



Een gelijk speelveld voor het voetbal

Auteur(s):

Burg, T., van der

Faculteit Bestuurskunde, Universiteit Twente. De auteur dankt Bärbel Dorbeck-Jung voor enkele zinvolle suggesties. Dit artikel is deels gebaseerd op T. van der Burg, *Football, market failures and government*, *New Economy*, december 2000 (te verschijnen). Omdat het onderwerp momenteel actueel is en de redactie van *New Economy* zeer hoffelijk is geweest, kan nu al in ESB gepubliceerd worden.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4271, pagina 714, 15 september 2000

Rubriek:**Trefwoord(en):**

marktwerving

Collectieve verkoop van voetbalrechten en een ongewijzigd transfersysteem bevorderen een gelijk speelveld in het voetbal.

Onlangs heeft de KNVB in Brussel gelobbyd tegen de wijzigingen in het transfersysteem die de Europese Commissie overweegt in te voeren. Deze wijzigingen houden in dat voor spelers met een doorlopend contract weliswaar nog steeds transfervergoedingen mogen worden gevraagd, maar dat de bedragen aan strikte regels gebonden worden. Daardoor zullen ze sterk dalen. Ruud van Nistelrooy bijvoorbeeld zou door PSV hooguit voor ongeveer tien miljoen gulden verkocht mogen worden en niet meer voor 66 miljoen gulden (het bedrag dat Manchester United wilde betalen voordat de speler een blessure kreeg). Volgens de Commissie wordt het vrije verkeer van personen door het huidige systeem teveel belemmerd.

De KNVB brengt daar tegen in dat lage transfersommen de opleidingen in gevaar brengen. De clubs zullen immers minder geld in de opleidingen steken als spelers aan het eind van de opleiding voor weinig geld mogen vertrekken. Daarbij zullen, aldus de KNVB, juist de clubs uit kleine landen nadeel ondervinden van lage transfersommen. Deze clubs leiden namelijk veel spelers op die later elders gaan spelen en hebben daardoor uit de transfersommen een belangrijke bron van inkomsten. Hierdoor behouden zijzelf meer geld dat ze zonder een systeem van transfersommen niet zouden hebben.

Dit artikel beoogt een bijdrage aan de discussie te leveren door in te gaan op het probleem van de 'competitive balance' (competitief evenwicht). Hierbij gaat het om het volgende. Wedstrijden en competities zijn pas leuk als meerdere teams kans hebben om te winnen. Omdat de inkomsten van de clubs niet gelijk zijn, bestaat de kans dat sommige teams te zwak worden. Dit kan onder meer worden tegengegaan door het transfersysteem en door de collectieve verkoop van televisierechten, twee factoren die in dit artikel zullen worden toegelicht.

Bevordering van een gelijk speelveld

De inkomsten van een club hangen van veel verschillende factoren af, zoals bijvoorbeeld het aantal fans, de nabijheid van financieel sterke bedrijven, of de rijkdom van de voorzitter. Het zou daarom puur toeval zijn als de verdeling van de inkomsten tussen de clubs precies optimaal is, waarbij met optimaal bedoeld wordt dat het resulterende competitief evenwicht het totale nut van alle voetballiefhebbers tezamen maximaal doet zijn. In het algemeen zal dus, op een markt met concurrerende clubs, sprake zijn van een marktperfectie.

In de grote Amerikaanse teamsporten (honkbal, American football, basketbal en ijshockey) wordt met dit probleem reeds lang rekening gehouden. In elk van deze sporten spelen zo'n dertig teams in de hoogste competitie. De teams zijn in handen van particulieren. Een overkoepelende organisatie, de League, regelt de competitie, en heeft daarnaast als taak om de inkomsten van alle clubs tezamen te maximaliseren. In dit kader hebben de Leagues diverse maatregelen genomen om het competitief evenwicht te bevorderen. De achterliggende gedachte is dat bij een goed competitief evenwicht alle liefhebbers tezamen het meeste plezier beleven, zodat er ook het meest verdiend kan worden.

Ten eerste zijn er diverse vormen van 'revenue-sharing'. Zo worden onder meer de inkomsten uit de verkoop van televisierechten aan landelijke televisiezenders in alle vier leagues gelijkelijk over de clubs verdeeld. Ten tweede kennen alle leagues een 'draft-system', waarbij de clubs die het laagst eindigen in de hoogste competitie de eerste keus krijgen uit de nieuwe talenten uit lagere competities. Tenslotte kent men bij basketbal en American football een 'salary cap': bij elke club is het totaal der spelerssalaries aan een maximum gebonden.

De maatregelen zijn mogelijk doordat de Amerikaanse overheid, mede met het oog op het competitief evenwicht, de mededingingswet zelden strikt toepast op de sport. Aan honkbal is door de overheid - in 1922 - zelfs expliciet een uitzonderingspositie toegekend: de 'antitrust law' geldt in het geheel niet voor honkbal ¹.

Bij de verkoop van televisierechten aan nationale zenders hebben alle vier sporten een uitzonderingspositie ten opzichte van de antitrust law. Het Congres heeft namelijk in 1962 besloten dat in de vier sporten de televisierechten van de clubs collectief verkocht mogen worden (aan nationale zenders). Daarbij speelde een rol dat de Leagues aankondigden om de opbrengsten gelijkelijk onder de clubs te

verdelen, wat sindsdien ook is gebeurd. De Amerikaanse wetgever heeft dus duidelijk oog voor het speciale karakter van de sport².

Europees voetbal wordt onevenwichtiger

In het Europese profvoetbal treft men een groot aantal clubs aan met elk een eigen supportersschare. Factoren als geografische nabijheid, regionale en nationale sentimenten, traditie en clubtrouw die binnen familie en vriendenkring wordt doorgegeven, zorgen ervoor dat ook de minder succesvolle clubs supporters houden, en dus ook inkomsten. Daarbij werd het competitief evenwicht tot nu toe mede bevorderd door het transfersysteem en door de collectieve verkoop van televisierechten in combinatie met een niet te ongelijke verdeling van inkomsten (zie de kaders op deze en de volgende bladzijde).

Er doen zich momenteel echter ontwikkelingen voor die het competitief evenwicht kunnen aantasten. Een Nederlandse rechter heeft, in een door Feyenoord aangespannen procedure, recentelijk bepaald dat de clubs eigenaar zijn van de televisierechten van hun eigen wedstrijden, en niet de KNVB (die de beelden tot nu toe mede namens de clubs verkocht). Dit zou het begin kunnen zijn van een ontwikkeling waarbij rechten vaker door individuele clubs worden verkocht (waarbij ook de aan collectieve verkoop gekoppelde verdeling van inkomsten gevaar loopt), of in elk geval van een ontwikkeling waarbij de rijkere clubs een groter deel van de totale inkomsten krijgen omdat ze dankzij de rechter een betere onderhandelingspositie hebben gekregen.

De Champions League vormt een andere bedreiging. De deelnemende clubs ontvangen veel geld, waarmee ze spelers bij andere clubs kunnen weghalen. Dit zou de spanning in de nationale competities kunnen aantasten. Verder verdeelt de UEFA de televisiegelden van de Champions League tegenwoordig op basis van het aantal televisiekijkers bij de verschillende wedstrijden, waardoor de clubs uit grote landen veruit het meeste geld krijgen³. Dit zou de kansen in de Champions League van clubs uit kleine landen kunnen doen dalen.

Beleidsaanbevelingen

De overheid kan op verschillende manieren het competitief evenwicht helpen bevorderen. Eén van de mogelijke maatregelen is (de handhaving van) het huidige transfersysteem. Enkele andere mogelijkheden, zoals het invoeren van salary caps of het handhaven van de collectieve verkoop van televisierechten, in combinatie met een redelijke verdeling van de opbrengst, zijn in dit artikel kort aangestipt⁴. Daarbij kan nog worden opgemerkt dat collectieve verkoop weliswaar tot hogere prijzen zal leiden, maar dit probleem kan langs andere weg eenvoudig worden opgelost (zie kader).

Collectieve verkoop van televisiebeelden

Beelden van voetbalwedstrijden worden zowel individueel als collectief verkocht. In het eerste geval verkopen clubs de beelden van hun eigen thuiswedstrijden (bijvoorbeeld in het ufa Cup-toernooi). In het tweede geval verkoopt de organisator van een competitie de beelden van alle wedstrijden in de competitie (bijvoorbeeld in de Nederlandse competitie en de Champions League).

In de Verenigde Staten is bij het American Football het eerste systeem in de jaren zestig vervangen door het tweede. De totale inkomsten uit televisierechten stegen toen sterk. Dit had er mee te maken dat bij het oude systeem meer wedstrijden op televisie kwamen, zodat elke wedstrijd met veel andere wedstrijden moest concurreren en de prijzen van de rechten laag bleven. De gestegen prijzen bij collectieve verkoop zijn uiteraard een gevolg van de verworven monopolie-macht. Tegenstanders wijzen dan ook op het welvaartsverlies dat met deze systematiek samen kan hangen. Niettemin hebben clubs ook bij individuele verkoop van rechten nog grote monopolie-macht. Veel fans zijn supporter van één club en willen vooral de wedstrijden van deze club zien. Andere wedstrijden zijn voor hen geen echt substituuut. Vaak is er zelfs sprake van een complementair goed, bijvoorbeeld wanneer de Feyenoord-fan die zijn team net van Vitesse heeft zien winnen daarna ook nog beelden van Ajax-Heerenveen wil zien (in de hoop Ajax te zien verliezen). Op dat moment heeft dus ook Ajax enige monopolie-macht ten opzichte van de Feyenoord-fan. Door dergelijke factoren kunnen ook zonder collectieve verkoop de prijzen voor de consument duidelijk boven de marginale kosten komen te liggen, zeker als betaaltelevisie nog belangrijker wordt. (De marginale kosten zijn nul omdat de productiekosten niet stijgen als een extra kijker z'n televisie inschakelt.)

Daarom leidt een verbod op de collectieve verkoop van rechten nog lang niet tot maatschappelijk optimale prijzen. Een meer afdoende maatregel is een Europees coderingsverbod voor alle belangrijke voetbalbeelden⁵. De inkomsten uit televisiereclame zijn namelijk (ook zonder kijk- en luistergeld) in de praktijk meer dan voldoende om televisie-uitzendingen van belangrijke voetbalwedstrijden te bekostigen en de voetbalsector nog van veel geld te voorzien. Met een coderingsverbod kan het welvaartsverlies dat het gevolg is van te hoge prijzen dus geheel vermeden worden.

Als er inderdaad eenmaal een coderingsverbod is verdient collectieve verkoop de voorkeur. Dit omdat collectieve verkoop - anders dan individuele verkoop - in principe gekoppeld kan worden aan een gelijke verdeling van inkomsten, wat het competitief evenwicht bevordert.

Bij deze analyse is geen rekening gehouden met het feit dat de hogere tarieven die adverteerders bij een systeem van collectieve verkoop betalen, resulteren in een herverdeling van inkomsten in de richting van de voetbalsector.

Echter, er zal meer onderzoek gedaan moeten worden alvorens het te voeren beleid duidelijk kan worden geformuleerd.

Uit dit onderzoek zal dan ook moeten blijken of handhaving van het transfersysteem een zinvol onderdeel van het beleid kan zijn, of dat bijvoorbeeld andere instrumenten veel beter zijn om het competitief evenwicht te bevorderen. In dit kader lijkt het niet zinvol om op 1 januari 2001 ingrijpende wijzigingen in het transfersysteem door te voeren. Immers, de kans zou dan bestaan dat de wijzigingen later weer

teruggedraaid moeten worden. Daarnaast is de rechtszekerheid er niet bij gediend als de overheid plotseling met een nieuw beleid komt dat de investeringen van voetbalclubs in spelers in één klap veel minder waard maakt ⁶.

De EU-regels zijn primair gericht op bevordering van vrij verkeer van personen. Deze regels houden echter geen rekening met het bijzondere karakter van de sport. Hierdoor dreigt een nadelig welvaartseffect van afschaffing van transfersommen over het hoofd te worden gezien.

Al met al dienen de consequenties van een ingrijpende wijziging van het transfersysteem beter bezien te worden alvorens de Europese Commissie tot zo'n wijziging zou overgaan.

Transfersysteem en competitief evenwicht

Wat zijn de gevolgen van de, door de Europese Commissie beoogde, wijzigingen in het transfersysteem (de facto verlaging transfersommen)? Om dat te analyseren wordt verondersteld dat spelers op grond van twee factoren een club kiezen: het salaris en de sportieve factor. Wat dit laatste betreft, geldt dat ze het liefst voor een sterke club uitkomen, tenzij de kans dat ze niet in het eerste elftal spelen te groot is. Er worden drie soorten clubs onderscheiden: rijke, modale en arme clubs. Daarbij wordt de plaats van een club bepaald door het saldo van de inkomsten en de niet spelers-gebonden uitgaven (bijvoorbeeld stadionhuur). Naarmate dit saldo hoger is, is er meer ruimte om geld uit te geven aan spelers (via salarissen en eventueel via transfersommen). Nu moeten alle clubs met elkaar concurreren om de beste spelers. Daarom zullen ze het genoemde saldo vooral gebruiken om geld aan spelers uit te geven. Dit blijkt ook uit de praktijk: ondanks de recente explosie van inkomsten zijn er nog steeds weinig clubs die veel winst maken. Het lijkt dan ook niet onredelijk om in dit stuk te veronderstellen dat het genoemde saldo geheel aan spelers wordt besteed.

In een situatie zonder transfersommen gaat, gegeven deze veronderstellingen, het gehele saldo van inkomsten en niet spelers-gebonden uitgaven naar de spelerssalarissen. De beste voetballers spelen in hun toptijd dan bij de rijke clubs. Naarmate de financiële verschillen tussen de clubs groter worden, zullen de verschillen in speelsterkte groter zijn. Immers, naarmate de rijke clubs in verhouding tot andere clubs meer geld aan salarissen kunnen uitgeven zullen de beste spelers eerder voor een rijke club kiezen, ook als de kans op het eerste elftal wat kleiner is. Rijke clubs krijgen zo veel goede spelers die op de bank of zelfs op de tribune zitten. Als de financiële verschillen tussen de clubs kleiner waren geweest, hadden deze spelers voor modale clubs gespeeld, wat de spanning in de competities bevorderd zou hebben. Een soortgelijke redenering geldt voor de verhouding tussen modale en arme clubs.

Een geheel ander systeem is dat waarbij voor spelers hoge transferbedragen worden betaald, zelfs als het contract is afgelopen (dit systeem gold vóór het Bosman-arrest). Zoals bij elk systeem beginnen ook hier jonge talenten, mede vanwege geografische factoren, bij alle soorten clubs. Wanneer een talent van een modale of arme club zich tot een goede speler heeft ontwikkeld, zal een rijke club de speler willen overnemen. Omdat een transfersom betaald moet worden, houdt de rijke club minder geld over om de speler een hoog salaris te bieden. Daarom zal de speler minder gauw vertrekken, wat het competitief evenwicht bevordert. Wanneer de speler wel vertrekt, krijgt de verkopende club een transferbedrag. Zo moet geld van de rijke naar de andere clubs. De laatste kunnen dit geld gebruiken om andere goede spelers meer salaris te bieden zodat deze minder snel vertrekken. Ook dit is goed voor het competitief evenwicht. Merk op dat een transfersysteem op zichzelf dus niet kan verhouden dat er in het algemeen een eenrichtingsverkeer is, waarbij de beste spelers altijd naar de rijke clubs gaan ⁷. Een transfersysteem leidt echter wel tot een zekere vertraging en beperking van dit verkeer, waardoor te extreme ongelijkheid en te weinig spanning kunnen worden voorkomen.

Verder kunnen modale clubs talenten ruim voor hun topperiode bij arme clubs weghalen, tegen vaak nog niet te hoge transfersommen. Daarbij kunnen de modale clubs de spelers iets bieden wat rijke clubs niet kunnen bieden: een grote kans op een basisplaats. Tegen de tijd dat de spelers dan op hun top zijn kunnen ze voor meer geld aan rijke clubs worden verkocht, zodat uiteindelijk zowel arme als modale clubs aan het systeem verdienen. Ook dit werkt competitiebevorderend.

Het huidige systeem verschilt van dat vóór het Bosman-arrest doordat spelers aan het eind van hun contract transfervrij zijn. Veel clubs hebben dit opgevangen door goede spelers contracten voor vele jaren aan te bieden, en de beste spelers vóór het eind van hun contract te verkopen. Hierdoor is het effect van het Bosman-arrest op de transfersommen beperkt gebleven, zodat het transfersysteem het competitief evenwicht nog steeds bevordert. Daarom zal de voorgenomen wijziging van het transfersysteem, welke er op neer komt dat de bedragen flink omlaag gaan, het competitief evenwicht aantasten.

¹ Deze uitzondering geldt sinds 1998 niet meer voor de spelerscontracten.

² De bovenstaande analyse is vooral ontleend aan J. Quirk en R. Fort, 1999, *Hard ball*, Princeton/Chichester, Princeton University Press.

³ De UEFA heeft potentiële concurrenten die, bijvoorbeeld, de twintig beste Europese clubs veel geld zouden kunnen betalen om uit de bestaande competities te stappen en in een alternatieve Europese topcompetitie te gaan spelen. Deze competitie zou dan de andere competities in de schaduw kunnen stellen. De opbrengsten zouden zeer hoog kunnen zijn, zodat er aan de deelnemers inderdaad veel geld zou kunnen worden uitgekeerd. Om deze potentiële concurrentie het hoofd te bieden is het voor de UEFA zinvol om juist aan de grootste Europese clubs veel geld uit te keren.

⁴ Zie voor een analyse van het probleem van de competitive balance ook: KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, *De balans tussen het spel en de knikkers*, Hoofddorp, 1999.

5 Zie ook T. van der Burg, Football and pay tv, *New Economy*, december 1998, blz. 243-45.

6 Mede vanwege het Bosman-arrest hebben voetbalclubs spelers contracten voor vele jaren gegeven, omdat ze zo nog hoge transfervergoedingen konden krijgen. Dit heeft veel geld gekost, met name omdat spelers die niet voldoen soms nog jarenlang recht houden op een hoog salaris. Een ingrijpende wijziging in het transfersysteem zou daarom enkele jaren van te voren moeten worden aangekondigd. Op het moment van schrijven van dit artikel (25 augustus) zijn de wijzigingen die per 1 januari zouden moeten ingaan echter nog niet officieel aangekondigd. Sterker nog, eind juli stelde Commissielid Bolkestein dat er nog geen sprake was van een gelopen race.

7 Dit is op zich uit welvaartstheoretisch oogpunt ook niet onwenselijk: wanneer de rijkste clubs ook het grootste aantal supporters hebben, leidt deze verdeling tot een optimale welvaart