

Scriptie Financieel Recht LLM

Begeleider: prof. mr. R. P. Raas

Student: Mees Knol

Aantal woorden: 15789 (excl. voetnoten, literatuurlijst en voorwoord).



Doelpunt of doolhof? Een praktische verkenning van het AML/CFT-pakket op professionele voetbalclubs.

Voorwoord

Met het schrijven van deze scriptie komt er een einde aan een intensieve en leerzame studieperiode. In de afgelopen jaren heb ik mij mogen verdiepen in uiteenlopende rechtsgebieden, via de bachelor Criminologie, de bachelor Rechtsgeleerdheid en de masters Strafrecht en Financieel Recht. Deze scriptie vormt het sluitstuk van laatstgenoemde en brengt de verschillende disciplines op een natuurlijke manier samen. Waar financieel recht en strafrecht elkaar raken in de bestrijding van witwassen, komt ook mijn persoonlijke fascinatie voor voetbal naar voren. De combinatie van academische diepgang en maatschappelijke actualiteit maakte dit onderzoek voor mij niet alleen uitdagend, maar ook bijzonder betekenisvol.

Bij de totstandkoming van dit onderzoek heb ik veel steun en inspiratie ontvangen. Allereerst wil ik mijn begeleider, prof. mr. Rogier Raas, hartelijk danken voor zijn deskundige begeleiding en scherpe feedback gedurende het gehele proces. Daarnaast ben ik bij deze graag erkentelijk aan mr. Mark Boetekees voor de tijd en bereidheid om mij last minute te woord te staan voor zijn vakantie, alsmede aan prof. Hans Nelen voor het delen van waardevolle inzichten die mijn onderzoek aanzienlijk hebben verrijkt.

Amsterdam, 30 september 2025

Mees Knol

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING.....	5
1.2 PROBLEEMANALYSE	8
1.2.1 Kenniskloof.....	9
1.3 ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN	9
1.3.1 Hoofdvraag	9
1.3.2 Aard van de onderzoeksvraag	9
1.3.3 Deelvragen.....	10
1.4 MOTIVERING EN METHODE	10
HOOFDSTUK 2 DE VOETBALSECTOR ALS VEHIKEL VOOR WITWASSEN.....	13
2.1 DEFINITIES	13
2.2 DRIEDIMENSIONALE KWETSBAARHEID: STRUCTUUR, GELD EN CULTUUR.....	13
2.2.1 Structuur	13
2.2.2 Financiën.....	14
2.2.3 Cultuur	15
2.3 TYPOLOGIEËN VAN WITWASSEN BINNEN DE VOETBALSECTOR.....	16
2.3.1 Het investeren in of financieren van voetbalclubs met crimineel vermogen	17
2.3.2 Spelerstransfers als dekmantel voor waardeverschuiving	17
2.3.3 Illegaal gokken en matchfixing	18
2.3.4. Portretrechten, reclame- en sponsorcontracten	19
HOOFDSTUK 3 ACHTERGROND, STRUCTUUR EN REIKWIJDTE VAN HET EUROPESE AML/CFT-PAKKET	20
3.1 ACHTERGROND EN RATIO	20
3.2 AMLD 6	21
3.2.1 Aard en doel.....	21
3.2.2 Materieelrechtelijk perspectief.....	23
3.3 AMLR	26
3.3.1 Aard en doel.....	26
3.3.2 Materieelrechtelijk perspectief.....	27
3.3.2.1 Cliënten, zakelijke relaties en transacties in de voetbalsector	28
3.3.2.4 Het cliëntenonderzoek in de voetbalsector.....	33
3.4 IMPLICATIES VAN DEZE VERPLICHTINGEN	35
3.5 DE UITZONDERING OP DE REGEL.....	36
HOOFDSTUK 4 BESTAANDE WAARBORGEN.....	38
4.1 RICHTLIJN WIJZIGING ZEGGENSCHAP	38
4.2 RICHTLIJN WAARBORGEN ONAFHANKELIJKHEID EN CONTINUÏTEIT	39
4.3 TRANSFER MATCHING SYSTEM EN HET FIFA CLEARING HOUSE.....	40
4.4 INTEGRALE VERGELIJKING TUSSEN DE KNVB-RICHTLIJNEN, HET TMS EN HET FCH	41
4.4.1 Transactiemonitoring.....	41
4.4.2 Poortwachtersfunctie.....	41
4.4.3 Cliëntenonderzoek/UBO's	42
4.4.4 Hoger leidinggevend personeel	42
4.4.5 Nalevingsfunctionaris	43
4.5 BESCHOUWING EN VOORUITBLIK.....	43
HOOFDSTUK 5 IMPLEMENTATION DAY.....	45

5.1 MICRONIVEAU	46
5.2 MESONIVEAU	47
5.3 MACRONIVEAU	48
HOOFDSTUK 6 CONCLUSIE	50
6.1 IS HET PROPORTIONEEL?	50
6.2 KUNNEN CLUBS DIT AAN?	51
6.3 CONCLUSIE	53
LITERATUURLIJST	55

HOOFDSTUK 1 | INLEIDING

1.1 Aanleiding

Afgelopen jaren is er zowel op Europees als op nationaal niveau een stortvloed aan regelgeving gekomen in het kader van het bestrijden van witwassen en het financieren van terrorisme. Deze ontwikkeling vloeit onder meer voort uit toenemende zorgen over de integriteit van het Europese financieel stelsel, en de gebleken kwetsbaarheid van bepaalde sectoren voor financieel-economische criminaliteit.¹

Ter illustratie: De Nederlandsche Bank (DNB) stelt dat er jaarlijks voor circa zestien miljard euro aan crimineel geld wordt witgewassen in Nederland (2025).² Volgens Nasdaq is er in 2023 zo'n 750 miljard euro door het Europese financiële stelsel gelopen, afkomstig van witwassen en illegale fondsen.³

Niet verwonderlijk dus dat de bestrijding van witwassen hoog op de politieke agenda staat. Zo opende de voorzitter van de recentelijk opgerichte *Anti-Money Laundering Agency* (AMLA) het *European Anti- Financial Crime Summit 2025* met de woorden:

*“Tackling money laundering and terrorism financing is essential – not only to disrupt criminal operations, but also to protect our economies, our societies, and the very foundations of trust in our financial system”.*⁴

In de strijd tegen witwassen en het financieren van terrorisme heeft het Europees Parlement en de Raad van Europa het AML/CFT-pakket vastgesteld: een verdere harmonisatie en aanscherping van de reeds bestaande anti-witwasregelgeving. Dit pakket omvat de zesde anti-witwasrichtlijn (AMLD6)⁵, de rechtstreeks werkende anti-witwasverordening (AMLR)⁶ en de oprichting van de Europese anti-witwasautoriteit (AMLA)⁷, allen onder de noemer van het *EU Single Rule Book*. Het pakket beoogt een uniforme toepassing van anti-witwasmaatregelen binnen de EU te bewerkstelligen, alsmede een effectievere risicobenadering en handhaving te realiseren, met name in sectoren waar toezicht tot nu toe ontoereikend bleek of afwezig was.

¹ Europese Commissie, 2019, paragraaf 2.1.6.1.1.

² DNB, 2025.

³ Verafin, 2025.

⁴ AMLA, 2025.

⁵ Richtlijn (EU) 2024/1640 (AMLD6).

⁶ Verordening (EU) 2024/1624 (AMLR).

⁷ Verordening (EU) 2024/1620 (AMLA).

Eén van die sectoren is de voetbalsector. Voor velen is voetbal nog altijd de sport van zondagmiddag met de derde helft, of van een doordeweekse Champions League-avond op de bank. Maar achter deze laag van passie en traditie schuilt een miljardenindustrie, waarin spelerstransfers, sponsorcontracten en buitenlandse investeringen het financiële verkeer bepalen. Zo draagt het Nederlands betaald voetbal voor 2 miljard euro bij aan het Nederlandse BBP en creëert zij tevens een werkgelegenheid van ruimschoots 3200 FTE's.⁸ Dit lijkt misschien veel, maar vergeleken met de *'Money Clubs'* zoals Real Madrid, Manchester City en FC Barcelona is zij miniem. Real Madrid behaalde in het seizoen van 2022/2023 een recordhoogte aan winst, te weten 831,4 miljoen euro. Om in het perspectief te plaatsen: voor dit bedrag kan jeugdzorg in alle Nederlandse gemeentes worden verzorgd.⁹

Deze commerciële omvang van professionele voetbalclubs, met internationale geldstromen, ingewikkelde eigendomsstructuren en het gebruik van tussenpersonen, maakt dat de sector bij uitstek kwetsbaar is voor financieel-economische criminaliteit. Hier zijn tal van sprekende voorbeelden van te noemen. Ajax werd onderwerp van discussie na signalen van belangenverstrengeling rond transfers en aandelenbezit van directieleden.¹⁰ In de vroege jaren 90 viel de FIOD De Kuip binnen in verband met vermoedens dat tekengeld heimelijk was verwerkt in transfersommen, met als doel belastingheffing te ontwijken.¹¹ In Nederland is het meest spraakmakende geval wellicht dat van Vitesse, waar de Russische oligarch Abramovich via investeringsstructuren ruim 100 miljoen euro in de club pompte. De KNVB-licentiecommissie oordeelde dat dit in strijd was met de Nederlandse licentievoorwaarden voor (betaalde) voetbalclubs, waarop de club 18 punten in mindering kreeg en na 35 jaar degradeerde uit de Eredivisie.¹² Ook buiten Nederland spelen dit soort gevallen; Manchester City dat in 2023 wegens structurele schending van financiële regels werd vervolgd¹³, oud Birmingham eigenaar Carson Yeung die de voetbalclub gebruikte als witwasvehikel voor het witwassen van ruim 80 miljoen euro¹⁴, of de 9 *senior executives* van FIFA die verantwoordelijk waren voor meer dan 150 miljoen euro aan steekpenningen en smeergelden, betaald in ruil voor de toewijzing van media- en marketingrechten bij internationale toernooien: een grootschalig corruptieschandaal dat gepaard ging met onder meer witwassen.¹⁵

Deze incidenten illustreren dat de voetbalsector al geruime tijd functioneert als financieel ecosysteem dat op zijn minst gezegd kwetsbaar is voor ondermijnende criminaliteit in de breedste zin. De sector trekt geld aan van vreemde landen c.q. discutabele investeerders en bovendien zorgt het globale karakter van voetbalclubs en de gelieerde financiën voor versnipperd toezicht. Hierdoor heeft zich in

⁸ PWC, 2024.

⁹ *Tweede Kamerstukken II 2025-2026*, 36 800, nr. 1, p. 33 (Miljoenennota 2025).

¹⁰ Accountant.nl, 2024.

¹¹ Zie *FIOD-affaire bij Feyenoord*.

¹² KNVB, 2024.

¹³ Accountant.nl, 2023.

¹⁴ BBC News, 2016.

¹⁵ US Department of Justice, 2015.

de loop der jaren een gebrek aan transparantie weten te manifesteren. Zo bleek uit recent onderzoek (2025) dat twaalf Premier League- clubs eigendomsstructuren hanteren waarbij minstens 10% van de aandelen niet formeel tot natuurlijke personen kon worden herleid.¹⁶ Dit betekent dat er geen uiteindelijk begunstigden (UBO) kan worden vastgesteld.¹⁷ Doordat niet met zekerheid kan worden vastgesteld wie achter dit deel van de eigendom schuilgaat, bestaat de mogelijkheid dat ongewenste of risicovolle actoren buiten beeld blijven.¹⁸

Daarbij is het van belang te onderkennen dat complexe eigendomsstructuren niet per definitie een gebrek aan transparantie inhouden. Immers; ondernemingen kunnen talrijke entiteiten in hun structuur hebben toch volledig inzichtelijk opereren, zoals de praktijk bij beursgenoteerde multinationals laat zien. Het betekent daarom ook niet automatisch dat complexe clubstructuren voor witwaspraktijken worden ingezet. Het risico situeert zich in het gegeven dat het mogelijk is om dergelijke structuren te benutten om feitelijke zeggenschap en financiële stromen te verhullen. Juist de combinatie van niet-herleidbare eigendomsbelangen en omvangrijke, grensoverschrijdende netwerken maakt dat toezicht en *due diligence* worden bemoeilijkt en dat de kans op misbruik voor ondermijnende financiële activiteiten toeneemt.

Enfin, het is dan ook niet verrassend dat de Europese wetgever de bestaande lacunes in het toezichtskader voor de voetbalsector wil dichten. Tot de vaststelling van het AML/CFT-pakket gold namelijk dat voetbalclubs en spelersmakelaars niet tot de kring van meldingsplichtige entiteiten behoorden. Dat betekende in de praktijk dat zij niet verplicht waren om cliëntenonderzoek te verrichten, transacties te monitoren of ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU. Hierdoor bleef een groot deel van de financiële stromen in het voetbal – variërend van transfersommen en sponsorcontracten tot investeringen in eigendom – buiten het zicht van het formele anti-witwastoezicht. Daarom worden met de in het 2024 vastgestelde AML/CFT-pakket vanaf 2029 ook professionele voetbalclubs en voetbalmakelaars aangewezen als meldingsplichtige entiteiten. Daarmee vallen zij onder de reikwijdte van de AMLR en AMLD6 en zijn zij verplicht – net zoals andere grote financiële instellingen – tot het uitvoeren van cliëntonderzoek, risicobeoordelingen, transactiemonitoring en het melden van ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit (FIU). In de preambule van de AMLR wordt de voetbalsector expliciet benoemd als een sector waarin deze verplichtingen per definitie noodzakelijk zijn, aangezien zij ‘inherente witwasrisico’ kennen.¹⁹

Deze uitbreiding van de regelgeving voor voetbalclubs markeert een fundamentele verschuiving die in dit onderzoek centraal zal staan. Professionele voetbalclubs worden – juridisch gezien – op één lijn

¹⁶ Duncan en Lord, 2025,

¹⁷ Duncan en Lord, 2025, p. 11.

¹⁸ Duncan en Lord, 2025, p. 11 – 13.

¹⁹ Considerans 24 AMLR.

geplaatst met het begrip ‘poortwachter’, terwijl ‘traditionele’ poortwachters van oudsher zijn uitgerust met robuuste compliance-structuren. En hier ligt het pijnpunt: waar bijvoorbeeld banken en andere financiële instellingen dagelijks opereren binnen het AML/CFT-kader, geldt voor voetbalclubs dat zij doorgaans worden bestuurd door voormalige sporters en particuliere investeerders, waaronder regelmatig (buitenlandse) vermogende individuen met een geopolitiek of economisch profiel dat sterk afwijkt van de traditionele poortwachters binnen het financiële toezicht, zoals oligarchen of grootaandeelhouders uit olieproducerende staten.²⁰ Juridische of financiële deskundigheid binnen het bestuur is daarbij lang niet altijd vanzelfsprekend. Derhalve vormt het spanningsveld tussen de (nieuwe) juridische norm voor voetbalclubs en de praktische uitvoerbaarheid de kern van deze scriptie. De centrale vraag van deze scriptie is dan ook – kortgezegd – hoe de verplichtingen uit het Europese AML/CFT-pakket juridisch zijn vormgegeven voor professionele voetbalclubs. Daarbij wordt onderzocht in hoeverre – gelet op de aard van deze clubs als niet-financiële instellingen – sprake is van een werkbaar en proportioneel raamwerk binnen het thans geldende juridische en organisatorische speelveld. Als maatstaf geldt daarbij of de verplichtingen voor voetbalclubs praktisch uitvoerbaar zijn in termen van kosten, expertise en administratieve lasten, en of zij in verhouding staan tot de omvang en frequentie van de onderliggende risico’s. Met andere woorden: proportionaliteit wordt beoordeeld aan de hand van de balans tussen de zwaarte van de opgelegde verplichtingen en de daadwerkelijke witwasrisico’s die in de sector manifest zijn.

1.2 Probleemanalyse

Met de aangekondigde wet- en regelgeving worden professionele voetbalclubs vanaf 2029 juridisch gekwalificeerd als meldingsplichtige entiteit. Dientengevolge vallen zij onder een nieuw stelsel van verplichtingen op het gebied van cliëntenonderzoek, risicomanagement en meldingsplicht(en). Deze verplichtingen zijn tot dusver ontwikkeld binnen het financieel toezicht, waar de ‘poortwachters van het financiële stelsel’ beschikken over diepgewortelde compliance-infrastructuren en bovendien veel ervaring hebben met regulering en toezicht. Voor voetbalclubs, die van oorsprong opereren als sportorganisaties en niet als financiële dienstverleners, betekent dit een fundamentele wijziging in hun juridische positie alsmede de interne organisatie. Het is daarom de vraag of het nieuwe normenkader zonder meer toepasbaar is op een sector die zich in veel opzichten wezenlijk onderscheidt van de traditionele poortwachters binnen het financiële stelsel.

²⁰ FATF rapport, 2009, p. 12 e.v.

1.2.1 Kenniskloof

Hoewel er reeds onderzoek is gedaan naar de witwasrisico's in het voetbalwezen, is er tot dusver weinig aandacht besteed aan de vraag naar de uitvoerbaarheid van de AML-verplichtingen voor professionele voetbalclubs, met name vanuit de invalshoek van hun juridische inpasbaarheid en proportionaliteit.²¹ Dat gat probeert dit onderzoek niet te dichten. Dit onderzoek tracht echter wel een bijdrage te leveren door de verplichtingen in kaart te brengen en te bezien in hoeverre zij uitvoerbaar c.q. werkbaar zijn voor voetbalclubs zoals die in de praktijk functioneren – opdat duidelijk wordt in hoeverre clubs zich moeten aanpassen, en of de huidige voorschriften in hun opzet proportioneel en passend zijn. Het gaat er daarbij ook om in hoeverre begrippen als 'cliënt', 'transactie' en 'zakelijke relatie' – ontwikkeld in een financiële context – zich zinvol laten toepassen op voetbalclubs.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

1.3.1 Hoofdvraag

Tegen deze achtergrond heeft dit onderzoek een verkennend karakter. Zij beoogt daarmee en diepgaande juridische analyse te geven. Daarom luidt de hoofdvraag van dit onderzoek als volgt:

“Welke juridische verplichtingen volgen uit het Europese AML/CFT-pakket voor professionele voetbalclubs [als meldingsplichtige entiteiten], en in hoeverre zijn deze verplichtingen uitvoerbaar voor professionele voetbalclubs?”

1.3.2 Aard van de onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag kent een combinatie van een beschrijvend en normatief/evaluatief karakter. Enerzijds wordt beschreven welke juridische verplichtingen voortvloeien voor voetbalclubs. Anderzijds wordt gekeken in hoeverre deze verplichtingen praktisch uitvoerbaar en proportioneel zijn. Op deze manier probeer ik het (positieve) recht als het ware 'te toetsen' aan de (voetbal)realiteit.

²¹ Zie voor uitgebreid onderzoek: FATF Rapport 2009; Andreff 2018; Andrews en Harrington 2016; BDO 2020; Bean 2017; Buschmann en Wulzinger 2018; Nelen 2021; Nelen 2022.

1.3.3 Deelvragen

Om tot een gestructureerd en sluitend antwoord te komen op de hoofdvraag, is het zaak dat er een aantal elementen in kaart worden gebracht. Daarom is het van belang dat eerst moet worden vastgesteld *waarom* professionele voetbalclubs witwasgevoelig zijn; daarna kan worden beoordeeld *hoe* het nieuwe AML/CFT kader daarop inspeelt, en *of* dat uitvoerbaar en evenwichtig is. Derhalve zal dit onderzoek zich bottom-up opbouwen, waarbij achtereenvolgens de volgende deelvragen worden behandeld:

1. Risicoanalyse

Welke structurele, financiële en culture kwetsbaarheden maken professionele voetbalclubs aantrekkelijk voor witwassen?

2. Juridisch kader

Wat is de achtergrond en doelstelling van het Europese AML/CFT pakket, welke materiële verplichtingen vloeien daaruit voort, en wat is de vertaalslag van definities binnen de voetbalcontext?

3. Bestaande waarborgen

Welke controle, toezicht- en compliance maatregelen zijn in al van kracht voor voetbalclubs en in hoeverre vormt het AML/CFT-pakket daarop een aanvulling c.q. wijziging?

4. Impact

Hoe kunnen professionele voetbalclubs op effectieve wijze invulling geven aan de nieuwe AML-verplichtingen, en welke organisatorische en toezichtsgerelateerde aanpassingen zijn daarvoor noodzakelijk?

5. Balans tussen evenwichtigheid en proportionaliteit

Is de toepassing van het nieuwe AML/CFT-kader op professionele voetbalclubs proportioneel, gezien vanuit het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel en bovendien praktisch uitvoerbaar?

1.4 Motivering en methode

Omdat de hoofdvraag van deze scriptie zowel een normatief als een praktisch-juridische analyse vereist, wordt met de bovenstaande vijf deelvragen elk essentieel aspect van het onderzoek gedekt. Daarbij wordt stapsgewijs toegewerkt naar een eindbeoordeling van de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de AML-verplichtingen voor voetbalclubs.

Voor de beantwoording van de eerste deelvraag wordt in hoofdstuk 2 in kaart gebracht welke structurele, financiële en culturele kenmerken van het betaald voetbal zorgen voor een verhoogde blootstelling aan witwasrisico's. Centraal staan de risicofactoren die ten grondslag liggen aan de keuze van de Europese wetgever om voetbalclubs als meldingsplichtige entiteiten te kwalificeren. Immers, zij spreekt in de preambule over 'inherente witwasrisico's'.²² Denk hierbij aan kenmerken zoals hoge en internationale geldstromen, UBO-problematiek, de betrokkenheid van tussenpersonen c.q. spelersmakelaars alsmede het ontbreken van robuuste governance-kaders zoals geharde financiële instellingen die kennen. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van (empirisch) onderzoek, praktijkvoorbeelden en rapportages van o.a. de *Financial Action Task Force* (FATF).²³

In hoofdstuk 3 zal het juridisch kader, volgend uit het AML/CFT-pakket, als zodanig worden uiteengezet. Daarbij wordt onderzocht wat de aard, aanleiding, inhoud en strekking is van de verplichtingen die voortvloeien voor voetbalclubs specifiek. Tevens wordt een vertaalslag gemaakt van de belangrijkste definities toegepast binnen de voetbalcontext. Ook zullen hierbij implicaties van de regelgeving aan bod komen. Tevens wordt bekeken of er uitzonderingen op de regel zijn. Dit hoofdstuk zal het fundament vormen van het juridisch kader wat in het onderzoek culmineert in de beantwoording van de verdere deelvragen. Deze deelvraag is essentieel om scherp te krijgen welke juridische verplichtingen precies op voetbalclubs van toepassing zijn, en vormt daarmee de schakel tussen het nieuwe juridische kader, de huidige waarborgen en de beoordeling van de uitvoerbaarheid als zodanig.

Hoofdstuk 4 zoomt vervolgens in op de reeds bestaande waarborgen in de praktijk. Hoewel voetbalclubs tot op heden geen meldingsplichtige entiteit zijn, zijn zij wél onderworpen aan verschillende vormen van zelfregulering en sectorale regelgeving. In dit hoofdstuk worden onder meer de belangrijkste KNVB-richtlijnen en internationale infrastructuren zoals het Transfer Matching System en het FIFA Clearing House besproken. Deze bestaande waarborgen worden vervolgens integraal vergeleken met de nieuwe AML-verplichtingen op vijf onderdelen. Het doel van dit hoofdstuk is om te achterhalen of het AML/CFT-pakket bestaande structureren versterkt.

In hoofdstuk 5 wordt vanuit praktisch oogpunt bekeken hoe de nieuwe verplichtingen in de praktijk kunnen worden geïmplementeerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie niveaus: het microniveau, het mesoniveau en het macroniveau. Aan de hand van concrete voorbeelden, met

²² Considerans 24 AMLR.

²³ FATF rapport, 2009.

inbegrip van een uitstapje naar onze bureaus België, worden strategieën besproken voor een effectieve implementatie.

De laatste deelvraag vormt het sluitstuk van dit onderzoek. Hierin wordt, op basis van de voorgaande deelvragen, een integrale beoordeling gemaakt van de vraag in hoeverre de toepassing van het AML/CFT-pakket op professionele voetbalclubs proportioneel c.q. uitvoerbaar is. In deze reflectie wordt enerzijds getoetst in hoeverre de gekozen benadering van het AML-regime voor voetbalclubs past binnen het bredere kader van regulering. Anderzijds wordt antwoord gegeven op de vraag of het voorgeschreven verplichtingenkader redelijk en billijk is voor voetbalclubs. Daarmee fungeert de laatste deelvraag als scharnier tussen de eerdere deelanalyses en de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Voor de beantwoording van de deelvragen wordt een voornamelijk doctrinair-juridische onderzoeksmethode gehanteerd, waarbij relevante Europese regelgeving (AMLR, AMLD6), nationale wetgeving en sectorale regels worden geanalyseerd. Voorts wordt gebruik gemaakt van beleidsdocumenten, wetenschappelijke literatuur en empirisch onderzoek zoals die zich thans hebben afgetekend. Daarnaast wordt in beperkte mate een rechtsvergelijkende invalshoek toegepast, met name door de ervaringen in België te betrekken, zodat inzicht ontstaat in mogelijke implementatie- en proportionaliteitsvraagstukken. Tot slot is ook gesproken met relevante academici en sectorspecifieke specialisten.

HOOFDSTUK 2 | DE VOETBALSECTOR ALS VEHIKEL VOOR WITWASSEN

2.1 Definities

Alvorens de kwetsbaarheden van de voetbalsector worden besproken, is het van belang eerst te duiden wat onder ‘witwassen’ moet worden verstaan. In dit onderzoek wordt aangesloten bij de definitie uit artikel 3 (1) AMLD6 alsmede het Nederlands Wetboek van Strafvordering. In de AMLD6 worden drie kernvormen onderscheiden: (sub a) de omzetting of overdracht van voorwerpen met het oogmerk de illegale herkomst te verhullen of een betrokkene te helpen aan de rechtsgevolgen te ontkomen, (sub b) het verhullen of verbergen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats of eigendom van voorwerpen, en (sub c) de verwerving, het bezit of het gebruik van voorwerpen, wetende dat deze uit misdrijf afkomstig zijn.

De Nederlandse strafwetgeving sluit daarbij nauw aan; vanaf artikel 420bis Sr zijn onder meer het verwerven, voorhanden hebben, overdragen, omzetten of gebruiken van voorwerpen, strafbaar gesteld, met daarbij de voorwaarde dat men weet dat deze uit misdrijf afkomstig zijn. Daarnaast wordt ook het verhullen of verbergen van de aard of herkomst expliciet genoemd. De Nederlandse wetgever heeft dit kader bovendien verbreed door ook schuldvarianten op te nemen (art. 420quater Sr), waarbij het enkele ‘*redelijkerwijs vermoeden*’ van een criminele herkomst reeds voldoende kan zijn voor strafbaarheid.²⁴

2.2 Driedimensionale kwetsbaarheid: structuur, geld en cultuur

Zoals reeds aangekaart in de inleiding, is de voetbalsector kwetsbaar voor witwaspraktijken. De andere kant van de medaille is dat deze pijnpunten zich relatief makkelijk laten duiden. Grofweg kunnen drie dimensies worden onderscheiden die deze kwetsbaarheden van het witwasrisico voor voetbalclubs verklaren: de structuur van de sector, de daaraan gelieerde financiën en de breed gedragen voetbalcultuur.²⁵

2.2.1 Structuur

Allereerst kent de structurele inrichting van het professionele voetbal een hoge mate van toegankelijkheid, met relatief lage toetredingsdrempels voor (externe) financiers.²⁶ Clubs opereren in verschillende rechtsvormen, variërend van verenigingen tot beursgenoteerde bedrijven. Daarbij komt kijken dat het financiële ecosysteem binnen het betaald voetbal wordt bevolkt door een bijzonder

²⁴ *Kamerstukken II 1999/2000*, 27159, nr. 3, p. 14 – 15 (MvT).

²⁵ FATF 2009, p. 36.

²⁶ FATF 2009, p. 36.

breed scala aan actoren: spelers die spelen, coaches die coachen, spelersmakelaars structureren contracten en transfers, mediabedrijven kopen uitzendrechten en bouwen merkimago's, commerciële sponsors zoeken zichtbaarheid, particulieren investeerders speculeren op rendement, banken die helpen bij financieringen, staatsbedrijven op zoek naar pleisterplaatsen voor politieke invloed, of stadionexploitanten strevend naar winstmaximalisatie.²⁷ Kortom, een waslijst aan actoren met uiteenlopende motieven en belangen.

Voormalig profspelers bekleden bovendien met regelmaat sleutelposities wat niet zelden gepaard gaat met beperkte financiële c.q. bestuurlijke expertise. Dit beeld wordt overigens versterkt door (empirisch) onderzoek, waaruit blijkt dat meer dan 90% van de Europese clubs geen afdoende publieke informatie verstrekt inzake hun financiële huishouding.²⁸ Juist door de combinatie van legitimiteit en anonimiteit ontstaat ruimte voor georganiseerde criminele actoren om zich in legale markten te bewegen en illegale opbrengsten te integreren. Dit komt later uitvoeriger aan bod. Die constatering is overigens ook al reeds in 2019 door de Europese Commissie bevestigd.²⁹

2.2.2 Financiën

Van oudsher vindt een substantieel deel van de geldstromen plaats binnen een grensoverschrijdend circuit, met inbegrip van vennootschapsstructuren in rechtsgebieden met beperkte transparantie of toezicht. Denk hierbij aan stromanconstructies, offshore vennootschappen of trusts die worden ingezet om controle of eigendom te maskeren.³⁰ Vanuit financieelrechtelijk perspectief is dit interessant: dergelijke constructies zijn namelijk niet per definitie onrechtmatig, maar zij kunnen wel bijdragen aan het verhullen van de werkelijke herkomst van financiële middelen.

Daarenboven zijn sinds het Bosman-arrest – waarin het Europese Hof van Justitie van de Europese Unie bepaalde dat bepaalde transferregels onverenigbaar waren met het vrije verkeer van werknemers ex artikel 45 Verdrag werking van de Europese Unie – spelersprijzen enorm gestegen in het kader van transfers en salarissen.³¹ De waardebepaling van spelers is echter speculatief van aard en afhankelijk van subjectieve inschattingen. Transfersommen worden onder andere gebaseerd op onderhandelingen, verwachtingen en imago. Dergelijke factoren lenen zich bij uitstek voor Trade Based Money Laundering (TBML) via ABC-transacties.³² Dit zal uitvoeriger aan bod komen in de volgende paragraaf.

Daarbij komt dat veel clubs zich in financieel precaire posities bevinden. Recordtransfer van grote spelers illustreren weliswaar de enorme geldstromen die in het voetbal omgaan, maar dat betekent

²⁷ Nelen 2022, p. 39.

²⁸ Andrews en Harrington, 2016, p. 5.

²⁹ Europese Commissie, 2019, paragraaf 2.1.6.1.1.

³⁰ New York Times 2024, BBC 2018, ICIJ 2018.

³¹ Europese Hof van Justitie van 15 december 1995 (C-415/93).

³² Hugnagel en King 2020, p. 131; Later wordt dieper op TBML i.c.m. ABC-transacties ingegaan.

geenszins dat de sector financieel gezond is. Onderzoek wijst er juist op dat een aanzienlijk aantal clubs structureel verlies lijdt en niet ‘*financially sustainable*’ zijn, ondanks hoge investeringen en inkomstenstromen.³³ Een korte uitstap naar onze bureaus in het Verenigd Koninkrijk laat dit duidelijk zien; slechts elf van de twintig Premier League-clubs hadden een positieve operationele kasstroom, dat willen zeggen dat hun reguliere inkomsten (uit onder meer kaartverkoop, sponsoring en tv-gelden) voldoende waren om de dagelijkse exploitatiekosten zoals salarissen en stadionlasten te dekken. Een divisie lager was er slechts één club daartoe in staat.³⁴ Een negatieve operationele kasstroom hoeft niet per definitie te betekenen dat een club failliet gaat of in financiële problemen verkeert maar het wijst er wel op dat de exploitatie op zichzelf niet levensvatbaar is. Dit blijkt ook uit de liquiditeitsratio’s: in 2021/22 had de helft van de Premier League-clubs een ‘*current ratio*’ lager dan 0,6, wat duidt op een verhoogd liquiditeitsrisico aangezien dit als indicator kan worden gezien voor het niet kunnen nakomen van hun kortlopende schulden.³⁵ Clubs kunnen hun lopende verplichtingen dan slechts voldoen door externe middelen aan te trekken. In de praktijk betekent dit een structurele afhankelijkheid van vermogende eigenaren die met regelmatige kapitaalinjecties de tekorten moeten dichten.

Het komt dan ook niet als verrassing dat het Britse House of Commons 4 maart jl. nog gedebatteerd heeft over het financiële reilen en zeilen van hun (voetbal)paradepaardje.³⁶ Deze afhankelijkheid vergroot de bereidheid om externe financiering zonder al te veel slagen of stoten te accepteren. Vanuit die invalshoek zou geconcludeerd kunnen worden dat continuïteit prevaleert boven integriteit.

2.2.3 Cultuur

Uit het FATF-rapport blijkt onder andere dat veelal jonge spelers kwetsbaar kunnen zijn voor illegale praktijken in de breedste zin.³⁷ Hoewel dit primair is gericht op individueel gedrag, kunnen de gevolgen doorwerken naar de club, bijvoorbeeld in de vorm van reputatieschade. Illustratief is de Nederlandse Quincy Promes die is veroordeeld voor het investeren van 75.000 euro in ‘blokken’ cocaïne, met een gevangenisstraf van zes jaar ten gevolge.³⁸ Hoewel dit gedrag niet aan een club kan worden toegeschreven, laat het wel zien dat het grensvlak tussen spelers en georganiseerde criminaliteit een reëel risico vormt dat ook de integriteit van clubs kan raken.

Daarnaast wordt voetbal maatschappelijk breed gedragen, met loyale fans als draagkracht. Mede hierdoor bestaat een zekere ‘illusie van onschuld’, waarbij illegale praktijken niet altijd worden

³³ Zie onder andere: House of Commons, 2025; Deloitte 2025.

³⁴ House Of Commons, 2025. Zie ook de Football Governance Bill.

³⁵ House Of Commons, 2025.

³⁶ House Of Commons, 2025.

³⁷ FATF 2009, p. 36.

³⁸ Rechtbank Amsterdam 14 februari 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:740.

opgemerkt of als zodanig ervaren.³⁹ Zoals de FATF benadrukt, vrezen sponsors voor eventuele imagoschade bij de geringste verdenking van financieel misbruik, waarop zij zich zullen terugtrekken als externe financier. Juist die afhankelijkheid werkt echter averechts. Clubs hebben er namelijk belang bij om de signalen van financieel misbruik niet te rapporteren of te bagatelliseren, uit vrees inkomsten te verliezen.⁴⁰ Die maatschappelijke verankering maakt dat het imago van de sport een aantrekkelijk doelwit vormt om criminele opbrengsten in de bovenwereld te loodsen.⁴¹

Voetbal biedt naast aanzien ook toegang tot invloedrijke netwerken. Investeren in een voetbalclub kan gepaard gaan met veel immateriële voordelen, zoals maatschappelijke erkenning en publieke zichtbaarheid.⁴² In de literatuur wordt de vinger op de zere plek gelegd door te stellen dat het fenomeen ‘*sugar daddy*’ ook zijn intrede heeft gedaan in de sportwereld, aangezien (criminele) investeerders via financiële steun een zekere clubstatus verwerven.⁴³ Hoewel hier niet expliciet wordt ingegaan op het FATF-rapport, sluiten dit soort praktijken hierbij nauw aan. Het is juist die culturele verankering, sociale bewondering en institutionele toegankelijkheid die voetbal bij uitstek leent voor ondermijnende investeringen met criminele oorsprong.

2.3 Typologieën van witwassen binnen de voetbalsector

Nu duidelijk is *waarom* de wetgever voetbalclubs onder het regime van meldingsplichtige entiteiten schaaft, is het eveneens van belang *hoe* witwassen in concreto plaatsvindt. Door de typologieën van het financieel misbruik te illustreren, kan worden beoordeeld of, en zo ja, in hoeverre de juridische verplichtingen die in het AML-pakket zijn opgenomen de bestaande witwasrisico’s mitigeren. Derhalve zal in deze paragraaf een schematische uiteenzetting worden gegeven van de meest voorkomende witwastypologieën binnen het betaalde voetbal, mede op basis van het FATF-rapport en relevante sectorstudies.⁴⁴

De witwasrisico’s in het professionele voetbal zijn veelzijdig van aard en lenen zich daarom niet voor één uniforme typologie. Er kan echter wel een onderscheid worden gemaakt tussen vier overkoepelende typologieën van witwasmechanismen die uit de praktijk vallen te destilleren.⁴⁵ Elk van deze typologieën zal hieronder worden geïllustreerd, met inbegrip van (fictieve) voorbeelden. Daarbij wordt de eerste typologie tevens benut om de drie fasen van het witwasproces – plaatsing, versluiering en integratie – kort toe te lichten, zodat de daaropvolgende voorbeelden in dat licht kunnen worden begrepen.

³⁹ FATF 2009, p. 36.

⁴⁰ FATF 2009, p. 16.

⁴¹ FATF 2009, p. 36; Nelen 2022, p. 33 – 35.

⁴² FATF 2009, p. 26; Nelen 2022, p. 33 – 35.

⁴³ Nelen 2022, p. 33.

⁴⁴ FATF 2009, De Sanctis 2014; Bull en Appermont 2024; Ecorys 2018; KPMG 2020; Appermont, Niels en Bull 2023; Cindori et al 2020; Steenwijk 2021.

⁴⁵ FATF 2009, p. 36.

2.3.1 Het investeren in of financieren van voetbalclubs met crimineel vermogen

Een crimineel, of een crimineel netwerk, kan aandelen verwerven of via leningen financiële steun bieden aan club. Vervolgens kan het illegale vermogen in de officiële balans en jaarrekening worden opgenomen. Zodra de gelden als investering of lening in de boekhouding staan, circuleren zij verder als ogenschijnlijk legitieme middelen, zo kan het kapitaal worden gebruikt voor salarissen, transfers, stadiononderhoud, of andere reguliere uitgaven. Daarmee wordt de herkomst van het kapitaal effectief verhuuld en het krijgt het een feitelijke verschijningsvorm van rechtmatigheid. Met name kleine of kwetsbare clubs vormen daarom een toegankelijk doelwit, zij zijn immers gebaat bij vaak een snelle (goedkope) externe financiering.⁴⁶

Ter verduidelijking: Club A, actief in de nationale tweede divisie, ontvangt een overnamevoorstel van een Zuid-Amerikaans vermogende particulier X, die op papier legale inkomsten vergaard uit diens vennootschappen, maar in werkelijkheid bestaat uit crimineel verkregen vermogen.

Als de investering in Club A doorgang vindt zoals een reguliere overname, wordt het illegale vermogen ingebracht in het legale financiële bestel. Het geld krijgt hierdoor de feitelijk juridische verschijning van rechtmatigheid, en zal derhalve niet langer (eenvoudig) traceerbaar zijn tot de criminele bron. Een bancaire tussenpersoon, en daarmee een vroegtijdig detectiepunt voor witwasrisico's, is daarvoor niet noodzakelijk: de plaatsing kan evengoed plaatsvinden via directe kapitaalinjecties, aandelenverwerving of leningen die in de balans verschijnen. Daarmee is de overname de plaatsingsfase fase in het witwasproces. In de daaropvolgende versluieringsfase kan de club bijvoorbeeld via diverse witwasroutes het geld laten terugvloeien middels hoge facturen betalen aan een door X gecontroleerde buitenlandse vennootschap, voor zogenaamd financieel advies of marketing, of goederen of diensten gekocht en verkocht, soms met opzettelijk opgeblazen waarde. In werkelijkheid blijft dat achterwege waardoor het geld (wit) terugkomt bij de eigenaar, en daarmee wordt de traceerbaarheid verder verkleind. Dit biedt particulier X de mogelijkheid om het kapitaal (verder) aan te wenden in de bovenwereld door te investeren in bijvoorbeeld luxegoederen, cryptovaluta of onroerend goed. Daarmee is ook voldaan in de integratiefase en heeft ooit illegaal (zwart) verkregen vermogen nu een legale (witte) verschijningsvorm. Hier ligt de kern van het witwassen en is sprake van een strafbaar delict zoals beschreven in Wetboek van Strafrecht.⁴⁷

2.3.2 Spelerstransfers als dekmantel voor waardeverschuiving

⁴⁶ FATF 2009, p. 18.

⁴⁷ Voor een nadere uiteenzetting zie Noyon/Langemeijer/Remmelink, T&C strafrecht, Titel XXXA Witwassen.

De (markt)waarde van een voetballer is niet eenduidig vast te stellen, het ‘waarderen’ van een persoon in geld is in zijn aard al speculatief en subjectief. Criminele actoren kunnen via een gecontroleerde entiteit een speler aankopen voor een aanzienlijke som geld, waarbij een deel van de som als commissie (‘*bungs*’) via een tussenpersoon wordt terugbetaald aan de investeerder. Hoewel de transactie oogt als een reguliere transfer, is dit een klassiek voorbeeld van *Trade Based Money Laundering* (hierna:TBML): het manipuleren van waarde in een handelsrelatie om kapitaalstromen te verhullen.⁴⁸

Een specifiek mechanisme dat in dit verband van belang is om te duiden, is de zogenoemde ABC-transactie.⁴⁹ Hierbij wordt een speler niet rechtstreeks verkocht van Club A aan Club C, maar via een derde, bevriende, entiteit B. Club A verkoopt de speler tegen een relatief lage prijs aan club B, die de speler vervolgens op korte termijn doorverkoopt aan Club C tegen een significant hoger bedrag. Club B is in een dergelijke constellatie een tussenschakel om de prijsverhoging als marktontwikkeling te camoufleren. De meeropbrengst wordt vervolgens gealloceerd richting de oorspronkelijke partij die achter Club A zat, al dan niet via bijvoorbeeld buitenlandse holdingen. Daarbij komt dat voetballers soms in ‘*sets*’ worden verkocht, net zoals in de huizenmarkt, waardoor de individuele waardebepaling van spelers al helemaal lastig te bepalen valt. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat ABC-transacties in sommige jurisdicties niet per se onrechtmatig zijn; bij gebrek aan transparantie en economische (tegen)waarde bieden zij echter wel een aanknopingspunt voor financieel-economisch misbruik.

2.3.3 Illegaal gokken en matchfixing

Gokken op wedstrijduitslagen is voor het gros van de samenleving een grote verleiding. Dit gokken wordt – naast het in Nederland alom bekende Toto – tevens aangeboden door illegale gokdiensten, waarop anoniem en buiten toezicht bedragen kunnen worden ingezet. Een veel voorkomende combinatie is gokken en matchfixing, waarbij het verloop van een wedstrijd doelbewust wordt gemanipuleerd.⁵⁰

Zo kan iemand aanzienlijke bedragen inzetten, via een niet-gereguleerd gokplatform, op een voetbalwedstrijd waarvan de uitkomst door omkoping van spelers is gemanipuleerd. De ‘winst’ wordt vervolgens uitbetaald op een buitenlandse rekening en heeft een feitelijke verschijningsvorm van een legitieme opbrengst, terwijl het in werkelijkheid gaat om crimineel witgewassen vermogen.

Bijkomend gevolg is dat dergelijke constructies bovendien gepaard gaan met fiscaal nadeel. Immers, illegaal gegokte ‘winsten’ worden niet aangegeven bij de Belastingdienst. Daarmee wordt

⁴⁸ Zie voor een uitgebreide beschouwing over TBML: Schmitz 2024, p. 80 e.v.

⁴⁹ Hufnagel en King 2023, p. 131 e.v.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld: KEA-CDES, 2012, p. 90 e.v.; Spapens en Olfers 2013.

kansspelbelasting ontdoken – hetgeen leidt tot belastingfraude en daarmee ook dienstbaar is aan het verhullen van de wettelijke herkomst van het vermogen.

2.3.4. Portretrechten, reclame- en sponsorcontracten

Tot slot vormen portretrechten, reclame- en sponsorcontracten een middel om crimineel geld wit te wassen. Spelers kunnen fictieve beeldrechten overeenkomen met bedrijven in belastingparadijzen, waardoor eveneens belastingontduiking mogelijk wordt gemaakt en geld uit enig misdrijf wordt verborgen.

Een recentelijke Nederlandse casus legt dit goed bloot. In 2023 werd bekend dat topclubs Ajax en PSV sponsorovereenkomsten sloten met Aziatische kansspelaanbieders waarvan de herkomst van het geld onduidelijk was. Uit Kamervragen bleek dat er geen navraag is gedaan naar de UBO of naar de herkomst van de financiële middelen.⁵¹ Hoewel dergelijke sponsorcontracten formeel geen AML-verplichtingen mee brengen, onderstreept het de witwasgevoeligheid van deals met malafide gokbedrijven.

⁵¹ Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 2023–2024, nr. 1157.

HOOFDSTUK 3 | ACHTERGROND, STRUCTUUR EN REIKWIJDTE VAN HET EUROPESE AML/CFT-PAKKET

3.1 Achtergrond en ratio

Al ruim 30 jaar is de Europese Unie bezig met het bestrijden van witwassen. De eerste anti-witwasrichtlijn dateert inmiddels uit 1990.⁵² De Europese wetgever realiseerde zich toentertijd al dat om georganiseerde misdaad te bestrijden het van belang was om criminele organisaties te pakken op waar het hen pijn doet: in de portemonnee.⁵³ Hier ontsprong voor het eerst de gedachte dat criminaliteit niet alleen via het strafrecht kon worden bestreden, maar ook via het financieel (toezichts-)recht.⁵⁴ De wetgever zag in dat private partijen, meer specifiek financiële instellingen, een rol kunnen en moeten vervullen als ‘poortwachter’ van het financiële stelsel.

De eerste richtlijn introduceerde de verplichting voor banken en andere kredietinstellingen om cliënten te identificeren en documentatie hiervan bij te houden.⁵⁵ Ook moesten transacties die zouden kunnen wijzen op het witwassen van geld gemeld worden, waarop de transactie vervolgens niet mocht worden uitgevoerd totdat de bevoegde autoriteiten akkoord gingen.⁵⁶ Daarbij sloot de eerste richtlijn nauw aan op de aanbevelingen van de FATF, wiens taak het was om i) de methoden van het witwassen in kaart te brengen, ii) de juridische aspecten hiervan te schetsen alsmede iii) de samenwerking te bevorderen in het kader van het bestrijden van witwassen.⁵⁷

In de drie decennia die volgde werden de tweede tot en met vijfde witwasrichtlijnen vastgesteld. Mede onder invloed van de aanslagen van 11 september 2001 werd ook de reikwijdte verbreed tot terrorismefinanciering.⁵⁸ Ook werd de ‘*risicogebaseerde*’ benadering geïntroduceerd waarbij afhankelijk van het risico op witwassen of financieren van terrorisme moest worden gekeken of een verscherpt of vereenvoudigd cliëntenonderzoek moest plaatsvinden.⁵⁹ Pas vanaf 2015 kreeg het witwasbeleid een sterk Europees anker. De vierde richtlijn (2015) werd opgesteld in de nasleep van de financiële crises, waardoor de aandacht zich centreerde rondom transparantie en belastingontwijking.⁶⁰ Zo werd de *Ultimate Beneficial Owner* (hierna: UBO’s) geïntroduceerd en golden aangescherpte regels voor *Politically Exposed Persons* (hierna: PEP’s).⁶¹ Niet lang na de vierde witwasrichtlijn werd de vijfde witwasrichtlijn gepubliceerd, die mede ingegeven werd door de Panama Papers, de

⁵² Richtlijn 91/308/EEG (hierna: AMLD-I).

⁵³ Preamble, AMLD-I.

⁵⁴ Preamble, AMLD-I.

⁵⁵ Artikel 3, AMLD-I.

⁵⁶ Artikel 3, AMLD-I.

⁵⁷ FATF 2012.

⁵⁸ Zie omtrent de drie anti-witwasrichtlijnen Faure, Nelen & Philipsen 2009, p. 6 – 10 en; Snijders-Kuipers en van Liere 2019.

⁵⁹ Artikel 6 t/m 10, Richtlijn 2005/60/EG (hierna: AMLD-III).

⁶⁰ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting Kamerstukken II 2017/19, 34808, 3, p. e.v.; Van Kranenburg 2017; Snijders-Kuipers en Van Liere 2018.

⁶¹ Snijders-Kuipers en van Liere 2019, p. 210 e.v.

terroristische aanslagen in Parijs en Brussel en het (toentertijd) nieuwe fenomeen cryptovaluta.⁶² Daarmee markeerde AMLD5 een kantelpunt waarbij de wetgever zich niet langer uitsluitend op ‘traditionele’ financiële risico’s focuste, maar tevens anticipeerde op een veranderende (digitale) economie.⁶³

Toch bleef het grootste knelpunt bestaan: fragmentatie. Lidstaten implementeerden de richtlijn(en) op verschillende wijze, waardoor de kwaliteit op toezicht varieerde per land.⁶⁴ In deze periode kwamen ook een aantal witwasaffaires aan het licht, zoals die van de Danske Bank en de hier in Nederland gevoerde strafzaak tegen ING.⁶⁵ In reactie op deze tekortkomingen kwam de Europese Commissie in 2021 met een pakket aan maatregelen om de fragmentatie tegen te gaan, de regels te harmoniseren en het toezicht te centraliseren. Dit nieuwe AML/CFT pakket bevat voor het eerst een verordening die rechtstreeks werkt in alle lidstaten, én de oprichting van een Europese toezichthouder op het gebied van witwassen. Daarmee verschuift het beleid aangezien nationale stelsels niet langer louter op de richtlijn zijn gebaseerd, maar nu een uniform Europees kader kennen. Om een beter beeld van het huidige (juridische kader) te krijgen, zal achtereenvolgens de strekking, aard, doel, en reikwijdte worden behandeld van i) enerzijds de zesde anti-witwasrichtlijn en anderzijds de anti-witwas Verordening. Voorts zal de verhouding tot de Nederlandse Wwft geduid worden, met inbegrip van de implementatieruimte die lidstaten toekomt. Alles in samenhang bezien, vormt de facto het antwoord op de eerste deelvraag.

3.2 AMLD 6

3.2.1 Aard en doel

De zesde anti-witwasrichtlijn, die in 2021 gepresenteerd werd, dient op 10 juli 2027 geïmplementeerd te zijn in nationale wet- en regelgeving, behoudens enkele specifieke bepalingen.⁶⁶ Zij bouwt voornamelijk voort op de huidige vierde anti-witwasrichtlijn, maar wijkt af doordat zij de focus aanbrengt op de rol van publieke autoriteiten binnen het AML-kader. In eerdere richtlijnen lag de nadruk hoofdzakelijk op de verplichtingen van meldingsplichtige entiteiten zelf, zoals transactiemonitoring en meldingsplichten. Met AMLD6 verschuift dit accent echter; in belangrijke mate wordt de samenwerking tussen en de bevoegdheden van publieke actoren, zoals nationale toezichthouders (AFM, DNB), de FIU's en opsporingsautoriteiten in de breedste zin, versterkt en

⁶² Schoonbeek en Poelgeest 2020, p. 93.

⁶³ Schoonbeek en Poelgeest 2020, p. 93.

⁶⁴ De Wit en Smith 2024, p. 229.

⁶⁵ Openbaar Ministerie, 2018.

⁶⁶ Artikel 78 AMLD6.

geharmoniseerd. Zo voorziet de richtlijnen in minimumeisen ten aanzien van informatie-uitwisseling, coördinatie en operationele onafhankelijkheid.⁶⁷

Bovengenoemde harmonisatiedrang komt voort uit het feit dat de eerdere richtlijnen onvoldoende effectief bleken. Dit wordt breed gedragen: een in 2019 gepubliceerd rapport van de Commissie concludeerde reeds dat het toezicht gefragmenteerd en inconsistent was, en de Europese Rekenkamer wees daarbij op uiteenlopende methodologieën en risico-criteria bij nationale toezichthouders als direct gevolg van minimale harmonisatie.⁶⁸ Het Europees Economisch en Sociaal Comité identificeert vergelijkbare oorzaken: de versnippering van bevoegdheden tussen talloze EU- en nationale instanties, het ontbreken van één centraal Europees AML-toezichtskader, gebrekkige handhavingsbevoegdheden op EU niveau en slechte coördinatie bij preventie en handhaving.⁶⁹ Gevolg hiervan is dat grensoverschrijdende witwaspraktijken moeilijk effectief kunnen worden bestreden en dat veel schandalen alleen door gecoördineerde Europese interventie adequaat kunnen worden aangepakt.⁷⁰ Deze diagnose wordt bovendien bevestigd door specialisten, denktanks, academici en taskforces.⁷¹

Door deze fragmentatie konden zich diverse incidenten manifesteren die de onderliggende problematiek van het AML-systeem duidelijk blootlegden.⁷² Bekende (bancaire) voorbeelden zijn de Swedbank (2020), ING Bank (2018), ABLV (2018), BNP Paribas (2014), Deutsche Bank (2020) de Danske Bank (2017).⁷³ De gemene deler in bovengenoemde is het structureel tekortschieten in de naleving van AML-verplichtingen, gecombineerd met zwakke governance en gebrekkige coördinatie tussen toezichthouders.⁷⁴ Daarmee bleek het louter formuleren van minimumnormen bleek dus niet afdoende.

AML6 adresseert die gesignaleerde problemen expliciet in de overwegingen, zo wijst de richtlijn op *‘verschillen in praktijken en benaderingen’, ‘ontbreken van voldoende treffende regelingen voor grensoverschrijdende samenwerking’ en ‘maatregelen die op Uniniveau worden getroffen die geen rekening houden met internationale coördinatie en samenwerking, zouden een zeer beperkte uitwerking hebben’*.⁷⁵

Daarmee is het doel en de aard ook duidelijk; lacunes dichten zodat er een gelijk spelveld wordt gecreëerd. Dit doel kan op zijn beurt weer worden gesplitst in enerzijds het bijdragen aan een effectievere vervolging van witwasdelicten en anderzijds versterking van de samenwerking. In dat

⁶⁷ Considerans 61, 63, 68, 69 AMLD6; bijv. artt. 4 en 10 AMLD6.

⁶⁸ Europese Rekenkamer, 2021, p. 44.

⁶⁹ Europees Parlement (COM(2021) 423 final — 2021/0250 (COD)), paragraaf 3.6 (hierna: Europees Parlement (COM 2021/423)).

⁷⁰ Europees Parlement (COM 2021/423), paragraaf 2.2.

⁷¹ Zie bijvoorbeeld CEPS-ECRI 2021; Europol 2022.

⁷² Europese Commissie COM/2019/360.

⁷³ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van deze incidenten in het CEPS-ECRI 2021, p. 22.

⁷⁴ CEPS-ECRI 2021 p. 22.

⁷⁵ Considerans 2 en 4 AMLD6.

licht fungeert AMLD6 als het sluitstuk aangezien zij tracht maximumharmonisatie te bewerkstelligen en tezamen met de AMLR de weg effent voor een meer uniform kader, en derhalve de huidige lacunes van het witwasbestel opvult.

3.2.2 Materieelrechtelijk perspectief

De vraag die zich aandient, is hoe de AMLD6 bijdraagt aan de versterking van het AML-bestel binnen de EU, en meer specifiek hoe dit juridisch vertaald wordt naar concrete (materiële) verplichtingen. De AMLD6 bevat voornamelijk bepalingen die de fundering van en samenwerking tussen publieke instanties moet verstevigen. Hieronder zijn een aantal van deze wijzigingen weergegeven:

- toezichthouders zijn gehouden om hun toezichtpopulatie inzichtelijk te maken⁷⁶;
- toezichthouders moeten risicogebaseerd toezicht toepassen op meldingsplichtige entiteiten⁷⁷;
- toezichthouders worden geacht hoger leidinggevend personeel te toetsten op geschikt- en betrouwbaarheid⁷⁸;
- meldingsplichtige entiteiten krijgen toegang tot het UBO-registers voor cliëntenonderzoek⁷⁹;
- FIE's krijgen de bevoegdheid om transacties van meldingsplichtige entiteiten op te schorten⁸⁰;
- toezichthouders kunnen een boete opleggen bij het niet-naleven van opgelegde administratieve maatregelen (dwangsom)⁸¹;
- toezichthouders, FIE's en opsporingsdiensten zijn verplicht om informatie met elkaar uit te wisselen, waarbij het beroepsgeheim geen rol mag spelen⁸²; en
- specifieke samenwerkingsplichten gelden richting de AMLA en andere toezichthoudende autoriteiten, zoals op het gebied van *auditing* en sanctiehandhaving.⁸³

Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om uitvoerig elk van deze wijzigingen te behandelen. Bovendien zijn deze ook per definitie niet allemaal relevant voor voetbalclubs c.q. meldingsplichtige entiteiten als zodanig. De focus van dit onderzoek ligt immers op de verplichtingen en de positie van meldingsplichtige entiteiten, niet op de brede verankering van toezichthouders in wetgeving.

Derhalve beperk ik mij tot twee – die ik als relevant acht – wijzigingen; de toetsing van het hoger leidinggevend personeel en (de toegang tot) UBO-registers binnen voetbalclubs.

⁷⁶ Artikel 4 AMLD6

⁷⁷ Artikel 40 AMLD6

⁷⁸ Artikel 6 AMLD6

⁷⁹ Artikel 11 AMLD6

⁸⁰ Artikel 24 AMLD6

⁸¹ Artikel 57 AMLD6

⁸² Artikel 61 en 62 AMLD6

⁸³ Artikel 63 t/m 66 AMLD6

3.2.2.1 Betrouwbaar- en geschiktheidstoets hoger leidinggevend personeel

Blijkens artikel 6 AMLD6 moeten lidstaten ervoor zorgen dat toezichthouders maatregelen treffen als het gaat om hoger leidinggevend personeel binnen een meldingsplichtige entiteit.⁸⁴ Concreet betekent dit dat zij dienen te bepalen of deze personen betrouwbaar, integer en deskundig zijn ('beroepsmatig geaccrediteerd').⁸⁵ Dit geldt ook voor professionele voetbalclubs, aangezien zij op grond van artikel 3 (3) (o) AMLR uitdrukkelijk zijn aangewezen als meldingsplichtige entiteit. Personen met een strafblad voor witwassen of andere, aanverwante, delicten, kunnen door de toezichthouder worden uitgesloten van functies.⁸⁶ Dit geldt eveneens voor UBO's, zij kunnen worden verplicht hun belang in de entiteit van de hand te doen.⁸⁷ Voort is voorzien in een dynamisch toezichtsregime: op het moment dat er signalen zijn van betrokkenheid bij verdachte transacties, moeten toezichthouders nagaan of nog aan de betrouwbaarheidseisen wordt voldaan.⁸⁸ De richtlijn verlangt bovendien dat toezichthouders de bevoegdheid krijgen om actief in te grijpen als bestuursleden niet aan deze vereisten voldoen.⁸⁹ De criteria voor een dergelijke beoordeling, laat echter nog op zich wachten aangezien ex artikel 9 AMLD6 de AMLA de tijd heeft gekregen tot 10 juli 2029 om die criteria middels richtsnoeren te publiceren.

Voor voetbalclubs is deze regeling in het bijzonder relevant. In de eerste plaats geldt dat het geregeld voor komt dat professionele voetbalclubs worden bestuurd door personen die niet uit de financiële wereld afkomstig zijn.⁹⁰ Denk hierbij aan voormalig topsporters die na hun carrière een bestuurlijke rol binnen een club bekleden. Ter illustratie: Dennis te Kloese, algemeen directeur van Feyenoord, heeft een verleden als speler bij Ajax en FC Utrecht. Marcel Brands, eveneens algemeen directeur (PSV), stond jarenlang op het veld bij RKC. En bij Ajax is Danny Blind commissaris, na er zelf dertien jaar als profvoetballer te hebben gespeeld. Dit is slechts het topje van de ijsberg; binnen en buiten Europa zijn tal van voorbeelden te noemen van voetbalclubs die (mede) worden aangestuurd door personen zonder financiële of juridische achtergrond.⁹¹ In veel gevallen is het bestuur of de dagelijkse leiding van een club gevormd op basis van sportieve diensten, netwerk of loyaliteit aan de club.⁹² Hoewel dit begrijpelijk is vanuit historisch en cultureel oogpunt, kan het vanuit het AML-perspectief problematisch zijn; voor clubiconen zonder ervaring op gebied van compliance en risicobeheersing, en tegelijkertijd ingewikkelde internationale transacties aangaan, kan de invoering van de geschiktheidstoets een drempel vormen voor de toetreding tot – of het behoud van – een

⁸⁴ Artikel 6 AMLD.

⁸⁵ Artikel 6 (2) AMLD

⁸⁶ Artikel 6 (4) AMLD6

⁸⁷ Artikel 6 (5) AMLD6

⁸⁸ Artikel 6 (3) AMLD6

⁸⁹ Artikel 6 (4) AMLD6

⁹⁰ Reeds in de inleiding besproken.

⁹¹ Om nog een paar benoemenswaardige personen te benoemen: Edwin van der Sar als oud algemeen-directeur van Ajax; Patrick Kluivert als directeur voetbalzaken bij Paris Saint-Germain; Darren Fletcher (oud Manchester United speler) als technisch directeur bij Manchester United.

⁹² Steenwijk 2021, p. 353 – 360.

bestuursfunctie. Vanuit deze invalshoek bekeken heeft de wetgeving eigenlijk een soort dwingende aard, aangezien voetbalclubs in de toekomst moeten overgaan tot professionalisering van de bestuursstructuur.

In de tweede plaats is van belang dat de eigendomsstructuren van voetbalclubs niet zelden complex zijn. Bekende voorbeelden zijn Chelsea FC en Vitesse, die voor kort in handen waren van de Russische oligarch Abramovich, Newcastle United waarbij de algemeen-directeur (Yasir bin Othman Al-Rumayyan) tevens de voorzitter is van Aramco, of het Nederlandse FC Den Bosch dat in de handen ligt van de Chinese investeerder en TikTok-zakenman Eric Li Ying. Wanneer het eigendom en daarmee ook het bestuur van een club zich bevindt in handen van buitenlandse economische elites, spreekt het voor zich dat integriteitstoetsen kunnen worden bemoeilijkt. Bijvoorbeeld door een gebrek aan transparantie of jurisdictieproblemen. De vraag die bij uitstek in een dergelijk geval rijst, is in hoeverre Eric Li Ying zich door een Nederlandse toezichthouder zal laten toetsen op zijn integriteit.⁹³

3.2.2.2 | UBO-register

Een essentieel onderdeel van het doen van cliëntenonderzoek, is het identificeren van de uiteindelijke belanghebbende (UBO). Het gaat hierbij om de natuurlijke persoon die de uiteindelijke eigenaar is van of zeggenschap heeft over⁹⁴ een juridische entiteit.⁹⁵ Deze identificatie is cruciaal, omdat het meldingsplichtige entiteiten (zoals voetbalclubs) in staat stelt om de werkelijk begunstigde achter een structuur zichtbaar te maken. Op die manier kunnen witwasrisico's beter worden beoordeeld.

Bij het aangaan van transacties, zoals bijvoorbeeld bij een spelerstransfer of een sponsorcontract, dient duidelijk te zijn wie de UBO is. Met de inwerkingtreding van AMLD6 en de AMLR is er het nodige op dit punt gewijzigd, voornamelijk middels de AMLR. De wijzigingen die zijn gestoeld op de AMLD6 zien hoofdzakelijk toe op de toegang, kwaliteit en de controle van de gegevens in het UBO-register, mede ingegeven door het arrest van het Europese Hof van Justitie van 22 november 2022 (*Luxembourg Business Registers*).⁹⁶

Ten eerste beperkt de AMLD6 de openbare toegang van het UBO-register. In tegenstelling tot de eerdere richtlijn, wordt de toegang tot het UBO-register onder AMLD6 beperkt tot drie categorieën: i) bevoegde autoriteiten en FIU's, ii) meldingsplichtige entiteiten, en iii) natuurlijke of rechtspersonen met een aantoonbaar belang.⁹⁷ Ten tweede legt de AMLD6 de nadruk op de betrouwbaarheid van de gegevens die worden geregistreerd in het centrale UBO-register.⁹⁸ Lidstaten worden verplicht om te

⁹³ NRC 2024.

⁹⁴ In het kader van de UBO heeft Snijders-Kuipers hier veel over gepubliceerd, de volledige verwijzing zal in de literatuurlijst staan maar voor nu volsta ik met: Snijders-Kuipers en van Liere 2019, p. 210 e.v.; Snijders-Kuipers 2018c; Snijders-Kuipers en van Liere 2018.

⁹⁵ Artikel 6 AMLD6.

⁹⁶ Considerans 134 AMLD6.

⁹⁷ Artt. 10, 11, 12, 13 en 15 AMLD6.

⁹⁸ Voor een uitgebreide motivatie omtrent centrale registers van UBO's, zie considerans 23 t/m 27 AMLD6.

garanderen dat die informatie correct en actueel is.⁹⁹ In concreto betekent dit dat de Nederlandse Kamer van Koophandel extra bevoegdheden krijgt om UBO-gegevens te verifiëren en bij twijfel eventueel fysieke controles mag uitvoeren.¹⁰⁰

Hoewel deze wijzigingen ook gevolgen hebben voor voetbalclubs, bijvoorbeeld wanneer zij zelf clientonderzoek moeten doen naar een contractspartij, ligt de grootste impact niet zozeer de in de AMLD6 zelf, maar primair in de AMLR. De AMLD6 schetst als het ware de randvoorwaarden van het institutionele kader en het toezichtsmechanisme voor UBO's, terwijl de (materiële verplichtingen) hoofzakelijk hun oorsprong vinden in de AMLR.

3.3 AMLR

3.3.1 Aard en doel

De ervaringen met eerdere anti-witwasrichtlijnen hebben aangetoond dat een richtlijn onvoldoende waarborg biedt voor uniforme toepassingen binnen de EU.¹⁰¹ Richtlijnen laten immers ruimte voor interpretatie, waardoor verschillen blijven bestaan. Juist die fragmentatie vormde de directe aanleiding om, naast de AMLD6, een stringenter instrument in te zetten.¹⁰² Daarom heeft de Europese wetgever gekozen voor een verordening. Dit idee is niet nieuw; al in 2019 werd overwogen om de (vijfde) anti-witwasrichtlijn om te zetten in een verordening.¹⁰³ Immers, een verordening is rechtstreeks van toepassing in alle lidstaten en vereist in tegenstelling tot een richtlijn geen nationale interpretatie en implementatie.¹⁰⁴ Via deze weg kan de Europese wetgever bindende, direct werkende regels vaststellen op het gebied van materiële verplichtingen, teneinde een harmoniserend kader te bieden waarbinnen lidstaten moeten opereren. De AMLR, vastgesteld op 30 mei 2024 en grotendeels van toepassing vanaf 10 juli 2027, is in dit licht ontworpen: zij beoogt middels maximumharmonisatie een gelijk speelveld te creëren, zodat alle meldingsplichtige instellingen op dezelfde manier zijn onderworpen aan dezelfde normen.¹⁰⁵ De essentie van de verordening is daarmee gelegen in het waarborgen van rechtszekerheid, gelijkwaardigheid en effectiviteit.

⁹⁹ Artikel 10 (7) AMLD6.

¹⁰⁰ Artikel 10 (11) AMLD6.

¹⁰¹ Zie 3.2.1.

¹⁰² Considerans 1 en 2 AMLR.

¹⁰³ Europese Commissie COM/2019/360.

¹⁰⁴ Zie ook artikel 288 (2) VWEU. Zie bijvoorbeeld ook Hof van Justitie EU 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos*).

¹⁰⁵ Considerans 45 AMLR.

3.3.2 Materieelrechtelijk perspectief

Hoewel de AMLR gedeeltelijk zijn oorsprong vindt in de vijfde anti-witwasrichtlijn, brengt zij echter een breed scala aan ingrijpende wijzigingen mee voor het Europese anti-witwasbestel. De belangrijkste wijziging in het kader van dit onderzoek is de uitbreiding van meldingsplichtige entiteiten. Blijkens artikel 3 (3) (n – o) AMLR worden voetbalclubs en voetbalmakelaars voor het eerst onder de noemer van meldingsplichtige entiteit geschaard. Dit betekent dat zij moeten voldoen aan alle wet- en regelgeving die van toepassing is op meldingsplichtige entiteiten, die volgen uit de verordening en de richtlijn(en). De AMLR introduceert in dat kader een uitgewerkte set verplichtingen die op meldingsplichtige entiteiten rusten. Voor dit onderzoek zijn de navolgende materiële bepalingen van specifieke betekenis voor professionele voetbalclubs:

- Clubs moeten een cliëntenonderzoek uitvoeren wanneer zij een zakelijke relatie aangaan of een transactie uitvoeren. Daarbij moeten zij de identiteit van cliënt vaststellen, nagaan wie de UBO is, en het doel van de relatie vaststellen en deze blijven monitoren¹⁰⁶;
- Bovendien geldt dat transacties met investeerders, sponsors makelaars en transfers onder het meldingsregime vallen. Indien sprake is van een verhoogd risico op witwassen, moeten deze transacties worden gesignaleerd en – mits nodig – gemeld¹⁰⁷;
- Voorts zijn zij verplicht om interne gedragslijnen en procedures op te stellen, met inbegrip van risicobeoordelingen, compliance-beleid, opleidingsprogramma's, personeelscontroles en gegevensbewaring¹⁰⁸;
- Clubs dienen een nalevingsfunctionaris aan te stellen op voldoende hiërarchisch niveau, en werknemers die betrokken zijn bij de uitvoering van AML/CFT-taken moeten vooraf gescreend worden op integriteit en geschiktheid¹⁰⁹;
- Indien een club een transactie of zakelijke relatie aangaat met een politiek prominent persoon (PEP's), is zij verplicht om i) passende maatregelen te nemen om de bron van het geld vast te stellen en ii) deze relatie doorlopend (verscherpt) te monitoren.¹¹⁰ Lidstaten hebben de mogelijkheid om aanvullende categorieën van PEP's te creëren.¹¹¹
- In bepaalde gevallen kunnen voetbalclubs verplichtingen onder de AMLR uitbesteden aan derde¹¹²; en

¹⁰⁶ Artikel 19 AMLR

¹⁰⁷ Artikel 69 AMLR

¹⁰⁸ Artikel 9 AMLR

¹⁰⁹ Artikel 11 t/m 13 AMLR

¹¹⁰ Artikel 42 AMLR.

¹¹¹ Artikel 33 (1) AMLR. In de literatuur wordt opgemerkt dat deze bevoegdheid als contrair aan het doel van de AMLR kan worden beschouwd, aangezien het centrale idee achter de AMLR harmonisatie is terwijl een dergelijke bevoegdheid de mogelijkheid biedt tot onder andere gold-plating. Zie in de kader: Groen en van den Broek, 2023.

¹¹² Artikel 18 AMLR.

- Clubs dienen na te gaan wie de UBO is van hun contractspartij(en).¹¹³

Hoewel een uitwerking van alle bovengenoemde verplichtingen onder de AMLR relevant zijn voor een goed begrip van het kader waarbinnen voetbalclubs moeten opereren, noodzaakt de omvang van dit onderzoek tot een gerichte afbakening. Derhalve is ervoor gekozen om specifiek het cliëntenonderzoek nader uit te werken; zij vormt immers het fundament waarop veel andere verplichtingen rusten, zoals de beoordeling van UBO's, het melden van verdachte transacties en het omgaan met PEP's. Met name voor voetbalclubs die complexe transactiestructuren met grensoverschrijdende contractspartijen aangaan, is het cliëntenonderzoek bepalend voor hun nalevingspositie en het (effectief) vervullen van de in de toekomst op hen rustende poortwachtersfunctie.

Omdat de concrete verplichtingen van de AMLR – zoals cliëntenonderzoek, transactiemonitoring en meldplichten – pas zinvol kunnen worden uitgelegd wanneer eerst duidelijk is wie als cliënt of zakelijke relatie kwalificeert en welke handelingen als transactie gelden, is het noodzakelijk de reikwijdte van deze begrippen vooraf af te bakenen.

3.3.2.1 | Cliënten, zakelijke relaties en transacties in de voetbalsector

3.3.2.1.1 | Cliënt en zakelijke relatie

De definitie van een cliënt, zoals gestoeld op de Wwft, luidt als volgt: *“natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een zakelijke relatie wordt aangegaan of die een transactie laat uitvoeren”*.¹¹⁴

Volgens DNB is een cliënt daarmee: *“een ieder met wie een zakelijke, professionele, of commerciële relatie wordt aangegaan die verband houdt met de professionele activiteiten van de instelling”*.¹¹⁵

Die ‘zakelijke relatie’ is vervolgens de: *“zakelijke, professionele, of commerciële relatie tussen een instelling en een natuurlijk persoon, rechtspersoon of vennootschap, die verband houdt met de professionele activiteiten van die instelling en waarvan op het tijdstip dat het contact wordt gelegd, wordt aangenomen dat deze enige tijd zal duren”*.¹¹⁶

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt enerzijds dat er alleen sprake is van een zakelijke relatie op het moment de relatie samenhangt met de hoofdactiviteit van de instelling, en anderzijds dat er sprake moet zijn van een bepaald tijdsbestek.¹¹⁷ Daarmee worden – tot op zekere hoogte – incidentele

¹¹³ Artikel 22 t/m 24, 62 AMLR.

¹¹⁴ Artikel 1 (1) Wwft. Houben beschrijft die ééndimensionaliteit als problematisch, zoals later zal worden geïllustreerd.

¹¹⁵ Leidraad Wwft Sanctiewet 2020 DNB, p. 27.

¹¹⁶ Artikel 1 (1) Wwft.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2007/2008, 31238, nr. 3, p. 14 e.v.*

transacties uitgesloten.¹¹⁸ Het kan echter ook voorkomen dat het niet duidelijk is of iemand in zijn eigen naam, of in naam van een derde handelt. In een dergelijk geval dient volgens DNB een risico gebaseerde benadering te worden gehanteerd om na te gaan wie de cliënt.¹¹⁹

Het begrip cliënt is dus vrij ruim gedefinieerd en bovendien ééndimensionaal, wat kan leiden tot problemen.¹²⁰ Ter illustratie enkele voorbeelden: als iemand een bankrekening opent bij ING, is die rekeninghouder de cliënt van de bank. De bank is niet de cliënt van de rekeninghouder. Indien een automobilist een vaste garage heeft voor auto-onderhoud, is die automobilist cliënt van de garagehouder. Evenzo geldt dat een verdachte die door een advocaat wordt bijgestaan in een strafproces, als cliënt van de advocaat wordt aangemerkt. Deze voorbeelden laten zien dat het cliëntenbegrip wordt ingevuld langs één juridische as: de partij die een dienst of prestatie afneemt, of die de opdracht tot verrichting geeft, wordt als cliënt beschouwd.

Deze eenzijdige invulling van het cliëntenbegrip staat echter op gespannen voet met de gelaagde werkelijkheid van voetbalclubs.¹²¹ Zo hebben voetbalclubs onder meer te maken met fans (met of zonder seizoenkaart), sponsors, voetbalmakelaars, spelers, trainers, ondersteunend personeel, mediarechten, prijzengeld, ketenpartners (KNVB/UEFA) en daarnaast andere voetbalclubs; er worden immers transfers gesloten. In de literatuur is reedsesignaleerd dat juist hier een hiaat ontstaat: het bestaande cliëntenbegrip biedt onvoldoende houvast om de veelheid aan verhoudingen juridisch goed te duiden.¹²²

Hoewel het nu primair aan de wetgever is om het cliëntenbegrip en aanverwante begrippen nader te concretiseren, ontbreekt een dergelijk kader thans nog.¹²³ In afwachting van toekomstige richtsnoeren wordt daarom hieronder een voorlopig kader geschetst dat richting kan geven aan de toepassing van het cliëntenbegrip, de zakelijke relatie en de transactie in de voetbalcontext. Op basis van de bestaande definities kunnen daarbij reeds partijen worden onderscheiden die in de regel als cliënt of als zakelijke relatie van de club zijn te kwalificeren.

a. Sponsors

Sponsors sluiten doorgaans meerjarige contracten met een club teneinde naamsbekendheid te verkrijgen. Ditzelfde geldt voor mediapartijen die uitzendrechten of soortgelijke commerciële rechten verkrijgen. Daarmee is er sprake van een zakelijke relatie, aangezien bij het sluiten van het contract kan worden aangenomen dat deze voor een langere periode zal standhouden. Binnen die relatie kunnen

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2007/2008, 31238, nr. 3, p. 14 e.v.

¹¹⁹ Algemene Leidraad Wwft DNB 2024, p. 21.

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld de consultatiereacties op DNB's Wwft Q&As en Good Practices van Loyens & Loeff, waar gevraagd wordt om een nadere duiding van het begrip cliënt of Houben, p. 9.

¹²¹ Houben 2021, p. 9.

¹²² Dit definitieprobleem is door een breed scala aan auteurs geconstateerd, zie onder meer: Feenstra en Scherpenisse, 2024, p. 6. Houben 2021, par. 18.

¹²³ Blijkens de AMLR zal de AMLA een veelvoud aan richtsnoeren uitvaardigen die onder meer betrekking hebben op het concretiseren van bepaalde begrippen zoals de cliënt, zie bijv. artt. 19 (9), 20 (3), 26 (5), 32 (2) AMLR.

zij tevens worden aangemerkt als cliënt, zij doen immers een beroep op de club om een prestatie te leveren, zoals zichtbaarheid en respectievelijk uitzendrechten of soortgelijke commercie.

b. Tickets en seizoenkaarthouders

Bij seizoenkaarthouders is er in beginsel sprake van een zakelijke relatie, omdat de overeenkomst een duurzaam karakter heeft en samenhangt met de kernactiviteit van de club. De houder van de seizoenkaart is in dat opzicht tevens cliënt, nu hij of zij een dienst van de club afneemt in ruil voor betaling. Bij incidentele ticketaankopen is er geen sprake van een langere periode, waardoor er geen sprake is van een zakelijke relatie. Formeel gezien zou er sprake kunnen zijn van een cliënt als er tickets boven de drempel van 10.000 euro worden verkocht, maar in de praktijk zijn dergelijke bedragen niet aan de orde. Bovendien zal vanuit de risico-gebaseerde benadering voor zowel de seizoenkaarthouder als de incidentele bezoeker in de categorie laag risico vallen, waardoor in beginsel geen cliëntenonderzoek noodzakelijk is.

c. Investeerder of potentiële eigenaars

Voor investeerder of potentiële eigenaars geldt zij zowel onder het cliëntenbegrip als onder het begrip zakelijke relatie kunnen worden geschaard. Enerzijds brengen zij veelal (substantiële) financiële middelen in, in ruil voor bijvoorbeeld aandelenbelangen. Anderzijds ontstaat eveneens een zakelijke relatie omdat de betrokkenheid van een investeerder c.q. potentiële eigenaar een zekere mate van betrokkenheid impliceert die noodzakelijkerwijs een duurzaam karakter heeft.

d. Voetbalmakelaars

Voetbalmakelaars fungeren als tussenpersoon. Vanuit het perspectief van de voetbalclub rijst de vraag in welke hoedanigheid de makelaar optreedt, en wie derhalve als cliënt de club kan worden aangemerkt. Wat betreft het wel of niet zijn van een zakelijke relatie, is een makelaar vaak al dan niet voor een langere periode bij zowel clubs als spelers werkzaam. Voor het wel of niet aanmerken van de voetbalmakelaar als cliënt, kunnen lessen worden getrokken uit de notariële praktijk, aangezien daar veelal met tussenpersonen wordt gewerkt.¹²⁴ De (belangrijkste) vormen van de hoedanigheid waarin een makelaar optreedt, zijn als volgt te typeren:

Makelaar A treedt namens en voor rekening op van speler B tegenover Club C

Vanuit Club C bezien is de makelaar de vertegenwoordiger, als tussenpersoon, van speler B. In dit geval is speler B de cliënt van Club C. Tussen makelaar A en club C ontstaat in beginsel geen zakelijke relatie omdat club C geen diensten of transacties verricht voor de makelaar zelf. Alleen als de

¹²⁴ Zie voor een nadere uiteenzetting van de notaris en de Wwft: B. Snijder-Kuipers en A.T.A Tilleman, 2019, p. 190.

makelaar structureel optreedt en langdurig betrokken is, kan er eventueel sprake zijn van een zakelijke relatie tussen de club en de makelaar.

Makelaar A treedt op voor Club C tegenover speler B

In dit geval fungeert de makelaar als vertegenwoordiger van de club. Vanuit dit perspectief is de club de cliënt van de makelaar, en de makelaar niet de cliënt van de club, vergelijkbaar met de opdrachtgever van de notaris. De makelaar levert een dienst die de belangen van de club dient, namelijk het contracteren van speler B. Er is wel een zakelijke relatie tussen Club C en makelaar A, omdat makelaar A structureel of voor een langere periode diensten levert aan Club C. Speler B is pas cliënt van Club C als Club C hem een dienst verleent of transactie uitvoert; het is immers mogelijk dat een transfer niet doorgaat.

Makelaar A treedt op voor Club B tegenover Club C

In deze situatie is makelaar A eveneens vertegenwoordiger van Club B en daarmee is de club cliënt van de makelaar en is er sprake van een zakelijke relatie. Ten opzichte van Club C is makelaar A slechts tussenpersoon; er is in principe geen directe cliëntenrelatie tussen de makelaar en Club C. Als Club B een speler koopt van Club C, is Club B cliënt van Club C en vis-a-vis.

e. Transfers

Bij spelertransfers tussen voetbalclubs ontstaan veelal zakelijke relaties omdat er vaak nabetalingen en contractuele afspraken plaatsvinden onderling. Daardoor valt een transfer in zijn aard als duurzaam te beschouwen, nu er voor langere periode activiteiten met elkaar worden verricht. Het is van belang te beoordelen welke (transfererende of verwervende) club in deze context als cliënt wordt gezien, aangezien dit bepaalt op wie de Wwft-verplichtingen rusten.

Club A koopt speler C van Club B

Club A sluit een overeenkomst met Club B en betaalt voor speler C. Club A is hier de cliënt van club B, omdat Club B een dienst (de verkoop van een speler) levert aan Club A.

Club A verkoopt speler C aan Club B

In dit geval is Club B de cliënt van Club A, omdat Club A een prestatie levert en Club B die dienst afneemt.

Club A ‘haalt’ transfervrije speler C van Club B

Een vreemde eend in de bijt is de transfervrije speler. Ook in de literatuur wordt op dit probleem gewezen.¹²⁵ Er kan echter één ding worden uitgesloten; er is geen sprake van een zakelijke relatie

¹²⁵ Scherpenisse en Feenstra 2024, p.

aangezien er geen transacties plaatsvinden of duurzame relatie van enige tijd wordt opgebouwd tussen de transfererende en verwervende clubs. In beginsel is de speler dan de cliënt. Daarenboven kan ook het volgende worden opgemerkt: de verwervende club speelt geen inhoudelijke of financiële rol in de overgang, er wordt immers geen transactie verricht vanuit de verwervende club aan de transfererende club. Vanuit de risico-gebaseerde benadering kan in mijn optiek daarom worden volstaan met het nalaten van de kwalificatie van cliënt en daarmee het cliëntenonderzoek.

f. Overig

Wat betreft spelers die eenmaal onder contract staan, trainers en ander personeel kan mijns inziens worden volstaan met de opmerking dat zij aan de club verbonden zijn middels een arbeidscontract. De club is in een dergelijk werkgever en de spelers, trainers etc. zijn werknemers. Als de verhouding cliënt en zakelijke relatie wordt toegepast zou de club eerder cliënt van hen zijn dan andersom. Zij doet immers een beroep op deze ‘werknemers’ om te helpen bij het leveren van sportprestaties.

Desalniettemin zal op grond van artikel 35 Wwft de voetbalclub verplicht worden om werknemers, voor zover relevant voor hun taken en rekening houdend met de risico's, door te lichten.¹²⁶ Het is uiteindelijk aan de instelling zelf om te bepalen wat een passende ‘doorlichting’ is. Dit is ook afhankelijk van de omstandigheden van het geval; bij beleidsbepalers zijn er andere checks nodig dan bij een nieuw gecontracteerde voetballer. Desalniettemin doet een club er niet onverstandig aan om bijvoorbeeld ongebruikelijke transacties, zoals voetballers die hun salaris willen ontvangen op een bankrekening die niet op hun naam staat, te doorgronden.

3.3.2.1.2 | Transactie

Ook het begrip ‘transactie’ verdient aandacht. Een transactie is immers onderhevig aan een eventuele meldplicht.¹²⁷ Blijkens de Wwft is een transactie een handeling of samenstel van handelingen van of ten behoeve van een cliënt waarvan de instelling ten behoeve van haar dienstverlening aan die cliënt heeft kennisgenomen.¹²⁸ In concreto komt dit erop neer dat het moet gaan om een transactie waarbij de cliënt een zekere mate van betrokkenheid heeft gehad en waarvan de instelling kennis heeft genomen in het kader van de zakelijke relatie of dienstverlening.¹²⁹ Hierbij hoeft het verband niet louter beperkt te zijn tot de kernactiviteit waarvoor de relatie is aangegaan maar ook handelingen die voorafgaand aan de relatie hebben plaatsgevonden, of pas later als eventueel ongebruikelijk aan het licht komen, vallen hieronder.¹³⁰ Bovendien kan een reeks afzonderlijke handelingen tezamen als één transactie

¹²⁶ Zie ook Algemene Leidraad Wwft, p. 61.

¹²⁷ Artikel 69 AMLR.

¹²⁸ Artikel 1 lid 1 sub b Wwft.

¹²⁹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33238, nr. 3, p. 9 e.v.; Algemene Leidraad Wwft Ministerie van Financiën en Justitie & Veiligheid; van Breukelen en Lieveer 2020, p. 74.

¹³⁰ Zie onder meer Rechtbank Gelderland 19 september 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:4277 en Rechtbank Amsterdam 27 mei 2018, ECLI:NL:RBAMS:2019:3768.

kwalificeren, indien er sprake is van voldoende samenhang.¹³¹ Toegepast op de voetbalcontext krijgt het begrip transactie een bijzondere lading. Zoals reeds gesteld brengt de AMLR in ieder geval transacties met investeerders, sponsors, makelaars of andere tussenpersonen en transfers onder de meldingsplicht. Dit zijn bijvoorbeeld aan transfersommen, portret- en uitzendrechten, financieringen in de breedste zin (schuld- en herfinancieringen, aankoop van aandelenbelangen etc.), of commissies aan makelaars.¹³² Daarnaast kunnen ook andere vormen van transacties onder het brede begrip worden gebracht. Denk hierbij aan vastgoedtransacties waarbij stadia of trainingscomplexen betrokken zijn, de aanschaf van een skybox of andere voetbal gelieerde transacties. Gegeven de open formulering van het transactiebegrip is het uiteindelijk aan de club om zelf binnen het risico-gebaseerde kader te bepalen welke transacties opmerkelijk zijn in het kader van de meldingsplicht. Daarbij moet niet alleen acht worden geslagen op de objectieve indicatoren uit het Uitvoeringsbesluit Wwft, maar ook op de subjectieve indicator; het oordeel van de club dat een transactie naar haar aard gezien aanleiding geeft tot een vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering. Er wordt immers een zekere mate van deskundigheid verwacht, aangezien zij op basis van haar eigen kennis moet oordelen over de ‘ongebruikelijkheid’ van een transactie.¹³³ De voetbalclub is dus dienstig aan zijn eigen deskundigheid en komt daarmee een zekere mate van ‘*garantenstellung*’ toe.¹³⁴

3.3.2.4 | Het cliëntenonderzoek in de voetbalsector

Nu vaststaat dat voetbalclubs onder de noemer van meldingsplichtige entiteit worden geschaard en in welke gevallen er sprake is van een cliënt, zakelijke relatie of transactie kan geduid worden op welke momenten zij een cliëntenonderzoek op grond van de AMLR respectievelijk de Wwft dienen uit te voeren.¹³⁵ Blijkens de AMLR zijn zij verplicht cliëntenonderzoek toe te passen op het moment zij een zakelijke relatie aangaan, een occasionele transactie van minstens 10 000 euro uitvoeren, bij de oprichting of eigendomsoverdracht van juridische entiteiten, bij eventuele vermoedens van witwassen of op het oment er twijfel bestaat over de identiteit van de cliënt of diens vertegenwoordiger.¹³⁶ Op het moment de voetbalclub niet kan voldoen aan het cliëntenonderzoek, kan er geen relatie of transactie worden aangegaan.¹³⁷

De reikwijdte van het cliëntenonderzoek hangt af van de bedrijfsbrede risicobeoordeling, de individuele risicobeoordeling ter zake de specifieke cliënt en de in de AMLR en Wwft opgenomen

¹³¹ *Kamerstukken II* 2011/12, 33238, nr. 3, p. 9

¹³² Artikel 3 (3) (o) (i t/m iv) AMLR.

¹³³ *Kamerstukken II* 2007/08, 31238, nr. 3, p. 4.

¹³⁴ Coenen en Demandt 2021, p. 101.

¹³⁵ Artikel 19 AMLR jo. artt. 3 – 11 Wwft.

¹³⁶ Artikel 19 lid 1 AMLR.

¹³⁷ Artikel 5 Wwft.

risicofactoren.¹³⁸ Op basis hiervan kan de club kiezen voor een regulier, vereenvoudigd of verscherpt cliëntenonderzoek.

- a. bij een regulier cliëntenonderzoek – de standaardvorm – moet de club ten minste de identiteit verifiëren nagaan wie de UBO is en inzicht verkrijgen in de eigendoms- en zeggenschapsstructuur.¹³⁹ Bovendien moet zij het doel en de aard van de zakelijke relatie vaststellen en de identiteit van de natuurlijke persoon die de cliënt vertegenwoordigt controleren, waarbij ook moet worden onderzocht of die cliënt voor zichzelf of voor anderen optreedt.¹⁴⁰ Als de vertaalslag wordt gemaakt naar de voetbalcontext, zullen deze onderzoeken veelal plaatsvinden op het moment er sprake is van een sponsorcontract, het contracteren van een makelaar en de transfer tussen spelers. Hierbij kan gedacht worden aan het opvragen van identificatiedocumenten zoals een paspoort, handelsregisteruittreksels, statuten en aandeelhoudersregisters. De aard is bijvoorbeeld bij een sponsorcontract promotie, bij een transfer de inzet van een speler en bij een makelaar de bemiddeling.
- b. op het moment er sprake is van een hoog risico, moet er verscherpt cliëntenonderzoek worden uitgevoerd.¹⁴¹ Er is sprake van een hoog risico op het moment er een transactie met een PEP wordt aangegaan, bij investeerders uit hoog-risicolanden, of wanneer een hoge transactie zonder duidelijk (economisch) doel plaatsvindt.¹⁴² In een dergelijk geval zal het hoger leidinggevend personeel expliciet toestemming moeten geven voor het aangaan (of voortzetten) van de relatie.¹⁴³ Aansluitend moet de club aanvullende informatie over de cliënt en de UBO verzamelen, waaronder gegevens over de bron van de middelen, het vermogen, de beoogde aard van de relatie en de consistentie van de transacties met de relaties.¹⁴⁴ Daarenboven wordt van de voetbalclub verwacht dat zij de monitoring van de relatie intensiveert door frequenter controles uit te voeren.¹⁴⁵ Concreet betekent dit dat een club bij een investeerder uit een hoog-risico land niet kan volstaan met uittreksels, maar moet aantonen waar de financiële middelen vandaan komen en hoe die zijn opgebouwd.¹⁴⁶ Bij transfers met extreem hoge of onverklaarbare bedragen wordt derhalve extra due dilligence verwacht.¹⁴⁷
- c. tot slot zijn er situaties waar een laag risico op witwassen en terrorismefinanciering bestaat. In een dergelijk geval kan worden volstaan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek.¹⁴⁸ Een laag risico wordt doorgaans aangenomen bij relaties met instellingen die reeds onder streng

¹³⁸ Artt. 10 en 20 AMLR jo. bijlage I AMLR.

¹³⁹ Artikel 20 (1) AMLR jo. artikel 3 lid 2 a – b Wwft.

¹⁴⁰ Artikel 20 (1) AMLR jo. artikel 3 lid 2 c – f Wwft.

¹⁴¹ Artikel 20 (2) jo. 34 AMLR jo. artikel 8 Wwft.

¹⁴² Artikel 20 (2) jo. 34 (1) AMLR jo. artikel 8 Wwft.

¹⁴³ Artikel 20(2) jo. 34 AMLR jo. artikel 8 lid 4 sub c Wwft.

¹⁴⁴ Artikel 20 (2) jo. 34 (2-4) AMLR jo. artikel 8 Wwft.

¹⁴⁵ Artikel 20 (2) jo. 34 (2-4) AMLR jo. artikel 8 Wwft.

¹⁴⁶ Artikel 20(2) jo. 34 AMLR jo. artikel 8 lid 4 sub c Wwft.

¹⁴⁷ Artikel 20(2) jo. 34 (2) AMLR jo. artikel 8 lid 4 sub c Wwft.

¹⁴⁸ Artikel 30 AMLR jo. artikel 6 Wwft.

toezicht staan, zoals overheidsinstanties, beursgenoteerde ondernemingen, pensioenfondsen of verzekeraars.¹⁴⁹ Kortgezegd houdt het vereenvoudigd cliëntenonderzoek in dat de kernverplichtingen blijven bestaan, zijnde het vaststellen van de identiteit van de cliënt en het documenteren van de aard en doel van de relatie.¹⁵⁰ Bovendien kan verificatie in bepaalde gevallen worden uitgesteld tot na de totstandkoming van de relatie en hoeft informatie over de doelstellingen van de relatie niet volledig bij de cliënt te worden opgevraagd, maar kan ook worden afgeleid uit de overeenkomst zelf.¹⁵¹ Toegepast op de voetbalcontext kunnen dit bijvoorbeeld sponsorovereenkomsten – daar vloeit immers de aard van de relatie al uit voort – met beursgenoteerde bedrijven, pensioenfondsen of overheidsinstanties zijn.

3.4 Implicaties van deze verplichtingen

Hoewel de eisen voor cliëntenonderzoek (op papier) erg duidelijk zijn, brengen zij in de praktijk een reeks uitdagingen met zich mee voor voetbalclubs. In de eerste plaats is het cliëntenbegrip en zakelijke relatie in de voetbalsector minder eenduidig dan bij reguliere financiële instellingen, zoals reeds aangekaart in 3.3.2.1. Dit leidt ertoe dat clubs veelal een risico-gebaseerde analyse moeten maken om vast te stellen waar eventuele witwasrisico's liggen. Het nochtans ontbreken van een duidelijk normatief kader kan de kans op inconsistentie tussen clubs vergroten. Bijvoorbeeld: waar de ene club een makelaar die optreedt namens een speler aanmerkt als cliënt en dus volledig cliëntenonderzoek uitvoert, ziet een andere club diezelfde makelaar slechts als tussenpersoon en beperkt zich tot een oppervlakkige check.

Ten tweede vinden er vaak transacties plaats waarbij PEP's zijn betrokken. Verschillende clubs in binnen- en buitenland onderhouden veelal commerciële banden met partijen uit derde landen, waar eerdergenoemde overheidsfunctionarissen of leidinggevende van staatsbedrijven regelmatig als investeerder of sponsor optreden.¹⁵² Hoewel de PEP-status niet per definitie een crimineel persoon impliceert, brengt de betrokkenheid van PEP's echter wel een verhoogd witwasrisico mee. PEP's zijn immers vanwege hun machtspositie in staat om gelden van dubieuze herkomst te verhullen via in de eerste instantie legitiem ogende structuren.¹⁵³ Voor clubs betekent dit dat zij onder meer extra informatie moeten vergaren over de herkomst van de middelen en vermogen. Dit kan leiden tot frictie commerciële belangen botsen dan met tijdrovend onderzoek.

¹⁴⁹ Bijlage II en III AMLR jo. artikel 6 lid 1 Wwft.

¹⁵⁰ Artikel 33 (1) AMLR jo. artikel 6 lid 2 Wwft.

¹⁵¹ Artikel 33 (1) (a) AMLR. jo.

¹⁵² Zie paragraaf 2.2.2.1.

¹⁵³ FATF 2013, p. 3.

Hierop aansluitend speelt tijdsdruk een rol. Zoals zeer terecht aangekaart door Feenstra en Scherpenisse, vinden transfers vaak plaats in de laatste momenten van een transferperiode.¹⁵⁴ Dat betekent dat clubs in een zeer korte tijd een cliëntenonderzoek moeten uitvoeren. Het vaststellen van de UBO en de herkomst van de middelen moeten immers worden vastgesteld *voordat* de deal wordt gesloten, maar in combinatie met veelal grensoverschrijdende transacties waarbij contractspartijen zich in risicolanden bevinden waarbij bovendien PEP's aan bod kunnen komen, wordt het tijdig voldoen aan de vereisten van cliëntenonderzoek des te lastiger. Daarbij blijft in de analyse van Feenstra en Scherpenisse onbesproken dat transferonderhandelingen in de praktijk vaak weken of maandenlang in de luwte plaatsvinden; pas op het allerlaatste moment kan een akkoord worden bereikt en moeten alle papieren nog (rechts juist) geregeld worden. De mondiale voetbalpraktijk leert ons dat dit allerm minst zeldzaam is.¹⁵⁵ In een dergelijke constellatie ligt het voor de hand dat de vereisten voor het cliëntenonderzoek op gespannen voet staan met vaak *last minute deals*.

3.5 De uitzondering op de regel

De AMLR biedt lidstaten expliciet de optie om bepaalde professionele clubs geheel of gedeeltelijk uit te zonderen van de nalevingsvoorschriften.¹⁵⁶ Hierbij geldt de voorwaarde dat uit een risico-inschatting blijkt dat hun activiteiten een laag witwasrisico opleveren. Concreet mogen lidstaten overwegen om vrijstelling toe te kennen aan:

- a. kleinere clubs in de hoogste divisie, maar waarvan de totale jaarlijkse omzet in elk van de afgelopen twee kalenderjaren onder de vijf miljoen euro lag.¹⁵⁷ Dit criterium is bedoeld te ontzien als zij aantoonbaar weinig risicovol zijn; bovendien zou dit ook onevenredig voor hen kunnen zijn gezien hun draagkracht. De toepassing deze uitzondering op de regel zal echter grotendeels achterwege blijven: geen enkele Eredivisieclub komt onder de genoemde vijf miljoen euro uit.¹⁵⁸ De kans is daarmee klein dat er in andere competities een dergelijke uitzondering zal plaatsvinden, aangezien de Eredivisie al een relatief kleine competitie vormt. Desalniettemin vormt deze mogelijkheid echter een plichtenontlasting voor eventueel kleine, promoverende, clubs, afkomstig uit lagere divisies; en
- b. alle professionele voetbalclubs die niet in de hoogste divisie uitkomen kunnen eveneens worden uitgezonderd.¹⁵⁹ Hiertoe is nog steeds een risico-inventarisatie vereist waaruit blijkt

¹⁵⁴ Feenstra en Scherpenisse, 2024.

¹⁵⁵ Bovendien gaat het ook nog eens met regelmaat fout op 'Deadline Day'.

¹⁵⁶ Artikel 5 AMLR.

¹⁵⁷ Artikel 5 (1) AMLR.

¹⁵⁸ Onderzoek van het Sports & Economics Research Centre van de HAN (Academie Sport en Bewegen) toont aan dat in het jaar 2023 RKC Waalwijk de laagste omzet had met 8.3 miljoen euro.

¹⁵⁹ Artikel 5 (1) AMLR.

dat de club gezien haar aard en omvang een laag witwasrisico met zich brengt. De Verordening waarschuwt immers expliciet dat ook lagere divisies witwasrisico's kennen.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Considerans 25 AMLR.

HOOFDSTUK 4 | BESTAANDE WAARBORGEN

Om goed te kunnen beoordelen in hoeverre de nieuwe verplichtingen uit het Europese AML/CFT-pakket uitvoerbaar en proportioneel zijn voor betaald voetbalclubs, is het zaak om eveneens inzichtelijk te maken aan welke eisen en controles clubs thans onderworpen zijn. Hoewel voetbalclubs tot dusver niet expliciet zijn onderworpen aan het Wwft-regime, opereren zij evenmin in een juridisch vacuüm. Voetbalclubs hebben dus geen vrij spel.

Op nationaal niveau spelen met name de KNVB-richtlijnen een cruciale rol. Deze richtlijnen stellen onder andere eisen ten aanzien van eigendomsstructuren, integriteit van bestuurders alsmede de zeggenschap bij aandelenoverdrachten en transparantie rondom financiële transacties. Op EU-niveau geldt parallel het *Transfer Matching System* (TMS) en het *FIFA Clearing House*. Deze systemen, hoewel primair gericht op operationele transparantie, bieden tot op zekere hoogte al een compliance-infrastructuur.

Dit hoofdstuk geeft daarom een overzicht van die bestaande waarborgen, opdat enerzijds duidelijk wordt wat reeds bestaat en anderzijds welke aanvullende impact het AML-pakket mogelijk nog zal hebben. In dat kader zijn er voor dit onderzoek een tweetal door de KNVB uitgevaardigde richtlijnen geselecteerd die een goed beeld geven van de nationale nalevingsvoorschriften. Ook zal het TMS en het FIFA Clearing House nader worden beschouwd.

4.1 Richtlijn wijziging zeggenschap

Een van deze richtlijnen, is de richtlijn wijziging zeggenschap.¹⁶¹ Waar voor traditionele poortwachters het *Know Your Customer*-principe van kracht is, geldt voor voetbalclubs het ‘*Know Your Owner*’ (KYO) principe. Hoewel het KYO-principe primair haar grondslag vindt in het Licentiereglement Betaald Voetbal, is zij nader uitgewerkt middels de Richtlijn Wijziging Zeggenschap.¹⁶²

Het eerste element van het KYO-principe vereist dat clubs de identiteit van aandeelhouders (>25%) en UBO's niet alleen vaststellen, maar ook verifiëren.¹⁶³ Clubs moeten ook inzicht verkrijgen in de volledige juridische groepsstructuur waarin de (beoogde) aandeelhouder opereert, waarbij bovendien de onderlinge verhoudingen in kaart moeten worden gebracht.

Het tweede element ziet toe op de herkomst van het vermogen dat voor aandelenverwerving of anderszins aan de club ter beschikking is of wordt gesteld.¹⁶⁴ Daarbij zal via de accountant, met inbegrip van een gecontroleerde jaarrekening, moeten worden aangetoond wat de herkomst van het

¹⁶¹ Richtlijn Wijziging Zeggenschap KNVB.

¹⁶² Artikel 4 lid 9 Licentiereglement Betaald Voetbal.

¹⁶³ Richtlijn Wijziging Zeggenschap KNVB, p. 3.

¹⁶⁴ Richtlijn Wijziging Zeggenschap KNVB, p. 3.

geld is dat gebruikt wordt. Dit kapitaal dient volledig herleidbaar zijn naar de oorspronkelijke bron, eventueel via derdenrekeningen van de notaris.

Tot slot moet een plausibele uitleg worden gegeven over de aanwending van het geïnvesteerde vermogen.¹⁶⁵ Dit betekent dat de (beoogde) aandeelhouder een business- en of/investeringsplan moet overleggen. Die verplichting dient een dubbel doel: enerzijds het waarborgen van de financiële continuïteit, anderzijds het detecteren van investeringen die geen economische logica kennen en mogelijk een ander motief dienen.

4.2 Richtlijn waarborgen onafhankelijkheid en continuïteit

De tweede belangrijke Richtlijn is het governance-hart van het KNVB-licentiesysteem en regelt onder andere de organisatiecultuur, kwaliteitseisen voor bestuurders en (verdere) transparantievereisten voor voetbalclubs. Het uitgangspunt van de Richtlijn waarborgen onafhankelijkheid en continuïteit lijkt dat de clubs een bepaalde vrijheid toekomt om haar eigen governance-systeem te structureren.¹⁶⁶ De richtlijn stelt algemene beoordelingscriteria vast die clubs moeten toepassen om hun zelfstandigheid en onafhankelijkheid te beschermen. Zo moeten bestuurders en commissarissen voldoen aan kwaliteitseisen zoals het vermijden van dubbelfuncties bij andere clubs en onafhankelijkheid van financiers.¹⁶⁷ Daarnaast zijn clubs verplicht positieve verklaringen omtrent gedrag (VOG) te verkrijgen van de bestuurder tot aan de UBO, ter voorkoming van criminele invloeden.¹⁶⁸

Daarnaast moet het bestuur voor een belangrijk deel bestaan uit leden die onafhankelijk zijn van (externe) financiers, middels ‘beveiligingsconstructies’ zoals statutaire blokkeringsregelingen en onafhankelijke organen.¹⁶⁹ Voorts bevat zij de (aanvullende) kwaliteitseisen ten aanzien van aandeelhouders dat aspirant-aandeelhouders óók een VOG moeten overleggen.¹⁷⁰ Voor zittende aandeelhouders geldt dat zij deze op verzoek moeten aantonen. Ook mogen bestuurders en aandeelhouders op grond van deze richtlijn niet – direct of indirect – verbonden zijn aan andere (Nederlandse of buitenlandse) betaaldvoetbalclubs die zijn aangesloten bij UEFA.¹⁷¹ In het verlengde daarvan mag ook een aandeelhouder of houder van stemrecht gevende aandelen niet gelieerd zijn aan andere UEFA-erkende clubs.¹⁷²

¹⁶⁵ Richtlijn Wijziging Zeggenschap KNVB, p. 3.

¹⁶⁶ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting: Boetekees en Vriesendorp 2021; van Veen 2021.

¹⁶⁷ Richtlijn waarborgen onafhankelijk en continuïteit p. 14.

¹⁶⁸ Richtlijn waarborgen onafhankelijk en continuïteit p. 7.

¹⁶⁹ Richtlijn waarborgen onafhankelijk en continuïteit p. 4.

¹⁷⁰ Richtlijn waarborgen onafhankelijk en continuïteit p. 7.

¹⁷¹ Richtlijn waarborgen onafhankelijk en continuïteit p. 8.

¹⁷² Richtlijn waarborgen onafhankelijk en continuïteit p. 8.

Ten slotte kent de richtlijn ook sanctiemechanismes: bij een schending van de eisen van de richtlijn kan de KNVB-licentiecommissie opschorten, intrekken of verplichtingen opleggen tot overdracht van aandelen of het ontslaan van functionarissen.¹⁷³

4.3 Transfer Matching System en het FIFA Clearing House

Het Transfer Matching System (TMS), dat sinds oktober 2010 bestaat, is verplicht voor voetbalclubs bij internationale spelerstransfers.¹⁷⁴ Zij functioneert als een real-time controlesysteem, waarin beide clubs bij een transfer identieke gegevens moeten invoeren over spelers, betalingen, contractvoorwaarden en betrokken intermediairs. Pas als de informatie correspondeert tussen de verkopende en de kopende club, kan de transfer doorgaan vinden. Om dit proces soepel te laten verlopen, moet elke club zijn eigen ‘TMS-manager’ hebben, die vervolgens zorg draagt voor een correcte afwikkeling. Op het moment dat er discrepanties of ontbrekende data tussen de verplichte documentatie zit, genereert het systeem een waarschuwing richting het compliance- en monitoringteam van FIFA.¹⁷⁵ Dit team kan vervolgens een *Administrative Sanction Procedure* (ASP) starten. Een ASP wordt uitgevoerd op het moment een club niet conform het TMS rapporteert. De FIFA kan vervolgens een waarschuwing geven, of een berisping of boete opleggen.¹⁷⁶

Complementair aan het TMS staat het FIFA Clearing House (FCH), dat sinds 2022 operationeel is. Zij vormt als het ware het sluitstuk op het TMS. Het FCH is een (gereguleerde) betalingsinstelling, in Frankrijk, die onder toezicht van de Franse prudentiële autoriteiten staat. Het FCH verwerkt en controleert alleen de betalingen die derivieren uit voetbaltransfers, zoals opleidingsvergoedingen en solidariteitsbijdragen.

De vraag die rijst hoe het TMS en FCH samenwerken. Dat gaat als volgt: bij elke internationale transfer dient de club de transfer in bij het TMS, waarbij de gegevens aan beide kanten moeten corresponderen. Vervolgens vindt er een bewijsdeposito plaats. Op het moment het ‘electronic player passport’ (EPP) is goedgekeurd in het TMS, ontvangt het FCH een ‘allocation statement’ waarin wordt vermeld welk bedrag aan welke club toekomt. Vervolgens voert het FCH een compliance-assessment uit, waarbij zij de juridische structuur, UBO’s en herkomst van middelen nagaan. Als alles correct is, gaat het FCH over tot betaling. Het verdient hierbij aandacht dat het FCH alleen gericht is op trainings- en solidariteitsvergoedingen. De transfersommen tussen clubs zelf vallen (vooralsnog) buiten het FC en worden niet gemonitord via dit centrale systeem.

¹⁷³ Richtlijn waarborgen onafhankelijk en continuïteit p. 4.

¹⁷⁴ Zij vindt haar grondslag in Annex 3 van de FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players (RTSP).

¹⁷⁵ De algemene regels zijn te vinden op www.fifatms.com, overigens is er ook een expert report met analyse en aanbevelingen door de Raad van Europa gepubliceerd in 2021.

¹⁷⁶ Zie circular. 1862 FIFA jo. Artikel 17 (5) FIFA Clearing House Regulations

4.4 | Integrale vergelijking tussen de KNVB-richtlijnen, het TMS en het FCH

Zoals in de voorgaande paragrafen is uiteengezet, kent het betaald voetbal reeds een aantal waarborgen die van belang zijn in het kader van het voorkomen van witwassen. Met name de richtlijnen van de KNVB, het TMS en het FCH dragen bij aan het bewaken van eigendom, betrouwbare zeggenschap en transparante transfer. Niettemin zijn deze waarborgen gestoeld op zelfregulering binnen de sector en is de invalshoek continuïteit en (bestuurlijke) integriteit. Zij zijn niet, zoals het AML/CFT-pakket, primair bedoeld om witwassen tegen te gaan.

In dat kader zijn gaandeweg vijf punten naar voren gekomen, die duidelijk maken waarin het AML/CFT-pakket afwijkt van en aanvult op bestaande infrastructuur. Deze verschillen zijn cruciaal om in kaart te brengen, zodat in het volgende hoofdstuk antwoord kan worden gegeven op wat voor maatregelen voetbalclubs in het verschiet liggen. Deze verschillen worden hieronder elk apart behandeld.

4.4.1 Transactiemonitoring

Het TMS en FCH faciliteren reeds een vorm van transactiemonitoring, maar zijn functioneel beperkt tot internationale transfers en solidariteitsvergoedingen. Het AML/CFT-pakket verplicht clubs om alle transacties binnen de organisatie te monitoren op witwasrisico's, inclusief sponsorcontracten, investeringen en commerciële uitgaven. Deze monitoringsplicht is daarnaast continue aanwezig in bepaalde gevallen. Ook wordt vanuit dit oogpunt de verantwoordelijkheid bij de club gelegd, in plaats van een extern controlesysteem.

4.4.2 Poortwachtersfunctie

Parallel aan het monitoren van transacties, loopt het melden van verdachte transacties. Onder het huidige KNVB en FIFA stelsel is er geen publiekrechtelijk vastgelegde (dwingende) meldplicht bij verdachte transacties. Nu voetbalclubs worden aangemerkt als meldingsplichtige entiteiten, is die plicht er wel. Dat betekent dat zij een melding moeten doen van een uitgevoerde of voorgenomen transacties, die aan de hand van objectieve en subjectieve indicatoren als afwijkend of mogelijk verdacht kunnen worden aangemerkt. Daarmee maakt de voetbalwereld een primeur; clubs worden nu immers een formele rol toegedicht als poortwachter van het financiële stelsel.

4.4.3 Cliëntenonderzoek/UBO's

Onder het huidige Nederlandse systeem ligt de focus voornamelijk op het inzichtelijk maken en toetsten van eigendomsstructuren bij relevante wijzingen, zoals – onder andere – blijkt uit de Richtlijn zeggenschap van de KNVB. Kortgezegd vereist de KNVB-richtlijn, met het ‘*Know Your Owner-principe*’, dat UBO's en aandeelhouders worden geïdentificeerd bij eigendomstransacties (>25%). De UBO-identificatie zoals gestoeld op de AMLR gaat echter verder. Zij vereist immers dat voetbalclubs, als meldingsplichtige entiteit zijnde, een gedegen cliëntenonderzoek uitvoert en bij (het aangaan van) *elke* zakelijke relatie of transactie boven de 15.000 euro de UBO identificeren en verifiëren. De focus ligt dus op structurele due diligence bij *elke* zakelijke interacties.

4.4.4 Hoger leidinggevend personeel

Op basis van de Richtlijn waarborgen onafhankelijk en continuïteit (die haar grondslag weer in FIFA-regels vinden) mogen bestuurders geen belangen bij andere clubs hebben. Ook zijn zij verplicht tot het afgeven van een VOG-verklaring. Op die manier reguleert de KNVB het hoger leidinggevend personeel. Op grond van de AMLD6 wordt echter een publiekrechtelijke geschiktheidsstoets ingevoerd. Dit betekent dat nationale toezichthouders de bevoegdheid krijgen om bestuurders te toetsten op betrouwbaarheid, deskundigheid en integriteit. Daarbij kan de nationale toezichthouder ingrijpen als hier niet aan wordt voldaan. Wat deze criteria exact zijn, laat echter nog even op zich wachten, nu de AMLA tot 2027 heeft om hierover richtsnoeren uit te vaardigen. Hoewel speculatief van aard, zou het niet als een verrassing komen als deze criteria meer stringent zijn dan de huidige private normstelling. De toets onder de AMLD6 strekt zich immers uit tot het volledige profiel van een bestuurder, inclusief diens professionele ervaring. Waar de KNVB vooral focust op formele eisen zoals het ontbreken van belangenverstrengeling en het overleggen van een VOG, verlangt de AMLD6 straks een inhoudelijke beoordeling op de persoon toe, uitgevoerd door een publieke toezichthouder met gedelegeerde handhavingsbevoegdheden. Daarmee verschuift ook het zwaartepunt van de normstelling van sectorspecifieke zelfregulering naar publiekrechtelijke toetsing met bindende werking.

4.4.5 Nalevingsfunctionaris

De huidige KNVB-richtlijnen of FIFA-regels bevatten momenteel geen expliciete verplichting tot het aanstellen van een nalevingsfunctionaris die zich louter richt op AML/CFT-naleving. Niettemin beschikken (grote) professionele voetbalclubs over personeel dat taken uitvoert die met regelmaat snijden aan die van een dergelijke nalevingsfunctionaris, zoals een juridisch directeur c.q. general counsel. De invulling hiervan is echter afhankelijk van de grootte, professionaliseringsgraad en bestuurscultuur van de club. Middels de AMLR wordt dit echter dwingend genormeerd. Zo legt de AMLR de verplichting op aan voetbalclubs om zowel een nalevingsfunctionaris te hebben als een lid van het hoger leidinggevend orgaan als nalevingsmanager. De nalevingsmanager brengt daarbij periodiek verslag uit aan het bestuur over de effectiviteit van interne procedures en de nalevingsfunctionaris is vervolgens verantwoordelijk voor de dagelijkse uitvoering van het AML/CFT-beleid, fungeert als contactpunt voor de toezichthouder en moet zorgen voor de melding van de verdachte transacties aan de FIU. Daarbij geldt dat onder nader te bepalen voorwaarden kleinere clubs een gedeelde functionaris kunnen aanstellen.

4.5 Beschouwing en vooruitblik

In de voorgaande hoofdstukken is stapsgewijs uiteengezet waarom de voetbalsector kan worden gezien als risico in het financiële stelsel. Op basis van structurele, financiële en culturele kenmerken werd duidelijk dat clubs bij uitstek gevoelig zijn voor witwaspraktijken. Die kenmerken, zoals grensoverschrijdende geldstromen, het gebruik van tussenpersonen, het afhankelijk zijn van externe geldschietters, de subjectieve waardebeoordelingen van spelers en complexe eigendomsstructuren, verhogen collectief het risico op financieel-economische criminaliteit.

Tegen die achtergrond is in kaart gebracht hoe het AML/CFT pakket juridisch is vormgegeven, met inbegrip van de verplichtingen die daaruit voortvloeien voor voetbalclubs als meldingsplichtige entiteit. Binnen die constellatie kan worden vastgesteld dat de kernverplichtingen voor voetbalclubs liggen in het uitvoeren van cliëntenonderzoek, UBO-identificatie, het monitoren en melden van transacties, het screenen van PEP's en hoog-risicolanden, de geschiktheidstoets voor leidinggevend personeel en de aanstelling van een nalevingsfunctionaris. Daartegenover staan de voornaamste pijnpunten die in de voorgaande hoofdstukken naar voren kwamen: de onduidelijkheid rondom het cliëntenbegrip in de voetbalcontext, de tijdsdruk bij transfers gecombineerd met cliëntenonderzoek, de afhankelijkheid van externe financiers en het thans ontbreken van een robuuste compliance infrastructuur.

Hoewel er thans bepaalde waarborgen gelden binnen de sector gelden, zoals de KNVB-richtlijnen en de FIFA-regels, zijn deze primair organisatorisch van aard en gaan deze waarborgen minder ver dan de

AMLR. Zij missen bovendien de juridische (af)dwingbaarheid en reikwijdte die de AMLR en AMLD6 behelzen.

De vergelijking laat zien dat het AML/CFT-pakket meer is dan alleen een aanvulling op het zelfregulerend karakter van de sector: zij introduceert immers een verplicht normenkader waarbij voetbalclubs een rol toebedeeld krijgen, als poortwachter, die tot op heden was voorbehouden aan instellingen zoals bijvoorbeeld banken. In deze vergelijking kwamen bovendien een vijftal structurele verschillen naar voren. Die verschillen doen vragen rijzen over de praktische uitvoerbaarheid en proportionaliteit van het nieuwe kader. Kunnen voetbalclubs wel aan (al) deze verplichtingen voldoen? Zijn zij voldoende toegerust? Biedt de wet ruimte voor coulance? Met die vragen in het achterhoofd richt dit onderzoek zich in de navolgende hoofdstukken op het slotstuk: implementatie. Daarbij dient als rode draad de praktische uitvoering die voetbalclubs kunnen geven aan hun gloednieuwe AML-verplichtingen. Ook zal hierbij een uitstapje worden gemaakt naar onze burens, België. In België zijn de voetbalclubs namelijk nauwgezet onderworpen aan anti-witwaswetgeving, nog voordat er Europese regelgeving aan te pas kwam.

HOOFDSTUK 5 | IMPLEMENTATION DAY

Nu duidelijk is waar eventuele pijnpunten liggen voor voetbalclubs, rijst de vraag hoe voetbalclubs effectief uitvoering kunnen geven aan deze nieuwe verplichtingen. In het kader van die verplichtingen constateer ik drie gradaties waarop actie is vereist: het microniveau, het mesoniveau en het macroniveau.

Het microniveau betreft de individuele club, die haar eigen verantwoordelijk kent zoals risicobeoordelingen, cliëntenonderzoek, transactiemonitoring en de aanstelling van een nalevingsmanager/functionaris. Het mesoniveau ziet op de rol van de sectororganisaties, meer specifiek de KNVB en de FIFA. Zij kunnen via thans bestaande infrastructuren of collectieve bijdragen de voetbalclubs een hand helpen. Het macroniveau omvat in dit kader de wetgever alsmede de toezichthouders die relevant zijn voor anti-witwaspraktijken (Europese Commissie, AMLA en FIU). Zij zijn verantwoordelijk voor normuitleg en toezicht. Immers, zonder gedegen guidance (zoals financiële instellingen guidance volgen vanuit de EBA of ESMA) is het voor clubs des te lastiger om te voldoen aan haar verplichtingen.

Het ijkpunt ligt op het microniveau, omdat de onderzoeksvraag zich primair richt op de uitvoerbaarheid van de AML-verplichtingen door de voetbalclubs zelf. Het zijn immers de clubs die cliëntenonderzoek moeten uitvoeren, transacties moeten monitoren en intern een nalevingsstructuur moeten opbouwen. De mate waarin zij dit zelfstandig kunnen doen, bepaalt uiteindelijk of het nieuwe normenkader werkbaar en proportioneel is. Daarbij valt op te merken dat het meso- en macroniveau in dat licht dienstig zijn aan de voetbalclub, en daarmee een ondersteunende rol spelen. Zij kunnen de naleving voor voetbalclubs vergemakkelijken door richtsnoeren, collectieve voorzieningen en praktische handvatten te bieden. Desalniettemin nemen zij de primaire verantwoordelijkheid van de club niet weg.

5.1 Microniveau

Het zwaartepunt van de aanpassingen zal uiteindelijk liggen bij de voetbalclub zelf, met als startschot een risicobeoordeling op organisatieniveau.¹⁷⁷ Deze (bedrijfsbrede) beoordeling brengt in kaart welke activiteiten en geldstromen van de club kwetsbaar zijn voor witwassen. Op basis hiervan zullen clubs interne beleidslijnen en procedures moeten opstellen, zoals gedragscodes, maatregelen voor interne controle en duidelijke protocollen voor klantonderzoek.¹⁷⁸ Deze interne maatregelen dienen door het juiste orgaan te worden vastgesteld. Dit is een doorlopend proces: clubs moeten periodiek (her)beoordelen of hun risicoprofiel verandert en eventueel waar nodig beleid aanpassen. Bovendien zullen clubs, zodra AMLA nadere richtsnoeren over de inhoud en reikwijdte van deze interne maatregelen publiceert, hun beleid daarop moeten afstemmen.

Naast deze risicotaxatie zullen clubs haar organisatie moeten hervormen. Zo dienen voetbalclubs allereerst te voorzien in de benoeming van een nalevingsfunctionaris die verantwoordelijk is voor de operationele naleving, naast een nalevingsmanager die deel uitmaakt van het bestuur.¹⁷⁹ Voor grotere clubs kan dit bijvoorbeeld de general counsel zijn. Voor kleinere clubs kan daarentegen een gezamenlijk compliance platform onder regie van de Federatie Betaald Voetbal uitkomst bieden. In België wordt sinds 2021 op deze manier gewerkt, met ondersteuning van de Pro League, waar standaardprocedures, trainingen en risico-beoordelingsmodellen centraal beschikbaar zijn.¹⁸⁰ Dat voorkomt dat clubs niet opnieuw het wiel moeten uitvinden. Let wel: kernbeslissingen (zoals risicobeoordeling, cliëntacceptatie, meldingen en beleidsgoedkeuring) kunnen niet worden uitbesteed.¹⁸¹

Voorts moeten clubs een werkbaar ‘AML-proof’ systeem voor cliëntenonderzoek inrichten.¹⁸² De beschikking over duidelijke protocollen in het kader van due diligence, bijvoorbeeld via checklijsten voor risicofactoren (zoals PEP’s), zullen richtinggevend zijn. Waar het risicoprofiel dat toelaat, biedt vereenvoudigd cliëntenonderzoek tijdelijk ruimte, zoals uitgestelde verificatie, wat de uitvoerbaarheid vergroot. Ook kan – onder voorwaarden – op cliëntenonderzoek van andere meldingsplichtige entiteiten worden gesteund.¹⁸³ Tijdens transferperiodes kunnen bepaalde clubs er dan ook verstandig aan doen om tijdelijke externe (gespecialiseerde) ondersteuning in te schakelen. In het verlengde hiervan ligt de transactiemonitoring. Clubs zullen concrete procedures moeten opstellen om transacties systematisch te beoordelen op ongebruikelijke patronen, waarbij zij naast de objectieve indicatoren (land van herkomst, bedrag, etc.) ook subjectieve indicatoren toepassen. Voor zowel het

¹⁷⁷ Artikel 9 en 10 AMLR.

¹⁷⁸ Artikel 9 en 10 AMLR.

¹⁷⁹ Zie supra 3.2.2.

¹⁸⁰ Nelen 2023, p. 39.

¹⁸¹ Artikel 18 (3) AMLR.

¹⁸² Zie hoofdstuk III AMLR.

¹⁸³ Artikel 48 (2) AMLR.

cliëntenonderzoek als het monitoren is eventueel een rol weggelegd op mesoniveau, daarover straks meer.

Last but not least vereist het poortwachterschap een cultuuromslag. Bestuurders, personeel en strafleden die betrokken zijn bij geldstromen moeten worden getraind in AML-risico's en meldplichten. Een VOG-screening voor andere personeelsleden dan bestuurders zal ook zijn steentje bijdragen. Bovendien leert de ervaring uit België ons dat de effectiviteit van dergelijke trainingen afhankelijk is van de bereidheid binnen de club zelf.¹⁸⁴ Zij doen er dus goed aan om in te zien dat er dingen gaan veranderen en zij bovendien bij gebrekkigheid sneller onder een strafrechtelijk vergrootglas kunnen liggen, in plaats van een X aantal punten mindering door de KNVB.

Samengevat: clubs moeten hun interne organisatie aanpassen, risicobeoordelingen uitvoeren, gedraglijnen opstellen, speciale functionaris- en managers aanstellen, en werkbare processen voor cliëntenonderzoek en transactiemonitoring inrichten. Ook moeten zij medewerkers trainen en is bewustwording essentieel. Hoewel bepaalde procedures kunnen worden uitbesteed, zal de eindverantwoordelijkheid bij de club zelf blijven.

5.2 Mesoniveau

Hoewel de bal voornamelijk bij de club ligt, is het evident dat effectieve implementatie afhankelijk is van ondersteuning op sectorniveau. Vanuit die hoedanigheid is er een rol weggelegd voor zowel de FIFA als de nationale bond en brancheorganisaties zoals de FBO.

Een eerste logische stap is een verdere uitbouw van het TMS door de FIFA. Op dit moment biedt het platform reeds informatie over transfers, waaronder betrokken partijen, bedragen, contractdata en makelaars.¹⁸⁵ Het systeem kan echter uitgebreid worden met AML gerelateerde functies, zoals UBO-verificaties, en het vaststellen van de herkomst van middelen, waardoor zij als het ware transformeert tot een poortwachtersinstrument *avant la lettre*. Een uitbreiding tot een *one size fits all* infrastructuur, zal in elke laag van de voetbalsector doorwerken. Op het moment het TMS wordt gecombineerd met het FCH - die haar scope uitbreidt en niet langer alleen gecentreerd is rondom trainings- en solidariteitsvergoedingen - wordt er daadwerkelijk recht gedaan aan het doel van de AMLR: harmonisatie. Deze suggestie wordt bovendien ook in de literatuur als (een van de) oplossing(en) gezien.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Nelen 2023, p. 33 e.v.

¹⁸⁵ Zie supra 4.3.

¹⁸⁶ Feenstra en Scherpenisse, 2024.

Op nationaal niveau zie ik twee mogelijkheden. Eén daarvan is dat de KNVB de FBO aanwijst als gedelegeerde instantie voor compliance verplichtingen. Zij fungeert reeds als aanspreekpunt voor arbeidsrechtelijke en/of fiscale kwesties namens de clubs. Deze rol zou kunnen worden uitgebreid naar het AML-domein. Zo zouden zij kunnen helpen bij het maken van templates, het geven van trainingen en begeleiding, of waar nodig een backoffice functie vervullen. Er moet echter ook een toezichthouder worden aangewezen op de voetballerij. Op grond van de Wwft kan de wetgever een dergelijke toezichthouder aanwijzen.¹⁸⁷ De tweede mogelijkheid bestaat dan ook uit het gegeven dat deze aangewezen toezichthouder op nationaal niveau het aanspreekpunt zal vormen voor voetbalclubs en eventueel kan helpen met het voldoen aan de verplichtingen, net zoals de AFM, DNB of BFT dat doen voor de op hun rustende toezicht sectoren.

5.3 Macroniveau

Een kanttekening bij dit onderzoek is dat de verplichting voor voetbalclubs middels de AMLD6 en AMLR pas vanaf 2029 effect zal sorteren. Er is dus nog tijd voor verduidelijking. De (Europese) wetgever doet er daarom goed aan om alvast bepaalde punten verder uit te werken, zodat voetbalclubs beter weten waar zij (meer) op moeten letten. De facto zal de AMLA, op basis van de AMLR en de AMLD6, richtsnoeren moeten uitvaardigen zodat meldingsplichtige entiteiten beter hun verplichtingen kunnen naleven.

Daarbij moet worden opgemerkt dat deze richtsnoeren geen panacee vormen, maar voornamelijk bedoeld zijn om – letterlijk en figuurlijk – richting te geven. Juist voor sectoren die ‘nieuw’ zijn in het AML-domein, zijn richtsnoeren van belang. Dit proces vertoont in dat opzicht gelijkenissen met bijvoorbeeld de werkwijze van toezichthouders zoals *European Securities and Markets Authorities* (ESMA) en de *European Banking Authority* (EBA), die met regelmaat *Regulatory Technical Standards* (RTS) publiceren en daarmee normen uit Europese wetgeving (bijv. de *Markets in Financial Instruments Directive II* of *Capital Requirements Regulation*) concretiseren.

De belangrijkste richtsnoeren die op EU-niveau moeten worden uitgevaardigd, en van belang voor voetbalclubs zijn, betreffen onder meer uitwerkingen van:

- c. de bedrijfsbrede risicobeoordeling voor hoe clubs witwasrisico's moeten analyseren en hoe zij daarop hun interne gedragslijnen en procedures moeten afstellen¹⁸⁸;
- d. of, en zo ja, hoe clubs AML-taken zoals cliëntenonderzoek of monitoring mogen uitbesteden, onder welke voorwaarden en met welke toezichtsmaatregelen. Dit is een cruciaal punt voor

¹⁸⁷ Artikel 24 Wwft.

¹⁸⁸ Artikel 10(4) AMLR

voetbalclubs als zij externe compliance specialisten of collectieve instanties zoals eergenoemde FBO willen gebruiken¹⁸⁹;

- e. kenmerken van transacties, cliënten en relaties die als een verhoogd risico gelden en hoe clubs dit moeten meewegen in het CDD en transactiemonitoringsproces¹⁹⁰;
- f. de frequentie en intensiviteit in hoeverre clubs geldstromen moeten blijven monitoren¹⁹¹; en
- g. in hoeverre clubs cliëntenonderzoek mogen vertrouwen dat door een andere club is uitgevoerd, en onder welke voorwaarden blijft zij zelf verantwoordelijk.¹⁹²

Tot slot is het verstandig als de AMLA het begrippenkader nader definieert. Zoals inmiddels is gebleken zijn de verhoudingen binnen voetbalcontext vaak diffuus van aard. Dit onderzoek heeft reeds een poging gedaan deze begrippen te duiden, maar nadere uniformering en richtsnoeren zijn noodzakelijk om rechtsonzekerheid te voorkomen, een oproep die ook in de literatuur wordt ondersteund.¹⁹³

¹⁸⁹ Artikel 18 (8) AMLR

¹⁹⁰ Artikel 20 (3) AMLR

¹⁹¹ Artikel 26 (5) AMLR

¹⁹² Artikel 48 t/m 50 AMLR

¹⁹³ Feenstra en Scherpenisse, 2024; Houben 2021.

HOOFDSTUK 6 | CONCLUSIE

Nu in voorgaande hoofdstukken aard en omvang van de verplichtingen zijn uiteengezet, rest de vraag in hoeverre deze verplichtingen proportioneel en uitvoerbaar zijn. Juist omdat het geen vrijblijvende exercitie is, verdient het afwegingskader bijzondere aandacht. Om tot een sluitend antwoord op de hoofdvraag te komen, zal in dit hoofdstuk de laatste deelvraag worden behandeld alvorens de conclusie plaatsvindt.

6.1 Is het proportioneel?

De aanwijzing van voetbalclubs als meldingsplichtige entiteit roept de vraag op of het AML/CFT-pakket proportioneel is voor de voetbalclub. Die proportionaliteit draait in essentie om een weging tussen het doel (het voorkomen van witwassen) en middel (de voetbalclub aanwijzen als poortwachter). Als maatstaf om te kunnen oordelen of het AML/CFT-pakket proportioneel is zullen de maatregelen langs het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel worden gelegd.

Dat de voetbalsector blootstaat aan aanzienlijke witwasrisico's is in het voorgaande uitgebreid uiteengezet. Gebleken is dat het hierbij gaat om structurele kenmerken zoals de afhankelijkheid van externe financiers die bovendien nog PEP's of investeerders uit risicolanden kunnen zijn, het gebruik van makelaars of de subjectieve waarderingen van voetballers. Dit wordt onder meer beaamd door wetgever(s), juristen, brancheorganisaties en toezichthouders.

Het bestaande toezichtskader blijkt daarvoor ontoereikend. Hoewel de FIFA-rgels en KNVB-richtlijnen in een zekere mate transparantie vergroten, voorzien zij niet in uitgebreide *checks-and-balances* zoals het AML-regime dat kent.

Tegen die achtergrond kan de proportionaliteit worden beoordeeld, meer specifiek het eerste beginsel subsidiariteit. Dit houdt kortgezegd in dat het optreden van de Uniewetgever gerechtvaardigd is op het moment de doelstellingen niet door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt. In de voetbalpraktijk is dit het geval gebleken.¹⁹⁴ Nationale maatregelen schieten tekort en kunnen eveneens leiden tot fragmentatie, zoals thans zichtbaar is bij de toepassing van bestaande richtlijnen die, hoewel niet specifiek op voetbalclubs toegesneden, in analoge toepassing de beperking van een versnipperde aanpak illustreren.¹⁹⁵ Een verordening kan minimumnormen vastleggen en zorgen voor een uniforme toepassingen. Bovendien geldt een risico-gebaseerde benadering, waardoor clubs bij laagrisico-relaties of transacties kunnen volstaan met lichtere maatregelen.¹⁹⁶ De grootste risico's liggen bij clubs zelf, waardoor effectieve preventie slechts kan worden bereikt wanneer zij rechtstreeks onder het AML-

¹⁹⁴ Artikel 5 VEU. Zie ook Bouwes 2013, p. 148.

¹⁹⁵ Zie 3.2.1.

¹⁹⁶ Considerans 76 AMLR.

regime vallen. Daarbij komt dat witwassenstromen in het voetbal bijna altijd grensoverschrijdend zijn en nauw verwerven met internationale netwerken.¹⁹⁷ Derhalve kan worden geconcludeerd dat de verordening voldoet aan de eis van subsidiariteit, omdat er praktisch gezien geen vergaande maatregel hetzelfde beschermingsniveau biedt, en enkel regelgeving op Unieniveau effectief kan inspelen op de internationale aard.

Voorts moet worden gezien of het AML-pakket ook voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, dat in beginsel verlangt dat de lasten die de clubs dragen in verhouding staan tot de ernst van de risico's.¹⁹⁸ De risico's zijn hierboven aan de orde geweest. Dat de lasten, zijnde de verplichtingen onder de AMLR, voor clubs ingrijpend zijn, staat buiten kijf. Toch is het pakket vormgegeven dat het niet verder gaat dan strikt noodzakelijk, het risicogebaseerde karakter biedt immers ruimte voor differentiatie zoals reeds aangehaald. Ook zijn er mogelijkheden om op andere meldingsplichtige entiteiten te leunen en om tot collectieve sectoroplossingen te komen, zodat de lasten niet uitsluitend op de individuele club drukken. Alles afwegende kan daarmee worden geconcludeerd dat het AML/CFT-pakket als proportioneel kan worden gezien.

6.2 Kunnen clubs dit aan?

De uitvoerbaarheid van het AML/CFT-pakket valt of staat bij de uitvoeringscapaciteit van de entiteiten waarop zij ziet. Voor geharde financiële instellingen is naleving van AML/CFT-verplichtingen business as usual, maar voetbalclubs starten vanaf nul. Hoewel clubs over het algemeen niet over uitgebreide AML-infrastructuur beschikken of veel ervaring hebben met risicogebaseerd toezicht, betekent dit niet dat het onuitvoerbaar voor hen zal zijn. Het vergt van clubs de nodige aanpassen om te kunnen voldoen aan hun poortwachtersrol, maar het bewustzijn dat naleving essentieel is voor bijvoorbeeld het behouden van hun licentie voor betaald voetbal zal een sterke motivator zijn.

Om de uitvoerbaarheid voor de club specifiek te beoordelen worden drie (operationele) criteria gebruikt: i) kosten en middelen, ii) expertise en capaciteit, en iii) administratieve uitvoerbaarheid en tijdsdruk.

i) Kosten

Wat betreft de financiële lasten is het van belang dat de structurele kosten voor compliance aan het AML/CFT-pakket in verhouding staan tot de begroting van de club. Die kosten zullen veelal bestaan uit personele inzet, het inrichten van IT-systemen met AML-software, en het opleiden van personeel. Het opleiden van bestaand personeel tot *financial economic crime expert* kan al gauw 10 000 euro

¹⁹⁷ Europese Commissie COM(2019)370, paragraaf 2.1.6.1.1.

¹⁹⁸ Artikel 5 VEU; Bouwes 2912, p.148.

kosten.¹⁹⁹ De kosten voor specifieke AML-software, die onder meer transacties monitort, is afhankelijk van de grootte en loopt uiteen van 80 000 euro tot 300 000 euro of meer.²⁰⁰ De inzet van personeel is eveneens afhankelijk van de grootte van de voetbalclub.

Voor grotere clubs is het aannemelijk dat er financiële ruimte voor het naleven van de AMLR bestaat; zij hebben immers meer te besteden. Voor kleinere clubs geldt daarentegen een lagere financiële draagkracht en kunnen een hoog niveau van investering moeilijker zelfstandig realiseren.

Desalniettemin kunnen kleinere clubs de lasten delen door gebruik te maken van collectieve platforms zodat schaalvoordeel wordt gemanifesteerd, denk hierbij bijvoorbeeld aan het afnemen van dezelfde software of het gemeenschappelijk volgen van opleidingen.²⁰¹

ii) Expertise en organisatorische capaciteit

Het tweede criterium betreft de aanwezigheid van expertise en organisatorische capaciteit, nu het AML/CFT-pakket veronderstelt dat clubs straks de nodige kennis en mankracht ter beschikking hebben op het gebied van witwasbestrijding. De verplichting om zowel een nalevingsmanager op bestuursniveau als een operationele nalevingsfunctionaris aan te wijzen is niet per definitie een obstakel. Zo kan dit voor grotere clubs in de bestaande juridische staf worden ondergebracht. Voor kleinere clubs kan worden teruggevallen op gedeelde of uitbestede functionarissen, zo lang er maar iemand uit het leidinggevend personeel verantwoordelijk is.

iii) Administratieve uitvoerbaarheid

Tot slot vormt de administratieve uitvoerbaarheid een toetssteen. De sector kent immers korte transferwindows en parallel daar aan een zekere mate van tijdsdruk. Een strikte toepassing van cliëntenonderzoek zou beklemmend kunnen erkend. Hoewel er mogelijkheden bestaan voor vereenvoudigd onderzoek met uitgestelde verificatie(s), zal dit niet zonder meer op elk geval toepasbaar zijn aangezien er bijvoorbeeld verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden bij transfers met hoog-risicolanden. Daarom is het van belang dat het bestaande instrumentarium zoals het TMS en FCH nader worden doorontwikkeld tot platforms waarin dergelijke transfers makkelijker kunnen worden gecontroleerd en de doorlooptijd beheersbaar blijft. Daarnaast kunnen clubs zich bovendien enigszins gerustgesteld voelen door het vooruitzicht dat de AMLA in de komende jaren nadere richtsnoeren zal uitvaardigen, waarin duidelijk wordt uitgelegd wat er precies van hen wordt verwacht. Deze richtsnoeren vertalen de huidige, nog quasi-abstracte verplichtingen naar concrete en praktisch toepasbare handvatten.

¹⁹⁹ Vrije Universiteit Amsterdam 2025.

²⁰⁰ Appinventiv, 2025.

²⁰¹ Pro League 2022.

6.3 Conclusie

Ter herinnering, de onderzoeksvraag van deze scriptie luidt als volgt:

“Welke juridische verplichtingen volgen uit het Europese AML/CFT-pakket voor professionele voetbalclubs als meldingsplichtige entiteiten, en in hoeverre zijn deze verplichtingen uitvoerbaar voor professionele voetbalclubs?”

Voetbalclubs zijn niet langer alleen voetbalclubs. Zij zullen in de toekomst tevens poortwachter van het financiële stelsel zijn. Hun verplichtingen bestaan onder meer andere uit het doen van cliëntenonderzoek, het monitoren van transacties met inbegrip van het melden bij verdachte transacties, het opstellen van interne procedures (beleid, gedragsregels, training), het aanstellen van zowel een nalevingsfunctionaris als een verantwoordelijke op bestuursniveau, onderwerp zijn aan geschiktheid- en betrouwbaarheidstoetsen en te beschikken over UBO-gegevens.

Ten aanzien van de vraag in hoeverre dit proportioneel en uitvoerbaar is vastgesteld dat de lasten die het AML/CFT-pakket met zich brengt in verhouding staan tot de evidente risico's die in de voetbalsector aanwezig zijn. De sector kent inherente witwasrisico's en sectoraal optreden bleek niet afdoende. Middels het optreden van de Europese wetgever worden witwasrisico's verder gemitigeerd. Bovendien biedt de wetgeving ruimte voor differentiatie gezien het risicogebaseerde karakter: clubs hoeven niet per definitie verder te gaan dan noodzakelijk.

In het kader van de uitvoerbaarheid is beoordeeld aan de hand van drie operationele criteria dat vooral kleinere clubs voor uitdagingen komen te staan, meer specifiek in het kader van financiële draagkracht en specialistische kennis. Collectieve oplossingen kunnen hier een uitkomst in bieden. De administratieve druk die komt kijken bij cliëntenonderzoek bij lastminute transfers blijft een knelpunt, maar kan worden opgevangen door het bestaande instrumentarium verder uit te bouwen alsmede gebruik te maken van uitbesteding.

Toch blijven er onduidelijkheden die de uitvoerbaarheid bemoeilijken. Het cliëntenbegrip leent zich niet bij uitstek voor de voetbalpraktijk, nu die gelaagd en diffuus is. Spelers, makelaars en clubs kunnen afwisselend als cliënt of wederpartij worden gezien. In dit onderzoek is een voorzichtige poging gedaan deze begrippen nader te duiden in de voetbalcontext, zodat duidelijker wordt waar de grenzen en pijnpunten liggen. Tegelijkertijd is verdere verduidelijking door AMLA onmisbaar om daadwerkelijk een uniform kader te waarborgen.

Daarbij komt kijken dat de uitvoerbaarheid van alle verplichtingen valt of staat met de aanpassingen die getroffen gaan worden op micro-, macro- en mesoniveau. In dat kader is het van belang dat elke betrokken partij zijn rol vervult. Dit betekent dat niet alleen de voetbalclub maar ook de internationale

en nationale bonden, brancheorganisaties en tot slot de Europese wetgever verantwoordelijkheid moet nemen om risico's te reguleren en mitigeren.

Het speelveld is duidelijk en het financieel bestel krijgt er een nieuw anti-witwas verdedigingsblok bij. En hoewel het fluitsignaal voor voetbalclubs pas in 2029 klinkt, is de warming-up al begonnen. Met collectieve trainingen en duidelijke door de AMLA uitgevaardigde spelregels, kunnen clubs zich in de toekomst wapenen tegen eventuele rode kaarten zoals sancties.

Tot slot volgen – kort – een aantal aanbevelingen die, na dit onderzoek te hebben afgerond, van belang in de praktijk kunnen zijn voor beleidsbepalers:

- hanteer een tweedimensionaal cliëntenbegrip bij toekomstige richtsnoeren;
- begin tijdig met 'AMLR cursussen';
- organiseer een centrale meldstructuur;
- integreer AML/CFT- verplichtingen structureel in bestaande licentieprocessen;
- voorzie in modeldocumenten en standaardformulieren op nationaal niveau;
- formuleer een duidelijk sanctieregime bij niet-naleven op nationaal niveau;
- laat onderzoek bij een club door een onafhankelijke partij uitvoeren om belangenverstrengeling te voorkomen.

LITERATUURLIJST

Andreff 2018

W. Andreff, 'Different type of manipulation in sports', in: Breuer, M. & Forest, D. (eds). *The palgrave Handbook on the Economics of Manipulation in Sports*. London: Palgrave Mcmillan, Cham 13-35, 2018.

Andrews en Harrington 2016

M. Andrews en P. Harrington. *Off Pitch: Football's Financial Integrity, Weaknesses, and How to Strengthen Them*. Boston: Harvard Kennedy School; Faculty Research Working Paper Series 16-009 2016.

Appermont & Bull 2023

N. Appermont & W. Bull, *Professional football and anti-money laundering. Assessment of the application of the Belgian anti-money laundering legal framework to professional football*, Cambridge: Intersentia 2023.

Bean 2017

B. Bean. The Perfect Crime? FIFA and the Absence of Accountability in Switzerland. *Maryland Journal of International Law* 20, 101-167.

Boetekees en Vriesendorp 2021

M.J.M. Boetekees & R.D. Vriesendorp, 'De Nederlandse licentievoorwaarden voor een betaaldvoetbalorganisatie', *Ondernemingsrecht* 2021/57.

Bouwes 2021

M. T. Bouwes, 'Het proportionaliteitsbeginsel in het wetgevingsbeleid', *Regelmaat* 2013 (28), nr. 3.

Bokkering 2022

M. Bökkerink, 'De FATF evaluatie van Nederland: een goed resultaat, maar er moet nog wel iets gedaan worden', *Tijdschrift voor Sanctierecht en Onderneming*, nr. 6, december 2022, pp. 169-175.

Buschmann en Wulzinger 2018

R. Buschmann en M. Wulzinger. *Football Leaks. Uncovering Dirty Deals behind the Beautiful Game*. London: Guardian Faber, 2018.

Claringbould 2023

I. Claringbould e.a., Een sluipend proces. Een studie naar de institutionele context van (crimineel) ondermijnend gedrag in het voetbal, Utrecht: Universiteit Utrecht 2023.

Coenen en Demandt 2021

M. Coenen & K.M.G. Demandt, 'Het kluitje en het riet: over kleurloos opzettelijk handelen bij een Wwft-melding op basis van de subjectieve indicator', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2021, nr. 3/4.

Cindori e.a. 2020

Cindori, Sonja, and Ana Manola. 2020. "Particularities of Anti-Money Laundering Methods in Football." *Journal of Money Laundering Control* 23 (4): 885–897

Duncan en Lord 2025

P. Duncan en N. Lord, 'Fit and proper? Analyzing the potential illicit activity through English Premier League ownership structures', *Sports in Society*, 2025.

Hufnagel en King 2018

S. Hufnagel en C. King, "Anti-Money Laundering Regulation and the Art Market", *Legal Studies* 40, 131-150; 2020.

Houben 2022

R. Houben, Het Belgisch profvoetbal aan anti-witwasnormering onderworpen: een kritische analyse in context, *Rechtskundig weekblad* 2021-2022.

Houben e.a. 2021

R. Houben, A. Van de Vijver, N. Appermont & G. Verachtert, *Taxing professional football in the EU. A comparative analysis of a sector with tax gaps* (Publicatie voor het Subcomité Economische en Monetaire zaken (FISC), Europees Parlement), Luxemburg 2021.

Feenstra en Scherpenisse 2024

A. Feenstra en R. Scherpenisse, 'De voetbalclub als poortwachter van het financiële stelsel', *Voetbal- & Sportjuridische Zaken* 2024, nr. 3.

Faure, Nelen en Philipsen 2009

Faure, M. G., Nelen, H., Fernhout, F. J., & Philipsen, N. J. (2009). *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving. Wet ter voorkoming van Witwassen en Financiering van Terrorisme (WWFT)*. Boom Juridisch.

Schoonbeek en van Poelgeest 2020

A.B. Schoonbeek en J.M. van Poelgeest, Nadere beschouwing over witwasrisico's bij gebruik van cryptovaluta en de impact van regulering, *Tijdschrift voor Compliance*, april 2020.

Van Veen 2021

W.J.M. van Veen, 'De governance van betaaldvoetbalorganisaties', *Ondernemingsrecht* 2021/8, p. 413-320.

Snijders-Kuipers en Makkinga 2025

B. Snijder-Kuipers & P. Makkinga, Overzicht antiwitwaswetgeving 2024. *Tijdschrift voor de Ondernemingsrechtpraktijk*, 2025 (2), 18-25.

Snijders-Kuipers 2024

B Snijder-Kuipers, Ontwikkelingen in de Wwft. *Ondernemingsrecht*, 2024 (4), 91-99.

Snijders-Kuipers 2024

B. Snijder-Kuipers, Transactiemonitoring in de Wwft. *Tijdschrift Financieel Recht in de Praktijk*, 2024 (7), 36-41.

Snijders-Kuipers 2021

B. Snijders-Kuipers, Het UBO-register. *Ondernemingsrecht*, 2019 (9), 472-477.

Nelen 2022

H. Nelen, Ostrageous. *How greed and crime erode professional football and we all look the other way*, Den Haag: Eleven International Publishing 2022.

Ramsanjhal 2024

S. Ramsanjhal, 'De impact van de AMLR', *Tijdschrift Financieel Recht in de Praktijk* 2024/7, p. 31-35.

Nelen 2021

H. Nelen, 'Detection and prevention of money laundering in professional football', in: H. Nelen & D. Spiegel (red.), *Contemporary organized crime. Developments, challenges and responses*, Cham: Springer 2021, p. 123-134.

Steenwijk 2021

P.J.W. Steenwijk, 'Kwade zaken in het voetbal', *Ondernemingsrecht* 2021, afl. 8, p. 353-364.

Hufnagel en King 2023

H. Hufnagel en C. King, "Anti-Money Laundering Regulation and the Art Market", *Legal Studies* 40, 131-150; National Risk Assessment Witwassen, WODC 2023.

Groen en van den Broek 2023

L.G. Groen & M. van den Broek, Ontwikkelingen in het Europese anti-witwasbeleid: het EU Single Rulebook', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2023/1, p. 13-20; S.

Groen en van den Broek 2023

L.G. Groen & M. van den Broek, Ontwikkelingen in het Europese anti-witwasbeleid: de komst van de nieuwe EU-autoriteit AMLA en de bevoegdheden van nationale toezichthouders, *Tijdschrift voor S&O* 2023, nr. 2.

Van Duyne e.a. 2018

Van Duyne e.a. 2018 P. van Duyne, J. Harvey & L. Gelemerova, *The critical handbook of money laundering: Policy, analysis and myths*, Londen: Palgrave Macmillan 2018.

Groen en Bell 2017

L. Groen en E. Bell, 'Bestrijding van witwassen: nog te weinig op de radar van niet-financiële instellingen', *Bb* 2017/92 (aflevering 26).

Steenwijk 2021

P.J.W. Steenwijk, 'Kwade zaken in het voetbal', *Ondernemingsrecht* 2021/61.

Van Veen 2021

W.J.M. van Veen, 'De governance van betaaldvoetbalorganisaties', *Ondernemingsrecht* 2021/56.

De Sanctis 2014

F. De Sanctis, *Football, Gambling and Money Laundering: A Global Criminal Justice Perspective*. Switzerland: Springer International Publishing 2014.

Schoonbeek en van Poelgeest 2020

A.B. Schoonbeek & J.M. van Poelgeest, Nadere beschouwing over witwasrisico's bij gebruik van cryptovaluta en de impact van regulering, *TvCo* 2020, afl. 2, p. 93-103.

Van Kranenburg 2017

E.L.M. Van Kranenburg 2017, Het UBO-register ter voorkoming van het witwassen en terrorismefinanciering, *Tijdschrift voor Financieel Rech* 2017, nr. 9. P. 364 – 373.

De Wit en Smith

T.W.G. de With en P. Smith, De nieuwe anti-witwaasverordening op komst. *Reikwijdte & governance nader beschouwd*. *Tijdschrift voor Financieel Recht* nr. 10, september 2024, p. 229 – 241.

Snijders-Kuipers en van Liere 2019

Snijder-Kuipers, B., & van Liere, E. (2019). De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. In F. Kristen (editor), *Bijzonder strafrecht: Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (2 uitgave, blz. 207-237). (Pompe reeks; Vol. 96). Boom Juridisch.

Rapporten en beleidsstukken

Algemene Rekenkamer 2022

Algemene Rekenkamer, *Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021*, 8 juni 2022.

BDO 2020

BDO. *After Extra Time and Penalties. How Football Clubs and Investors are Responding to Development in Football Finances. The Annual Survey of Football Club Finance Directors*, 2020. London: BDO.

KEA e.a. 2009

KEA, CDES & EOSE, Study on sports agents in the European Union, november 2009.

Europees Parlement 2015

Europees Parlement, ‘Resolutie van het Europees Parlement van 11 juni 2015 over de recente onthullingen van corruptiezaken op hoog niveau bij de FIFA’, 2015/27305(RSP).

Europees Parlement 2022

Europees Parlement, ‘Ontwerpverslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme’, 2021/0239(COD), 15 maart 2022.

Europese Commissie 2015

Voorstel voor een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten invoeren om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering te voorkomen en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/849

Europese Commissie 2019

Europese Commissie, ‘Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de beoordeling van risico’s op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering die van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten’, COM(2019)370 final.

Europese Commissie 2007

Europese Commissie, *White Paper on Sport*, COM(2007)391 final.

FATF 2009

Financial Action Task Force, Money laundering through the football sector, Parijs: FATF/OESO 2009

Wetgeving

Richtlijn (EU) 2024/1640 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de mechanismen die de lidstaten moeten instellen ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (zesde anti-witwasrichtlijn, AMLD6), PbEU 2024, L 164/147.

Richtlijn 2005/60/EG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (AMLD I)

Verordening (EU) 2024/1620 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot oprichting van de Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (Anti-Money Laundering Authority, AMLA)

Verordening (EU) 2024/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 betreffende de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering (Anti-Money Laundering Regulation, AMLR), PbEU 2024, L 164/1.

Wet financieel toezicht

Wet ter voorkoming witwassen en financiering terrorisme

Wetboek van Strafvordering

Overig

DNB 2025

De Nederlandsche Bank (DNB), 'Geld in de schaduw: kunnen we witwassen uitbannen?', 23 september 2025, online. Beschikbaar via: <https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/achtergrond-2025/geld-in-de-schaduw-kunnen-we-witwassen-uitbannen/>

Verafin 2024

Verafin, 'Financial Crime Insights: Europe', 2024, online. Beschikbaar via: <https://verafin.com/financial-crime-insights-europe/>

AMLA 2025

Europees Agentschap voor witwassenbestrijding (AMLA), 'Bruna Szego addresses the public for AMLA in Dublin', 2025, online. Beschikbaar via: https://www.amla.europa.eu/resources/news-articles/bruna-szego-addresses-public-amla-dublin_en

PWC 2024

PwC Nederland, De maatschappelijke impact van betaald voetbal in Nederland, 2024, online. Beschikbaar via: <https://www.pwc.nl/nl/actueel-publicaties/assets/pdfs/de-maatschappelijke-impact-van-betaald-voetbal-in-nederland.pdf>

Accountant 2024

Accountant.nl, 'Ajax stuurt directeur Kroes weg wegens handel met voorkennis', 2024, online. Beschikbaar via: <https://www.accountant.nl/nieuws/2024/4/ajax-stuurt-directeur-kroes-weg-wegens-handel-met-voorkennis/>

KNVB 2024

Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB), 'Licentiecommissie: 18 wedstrijdpunten mindering voor...', 2024, online. Beschikbaar via: <https://www.knvb.nl/nieuws/betaald-voetbal/licentiezaken/69055/licentiecommissie-18-wedstrijdpunten-mindering-voor>

Accountant 2023

Accountant.nl, 'Manchester City aangeklaagd wegens overtreden regels voor financiële rapportage', 2023, online. Beschikbaar via: <https://www.accountant.nl/nieuws/2023/2/manchester-city-aangeklaagd-wegens-overtreden-regels-voor-financiele-rapportage/>

BBC News 2019

BBC News, 'Former Birmingham City chairman told fans the club's bankers were thieves', 2016, online. Beschikbaar via: <https://www.bbc.com/news/uk-england-birmingham-36762321>

US Department of Justice 2016

U.S. Department of Justice, 'Nine FIFA Officials and Five Corporate Executives Indicted for Racketeering Conspiracy and Corruption', 2015, online. Beschikbaar via: <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/nine-fifa-officials-and-five-corporate-executives-indicted-racketeering-conspiracy-and>

ICIJ 2018

International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), 'New Panama Papers leak includes offshore links to Lionel Messi, Cartier, Argentine leader', 2018, online. Beschikbaar via: <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/new-panama-papers-leak-includes-offshore-links-lionel-messi-cartier-argentine-leader/>

New York Times 2004

The New York Times, 'Soccer mystery and intrigue surround Tevez transfer', 2004, online. Beschikbaar via: <https://www.nytimes.com/2004/12/08/sports/soccer-mystery-and-intrigue-surround-tevez-transfer.html> (geraadpleegd op 30 september 2025).

BBC News 2018

BBC News, 'Germany's Wirecard scandal: CEO Markus Braun arrested', 2018, online. Beschikbaar via: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46137114>

House of Commons Debates 2025

Hansard, House of Commons Debates, 6 maart 2025, 'English Football Financial Sustainability and Governance', online. Beschikbaar via: <https://hansard.parliament.uk/commons/2025-03-06/debates/AD961565-CBE7-4FE1-93EE-C280E3CB54FC/EnglishFootballFinancialSustainabilityAndGovernance>

Openbaar Ministerie 2018

Openbaar Ministerie (OM), 'ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen', 2018, online. Beschikbaar via: <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen>

Europol 2022

Europol, Enterprising criminals – Europe's fight against global networks of financial and economic crime, 2022, online. Beschikbaar via: <https://www.europol.europa.eu/publications->

[events/publications/enterprising-criminals-%E2%80%93-europe%E2%80%99s-fight-against-global-networks-of-financial-and-economic-crime](#)

NRC 2024

NRC, 'Met een TikTok-zakenman en Chinese ondernemer in massagesalons wil FC Den Bosch naar de eredivisie', 2024, online. Beschikbaar

via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/11/17/met-een-tiktok-zakenman-en-chinese-ondernemer-in-massagesalons-wil-fc-den-bosch-naar-de-eredivisie-a4873454>

Pro League 2025

Pro League, 'Clubs delen best practices over antiwitwasregels', 2025, online. Beschikbaar

via: <https://www.proleague.be/nieuws/clubs-delen-best-practices-over-antiwitwasregels>

Appinventiv 2025

Appinventiv, 'AML Software Development: Features, Costs & Best Practices', 2024, online.

Beschikbaar via: <https://appinventiv.com/blog/aml-software-development/>

Vrije Universiteit Amsterdam 2025

Vrije Universiteit Amsterdam (VU), 'FEC-Risk Expert, opleiding voor bestrijding financieel-economische criminaliteit', 2025, online. Beschikbaar

via: <https://vu.nl/nl/onderwijs/professionals/cursussen-opleidingen/fec-risk-expert/overzicht>