

Het governancenetwerk van de Europese voetbalsport: Het introduceren van nieuwe governancebenaderingen om voetbal te sturen op EU-niveau

Arnaut Geeraert, Jeroen Scheerder en Hans Bruyninckx

SAMENVATTING VAN

Geeraert, A., Scheerder, J. & Bruyninckx, H. (2012). The Governance Network of European Football: Introducing New Governance Approaches to Steer Football at the EU Level, *International Journal of Sport Policy and Politics*, 4 (3), 1-20.

Sport wordt traditioneel bestuurd door internationale sportorganisaties (ISO's), die aan de top staan van zelfregulerende netwerken die zich verder uitstrekken over continentale en lokale niveaus. Deze organisaties hechten enorm veel belang aan hun autonome functioneren, waardoor elke vorm van overheidsinmenging in hun activiteiten angstvallig wordt geschuwd. Decennialang wist de sportwereld op deze manier zijn eigen plaats af te dwingen in de samenleving: de idee van een soort private overheid die activiteiten uitoefent die normaal gezien deel uitmaken van het takenpakket van een politiek systeem, zoals het uitvaardigen van regels en straffen en het voeren van verschillende vormen van maatschappelijk beleid. Hierdoor ont-

snapte sport grotendeels aan de normale toepassing van algemene rechtsnormen als het arbeids- en het fiscale recht. Daarboven worden door de hiërarchische structuur van de zelfregulerende netwerken in sport diegenen die onderaan deze netwerken staan, d.w.z. clubs en spelers, zelden geraadpleegd en bijna nooit actief betrokken in hun beleidsprocessen.

De laatste twee decennia wordt het zelfbestuur van de sportwereld echter steeds meer in vraag gesteld door overheidsinstanties. Door een veranderend medialandschap, de hiermee vervlochten toegenomen *merchandising* en de globalisering van sport in het algemeen commercialiseerde sport steeds meer (Andreff, 2008; Andreff & Staudohar, 2000). Deze

commercialisering, die zich in Europa in het bijzonder doorzette in het voetbal, legde interne problemen gerelateerd aan slecht bestuur, zoals corruptie, bloot in ISO's maar onderwerpt sport ook in toenemende mate aan de hebzuchtige en criminele activiteiten gekoppeld aan het mondiale kapitalisme. *Match-fixing*, het witwassen van geld en de illegale handel in Zuid-Amerikaanse en Afrikaanse voetballers zijn hier slechts enkele voorbeelden van. Het interne bestuursfalen van sportorganisaties doet de vraag rijzen of deze private organisaties niet onder een soort democratische controle moeten worden geplaatst. De door toedoen van een enorme commercialisering steeds complexer wordende omgeving waarin deze organisaties opereren, roept dan weer de vraag op of het unilaterale beleid van sportorganisaties nog langer efficiënt en effectief kan zijn.

Buiten de sportwereld hebben overheden steeds meer moeite om grip te krijgen op de toenemende complexiteit in de hedendaagse meerlagige samenleving. Volgens een groot aantal beleidsanalisten is dit de reden waarom overheden steeds minder gebruik maken van klassieke gecentraliseerde methodes van *top-down*-bestuur ('*government*') en steeds meer hun toevlucht zoeken tot nieuwe methodes van horizontaal bestuur ('*governance*') (Mayntz, 1991; Rhodes, 1996). Dit houdt in dat actoren uit de private sfeer van markt en civiele maatschappij actief worden betrokken bij alle fases van het beleidsproces, doordat overheden gebruik maken van 'governancenetwerken' om een bepaald maatschappelijk fenomeen te besturen. De relatieve autonomie die niet-

statelijke actoren in dergelijke netwerken toebedeeld krijgen, houdt in dat overheden geconfronteerd worden met een zekere erosie van hun macht en dat het klassieke beeld van een directe en bijna exclusieve verbinding tussen de staat en het besturen van de samenleving niet langer strookt met de realiteit.

Merkwaardig genoeg stellen we vast dat traditionele zelfregulerende netwerken in sport stilaan evolueren in de richting van governancenetwerken. Met name het bestuur van de Europese voetbalsport vertoont steeds meer kenmerken eigen aan governancenetwerken. De Europese Unie (EU) heeft geen sterke bevoegdheden in sportzaken, maar doordat veel regels, uitgevaardigd door de Wereldvoetbalbond FIFA (Fédération Internationale de Football Association) en de Europese continentale voetbalassociatie UEFA (Union Européenne de Football Association), binnen het toepassingsgebied van de Interne Marktregels van de Europese Unie vallen, kunnen clubs en spelers die ontevreden zijn over hun gebrek aan zeggenschap in het hiërarchische bestuur van het voetbal hun toevlucht zoeken tot het Hof van Justitie van de EU (HvJEU). Het Bosman-arrest (1995) van het HvJEU stelde een ontevreden voetballer in het gelijk op basis van de Europese regels inzake het vrije verkeer van werknemers, zette een emancipatiebeweging in gang die uiteindelijk resulteerde in een sterke internationale spelersvakbond en zorgde tegelijk voor een definitieve betrokkenheid van de EU in sportzaken (Colucci & Geeraert, 2012). Ongeveer tegelijkertijd begonnen de door de commercialisering van het voetbal machtig geworden voetbalclubs

zich te verenigen in een belangenorganisatie en ook de hoogste Europese nationale voetbalcompetities richtten een belangenvereniging op Europees niveau op. Op het Europese niveau is er dus niet langer één organisatie die unilateraal en exclusief het beleid in voetbalzaken bepaalt. Dat wordt in toenemende mate bepaald door een netwerk dat bestaat uit UEFA, de EU en belangenorganisaties van Europese clubs, spelers en voetbalcompetities.

Deze verschuiving biedt mogelijkheden voor een heel nieuwe onderzoeksagenda. De meest recente academische literatuur inzake governancenetwerken legt de nadruk op hun democratisch functioneren (bv. Bogason & Musso, 2006; Sørensen & Torfing, 2005). De positieve effecten die deze netwerken teweegbrengen op het gebied van efficiënt en effectief bestuur kunnen enkel ten volle worden gewaardeerd, wanneer ervoor wordt gezorgd dat ze zelf democratisch functioneren. Op die manier worden mogelijke problemen betreffende democratische verantwoording en het versterken van de macht van krachtige elites geneutraliseerd. Het 'Democratic Anchorage Model' van Sørensen en Torfing (2005) is de eerste holistische poging om een evaluatie-instrument, gebaseerd op algemeen aanvaarde democratische principes, samen te stellen dat toepasbaar is op elk governancenetwerk. De toepassing ervan op het governancenetwerk van de Europese voetbalsport toont aan dat de recente verschuivingen een positief effect hebben op de democratische legitimiteit van het netwerk. Het netwerk scoort over het algemeen echter laag. De voornaamste werkpunten met betrekking tot democratische legitimiteit zijn de beperkte

inspraak van de belangenorganisaties en de reactieve houding van de EU in de beleidsprocessen van het netwerk.

De interessantste conclusie uit het onderzoek is dat de EU een proactieve, sturende rol moet opnemen in het netwerk door concrete beleidsdoelstellingen vast te leggen en door de actoren binnen het netwerk op een subtiele, zachte manier in de richting van deze doelen te sturen. Deze conclusie geeft een antwoord op de vraag die de literatuur tot op heden nog niet bevredigend heeft weten te beantwoorden, namelijk welke rol de EU moet spelen in professionele sport, rekening houdend met haar beperkte bevoegdheden. Bovendien zorgt een proactieve rol van de EU voor een legitieme democratische controle die het interne democratische functioneren van ISO's positief kan beïnvloeden. Daarnaast is het duidelijk dat governancenetwerken in sport kunnen leiden tot een efficiënter en effectiever bestuur van een complexe omgeving, op voorwaarde dat aan belangengroepen een zeggenschap in het beleid wordt toegekend die een functie is van de mate waarin ze respectievelijk worden getroffen door dat beleid.

Bibliografie

- Andreff, W. (2008). Globalization of the Sports Economy, *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 4 (3), 13-32.
- Andreff, W. & Staudohar, P.D. (2000). The Evolving European Model of Professional Sports Finance, *Journal of Sports Economics*, 1 (3), 257-276.
- Bogason, P. & Musso, J.A. (2006). The Democratic Prospects of Network Governance,

- The American Review of Public Administration*, 36 (1), 3-18.
- Colucci, M. & Geeraert, A. (2012). The 'Social Dialogue' in European Professional Football, *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 33 (1), 203-234.
- Mayntz, R. (1991). *Modernization and the Logic of Inter-organisational Networks*. Working Paper, Max-Planck Institut für Gesellschaftsforschung, 1-22.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44 (4), 652-667.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). The Democratic Anchorage of Governance Networks, *Scandinavian Political Studies*, 28 (3), 195-218.