

### **6.2.3 Conclusie**

We concluderen dat de relatie tussen de UEFA en de Europese instellingen in grote mate overeenkomt met wat Sørensen en Torfing (2005, p. 197) verstaan onder een governance-netwerk. Wanneer we de stakeholders FIFPro, ECA en EPFL betrekken bij het netwerk,

blijken er echter in grote mate verschilpunten op te duiken. Vooral de status van de stakeholders binnen de UEFA-structuur blijkt problematisch voor een overeenstemming van het netwerk met een traditioneel governance-netwerk. Nochtans erkent de UEFA de FIFPro, de ECA en de EPFL officieel als stakeholders binnen de Europese voetbalwereld (UEFA, 2007; 2008; 2009).

**Tabel 4: Vergelijking van het sport governance-netwerk van de Europese voetbalsport met de traditionele governance-netwerken**

Punt	Overeenkomsten	Verschillen
1: <i>“A relative stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors”</i>	Is het geval voor de relatie UEFA – EU.	Is niet het geval voor relatie UEFA – FIFPro, ECA en EPFL
2: <i>“who interact through negotiations”</i>	Klopt, in het bijzonder voor de UEFA en de EU	Niet alle actoren altijd betrokken bij die onderhandelingen.
3: <i>“which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework”</i>	Klopt, maar...	Verschillende geïnstitutionaliseerde kaders met verschillende regulerende, normatieve, cognitieve en imaginaire aspecten.
4: <i>“that to a certain extent is self-regulating and which contributes to the production of public purpose within or across particular policy areas”</i>	Formele autoriteit is niet bij machte om het netwerk sterk te reguleren.	De UEFA zorgt waarschijnlijk voor een teveel aan regels en procedures binnen het netwerk.

## 6.3 Conclusie

Eén langetermijfactor blijkt verantwoordelijk voor het opstarten van de verschillende processen die leidden tot het ontstaan van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport: de commercialisering van de sport onder invloed van veranderende medialandschappen. Die commercialisering zorgde voor machtigere stakeholders die niet tevreden waren met hun gebrek aan inspraak in het hiërarchische piramidemodel van de voetbalsport en die hun macht nog vergroot zagen met de betrokkenheid van de EU in de voetbalsport (García, 2008, p. 262). Tegelijkertijd zorgde dezelfde dynamiek ervoor dat de voetbalwereld steeds complexer werd: een situatie die zeer vergelijkbaar is met deze van waaruit de traditionele governancenetwerken ontstonden.

Het sport governancenetwerk dat ontstond uit deze processen komt slechts in beperkte mate overeen met de definitie van de traditionele governancenetwerken van Sørensen en Torfing (2005, p. 197). Vooral de relatie tussen de UEFA en de Europese Instellingen bleek hiermee veel overeenkomsten te vertonen. Wanneer we de stakeholders FIFPro, ECA en EPFL betrokken bij het netwerk, bleken er echter meer verschilpunten op te duiken. Hierbij merken we op dat de relatie tussen de EU en de UEFA sinds de akkoorden over het nieuwe transfersysteem na het Bosman-arrest en de gezamenlijke verkoop van de mediarechten van de Champions League door de UEFA zeer stabiel is en wordt gekenmerkt door partnerschap. De relatie tussen de FIFPro, ECA en EPFL enerzijds en de UEFA anderzijds veranderde de laatste jaren sterk. De laatste jaren kregen de “nieuwe” stakeholders meer en meer macht. De betrokkenheid van de EU in het voetbal fungeerde hierbij als een belangrijke katalysator. Daar waar de stakeholders zich vroeger moesten neerleggen bij de hiërarchische positie van de voetbalbonden, konden zich voortaan tot de EU wenden om het beleid te beïnvloeden (García, 2008, p. 262). De UEFA ondertekende memoranda met de FIFPro en EPFL in 2005 en met de ECA in 2008 (UEFA, 2007; 2008; 2009), wat hen de officiële erkenning door de UEFA als de vertegenwoordigers van hun respectieve leden opleverde. Bovendien kregen ze allen een plaats binnen de

Professional Football Strategy Council van de UEFA, dat sinds het aantreden van Michel Platini als UEFA-voorzitter meer gewicht kreeg binnen de UEFA-structuur (Chaplin & Harte, 2007). De oprichting van het comité voor sociale dialoog onder de koepel van de EU bood de stakeholders vervolgens nog meer de kans om buiten de invloed van de UEFA beleidsbepalende beslissingen te maken. Door deze ontwikkelingen komen de verticale gezagskanalen van het traditionele piramidemodel steeds meer onder druk te staan. Ze worden vervangen door een horizontale as van stakeholdernetwerken. Zo evolueert het netwerk steeds meer naar een traditioneel governancenetwerk (García, 2008, p. 262). De afwezigheid van enige stagnering in die evolutie lijkt erop te wijzen ze nog steeds aan de gang is. Het lijkt onvermijdelijk dat de stakeholders in de toekomst een steeds sterkere rol gaan spelen. De voetbalwereld wordt bovendien steeds complexer en daardoor steeds minder bestuurbaar via verticale machtsuitoefening. De UEFA zal daarom naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst genoodzaakt zijn om in toenemende mate horizontale vormen van bestuur te hanteren, naar analogie met de formele overheden die de complexe samenleving trachten te besturen door het uitoefenen van governance.

Het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport evolueert de laatste jaren steeds meer naar een traditioneel governancenetwerk. Uit deze vaststelling kunnen we echter geen normatieve conclusies trekken. Het onderzoek in volgend hoofdstuk kan daar bij helpen.

## 7. Democratische legitimiteit van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport

### 7.1 Democratische legitimiteit van governancenetwerken.

Beleidsmakers beschouwen het gebruik van governancenetwerken steeds meer als een efficiënt en legitiem bestuursmechanisme. Sociale wetenschappers en politici prijzen de netwerken voor hun mogelijke bijdrage tot efficiënt bestuur (Sorensen & Torfing, 2005, p. 198). Academics dichtten governancenetwerken dan ook belangrijke positieve eigenschappen toe met het oog op die efficiëntie.

Ten eerste kunnen governancenetwerken bijdragen tot proactief bestuur, aangezien beleidsproblemen en -opportunities in een vroeg stadium ontdekt kunnen worden (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 91). Ten tweede zijn governancenetwerken belangrijke instrumenten voor het verzamelen van informatie en kennis, aangezien de actoren in het netwerk vaak toegang hebben tot gedetailleerde kennis die relevant is voor politieke besluitvorming (Kooiman, 1993, p. 4). Ten derde bieden governancenetwerken een kader voor het bouwen van consensus tussen actoren (March & Olsen, 1995). Tenslotte bevorderen de netwerken de waarschijnlijkheid van implementatie, aangezien de actoren dankzij hun betrokkenheid bij het beleidsmakingsproces een gevoel hebben van verantwoordelijkheid voor de beleidsbepalingen (Sørensen & Torfing, 2003, p. 614).

De wetenschappelijke literatuur omschrijft dus vooral de voordelen van de governancenetwerken. Veel minder heeft men het over het potentiële gebrek aan democratische legitimiteit van de netwerken. Sørensen & Torfing (2003) vinden dit problematisch aangezien studies zoals die van Klijn & Koppenjan (2004, p. 91) hebben aangetoond dat governancenetwerken niet enkel invloed hebben op het produceren van efficiënte *policy outputs* en *policy*



*outcomes*, maar ook op het politieke besluitvormingsproces. Sørensen & Torfing (2005, pp. 199-200) onderscheiden drie standpunten t.o.v. de democratische legitimiteit van governancenetwerken.

Ten eerste geven ze het standpunt gezien vanuit de traditionele liberale theorieën. Dat stelt dat governancenetwerken de liberale democratie aantasten omdat ze de traditionele instituties van de representatieve democratie ondermijnen. De beleidsnetwerken zijn vanuit deze optiek een bedreiging voor de soevereine positie van het verkozen bestuur. Bovendien zorgen ze ervoor dat de anders zo klare lijn tussen staat en maatschappij wazig wordt.

Een genuanceerder standpunt komt vanuit de hoek van de netwerktheoretici. Zij gaan akkoord met de stelling dat governancenetwerken een bedreiging vormen voor de traditionele instituties van de liberale democratie, maar zien ze niet als een bedreiging voor de democratie an-sich. Governancenetwerken hebben volgens hen inderdaad te kampen met legitimiteitsproblemen en een gebrek aan transparantie, openbaarheid en controleerbaarheid. Terzelfder tijd argumenteren ze echter dat de netwerken kunnen bijdragen tot het ontwikkelen van nieuwe vormen van democratie.

Ten slotte wordt een nieuwe generatie postliberale theoretici vermeld. Dezen gaan akkoord met de stelling van de netwerktheoretici dat de traditionele instituties van de representatieve democratie niet de enige manier zijn om democratie te institutionaliseren. Volgens hen moeten nieuwe vormen van democratie ontwikkeld worden als antwoord op de huidige transformaties in de samenleving die de soevereine macht van de natiestaat ondermijnen, de verflechting van staat en samenleving veroorzaken en de versnippering en fragmentatie van de politieke identiteit vergroten.

Sørensen & Torfing (2005, p. 201) volgen de stellingen van de governancenetwerktheorieën en de postliberale theorieën die ons wijzen op de democratische mogelijkheden die de governancenetwerken ons bieden. Ze maken volgens hen een onmisbaar deel uit van onze hedendaagse samenleving. Daarom kunnen we ons beter afvragen hoe we hun democratische prestaties

kunnen verbeteren i.p.v. ze af te schrijven omdat ze inherent ondemocratisch zijn.

Sørensen & Torfing stellen dat governancenetwerken niet per definitie ondemocratisch zijn, maar dat alles afhangt van hun eigenlijke vorm en functioneren. Ze ontwierpen daarom een analytisch model dat meet tot in welke mate een bepaald governancenetwerk democratisch is. De discussie over het democratische karakter van het governancenetwerken komt hier neer op de mate van *democratic anchorage* van het netwerk: hoe verhoudt het zich tot de traditionele democratische instituties enerzijds en tot de algemeen aanvaarde uitgangspunten van democratische procedures anderzijds (Edelenbos, Steijn & Klijn, 2010, p. 48)?

## 7.2 Onderzoekskader: Democratic anchorage-model

Governancenetwerken zijn democratisch verankerd in de mate dat ze op een goede manier zijn verbonden met de verschillende politieke entiteiten en een relevante set van democratische normen, die deel uitmaken van de democratische ethos van de samenleving.

Sørensen & Torfing (2005, p. 201) onderscheiden vier voorwaarden waaraan voldaan moet zijn opdat het governancenetwerk democratisch verankerd is.

*Democratic anchorage* wordt bereikt wanneer een netwerk:

- gecontroleerd wordt door democratisch verkozen politici;
- de leden van de deelnemende groepen en organisaties vertegenwoordigt;
- controleerbaar is door de territoriaal gedefinieerde bevolkingsgroep;
- democratische regels volgt die worden bepaald door welbepaalde gedragsregels.

De democratische legitimiteit die dan in een welbepaald netwerk voor elke voorwaarde wordt bereikt is een kwestie van gradatie, veeleer dan een alles-of-niets situatie. In deze Masterproef maak ik gebruik van de door Sørensen & Torfing (2005) ontwikkelde schaal van *democratic anchorage* om de democratische legitimiteit van sport governancenetwerken te beoordelen. Hiervoor pas ik het model toe op het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport. Allereerst acht ik het daarom wenselijk de vier voorwaarden in deze schaal verder te verduidelijken.

## 7.2.1 Verankering in democratisch verkozen politici

De belangrijkste reden voor het verankeren van governancenetwerken in democratisch gekozen politici is dat overheidscontrole van de netwerken helpt om ervoor te zorgen dat het beleid en het bestuur dat wordt geproduceerd door deze netwerken in lijn is met de publieke wil die wordt uitgedrukt door de politieke meerderheid van de verkozen politici. Daarom verlenen democratisch verkozen politici legitimiteit aan de governancenetwerken in zoverre dat zij in staat zijn de vorming, de werking en de ontwikkeling van de governancenetwerken te beheersen. Governancenetwerken worden echter getypeerd door hun zelfregulerende capaciteiten. Om die reden kunnen ze niet worden gecontroleerd door het uitoefenen van soevereine macht in een hiërarchisch systeem dat gebaseerd is op het geven van orders, gedetailleerde instructies en het herroepen van door het netwerk gemaakte discretionaire beslissingen. De governancenetwerkliteratuur heeft daarom “politieke controle” geherdefinieerd door het begrip *meta-governance* te introduceren (Kooiman, 1993, p. 2; Jessop, 2002).

Meta-governance duidt op de betrachtingen van politici om het zelfregulerende netwerk te reguleren door zelf de condities te creëren onder welke deze opereren. Dit doen ze door het construeren, structureren en beïnvloeden van de spelachtige interacties binnen bepaalde governancenetwerken. De democratische legitimiteit van de netwerken wordt dan verbeterd in de mate dat er meta-governance op wordt toegepast. Vaak wordt echter het overgrote deel van de meta-

governance overgelaten aan ambtenaren die functioneren als een verbinding tussen het verkozen bestuur en de zelfregulerende governancenetwerken. De ambtenaren handelen zelden op basis van duidelijke en precieze instructies van politici. Vaak moeten ze improviseren terwijl ze anticiperen op de meningen en reacties van politieke leiders (Sørensen & Torfing, 2005, pp. 202-205).

### **7.2.2 Verankering in de ledenbasis van deelnemende groepen en organisaties**

De belangrijkste reden voor het verankeren van governancenetwerken in de ledenbasis van de deelnemende groepen en organisaties is dat de leden van deze groepen en organisaties onder rechtstreekse beïnvloeding staan door het netwerk. Deze mensen worden dus vertegenwoordigd door de verschillende netwerkactoren opdat het netwerk democratische legitimiteit kan toegedicht worden (Sørensen & Torfing, 2003, p. 617). De democratische verankering door vertegenwoordiging kan worden opgedeeld in drie verschillende aspecten (Sørensen & Torfing, 2005, pp. 207-208).

- Het aanduiden en instrueren van vertegenwoordigers door de ledenbasis. Dit moet op een open en transparante manier gebeuren.
- Het vormen van een geïnformeerde mening door de ledenbasis over de prestaties van hun vertegenwoordigers in het governancenetwerk. Hiervoor is on- en rechtstreekse toegang tot informatie over de werking van het netwerk nodig.
- De mogelijkheid van de ledenbasis om verschillende meningen en kritiek te uiten over de prestaties van hun vertegenwoordigers in het netwerk.

### **7.2.3 Verankering in een territoriaal gedefinieerde groep van burgers**

De belangrijkste reden voor het verankeren van governancenetwerken in een territoriaal gedefinieerde groep burgers is dat democratische legitimiteit niet enkel wordt verkregen door het verantwoordelijk stellen van de netwerkactoren door de ledengroepen die ze vertegenwoordigen. De actoren moeten namelijk ook verantwoording afleggen aan de veel grotere groep burgers die indirect worden beïnvloed door de beslissingen die worden genomen in de governancenetwerken. Burgers die door de beleidsuitkomsten van de netwerken worden beïnvloed zouden dus de mogelijkheid moeten hebben om de netwerken verantwoording te laten afleggen voor de beleidsuitkomsten die ze voortbrengen. De afstand tussen een groep ontevreden burgers en het governancenetwerk is echter vaak te groot. Het is enorm moeilijk om de beleidsbepalers verantwoordelijk te stellen en af te straffen. Vaak zijn ze niet verkozen maar aangeduid, of is er zelfs niemand om hen te vervangen. Ondanks deze problemen moet men steeds de ambitie hebben om *publieke contestatie* van de politieke beslissingen te vergemakkelijken (Sørensen & Torfing, 2005, pp. 207–208). Fox en Miller (1995, p. 118) vinden dit zelfs noodzakelijk, teneinde te vermijden dat governancenetwerken ontaarden in gesloten, geheime clubs die werken zonder publieke goedkeuring. March & Olsen (1995, p. 141) spreken in dit geval over een nieuwe vorm van *narrative accountability* waarbij de beslissingen van het governancenetwerk publiekelijk worden gecontesteerd door kritische tegenvoorstellen.

Sørensen & Torfing (2005, p. 210) geven drie noodzakelijke vereisten voor het vergemakkelijken van *public contestation*: transparantie, toegang tot publieke dialoog met het governancenetwerk en aanspreekbaarheid van het governancenetwerk.

**Tabel 5: Public contestation**

Public contestation	
Transparantie	Governancenetwerken en de belangrijkste beslissingen die erin werden genomen, alsook het waarom en hoe ze tot deze

	beslissingen zijn gekomen, moeten zichtbaar zijn voor het grote publiek. Een te bondig beleidsstatement, misleidend cijfermateriaal, misleidende argumentaties en een al te technisch jargon laten burgers in het ongewisse over wat er in het governancenetwerk gebeurt.
<b>Toegang tot publieke dialoog met het governancenetwerk</b>	Wanneer burgers op een bepaald moment de cijfers, argumenten en bepalingen die publiek kenbaar worden gemaakt willen betwisten, moeten ze de mogelijkheid hebben om deel te nemen aan een dialoog met de leden van een bepaald governancenetwerk. De burgers moeten in staat zijn om vragen te stellen, en kritiek en protest te uiten.
<b>Aanspreekbaarheid van het governancenetwerk</b>	Het netwerk moet luisteren naar kritiek en hiermee rekening houden in de bijstelling van hun beleid.

## **7.2.4 Verankering in democratische regels en normen.**

De belangrijkste reden voor de verankering van governancenetwerken in democratische regels en normen is het garanderen dat de interne processen en interacties voldoen aan een enkele algemeen aanvaarde democratische standaarden (Sørensen & Torfing, 2005, p. 211). Om deze reden kan democratische legitimiteit ook worden bekomen als governancenetwerken en hun actoren regels en normen volgen die eigen zijn aan democratische gedragsbepalingen (Mouffe, 1993). De democratische gedragsbepalingen bevatten drie soorten normatieve voorschriften die verwant zijn aan de vorming, de werking en de uitkomsten van governancenetwerken (Sørensen & Torfing, 2005, p. 212).

Het eerste normatieve voorschrift is de eis voor *het betrekken van alle relevante en betrokken actoren*. Niet alleen moeten alle direct betrokken actoren worden opgenomen in de governancenetwerken. Ook de verschillende actoren die relevant zijn voor het maken van beleid en bestuur in een bepaald beleidsterrein moeten ook worden opgenomen. De actoren die niet worden opgenomen zouden tenminste de kans moeten krijgen om gehoord te worden en om een alternatief governancenetwerk te vormen (Sørensen & Torfing, 2005, p. 212).

Het tweede normatieve voorschrift is de eis voor *democratische deliberatie op basis van respect voor anderen hun mening, toewijding voor het bereiken van consensus, en een relatief transparante en verantwoordelijke decision making*. Alle actoren in het netwerk moeten de kans krijgen om hun opvattingen te uiten zonder te worden belemmerd. Als ze niet voldoende steun kunnen vinden voor hun kijk zouden ze vrij moeten zijn om het governancenetwerk te verlaten en zich bij een ander aan te sluiten of zelf een ander te vormen (Sørensen & Torfing, 2005, p. 213).

Het derde normatieve voorschrift is de eis voor een *democratische verbetering van de samenleving en het toekomstig besturingssysteem* (Sørensen & Torfing, 2005, p. 214). Dit kan ten eerste worden bekomen door het produceren van beleidsuitkomsten die sociale en politieke onrechtvaardigheid terugdringen (Young, 2000; Fung & Wright, 2003). Ten tweede kan men ervoor zorgen dat de interacties binnen het governancenetwerk bijdragen tot het verhogen van de politieke *empowerment* van de deelnemende actoren. Tenslotte kan het worden bekomen door wederkerende politieke processen die een actieve zoektocht naar nieuwe vormen van democratie stimuleert die kunnen bijdragen tot een verdere democratisering van het beleidsmakingsproces (Sørensen & Torfing, 2005, p. 214).

## 7.3 toepassing

### 7.3.1 Inleiding

In principe kan de *democratic anchorage* van elk governance-netwerk gemeten worden aan de hand van de vier in Punt 7.2 vermelde dimensies.

*Democratic anchorage* wordt bereikt wanneer een netwerk:

- gecontroleerd wordt door democratisch verkozen politici;
- de leden van de deelnemende groepen en organisaties vertegenwoordigt;
- controleerbaar is door de territoriaal gedefinieerde bevolkingsgroep;
- democratische regels volgt die worden bepaald door welbepaalde gedragsregels.

Bron: Sørensen & Torfing, 2005, p. 201

We kunnen echter niet verwachten dat alle governance-netwerken op alle vier de dimensies even goed scoren. De lat werd namelijk vrij hoog gelegd door Sørensen & Torfing (2009, p. 294). Er zijn echter ook structurele voorwaarden aangaande de vorm en het karakter van het governance-netwerk die het zullen beletten goed te scoren op elk van de vier dimensies. We moeten dus een pragmatische en gecontextualiseerde evaluatie van de netwerken uitvoeren die de nadruk legt op de meest relevante dimensies (Sørensen & Torfing, 2009, p. 294).

- **Eerste dimensie**

De eerste dimensie, die noodzakelijkheid voor de verankering van het governance-netwerk in politici die aan *metagovernance* doen benadrukt, is eerder relevant voor governance-netwerken die



geautoriseerd en gecreëerd werden van bovenaf dan voor governancenetwerken die uit zichzelf zijn ontstaan. Deze laatste zijn gekoppeld aan een zelfregulerende governance van de civiele maatschappij en zouden in grote mate autonoom moeten zijn (Sørensen & Torfing, 2009, p. 295).

Het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport is ontstaan vanuit een organisatievorm met een hiërarchische, piramidale structuur waarin de onderste delen van die structuur zich benadeeld voelden door het beleid dat aan de top van piramide gevoerd werd (zie Punten 5.1 en 5.2.2). Deze laatstgenoemden wendden zich tot de Europese Instellingen om de situatie te veranderen en dit leidde tot het ontstaan van het governancenetwerk. Het netwerk is dus niet van bovenaf gecreëerd, noch is het helemaal uit zichzelf ontstaan. De beslissingen die binnen het netwerk gemaakt worden zijn echter van zeer groot belang voor de bredere gemeenschap vanwege de mogelijke grote sociaaleconomische gevolgen van het beleid- denk bv. maar aan de mensenhandel in Afrikaanse voetballertjes (Blanpain, 2008). Om die reden is deze dimensie belangrijk in het onderzoek (Sørensen & Torfing, 2009, p. 295).

- **Tweede dimensie**

De tweede dimensie, die governancenetwerken verankert in de ledenbasis van de deelnemende groepen en organisaties is voornamelijk relevant voor governancenetwerken die betrokken zijn bij de *agenda setting* of de beleidsformulering. Wanneer de netwerken met andere woorden beslissingen nemen die van cruciaal belang zijn voor de vertegenwoordigde groepen en organisaties, dan is deze dimensie van zeer groot belang. Voor governancenetwerken die vooral betrokken zijn bij het delen van kennis of beleidsimplementatie is het minder relevant. (Sørensen & Torfing, 2009, p. 295).

Het governancenetwerk in casu maakt beslissingen die uiterst relevant zijn voor de vertegenwoordigde stakeholders. Als typevoorbeeld kunnen we de transferregels in het voetbal nemen. Deze kunnen de bewegingsvrijheid van spelers belemmeren en

hebben grote gevolgen voor de verdeling van de rijkdom van de clubs (zie Punt 5.2.2). Deze dimensie is dus ontzettend belangrijk.

- **Derde dimensie**

De derde dimensie, die duidt op de verankering van de *output* en *outcomes* van governancenetwerken in een territoriaal gedefinieerde groep van burgers, is erg relevant voor governancenetwerken die beslissingen nemen die grote gevolgen hebben voor andere beleidsgebieden en voor grote delen van de bevolking. Van netwerken die daarentegen te maken hebben met een relatief geïsoleerde problematiek waar de brede publieke bevolking weinig mee te maken heeft, kan niet verwacht worden dat ze verankerd zijn in een kritisch publiek dat hun beslissingen doorlicht (Sørensen & Torfing, 2009, pp. 295-296).

Lange tijd bestond er geen specifieke referentie naar sport in het Europees Verdrag. Toch was de Europese Unie er indirect in betrokken omdat sport bestaande beleidscompetenties van de Unie als mededinging, audiovisueel beleid, onderwijs, gezondheid, jeugdbeleid, enz. doorkruiste of beïnvloedde (Niemann & Brand, 2008, p. 91). Bij het opstellen van het verslag over de toekomst van het beroepsvoetbal in 2007 won de Commissie van Onderwijs en Cultuur dan ook eerst het advies in van de Commissie economische en monetaire zaken, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, de Commissie interne markt en consumentenbescherming en de Commissie juridische zaken (European Parliament, 2007). Dit bewijst dat het beleid dat gevoerd wordt in het governancenetwerk implicaties heeft voor andere beleidsgebieden en voor grote delen van de Europese bevolking. Ook deze dimensie is dus belangrijk.

- **Vierde dimensie**

De vierde dimensie, betreffende de verankering in democratische regels die worden bepaald door welbepaalde gedragsregels is belangrijk en relevant voor *elke* soort van governancenetwerk. Een netwerk dat algemeen aanvaarde democratische regels niet kan

toepassen zal namelijk geneigd zijn ondemocratische beslissingen te maken. Dit is zeer problematisch en noopt tot politieke interventie. De belangrijkheid en relevantie van de drie andere netwerken hangt echter af van de vorm en de aard van het netwerk in kwestie.

**Conclusie: alle vier de dimensies zijn belangrijk in het sport governance netwerk van de Europese voetbalsport.**

## 7.3.2 Toepassing

### 7.3.2.1 Dimensie 1: Democratische verankering in democratisch verkozen politici

Sørensen & Torfing (2009) geven volgende aandachtspunten die kunnen helpen bij het meten van deze dimensie.

Democratic anchorage in elected politicians can be measured by paying attention to the following norms:

- The elected politicians must be aware of the presence, role and character of the governance network in question and have access to information about its processes, outputs and outcomes.
- They must assume the role of metagovernors and decide how important it is to metagovern the network.
- They must define the objectives of their metagovernance and combine different metagovernance tools to achieve these objectives.

**Bron: Sørensen & Torfing, 2009, p. 287**

Het Europees sportbeleid staat in vele opzichten nog in de kinderschoenen. Sinds het Bosman-arrest raakte de Europese Commissie sterk betrokken in het sportbeleid, maar een officiële beleidscompetentie d.m.v. een artikel in het verdrag bleef tot 2009 uit. De Commissie moest zodoende handelen op basis van al te vage statements van de Raad. Zo is er bv. nooit een duidelijke uitleg gekomen over wat de specificiteit van de sport nu juist inhoudt. Tegelijkertijd moest de Commissie er wel over waken dat het

sportbeleid in samenhang was met de Europese Wetgeving. Dit alles had tot gevolg dat een coherent beleid uitbleef en er m.b.t. de voetbalsport eerder op een “case-by-casebasis” werd gewerkt. Voorbeelden hiervan zijn het transfersysteem van de FIFA en de gezamenlijke verkoop van de mediarechten voor de Champions League (zie Punten 5.2.6 en 5.2.11). Hierdoor konden politici zich slechts in beperkte mate gedragen als meta-governors, aangezien ze niet ten volle in staat waren de vorming, de werking en de ontwikkeling van het governancenetwerk te sturen en te controleren en ze geen meta-governance objectieven konden stellen.

Het lobbywerk van de FIFA en de UEFA heeft bovendien onmiskenbaar een invloed gehad op het beleid van het netwerk. De herdefinitie van voetbal van een louter economische activiteit naar activiteit met sociale waarden en een grote specificiteit kan worden beschouwd als een groot succes voor de voetbalbonden (García, 2008, p. 241). De Independent European Sports Review belichaamt deze herdefinitie in zijn meest extreme vorm. Bovendien ziet de UEFA in het Europees Parlement een bondgenoot en werd er gepoogd om dit bondgenootschap verder te bevorderen door de creatie van de parlementaire groep “Friends of European Football” (Holt, 2007, p. 62). Tot en met de European Sports Review waren het dus vooral de voetbalbonden die de richting van het netwerk bepaalden i.p.v. de politici, al resulteerde dat niet meteen in concrete beleidsuitkomsten (García, 2008, p. 241). De overschatte “speciale status” van de sport (van den Bogaert, 2006, pp. 18-19) is hier een gevolg van.

Er zijn echter de laatste jaren verbeteringen merkbaar. Ten eerste heeft de partnerschaprelatie met de Europese Commissie de UEFA verplicht om opener te werken. In ruil voor een zekere erkenning als legitiem orgaan voor de Europese werd de UEFA verplicht opener en democratischer te werken voetbalsport (García, 2007a, p. 218). Dit heeft de toegang van politici tot de processen, outputs en outcomes van de organisatie zeker verbeterd. De manier waarop de UEFA te werk is gegaan in de implementatie van hun regulering aangaande lokaal opgeleide spelers toont echter aan dat de UEFA een zeer vlotte toegang heeft tot de verschillende Europese

Instellingen (zie Punt 5.3), waardoor de Instellingen beïnvloedbaar blijven voor lobbywerk.

Daarnaast zorgden ook de White Paper on Sport en het Verdrag van Lissabon voor duidelijke verbeteringen m.b.t. deze dimensie. Het Lissabonverdrag bevatte een artikel dat de Europese Unie voor het eerst een (voorzichtige) officiële bevoegdheid voor sport gaf. De White Paper –die de voorstellen van de Independent European Sport Review sterk temperde- moest vanaf 2008 voor een periode van minstens vijf jaar het praktische kader van de Commissie betreffende sport vormen. Het was echter een vrij voorzichtig en conservatief document, vooral voor de voetbalsport. Hierbij mag men echter niet uit het oog verliezen dat de Commissie enkel ondersteunende en coördinerende bevoegdheden heeft over sport (Rogulski & Miettinen, 2009, p. 246).

Ten slotte kan het opstarten van de sociale dialoog in de voetbalwereld dan weer worden beschouwd als een goed initiatief voor de versterking van de meta-governance van het netwerk. Men creëerde hiermee condities waarin het governancenetwerk moet opereren. Op die manier kan men de door de sociale dialoog gecreëerde interacties structureren en beïnvloeden. Het European Sport Forum vormt echter een achterpoortje voor stakeholders om de sociale dialoog te omzeilen door rechtstreeks in dialoog te gaan met de Europese ministers (Willis, 2010), zodoende dat er bepaalde stakeholders worden uitgesloten.

## **Conclusie en aanbevelingen**

Er zijn de laatste jaren belangrijke stappen voorwaarts gezet m.b.t. deze dimensie. Daar waar het netwerk vroeger duidelijk tekortschoot, is er de laatste jaren merkbaar verbetering waar te nemen. Toch blijft het beleid m.b.t. de voetbalsport vaag en wordt er slechts in beperkte mate aan meta-governance gedaan, waardoor de UEFA nog in een te grote mate de richting van het netwerk bepaalt i.p.v. de democratisch verkozen politici. Het is volgens Sørensen & Torfing de bedoeling dat het gevolgde beleid van het netwerk de volkswil, zoals uitgedrukt door de politieke meerderheid, weerspiegelt. Dit is echter zeer moeilijk te meten in multi-level en grensoverschrijdende

netwerken en het democratic anchorage-model schiet op dit vlak nog tekort (Sørensen & Torfing, 2009, p. 305). Meta-governance is een belangrijk concept in het controleren van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport. De Europese Instellingen zijn niet in staat om in het netwerk louter soevereine macht uit te oefenen vanuit een hiërarchisch systeem omdat ze m.b.t. sport enkel ondersteunende, aanvullende en coördinerende bevoegdheden hebben<sup>53</sup>. De sociale dialoog in de voetbalsport is een uiterst geschikt instrument voor de toepassing voor meta-governance in het netwerk. Het is dan ook aangeraden om deze een zeer belangrijke institutionele rol te geven en ervoor te zorgen dat hij niet omzeild wordt.

**Tabel 6: Positieve en negatieve elementen voor Dimensie 1: Democratische verankering in democratisch verkozen politici**

Positief	Negatief
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité voor sociale dialoog kan gebruikt worden als tool voor meta-governance.</li> <li>• Partnerschap met EU heeft UEFA opener gemaakt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Europese Instellingen bleken in het verleden zeer vatbaar voor lobbywerk FIFA/ UEFA.</li> <li>• Beleid ging in het verleden teveel in de richting die FIFA/ UEFA wou.</li> <li>• Geen duidelijke objectieven voor meta-governance</li> </ul>

<sup>53</sup> Een voorbeeld hiervan zijn de soms exuberante schuldenbergen die voetbalclubs opbouwen. De Commissie kan de voetbalclubs niets opleggen, maar kan hen wel aanmoedigen om redelijker om te springen met hun uitgaven (Willis, 2010). Zo helpt de Commissie de UEFA voor clubs door een catalogus te creëren die de principes van “good governance” bundelt en conferenties te subsidiëren die de mogelijkheden voor het implementeren van een licentiesysteem onderzoeken (EC, 2007a).

### 7.3.2.2 Dimensie 2: Verankering in de ledenbasis van de deelnemende groepen en organisaties

Sørensen & Torfing (2009) geven volgende aandachtspunten die kunnen bij het meten van deze dimensie.

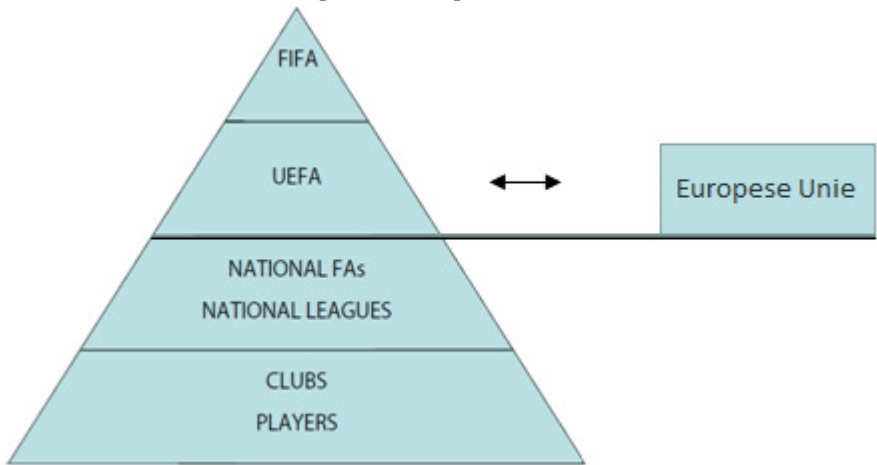
Democratic anchorage in participating groups and organizations can be measured by paying attention to the following norms:

- Network actors must advance claims to represent specific groups and/or organizations.
- The represented groups and/or organizations must be aware of these claims and accept their validity by constructing a 'we'-relationship to the representative(s).
- The represented groups and/or organizations must have the capacity and opportunity to critically evaluate how their interests and preferences are constructed and pursued by the representative(s).
- The representative(s) must be sensitive to criticism from the represented.

**Bron: Sørensen & Torfing, 2009, p. 289**

De internationale voetbalbonden FIFA en UEFA beweerden dat zij de organisaties zijn die alle belanghebbenden binnen de voetbalwereld vertegenwoordigen (Holt, 2007, p. 52). Deze visie werd in 2006 expliciet bevestigd in de Independent European Sport Review, waarin werd aangeraden om de bonden ook een officiële status te geven als vertegenwoordigers van de voetbalwereld (Eichberg, 2008, p. 2; Niemann & Brand, 2008, p. 93).

**Figuur 8: Gevolgen van de Independent European Sport Review voor het sport governance-netwerk van de Europese voetbalsport**



**Bron: aangepast van García, 2007b, p. 204**

Onder de koepel van de UEFA huizen echter verschillende stakeholders. In het oude, hiërarchische piramidenetwerk van de voetbalsport werden zij geacht om zich te schikken naar de reglementen en het beleid van de top van de piramide. De laatste jaren zien we de opkomst van enkele organisaties die de verschillende belanghebbenden in het piramidenetwerk vertegenwoordigen (zie supra; Holt, 2007). De EPFL en de ECA zijn de laatste jaren door de toegenomen commercialisering en de betrokkenheid van de EU in de voetbalsport machtige stakeholders geworden waar de UEFA noodgedwongen rekening mee moet houden. Deze organisaties hebben samen met de FIFPro een adviserende rol gekregen binnen de UEFA in de Professional Football Strategy Council en onder de koepel van de Europese Instellingen in een comité voor sociale dialoog.

**Figuur 9: Comité voor sociale dialoog in het Europese voetbal**

Werkgevers	Werknemers
EPFL	FIFPro
ECA	



De EPFL vertegenwoordigt de belangen van 23 aangesloten voetbalcompetities. Volgens haar statuten is het de EPFL door haar leden uitdrukkelijk toegestaan om deel te nemen aan een Europese sociale dialoog (Siekmann, 2006, p. 74). Over de representativiteit van de organisatie bestaat dus geen twijfel (Siekmann, 2006, p. 85). De EPFL en de UEFA ondertekenden een “memorandum of understanding” en de EPFL is ook lid van de Professional Football Strategy Council. De ECA is ontstaan vanuit de G-14, een organisatie die de belangen van de rijkste Europese clubs verdedigde. Na de ontbinding van de G-14<sup>54</sup> werd in 2008 de ECA opgericht. Deze organisatie vertegenwoordigt 144 clubs die lid zijn van elk van de 53 Nationale Voetbalbonden binnen de UEFA. Eén van de doelstellingen die de leden onderschrijven is het deelnemen aan een Europese sociale dialoog (ECA – Official Presentation, 2010). De ECA is onafhankelijk van de UEFA, maar werd door deze officieel erkend via het tekenen van een “memorandum of understanding” (UEFA, 2008). De FIFPro, tenslotte, beweert de wereldwijde vertegenwoordigende organisatie voor alle professionele voetballers te zijn. Deze bewering werd echter met name in de onderhandelingen over het nieuwe FIFA transfersysteem fel gecontesteerd (zie Punt 5.2.6).

Als we kijken naar het beleid in de voetbalsport sinds het Bosman-arrest, zien we dat vooral de belangen van de werknemers (de voetballers) niet altijd goed verdedigd werden. Het akkoord tussen de Commissie en de voetbalfederaties over de transferregels in het voetbal is hiervoor exemplarisch. Interne verdeeldheid belette de FIFPro een sterk standpunt in te nemen en aan het einde van de onderhandelingen was de druk vanuit de Europese Raad op de Commissie om snel tot een akkoord te komen zodanig groot dat de positie van de FIFPro ondermijnd werd. Er moest en er zou een snel akkoord komen, met of zonder de FIFPro. Uiteindelijk overtuigde de FIFA de FIFPro met een aantal toegevingen, waarop deze laatste akkoord ging met de nieuwe

---

<sup>54</sup> De FIFA de UEFA gingen akkoord om clubteams in de toekomst compenseren voor het afstaan van internationals voor een WK en EK. In ruil voor die beslissing hief de G-14 zich op (“FIFA en UEFA compenseren topclubs”, 15.01.2008).

transferregels. Hierdoor werden echter vooral haar leden uit de grotere competities tevreden gesteld (Dabscheck, 2003, pp. 97-102). Tijdens de onderhandelingen over de nieuwe transferregels werd bovendien steeds de legitimiteit van de FIFPro als vertegenwoordigers van alle voetballers in vraag gesteld. De wisselende houding van hun toenmalige voorzitter Gordon Taylor deed daar weinig goeds aan. Britse officials stelden dat de meeste Engelse voetballers nog nooit van de organisatie gehoord hadden terwijl andere syndicale organisaties voor voetballers als ProProf zelfs meldden dat FIFPro niet de universele vertegenwoordiger van spelers was (Irving, 2002, p. 713).

Tegenwoordig wordt de FIFPro door de UEFA erkend als de organisatie die de belangen van alle voetballers verdedigt. De andere stakeholders laten haar echter nog te vaak links liggen in onderhandelingen. De belangen van de UEFA sluiten bovendien nauwer aan bij deze van de clubs (Willis, 2010). Dit kan problematisch zijn, omdat de EPFL en de ECA beiden de facto de belangen van de clubs verdedigen (García, 2008, p. 266). Hierdoor worden de belangen van de voetballers verdedigd door een organisatie die binnen de het netwerk een minderheid vormt.

Tenslotte kunnen stellen dat voetballers na het Bosman-arrest meer macht hebben gekregen en meer verdienen, dankzij de toegenomen bewegingsvrijheid en de stijging van de salarissen (Vrooman, 2007, p. 315). Dit verklaart misschien het gebrek aan een groot protest tegen de transferregels vanwege de spelers, ondanks het feit dat deze mogelijk nog steeds in strijd zijn met het Europese mededingingsrecht. Toch dienen ook de belangen van de minder fortuinlijke voetballers verdedigd te worden. De belangen van de voetballers die door malafide makelaars verhandeld worden en aan hun lot worden overgelaten indien ze niet slagen in het Europese voetbal (Blanpain, 2008) bijvoorbeeld, zouden evenzeer verdedigd moeten worden. Deze mensen hebben echter niet de nodige middelen om zich te verenigen en hun stem te laten horen.

## **Conclusies en aanbevelingen**

Belanghebbenden die in het traditionele hiërarchische bestuur van het voetbal onderaan de piramide stonden hebben succesvol hun plaats opgeëist in het sport governancenetwerk. In dit netwerk zijn de belangen van de clubs echter oververtegenwoordigd ten nadele van deze van de spelers. We kunnen ons daarnaast afvragen of de FIFPro wel de belangen van alle voetballers verdedigt. In het verleden bleek dit alleszins niet het geval te zijn. Tijdens de onderhandelingen over het nieuwe transfersysteem na het Bosman-arrest kon de organisatie om diverse redenen de belangen van de spelers niet adequaat verdedigen. De interne verdeeldheid en het gebrek aan externe legitimiteit bleken te groot. Met het opstarten van de sociale dialoog in de voetbalsport onder de koepel van de EU en de officiële erkenning door de UEFA, gevolgd door hun opname in de Professional Football Strategy Council werd de externe legitimiteit van de FIFPro alvast versterkt. Ook lijkt de FIFPro de laatste jaren in elk geval rechtlijziger op te komen voor de arbeidsrechten van de spelers dan vroeger.<sup>55</sup> We concluderen dat het netwerk vroeger een duidelijke onvoldoende scoorde, maar nu op de goede weg lijkt. De oververtegenwoordiging van de belangen van de clubs ten nadele van de spelers in het netwerk vormt echter een gevaar. Tenslotte kan het interessant zijn om te onderzoeken in welke mate de FIFPro *tegenwoordig* de rechten van *alle* voetballers verdedigt.

**Tabel 7: Positieve en negatieve elementen voor Dimensie 2: Democratische verankering in democratisch verkozen politici**

<b>Positief</b>	<b>Negatief</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De FIFPro, EPFL en ECA hebben allen succesvol representatie in het netwerk geclaimd.</li> <li>• De laatste jaren verbetering externe legitimiteit FIFPro.</li> <li>• De FIFPro komt de laatste jaren consequenter op</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Te weinig “we-relatie” tussen voetballers en de FIFPro.</li> <li>• De FIFPro kwam bij onderhandelingen transfersysteem niet op voor verzuchtingen kleine associaties.</li> <li>• Vragen bij interne eensgezindheid FIFPro.</li> </ul>

<sup>55</sup> Zie bv. de artikels “FIFPro: ‘Van der Vaart weg voor niks’” (12.08.2009) en “FIFPro ziet houvast in zaak-Bernard” (23.03.2010).

voor arbeidsrechten  
spelers.

- Belangen voetbalclubs oververtegenwoordigd in het netwerk ten nadele van die van de spelers.

### 7.3.2.3 Dimensie 3: Verankering in een territoriaal gedefinieerde groep van burgers

Sørensen & Torfing (2009) geven volgende aandachtspunten die kunnen helpen bij het meten van deze dimensie.

Anchorage in a territorially defined citizenry can be measured by paying attention to the following norms:

- The tasks, remit and composition of a governance network must be fully visible to concerned publics.
- The governance network must produce regular narrative accounts that seek to justify its decisions, actions and results in the eyes of the broader citizenry.
- The network actors must engage in a constructive dialogue with those who are publicly contesting their decisions, actions and results.
- The governance network must display some level of responsiveness towards criticisms and alternative proposals raised in the public debate

**Bron: Sørensen & Torfing, 2009, p. 291**

De vergaderingen die binnen de FIFA/UEFA worden gehouden zijn niet open voor het grote publiek. Onderhandelingen tussen de Europese Instellingen en de FIFA/UEFA evenmin. Beslissingen die in het netwerk werden genomen volgden veelal na besloten onderhandelingen tussen de betrokken partijen, zonder dat er veel informatie werd vrijgegeven. Dit was vooral het geval in de onderhandelingen over het FIFA transfersysteem na het Bosman-arrest. Zo werd er zelfs, buiten het weten van de andere actoren, door de FIFA en de FIFPro een “geheim akkoord” gesloten (Irving, 2002,

p. 720, 722). Bovendien hanteert de UEFA tegenwoordig een proactieve lobbystrategie t.o.v. de Europese Instellingen vooraleer het een nieuwe regel invoert (zie Punt 5.2.11), wat de openheid van de onderhandelingsprocessen zeker niet ten goede komt. De Europese Commissie geeft wel verslagen uit van officiële samenkomsten, zoals het European Sport Forum, maar deze zijn zeer bondig. Bovendien zijn de door de EU gepubliceerde beleidsdoelstellingen te vaag.

De samenstelling van het governancenetwerk is niet zichtbaar voor het publiek. Interacties tussen de actoren lopen via verschillende fora: binnen het executive committee van de UEFA, het comité voor de sociale dialoog, het European Sport Forum en ongestructureerd via lobbywerk van de FIFA/UEFA.

De voetbalwereld heeft enorm veel macht. Journalisten die te kritisch waren voor het beleid of de beslissingen van de FIFA/UEFA werden in het verleden vaak gebannen van hun evenementen (Blanpain, 2008). Bovendien is voetbal zeer aantrekkelijk voor politici. Ze kunnen er stemmen mee winnen en ze willen bijvoorbeeld gezien worden tijdens de Wereldbeker of andere belangrijke evenementen. Mensen uit de voetbalwereld zijn zich terdege bewust van deze macht (García, 2007b, p. 208). Kritiek op het beleid of de beslissingen m.b.t. de voetbalsport werd daardoor in het verleden al te vaak genegeerd.

## **Conclusie en aanbevelingen**

Op deze dimensie scoort het netwerk een onvoldoende. De laatste jaren is er dankzij de invloed van de EU meer openheid gekomen in het governancenetwerk. De opkomst van nieuwe stakeholders zorgden ook voor meer ruimte voor kritiek. Toch blijft er nog een lange weg af te leggen. Beslissingen gebeuren nog al te vaak in zgn. “smoke-filled rooms” en er is te weinig ruimte voor public contestation (zie Punt 2.3).

**Tabel 8: Positieve en negatieve elementen voor Dimensie 3:  
Verankering in een territoriaal gedefinieerde groep van burgers**

<b>Positief</b>	<b>Negatief</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De laatste jaren meer openheid in het netwerk dankzij partnerschap UEFA-EU.</li> <li>• Nieuwe stakeholders worden machtiger: meer ruimte voor kritiek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netwerk niet volledig zichtbaar voor betrokkenen.</li> <li>• Besloten vergaderingen en onderhandelingen.</li> <li>• Zeer bondige verslagen van de EU + vage beleidsstatements</li> <li>• Zeer beperkte mogelijkheid tot public contestation.</li> </ul>

#### **7.3.2.4 Dimensie 4: Verankering in democratische regels en normen**

Sørensen & Torfing (2009) geven volgende aandachtspunten die kunnen helpen bij het meten van deze dimensie.

Democratic anchorage in democratic rules and norms can be measured by paying attention to the following norms:

- Inclusion and exclusion must be subject to ongoing negotiations, and these negotiations should result in explicit criteria for admittance that should be consistently applied.
- The degree of inclusion in governance networks should be a function of the intensity of the actors' affectedness, and the included actors should be able to influence the decisions made by the governance network.
- The deliberation within governance networks must be governed by a democratic ethos that ensures openness, agonistic respect, commitment to reach a rough consensus, and a relatively transparent decision-making process.
- Participation in the governance network must contribute to the enhancement of the political empowerment of the participating actors.
- The governance network must stimulate democratic innovation through selfreflexive and experimental processes.

**Bron: Sørensen & Torfing, 2009, p. 291**

Er zijn geen vastgelegde criteria voor opname of uitsluiting van netwerkactoren. De opname van de FIFPro in de onderhandelingen over het transfersysteem eind jaren '90 kwam er voornamelijk om toekomstige rechtszaken tegen het nieuwe systeem te vermijden. De EPFL en de ECA werden dankzij de commercialisering van het voetbal belangrijke stakeholders (Holt, 2007). De Europese Commissie moedigde in de White Paper on Sport echter wel de oprichting van een comité voor sociale dialoog in het Europese voetbal aan. Sociale partners die aan deze dialoog wensen deel te nemen moeten voldoen aan enkele algemene criteria.

- Relate to specific sectors or categories, and be organised at European level;
- Consist of organisations which are themselves an integral and recognised part of Member States' social partner structures, and have the capacity to negotiate agreements, and which are representative of several Member States;

– Have adequate structures to ensure their effective participation in the work of the committees.

**Bron: European Commission, 2007a, p. 60**

Een belangrijk normatief voorschrift voor deze dimensie is dat alle relevante actoren betrokken zijn in het governancenetwerk (zie Punt 7.2.4). De rol van de betrokken actoren mag vervolgens niet worden gemarginaliseerd. Met de sociale dialoog onder de koepel van de EU is er hieromtrent een belangrijke stap gezet, op voorwaarde dat de FIFPro de rechten van *alle* voetballers kan verdedigen en niet wordt omzeild door de andere actoren. Zoals gezegd in Punt 7.3.2.2 laten de andere stakeholders de FIFPro nog te vaak links liggen in onderhandelingen. De belangen van de UEFA sluiten bovendien nauwer aan bij deze van de clubs (Willis, 2010). Dit kan problematisch zijn, omdat de EPFL en de ECA beiden de facto de belangen van de clubs verdedigen (García, 2008, p. 266). Hierdoor worden de belangen van de voetballers verdedigd door een organisatie die binnen het netwerk een minderheid vormt.

De beslissingen die werden genomen in het netwerk gebeurden met het oog op het bereiken van een consensus. Zowel het akkoord over de nieuwe transferregels na het Bosman-arrest als dat over de gezamenlijke verkoop van de mediarechten voor de Champions League werden bv. voorafgegaan door lange onderhandelingen tussen de Commissie en de UEFA. Er moet wel worden opgelet dat *alle* actoren steeds betrokken worden in deze consensus.

De deelname aan het netwerk heeft zeker bijgedragen tot de politieke empowerment van de FIFPro. De betrokkenheid (al bleef deze in zekere mate beperkt) van de organisatie in de onderhandelingen inzake het nieuwe transfersysteem eind jaren '90 heeft zeker bijgedragen tot de versterking van de legitimiteit en de invloed van de organisatie. Het opstarten van de sociale dialoog in het Europese voetbal heeft hier nog verder toe bijgedragen.

De Europese Instellingen zien sport sinds het Verdrag van Amsterdam als een hulpmiddel voor een sociaal-cultureel beleid.



**Tabel 9: De sociaal-culturele rol van sport in Europa volgens de White Paper**

- A health-promotion role: sport is often associated with the improvement of the public health of European citizens. It can play a role in the treatment of obesity and other health-related disorders. In an ageing society physical activity can have a positive impact on the health of the elderly.
- An educational role: sport can help in a number of ways in the education and training of children, young people and adults. Alongside the purely physical aspects, the social and educational values of sport also play an essential role, e.g. learning to be part of a team and to accept the principle of fair play. The European Union proclaimed 2004 as the "European year of Education through Sport" (EYES).
- A social role: the vast network of clubs, associations and federations across Europe contributes to making sport the most important area of voluntary activity in Europe and provides a fertile ground for social inclusion.
- A recreational role: a Eurobarometer survey conducted in November 2004 showed that 38% of EU citizens practiced a sportive activity at least once a week.
- A cultural role: the Amsterdam Treaty Conference emphasised sport's role in forging identity and bringing people together.

**Bron: European Commission, 2007a, pp. 7-8.**

Via de “educational role”, de “social role” en de “cultural role” kan het netwerk bijdragen tot een democratische verbetering van de samenleving<sup>56</sup>. In dat opzicht ziet de EU het netwerk als een deel van een breder democratisch proces. Het netwerk faalt echter volledig in

---

<sup>56</sup> In zijn werk “Kan voetbal de wereld redden – Pleidooi voor ambiance & solidariteit!” laat Raf Willems (2004) bv. heel duidelijk zien welke belangrijke sociaal-educatieve taken beroepsvoetbalclubs vooral in Duitsland en Engeland op zich nemen om racisme en discriminatie, vreemdelingenhaat en sociale uitsluiting in de samenleving systematisch te bestrijden (Siekmann & Kirkilis, 2005).

het produceren van beleidsuitkomsten die sociale en politieke onrechtvaardigheid terugdringen. Het transfersysteem van de FIFA ligt aan de basis van vele vormen van sociale onrechtvaardigheid. Voetballers worden verhandeld als koopwaar en makelaars kunnen enorme sommen geld verdienen aan de transfers van spelers, wat een illegaal circuit van Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse voetballertjes heeft veroorzaakt (Blanpain, 2008). Tenslotte hebben de voetbalbonden zelf veel te weinig gedaan aan de verbetering van hun eigen democratische functioneren. De hiërarchische piramide van de voetbalsport is ronduit ondemocratisch (Siekmann, 2005) en hoewel deze stilaan tekenen van verval vertoont (zie supra), is hij nog grotendeels intact (Holt, 2007).

## **Conclusie en aanbevelingen**

Bij de beoordeling van deze dimensie weegt het falen in het produceren van beleidsuitkomsten die sociale en politieke rechtvaardigheid achteruitdringen zwaar door. Het netwerk heeft de problemen die het zelf (ongewild) veroorzaakte (corruptie, omkoping van scheidsrechters, gokschandalen, de rol van investeringsmaatschappijen, zwart geld, het gedrag van spelersmakelaars, de handel in jonge spelers, etc.) tot op heden niet kunnen oplossen. Het is duidelijk dat de bestrijding van de misstanden in de voetbalwereld die door de FIFA/ UEFA een bedreiging van buitenaf wordt geschetst, alleen een kans maakt indien de FIFA, de UEFA en nationale voetbalbonden intern hun zaken op orde hebben (Siekmann, 2005). Vandaar dat een verdere afbraak van het hiërarchisch bestuursmodel in de voetbalwereld –met het oog op het democratischer maken van de interne structuur van het hele netwerk- noodzakelijk is.

**Tabel 10: Positieve en negatieve punten voor dimensie 4: Verankering in democratische regels en normen.**

Positief	Negatief
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beslissingen in het netwerk gebeuren met het oog op een consensus.</li> <li>• Empowerment FIFPro.</li> <li>• Sociaal-cultureel sportbeleid EU draagt bij tot democratische verbetering van de samenleving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen vastgelegde criteria voor opname of uitsluiting in het netwerk.</li> <li>• Netwerk faalde volledig in het produceren van beleidsuitkomsten die sociale en politieke rechtvaardigheid achteruitdingen.</li> <li>• Hiërarchisch piramidenetwerk zorgt voor ondemocratische structuur bij voetballonden.</li> <li>• Gevaar voor marginalisering rol FIFPro</li> </ul>

## 7.4 Conclusie

Het netwerk scoort over de hele lijn matig tot onvoldoende, wat echter niet meteen verrassend te noemen is. Ten eerste werd de lat door Sørensen & Torfing zeer hoog gelegd (Sørensen & Torfing, 2009, p. 294). Ten tweede kunnen we niet verwachten dat een netwerk op alle punten hoog scoort, maar we kunnen het model wel gebruiken als een indicator van probleempunten en positieve ontwikkelingen. Belangrijk zijn dus niet zozeer de scores die het netwerk op elk van de dimensies kreeg, maar wel de positieve en negatieve punten die we voor elke dimensie konden vaststellen. Aan de hand van deze punten kunnen we oplossingen om de democratische verankering van het netwerk te versterken aanreiken.

Opvallend is dat het netwerk in zijn oude vorm, nl. het hiërarchische piramidemodel, over de ganse lijn een totale onvoldoende zou scoren. De positieve punten m.b.t. elke dimensie houden dan ook vooral verband met de evolutie van het

piramidemodel naar een governancenetwerk. Deze evolutie is dus zeer positief en zet zich bovendien nog altijd verder, zoals we in Hoofdstuk 6 hebben kunnen vaststellen. De betrokkenheid van de Europese Unie heeft het netwerk en de interne werking van de UEFA transparanter en democratischer gemaakt (García, 2007a, p. 218). Daarnaast zorgde de aanwezigheid van de EU in sportzaken voor een nieuw toevluchtsoord voor ontevreden stakeholders, die zo hun macht konden versterken. Op die manier fungeerde de EU als een soort katalysator voor de groeiende macht van de onder invloed van de commercialisering opkomende belangengroepen binnen de Europese voetballerij (zie Punt 6.3; García, 2008, p. 262). Bovendien zorgt het sociaal-culturele sportbeleid van de Europese Unie ervoor dat de voetbalsport meer wordt aangewend om de maatschappij democratischer te maken. Tenslotte vormt het comité voor de sociale dialoog een forum dat uitstekend kan worden gebruikt als *meta-governance tool*.

Er zijn echter nog veel punten waar het netwerk ondermaats scoort. De stakeholders binnen de UEFA hebben slechts een adviserende rol. Bovendien blijft de UEFA de organisatie die de beste toegang heeft tot de Europese Instellingen (zie Punt 5.3). Dit zorgt voor een onevenwicht binnen het netwerk. De rol van de FIFPro dreigt gemarginaliseerd te worden. De UEFA staat in het algemeen aan de kant van de clubs, die door de ECA en de facto ook de EPFL worden verdedigd. De belangen van de spelers worden in het netwerk dus verdedigd door een minderheid. Bovendien is de FIFPro er nog niet in geslaagd om een “wij-relatie” te creëren met de spelers -aan het begin van deze eeuw hadden de meeste Engelse spelers bijvoorbeeld nog nooit gehoord van de organisatie. Het gebrek aan protest tegen het transfersysteem -dat mogelijk nog altijd in strijd is met het Gemeenschapsrecht- vanuit de spelersgemeenschap is hiervoor exemplarisch.

Daarnaast is er nog steeds een gebrek aan mogelijkheden tot *public contestation*. Alternatieve beleidsideeën vinden hun weg niet tot binnen het netwerk of worden niet in overweging genomen. Journalisten die in het verleden te kritisch waren voor het beleid van de internationale voetbalbonden werden vaak gebannen (Blanpain, 2008). Voorstellen vanuit de academische

wereld om bv. transfervergoedingen in verhouding tot de resterende looptijd van het contract in te voeren (Blanpain in Jacobs, 01.08.2010, p. 69) werden nooit au sérieux genomen.

Tenslotte faalt het netwerk –ondanks het sociaal-culturele sportbeleid van de EU- compleet in het voortbrengen van een beleid dat sociale en politieke rechtvaardigheid terugdringt. Het transfersysteem in het voetbal ligt bijvoorbeeld aan de basis van zeer veel sociale onrechtvaardigheid.

We kunnen besluiten met de vaststelling dat het netwerk dankzij zijn transformatie in een sport governancenetwerk beter scoort in het democratic anchorage model van Sørensen & Torfing (2007) dan het geval zou geweest zijn zonder die transformatie. De processen die hebben geleid tot deze verandering werken nog altijd door (zie Hoofdstuk 6), waardoor het netwerk in de toekomst naar alle waarschijnlijkheid nog beter zal scoren. Maar deze verdere transformatie van het netwerk zal op zichzelf niet volstaan om het netwerk goed te laten scoren op de democratic anchorageschaal. De problemen gerelateerd aan de FIFPro, het gebrek aan mogelijkheden tot public contestation en de vele misstanden in het voetbal waaronder de mensenhandel in jonge voetballertjes bijvoorbeeld, zijn acute problemen die los staan van de positieve ontwikkeling van het netwerk.

## 8. Algemeen besluit

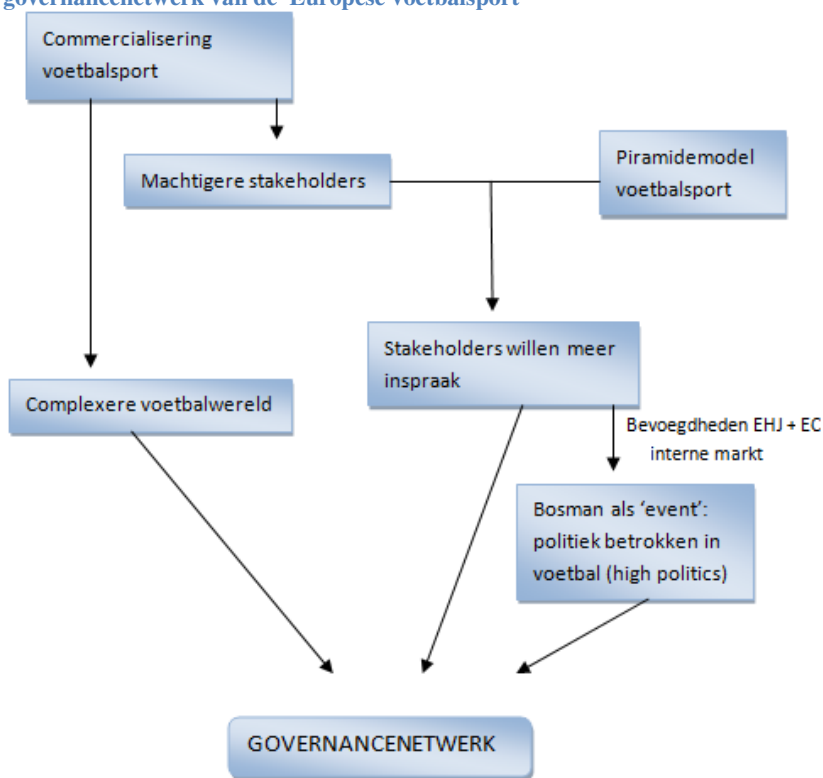
In deze Masterproef werd allereerst gewezen op het ontstaan van sport governancenetwerken. Door het toenemende commerciële karakter van de professionele sportbeoefening werd de autonomie van de sportorganisaties steeds meer in vraag gesteld. Dit leidde ertoe dat politieke instanties begonnen rivaliseren, wedijveren en samenwerken met de GSO's, waardoor er sport governancenetwerken ontstonden (Crocì & Forster, 2006). In de context van de Europese voetbalsport zien we dat er na het Bosman-arrest in 1995 een soort gedwongen governancenetwerk ontstond tussen de UEFA en de Europese Unie. Dit *sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport* is verantwoordelijk voor het besturen van 's werelds populairste sport in Europa. We hebben gezien dat het beleid dat het voortbrengt zeer grote sociaaleconomische gevolgen kan hebben. Desondanks wordt het in de wetenschappelijke literatuur nauwelijks beschreven. Om die reden besloot ik het te onderzoeken.

De algemene ontstaansoorzaak van het sport governancenetwerk vanuit een langetermijnperspectief is de steeds toenemende commercialisering van de voetbalsport, versneld door een veranderend Europees medialandschap begin jaren '90 en een toegenomen merchandising (zie Punt 5.3; Andreff & Staudohar, 2000; Holt, 2007, p. 51; Szymanski, 2007, p. 200). Deze zette twee mechanismen in gang. Ten eerste zorgde het voor machtigere stakeholdersorganisaties (ECA, EPFL en FIFPro) die niet tevreden waren met hun gebrek aan inspraak in het hiërarchische piramidemodel van de voetbalsport. Deze organisaties hebben tegenwoordig (een beperkte) inspraak in het bestuur van het (Europese) voetbal. Daarnaast zorgde het Bosman-arrest voor de definitieve (gedwongen) betrokkenheid van de EU in de voetballeerij, waardoor de stakeholders in de voetbalwereld een nieuw forum kregen dat ze konden aanspreken wanneer ze het niet eens waren met het beleid van de internationale voetbalbonden (García, 2008, p. 262).

Een tweede mechanisme dat de commercialisering van de voetbalsport in gang zette, is het complexer worden van de

voetbalwereld. Deze ontwikkeling kan gespiegeld worden aan de toegenomen complexiteit van de veranderende samenleving van waaruit de traditionele governancenetwerken ontstonden (Holt, 2007).

**Figuur 10: De factoren die leiden tot het ontstaan van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport**



Vooraf de relatie tussen de UEFA en de Europese Instellingen vertoont veel overeenkomsten met die van actoren in een traditioneel governancenetwerk. Het in rekening brengen van de stakeholdersorganisaties ECA, EPFL en FIFPro in het sport governancenetwerk leverde echter veel verschilpunten op in de

vergelijking van het netwerk met de traditionele governance-netwerken zoals we zien in tabel 4.

**Tabel 11: Vergelijking van het sport governance-netwerk van de Europese voetbalsport met de traditionele governance-netwerken**

Punt	Overeenkomsten	Verschillen
1: <i>“A relative stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors”</i>	Is het geval voor de relatie UEFA – EU.	Is niet het geval voor relatie UEFA – FIFPro, ECA en EPFL
2: <i>“who interact through negotiations”</i>	Klopt, in het bijzonder voor de UEFA en de EU.	Niet alle actoren altijd betrokken bij die onderhandelingen.
3: <i>“which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework”</i>	Klopt, maar...	Verschillende geïnstitutionaliseerde kaders met verschillende regulerende, normatieve, cognitieve en imaginaire aspecten.
4: <i>“that to a certain extent is self-regulating and which contributes to the production of public purpose within or across particular policy areas”</i>	Formele autoriteit is niet bij machte om het netwerk sterk te reguleren.	De UEFA zorgt waarschijnlijk voor een teveel aan regels en procedures binnen het netwerk.

Door de toenemende complexiteit van de voetbalwereld en het onvermogen van de traditionele bestuursorganen van de voetbalsport om deze via verticale machtsuitoefening efficiënt te besturen (Holt, 2007) kan echter verwacht worden dat de stakeholders in de toekomst een steeds sterkere, horizontale rol zullen krijgen in het netwerk. Hierdoor komt het traditionele piramidemodel van de voetbalsport, dat sinds 2007 bovendien niet langer wordt onderschreven door de Europese Commissie (EC,



2007a) en (EC, 2007b), steeds meer in verval (zie figuur 3) en evolueert het sport governance-netwerk van de Europese voetbalsport steeds meer naar een netwerk dat dezelfde kenmerken heeft als een traditioneel governance-netwerk.

De toepassing van het *democratic anchorage-model* van Sørensen & Torfing (2007) toonde aan dat dit een goede evolutie is. Het netwerk scoorde over de hele lijn matig tot zwak, maar de positieve punten m.b.t. elke dimensie hielden vooral verband met de evolutie van het piramidemodel naar een governance-netwerk. Deze evolutie heeft zich zoals gezegd nog niet helemaal uitgekristalliseerd, waardoor we kunnen verwachten dat de stakeholders in de voetballerij een belangrijker rol zullen krijgen in de toekomst en het netwerk een sterkere democratic anchorage en bijgevolg ook een grotere democratische legitimiteit zal krijgen. Maar zoals gezegd zal de verdere evolutie van het netwerk op zichzelf niet volstaan om de democratische legitimiteit ervan op een aanvaardbaar niveau te brengen.

De democratische legitimiteit van het netwerk kan, afgaande op de toepassing van het democratic anchorage-model, in de eerste plaats versterkt worden door de belangenorganisaties een belangrijker rol te geven. Hierbij moet echter rekening worden gehouden met de kwetsbare positie van de FIFPro. De EPFL en de ECA verdedigen beiden de facto de belangen van de voetbalclubs, terwijl de UEFA ook eerder geneigd is deze belangen te verdedigen. Bovendien geeft het European Sport Forum de andere stakeholders de kans om onderhandelingen met de FIFPro te ontlopen. Het lijkt mij dus een goed idee om de relaties tussen alle belanghebbenden op Europees niveau te formaliseren. Dit geeft de EU de kans om aan meta-governance te doen, terwijl alle belanghebbenden uit de voetbalwereld zeker zijn van hun stem in het beleid.

Die grotere macht voor stakeholders hoeft echter niet te betekenen dat de rol van de UEFA uitgespeeld is. De onderlinge verwevenheid van de voetbalwereld verzekert ten eerste de belangrijke rol voor dat de nationale voetbalbonden, de UEFA en ook de FIFA in de toekomst. Daarnaast verzekert de UEFA haar centrale rol in het Europese voetbal door haar commerciële en sportieve controle over de Champions League, het belangrijkste

wereldwijde voetbaltornooi voor clubs (King, 2004; Holt, 2007, pp. 59-61). Verder kan de organisatie een belangrijke rol hebben in de regulering van de competities door normen op te trekken waar iedere club zich aan moet houden (door bv. te werken met licentiesystemen). Hiertoe is de EU niet in staat omdat het niet de bevoegdheden heeft om de wetten van haar lidstaten te harmoniseren en bovendien niet mag raken aan de specificiteit van de sport. Tenslotte is de UEFA de enige stakeholder in het Europese voetbal die de bredere belangen van het voetbal in zijn geheel kan verdedigen. Het is bv. zeer onwaarschijnlijk dat de andere stakeholdersorganisaties maatregelen zouden treffen om de competitieve balans tussen de Europese clubs te bevorderen of om de ontwikkeling van de eigen jeugd in clubs te bevorderen.

Persoonlijk zie ik een soort van op Europees niveau geformaliseerde governancestructuur als ideaalmodel voor de versterking van de democratische legitimiteit van het sport governancenetwerk van de Europese voetbalsport. Hierin verdedigt de UEFA de bredere belangen van het Europese voetbal. De Europese Unie coördineert en rapporteert<sup>57</sup> (cfr. Punt 7.3.2.1), biedt een geformaliseerd onderhandelingskader (cfr. Punt 7.3.2.2) en let er ten eerste op dat de beleidsuitkomsten in lijn liggen met de publieke wil (cfr. Punt 7.3.2.1) en ten tweede dat het beleid dat geproduceerd wordt geen sociale en politieke ongelijkheid veroorzaakt (cfr. Punt 7.3.2.4). Samen met de UEFA bepalen zij de doelstellingen voor hun beleid (cfr. Punt 7.3.2.1), waardoor de ambtenaren in de Commissie duidelijke beleidsinstructies krijgen (cfr. Punt 7.2.1). De ECA, de EPFL en de FIFPro, tenslotte, verdedigen als autonome organisaties de belangen van de werkgevers en werknemers.

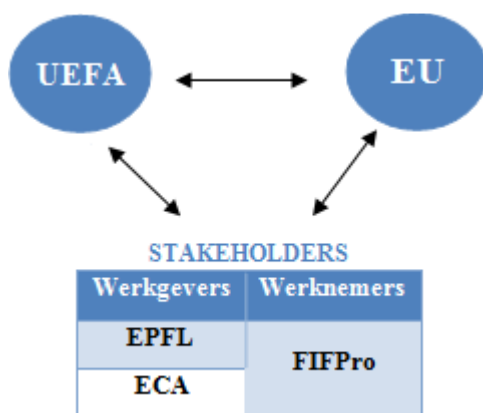
De hiërarchische piramidestructuur van de UEFA is in dit ideaalmodel helemaal verdwenen. Het is niet meteen duidelijk welke rol er in dit netwerk weggelegd is voor de FIFA. De UEFA moet in elk geval de reguleringen van de FIFA overnemen, maar deze moeten wel overeenkomen met het Europees Gemeenschapsrecht. Op een of andere manier zou de mondiale

---

<sup>57</sup> De Commissie heeft coördinerende en ondersteunende bevoegdheden m.b.t. sport (Rogulski & Miettinen, 2009, p. 246; EUROPA – Treaty of Lisbon, 2010, artikel 165).

organisatie dus best betrokken worden in het netwerk. Tenslotte is het zeer belangrijk dat de mogelijkheid bestaat tot *public contestation* van het beleid van dit netwerk. Hier schiet het netwerk in zijn huidige vorm nog te vaak te kort. De voorgestelde ideaalstructuur zou alvast voor een grotere openheid zorgen, maar dit volstaat op zich niet. De actoren in het netwerk moeten zelf openstaan voor alternatieve beleidsvoorstellen en kritiek op hun beleid.

**Figuur 11: voorstel voor ideaalmodel voor sport governance netwerk van de Europese voetbalsport**



Dit netwerk zou mijns inziens bovendien veel beter in staat zijn om de wantoestanden in het voetbal -corruptie, omkoping van scheidsrechters, gokschandalen, de rol van investeringsmaatschappijen, de handel in jonge voetballertjes, zwart geld, het gedrag van spelersmakelaars- efficiënt te bestrijden. In de huidige structuur van de voetbalsport wordt nog teveel unilateraal bestuurd (Holt, 2007), waardoor de problemen die ingebed zijn in een complexe voetbalwereld niet goed kunnen worden aangepakt. Dankzij de veel grotere autonomie van de EPFL, ECA en FIFPro, het verdwijnen van de ondemocratische structuren van het piramidemodel, de intensieve samenwerking met de EU en het feit

dat de UEFA zich enkel moet concentreren op de bredere belangen van de voetbalsport kunnen de wantoestanden effectief en efficiënt worden bestreden. Op die manier is iedereen in de voetbalwereld gebaat bij een grotere democratische legitimiteit van het sport governance netwerk van de Europese voetbalsport en niet in het minst de miljoenen fans, waartoe ik mezelf reken.

## Referenties

- Andreff & Staudohar (2000). The Evolving European Model of Professional Sports Finance. *Journal of Sports Economics*, 1(3), pp. 257-276.
- Arnaut, J. (2006). *Independent European Sport Review 2006*. [10 maart 2010, José Luis Arnaut: <http://www.independentfootballreview.com>].
- Belet, I. (2007). *Voetbal (vragen en antwoorden)*. [25 maart 2010, Ivo Belet: <http://www.ivobelet.eu/nl/press/232/voetbal-vragen-en-antwoorden.html>].
- BBC SPORT (15.01.2008). *G14 to disband after compromise*. [25.04.2008, BBC SPORT: <http://news.bbc.co.uk/sport2/hi/football/europe/7190186.stm>].
- Blanpain, R. (2008). *Wat kan ik voor u doen*. Brugge: Vanden Broele, pp. 159-163.
- Blanpain, R. & Colucci M. (2006). The European Social Dialogue in Sports in: G. Di Cola (Red.), *Beyond the Scoreboard. Youth employment opportunities and skills development in the sports sector* (pp. 105-112). Geneva: ILO.
- Boniface, P. (1998). Football as a factor (and a reflection) of international politics. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 33(4), pp. 87-98.
- Chaplin, M. & Harte, A. (28.05.2007). Congress Approves Statute Changes. *UEFA.com* [08.05.2010, UEFA: <http://www.uefa.com/uefa/keytopics/kind=64/newsid=544172.html>].
- Croci, O & Forster, J., (2006). Sport and Politics: The Question of Legitimacy of International Sport Organizations, *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego: USA Online*. [25.02.2010, allacademic: [http://www.allacademic.com/meta/p100098\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p100098_index.html)].
- Dabscheck, B. (2003). International Unionism's Competitive Edge: FIFPro and the European Treaty. *Industrial Relations*, 58(1), pp. 58-108.
- Dekker, P. (2001). *Civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Dimitrakopoulos, D. G. (2006) More than a Market? The Regulation of Sport in the European Union. *Government and Opposition*, 41 (4), pp. 561-580.
- Dougan, M. (2008). The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *Common Market Law Review* 45(3), pp. 617-703.
- Dunning, E.(1999) *Sport Matters: Sociological Studies of Sport, Violence and Civilisation*, London: Routledge, 281 p.
- Drolet, J. C. (2006). Extra Time : Are the New FIFA Transfer Rules Doomed? *International Sports Law Journal*, (1-2), pp. 66-74.
- ECA – Official Presentation (2010). [04.05.2010, ECA: <http://www.ecaeurope.com/Default.aspx?id=1085058>].
- Edelenbos, J., Steijn, B. & Klijin, E. (2010). Does Democratic Anchorage Matter?: An Inquiry Into the Relation Between Democratic Anchorage and Outcome of Dutch Environmental Projects. *The American Review of Public Administration*, 40(1), pp. 46-63.
- EUROPA – Press Releases (01.07.2008). Footballers and employers launch new EU forum for social dialogue, (IP/08/1064 ). [20.04.2010, EUROPA: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1064>].
- EUROPA – Treaty of Lisbon (2010). Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, (C 306). [28 maart 2010, EUROPA: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm)].
- Europese Commissie Directoraat-Generaal IV Mededinging (1998). Points of Objection of the Commission, versus FIFA with respect to Article 85 of the EC-Treaty (IV/36.583).
- Europese Commissie (1999). *The Helsinki Report on Sport, Report from the European Commission to the European Council with a view to safeguarding current sports structures and maintaining the social function of sport within the Community framework*. COM (1999) 644 final, 10 December.
- European Commission (2007a). *The EU and Sport: Background and Context*, Accompanying document to the White Paper on Sport. SEC (2007) 935, 11 July 2007. [04.05.2010, European Commission: [http://ec.europa.eu/sport/white-paper/doc/dts935\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/sport/white-paper/doc/dts935_en.pdf)].
- European Commission (2007b). *White Paper on Sport*. COM (2007) 391 final, 11 July 2007. [02.02.2010, European Commission:

- [http://ec.europa.eu/sport/white-paper/doc/wp\\_on\\_sport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/sport/white-paper/doc/wp_on_sport_en.pdf)].
- European Parliament (2007). *Resolution of the European Parliament on the Future of Professional Football in Europe*, Rapporteur: Ivo Belet (A6-0036/2007, 29 March 2007). [21.04.2010, European Parliament: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0100&language=EN&ring=A6-2007-0036>].
- Europese Unie (10.11.1997). Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijhorende akten. *Publicatieblad van de Europese Unie*, (C 340).
- Europese Unie (10.03.2001). Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten. *Publicatieblad van de Europese Unie*, (C 80/1).
- Europese Unie (09.05.2008). Geconsolideerde versie van het Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. *Publicatieblad van de Europese Unie*, (C 115), Artikel 165.
- Edelenbos, J., Steijn, B. & Klijn, E. (2010). Does Democratic Anchorage Matter?: An Inquiry Into the Relation Between Democratic Anchorage and Outcome of Dutch Environmental Projects. *The American Review of Public Administration*, 40(1), pp. 46-63.
- Eichberg, H. (2008). *Pyramid or Democracy in Sports? Alternative Ways in European SportsPolicies*. [20.03.2010, College of Physical Education Suwon University: [http://www.isdy.net/pdf/eng/national\\_07.pdf](http://www.isdy.net/pdf/eng/national_07.pdf)].
- Feess, E. & Muehlheusser, G. (2002). Economic Consequences of Transfer Fee Regulations in European Football, *European Journal of Law and Economics*, 13(3), pp. 221-237;
- FIFA (2007). FIFA Statutes, Edition 207. [16.03.2010, FIFA: [http://www.fifa.com/mm/document/affederation/federation/fifa\\_statutes\\_0719\\_en\\_f14479.pdf](http://www.fifa.com/mm/document/affederation/federation/fifa_statutes_0719_en_f14479.pdf)].
- FIFA en UEFA compenseren topclubs (15.01.2008). In *Mediargus* [Dbase]. Bern: ANP.

- FIFPro: “Van der Vaart weg voor niks” (12.08.2009). [01.05.2010, Het Parool:  
<http://www.parool.nl/parool/nl/11/SPORT/article/detail/258311/2009/08/12/FIFPro-Rafael-van-der-Vaart-voor-niks-weg.dhtml>].
- FIFPro ziet houvast in zaak-Bernard (23.03.2010). [01.05.2010, Voetbal International: <http://www.vi.nl/Nieuws-item/177901/FIFPro-ziet-houvast-in-zaakBernard.htm>].
- FIFPro (2010). *FIFPro*. [10 april 2010, FIFPro: <http://www.fifpro.org/about>].
- Foster, K. (2000). European law and football: Who's in charge?. *Soccer & Society*, 1(1), 39-51
- Fox, C. J. & Miller, H. T. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse* Thousand Oaks, CA: Sage.
- Fung, A. & Wright, E. O., eds. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (Real Utopias Project Series vol. IV). London: Verso.
- García, B. (2007a). From regulation to governance and representation: agenda-setting and the EU's involvement in sport, *Entertainment and Sports Law Journal*, 5(1).
- García, B. (2007b). UEFA and the European Union: From Confrontation to Cooperation, *Journal of Contemporary European Research*, 3(3), pp. 202-223.
- García, B. (2008). *The European Union and the Governance of Football: A Game of Levels and Agendas* [Doctoraatsthesis]. Loughborough: Loughborough University.
- García, B. (2009). Sport governance after the White Paper: the demise of the European model?, *International Journal of Sport Policy*, 1(3), pp. 267-284.
- Healy, P. (2003). Transforming governance: challenges of institutional adaption and a new politics of space (working paper).
- Hirst, P. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance* Cambridge: Polity Press.
- Hof van Justitie van de EU (15.12.1995). Zaak C-415/93 [10.03.2010, EUR-Lex: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61993J0415&lg=nl](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61993J0415&lg=nl)].
- Holt, M. (2007). The Ownership and Control of Elite Club Competition in European Football. *Soccer & Society*, 8(1), pp. 50-67.



- Irving, J. (2002). Red Card: The Battle over European Football's Transfer System [comments]. *University of Miami Law Review*, 56(3), pp. 667-726.
- Hopquin, B. (25.12.1995). Bruxelles presse l'UEFA de se soumettre a l'arret Bosman . *Le Monde*, z.p.
- Jacobs, H. (01.08.2009). "Blanpain pleit voor meer financiële transparantie" in *De Standaard*, p. 69.
- Jessop, B. (2000). The Network Society, New Forms of Governance and Democratic Renewal. Ongepubliceerde paper, Center for Offentlig Organisation og Styning, Copenhagen.
- King, A. (2004). The New Symbols of European Football, *International Review for the Sociology of Sport*, 39(3), pp. 323-336.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2000). "Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions", in Heffen, O. V., Kickert, W. J. M. & Thomassen, J. A., eds, *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: Public private controversies*. London: Routledge
- Klijn, E. H. & Kopperjan, J. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-society Interactions*. London: Sage.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mouffe, C. (1993). *The Return of the Political*. London: Verso.
- Niemann, A. & Brand, A. (2008). The impact of European integration on domestic sport: The case of German football. *Sport in Society: Cultures, Commerce, Media, Politics*, 11(1), pp. 90-106.
- Poorter, M. (2005). *Democratische legitimiteit van governance networks* [Licentiaatsthesis]. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Parrish R (2003a). *Sports law and policy in the European Union*. Manchester: Manchester University Press.
- Parrish, R. (2003b). The Birth of European Union Sports Law, *Entertainment Law*, 2(2), pp. 20-39.
- Parrish, R. (2003c). The politics of sports regulation in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp. 246–262.

- Princen, S. & Rhinard, M. (2006). Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 13(7) pp. 1119-1132.
- Raad van de Europese Unie (1998). Conclusies, nr. 95 en 96, Europese Raad van Wenen, 11-12 december.
- Raad van de Europese Unie (2000a). Declaration on the specific characteristics of sport and its social function in Europe, of which account should be taken in implementing common policies, (C 80).
- Raad van de Europese Unie (2000b). Nice European Council, 7-9 December. [28 maart 2010, Raad van de Europese Unie: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm)].
- Rogulski, A. & Miettinen, S. (2009). The EU and sport: the implementation of the White Paper on Sport and future prospects. *International Journal of Sport Policy*, 1(3), pp. 245-251.
- Rose, N. (1996). Governing “Advanced” Liberal Democracies, in Barry, O. A. T. & Rose, N., eds, *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Siekman, R. (03.11.2005). Voetbal gedijt vooral met goed bestuur. *NRC Handelsblad*. [4.05.2010, T.M.C. Asser Instituut: [http://www.asser.nl/default.aspx?site\\_id=11&level1=13910&level2=13974&level3=&textid=36468](http://www.asser.nl/default.aspx?site_id=11&level1=13910&level2=13974&level3=&textid=36468)].
- Siekman, R. (2006). Study into the possible participation of EPFL and G14 in a social dialogue in the European Professional Football Sector. *The International Sports Law Journal*.
- Siekman, R. & Kirkilis, V. (2005). “Sportartikel” in Grondwet biedt basis voor Europees sportbeleid. [04.05.2010, T.M.C. Asser Instituut: [http://www.asser.nl/default.aspx?site\\_id=11&level1=13910&level2=13974&level3=&textid=36311](http://www.asser.nl/default.aspx?site_id=11&level1=13910&level2=13974&level3=&textid=36311)]
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2003). Network Politics, Political Capital and Democracy, *International Journal of Public Administration* 26(1).
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2004). *Making Governance Networks Democratic*. Working Paper 2004:1. Roskilde: Centre for Democratic Network Governance.
- Sørensen, E. and Torfing, J. (2005). *The Democratic Anchorage of Governance Networks*. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), pp. 195–218.

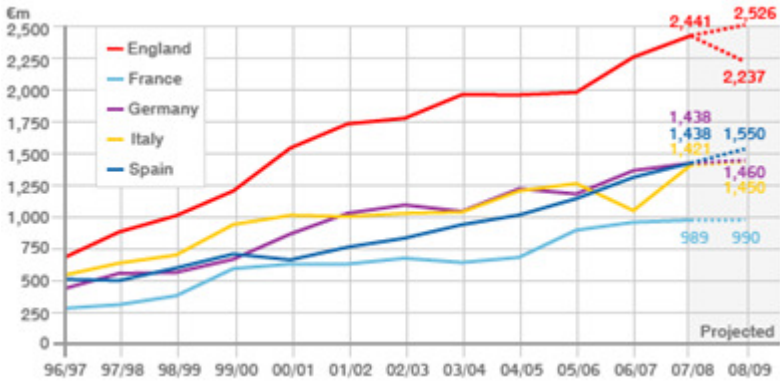
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance, *Public Administration*, 87(2), pp. 234-258.
- Sports in Europe – The Nice Declaration (2010). [10-04-2010, Sports in Europe: [http://www.sport-in-europe.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=51&Itemid=146](http://www.sport-in-europe.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=146)].
- Stoker, G. (1998) Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), pp. 17-28.
- Sugden, J.; Tomlinson, A. & Darby, P. (1998). FIFA versus UEFA in the Struggle for the Control of World Football. In Brown, A. (Red.), *Fanatics! Power, Identity and Fandom in Football* (pp. 11-31). London: Routledge. (London: Routledge).
- Sugden, J. (2002). Network Football. In Sugen, J. & Tomlinson, A. (Reds.), *Power games* (pp. 61-80). London: Routledge.
- Szymanski, S. (2006). The future of football in Europe. In Placido Rodriguez, Stefan Kesenne, and Jaume Garcia (reds.), *Sports Economics After Fifty Years: Essays in Honour of Simon Rottenberg* (pp. 191-210). Oviedo: University of Oviedo.
- The Business of Soccer (2005) In *BERA: Business & Economics Research Advisor* [Dbase]. Washington: Library of Congress.
- Torfing, J. (2005). Governance network theory: towards a second generation. *European Political Science*, 4(1), pp. 305-315.
- Treaty of Lisbon. (2010). [24.04.2010, EUROPA: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm)]
- UEFA (2004). *UEFA 50 Years, the Jubilee Book (Vol. 1)*. Nyon: UEFA.
- UEFA (21.04.2005). Homegrown Plan Wins Approval. [25.04.2008, UEFA.com: <http://www.uefa.com/uefa/news/Kind=128/newsId=297230.html>]
- UEFA (11.10.2007). *Memorandum of understanding between the UEFA and the FIFPRO*. [02.05.2010, UEFA: [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/Others/601340\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/Others/601340_DOWNLOAD.pdf)].
- UEFA (21. 01.2008). *Memorandum of understanding between the UEFA and the ECA*. [02.05.2010, UEFA: [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/88/17/82/881782\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTopics/88/17/82/881782_DOWNLOAD.pdf)].
- UEFA (24.03.2009). *Memorandum of understanding between the UEFA and the EPFL*. [02.05.2010, UEFA:

- [http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTo pics/88/17/84/881784\\_DOWNLOAD.pdf](http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefa/KeyTo pics/88/17/84/881784_DOWNLOAD.pdf)].
- Van den Bogaert, S. (april 2006). Sport in the European Constitution: All Sound and No Fury? Maastricht Faculty of Law Working Paper No. 2005-8. [15.02.2010, Maastricht Faculty of Law: <http://ssrn.com/abstract=977456>].
- van Kersbergen, K. & van Waarden, F. (2004). “Governance” as a Bridge Between Disciplines, *European Journal of Political Research*, 43(2), 143–71.
- Verslag van de Europese Commissie aan de Europese Raad (10.12.1999). *Het verslag van Helsinki over Sport*, Com(1999) 644 final.
- Vrooman, J. (2007). Theory of the Beautiful Game: The Unification of European Football., *Scottish Journal of Political Economy*, 54(3), pp. 314-354.
- Weatherill, S. (2003). “Fair play please!”: Recent developments in the application of EC law to sport, *Common Market Law Review*, 40(1), pp. 51-93.
- Weatherill, S. (2009). The White Paper on sport as an exercise of ‘better regulation’. In: R. Parrish, S. Gardiner and R. Siekmann, eds. *EU, sport, law and policy: regulation, re-regulation and representation*. The Hague: TMC Asser Press, pp. 101–114.
- Willis, A. (24.04.2010). Lisbon Treaty may give footballer a headache. *EUobserver*. [30.04.2010, EUobserver: <http://euobserver.com/9/29898>].
- Blanpain, R. (2008). *Wat kan ik voor u doen*. Brugge: Vanden Broele, pp. 159-163.
- Willems, R. (2004). *Kan voetbal de wereld redden? Een pleidooi voor ambiance en solidariteit*. Antwerpen: Houtekiet, 448p.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

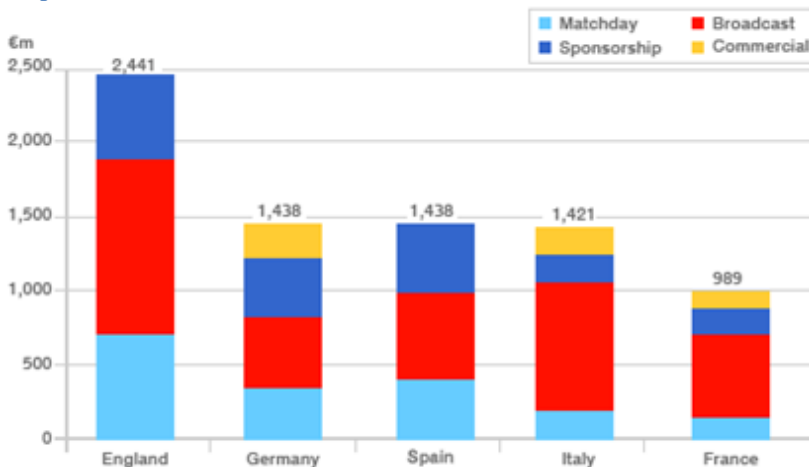
# ANNEX

## Financiële evolutie in het Europese voetbal

Figuur 12: Evolutie in inkomsten van de grootste 5 Europese competities van '96/'97 tot '08/'09



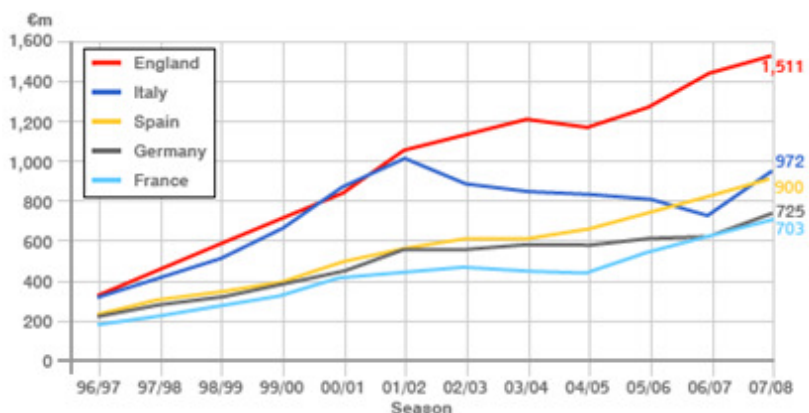
**Figuur 13: Classificatie van inkomsten van de clubs uit de 5 grootste Europese competities**



**LEGENDE**

- Matchday: Inkomsten uit ticket- en abonnementenverkoop
- Broadcast: Inkomsten uit verkoop van televisie- en radiorechten
- Sponsorship: Sponsoring op shirts en rond de voetbalstadia
- Commercial: Voornamelijk merchandising

**Figuur 14: evolutie van de loonkost voor de grootste 5 Europese competities van '96/'97 tot '08/'09**



Bron: BBC NEWS (2008). *Europe's football finances 2007/08*.

[02.05.2010, BBC: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8081000.stm>]



