

Een supranationale INGO

Een onderzoek naar de machtspositie van de FIFA bij de organisatie van een wereldkampioenschap

Meel, R.M.W. van
3242013
Begeleider: Dr. J. Pekelder
Tweede beoordeling: Dr. M.L.L. Segers
Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief
Universiteit Utrecht
9 december 2014

Samenvatting

Tussen 2006 en 2010 heeft Nederland, samen met België, getracht om de organisatie van het WK voetbal van 2018 in de wacht te slepen. Hiervoor was het onder andere nodig dat de Nederlandse regering de FIFA, de INGO die bepaalt waar het toernooi georganiseerd wordt, enkele garanties verstrekte rondom zaken als visaprocedures, veiligheid en fiscaliteit. Hoewel er toentertijd wel degelijk grote toezeggingen aan de FIFA zijn gedaan, benadrukte de regering dat de garanties niettemin ondergeschikt bleven aan de Nederlandse grondwet, en zij had daarom enkele voorbehouden aan de garanties toegevoegd. Doordat er niet onverkort was ingestemd met de eisen van de FIFA, bestond er volgens het mondiale voetbalorgaan juridisch echter een *“medium risk”* bij het Belgisch-Nederlandse bid, en de organisatie van het WK ging dan ook aan hen voorbij. Dat de Nederlandse overheid de voorbehouden toevoegde is begrijpelijk, logisch zelfs, maar men had zich moeten realiseren dat het binnen willen halen van het WK daardoor eigenlijk bij voorbaat al kansloos was.

Het feit dat een INGO als de FIFA dergelijke eisen kan stellen en dat staten bereid zijn daar aan tegemoet te komen, botst met de traditionele theoretische stromingen uit het vakgebied Internationale Betrekkingen, die in de regel veronderstellen dat staten de (enige) dominante actor zijn in het internationale bestel. Vanwege de algehele vergroting van mobiliteit en de daaraan gelieerde globalisering zijn markten territoriale grenzen, en daarmee het niveau van staten, ontstegen. Om de internationale samenwerking binnen zulke mondiale markten zo goed mogelijk te stroomlijnen, zijn er internationale normen ontstaan, die de onderlinge gedragsregels voorschrijven. Naarmate de markt groeit, groeit de macht van de gecentraliseerde internationale norm en dienen nationale actoren zich hier meer naar te conformeren. Doordat deze norm doorgaans (mede) wordt vormgegeven door INGOs als de FIFA, dragen zij bij aan de totstandkoming van deze gedragsregels voor nationale actoren (waaronder staten) en verkrijgen zij zodoende indirect supranationale invloed.

Doordat de FIFA een monopolie heeft op de internationale voetbalmarkt waar een staat zich op begeeft wanneer deze een WK wil organiseren, is zij eigenhandig verantwoordelijk voor het opstellen van de op die markt toepasbare internationale norm, en verkrijgt zij dientengevolge haar grote supranationale machtspositie rond de organisatie van een WK.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Inleiding	3
1 Het HollandBelgium Bid	10
1.1 De Fédération Internationale de Football Association	10
1.2 Verloop van het bid	12
1.3 Baten van het organiseren van een WK	17
1.4 Nederlandse overheidsgaranties	18
1.5 Analyse	28
2 Internationale organisaties in internationale betrekkingen	30
2.1 Opkomst internationale organisaties	30
2.2 Vormen van internationale organisaties	33
2.3 Het wetenschappelijk debat	39
2.4 Verklaring voor de rol van de FIFA	53
Conclusie	56
Bronnenmateriaal	58

Inleiding

“De aanpassing van wetten en regels gaat altijd in overleg met de Tweede Kamer en is altijd binnen de Europese richtlijnen en regels. (Sport)bonden kunnen echter wel wensen hebben. Daarmee is niet gezegd dat die wensen moeten worden ingewilligd. Het is echter wel mogelijk om met elkaar daarover te spreken.” – E. Schippers (Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) op 16 december 2010¹

Lange tijd zijn de internationale betrekkingen vanuit de realistische theorie benaderd. In de ogen van Hans Morgenthau, een van de grondleggers van deze theorie, was hierbij macht allesbepalend.² De staat was binnen de internationale anarchie de enige actor en soevereiniteit leidend. Als er al een positie werd toebedeeld aan internationale organisaties, was dat slechts als een verlengstuk van deze anarchie: een arena waarbinnen staten hun conflicten middels *soft power* konden beslechten (en dus de machtigere staten hun invloed efficiënter konden uitoefenen). Enige (autonome) invloed werd pertinent uitgesloten, aangezien deze instituties niet over macht beschikten. Naarmate een aantal intergouvernementele organisaties gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw hun eigen positie in het internationale bestel versterkte, werd een dergelijke visie echter steeds lastiger te verdedigen. Wanneer een internationale non-gouvernementele organisatie (INGO), zoals bovenstaand citaat toont, mee kan praten over nationaal beleid, lijkt een puur realistische lezing van de internationale betrekkingen zelfs nagenoeg onmogelijk. Waar enerzijds minister Schippers in dit voorbeeld de Nederlandse soevereiniteit verdedigt, komt anderzijds uit interne correspondentie van het ministerie van Financiën naar voren dat voor het binnenhalen van het Wereldkampioenschap voetbal (WK) van 2018 de Fédération Internationale de Football Association (FIFA) “*verleid*” diende te worden.³ Dit roept vragen op met betrekking tot de invloed van een internationale (sport-)organisatie op nationale beleidskeuzes. Hoewel eigenlijk alle benaderingen in de Internationale Betrekkingen de staat als primaire actor beschouwen, laat de praktijk zien dat bij de organisatie van een groot sportevenement dit niet het geval is, en staten in zekere zin zelfs ondergeschikt raken aan de desbetreffende sportbond.

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 16, 16 december 2010, 3.

² H. Morgenthau, *Politics among nations. The struggle for power and peace* (New York 1948) 13.

³ Ministerie van Financiën, *Interne correspondentie van 3 december 2009*, zoals gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken/2013/12/02/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-over-een-eventueel-wk-voetbal-in-2018-of-2022-in-nederland-en-belgie.html> (7 december 2014).

Een van de meest gebruikte definities van soevereiniteit is de Westfaalse, waarbij de essentie is dat de staat het hoogste gezag binnen een specifiek gebied heeft, zonder inmenging van externe partijen.⁴ Rondom de organisatie van een WK wordt dit absolute gezag van staten echter aangetast door de FIFA. Deze INGO verkrijgt omtrent de organisatie van een WK gezag (het vermogen om een actor iets te laten doen wat hij normaal niet zou doen⁵) over staten: zij eist dat het toernooi volgens haar richtlijnen wordt vormgegeven, en wanneer FIFA-reglementen in strijd zijn met nationale wetgeving, dat deze wetten gedurende het toernooi worden opgeschort. Zo gebeurde recent in Brazilië, waar het WK 2014 werd gehouden en nationale wetgeving het schenken van alcohol in voetbalstadions verbood, maar de door het biermerk Budweiser gesponsorde FIFA stelde dat zij “*won’t negotiate*” over het schenken van alcohol tijdens het toernooi.⁶ In dergelijke disputen heeft het organiserend land een uiterst zwakke onderhandelingspositie, waardoor het gedwongen is om voor de eisen van de FIFA te zwichten. Zo geschiedde in Brazilië, en dat had omtrent het WK 2018 eveneens in Nederland kunnen gebeuren.

Tussen 2006 en 2010 is in Nederland, in samenwerking met de Belgen, gewerkt aan een voorstel voor de gezamenlijke organisatie van het WK 2018: het HollandBelgium Bid. Na een lange voorbereiding stuurden de landen op 14 mei 2010 hun kandidatuur in en in december van dat jaar presenteerden zij hun voorstel aan de FIFA in Zürich. Tijdens deze presentatie zegde de Nederlandse premier Mark Rutte toe dat het HollandBelgium Bid tegemoet kon komen aan alle eisen van de FIFA en de volledige steun van de Nederlandse regering had.⁷ Op het eerste gezicht logische retoriek in een betoog om de organisatie van het WK binnen te halen, maar wel met mogelijk grote impact. Toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Ab Klink benadrukte dat omtrent de organisatie van het WK “*de soevereiniteit van ons land niet in het geding is*”, maar gaf ook te kennen dat een aantal zaken pas zou worden kortgesloten nadat de FIFA haar keuze voor een organisator gemaakt zou hebben.⁸ Het eerder genoemde Braziliaanse voorbeeld toont dat de onderhandelingspositie van een organiserend land dan dermate zwak is en dat dit ruimte

⁴ L. Gross, ‘The Peace of Westphalia 1648-1948’, *The American Journal of International Law* 1 (1948) 20-41, 29.

⁵ R. Dahl, ‘The Concept of Power’ in *Behavioral Science*, 3 (1957) 201-215, 203.

⁶ BBC, ‘Beer “must be sold” at Brazil World Cup, says Fifa’, 19 januari 2012, zoals gevonden op: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-16624823> (5 oktober 2013).

⁷ NOS, ‘FIFA beslist over WK bid 2018’, 2 december 2010, zoals gevonden op: <http://nos.nl/artikel/202343-fifa-beslist-over-wk-bid-2018> (7 december 2014).

⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 8, 9 september 2010, 8 en 14.

laat voor aantasting van de soevereiniteit. De FIFA stelt een dermate groot aantal uiteenlopende en vergaande eisen, soms pas na de toewijzing van de organisatie, dat staten genoodzaakt zijn hun wetgeving en omstandigheden aan te passen.

De FIFA eist onder andere dat de infrastructuur in het desbetreffende land van een bepaald niveau is, dat er genoeg huisvesting is voor alle bezoekers en dat de voetbalstadions aan al hun voorwaarden voldoen. Voor het organiseren van een van de grootste sportevenementen ter wereld zijn dit schappelijke eisen, maar wanneer ze nationale beleidskeuzes beïnvloeden, betekenen ze onmiskenbaar een aantasting van de absolute soevereiniteit. Naast dergelijke fysieke criteria eiste de FIFA voor het WK 2018 echter ook om vrijgesteld te worden van belastingen, om goede bereikbaarheid (eventueel middels een speciale rijstrook), dat de handhaving van publieke orde en veiligheid in samenspraak met hen wordt uitgevoerd en dat de gemeentes gedurende het toernooi qua veiligheidsbeleid ondergeschikt zijn aan de landelijke overheid, de primaire gesprekspartner van de FIFA.⁹

Sommige van deze toezeggingen leidden tot hevige binnenlandse kritiek. Dergelijke belastingvrijstellingen (zeker op het gebied van de BTW) waren volgens de Rotterdamse hoogleraren Peter Kavelaars en Han Kogels in strijd met zowel het Nederlands als het Europees recht. Dat de Nederlandse Staat, indien zou blijken dat het door internationale overeenkomsten inderdaad niet mogelijk zou zijn om de FIFA vrij te stellen van het afdragen van belasting, toezegde dit bedrag dan aan de FIFA terug te betalen, was volgens beide hoogleraren niets anders dan, eveneens ongeoorloofde, staatssteun.¹⁰ Ook de veiligheidstoezeggingen werden ter discussie gesteld, aangezien de inzet van politie, brandweer en medisch personeel in Nederland een gemeentelijke aangelegenheid is, en zowel het kabinet als verschillende speelsteden wilden hier niet aan laten tornen.¹¹ Een begrijpelijke reactie, daar soevereiniteitsafdracht op het gebied van veiligheidsbeleid traditioneel erg gevoelig ligt. Met name na het incident met de “Bavariameisjes” tijdens het WK 2010 in Zuid-Afrika¹² veranderde de nationale beeldvorming, daar dit (zowel in de media

⁹ Ministerie van Financiën, *Notitie fiscale voorwaarden FIFA kandidaatstelling WK 2018/2022*, notitienummer 2009/658, 16 oktober 2009, 3 en The HollandBelgium Bid, ‘Host City Agreement: FIFA and City of Enschede’, 18 februari 2010, 22-24.

¹⁰ NRC Handelsblad, ‘WK-plan KNVB onwettig, zeggen fiscalisten’, 10 augustus 2010, zoals gevonden op: http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2598538.ece/WK-plan_KNVB_onwettig,_zeggen_fiscalisten (5 oktober 2013).

¹¹ NOS, ‘Nederland slikt niet alle eisen WK’, 10 augustus 2010, zoals gevonden op: <http://nos.nl/artikel/177541-nederland-slikt-niet-alle-eisen-wk> (5 oktober 2013).

¹² Het biermerk Bavaria liet tijdens de wedstrijd Nederland-Denemarken van het WK 2010 een groep vrouwen, vermomd in Deense kledij, naar de wedstrijd gaan, om eenmaal daar hun kleding te wisselen naar zogenaamde

als in de politiek) de discussie aanwakkerde over de door Nederland aan de FIFA gedane toezeggingen omtrent het WK 2018.¹³

Enkele door de FIFA gestelde eisen lijken zelfs onwettig, en haar eis dat het toernooi desalniettemin op haar voorwaarden moet worden georganiseerd was daarom een poging tot inbreuk op de Nederlandse soevereiniteit. Met zijn toezegging volledig aan de eisen van de FIFA tegemoet te kunnen komen, toonde Rutte zich bereid, omwille van het organiseren van een sportevenement, de Nederlandse soevereiniteit tot op zekere hoogte los te laten.

Nu is het vrijwillig opgeven van enige soevereiniteit niet zonder precedent; in de loop van de twintigste eeuw heeft Nederland onder andere omwille van de Volkenbond, diens opvolger de Verenigde Naties, de NAVO en de Europese samenwerkingsverbanden op meerdere terreinen soevereiniteit afgestaan, om zo internationale samenwerking te bevorderen. Dat omtrent de organisatie van de grootste sportevenementen ter wereld eveneens afspraken op internationaal niveau worden gemaakt, is dan ook begrijpelijk. Internationale organisaties laten internationale samenwerking efficiënter verlopen, en het is daarom logisch dat er binnen het vakgebied Internationale Betrekkingen al langer aandacht voor hun positie en exacte rol is. Hierbij heeft de nadruk echter gelegen op intergouvernementele samenwerking, zoals binnen bovengenoemde organisaties plaatsvindt. De rol en positie van INGOs is zodoende onderbelicht gebleven.

De FIFA is uiteraard van een andere aard dan deze organisaties, zij is immers een INGO: met de toetreding tot de bovenstaande intergouvernementele organisaties is ingestemd door de Nederlandse Staat, terwijl de affiliatie met de FIFA via de particuliere Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond (KNVB) loopt. Bij deze organisaties werken bovendien Nederlandse afgezanten, terwijl alle bewindslieden van de FIFA door de bond zelf worden aangesteld.¹⁴ Daarnaast is er natuurlijk een groot verschil tussen structurele multilaterale samenwerking zoals die binnen de Europese Unie, de NAVO of de Verenigde Naties en bilaterale samenwerking omtrent een eenmalig evenement als het WK. Echter, evenals bij

“bavariajurkjes”. Zo trachtte het biermerk sluipreclame te maken (het was geen sponsor). Er werd hard ingegrepen: op bevel van de FIFA werden alle vrouwen opgepakt en vastgehouden.

¹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 8, 9 september 2010, 2 en 9.

¹⁴ Recent is de FIFA meer en meer in opspraak wegens corruptie en in sommige boeken worden de interne werkingen van de FIFA beschreven als ‘maffia praktijken’. Hierdoor kunnen er verdere vraagtekens gezet worden bij het feit dat de FIFA zulke invloed heeft op een land omtrent de organisatie van een WK voetbal: D. Yallop, *De voetbalmaffia, de corrupte spelletjes van de FIFA* (Amsterdam 1999); A. Jennings, *Vals spel! Intriges en omkoperij binnen de FIFA* (Utrecht 2006); T. Kistner, *FIFA maffia, de smerige praktijk van de voetbalwereld* (Amsterdam 2013).

deze intergouvernementele samenwerkingsverbanden, geldt dat een staat moet instemmen met de samenwerking. De FIFA kan dus niet autonoom haar wil opleggen aan een specifiek land. Zij stelt wel de voorwaarden waarop een land een WK dient te organiseren, en creëert daarmee een interessante dynamiek tussen de private sector en overheid: normaalgesproken opereert een private partij binnen de contouren van een overheid, maar in deze context zijn deze rollen dus omgedraaid. Dit werd bijvoorbeeld bevestigd door de uitspraken van Kamerlid Joop Atsma, die in het debat over het afgeven van de overheidsgaranties over de (hoge) snelheid van het bidproces aangaf dat dit *“niet omdat het kabinet vindt dat het allemaal moet, maar omdat er een procedure is bij de FIFA waar de KBVB en de KNVB gewoon niet onderuit kunnen”*.¹⁵

Bij onderzoek naar deze specifieke casus is er één grote belemmering; de FIFA is allesbehalve transparant. Zo was het bidboek maar beperkt openbaar gemaakt, en mocht zelfs de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer slechts onder voorbehoud de overeenkomsten met de speelsteden inzien. Stichting HollandBelgium Bid vreesde dat het openbaar maken van de overeenkomsten de slagingskansen van het bid zou schaden.¹⁶ Nog tijdens dit onderzoek is er ook ophef ontstaan omtrent het niet volledig openbaar maken van een rapport over vermeende corruptie omtrent de WK toewijzingen in 2010.¹⁷ De intransparantie had ten tijde van het bid tot gevolg dat er in de media verschillende indianenverhalen de ronde deden over privileges van zogenaamde *“FIFA-bobo’s”* of verhalen dat de FIFA *“de macht over de politie wilde overnemen”*.¹⁸ Mede vanwege deze geslotenheid is er binnen Internationale Betrekkingen eigenlijk nooit onderzoek gedaan naar de internationale rol van de FIFA¹⁹, terwijl zij als INGO

¹⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 5, 3 juni 2010, 3.

¹⁶ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Verzoek vaste commissie om inzage Agreements WK voetbal 2018/2022*, zaaknummer S/3028221, 6 oktober 2010, 1.

¹⁷ Algemeen Dagblad, ‘Eindverslag FIFA over WK’s ter discussie’, 13 november 2014, zoals gevonden op: <http://www.ad.nl/ad/nl/4562/Voetbal/article/detail/3789530/2014/11/13/Eindverslag-FIFA-over-WK-s-ter-discussie> (7 december 2014).

¹⁸ Algemeen Dagblad, ‘WK in Nederland: eigen rijstrook voor FIFA-bobo’s’, 2 augustus 2010, zoals gevonden op: <http://www.ad.nl/ad/nl/1045/WK-voetbal/article/detail/1928527/2010/08/02/WK-in-Nederland-eigen-rijstrook-voor-FIFA-bobo-s.dhtml> (5 oktober 2013) en J. Langelaar, ‘WK 2018: Nederland en België geven niet toe aan FIFA’, 8 oktober 2010, zoals gevonden op: <http://www.elsevier.nl/Sport/nieuws/2010/10/WK-2018-Nederland-en-Belgie-geven-niet-toe-aan-FIFA> (5 oktober 2013).

¹⁹ Er is vanuit andere vakgebieden wel onderzoek gedaan, onder andere naar de (financiële) gevolgen van een WK: B. Struggess en C. Brady, ‘Hosting the FIFA World Cup: Economic boon or winner’s curse?’, *World Economics*, 4(2007), 145-164; C.K. Lee, ‘Critical reflections on the economic impact assessment of a mega-event: the case of 2002 FIFA World Cup’, *Tourism Management*, 4 (2005), 595-603; U. Pillay en O. Bass, ‘Mega-

een interessante positie inneemt op het wereldtoneel. Sinds het HollandBelgium Bid zijn er echter enkele jaren verstreken, is een aantal documenten uitgelekt en/of openbaar gemaakt en, wellicht het meest doorslaggevende hierin, het WK 2018 aan Rusland toegewezen, waardoor het niet langer nodig is om de FIFA compulsief te behagen. Dit biedt gelegenheid om middels officiële stukken en nadere analyse in te gaan op de daadwerkelijke impact van de organisatie van een WK voetbal. Daarom onderzoek ik in deze thesis hetgeen de FIFA omtrent de organisatie van het WK 2018 eiste en wat door de Nederlandse overheid was toegezegd, en in hoeverre dergelijke beïnvloeding van nationale beleidskeuzes door een INGO binnen het wetenschappelijk debat over de rol van internationale organisaties en soevereiniteit past.

In het eerste hoofdstuk ga ik in op de casus van het HollandBelgium Bid. Na een profielschets van de FIFA en het WK te hebben gemaakt, geef ik een overzicht van het verloop van het bid. Vervolgens ga ik dieper in op de eisen van de FIFA en de toezeggingen vanuit de Nederlandse overheid. Dankzij de Wet Openbaarheid van Bestuur is de interne communicatie van verschillende ministeries beschikbaar, waarin zowel eisen van als toezeggingen aan de FIFA worden besproken. Helaas heeft de stichting HollandBelgium Bid, zoals de Wet Openbaarheid van Bestuur een particuliere derde belanghebbende partij toestaat, bezwaar gemaakt tegen het vrijgeven van vertrouwelijk verstrekte informatie, waardoor niet alle bronnen voorhanden zijn. Desalniettemin kan ik op basis van de beschikbare stukken een duidelijk beeld schetsen en analyseren in hoeverre er tegemoet is gekomen aan de eisen van de FIFA en hoe de overheidsgaranties tot stand zijn gekomen. Tenslotte tracht ik ook de Nederlandse motivatie voor het HollandBelgium Bid te verduidelijken, om de beslissing omtrent de organisatie van het WK 2018 te kunnen duiden.

In het tweede hoofdstuk bespreek ik de theoretische achtergrond van internationale samenwerking(sverbanden). Na een kort historisch overzicht van internationale samenwerking te hebben gemaakt, ga ik in op de verschillende vormen waarin dergelijke

events as a response to poverty reduction: The 2010 FIFA World Cup and its urban development implications', *Urban Forum*, 3 (2008), 329-346. De motivaties achter de selectie van de FIFA: H. Westerbeek en P. Turner, 'Key success factors in bidding for hallmark sporting events', *International Marketing Review*, 3 (2002), 303-322; M. Ndlovu, 'Sports as cultural diplomacy: the 2010 FIFA World Cup in South Africa's foreign policy', *Soccer & Society*, 1-2 (2010), 144-153; H. Nicolas en B. Catherine, 'Winning FIFA World Cup Bids: Country Image Analysis as a Tool to Understand and Secure Bids. A Moroccan Case Study', *International Journal of Sport Management, Recreation and Tourism*, 10 (2012), 1-27. De evaluaties van het verloop van specifieke WK's: R. Courte, *World Cup Argentina 78: official FIFA report* (München 1980); J. Nepfer, *FIFA World Cup USA 94: report* (Zürich 1994).

samenwerking zich kan manifesteren. Vervolgens breng ik het wetenschappelijk debat aangaande internationale samenwerking in kaart. In zijn boek *Governing the world* heeft Mark Mazower het historische verloop van internationale samenwerking empirisch beschreven, en ik zal zijn werk meermaals gebruiken om mijn onderzoek te onderbouwen. Doordat er sinds 1945 een grote toename is geweest in het aantal internationale organisaties en hun invloed flink is uitgebreid, is de dominantie van Hans Morgenthau's realisme doorbroken en de wetenschappelijke discussie aangewakkerd. Doordat internationale samenwerkingsverbanden hun positie steeds verder, en soms zelfs supranationaal, hebben geconsolideerd, diende de lezing van de internationale politiek vanzelfsprekend mee te groeien met de werkelijkheid. Op basis van secundaire literatuur van auteurs als Hans Morgenthau, Robert Keohane, Kenneth Waltz, Alexander Wendt, Susan Strange en Martha Finnemore zal ik deduceren in hoeverre de rol van de FIFA omtrent de organisatie van een WK binnen hun lezingen van de Internationale Betrekkingen past, om zodoende te kunnen bepalen in hoeverre de invloed van een INGO als de FIFA rondom de organisatie van het WK uniek is.

1 Het HollandBelgium Bid

1.1 De Fédération Internationale de Football Association

De FIFA, werd in 1904 in Frankrijk opgericht, door de zeven nationale voetbalbonden uit Frankrijk, Nederland, België, Denemarken, Spanje, Zweden en Zwitserland. Voetbal was in de loop van de negentiende eeuw steeds populairder geworden, en mede dankzij technologische vooruitgang was het contact tussen Europese staten in dezelfde periode toegenomen. In combinatie met toenemend nationalisme, leidde dit tot onderlinge internationale wedstrijden, en om dit te faciliteren dienden de regels van het spel gestandaardiseerd te worden. In 1886 was dit de aanleiding voor de oprichting van de International Football Association Board²⁰, en bij haar oprichting in 1904 borduurde de FIFA hier op voort door onder andere regels op te stellen inzake de erkenning van nationale bonden en dat spelers internationaal slechts voor één zo'n bond mochten uitkomen. Al in deze eerste statuten eiste de FIFA overigens het recht tot het organiseren van een eventueel internationaal voetbaltoernooi op. De FIFA groeide snel (de Duitse bond sloot zich zelfs diezelfde dag nog aan bij de FIFA) en in 1960 telde zij honderd verschillende bonden. Tegenwoordig zijn wereldwijd 209 nationale bonden lid van deze INGO, waarmee er in de FIFA meer landen zijn vertegenwoordigd dan in de VN.

Heden ten dage heeft de FIFA als missie: *“develop the game, touch the world, build a better future”*. Zij definieert hierbij haar taken als het handhaven van de regels van het spel, het organiseren van het WK, het wereldwijd verder ontwikkelen van de sport en het brengen van hoop aan minder bedeelden. Zelf herkent de FIFA in het voetbal een verenigende kracht, die kan worden aangewend om een positieve impact op de maatschappij te hebben.²¹ Als superviserend orgaan van de voetbalsport is de FIFA een normale INGO die een cultureel aspect van de samenleving internationaal coördineert.

Het WK is een voetbaltoernooi tussen verschillende nationale teams dat elke vier jaar door de FIFA wordt georganiseerd. Het dient niet alleen als een bron van inkomen, maar is ook het podium waarlangs de organisatie haar rol als centraal voetbalorgaan kan legitimeren. Het toernooi werd voor het eerst gespeeld in 1930 in Uruguay gespeeld door

²⁰ Deze organisatie is tot de dag van vandaag verantwoordelijk voor het opstellen van de internationale spelregels.

²¹ FIFA, 'Mission and statutes', zoals gevonden op: <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/mission> (7 december 2014).

dertien landen en de meest recente editie vond eerder dit jaar plaats in Brazilië (tussen 32 landen). Het is na de Olympische Spelen het grootste sportevenement ter wereld (er keken zo'n miljard mensen naar de WK finale eerder dit jaar) en het wordt dan ook gezien als hét mondiale voetbaltoernooi. Het organiseren van een WK gaat daarnaast gepaard met het organiseren van de Confederations Cup: een kleiner toernooi dat het jaar voor het WK wordt gespeeld tussen de kampioenen van de zes continentale bonden, de wereldkampioen en het gastland. Prestige en populariteit maken het WK een machtig podium voor zowel het bedrijfsleven als staten om zichzelf aan de wereld te tonen, en vanuit alle twee deze groepen wordt dan ook grote interesse getoond in samenwerking met de FIFA.

In de praktijk heeft de FIFA dus over de hele wereld structureel gezag over het culturele aspect voetbal en verkrijgt daarnaast door het WK elke vier jaar grote invloed op het nationaal beleid van het desbetreffende organiserende land. De populariteit van de sport is dé doorslaggevende factor voor de macht van de FIFA. Hoewel de FIFA geen formeel monopolie heeft op de voetbalsport, heeft zij door de jaren heen haar positie versterkt, en is haar mondiale voetbaltoernooi uitgegroeid tot een van de meest prestigieuze en populaire sportevenementen ter wereld (niet alleen om aan deel te nemen, maar ook om te organiseren). Doordat iedere inspraak op het beleid van de FIFA louter via de leden loopt, in het geval van Nederland dus via de KNVB, hebben nationale overheden in principe geen inspraak op de voorschriften waar zij zich bij de organisatie van een WK aan dienen te houden. De FIFA ontstijgt daarmee haar rol als coördinerend orgaan en kan dus verstrekkende invloed op de desbetreffende gastlanden verkrijgen. Het is deze rol van de FIFA waar ik mij in dit onderzoek op richt, en niet die van non-gouvernementele coördinator van de wereldwijde voetbalsport. In hoofdstuk 2 zal ik nader ingaan op de internationale positie van de FIFA als INGO.

Waar verschillende non-gouvernementele organisaties (mede-)gefinancierd worden vanuit staten, is de FIFA financieel gezien volledig onafhankelijk en behoeft zij geen verantwoording af te leggen aan enige belanghebbende. De FIFA meet haar inkomsten per vierjarige cyclus (van WK naar WK), en heeft in de laatst bekendgemaakte cyclus, 2007-2010, een omzet van 4.19 miljard dollar gerealiseerd (een groei van 50% ten aanzien van de cyclus 2003-2006), met een winst van 631 miljoen dollar. 87% van haar inkomsten dankte de FIFA aan het WK. Het is de FIFA statutair niet toegestaan winsten uit te keren en om deze reden is

het geld voornamelijk toegevoegd aan de reserves.²² De FIFA is ten aanzien van haar voortbestaan afhankelijk van het succesvolle verloop van een WK. Het is daarom begrijpelijk dat de FIFA hoogstaande eisen stelt aan de organisatie van het toernooi.

1.2 Verloop van het bid

“Het kabinet steunt de kandidatuur van Nederland en België voor de organisatie van het WK-voetbal in 2018/2022 en wil de Olympische Spelen 2028 en de Paralympische Spelen in Nederland. Daarbij moet natuurlijk wel helder zijn dat de Nederlandse overheid de baas blijft tijdens deze evenementen en niet het IOC of de FIFA.” Regeerakkoord VVD-CDA 30 september 2010²³

Om het mondiale karakter van het toernooi te waarborgen heeft de FIFA bij het selectieproces als voorwaarde gesteld dat het WK maar eens in de drie cycli op hetzelfde continent georganiseerd mag worden. In aanloop naar het WK 2018 informeerde de FIFA per brief de nationale bonden die binnen dit criterium in aanmerking kwamen voor de organisatie van dat WK, waarna het aan hen was om daar al dan niet op in te gaan. Uiteindelijk waren er voor de organisatie van het WK 2018 vier kandidaten: België/Nederland, Engeland, Rusland en Portugal/Spanje.²⁴ Iedere bond diende een bidboek op te stellen waarin het eigen land werd gepresenteerd en de desbetreffende overheid de gevraagde garanties omtrent de organisatie van het toernooi aanbood.

De eerste stappen richting de Belgisch-Nederlandse kandidatuur voor de organisatie van het WK 2018 werden in 2006 gezet door de KNVB en haar Belgische partnerbond, toen zij aankondigden te willen onderzoeken in hoeverre een gezamenlijke organisatie van het WK 2018 mogelijk zou zijn. Ondanks dat Joseph Blatter, de voorzitter van de FIFA, later dat jaar in een interview nog aangaf dat de *“nadrukkelijke voorkeur uitgaat naar één organiserend land”*²⁵, en een gezamenlijk bid dus bij voorbaat al kansloos leek, zetten de voetbalbonden hun werkzaamheden door en verenigden zich hiervoor in de stichting HollandBelgium Bid.

²² FIFA, 'Income', zoals gevonden op: <http://www.fifa.com/aboutfifa/finances/income> (7 december 2014).

²³ Rijksoverheid, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA', 30 september 2010, 20.

²⁴ Hoewel het HollandBelgium Bid in eerste instantie zowel kandidaat was voor het WK van 2018 als dat van 2022, kon het niet meer meedingen naar 2022 toen louter Europese bonden zich kandidaat stelden voor 2018.

²⁵ Algemeen Dagblad, 'Nooit WK in Nederland en België', 20 mei 2006, zoals gevonden op <http://www.ad.nl/ad/nl/4562/Voetbal/article/detail/2317674/2006/05/20/Nooit-WK-in-Nederland-en-Belgie.dhtml> (7 december 2014).

Het draagvlak groeide en in juli 2007 sprak ook de Nederlandse regering haar steun uit voor het plan: toenmalig premier Jan-Peter Balkenende wees op de positieve economische effecten van het organiseren van een WK (er werden hem rooskleurige cijfers voorgehouden) en noemde het plan “*een fantastisch initiatief*”.²⁶ Om dit kracht bij te zetten stelde de Nederlandse regering vijfhonderd duizend euro subsidie beschikbaar aan de KNVB om een haalbaarheidsonderzoek uit te laten voeren. Toen de conclusies uit dit onderzoek positief bleken, werd staatssecretaris Jet Bussemakers in januari 2009 door de KNVB ingelicht dat de bond zich officieel kandidaat zou stellen voor de organisatie van het WK 2018. Na dit ook bij de FIFA kenbaar gemaakt te hebben, ontving de KNVB in april van dat jaar alle benodigde stukken voor een kandidatuur. De voetbalbond werkte in de loop van 2009 het bid verder uit, en gaf de door de FIFA verschaftе sjablonen voor de gevraagde overheidsгарантиes door aan de desbetreffende ministeries.²⁷ In juli 2009 publiceerde het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het kabinetsstandpunt *Uitblinken op alle niveaus* omtrent het Olympische Plan 2028, en stelde hierin onder andere de kandidatuur voor de WK-organisatie officieel te steunen en er 4.5 miljoen euro subsidie beschikbaar voor te stellen.²⁸

Het opstellen van het bidboek werd, vanwege het op 20 februari 2010 vallen van het kabinet Balkenende IV, afgerond door een demissionair kabinet, en de WK-koers werd, zoals bovenstaand citaat toont, door het nieuwe kabinet voortgezet. In de voorbereiding van het bid was de rijksoverheid bij drie processen parallel betrokken, welke ieder in dit onderzoek nader worden beschreven: de standpuntbepaling ten opzichte van de gevraagde overheidsгарантиes, het in kaart brengen van de kosten en baten van een eventueel WK, en de samenwerking met de speelsteden.²⁹ Na een lang ontwikkelingsproces werd besloten om de door de FIFA gevraagde garanties aan te vullen met enkele voorbehouden, omdat er binnen de bestaande (inter)nationale regelgeving onmogelijk volledig ingestemd kon worden met de sjablonen. Tijdens de ministerraad van 16 april werden de garanties uiteindelijk goedgekeurd, waarna op 20 april de Tweede Kamer werd geïnformeerd. Nadat deze twee

²⁶ R. De Witt, ‘Balkenende enthousiast over organisatie WK 2018’, 5 juli 2007, zoals gevonden op: <http://www.elsevier.nl/Sport/nieuws/2007/7/Balkenende-enthousiast-over-organisatie-WK-2018-ELSEVIER129991W> (7 december 2014).

²⁷ Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal 2018. Eindrapport* (oktober 2011) 5-6.

²⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Uitblinken op alle niveaus. Kabinetsstandpunt bij het Olympisch Plan 2028* (Den Haag 2009) 38.

²⁹ Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal 2018*, 7.

dagen later eveneens instemde met de Nederlandse kandidatuur, zijn alle overheidsgaranties, onder enkele voorbehouden, op 26 april ondertekend door de minister-president en was alles gereed om op 14 mei het complete bidboek bij de FIFA in te dienen.³⁰

In het half jaar tussen het indienen van het bidboek en de uiteindelijke beslissing van de FIFA kwam het Nederlandse bid ter discussie te staan. Zowel in de politiek als in de media ontstond geleidelijk een negatief beeld over de kandidatuur. Zoals ik in de inleiding al aangaf, deden vanwege de hoge mate van intransparantie verschillende indianenverhalen de ronde, maar daarnaast bleek ook dat de Tweede Kamer niet volledig juist was ingelicht over de baten van de organisatie van een WK. Bovendien raakte de FIFA gedurende deze periode in opspraak wegens een corruptie-affaire en zag zij zichzelf hierdoor genoodzaakt meerdere leden van het Uitvoerend Comité te schorsen wegens omkooppraktijken.³¹ Een van de meest in het oog springende criticasters van het Nederlandse bid was ex-minister van Financiën Wouter Bos (zelf nog medeverantwoordelijk voor de standpuntbepaling omtrent het WK bid), die vlak na de val van het kabinet in een interview de financiële baten van een WK in twijfel trok en in tijden van economische crisis de kosten onverantwoord vond.³² Zijn zorgen werden met name gedeeld op lokaal niveau. Hoewel minister Klink had toegezegd het financieringsvraagstuk van de stadions na eventuele toewijzing van de WK-organisatie verder te zullen bespreken, was er binnen de verschillende gemeenteraden toch twijfel. Zij vreesden voor padafhankelijkheid, aangezien het na het toegewezen krijgen van de organisatie van het WK voor de stad lastig zou zijn zich bij onverantwoorde risico's alsnog terug te trekken.³³

Gedurende deze periode werden er ook vanuit de Tweede Kamer meerdere kritische vragen gesteld over de gedane toezeggingen. Begrijpelijkerwijs werden er vragen gesteld naar aanleiding van de indianenverhalen die in de media verschenen en over de eventuele precedentwerking van dergelijke overheidsgaranties.³⁴ Minister Jan Kees de Jager antwoordde hierop dat de Kamer bekend was met de afgegeven garanties en er mee had

³⁰ Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal* 2018, 10.

³¹ S. Heijne, 'FIFA schorst twee leden', 19 november 2010, zoals gevonden op: <http://www.volkskrant.nl/dossier-archief/fifa-schorst-twee-leden~a1058153/> (7 december 2014).

³² M. van Driel, 'Bos voorziet meer donkere dan roze of oranje wolken', 24 februari 2010, zoals gevonden op: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/bos-voorziet-meer-donkere-dan-roze-of-oranje-wolken~a980836/> (7 december 2014).

³³ O. van Jolof, 'Twijfel bij gemeenteraden over WK-bid', 7 september 2010, zoals gevonden op: <http://nos.nl/artikel/183194-twijfel-bij-gemeenteraden-over-wkbid> (7 december 2014).

³⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Het bericht "Kabinet geeft FIFA ongekende privileges en overtreedt de regels"*, identifier kv-tk-2010Z11565, 12 augustus 2010, 1.

ingestemd, en dat het WK een vrij uniek evenement was.³⁵ Voorts werden ook vragen gesteld over het financieringsvraagstuk van de speelsteden³⁶, waarna minister Schippers herhaalde dat dit pas na toewijzing van de WK-organisatie nader zou worden uitgewerkt.³⁷ Naarmate de berichtgeving over de vermeende corruptie binnen de FIFA toenam, werd dit uiteraard ook onderwerp van gesprek. Nadat de FIFA twee leden van haar Uitvoerend Comité wegens corruptie had geschorst, werden in de Kamer gevraagd of de vermeende corruptie de slagingskansen van het bid kon beïnvloeden. Minister Schippers gaf echter aan dat zij verwachtte dat *“deze berichtgeving niet van invloed op de uitkomst van het bidding proces”* zou zijn en dat zij geen conclusies aan deze affaire zou verbinden.³⁸ Ten slotte was er ophef over het feit dat dat de Kamer verkeerd was ingelicht over de opbrengsten van het WK in Duitsland. Toentertijd had toenmalig minister Klink de Kamer bericht over 1.2 miljard euro fiscale opbrengsten van het WK 2006, en dit bedrag toegeschreven aan een rapport van de Duitse overheid. Er bleek echter dat dit getal was voortgekomen uit een rapport van een wetenschappelijk instituut, en dat er nog steeds grote onduidelijkheid bestond over de Duitse kosten en baten. Minister Schippers beaamde dat er sprake was geweest *“van een foute bronvermelding”* en dat dit eerder aan de Kamer gemeld had moeten worden, maar dat de beslissing over de WK-organisatie uiteindelijk gemaakt was op basis van de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse van SEO Economisch Onderzoek die de Kamer ook had ontvangen.³⁹ Dit leek de Kamer tevreden te stellen.

Uit de in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uitgevoerde evaluatie van het bidproces blijkt eveneens dat het draagvlak voor de organisatie van het WK afnam naarmate 2 december dichterbij kwam. Waar bij aanvang van het proces nog sprake was van *“groot enthousiasme”*, werd de ambtelijke houding kritischer vanwege de *“onredelijke eisen van de FIFA”*.⁴⁰ Ook de Kamer was in eerste instantie

³⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Antwoord vragen Klaver over het bericht “Kabinet geeft FIFA ongekende privileges en overtreedt de regels”*, identifier ah-tk-20092010-3345, 15 september 2010, 2.

³⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *De gespreksverslagen en afspraken tussen de beoogde speelsteden en het ministerie over het WK-Bid*, identifier kv-tk-2010Z14859, 15 oktober 2010, 1.

³⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Antwoord vragen Leijten over de gespreksverslagen en afspraken tussen de beoogde speelsteden en het Ministerie over WK-bid*, identifier ah-tk-20102011-612, 25 november 2010, 2.

³⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Antwoord vragen Sharpe over vermeende corruptie bij de FIFA*, identifier ah-tk-20102011-414, 11 september 2010, 1-2.

³⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vragen van het lid Van Dekken aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het bericht dat de Kamer niet juist is geïnformeerd over de financiële gevolgen van het WK 2018*, identifier h-tk-20102011-25-5, 23 november 2010, 5.

⁴⁰ Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal 2018*, 17.

enthousiast geweest en had met grote meerderheid ingestemd met het bid, maar het incident met de Bavariameisjes in Zuid-Afrika was *“een belangrijk moment van kentering van het draagvlak”*. Er kwam hierdoor meer media-aandacht voor het bid en er ontstond het idee dat Nederland teveel toe had gegeven aan de eisen van de FIFA. In combinatie met de corruptie-affaire ontwikkelde zich zodoende een negatief beeld over het organiseren van het WK, zowel bij de overheid als bij het publiek.⁴¹

Vanuit de bidorganisatie, geleid door Ruud Gullit, klonk irritatie omtrent het ontstane negatieve beeld, en werd gevreesd voor de gevolgen voor de slagingskans van het bid van een dergelijke nationale tendens. In een van zijn columns sprak Gullit zijn afkeur uit, stellend dat *“via het voetbal het eenvoudig is voor politici om te scoren”*, dat zij *“niet schromen om daar misbruik van te maken”* en wellicht slechts doen om aan populariteit te winnen *“want zo schijnt het tegenwoordig te werken als je vraagtekens zet bij onze WK-kandidatuur”*.⁴² Eerder in het proces had de organisatie ook de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse van SEO Economisch Onderzoek in twijfel getrokken, omdat de cijfers te pessimistisch zouden zijn. Het had hierom een contra-expertise laten uitvoeren, waaruit naar voren kwam dat de WK organisatie in het waarschijnlijke scenario 380 miljoen euro positiever zou uitvallen, en zodoende wel winstgevend zijn.⁴³ Voorts sprak de organisatie haar afkeur uit voor de aanvullingen die de Nederlandse regering had gedaan op de FIFA sjablonen, daar die de kansen van het bid verkleinden.⁴⁴ Het is echter de vraag of de mensen van de bidorganisatie echter niet meer gericht waren op hun eigen succes dan het algemeen welzijn van het land, en hun kritiek moet dan ook met een korrel zout worden genomen. Dit wordt overigens ook opgemerkt in de interne communicatie van het ministerie van Financiën.⁴⁵

Op 2 december 2010 hebben uiteindelijk alle kandidaten hun bids gepresenteerd, waarna het Uitvoerend Comité van de FIFA heeft gestemd.⁴⁶ Om te winnen diende een bid 50%+1 stem te verkrijgen en bij een eventuele gelijke stand, zou de stem van de voorzitter

⁴¹ Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal* 2018, 18.

⁴² R. Gullit, 'Ab Klink gebruikt het voetbal', 11 september 2011, zoals gevonden op: http://www.telegraaf.nl/telesport/columnist/20342352/___Column_Gullit___Klink_gebruikt_voetbal___html (7 december 2014)

⁴³ Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal* 2018, 8.

⁴⁴ I. van Duren en T. Knipping, 'De kansloze missie', *Voetbal International* 38 (2014), 26-31, 29.

⁴⁵ Ministerie van Financiën, *Interne correspondentie van 8 april 2010*, zoals gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken/2013/12/02/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-over-een-eventueel-wk-voetbal-in-2018-of-2022-in-nederland-en-belgie.html> (7 december 2014).

⁴⁶ Dit comité bestaat uit 24 personen, maar bij deze specifieke uitverkiezing zijn 22 stemmen uitgebracht, doordat twee leden van het comité, in verband met corruptiebeschuldigingen, waren geschorst.

van de FIFA doorslaggevend zijn. De Russische bond is uiteindelijk verkozen tot de organisator van het WK 2018.

1.3 Baten van het organiseren van een WK

Gezien de inspanningen die het organiseren van een WK vergt, is het de vraag wat landen motiveert om zich kandidaat te stellen. In het verleden is gebleken dat de kosten van de organisatie van grote evenementen vaak worden onderschat, en meer dan eens zijn steden met enorme schulden blijven zitten. Het bekendste voorbeeld hiervan is Montreal, waar de kosten voor de organisatie van de Olympische winterspelen van 1976 geschat werden op 124 miljoen dollar, maar de stad er uiteindelijk dertig jaar over heeft gedaan om de uiteindelijke kosten van 2.8 miljard dollar volledig te betalen.⁴⁷ Het is doorgaans lastig de exacte kosten van een dergelijk groot event te schatten, doordat in de aanloop ernaartoe vaak veel onduidelijkheden bestaan. Zo zouden eventuele risicowedstrijden tot hogere veiligheidskosten kunnen leiden, maar is het wedstrijdschema pas in een laat stadium bekend. Bovendien worden de baten van dergelijke evenementen *ex ante* vaak schromelijk overdreven, volgens een door het SEO Economisch Onderzoek gehanteerde studie zelfs met een factor tien.⁴⁸ Hierdoor lijkt de organisatie van een dergelijk evenement financieel aantrekkelijk, maar valt dit in de praktijk dus vaak tegen.

Buiten het financiële plaatje zijn er ook andere factoren die meegenomen dienen te worden bij het analyseren van de opbrengsten van het organiseren van een groot evenement als het WK. Zo biedt het een geweldige mogelijkheid voor *nation branding*, aangezien een land de kans krijgt zichzelf aan de hele wereld te tonen.⁴⁹ Dit kan zowel bijdragen aan het prestige als de populariteit van een land. Daarnaast levert het organiseren van een dergelijk toernooi op nationaal niveau een bijdrage aan gevoelens van blijdschap, trots en geluk, en leidt zodoende tot een versterking van de nationale identiteit. Dit gebeurde bijvoorbeeld in Duitsland na het organiseren van het WK 2006, maar ook al in Nederland na het organiseren van het Europees Kampioenschap voetbal in 2000.⁵⁰ Bovendien zou het organiseren van het WK de kansen om de organisatie van de Olympische

⁴⁷ A. Zimbalist, 'Is it worth it?', *Finance & development* 1 (2010), 8-11, 9.

⁴⁸ V. Matheson, 'Mega-Events: The effect of the world's biggest sporting events on local, regional, and national economies', *College of the Holy Cross Working Paper Series*, nummer 06-10, 14.

⁴⁹ K. Dinnie, *Nation Branding. Concepts, issues, practice* (Oxford 2008) 123.

⁵⁰ M. van den Berg, M. de Nooij en C. Koopmans, *Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal* (Amsterdam 2010) 55.

Spelen van 2028 toegewezen te krijgen vergroten.⁵¹ Dergelijke effecten zijn lastig te kwantificeren, hetgeen de SEO Economisch Onderzoek beaamt.

Om te bepalen in hoeverre het organiseren van het WK 2018 voor Nederland rendabel zou zijn voor Nederland had de regering SEO Economisch Onderzoek opdracht gegeven tot het uitvoeren van een Maatschappelijke Kosten en Baten analyse. In deze analyse bespreken zij onder meer de Duitse casus, aangevend dat er omtrent het WK 2006 nog steeds veel onduidelijkheden waren omtrent de kosten en de baten, en er zodoende nog steeds geen duidelijk financieel oordeel geveld kon worden over dat toernooi (behalve dan het feit dat de FIFA 1.4 miljard euro winst had gemaakt).⁵² Hoewel volgens de SEO Economisch Onderzoek in het meest gunstige scenario nog sprake zou kunnen zijn van een positief saldo van 400 miljoen euro, zou in het meest waarschijnlijke scenario het organiseren van het WK Nederland zo'n 150 miljoen euro kosten (en in het meest ongunstige scenario zou het meer dan 1 miljard euro kosten). Er werd dan ook geconcludeerd dat *“de financieel-economische baten van een WK voetbal in Nederland niet opwegen tegen de kosten,”* maar *“daar staat echter tegenover dat het organiseren van een WK leidt tot meer gevoelens van trots, geluk, saamhorigheid en nationale identiteit.”*⁵³

1.4 Nederlandse overheidsgaranties

“The Government of the Netherlands will adopt all measures and enact all necessary laws, ordinances or regulations (including national, state, regional, local and municipal laws, ordinances or regulations) which may be required in order to ensure full compliance with the present Government Declaration and the Government Guarantees in due time.” – Regeringsverklaring van Nederland aan de FIFA.⁵⁴

Verplicht onderdeel van de Belgisch-Nederlandse kandidatuur voor de organisatie van het WK waren de *Host city agreements* en acht garanties van de rijksoverheid, op het gebied van (i) douane, (ii) werkvergunningen, (iii) fiscale zaken, (iv) veiligheid, (v) bankzaken, (vi) commerciële rechten, (vii) telecommunicatie en informatietechnologie en (viii) juridische zaken en schadeloosstelling. De FIFA noemde deze garanties de absolute minimumvoorwaarden voor het organiseren van een WK en had hiervoor sjablonen

⁵¹ Van den Berg e.a., *Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal*, 59.

⁵² Van den Berg e.a., *Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal*, 9-11.

⁵³ Van den Berg e.a., *Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal*, i.

⁵⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63033.

aangeleverd.⁵⁵ Zowel uit overheidsmemo's als uit de garanties zelf blijkt echter dat "onverkort de eisen van de FIFA inwilligen" niet mogelijk was en dat de garanties ondergeschikt moesten blijven aan de Nederlandse grondwet.⁵⁶ Het exact overnemen van de door de FIFA verstrekte sjablonen zou in strijd zijn met Nederlandse wetgeving en/of beleid, en vanuit het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport werd de boodschap uit het regeerakkoord herhaald dat de Nederlandse overheid "de baas blijft tijdens dit evenement".⁵⁷ Om dit te kunnen garanderen zijn er op alle garanties aanvullingen opgesteld en bovenstaand citaat moet dan ook in deze context worden gezien. Hoewel men zich bewust was dat dergelijke voorbehouden de slagingskansen van het bid negatief konden beïnvloeden⁵⁸, benadrukte de regering dat de aanvullingen "shall be given absolute priority" over de door de FIFA opgestelde sjablonen.⁵⁹ Desalniettemin zijn er verregaande toezeggingen gedaan aan de FIFA.

Douane

Op het gebied van douane en visaverstrekking had de Nederlandse regering toegezegd dat FIFA medewerkers, FIFA partners, door de FIFA aangewezen personen en bezoekers van het toernooi tot 31 december 2018 onvoorwaardelijk en kosteloos entree en exit visa zouden verkrijgen voor Nederland. Bovendien diende bovenstaande groep "priority treatment" bij de douane te krijgen middels speciale check-in procedures, hierbij rekening houdend met de rangen binnen de FIFA ("provide for appropriate hierarchies of treatment"). Indien bezoekers van het toernooi toch de toegang tot Nederland zou worden ontzegd, garandeerde de Nederlandse Regering dat dit niet zonder "important reason" zou zijn, en dat de FIFA van deze reden zou worden geïnformeerd.⁶⁰ De Nederlandse regering vulde deze garantie aan door te stellen dat het gevraagde douanebeleid conform EU reglementen vorm zou worden

⁵⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 10, 27 oktober 2010, bijlage 84440, 1.

⁵⁶ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Verzoek vaste commissie om inzage Agreements WK voetbal 2018/2022*, zaaknummer S/3022316, 19 oktober 2010, 2; en Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63034, 5.

⁵⁷ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Verzoek vaste commissie om inzage Agreements WK voetbal 2018/2022*, zaaknummer S/3022316, 19 oktober 2010, 2.

⁵⁸ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Overleg met partners KNVB bid WK voetbal en KNVB zelf*, zaaknummer S/2981701, 25 januari 2010, bijlage 2.

⁵⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63034, 5.

⁶⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63034.

gegeven (inclusief de *priority treatment*) en dat wegens privacy wetgeving de FIFA pas geïnformeerd zou kunnen worden over eventuele weigering van personen wanneer de betreffende persoon daar schriftelijk toestemming voor gaf.⁶¹

Werkvergunningen

De Nederlandse regering garandeerde dat, wanneer werkvergunningen nodig zouden zijn voor arbeid ten bate van het WK, deze onmiddellijk en onvoorwaardelijk verstrekt zouden worden aan FIFA medewerkers, FIFA partners en door de FIFA aangewezen personen. Daarnaast werd gegarandeerd dat eventuele arbeidswetgeving die het uitvoeren van de werkzaamheden ten bate van het WK zou belemmeren, zoals het maximale aantal werkuren, tot 31 december 2018 zou worden opgeschort.⁶² In aanvulling gaf de regering aan dat de bestaande wetgeving geen belemmeringen zou opleveren (en dus gewoon zou gelden), en benadrukte dat er slechts tijdelijke werkvergunningen zouden worden verstrekt.⁶³

Fiscale zaken

Een van de meest besproken en gecompliceerde overheidsgaranties was die omtrent de belastingvrijstelling van de FIFA (zo werd tijdens het bidproces al een klacht ingediend bij de Europese Commissie wegens vermeende staatssteun⁶⁴). Om een “*level playing field*” tussen de verschillende kandidaten te creëren en fiscale argumenten haar keuze niet te laten beïnvloeden, eiste de FIFA om volledig vrijgesteld te worden van elke vorm van belasting.⁶⁵ Hoewel dit argument binnen het ministerie in twijfel werd getrokken⁶⁶, werd de belastingvrijstelling desalniettemin toegezegd. Bovendien zouden mensen die meewerkten aan de organisatie van het toernooi en andere door de FIFA aangewezen personen vrijgesteld worden van belastingen. In het buitenland gevestigde commerciële partijen die

⁶¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043, 4.

⁶² Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63035.

⁶³ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043, 4-5.

⁶⁴ Europese Commissie DG Concurrentie, ‘CP196/2010 – NL – wereldkampioenschap voetbal 2018’, 7 september 2010.

⁶⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 6, 23 juni 2010, 6.

⁶⁶ Ministerie van Financiën, *Interne correspondentie van 16 augustus 2010*, zoals gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken/2013/12/02/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-over-een-eventueel-wk-voetbal-in-2018-of-2022-in-nederland-en-belgie.html> (7 december 2014).

omtrent de organisatie van het WK contracten hadden met de FIFA zouden beperkt vrijgesteld worden van belasting. Wanneer, wegens (inter)nationale verplichtingen, de heffing van belasting niet zou kunnen worden opgeschort, dan zou de Nederlandse regering de geheven belasting terugbetalen.⁶⁷ Er bestonden bij het Ministerie van Financiën echter nog veel onduidelikheden over de concrete invulling van deze garantie. Derhalve heeft de Nederlandse regering deze garantie aangevuld met de aantekening dat de belastingvrijstelling binnen Europese regelgeving vorm zal worden gegeven (en dus dat eventuele belastinggelden inderdaad terugbetaald zouden worden) maar dat deze garantie pas nader uitgewerkt zou worden wanneer de organisatie van het toernooi daadwerkelijk aan België en Nederland was toegewezen.⁶⁸

Veiligheid

Mede namens lokale overheden, garandeerde de Nederlandse regering alle evenementen omtrent het WK en FIFA officials, de teams en door de FIFA aangewezen personen te beveiligen, en daarvan de kosten voor haar rekening te nemen. De FIFA was daarnaast bij voorbaat schadeloos gesteld, zodat eventuele schadeclaims vanwege het veiligheidsbeleid ook ten koste van de Nederlandse Staat zouden zijn.⁶⁹ Waar in de garantie de Nederlandse regering werd aangewezen om zelf het veiligheidsplan op te stellen, benadrukte zij in de aanvulling dat dit niet alleen in samenspraak met de Belgische regering, maar dat dit ook in overleg met lokale autoriteiten en de FIFA zou gebeuren.⁷⁰

Bankzaken

Het werd de FIFA gegarandeerd dat zij, haar werknemers, FIFA partners en door de FIFA aangewezen personen ongelimiteerd en kosteloos valuta's zouden kunnen importeren,

⁶⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63037.

⁶⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043, 5.

⁶⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63039.

⁷⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043, 6.

exporteren en wisselen.⁷¹ Ook bij deze garantie heeft de Nederlandse regering aangevuld dat deze binnen de Europese regelgeving zou worden uitgevoerd.⁷²

Commerciële rechten

Op het gebied van merkbescherming gaf de Nederlandse regering eveneens garanties af aan de FIFA. De FIFA wenste hieromtrent dat er speciale wetgeving zou worden opgesteld. Daarnaast mochten alleen door de FIFA goedgekeurde merken reclame maken en/of producten verkopen binnen een zone van twee kilometer rondom elk officieel WK evenement (dit gold ook voor het luchtruim). Ter handhaving van dit beleid werden verschillende toezeggingen geëist. Zo diende de politie "*special powers*" te krijgen gedurende het toernooi om op te treden tegen overtredingen, moesten dergelijke overtredingen bestraft worden met "*suitable severe penalties*" en zouden hiervoor speciale versnelde juridische procedures opgesteld moeten worden. Naast het willen beschermen van haar merk, eiste de FIFA daarnaast ook dat er geen juridische restricties zouden zijn om de producten van haarzelf of haar partners te kunnen verkopen (denk aan het opgeschorte alcoholverbod in Braziliaanse stadions).⁷³ Aanvullend stelde de Nederlandse regering dat zij ervan overtuigd was dat de bestaande wetgeving voldoende was om het FIFA-merk te kunnen beschermen, mits de FIFA haar merken tijdig zou registreren. Noch speciale wetten, noch speciale bevoegdheden of juridische procedures zouden dus nodig zijn.⁷⁴

Telecommunicatie en informatietechnologie

Hoewel de FIFA de garantie eiste dat zij gedurende het toernooi toegang zou hebben tot een hoogstaand telefoonnetwerk⁷⁵, wees de Nederlandse regering in de aanvulling er op dat de Nederlandse telecommarkt vrij is en de overheid daarom niet dergelijke toezeggingen kan

⁷¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63040.

⁷² Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043, 7.

⁷³ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63041.

⁷⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043, 7-8.

⁷⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63042.

doen. Er werd verwezen naar toegevoegde garantiebrieven van de telecomproviders, daarbij benadrukkend dat het Nederlandse telecomnetwerk van een hoog niveau was.⁷⁶

Juridische zaken en schadeloosstelling

Op basis van de Nederlandse wet zegde de Nederlandse regering ten slotte ook toe dat de FIFA schadeloos gesteld zou worden indien Nederland de overheidsgaranties niet na zou komen. Hierbij benadrukte de Nederlandse regering dat alle garanties geïnterpreteerd zouden worden op basis van de Nederlandse wet, en dat eventuele disputen exclusief bij Nederlandse rechtbanken beslecht zouden kunnen worden. Voorts werd gegarandeerd dat alle toezeggingen “*in due time*” juridisch bindend en geldig zouden zijn.⁷⁷

Host city agreement

Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Heerenveen en Rotterdam zouden tijdens het WK als speelsteden fungeren, en dienden daarom ook zelf de FIFA enige garanties te verstrekken. Zoals de FIFA het verwoordt in het sjabloon voor deze garanties: “*the Host city shall be obliged to support FIFA*” en “*shall provide provide an appropriate level of assistance to FIFA*”.⁷⁸ De door de FIFA gevraagde toezeggingen waren voornamelijk een concretisering van de op nationaal niveau gevraagde garanties.

Zo vroeg FIFA de gemeentes om de handhaving van de commerciële bescherming nader te garanderen, onder andere door de producten van concurrenten van de FIFA (en haar sponsors) te weren uit het straatbeeld en de beschermde zone rondom het stadion te handhaven.⁷⁹ Een van de belangrijkste eisen was dat de stad de kwaliteit van het stadion en alle andere benodigde infrastructuur garandeerde (wegen, openbaar vervoer, hotelkamers, trainingscomplexen).⁸⁰ Dit alles vergde grote investeringen en was zodoende een enorme verplichting voor de steden. Qua infrastructuur eiste de FIFA met name dat de stadions goed bereikbaar zouden zijn voor de supporters, teams en FIFA officials, voor de laatste twee bijvoorbeeld middels “*special access routes*”. De stad zou ten bate van de bereikbaarheid, op

⁷⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043, 9.

⁷⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043.

⁷⁸ The HollandBelgium Bid, *Host City Agreement*, 9 en 14.

⁷⁹ The HollandBelgium Bid, *Host City Agreement*, 10 en 17.

⁸⁰ The HollandBelgium Bid, *Host City Agreement*, 15-16.

verzoek van de FIFA, de publieke toegang tot sommige wegen moeten blokkeren indien dit nodig was.⁸¹ Bovendien had de FIFA nog enkele andere eisen als de openingstijden van de horeca verruimen en het kosteloos verkrijgen van kantoorruimte en diende de desbetreffende stad te betalen voor alle promotiematerialen omtrent het WK.⁸² Ten slotte diende de stad ook de veiligheid van de FIFA en het toernooi te garanderen, eventueel middels speciale wetten, en hieromtrent instructies van de rijksoverheid te volgen.⁸³

Totstandkoming overheidsgaranties

Uiteraard zijn deze toezeggingen niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Geen van de garanties kon onverkort ingewilligd worden, en zijn daarom door de relevante departementen nader uitgewerkt. Uit de evaluatie van het bidproces is naar voren gekomen dat de garanties omtrent douane, bankzaken en telecom “*relatief makkelijk*” verstrekt konden worden, maar dat de garanties op het gebied van fiscaliteit en werkvergunningen ingewikkelder waren. Met name de fiscale garantie had veel voeten in de aarde.⁸⁴ In de loop van het bidproces hebben ook Tweede Kamer en de speelsteden zich uitgesproken over de garanties aan de FIFA.

Uit de correspondentie van het Ministerie van Financiën blijken de onduidelijkheden omtrent de fiscale garanties. Het was, mede vanwege gebrekkige informatie vanuit de FIFA, “*heel erg lastig*” om te bepalen hoeveel geld uiteindelijk met de belastingvrijstelling gepaard zou gaan.⁸⁵ Hierbij moet wel benadrukt worden dat de belastingvrijstelling per saldo nauwelijks tot een benadeling van de Nederlandse schatkist zou leiden, aangezien dit bedragen waren die de Nederlandse overheid mis zou lopen als het WK in Nederland gehouden zou worden, maar net zo goed niet zou krijgen als het WK elders zou worden georganiseerd. Hoewel duidelijk was dat de FIFA binnen de Europese regelgeving niet vrijgesteld zou kunnen worden van het betalen van BTW, was het onduidelijk in hoeverre sommige andere fiscale garanties verstrekt konden worden.⁸⁶ Voorts was niet bekend of er

⁸¹ The HollandBelgium Bid, *Host City Agreement*, 22.

⁸² The HollandBelgium Bid, *Host City Agreement*, 19 en 34-35.

⁸³ The HollandBelgium Bid, *Host City Agreement*, 23-24.

⁸⁴ Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal 2018*, 7.

⁸⁵ Ministerie van Financiën, *Interne correspondentie van 8 april 2010*, zoals gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken/2013/12/02/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-over-een-eventueel-wk-voetbal-in-2018-of-2022-in-nederland-en-belgie.html> (7 december 2014).

⁸⁶ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Overleg met partners KNVB bid WK voetbal en KNVB zelf*, zaaknummer S/2981701, 25 januari 2010, bijlage 2.

in het geval van een eventuele terugbetaling sprake zou zijn van staatssteun. Uit de ministeriële reactie op de bij de Europese Commissie ingediende klacht blijkt dat pas na de toewijzing van de organisatie van het WK, tijdens de vormgeving van de garanties, bepaald zou worden in hoeverre er sprake was van staatssteun, en het in dat geval gemeld zou worden bij de commissie.⁸⁷ Minister De Jager gaf wel aan niet te verwachten dat eventuele terugbetaling van belastinggelden staatssteun zou zijn, aangezien “*de activiteiten van FIFA zich niet afspelen op een markt waar concurrentie heerst*”.⁸⁸ Uiteindelijk heeft het ministerie er in de garantie voor gekozen om de concrete invulling van de toezegging grotendeels open te laten.

In de samenwerking met de speelsteden waren de benodigde investeringen voor de vereiste stadionuitbreidingen het meest heikele punt. Hoewel er voor de meeste stadions al autonome plannen bestonden om uit te breiden, voldeden deze ontwerpen nog niet aan de minimumeisen van de FIFA. De extra benodigde uitbreidingen zouden echter niet rendabel zijn en konden daarom niet privaat worden gefinancierd.⁸⁹ Waar de speelsteden (in de *Host city agreements*) de verantwoordelijkheid voor de staat van de stadions, en dus voor de benodigde investeringen, op zich namen, zouden de voornaamste baten van het toernooi, de extra BTW-opbrengsten van alle toeristen die vanwege het WK naar Nederland zouden komen, juist naar de landelijke overheid gaan. Om deze reden verwachtten de speelsteden, zoals blijkt uit een brief van burgemeester Aboutaleb van Rotterdam, “*financiële medewerking*” vanuit Den Haag. De steden reageerden dan ook verbaasd toen deze in eerste instantie leek uit te blijven. Zij stelden dat hierdoor “*de besluitvorming in [...] onze colleges en gemeenteraden onder onverantwoorde druk komt te staan*” en waarschuwden dat een aantal steden dan af diende te zien van de ondertekening van de *Host city agreement*, daarbij benadrukkend dat dit de geloofwaardigheid en status van het HollandBelgium Bid zou aantasten.⁹⁰ Nadat ook de burgemeester van Eindhoven namens de vijf steden per brief het belang van een goede verdeling van de baten en lasten had benadrukt, volgde een overleg tussen de steden en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.⁹¹ Naar

⁸⁷ Ministerie van Financiën, *Brief aan Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie betreffende Klacht CP 196/2010 – NL – Wereldkampioenschap voetbal*, kenmerk AFP/2010/479U, 4 oktober 2010.

⁸⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Antwoord vragen Klaver over het bericht “Kabinet geeft FIFA ongekende privileges en overtreedt de regels”*, identifier ah-tk-20092010-3345, 15 september 2010, 2.

⁸⁹ Van den Berg e.a., *Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal*, 21.

⁹⁰ A. Aboutaleb, ‘brief naar aanleiding van organisatie WK voetbal’ t.a.v. minister A. Klink, 12 maart 2010.

⁹¹ R. van Gijzel, ‘brief WK voetbal 2018/2022’ t.a.v. ministers A. Klink en E. Hirsch Ballin, 7 april 2010.

aanleiding van dit gesprek erkende de minister per brief dat het organiseren van het WK van nationaal belang was, de opbrengsten voornamelijk bij de rijksoverheid terecht zouden komen, en dat, wanneer het WK daadwerkelijk aan België en Nederland zou worden toegewezen, de partijen opnieuw in overleg zouden treden om tot een acceptabele oplossing van het financieringsvraagstuk te komen.⁹² Met deze toezegging namen de burgemeesters genoegen en was de voornaamste barrière voor het ondertekenen van de *Host city agreement* weggenomen.

Ook vanuit de Tweede Kamer werd gereageerd op de overheidsgaranties. Opmerkelijk is dat de Kamer pas vlak voor het voorjaarsreces werd ingelicht en na dit reces het bid al ingediend zou moeten zijn, waardoor de Kamerleden *de facto* voor een voldongen feit werden gezet en slechts konden instemmen met het aangeleverde voorstel. In het Algemeen Overleg van 22 april 2010 onderstreepte minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin dit, stellend dat *“als je nu niet ja zegt, je dan nee zegt en dat er dan geen moment meer zal komen om alsnog ja te zeggen”*.⁹³ Gedurende dit debat werden onder andere vragen gesteld over de kosten van het organiseren van het toernooi, voornamelijk doordat de opbrengsten in Duitsland door de regering werden aangevoerd als argument voor de organisatie, maar er grote onduidelijkheid bestond over de Duitse cijfers (en later zou blijken dat de genoemde Duitse winst van 1.2 miljard euro niet goed was geannoteerd).⁹⁴ Hirsch Ballin reageerde hierop door te stellen dat de cijfers uit de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse een *“naar onze overtuiging verantwoorde inschatting”* waren, en kwam met *“het voornemen om gaande het proces alles goed in de gaten te houden”*. Uiteindelijk heeft de kamer ingestemd met het ondertekenen van de garanties, maar vanuit verschillende partijen werd naar aanleiding van de woorden van de minister ook aangegeven dat *“mochten wij richting 2 december [...] allerlei zaken op onze weg vinden waardoor wij second thoughts krijgen als land, er altijd een heroverweging kan plaatsvinden”*, dat *“wij onze handen vrijhouden om in een later stadium als het eventueel gierend uit de hand loopt met de kosten, de rode kaart te trekken”* en dat *“de VVD zich niet kan voorstellen dat Nederland, de KNVB in een situatie*

⁹² Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal* 2018, 9.

⁹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 5, 3 juni 2010, 13.

⁹⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 5, 3 juni 2010, 2.

stapt waarin koste wat het kost de zaak altijd doorgaat".⁹⁵ Theoretisch zou dit alles wel mogelijk zijn geweest, maar het is de vraag in hoeverre er in de praktijk sprake zou zijn geweest van padafhankelijkheid en terugtrekking daardoor onhaalbaar zou blijken. Dit blijkt ook al uit een nota van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waar al voor het bidboek überhaupt was ingediend, sprake lijkt van enige padafhankelijkheid, aangezien er internationaal "*op z'n minst imagoschade*" zou worden geleden als Nederland zou afhaken in het bidproces.⁹⁶

Reactie FIFA

Voordat op 10 december 2010 de FIFA tot haar uiteindelijke besluit kwam over de organisatie van het WK 2018, heeft zij in september per brief een tussentijdse analyse van de Nederlandse overheidstoezeggingen verstuurd. Uit deze brief blijkt dat de FIFA grote moeite had met de door Nederland opgestelde aanvullingen op de garanties. De internationale voetbalbond stelde dat ze een "*serious deviation*" van de geleverde sjablonen waren, en dat de legaliteit van de garanties hierdoor "*significantly reduced*" werd. Volgens de FIFA getuigde dit van een gebrek aan overheidssteun voor het bid.⁹⁷

De FIFA was onder andere ontevreden over het feit dat de Nederlandse regering niet de concreet gevraagde datum uit het sjabloon had gehanteerd voor de garanties, maar had gesteld dat deze "*in due time*" klaar zouden zijn. Het ondergeschikt stellen van de garanties aan de Nederlandse grondwet was eveneens een doorn in het oog van de FIFA. Doordat daarnaast duidelijk werd dat het binnen de Nederlandse en Europese wetgeving waarschijnlijk onmogelijk zou zijn de FIFA vrij te stellen van belastingen en zonder toestemming van het parlement terugbetaling niet mogelijk was, wenste de FIFA dat er alvast met dergelijke wetgeving zou worden ingestemd. Bovendien maakte de FIFA zich ongerust of de vrijstelling überhaupt mogelijk zou zijn binnen de Europese wetgeving, en het niet als staatssteun gekwalificeerd zou worden. Voorts waren ook de garanties omtrent veiligheidsbeleid niet voldoende voor de FIFA. Aangezien zaken als politie-inzet op gemeentelijk niveau besloten worden in Nederland, schoten de toezeggingen van de

⁹⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 5, 3 juni 2010, 5 en 13.

⁹⁶ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Overleg over WK voetbal 7 april 2010, met Minister Hirsch Ballin, KNVB, burgemeesters van de 5 speelsteden*, zaaknummer S/2997869, 29 maart 2010, 4.

⁹⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 10, 27 oktober 2010, bijlage 84440, 2.

ationale overheid dus nog te kort. Het feit dat eventuele schadeloosstelling op basis van de Nederlandse wet bepaald zou worden, stemde de FIFA ook ontevreden, daar dit betekende dat een schadeloosstelling niet onvoorwaardelijk zou zijn. Ten slotte was de FIFA van mening dat de door Nederland gegarandeerde merkbescherming onder de Nederlandse wet wel degelijk tekort zou schieten.⁹⁸

Minister Schippers reageerde per brief op deze kritieken, stellend dat de Nederlandse aanvullingen niet voortkwamen uit enige onwil, maar dat de regering “*inevitably bound by its own (constitutional) law*” is. In haar brief sprak zij daarnaast het vertrouwen uit dat België en Nederland, ondanks dat de garanties op basis van de Nederlandse wet waren vormgegeven, een geweldig WK zouden kunnen organiseren.⁹⁹ De garanties zouden dus niet worden aangepast.

Hoewel het niet te bewijzen is in hoeverre de onvolkomenheden van de Nederlandse overheids garanties doorslaggevend zijn geweest in de beslissing van het Uitvoerend Comité van de FIFA, heeft dit uiteraard wel een rol gespeeld. Zo blijkt uit de door de FIFA gepubliceerde evaluaties van alle kandidaturen dat Rusland wel volledig bereid was de eisen van de FIFA in te willigen, terwijl de door Nederland afgegeven garanties als “*medium risk*” werden betiteld. “*The necessary government support has not been secured as neither the government guarantees nor the government declaration has been provided in compliance with FIFA’s requirements for government documents*”, aldus de FIFA.¹⁰⁰

1.5 Analyse

Gezien het grote belang van het toernooi voor het voortbestaan van de FIFA is het logisch dat zij hoge eisen stelt aan de organisatie ervan. Hoewel de door Nederland afgegeven garanties niet volledig tegemoet kwamen aan deze eisen, waren zij niettemin verregaand. Wat voornamelijk opvalt, is dat de FIFA wenste dat de door haar geëiste toezeggingen ook in werking traden voor door haar geselecteerde personen, waardoor de verstrekte garanties in theorie een grenzeloos bereik hadden. Dit alles, terwijl duidelijk was dat de organisatie van het toernooi waarschijnlijk niet rendabel zou zijn. Uit de manier waarop de Tweede Kamer

⁹⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 10, 27 oktober 2010, bijlage 84440, 2-5.

⁹⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Organisatie Wereldkampioenschap voetbal’ Kamerstuk 32371 nr. 10, 27 oktober 2010, bijlage 84443, 1.

¹⁰⁰ FIFA, *2018 and 2022 FIFA World cups bid evaluation report: Holland & Belgium*, 35.

voor een voldongen feit werd gesteld, blijkt wel dat de regering desalniettemin van zins was het WK in Nederland te organiseren en het is de vraag wat hen dan motiveerde. De analyse van het SEO Economisch Onderzoek stelt dat de kosten onder andere gecompenseerd zouden worden door gevoelens van trots en ik kan niet uitsluiten dat dit omtrent een prestigeproject als het WK van invloed is geweest op de besluitvorming.

De soevereiniteitsafdracht rondom de organisatie van een WK is van een duidelijk andere aard dan die omtrent de Europese samenwerkingen, de Verenigde Naties of de NAVO. Waar deze organisaties vooral kaders opstellen waarbinnen het Nederlandse beleid vormgegeven moet worden, eist de FIFA meer een aanpassing van bestaand Nederlands beleid. Doordat de uitkomst van de samenwerking met de FIFA, het organiseren van het WK, een tastbaar en meer aansprekend eindresultaat is en de afspraken met de FIFA slechts van tijdelijke aard zijn, ontstaat er ruimte om de verdergaande eisen te accepteren. In het komende hoofdstuk zal ik verder ingaan op de vraag waarom staten beïnvloed worden door internationale samenwerkingsverbanden en hoe een INGO als de FIFA dergelijke invloed kan krijgen.

2 Internationale organisaties in internationale betrekkingen

2.1 Opkomst internationale organisaties

Internationale samenwerking is een eeuwenoud fenomeen, maar vond oorspronkelijk veelal bilateraal plaats tussen staten, en voornamelijk ten behoeve van militaire doeleinden. Dergelijke samenwerking was geenszins structureel en werd dan ook, zodra dat in het belang van een land was, zonder pardon stopgezet.¹⁰¹ In dit licht kan het Congres van Wenen uit 1815 misschien wel gezien worden als de eerste multilaterale institutie, waar middels brede internationale samenwerking een permanente oplossing gezocht werd voor het door oorlog geplaagde Europese continent. Om het napoleontische Frankrijk te beteugelen, hadden Pruisen, Groot-Brittannië, Oostenrijk en Rusland militair de handen ineen geslagen, om eenzelfde scenario in de toekomst te kunnen voorkomen. Naast het standaardiseren van het diplomatieke protocol en het herverdelen van de Europese landsgrenzen, spraken deze Europese grootmachten af om in de toekomst op vaste momenten bijeen te komen, en ten aanzien van toekomstige crises gezamenlijk op te treden.¹⁰² Hoewel hier in de praktijk niet altijd evenveel van terecht kwam, was dit congres, als eerste echt multilaterale bijeenkomst, een voorbode van de totstandkoming van vele andere internationale samenwerkingsverbanden in de twee volgende eeuwen.

Nadat het spreekwoordelijke eerste schaap over de dam was, ontstonden er gedurende de negentiende eeuw velerlei vormen van internationale samenwerking. In zijn boek *Swords into plowshares* schetst de Amerikaan Inis Claude vier voorwaarden die volgens hem nodig zijn voor het ontstaan van internationale organisaties: (i) het bestaan van verschillende onafhankelijke staten, (ii) een grote hoeveelheid onderling contact, (iii) het inzicht welke problemen het bestaan van verschillende staten kan veroorzaken en (iv) de onderkenning dat de onderlinge relaties van staten beter gereguleerd kunnen worden aan de hand van instituties en vastgestelde procedures. Claude zag de eerste twee voorwaarden als feitelijke aspecten die niet afhankelijk zijn van statelijk beleid, terwijl de andere twee wel afhankelijk zijn van de gemoedgesteldheid van staten.¹⁰³ Volgens Claude werd sinds het

¹⁰¹ Denk bijvoorbeeld aan het optreden van Wenzel Anton von Kaunitz in aanloop naar de Zevenjarige Oorlog (1756-1763). Von Kaunitz was van mening dat het voor Oostenrijk-Hongarije, in de strijd met Pruisen, beter was om zich te alliiëren met Frankrijk in plaats van Groot-Brittannië, hetgeen geschiedde.

¹⁰² C. Archer, *International Organizations. Third Edition* (Londen 2001) 6-7.

¹⁰³ I. Claude, *Swords into plowshares. The problems and process of international organization* (New York 1971) 21.

ontstaan van het Westfaalse systeem tot aan de negentiende eeuw slechts voldaan aan de eerste voorwaarde.

Dat dit in de negentiende eeuw veranderde, had verschillende oorzaken. Allereerst was tijdens het Congres van Wenen in 1815 het diplomatieke protocol dus gestandaardiseerd en hadden technologische ontwikkelingen daarnaast geleid tot een toename in onderling contact tussen zowel staten als personen. Het verloop van de negentiende en twintigste eeuw toont vervolgens dat (grote) oorlogen telkens een multilaterale reactie veroorzaakten, steeds met het doel een volgende oorlog te voorkomen: Het Congres van Parijs naar aanleiding van de Krimoorlog in 1856, het Congres van Berlijn naar aanleiding van de Russisch-Turkse Oorlog in 1878, de Vredesconferentie van Parijs na de Eerste Wereldoorlog in 1919, waaruit de Volkenbond is ontstaan, en tenslotte de naar aanleiding van de Tweede Wereldoorlog ontstane Europese samenwerking en Verenigde Naties. Vanwege technologische vooruitgang was oorlogsvoering enerzijds vele malen destructiever geworden, en anderzijds kwamen de gevolgen ervan steeds meer onder de aandacht bij het thuisfront. Hierdoor werd het probleem van immer concurrerende staten almaar groter en dringender, en internationale samenwerking bood een ogenschijnlijke oplossing. Zodoende werd er gedurende de negentiende (en de eerste helft van de twintigste) eeuw voldaan aan alle vier van Clause's voorwaarden, en konden internationale organisaties tot stand komen.

Dit verklaart waarom staten zijn gaan samenwerken via internationale organisaties, maar nog niet waarom er ook private internationale organisaties tot stand zijn gekomen. De opkomst van deze organisaties is onlosmakelijk verbonden met de opkomst van nationale non-gouvernementele organisaties. In de negentiende eeuw leidde in westerse staten een combinatie van democratisering en sociale kwesties tot het ontstaan van de zogenaamde *civil society*. Waar gilden en kerken al langer een zorgdragende rol hadden vervuld voor de zwakkeren der samenleving, zorgde de combinatie van nachtwakersstaat en een opstapeling van sociale probleemstukken ervoor dat er steeds meer particuliere initiatieven werden opgericht ter verbetering van de maatschappij. Als gevolg van de toenmalige democratisering van een aantal geïndustrialiseerde staten werd het bovendien voor veel burgers praktisch zich te organiseren, omdat zij zo de overheid efficiënter konden beïnvloeden. Deze ontwikkelingen leidden tot een flinke toename in het aantal non-gouvernementele organisaties, en zij zochten internationaal contact met elkaar: zo richtte de

in 1889 opgerichte Nederlandschen Voetbal- en Athletischen Bond (de voorloper van de KNVB) bijvoorbeeld in 1904, in samenwerking met andere West-Europese bonden, de FIFA op. In dit proces van internationaliseren was overigens met name de wetenschap een voorloper, door bijvoorbeeld internationale standaarden te ontwikkelen.¹⁰⁴ Veel vandaag de dag nog bestaande INGOs stammen uit deze periode: de Young Men's Christian Alliance (1855), het Internationale Rode Kruis (1863), het Leger des Heils (1865) en het Internationaal Olympisch Comité (1894). Dergelijke organisaties vormden het begin van een internationale *civil society*, die in de tweede helft van de twintigste eeuw enorm zou groeien, naar een totaal van 51.509 in 2005.¹⁰⁵

Na de Eerste Wereldoorlog was er, met de oprichting van de Volkenbond, voor de eerste maal sprake van een structureel mondiaal samenwerkingsverband. Hoewel dit bovenstatelijke samenwerkingsverband ambitieuze plannen had (met name het beschermen van mensenrechten was soevereiniteit overstijgend), bleven in de praktijk staten de dienst uitmaken. Pas na de Tweede Wereldoorlog werd er ingrijpend geïnnoveerd in de internationale betrekkingen. Enerzijds moest middels de oprichting van de Verenigde Naties wereldwijd de vrede worden gewaarborgd (het strijdtoneel van de Tweede Wereldoorlog had zich immers niet beperkt tot Europa), onder andere door de (toenmalige) militaire grootmachten in een structureel overlegorgaan te organiseren: de VN-veiligheidsraad. Anderzijds diende het Europese continent, waar al eeuwen oorlogen werden uitgevochten, gestabiliseerd te worden. Samenwerking alleen was niet voldoende gebleken, dus om het ditmaal wel te kunnen realiseren werd een ongekend interstatelijk samenwerkingsverband gelanceerd: de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Middels een afdracht van soevereiniteit is dit in de afgelopen zestig jaar uitgegroeid tot een supranationaal samenwerkingsverband met een hoge mate van interdependentie. Deze ontwikkeling is een van de grootste "tegenbewegingen" ten opzichte van het soevereiniteitsideaal¹⁰⁶, en doorbrak het dogma dat louter staten macht konden hebben.

Binnen de in de negentiende eeuw opgerichte internationale organisaties werd toentertijd vrijwel uitsluitend samengewerkt door West-Europese landen. Gezien het

¹⁰⁴ M. Mazower, *Governing the world. The history of an idea* (New York 2012) 101.

¹⁰⁵ E. Bloodgood, 'The yearbook of international organizations and quantitative non-state actor research', in: B. Reinalda (ed.), *The Ashgate research companion to non-state actors* (Farnham 2011) 19-33, 23.

¹⁰⁶ D. Philpott, *Revolutions in sovereignty. How ideas shaped modern international relations* (New Jersey 2001) 36.

toenmalige gewicht van dit continent begrijpelijk, maar vanwege de globalisering hebben organisaties als de Verenigde Naties, de Wereldhandelsorganisatie en ook de FIFA tegenwoordig wereldwijd leden. Met name na de Tweede Wereldoorlog is er niet alleen een enorme toename in het aantal internationale organisaties geweest, maar ook een duidelijke groei in hun reikwijdte. Beide ontwikkelingen kunnen aan de hand van Claude's voorwaarden worden verklaard. Allereerst ontstonden er, dankzij de dekolonisatie, een groot aantal nieuwe staten, bijna uitsluitend in andere delen van de wereld dan Europa. Daarnaast zorgden met name verdere technologische ontwikkelingen ervoor dat de wereld globaliseerde; afstanden werden relatief kleiner, wereldwijde handel en contact nam enorm toe en sommige culturele aspecten verspreidden zich mondiaal. Dit leidde niet altijd tot concrete problemen, maar vereiste wel nauwere, verdere en bovenal meer internationale samenwerking, zowel gouvernementeel als non-gouvernementeel. Vanwege het eindigen van de bipolaire militaire patstelling van de Koude Oorlog en de daaraan gelieerde internationale impasse, is er de afgelopen twee decennia ruimte ontstaan voor meer diverse en bredere internationale samenwerking, waardoor INGOs zich uitgebreider hebben kunnen manifesteren op het internationale toneel.¹⁰⁷

2.2 Vormen van internationale organisaties

Er bestaat een groot aantal verschillende typen internationale organisaties. Veelal worden ze onderverdeeld op basis van het feit of ze tot stand zijn gekomen tussen staten (de intergouvernementele organisaties) of privaat zijn opgericht (de non-gouvernementele organisaties). Beide typen komen in alle soorten en maten voor, zowel op regionaal als op mondiaal niveau en zijn gericht op velerlei onderwerpen. Waar INGOs per definitie los staan van staten, geldt dit tot op zekere hoogte wel degelijk ook voor intergouvernementele organisaties. Ondanks dat staten binnen dergelijke organisaties samenwerken, staat de organisatie zelf, als *internationaal* samenwerkingsverband, hierbij ongebonden tussen hen in. Naast deze twee typen organisaties wordt er in het wetenschappelijk debat over internationale samenwerkingsverbanden ook een rol toegedicht aan multinationals. Om de rol van de FIFA omtrent de organisatie van een WK in een breder theoretisch kader te

¹⁰⁷ D. Dijkzeul en W. DeMars, 'Limitations of intergovernmental and non-governmental organizations', in: B. Reinalda (ed.), *The Ashgate research companion to non-state actors* (Farnham 2011) 209-221, 211.

kunnen plaatsen, is het van belang om te duiden wat voor type internationale organisatie zij daadwerkelijk is en dienen de verschillende typen uiteengezet te worden.

Intergouvernementele organisaties

Kenmerkend voor intergouvernementele organisaties is dat ze zijn ontstaan, danwel aangegaan, met instemming van nationale regeringen, en uitsluitend interstatelijk zijn. Veelal zijn deze samenwerkingen gevormd voor *high politics*. Dit type samenwerking vindt zowel intergouvernementeel als supranationaal plaats, hetgeen respectievelijk inhoudt dat sommige organisaties louter met instemming van hun leden kunnen optreden en andere organisaties bovenstatelijk beleid kunnen maken. Zodoende kan dit laatste type dus autonoom regelgeving opleggen aan leden. Hoewel dit in principe een aantasting van soevereiniteit is, kan dit gezien worden als “gedeelde soevereiniteit”¹⁰⁸: statelijke actoren stemmen in met het lidmaatschap, en zijn (al dan niet direct) betrokken bij het beleid van de organisatie.

Het lidmaatschap van intergouvernementele organisaties is in zoverre eveneens bindend, dat staten, hoe gezaghebbender de organisatie is, meer bereid blijken in te stemmen met voor henzelf ongewenste voorstellen, om zodoende deel uit te blijven maken van de organisatie. Non-participatie zou op termijn in hun ogen nadeligere gevolgen kunnen hebben. Dit fenomeen, *institutional legacies*¹⁰⁹, wordt versterkt doordat het verlaten van een internationaal samenwerkingsverband veelal gepaard gaat met financiële, dan wel politieke kosten: deelname vergt investeringen, en deze zijn waardeloos buiten het samenwerkingsverband. Bovendien is internationale samenwerking buiten dergelijke verbanden, bij gebrek aan onderlinge normen, duurder. Er ontstaat dus padafhankelijkheid. Hierdoor verkrijgen intergouvernementele samenwerkingsverbanden soms verstrekkende invloed op lidstaten. Dergelijke organisaties worden daarom, terecht, als de belangrijkste typen internationale organisaties gezien, met de meeste invloed op zowel het internationale domein als nationale aangelegenheden. Hun positie in het internationale bestel is daarom het meest intensief besproken in de wetenschap.

¹⁰⁸ J. Boli, ‘Conclusion: World authority structures and legitimations’, in: J. Boli en G.M. Thomas (ed.), *Constructing world culture. International nongovernmental organizations since 1875* (Stanford 1999) 267-300, 280.

¹⁰⁹ B. Reinalda en B. Verbeek, ‘Autonomous policy making by international organizations: purpose, outline and results’, in: B. Reinalda en B. Verbeek (ed.), *Autonomous policy making by international organizations* (Londen 1998) 1-8, 3.

Twee van de voornaamste voorbeelden van dit type organisatie zijn de Verenigde Naties en de Europese samenwerkingsverbanden. Waar in de eerste uitsluitend intergouvernementeel wordt samengewerkt, is de samenwerking in het tweede voorbeeld ook supranationaal van aard. Zulke samenwerkingen zijn in zoverre vergelijkbaar met de samenwerking met de FIFA, dat voor beiden geldt dat de staat er mee in dient te stemmen. Groot verschil is echter dat de Europese richtlijnen worden opgesteld door nationale afgevaardigden, terwijl de FIFA een volledig private organisatie is: de door Brussel opgelegde wetten zijn op getrapte wijze van de lidstaten afkomstig, terwijl de FIFA haar voorwaarden zelfstandig opstelt. *Institutional legacies* en de mate waarin internationale afspraken worden nageleefd zijn natuurlijk niet uitsluitend van invloed op intergouvernementele samenwerking. Waar staten, na eenmaal in deelname geïnvesteerd te hebben, niet zomaar uit dergelijke samenwerkingsverbanden zullen stappen, geldt dit uiteraard ook voor de samenwerking tussen een staat en de FIFA omtrent de organisatie van het WK: om het toernooi te mogen (blijven) organiseren tolereren staten ook in deze context soms enigszins ongewenste voorwaarden.

Internationale non-gouvernementele organisaties

Er is niet echt één concrete definitie voor een INGO, maar een van de meest gehanteerde standaarden komt voort uit artikel 71 van het handvest van de Verenigde Naties. In dit artikel ligt vast dat het de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties is toegestaan INGOs te consulteren, hetgeen *de facto* dus tot het ontstaan van een begrippenkader heeft geleid; een INGO dient hiervoor te voldoen aan de eisen zoals haar Economische en Sociale Raad ze stelt. Zo dient de organisatie de doelen van de Verenigde Naties te onderschrijven, een gecentraliseerde representant te zijn van haar leden, geen winstoogmerk te hebben, geen geweld te gebruiken of propaganderen, zich niet politiek te mengen in nationale aangelegenheden en niet tot stand zijn gekomen als gevolg van een interstatelijke overeenkomst.¹¹⁰ Veel INGOs zijn niet volledig onafhankelijk, en worden financieel ondersteund door staten. Daarnaast zijn hun werkzaamheden in de regel meer gespecificeerd dan bij de intergouvernementele tegenhanger.¹¹¹ De onderwerpen waar

¹¹⁰ P. Willets, 'Transnational actors and international organizations in global politics', in: J. Baylis e.a. (ed.), *The globalization of World politics. An introduction to international relations* (New York 2008) 326-342, 335-336.

¹¹¹ J. Goldstein en J. Pevehouse, *Principles of international relations* (New York 2009) 11.

INGOs zich op richten, vallen doorgaans onder *low politics*. Ongeveer 5 procent van alle INGOs zijn sportbonden.¹¹²

Strikt juridisch gezien hebben dergelijke organisaties geen formele zeggenschap over nationale aangelegenheden, en in vergelijking met staten beschikken zelfs de grootste INGOs over marginale machtsmiddelen. Dit is een van de redenen waarom dit type organisatie lange tijd nauwelijks is besproken in de wetenschap; ze zouden geen enkele rol kunnen spelen ten opzichte van statelijke actoren.¹¹³ Toch hebben dergelijke organisaties wel degelijk invloed, en soms zelfs vergaande impact, op nationale aangelegenheden. In een geglobaliseerde wereld zoeken nationale groepen internationaal contact met elkaar, en organiseren zij zich in internationaal verband. Wanneer zij dit doen, leidt dit tot een algemene onderlinge richtlijn voor leden. Naarmate de internationale achterban groeit, wordt de invloed per individueel lid kleiner, verkrijgt de internationale organisatie meer zeggenschap over haar losse leden en kan deze zodoende steeds meer autonoom functioneren. John Boli, een Amerikaans socioloog, noemt dit proces, het conformeren aan de internationale norm, *rational voluntarism*.¹¹⁴

Hoewel het INGOs ontbeert aan *hard power*, verkrijgen ze zodoende binnen hun onderwerp veel *soft power*. Hierdoor kunnen dergelijke organisaties verstrekkende invloed krijgen, ook op staten, doordat zij bijvoorbeeld op terreinen als milieu- of mensenrechtenbescherming invloedrijke rollen vervullen. Zij dragen bij aan de internationaal geaccepteerde maatstaven, zijn gesprekspartners tijdens conferenties en functioneren als waakhond met betrekking tot internationale afspraken. Het *Cardoso Report* van de VN uit 2004 onderschrijft dat de internationale *civil society* invloedrijker wordt, steeds meer een sleutelrol speelt in het publieke debat en daarom meer betrokken moet worden bij internationaal overleg.¹¹⁵ Hoewel de genoemde onderwerpen niet direct onder *high politics* vallen, gaan ze de publieke opinie nauw aan het hart en komen daardoor alsnog op de politieke agenda. Om imagoschade te voorkomen is een staat er bij gebaat om te voldoen aan de internationaal gestelde normen; hoe populairder het desbetreffende onderwerp, des te meer invloed de INGO kan krijgen.

¹¹² J. Boli en G.M. Thomas, 'INGOs and the organization of world culture', in: J. Boli en G.M. Thomas (ed.), *Constructing world culture. International nongovernmental organizations since 1875* (Stanford 1999) 13-49, 42.

¹¹³ Boli, 'Conclusion: World authority structures and legitimations', 267.

¹¹⁴ Boli, 'Conclusion: World authority structures and legitimations', 279.

¹¹⁵ United Nations, *We the peoples: Civil society, the United Nations and global governance* (2004) 8.

Evenals bij sommige verdragen omtrent het milieu of mensenrechten, is er bij de organisatie van een WK sprake van een door een INGO opgestelde internationale norm, waar staten mee moeten instemmen. Doordat de genoemde verdragen doorgaans multilateraal zijn, moet die internationale norm acceptabel zijn voor een groot aantal staten, terwijl het samenwerkingsverband omtrent de organisatie van een WK puur bilateraal is, en die internationale norm zodoende maar op één staat impact heeft. Doordat er uit meerdere maar één andere partij akkoord hoeft te gaan, verbetert de onderhandelingspositie van de FIFA sterk. De wereldwijde populariteit van de voetbalsport en het prestige van het organiseren van een dergelijk toernooi maken vervolgens dat de FIFA vergaande eisen kan stellen. De instemming met de genoemde verdragen wordt veelal mede gemotiveerd door externe druk (omwille van reputatie), terwijl de keus voor samenwerking met de FIFA vrijwel geheel soeverein is. Hier ligt een groot verschil: doordat de keuze voor samenwerking met de FIFA omtrent de organisatie van een WK intrinsiek gemotiveerd is, raakt een staat *qualitate qua* afhankelijk van de FIFA voor de uitvoer van eigen beleid. Zowel de genoemde verdragen als de samenwerking met de FIFA blijven desalniettemin afhankelijk van nationaal sentiment: wanneer besloten wordt dat een bepaald internationaal samenwerkingsverband niet in het beste belang van de staat is, kan het in theorie opgezegd worden. Milieu- of mensenrechtenverdragen worden echter in de praktijk niet zomaar opgezegd, daar dit van invloed is op de internationale reputatie van een land. Doordat instemming met de organisatie van een WK gepaard gaat met aanzienlijke investeringen ontstaat er padafhankelijkheid en kan ook deze samenwerking dus niet zomaar worden stopgezet. Een staat is daardoor gedwongen om de FIFA in haar eisen tegemoet te komen. Hierdoor krijgt de FIFA tot op zekere hoogte supranationale zeggenschap over een organiserend land en overstijgt zij zodoende de meeste andere INGOs.

Multinationals

Bij een analyse van spelers op het wereldtoneel kunnen, naast staten en internationale organisaties, multinationals niet onbesproken blijven. Dergelijke bedrijven hebben hun hoofdkwartier in één land, maar zijn in meerdere staten actief, bijvoorbeeld om hun afzetgebied uit te breiden of omdat er in bepaalde landen gunstigere productiefactoren aanwezig zijn. Multinationals beschikken eveneens niet over *hard power* waarmee zij hun wensen in de wereld kunnen afdwingen, maar kunnen wel beschikken over grote *soft power*;

de grootste multinationals hebben een groter jaarlijks inkomen dan sommige landen, hetgeen multinationals in staat stelt invloedrijke lobby activiteiten op te zetten.

De grootste invloed van multinationals wordt evenwel verklaard vanuit de *convergence hypothesis*. Vanwege de enorme toename in mobiliteit van de afgelopen decennia, zijn bedrijven in steeds mindere mate gebonden aan hun land van vestiging. Wanneer het voordeliger is om het productieproces elders onder te brengen, is het tegenwoordig relatief makkelijk om dit te verhuizen. Dit maakt dat staten niet langer zomaar beleid kunnen opleggen aan bedrijven. Er ontstaat een internationale vraag en aanbodmarkt tussen staten voor bedrijven, en om (grote) multinationals (en de daarmee gepaarde inkomsten en banen) te kunnen behouden, moeten staten de concurrentie aangaan door zo gunstig mogelijke voorwaarden te bieden.¹¹⁶ Hoewel dergelijk beleid in het belang van de staat is, en dus rationeel genoemd kan worden, dwingt een non-statelijke macht een dergelijke beleidswijziging af, waardoor het een aantasting van absolute soevereiniteit is. Verschillende auteurs als Thomas Friedman en Susan Strange hebben dit fenomeen beschreven. In *The world is flat* stelt Friedmand dat de verhoging van mobiliteit (met name dankzij digitale ontwikkelingen) en de daaruit volgende globalisering, nu de hele wereld in staat is om met elkaar samen te werken.¹¹⁷ Strange is eenzelfde mening toegedaan, stellend dat de globalisering er toe leidt dat markten de territoriale grenzen van staten ontstijgen.¹¹⁸ Multinationals spelen hierbij een cruciale rol.

De FIFA verkeert in een vergelijkbare, maar aantoonbaar nog betere positie. Haar mobiliteit is praktisch onbegrensd, doordat zij slechts een organisator aanwijst, welke vervolgens zelf de benodigde investeringen voor het WK moet doen. Hierdoor is de FIFA op geen enkele manier aan één land gebonden. Ook in deze context moeten staten concurreren en trachten de FIFA te overtuigen van hun capaciteit om het beste WK te organiseren.

De FIFA

Zoals eerder gesteld, richt ik mij in dit onderzoek op de rol van de FIFA omtrent de organisatie van een WK, en niet als mondiaal voetbalorgaan. De twee zijn echter niet volledig los van elkaar te zien. Waar de FIFA in deze laatste rol puur en alleen als een INGO

¹¹⁶ A. Walter, 'Globalisation and policy convergence. The case of direct investment rules', in: R.A. Higgot, G.R.D. Underhill en A. Bieler (ed.), *Non-state actors and the authority in the global system* (Londen 2000) 51-73, 53.

¹¹⁷ T. Friedman, *The world is flat. A brief history of the twenty-first century* (New York 2005) 8.

¹¹⁸ S. Strange, *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy* (Cambridge 1996), 14.

acteert, is haar optreden omtrent de organisatie van een WK lastig in één categorie te plaatsen. Evenals andere INGOs stelt de FIFA omtrent het WK een internationale norm; zij is degene die de voorwaarden voor de organisatie stelt. Het blijft enerzijds nog steeds aan de staten om zich al dan niet te conformeren aan die eisen van de FIFA, anderzijds kunnen zij echter niet zonder de FIFA een WK organiseren. Door haar dominante positie, gebaseerd op haar geschiedenis en reputatie, als mondiaal voetbalorgaan te gebruiken om haar internationale norm te legitimeren, kan de FIFA op dergelijke wijze haar “product”, de organisatie van een WK, aan staten “verkopen”. Tegelijkertijd kan de FIFA haar positie als mondiaal voetbal orgaan alleen consolideren door ook elke vier jaar een WK te organiseren. Zij heeft het toernooi ook simpelweg nodig om haar eigen voortbestaan te garanderen, met name financieel. Hierin heeft de FIFA dus veel weg van een multinational, die zijn productieproces in een land wil onderbrengen om zodoende zijn eigen positie te verbeteren. Evenals deze bedrijven beschikt de FIFA over grote mobiliteit, en geniet daardoor vergaande keuzevrijheid. Vanwege de populariteit van het product kan de FIFA daarbij staten zelfs een letterlijke concurrentiestrijd laten uitvechten.

Door haar reputatie van mondiaal voetbalorgaan te gebruiken voor de “verkoop” van haar product, tilt de FIFA de WK-organisatie en zichzelf naar een hoger niveau. De populariteit van de sport maakt het zeer prestigieus om te organiseren, waardoor staten hier naar streven. Deze rolcombinatie leidt er toe dat de FIFA bovenstatelijke invloed kan krijgen. De FIFA opereert omtrent de organisatie van een WK dus als een hybride van een INGO en een multinational.

2.3 Het wetenschappelijk debat

Toen Claude in de jaren '60 het ontstaan van internationale organisaties trachtte te verklaren, zag hij hun rol in de wereld als het verlengde van staten. Ze waren nodig om de verhoudingen in de steeds complexere en onderling afhankelijker menselijke samenleving te vereenvoudigen. Zoals zijn vier punten al deden vermoeden, worden deze organisaties volgens Claude opgericht op basis van de behoefte van nationale regeringen. Ze vormen internationale politieke instituties, waarbinnen staten kunnen winnen en verliezen.¹¹⁹ Deze realistische lezing van internationale betrekkingen, denkend in een *zero sum* principe waarbij alleen relatieve winst mogelijk is, was halverwege de twintigste eeuw dominant,

¹¹⁹ Claude, *Swords into plowshares*, 5.

maar sindsdien zijn er andere benaderingen opgekomen die internationale organisaties en samenwerking een andere rol hebben toegedicht.

Realisme

Hans Morgenthau formuleerde in 1948 zijn visie op internationale betrekkingen in zijn boek *Politics among nations*. In dit boek stelde Morgenthau dat macht de basis is binnen de anarchie van internationale betrekkingen; het intrinsiek gemotiveerde streven naar macht is dé motivatie voor internationaal statelijk gedrag.¹²⁰ Zo konden staten het beste hun eigen voortbestaan waarborgen. Internationale organisaties hadden geen macht, en kunnen daarom volgens Morgenthau geen impact hebben op de wereld. Machtige staten zouden volgens hem nooit zwichten wanneer internationale organisaties eisen stellen met té negatieve gevolgen. Alleen door een internationale organisatie supranationaal zeggenschap te geven, gepaard met autonome militaire macht die superieur was aan die van elke lidstaat, zou de internationale anarchie overstegen kunnen worden. Dit zou volgens hem echter in de (nabije) toekomst niet mogelijk zijn.¹²¹ Realisten zagen staten dus als de enige invloedrijke actoren binnen de internationale anarchie, die als homogene entiteiten rationeel streefden naar het vergroten van hun eigen macht. Binnen een dergelijke lezing van de internationale betrekkingen is geen ruimte voor invloed zoals de FIFA die verkrijgt omtrent een WK.

Liberalisme

Tegenover het realisme staat de liberale lezing van de internationale betrekkingen. Deze enigszins idealistische visie is ontstaan vanuit het achttiende eeuwse werk *Zum ewigen Frieden* van Immanuel Kant, waarin hij ageerde tegen “*dem gesetzlosen Zustande*” tussen staten “*der lauter Krieg enthält*”. Kant pleitte voor een internationale constitutie die oorlog zou uitbannen en onderlinge vrijheid zou garanderen (ergo: internationale samenwerking).¹²² De teloorgang van de Volkenbond in de eerste helft van de twintigste eeuw was binnen het theoretische debat echter een dreun voor dit idealisme.¹²³

¹²⁰ Morgenthau, *Politics Among Nations*, 13.

¹²¹ Morgenthau, *Politics Among Nations*, 256.

¹²² I. Kant, *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (Königsberg 1795) 37.

¹²³ T. Dunne, ‘Liberalism’, in: J. Baylis e.a. (ed.), *The globalization of World politics. An introduction to international relations* (New York 2008) 108-123, 114.

Doordat de Europese samenwerking volhardender bleek dan verwacht, en ook andere internationale organisaties steeds grotere rollen gingen spelen, werd de realistische lezing steeds minder reëel. De eerste “aanvallen” op het realistische dogma kwamen vanuit de hoek van het pluralisme, een andere stroming die gebaseerd was op het liberalisme. Een van de voornaamste personen achter deze visie was de Amerikaan Robert Dahl. Hij stelde dat nationaal beleid tot stand kwam op basis van compromissen tussen verschillende nationale (elite) groeperingen: een zogenaamde polyarchie.¹²⁴ Zodoende konden staten geen eendrachtige actoren zijn. Volgens Dahl kon, ondanks de anarchie, middels eenzelfde principe ook internationaal worden samengewerkt en hoefde zulke samenwerking zich niet te beperken tot nationale veiligheid.¹²⁵ Pluralisten herkenden een aantal kernwaarden binnen (vrijwel) elke staat, op basis waarvan de internationale anarchie middels onderlinge afspraken enigszins kon worden geïnstitutionaliseerd.¹²⁶ Intergouvernementele organisaties vervulden hierbij een sleutelrol, aangezien zij de onderlinge compromissen faciliteerden, maar bovenal vertegenwoordigden. Zij waren hierbij geen passief forum waarbinnen staten geschillen konden beslechten. Zij bepaalden tot op zekere hoogte de voor staten beschikbare informatie en beïnvloedden de *agenda setting* binnen hun organisatie (en daarmee het verloop van interstatelijk overleg). Zodoende hebben non-statelijke actoren in de ogen van de pluralisten dus wel invloed op het gedrag van staten (al blijven staten de enige autonome actor).

Hoewel internationale organisaties dus al wel een grotere rol wordt toegedicht door pluralisten, beïnvloeden zij in hun hoedanigheid louter de vormgeving van bestaand statelijk beleid, en scheppen zij niet, zoals de FIFA doet omtrent de WK-organisatie, de voorwaarden waarbinnen bepaald beleid tot stand moet komen.

Interdependentie

Op dit pluralisme bouwden de Amerikanen Robert Keohane en Joseph Nye voort. In de *World Politics* van oktober 1974 stelden deze auteurs dat er naast intergouvernementele samenwerking ook transgouvernementele samenwerking bestond: internationale samenwerking tussen “subeenheden” van verschillende overheden, die niet direct onder

¹²⁴ R. Dahl, *Who Governs? Democracy and power in an American city* (Londen 1961), 86.

¹²⁵ P. Viotti en M. Kauppi, *International relations theory. Realism, Pluralism, Globalism* (New York 1993) 228-231.

¹²⁶ R. Shapcott, ‘International ethics’, in: J. Baylis e.a. (ed.), *The globalization of World politics. An introduction to international relations* (New York 2008) 192-206, 195.

controle staan van de regering (of ander oppergezag), en daardoor autonoom kunnen functioneren. Internationaal zochten zij zelfstandig contact met hun evenbeelden, en vanuit dergelijke samenwerking ontstonden internationale coalities.¹²⁷ Onafhankelijk van het centrale beleid van hun eigen staten trachtten deze coalities vervolgens om nationaal beleid te beïnvloeden. De individuen die volgens het pluralisme samen tot gecentraliseerd nationaal beleid komen, werken zodoende dus ook internationaal samen. Dit leidde volgens Keohane en Nye tot een ander effect dan als er louter op nationaal niveau werd samengewerkt¹²⁸, waardoor transgouvernementele samenwerkingsverbanden dus ook actoren waren in het internationale bestel. Dit biedt echter geen verklaring voor de rol van de FIFA, daar zij een particulier samenwerkingsverband is, en niet bestaat uit ambtelijke subeenheden. Het toont slechts aan dat er op meerdere niveaus internationaal samengewerkt kan worden.

Keohane en Nye stelden voorts dat er vanuit deze associaties een steeds grotere interstatelijke interdependentie was ontstaan.¹²⁹ Nationale keuzes kregen zodoende ook impact op omstandigheden in andere staten, zowel positief als negatief. Dit maakte absolute soevereiniteit en nationale zelfstandigheid steeds lastiger om vol te houden, en internationale samenwerking, al was het maar ter bescherming van nationale belangen, steeds belangrijker. Terugkijkend stelden de auteurs dat de toenemende interdependentie, die zij in 1977 beschreven, de eerste ontwikkelingen waren in de globalisering.¹³⁰

In hun boek *Power and interdependence* weidden Keohane en Nye uit over deze interdependentie. Een van de belangrijkste gevolgen voor de internationale betrekkingen was volgens de auteurs dat puur nationale belangen binnen de democratische en geïndustrialiseerde staten verwaterden (zelf heeft Keohane dit in 1989 gespecificeerd naar West-Europa, Noord-Amerika en Japan). De immer toenemende onderlinge afhankelijkheid maakte het daardoor voor deze staten onmogelijk om volledig egocentrisch op te treden en stimuleerde zodoende internationale samenwerking.¹³¹ Voortbouwend op het pluralisme spraken Keohane en Nye in dit boek het traditionele realistische idee, dat staten de enige actoren en macht allesbepalend zouden zijn, tegen. De auteurs stelden ten eerste dat

¹²⁷ R. Keohane en J. Nye, 'Transgovernmental Relations and International Organizations', *World politics* 1 (1974), 39-62, 43.

¹²⁸ Keohane en Nye, 'Transgovernmental Relations and International Organizations', 47.

¹²⁹ Keohane en Nye, 'Transgovernmental Relations and International Organizations', 61.

¹³⁰ R. Keohane en J. Nye, *Power and Interdependence* (New York 2001), xv.

¹³¹ Keohane en Nye, *Power and interdependence*, 7.

internationale samenwerking juist via vele kanalen tot stand kwam en tussen vele groepen (zowel gouvernementele als non-gouvernementele), en dus niet alleen tussen regeringen. Evenals de pluralisten, waren ze van mening dat statelijk gedrag tot stand kwam op basis van coalities van verschillende groepen, en daardoor per onderwerp verschilde. Er bestond bovendien geen hiërarchie meer tussen onderwerpen: waar in eerdere stadia veiligheid de grondslag was voor internationale samenwerking, werd er tegenwoordig op vele terreinen internationaal samengewerkt. Deze samenwerking kwam volgens Keohane en Nye tot stand binnen internationale regimes: de informele, maar algemeen geaccepteerde, regels, normen en procedures voor zowel gouvernementeel als non-gouvernementeel internationaal gedrag.¹³² Hoewel er geen formele wetten bestaan in de anarchie van de internationale betrekkingen, stelde het Amerikaanse duo dat internationaal gedrag dus wel standaardiseerde.

Het verwateren van puur nationale belangen tussen sommige staten, had het volgens de auteurs voor staten onpraktisch gemaakt om onderlinge geschillen op basis van militaire middelen te beslechten. Waar realisten dergelijke machtsmiddelen als doorslaggevende factor zagen binnen de internationale betrekkingen, stelden Keohane en Nye echter dat veel Westerse staten al lange tijd op basis van vredige co-existentie samenleefden. Militaire interventie was tussen hen voor bijvoorbeeld het realiseren van economische doelen niet de meest effectieve aanpak (buiten het feit dat het een relatief dure interventiemethode was). De hoge mate van afhankelijkheid maakte het nastreven van oplossingen middels *soft power* voor deze staten praktischer en dus militaire interventie van minder belang. Deze ontwikkeling noemden ze "*complex interdependence*".¹³³

De grotere rol van *soft power* en het toenemende belang van internationale samenwerking dat Keohane en Nye vaststelden, verklaart in principe het perspectief voor een toenemende rol van (non-gouvernementele) internationale organisaties. De verwatering van nationale belangen en de daaraan gelieerde opkomst van de globalisering, hebben ruimte geboden aan organisaties als de FIFA om op mondiaal niveau hun positie uit te bouwen. Dat er ruimte is ontstaan om een grotere rol te gaan spelen, verklaart echter nog niet hoe de FIFA haar invloedrijke positie omtrent de organisatie van een WK heeft kunnen verwerven.

¹³² Keohane en Nye, *Power and interdependence*, 17.

¹³³ Keohane en Nye, *Power and interdependence*, 21-24.

Neorealisme

De *complex interdependence* van Keohane en Nye bood in het theoretische debat eigenlijk voor het eerst een reëel alternatief ten opzicht van het realisme (de toename in onderlinge afhankelijkheid was immers niet te ontkennen), en logischerwijs volgde dan ook reactie vanuit het realistische gedachtegoed. Kenneth Waltz, een Amerikaanse politicoloog en een centraal figuur binnen het neorealisme, heeft getracht de ontstane interdependentie te integreren in het realistische gedachtegoed. De toename in onderlinge belangen deden volgens Waltz geen afbreuk aan de centrale rol van staten en nationale belangen in internationale betrekkingen, maar vormden een structuur, welke statelijke beleidskeuzes beïnvloedde: op basis van externe factoren, zoals het gedrag en bovenal de macht van andere staten, werden de keuzemogelijkheden voor staten beperkt (denk aan het Veiligheidsdilemma).¹³⁴ Ondanks dat externe invloeden staten stuurden in hun beleidsvorming, bleef vanwege de anarchistische “*self-help*” concurrentiestrijd één onderwerp altijd centraal: het voortbestaan van de eigen staat.¹³⁵ In zoverre bleven staten homogene actoren, die hetzelfde nastreven, maar binnen de anarchie rekening moesten houden met de (machts)posities van andere staten. Statelijk gedrag kon dus niet puur vanuit de intrinsieke motivatie van staten worden verklaard, zoals traditionele realisten beargumenteren, maar was ook onderhevig aan externe invloeden. Empirisch onderbouwde hij deze visie met de bipolaire patstelling die tijdens de Koude Oorlog was ontstaan: de koers van de twee grootmachten was bepalend voor elkaars beleid en dat van hun partners.

In zijn analyse herkende Waltz op nationaal niveau drie factoren die bepalend waren voor de structuur: (i) op basis van welk principe de nationale politiek was geordend, (ii) de hiërarchie van de verschillende actoren binnen het systeem en (iii) de verdeling van macht over de actoren.¹³⁶ Als een van deze factoren veranderde, veranderde de structuur, en daarmee de beleidskeuze. Ditzelfde analytische model wendde Waltz aan voor het internationale systeem, maar vanwege de internationale anarchie verviel de tweede factor¹³⁷, en daarom was de verdeling van macht tussen staten bepalend voor internationale structuur. Hierdoor konden internationale organisaties volgens Waltz slechts marginale

¹³⁴ K. Waltz, *Theory of international politics* (New York 1979) 65.

¹³⁵ Waltz, *Theory of international politics*, 105.

¹³⁶ Waltz, *Theory of international politics*, 82.

¹³⁷ K. Waltz, ‘Reflections on theory of international relations: a response to my critics’, in: R.O. Keohane (ed.), *Neorealism and its critics* (New York 1986) 322-345, 323.

invloed hebben: zelfs hun normbepalende rollen bestond uiteindelijk slechts bij de gratie van staten.¹³⁸ John Mearsheimer, een andere neorealist bij uitstek, beaamde dit en stelde dat *“the most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or even increase it”*.¹³⁹ Mazower onderstreepte dit eveneens, aangevend dat bijvoorbeeld de Verenigde Naties¹⁴⁰ en zelfs INGOs als Human Rights Watch¹⁴¹ (opgericht als de Helsinki Watch) werden opgericht en aangewend om Amerikaanse doelen te verwezenlijken. Toen de Verenigde Naties omtrent milieubescherming echter niet acteerden in het belang van de Verenigde Staten keerden de Amerikanen zich af.¹⁴² Internationale instituties zouden zodoende niet meer dan vehikels voor de macht van staten zijn.

Waar Keohane en Nye veronderstelden dat staten samenwerkten omdat dit vanwege de onderlinge afhankelijkheid voor alle partijen de beste absolute winst opleverde, stond relatieve winst centraal in het neorealisme: staten werkten samen om hun eigen positie ten opzichte van anderen te kunnen beschermen. Volgens de neorealist Joseph Grieco was het daarom mogelijk dat staten goedlopende samenwerking stopzetten wanneer deze samenwerking winstgevender zou zijn voor de andere staten: *“today's friend may be tomorrow's enemy in war, and fear that achievements of joint gains that advantage a friend in the present might produce a more dangerous potential foe in the future”*.¹⁴³

Neoliberaal institutionalisme

Waar Waltz redeneerde op basis van een absolute internationale anarchie, stelden Keohane en Nye dus juist vast dat de internationale gedragscode middels regimes enigszins standaardiseerde. Keohane heeft in *After Hegemony* zijn visie op internationale regimes verder uitgewerkt, en deze is bekend komen te staan als het neoliberale institutionalisme.

Keohane zocht binnen regimes de verklaring voor en taak van internationale organisaties. Evenals Waltz zag Keohane het internationale stelsel als anarchie, waarbinnen staten voor hun eigen belangen moesten opkomen. Vanwege de onderlinge afhankelijkheid

¹³⁸ Waltz, *Theory of international politics*, 94.

¹³⁹ J. Mearsheimer, 'The False Promise of International Institutions', *International security* 3 (1994), 5-49, 13.

¹⁴⁰ Mazower, *Governing the world*, 241.

¹⁴¹ Mazower, *Governing the world*, 323.

¹⁴² Mazower, *Governing the world*, 339-340.

¹⁴³ J. Grieco, 'Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism', *International organization* 3 (1988) 485-507, 487.

leidde volgens Keohane coöperatie voor alle partijen tot een betere oplossing, en was dus iedereen gebaat bij nauwere samenwerking. Vanuit het realistische gedachtegoed werd volgens Keohane echter op basis van het *Prisoners dilemma*¹⁴⁴ beargumenteerd dat er maar beperkt ruimte was voor interstatelijke samenwerking, aangezien staten egoïstisch rationeel handelen. Waar de absolute uitkomst van het dilemma het beste zou zijn wanneer beide partijen elkaar vertrouwden (scenario ii), was dit binnen de anarchie van de gevangenis onmogelijk, en zou een rationele actor enerzijds altijd voor zijn eigen maximale gewin kiezen (vrijuit gaan) en anderzijds ook nooit riskeren om drie jaar straf te krijgen; hij zou er dus altijd voor kiezen de ander te verraden. Wanneer dit abstract werd vertaald naar internationale betrekkingen, leidde dit ertoe dat staten binnen de internationale anarchie er niet op konden vertrouwen dat anderen zich aan de afspraken samenwerking zouden houden. Dit onderlinge wantrouwen maakte dat staten altijd voor korte termijn eigen gewin zouden kiezen, en hun eigen staat beschermden voor eventueel misbruik door anderen.¹⁴⁵

Keohane verwierp het *Prisoners dilemma* in deze vorm. Allereerst stelde hij dat staten, in een wereld waar de economische en militaire machtsposities van anderen zoveel invloed hebben, in de regel niet volledig onafhankelijk (kunnen) zijn in hun beleidskeuzes, en zodoende puur egocentrisch rationeel handelen onmogelijk was. Daarnaast verwierp hij dat staten, zoals de gevangenen in het voorbeeld, volledig anomisch waren, daar staten deel uitmaakten van het internationale statenstelsel met zijn eigen (informele) gedragscode.¹⁴⁶ Staten konden daarom niet alles maken, en op bepaald kwalijk gedrag konden represailles vanuit de internationale gemeenschap volgen (denk aan de economische sancties voor Rusland na de bezetting van de Krim). Ten derde stelde Keohane dat er in de realiteit niet altijd even egoïstisch kan worden gehandeld als in een abstract model. Zijn vierde kanttekening was dat het *Prisoners Dilemma* uitging van een eenmalige op zichzelf staande gebeurtenis, terwijl zich op het internationale toneel continu dergelijke situaties voordoen. Deze herhaling leidde vaak tot samenwerking, aangezien dit op lange termijn meer

¹⁴⁴ Hierbij is sprake van twee gevangenen, en beiden hebben de keus om de ander te verraden of te zwijgen, maar hebben geen onderling contact. Wanneer (i) beiden elkaar verraden krijgt ieder twee jaar straf, (ii) wanneer beiden zwijgen krijgt ieder één jaar straf en (iii) wanneer gevangene A zijn partner verraadt, en gevangene B zwijgt, gaat gevangene A vrijuit en krijgt gevangene B drie jaar straf (en (iv) vice versa).

¹⁴⁵ R. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy* (Princeton 1984) 69.

¹⁴⁶ Keohane vergelijkt dit met twee mafiosi die in het Prisoners Dilemma terecht zouden komen: op basis van de *omerta* kunnen beiden op elkaar vertrouwen en zullen ze dus gezamenlijk zwijgen, wetende dat nalatigheid door hun bredere criminele organisatie wordt afgestraft.

opleverde.¹⁴⁷ Hier kwam nog bij dat de gevangenen niet onderling konden communiceren, waar dit voor staten wel mogelijk is, en zij zodoende hun keuzes tot op zekere hoogte op elkaar af kunnen stemmen (al kunnen ze natuurlijk niet volledig op elkaar vertrouwen). Het *Prisoners dilemma* toonde in Keohane's ogen zodoende dus juist aan dat samenwerking bevorderlijk kon zijn voor staten.

Doordat de toenemende interdependentie tot steeds meer interstatelijk contact leidde, ontstond er een groeiende behoefte voor internationale samenwerking. Vanwege het ontbreken van een controlerende supranationale macht (de essentie van de internationale anarchie) kwam volgens Keohane, vanwege de voortdurende concurrentiestrijd, een marktfalen tot stand binnen de internationale betrekkingen: het onderlinge wantrouwen bemoeilijkte internationale samenwerking. Internationale regimes werden gecreëerd om dit marktfalen te mitigeren.¹⁴⁸ Regimes beperkten de risico's van de internationale concurrentiestrijd, doordat statelijk gedrag vanwege gemeenschappelijke normen en afspraken voorspelbaarder werd: er werd op vertrouwd dat er door iedereen binnen de contouren van het regime zou worden gehandeld. Dit leidde volgens Keohane tot een vermindering in de transactiekosten van internationale samenwerking, en maakte simultaan het handelen buiten het regime relatief duurder (hetgeen de samenwerking binnen het regime dus verder stimuleert). Doordat internationale regimes volgens Keohane daarnaast de asymmetrische verdeling van informatie tussen staten verminderden, werd samenwerking eveneens vergemakkelijkt.¹⁴⁹ Dat staten bereid waren zich te schikken naar regimes, verklaarde hij op basis van de eerder genoemde *institutional legacies*: staten zijn bereid minder gewenste afspraken te accepteren, puur om deel uit te blijven maken van het samenwerkingsverband. Zo hielden ze hun internationale reputatie intact, waardoor toekomstige internationale interactie, welke vanwege regimes structureler, efficiënter en dus waarschijnlijker werd, niet werd bemoeilijkt.¹⁵⁰

Volgens Keohane waren internationale organisaties ingebed in internationale regimes: zij monitoren, managen en wijzigen ze.¹⁵¹ Zij bepaalden als non-statelijke actor de internationale informatie structuur en hadden zodoende invloed op de vormgeving van de

¹⁴⁷ Keohane, *After Hegemony*, 70-73.

¹⁴⁸ Keohane, *After Hegemony*, 84.

¹⁴⁹ Keohane, *After Hegemony*, 88-93.

¹⁵⁰ Keohane, *After Hegemony*, 102, 106.

¹⁵¹ R. Keohane, 'Neoliberal institutionalism. A perspective on world politics', in: R. Keohane (ed.), *International institutions and state power. Essays in international relations theory* (Boulder 1989) 1-20, 5.

internationale norm, en functioneerden zodoende om het marktfalen te mitigeren.¹⁵² Hoewel zij dus invloed hadden op de totstandkoming van internationale samenwerking, bleven internationale organisaties samenwerkingsverbanden tussen staten, en zij functioneerden dan ook op basis van de behoeften van deze staten.¹⁵³ Hij benadrukte dat “*I do not want to be interpreted as accepting the view that the causal impact of international institutions on state policy is as strong as that of states on international institutions*”.¹⁵⁴ In zijn redenering ging Keohane dus louter uit van intergouvernementele samenwerking, terwijl bij de organisatie van een WK, staten juist samenwerken met een INGO, de FIFA.

In de kern brengen regimes dus routine in de internationale interactie, hetgeen het onderlinge verwachtingspatroon normaliseert en zodoende internationale samenwerking stimuleert. Wanneer regimes eenmaal bestaan, is het volgens Keohane voor staten onwenselijk om zich er niet naar te conformeren, daar de lagere transactiekosten van samenwerkingsverbanden internationale samenwerking efficiënter maken dan *ad hoc* overeenkomsten. Hoewel Keohane zich vrijwel uitsluitend richt op intergouvernementele samenwerkingsverbanden, kan zijn transactiekostenanalyse mijns inziens ook op non-gouvernementele samenwerking worden toegepast. In *Power and interdependence* gaf Keohane al aan dat er, naast regeringen, vele andere nationale actoren actief waren in het internationale stelsel (zij het minder invloedrijk), en naar mijn mening zou het ook voor hen wenselijk zijn de transactiekosten van het onderlinge contact te minimaliseren. In 1998 heeft hij overigens aangegeven dat deze actoren, hoewel verspreid over de wereld, vanwege de informatierevolutie, zich steeds beter konden verenigen en zodoende meer gecentraliseerd konden optreden in het internationale bestel, hetgeen hen in staat stelde een grotere rol te spelen.¹⁵⁵

Als centraal orgaan is de FIFA ingebed in het internationale non-gouvernementele regime van de voetbalsport, opdat zodoende de transactiekosten van samenwerking tussen de verschillende nationale bonden kunnen worden geminimaliseerd. Vanuit deze gecentraliseerde functie komt de FIFA in de positie dat zij de internationale norm op haar terrein kan vormgeven, waarmee zij bepaalde invloed verkrijgt op het beleid van staten die een WK willen organiseren.

¹⁵² R. Keohane, *Power and governance in a partially globalized world* (Londen 2002) 34.

¹⁵³ Keohane, *Power and governance in a partially globalized world*, 30.

¹⁵⁴ Keohane, ‘Neoliberal institutionalism’, 6.

¹⁵⁵ Keohane, *Power and governance in a partially globalized world*, 36.

Constructivisme

Ook uit andere hoek werd de neorealistische lezing van de internationale betrekkingen tegengesproken; het constructivisme. Alexander Wendt, een van de centrale figuren achter deze stroming, stelde dat de door Waltz uiteengezette werking van structuur geen afdoende verklaring was voor het daadwerkelijke gedrag van staten. Vele andere factoren waren van invloed op nationale standpuntbepaling en *“these factors, which are fundamentally intersubjective, affect states' security interests and thus the character of their interaction under anarchy”*.¹⁵⁶ Internationale regimes waren volgens Wendt geconstrueerd op basis van de ideeën van staten: *“institutions come to confront individuals as more or less coercive social facts, but they are still a function of what actors collectively ‘know’”*.¹⁵⁷ Zodoende beredeneerde Wendt dat de internationale anarchie ingevuld werd naar de gedachtegang van staten, en dat deze, in tegenstelling van wat het neorealisme betoogde, dus niet per se tot onderlinge strijd voor eigen voortbestaan hoefde te leiden. Volgens Wendt konden staten zich ook positief naar elkaar opstellen en actief samenwerking zoeken ten bate van hun gezamenlijke belangen.¹⁵⁸

Waar staten, zoals Wendt beargumenteerde, de internationale norm vormgeven, bestond er volgens Martha Finnemore, een Amerikaanse constructivist, echter ook een vice versa wisselwerking tussen de internationale norm en de staat, en beïnvloeden internationale normen net zo goed nationale standpuntbepalingen.¹⁵⁹ Volgens Finnemore diende de invloed van normen vanuit een drie stappen proces bekeken te worden. Nadat een *“critical mass of states”* overtuigd was van het belang van een bepaalde norm (door een actor als bijvoorbeeld een INGO), verspreidde deze zich vervolgens wegens groeiende populariteit verder over andere staten, tot het punt dat het de algemeen geaccepteerde norm was geworden.¹⁶⁰ Naarmate de populariteit van een bepaald regime toenam, waren staten steeds meer gedwongen zich er aan te houden. Hoewel dit grotendeels in het verlengde lag van algemene regime theorie, ging Finnemore dus verder (dan bijvoorbeeld Keohane) door te stellen dat dergelijke standaardisering van een norm een *agency* probleem

¹⁵⁶ Waltz, *Theory of international politics*, 396.

¹⁵⁷ A. Wendt, 'Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics', *International organization* 2 (1992), 391-425, 399.

¹⁵⁸ Wendt, 'Anarchy is what States Make of it', 400.

¹⁵⁹ M. Finnemore, *National interests in International society* (Ithaca 1996) 2.

¹⁶⁰ M. Finnemore, 'International norm dynamics and political change', *International organization* 4 (1998), 887-917, 895.

creëerde: de internationale norm, en indirect de internationale organisatie die op deze norm toeziet, maakt het onmogelijk voor een *agent* om volledig soeverein te acteren en beïnvloedt zodoende het gedrag van een *agent* (in dit geval de staat en daarmee dus de nationale standpuntbepaling).¹⁶¹

Dit staat aan de basis van de grote rol die de FIFA omtrent de organisatie van een WK verkrijgt. De populariteit van de voetbalsport, en in het bijzonder van het WK, maken dat staten de algemene norm hebben geaccepteerd dat de FIFA de voorwaarden stelt voor de organisatie van het toernooi. Onder andere het feit dat er telkens meerdere gegadigden zijn die het toernooi willen organiseren, bewijst dit. Hierdoor kan de FIFA invloed hebben op het nationale beleid ten aanzien van het organiseren van een WK.

Global governance

Aan de basis van de door Keohane beschreven onderlinge interdependentie, die zijns inziens dus aanleiding is voor meer internationale samenwerking, stond de globalisering. In de ogen van Susan Strange, een van de grondleggers van de Internationale Politieke Economie-leer, was het Westfaalse stelsel (of "*Westfailure*" in haar woorden) in essentie, als gevolg van deze globalisering, niet meer in staat enkele contemporaine problemen (anno 1999, maar de door Strange beschreven problemen spelen heden ten dage nog) op te lossen: zowel ecologisch, financieel als sociaal waren grensoverschrijdende problemen ontstaan, die onmogelijk waren op te lossen voor vanuit soevereiniteit redenerende staten.¹⁶²

Hoewel Strange de toegenomen interdependentie naar aanleiding van de globalisering onderkende, en daarbij, evenals Keohane, aangaf dat dit maakte dat staten niet langer egocentrisch in relatief gewin konden denken, onderschreef zij zijn regimevisie niet. Evenals de neorealisten, was zij van mening dat regimes een middel waren voor machtige staten om hun eigen voorkeuren naar internationale normen te kunnen vertalen. Volgens haar waren regimes dus niets meer dan een verlengstuk van de internationale anarchie.¹⁶³ Strange was echter ook absoluut geen aanhanger van het (neo)realisme: waar bovenstaande auteurs homogene rationale staten centraal stelden in hun lezing van de internationale betrekkingen, verwierp zij dit. Strange stelde dat macht niet alleen voorbehouden was aan

¹⁶¹ Finnemore, *National interests in International society*, 13.

¹⁶² S. Strange, 'The Westfailure system', *Review of International studies* 3 (1999) 345-354, 345.

¹⁶³ Strange, *The retreat of the state*, xiv.

statelijke actoren, maar dat bijvoorbeeld ook grote bedrijven en markten verregaande invloed hadden. Strange beaamde dat staten verantwoordelijk waren voor het handhaven van vrede en voorkomen van oorlog, en daarvoor de voornaamste actoren bleven, maar bij het bestuderen van internationale betrekkingen kon volgens haar niet alleen aandacht gegeven worden aan veiligheid: economische aspecten waren bijvoorbeeld eveneens een integraal onderdeel van internationale betrekkingen.¹⁶⁴ Ook stelde Strange dat rationaliteit een “*absurdity*” was wanneer statelijke actoren op grote schaal internationaal actief waren (wat rationeel het beste was voor de relatie met land A, kon de relatie met land B/C/D/et cetera weer negatief beïnvloeden) en het gedrag van staten gebaseerd werd op een voortdurend wijzigende nationale achterban. De assumptie dat burgers boven alles loyaal waren aan hun eigen staat sprak Strange ook tegen. De realistische claim dat multinationals hun medewerkers niet oproepen hun leven te riskeren voor het voortbestaan het bedrijf, waar staten dit wel konden doen, verwierp Strange: hedendaagse staten deden dat ook niet meer. Zij stelde dat mensen evenzeer loyaal kunnen zijn aan werkgevers, gezinnen of cultuur, en loyaliteit niet uitsluitend de staat toekwam.¹⁶⁵ Deze laatste ontwikkeling werd versterkt doordat staten in haar ogen hun primaire functie niet meer konden uitvoeren: het beschermen van burgers. Het bestaan van nucleaire wapens maakte dergelijke protectie volgens Strange onmogelijk voor individuele staten.¹⁶⁶ Zij verzette zich zodoende dus tegen verschillende bestaande stromingen van Internationale Betrekkingen, en benadrukte vooral de teruglopende importantie van staten.

Eerder beschreef ik de *convergence hypothesis*, waarin centraal staat dat bedrijven door de enorme toename in mobiliteit tegenwoordig ook op korte termijn grote keuzevrijheid hebben in het land van vestiging. Strange had dit geïntegreerd in haar wereldvisie: “*I contend that the location of productive capacity is far less important than the location of the people who make the key decisions on what is to be produced*”.¹⁶⁷ Volgens haar had dit de verhoudingen tussen staten en bedrijven veranderd, doordat niet langer territorium maar economisch marktaandeel welvaart opleverde, en staten er bij gebaat waren zoveel mogelijk bedrijven aan te trekken.¹⁶⁸ Dit ging gepaard met het feit dat “*the*

¹⁶⁴ Een politicus richt zijn campagne immers ook niet louter op veiligheidsbeleid, aldus Strange.

¹⁶⁵ Strange, *The retreat of the state*, 68-72.

¹⁶⁶ Strange, *The retreat of the state*, 4.

¹⁶⁷ S. Strange, ‘The future of the American empire’, *Journal of International Affairs* 1 (1988), 1-18, 5.

¹⁶⁸ Strange, *The retreat of the state*, 9.

authority of the governments of all states, large and small, strong and weak, has been weakened as a result of technological and financial change and of the accelerated integration of national economies into one single global market economy".¹⁶⁹ Hoewel staten volgens haar nooit volledig vervangen zouden worden door de internationale markt, had dit de machtsverdeling tussen deze twee partijen flink veranderd. Wanneer internationale betrekkingen om meer draaien dan veiligheidsbeleid, en, zoals Strange stelde, onderwerpen als welvaartsverdeling en handel ook van belang waren¹⁷⁰, nam de invloed van transnationale bedrijven, naar wiens producten een grensoverschrijdende vraag is, toe. Dit terwijl territoriale regelgeving minder relevant werd vanwege de groei van losse nationale markten naar een wereldwijde markt.¹⁷¹ Ook Mazower herkende dit proces van "*erosion of sovereignty*".¹⁷²

Strange gaf als voorbeeld de verspreiding van franchises, waarbij nationale bedrijven zich schikken naar de regelgeving van mondiale concerns, om zodoende te kunnen profiteren van het intellectuele kapitaal en de reputatie van de overkoepelende organisatie. Tegelijkertijd deed dit de internationale achterban en daarmee invloed van het wereldwijde concern groeien.¹⁷³ In haar boek ging Strange op verschillende verschijningen van dergelijke transnationale invloedsferen in en benoemde kort de rol van de autoriteiten die multinationale sporten aansturen als het Internationaal Olympisch Comité (IOC) (welke vergelijkbaar is met de rol van de FIFA). Enerzijds herkende ze de macht van het IOC in de politieke impact die organisatietoewijzingen konden hebben (als in Neurenberg 1936), en anderzijds benadrukte ze de financiële gevolgen voor staten van het organiseren van zulke evenementen.¹⁷⁴ Strange ging helaas bewust niet verder in op de werking en invloed van dit type organisaties, vanwege een gebrek aan "*expert inside knowledge*". Buiten sport zijn uiteraard op vele andere terreinen ook transnationale invloedsferen ontstaan, bijvoorbeeld op het gebied van de bescherming van milieu of mensenrechten. Hierdoor kon een instantie als Human Rights Watch, die opgericht was om Amerikaanse doelen te verwezenlijken, uitgroeien tot een gerespecteerde internationale autoriteit, die bijdraagt aan de totstandkoming van internationaal geaccepteerde maatstaf en deze wereldwijd bewaakt.

¹⁶⁹ Strange, *The retreat of the state*, 14.

¹⁷⁰ S. Strange, *States and markets* (Londen 1988) 18.

¹⁷¹ Strange, *The retreat of the state*, 45.

¹⁷² Mazower, *Governing the world*, 421.

¹⁷³ Strange, *The retreat of the state*, 47.

¹⁷⁴ Strange, *The retreat of the state*, 96.

Finnemore volgde samen met Deborah Avant en Susan Sell Strange haar lezing van de internationale betrekkingen in hun boek *Who governs the globe?*, eveneens stellend dat andere actoren dan staten macht konden hebben. Dit drietal noemde actoren die over dergelijke grensoverschrijdende macht beschikken dat ze beleid kunnen wijzigen, bijvoorbeeld dus de door Strange beschreven transnationale bedrijven, “*global governors*”.¹⁷⁵ Een van de dingen die hen opviel was dat degene die zich laten leiden door deze *global governors*, dus ook staten, dit in de regel vrijwillig laten gebeuren. Volgens hen waren er meerdere redenen waardoor dergelijke actoren autoriteit konden vergaren: dit kon institutioneel zijn, gedelegeerd, op basis van expertise, principieel en/of op basis van capaciteit.¹⁷⁶ Deze laatste categorie hield in dat de autoriteit die de beste competenties heeft om een bepaald iets te bewerkstelligen om die reden wordt gehoorzaamd, hetgeen omtrent de organisatie van een WK voor de FIFA geldt: iedereen kan een internationaal voetbaltoernooi organiseren, maar, vanwege háár historie en populariteit, verkrijgt het legitimiteit en is het pas een Wereldkampioenschap als het samen met de FIFA wordt georganiseerd. Dit blijkt ook uit een nota van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waarin gesteld wordt dat bij de WK-organisatie “*je niet voorbij kunt aan de FIFA*”.¹⁷⁷ Het is nu eenmaal zoals het is.

Mede doordat Strange in haar visie brak met de dominante stromingen uit ons vakgebied, creëert ze ruimte in de theorie om de rol van de FIFA beter in het internationale bestel te kunnen plaatsen. De FIFA beheerst de grensoverschrijdende voetbalmarkt, hetgeen haar de macht geeft om staten die in deze markt actief willen zijn, te beïnvloeden. Desalniettemin moet de invloed van staten niet worden gebagatelliseerd, en ook Strange gaf aan dat staten niet werden vervangen, maar de macht slechts werd herverdeeld. Ook omtrent een WK dient de desbetreffende organiserende staat immers in te stemmen met de organisatie van een WK.

2.4 Verklaring voor de rol van de FIFA

Waar enige concrete invloed van internationale organisaties, laat staan een INGO, door het realisme pertinent werd uitgesloten, werd deze visie op de internationale betrekkingen dus

¹⁷⁵ D. Avant, M. Finnemore en S. Sell, *Who governs the globe?* (Cambridge 2010) 2.

¹⁷⁶ Avant e.a., *Who governs the globe?*, 11-13.

¹⁷⁷ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota WK voetbal 2018/2022*, zaaknummer onbekend, 18 augustus 2010, 4.

al snel ingehaald door de werkelijkheid. De toename in internationale samenwerking, en de daaraan gelieerde opkomst van internationale organisaties, vroegen om een andere lezing. Keohane en Nye's interdependentie bood dit, door deze toename te verklaren. De eerste stappen in de globalisering maakte staten afhankelijker van elkaar, hetgeen nauwere samenwerking noodzakelijk maakte. Om dit zo effectief mogelijk te realiseren, ontstonden er volgens Keohane internationale regimes. Neorealisten hielden vast aan de grondslagen van hun leer en benadrukten dat staten gefocust blijven op relatieve winst, om zodoende hun eigen positie ten koste van anderen te kunnen beschermen, en daarom niet samenwerken omdat dit de absolute winst maximaliseert. Regimes zijn volgens hen dan ook niets anders dan vehikels voor machtige staten om hun invloed aan te wenden. Ingebed in deze regimes zijn internationale organisaties, die op zichzelf stand volgens de neorealisten minimale invloed hebben, maar in Keohane's ogen tot op zekere hoogte wel van invloed zijn op nationaal beleid. Doordat beide stromingen echter vasthouden aan de centrale rol van staten, past de invloed zoals de FIFA die verkrijgt omtrent de organisatie van een WK niet binnen hun lezingen van de internationale betrekkingen.

Binnen het constructivisme wordt al een grotere rol toegedicht aan internationale organisaties. Volgens Finnemore heeft de internationale norm, die de organisaties vormgeven, ook invloed op de totstandkoming van nationaal beleid, en is dit dus in zekere zin een bovenstatelijk fenomeen. Door de centrale rol van staten te verwerpen en te tonen hoe markten meetellen en staten overstijgen, schetst Susan Strange hoe de FIFA haar machtspositie binnen het internationale bestel heeft kunnen bewerkstelligen. Als transnationaal fenomeen overstijgt het WK, en daarmee de INGO die het vormgeeft, territoriale grenzen, hetgeen maakt dat de FIFA bovenstatelijk kan acteren.

Ondanks dat in dit debat de duidelijke trend waarneembaar is dat de rol van niet-statelijke actoren groeit, blijft voor alle auteurs buiten kijf staan dat staten uiteindelijk de hoogste zeggenschap houden over hun eigen territorium. Mijns inziens geldt dit voor de rol van de FIFA slechts op microniveau daadwerkelijk, en is op macroniveau de macht van staten, zoals Strange ook betoogde, noemenswaardig teruggelopen. De *convergence hypothesis* ondermijnt de positie van staten ten opzichte van bedrijven, en doordat de FIFA in het toewijzen van de organisatie van het WK grenzeloze mobiliteit geniet, is zij niet afhankelijk van de voorkeuren van één bepaalde staat. Hoewel de FIFA haar wil niet zelfstandig kan opleggen aan een specifieke staat, heeft zij indirect in zoverre autonoom

supranationale invloed dat de door haar gestelde internationale norm/structuur, op basis waarvan het WK georganiseerd wordt, altijd wel door een staat nageleefd zal worden. Het prestige van het organiseren van een WK maakt dat er altijd meerdere gegadigden zijn om het toernooi te organiseren, en zoals het geschil om de Braziliaanse alcoholwet toont, is de organisatie zich bewust van de positie en is zij niet bang deze te gebruiken om haar wensen te realiseren: het is *take it or leave it*.

Door als hybride de populariteit van de sport te koppelen aan een toernooi, wordt de organisatie van het WK iets zeldzaams: er is niet alleen sprake van een product met een grensoverschrijdende vraag, maar de populatie aan de vraagzijde van deze markt bestaat uit staten, terwijl de FIFA, een INGO, de monopolist is die de aanbodzijde controleert en geen onderhandelingsruimte laat over hoe de organisatie ingevuld kan worden. Zodoende heeft de toewijzing van de organisatie van het WK niet alleen politieke en financiële gevolgen, maar geeft het de FIFA het gezag om op een aantal specifieke beleidsveranderingen af te dwingen in staten. Doordat er in de praktijk altijd vraag is naar het product van de FIFA, verkrijgt zij, als INGO, indirect bovenstatelijke macht.

Conclusie

De door de Nederlandse overheid aan de FIFA afgegeven garanties omtrent de organisatie van het WK 2018 waren enerzijds vergaand, maar voldeden anderzijds nog niet aan wat de FIFA als minimum voorwaarden voor de organisatie van het toernooi noemde. De motivatie om mee te willen dingen naar de organisatie van het WK was in eerste instantie deels sportief/maatschappelijk en deels vanuit een financieel oogpunt gemotiveerd, maar uit de door het SEO Economisch Onderzoek uitgevoerde Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse bleek dit laatste niet reëel te zijn. Niet goed kwantificeerbare aspecten als blijdschap, geluk en trots werden aangevoerd als factoren om de kosten te compenseren. Naarmate het nationale draagvlak voor het bid, de verstrekte overheids garanties en de FIFA in haar geheel in aanloop naar 2 december 2010 afnam, werd deze compensatie in mindere mate toepasbaar en zou Nederlandse organisatie van het toernooi zodoende noch financiële noch maatschappelijke baten opleveren.

In bredere zin is het sowieso de vraag of het bid wel ingediend had moeten worden. Het is begrijpelijk dat de Nederlandse regering niet onverkort akkoord ging met de eisen van de FIFA, maar anderzijds verminderde dit de slagingskansen van het bid (hetgeen binnen de overheid werd beaamd). Hoewel de Nederlandse regering verregaande toezeggingen heeft gedaan omwille van het organiseren van dit sportevenement, had de Tweede Kamer het nooit toegestaan als de verstrekte garanties, en daarmee de FIFA, de Nederlandse grondwet zouden overstijgen. Het is de vraag in hoeverre parlementaire constitutionele democratieën überhaupt akkoord kunnen gaan met eisen zoals de FIFA deze stelt, en of dergelijke landen dus ooit nog realistisch in aanmerking kunnen komen voor de organisatie van het WK.

Dankzij de globalisering is de mondiale voetbalmarkt de territoriale grenzen van staten overstegen. Door haar rol en reputatie als mondiaal voetbalorgaan, dat die markt domineert, te verbinden aan de "verkoop" van haar product, manoeuvreert de FIFA zich zodoende in een bovenstatelijke positie bij de toewijzing van de WK-organisatie. Om het toernooi te mogen organiseren gaan staten daarom de concurrentie aan in een poging de FIFA te verleiden. De FIFA is op haar beurt, vanwege ongelimiteerde mobiliteit, volledig vrij in haar keuze. Hierdoor kan de FIFA verregaande invloed verkrijgen op de totstandkoming van het nationale beleid van staten die er naar streven het WK te organiseren. Deze invloed

kan echter niet worden verklaard op basis van de traditionele theorieën uit ons vakgebied. Waar binnen deze zienswijzen staten structureel als dominante actoren worden beschreven, zijn staten in deze casus ondergeschikt aan een INGO.

Vanwege de globalisering zijn markten, zoals Susan Strange beschreef, het niveau van staten overstegen en wordt de internationale norm steeds meer leidend. Voortkomend uit internationale regimes schrijven deze internationale normen de richtlijn voor statelijk gedrag voor, en hebben daarmee invloed op de totstandkoming van nationaal beleid. Doordat internationale organisaties deze normen vormgeven, krijgen zij zodoende indirecte supranationale invloed. *De facto* schrijven zij dus, als INGO, de gedragsregels voor staten voor. Hoewel Martha Finnemore dit al enigszins beschrijft, blijft zij naar mijn mening nog te terughoudend. Als monopolist op de internationale voetbalmarkt heeft de FIFA zelfs enorme invloed, doordat zij de enige is die de internationale norm op dit terrein construeert en bewaakt. Zij heeft verordonneerd dat het WK in samenwerking met haarzelf en op haar voorwaarden georganiseerd dient te worden, hetgeen zij dus middels haar reputatie, haar geschiedenis en de populariteit van de sport kan legitimeren. Derhalve is dat de internationale norm waar staten zich naar dienen te conformeren, en verkrijgt de FIFA bij een WK-organisatie de beschreven vergaande invloed.

Dit fenomeen, ik noem het normatief supranationalisme, staat in contradictie met de traditionele lezingen binnen het vakgebied Internationale Betrekkingen, maar heeft in een geglobaliseerde wereld wel degelijk supranationale invloed op de totstandkoming van zowel nationaal als internationaal beleid. Doordat het slechts beperkt beschreven is, vergt het nog nader onderzoek.

Bronnenmateriaal

Primaire bronnen

- Aboutaleb, A., 'brief naar aanleiding van organisatie WK voetbal' t.a.v. minister A. Klink, 12 maart 2010.
- Berenschot, *Evaluatie bid WK voetbal 2018. Eindrapport* (oktober 2011).
- Europese Commissie DG Concurrentie, 'CP196/2010 – NL – wereldkampioenschap voetbal 2018', 7 september 2010.
- FIFA, 'Income', zoals gevonden op: <http://www.fifa.com/aboutfifa/finances/income> (7 december 2014).
- FIFA, 'Mission and statutes', zoals gevonden op: <http://www.fifa.com/aboutfifa/organisation/mission> (7 december 2014).
- FIFA, *2018 and 2022 FIFA World cups bid evaluation report: Holland & Belgium*.
- Gullit, R., 'Ab Klink gebruikt het voetbal', 11 september 2011, zoals gevonden op: http://www.telegraaf.nl/telesport/columnist/20342352/_Column_Gullit_Klink_gebruikt voetbal_.html (7 december 2014)
- Ministerie van Financiën, *Brief aan Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie betreffende Klacht CP 196/2010 – NL – Wereldkampioenschap voetbal*, kenmerk AFP/2010/479U, 4 oktober 2010.
- Ministerie van Financiën, *Interne correspondentie van 3 december 2009*, zoals gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoek-en/2013/12/02/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-over-een-eventueel-wk-voetbal-in-2018-of-2022-in-nederland-en-belgie.html> (7 december 2014).
- Ministerie van Financiën, *Interne correspondentie van 8 april 2010*, zoals gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoeken/2013/12/02/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-over-een-eventueel-wk-voetbal-in-2018-of-2022-in-nederland-en-belgie.html> (7 december 2014).
- Ministerie van Financiën, *Interne correspondentie van 16 augustus 2010*, zoals gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/wob-verzoek-en/2013/12/02/bijlage-bij-besluit-wob-verzoek-over-een-eventueel-wk-voetbal-in-2018-of-2022-in-nederland-en-belgie.html> (7 december 2014).
- Ministerie van Financiën, *Notitie fiscale voorwaarden FIFA kandidaatstelling WK 2018/2022*, notitienummer 2009/658, 16 oktober 2009.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Overleg met partners KNVB bid WK voetbal en KNVB zelf*, zaaknummer S/2981701, 25 januari 2010, bijlage 2.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Overleg over WK voetbal 7 april 2010, met Minister Hirsch Ballin, KNVB, burgemeesters van de 5 speelsteden*, zaaknummer S/2997869, 29 maart 2010.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota WK voetbal 2018/2022*, zaaknummer onbekend, 18 augustus 2010.

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Verzoek vaste commissie om inzage Agreements WK voetbal 2018/2022*, zaaknummer S/3028221, 6 oktober 2010.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Nota Verzoek vaste commissie om inzage Agreements WK voetbal 2018/2022*, zaaknummer S/3022316, 19 oktober 2010.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Uitblinken op alle niveaus. Kabinetsstandpunt bij het Olympisch Plan 2028* (Den Haag 2009).
- Rijksoverheid, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA', 30 september 2010.
- The HollandBelgium Bid, 'Host City Agreement: FIFA and City of Enschede', 18 februari 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63033.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63034.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63035.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63037.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63039.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63040.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63041.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63042.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 1, 20 april 2010, bijlage 63043.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 5, 3 juni 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 6, 23 juni 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 8, 9 september 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 10, 27 oktober 2010, bijlage 84440.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 10, 27 oktober 2010, bijlage 84443.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Organisatie Wereldkampioenschap voetbal' Kamerstuk 32371 nr. 16, 16 december 2010.

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Het bericht "Kabinet geeft FIFA ongekende privileges en overtreedt de regels"*, identifier kv-tk-2010Z11565, 12 augustus 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Antwoord vragen Sharpe over vermeende corruptie bij de FIFA*, identifier ah-tk-2010Z011-414, 11 september 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Antwoord vragen Klaver over het bericht "Kabinet geeft FIFA ongekende privileges en overtreedt de regels"*, identifier ah-tk-2009Z010-3345, 15 september 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *De gespreksverslagen en afspraken tussen de beoogde speelsteden en het ministerie over het WK-Bid*, identifier kv-tk-2010Z14859, 15 oktober 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Vragen van het lid Van Dekken aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het bericht dat de Kamer niet juist is geïnformeerd over de financiële gevolgen van het WK 2018*, identifier h-tk-2010Z011-25-5, 23 november 2010.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Antwoord vragen Leijten over de gespreksverslagen en afspraken tussen de beoogde speelsteden en het Ministerie over WK-bid*, identifier ah-tk-2010Z011-612, 25 november 2010.
- United Nations, *We the peoples: Civil society, the United Nations and global governance* (2004).
- Van den Berg, M., De Nooij, M. en Koopmans, C., *Kengetallen kosten-batenanalyse van het WK voetbal* (Amsterdam 2010).
- Van Gijzel, R., 'Brief WK voetbal 2018/2022' t.a.v. ministers A. Klink en E. Hirsch Ballin, 7 april 2010.

Literatuur

- Archer, C., *International Organizations* (Londen 2001).
- Avant, D., Finnemore, M. en Sell, S., *Who governs the globe?* (Cambridge 2010).
- Bloodgood, E., 'The yearbook of international organizations and quantitative non-state actor research', in: B. Reinalda (ed.), *The Ashgate research companion to non-state actors* (Farnham 2011) 19-33.
- Boli, J. en Thomas, G., 'INGOs and the organization of world culture', in: J. Boli en G.M. Thomas (ed.), *Constructing world culture. International nongovernmental organizations since 1875* (Stanford 1999) 13-49.
- Boli, J., 'Conclusion: World authority structures and legitimations', in: J. Boli en G.M. Thomas (ed.), *Constructing world culture. International nongovernmental organizations since 1875* (Stanford 1999) 267-300.
- Claude, I., *Swords into plowshares. The problems and process of international organization* (New York 1971).
- Dahl, R., 'The Concept of Power' in *Behavioral Science*, 3 (1957) 201-215.
- Dahl, R., *Who Governs? Democracy and power in an American city* (Londen 1961).

- Dijkzeul, D. en DeMars, W., 'Limitations of intergovernmental and non-governmental organizations', in: B. Reinalda (ed.), *The Ashgate research companion to non-state actors* (Farnham 2011) 209-221.
- Dinnie, K., *Nation Branding. Concepts, issues, practice* (Oxford 2008).
- Finnemore, M., 'International norm dynamics and political change', *International organization* 4 (1998), 887-917.
- Finnemore, M., *National interests in International society* (Ithaca 1996).
- Friedman, T., *The world is flat. A brief history of the twenty-first century* (New York 2005).
- Goldstein, J. en Pevehouse, J., *Principles of international relations* (New York 2009).
- Grieco, J., 'Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism', *International organization* 3 (1988) 485-507.
- Gross, L., 'The Peace of Westphalia 1648-1948', *The American Journal of International Law* 1 (1948) 20-41.
- Kant, I., *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf* (Königsberg 1795).
- Keohane, R. en Nye, J., 'Transgovernmental Relations and International Organizations', *World politics* 1 (1974), 39-62.
- Keohane, R. en Nye, J., *Power and Interdependence* (New York 2001).
- Keohane, R., 'Neoliberal institutionalism. A perspective on world politics', in: R. Keohane (ed.), *International institutions and state power. Essays in international relations theory* (Boulder 1989) 1-20.
- Keohane, R., *After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy* (Princeton 1984).
- Keohane, R., *Power and governance in a partially globalized world* (Londen 2002).
- Matheson, V., 'Mega-Events: The effect of the world's biggest sporting events on local, regional, and national economies', *College of the Holy Cross Working Paper Series*, nummer 06-10.
- Mazower, M., *Governing the world. The history of an idea* (New York 2012).
- Mearsheimer, J., 'The False Promise of International Institutions', *International security* 3 (1994), 5-49.
- Morgenthau, M., *Politics among nations. The struggle for power and peace* (New York 1948).
- Philpott, D., *Revolutions in sovereignty. How ideas shaped modern international relations* (New Jersey 2001).
- Reinalda, B. en Verbeek, B., 'Autonomous policy making by international organizations: purpose, outline and results', in: B. Reinalda en B. Verbeek (ed.), *Autonomous policy making by international organizations* (Londen 1998) 1-8.
- Shapcott, R., 'International ethics', in: J. Baylis e.a. (ed.), *The globalization of World politics. An introduction to international relations* (New York 2008) 192-206.
- Strange, S., 'The Westfailure system', *Review of International studies* 3 (1999) 345-354.

- Strange, S., *States and markets* (Londen 1988).
- Strange, S., *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy* (Cambridge 1996).
- Strange, S., 'The future of the American empire', *Journal of International Affairs* 1 (1988), 1-18.
- Viotti, P. en Kauppi, M., *International relations theory. Realism, Pluralism, Globalism* (New York 1993).
- Walter, A., 'Globalisation and policy convergence. The case of direct investment rules', in: R.A. Higgot, G.R.D. Underhill en A. Bieler (ed.), *Non-state actors and the authority in the global system* (Londen 2000) 51-73.
- Waltz, K., 'Reflections on theory of international relations: a response to my critics', in: R.O. Keohane (ed.), *Neorealism and its critics* (New York 1986) 322-345.
- Waltz, K., *Theory of international politics* (New York 1979).
- Wendt, 'Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics', *International organization* 2 (1992), 391-425.
- Willets, P., 'Transnational actors and international organizations in global politics', in: J. Baylis e.a. (ed.), *The globalization of World politics. An introduction to international relations* (New York 2008) 326-342.
- Zimbalist, A., 'Is it worth it?', *Finance & development* 1 (2010), 8-11.

Nieuwsberichten

- Algemeen Dagblad, 'Eindverslag FIFA over WK's ter discussie', 13 november 2014, zoals gevonden op: <http://www.ad.nl/ad/nl/4562/Voetbal/article/detail/3789530/2014/11/13/Eindverslag-FIFA-over-WK-s-ter-discussie> (7 december 2014).
- Algemeen Dagblad, 'WK in Nederland: eigen rijstrook voor FIFA-bobo's', 2 augustus 2010, zoals gevonden op: <http://www.ad.nl/ad/nl/1045/WK-voetbal/article/detail/1928527/2010/08/02/WK-in-Nederland-eigen-rijstrook-voor-FIFA-bobo-s.dhtml> (5 oktober 2013)
- Algemeen Dagblad, 'Nooit WK in Nederland en België', 20 mei 2006, zoals gevonden op <http://www.ad.nl/ad/nl/4562/Voetbal/article/detail/2317674/2006/05/20/Nooit-WK-in-Nederland-en-Belgie.dhtml> (7 december 2014).
- BBC, 'Beer "must be sold" at Brazil World Cup, says Fifa', 19 januari 2012, zoals gevonden op: <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-16624823> (5 oktober 2013).
- De Witt, R., 'Balkenende enthousiast over organisatie WK 2018', 5 juli 2007, zoals gevonden op: <http://www.elsevier.nl/Sport/nieuws/2007/7/Balkenende-enthousiast-over-organisatie-WK-2018-ELSEVIER129991W> (7 december 2014).
- Heijne, S., 'FIFA schorst twee leden', 19 november 2010, zoals gevonden op: <http://www.volkskrant.nl/dossier-archieffifa-schorst-twee-leden~a1058153/> (7 december 2014).

- Langelaar, J., 'WK 2018: Nederland en België geven niet toe aan FIFA', 8 oktober 2010, zoals gevonden op: <http://www.elsevier.nl/Sport/nieuws/2010/10/WK-2018-Nederland-en-Belgie-geven-niet-toe-aan-FIFA> (5 oktober 2013).
- NOS, 'FIFA beslist over WK bid 2018', 2 december 2010, zoals gevonden op: <http://nos.nl/artikel/202343-fifa-beslist-over-wk-bid-2018.html> (7 december 2014).
- NOS, 'Nederland slikt niet alle eisen WK', 10 augustus 2010, zoals gevonden op: <http://nos.nl/artikel/177541-nederland-slikt-niet-alle-eisen-wk> (5 oktober 2013).
- NRC Handelsblad, 'WK-plan KNVB onwettig, zeggen fiscalisten', 10 augustus 2010, zoals gevonden op: http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2598538.ece/WK-plan_KNVB_onwettig_zeggen_fiscalisten (5 oktober 2013).
- Van Driel, M., 'Bos voorziet meer donkere dan roze of oranje wolken', 24 februari 2010, zoals gevonden op: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/bos-voorziet-meer-donkere-dan-roze-of-oranje-wolken~a980836/> (7 december 2014).
- Van Duren, I. en Knipping, T., 'De kansloze missie', *Voetbal International* 38 (2014), 26-31.
- Van Jolof, O., 'Twijfel bij gemeenteraden over WK-bid', 7 september 2010, zoals gevonden op: <http://nos.nl/artikel/183194-twijfel-bij-gemeenteraden-over-wkbid> (7 december 2014).