



TUCHTCOMMISSIE BETAALD VOETBAL
KONINKLIJKE NEDERLANDSE VOETBALBOND

1. Het verloop van de procedure

Bij e-mailbericht van 17 maart 2025 is De Graafschap in staat van beschuldiging gesteld op grond van artikel 19 juncto artikel 20, lid 2, sub a van het Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal ('RTBV'), wegens wanordelijkheden veroorzaakt door haar aanhang tijdens de wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap op 31 januari 2025. De tenlastelegging omvat de volgende gedragingen:

- (sub a) Het op de hekken zitten en het niet opvolgen van instructies van veiligheidspersoneel;
- (sub b) Het niet innemen, toelaten dan wel niet (laten) verwijderen van een spandoek met de tekst "KNVB-Maffia", zichtbaar in het uitvak.

De aanklager betaald voetbal ('de aanklager'), heeft De Graafschap een schikkingsvoorstel gedaan, inhoudende een geldboete van in totaal € 5.000,-, bestaande uit:

- € 2.500,- voor het onder sub a ten laste gelegde;
- € 2.500,- voor het onder sub b ten laste gelegde.

Bij de beoordeling van de strafmaat is rekening gehouden met eerdere tuchtrechtelijke veroordelingen van De Graafschap, waaronder incidenten op 9 april 2024, 3 mei 2024, 20 augustus 2024, 28 november 2024 en 13 januari 2025. Het schikkingsvoorstel is door De Graafschap niet geaccepteerd waarna de zaak aan de tuchtcommissie betaald voetbal ('tuchtcommissie') is voorgelegd.

Op 22 april 2025 heeft de tuchtcommissie een aanhoudingsverzoek van de aanklager toegewezen. De mondelinge behandeling van de zaak heeft plaatsgevonden op 15 mei 2025 in aanwezigheid van de aanklager en vertegenwoordigers van De Graafschap, te weten de heer M. Bogers, algemeen directeur, en de heer mr. I. Batelaan, gemachtigde.

2. Standpunt en vordering van de aanklager

Op grond van de stukken in het dossier, inclusief de erkenning door de Graafschap van de ten laste gelegde feiten, is de aanklager van oordeel dat het ten laste gelegde bewezen dient te worden geacht. Volgens de aanklager is het in deze zaak in tuchtrechtelijke zin van belang of het bewezen te verklaren gedrag onder sub b ook tuchtrechtelijk strafbaar gedrag is en of De Graafschap zich eventueel kan disculperen ten aanzien van beide tenlastegelegde gedragingen.

Tuchtrechtelijke strafbaarheid van het onder sub b ten laste gelegde

De aanklager stelt voorop dat de tekst 'KNVB Maffia' de belangen van de KNVB schaadt nu de KNVB wordt geassocieerd met de 'maffia' hetgeen ook in een eerdere vergelijkbare tuchtzaak tegen De Graafschap door de tuchtcommissie is bevestigd.

De uitspraak van 'the Court of Arbitration for Sport' ('CAS') in de zaak CAS 2024/A/10574 Sportsklubben Brann v UEFA ('CAS 10754') acht de aanklager niet relevant nu de context wezenlijk verschilt. In deze Noorse zaak was sprake van een positieve sfeer en een geïsoleerd moment van frustratie. In de onderhavige zaak is sprake van herhaaldelijke vertoningen (en in totaal langdurig van aard) van het spandoek in een grimmige sfeer, met provocerend gedrag en bedreigingen richting stewards.

Voorts benadrukt de aanklager dat het CAS in de genoemde zaak heeft getoetst aan artikel 16 van de UEFA Disciplinary Regulations waarin het gaat om provocatieve en beledigende boodschappen. De tuchtcommissie hanteert een andere maatstaf: of de uiting de belangen van de KNVB schaadt. Volgens

de aanklager is dat hier evident het geval, mede gelet op de negatieve associatie met georganiseerde misdaad die de term 'maffia' oproept.

De vrijheid van meningsuiting biedt volgens de aanklager geen bescherming aan beledigende of schadelijke uitingen. De tuchtcommissie heeft dit eerder bevestigd en ook het CAS heeft zich hierover niet expliciet uitgelaten in de hierboven genoemde zaak.

De aanklager concludeert dat het ten laste gelegde sub b bewezen is en tuchtrechtelijk verwijtbaar. Voor het overige gedrag (sub a: op de hekken zitten, negeren van instructies) volgt dit volgens de aanklager reeds uit het dossier. De vraag die resteert is of De Graafschap zich kan disculperen.

Disculpatielat

In artikel 20 RTBV is bepaald dat een betaald voetbalorganisatie verantwoordelijk is voor wanordelijkheden veroorzaakt door de aanhang van de desbetreffende betaald voetbalorganisatie. Enkel als de club aannemelijk maakt dat zij voor, tijdens en na de wedstrijd voldoende maatregelen heeft getroffen van dusdanig verstrekkende en stringente aard dat de kans dat haar aanhang zich misdraagt te verwaarlozen is, kan zij zich disculperen. Volgens de aanklager is de hoge disculpatielat meerdere malen herhaald in uitspraken van de tuchtcommissie en de commissie van beroep betaald voetbal ('commissie van beroep').

De aanklager stelt dat aan de hand van vaste jurisprudentie van de tuchtcommissie en de commissie van beroep de volgende elementen relevant zijn:

- Wanneer eerdere maatregelen geen doel hebben getroffen dient te worden bezien of andere stringenter maatregelen effectiever zijn; en
- Clubs die eerder te maken hebben gehad met wanordelijkheden dienen extra waakzaam te zijn.

Kijkend naar deze uitgangspunten, is het duidelijk dat De Graafschap een indrukwekkende strafkaart op het gebied van wanordelijkheden heeft. Alleen dit seizoen al is er sprake van drie tuchtrechtelijk bestrafte wanordelijkheden tijdens een uitwedstrijd. Daarnaast is er nog een waarschuwend schrijven gestuurd voor wanordelijkheden tijdens een uitwedstrijd dit jaar. Wat de aanklager opvalt, is dat er ook eerdere aantekeningen dit seizoen zijn op het gebied van spandoeken met de tekst 'KNVB-Maffia'. Onder die omstandigheden kan en mag van De Graafschap verwacht worden dat de maatregelen steeds strenger worden.

Van deze steeds strengere maatregelen is echter niets gebleken. Integendeel, op geen enkele wijze wordt volgens de aanklager in het verweer ingegaan op maatregelen die voorafgaand, tijdens of na afloop van de wedstrijd zijn genomen. Op geen enkele wijze is er bijvoorbeeld sprake van pogingen om tot identificaties te komen van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan de wanordelijkheden.

Van een situatie dat De Graafschap zich kan disculperen is dan volgens de aanklager ook geen sprake.

Strafmaatoverwegingen

De aanklager ziet geen reden om af te wijken van het schikkingsvoorstel en eist dan ook dat de Graafschap wordt veroordeeld tot een geldboete van € 5.000,-.

3. Verweer van en namens De Graafschap, aanvullende reacties

Het primaire verweer ten aanzien van het onder sub b ten laste gelegde

De Graafschap betwist dat het tonen van het spandoek met de tekst "KNVB-Maffia" de belangen van de KNVB heeft geschaad. Ter onderbouwing verwijst zij onder meer naar CAS 10754 waarin volgens haar is geoordeeld dat de term 'UEFA-Maffia' onder omstandigheden niet als beledigend of schadelijk hoeft te worden aangemerkt. De Graafschap stelt dat ook in het Nederlands taalgebruik de term 'maffia' meerdere betekenissen kent, waaronder een '(negatief) besloten wereldje', hetgeen geen criminele connotatie impliceert.

De uiting moet volgens De Graafschap worden geplaatst in de context van onvrede onder haar supporters over KNVB-besluiten, met name rondom promotie en degradatie tijdens de coronapandemie. De term is volgens haar een subjectieve meningsuiting die valt onder de bescherming van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Nu de KNVB geen criminele organisatie is, zal het publiek de term niet letterlijk interpreteren. Een beperking van de uitingsvrijheid is volgens De Graafschap in dit geval niet gerechtvaardigd.

Daarnaast wijst De Graafschap op de beperkte zichtbaarheid en impact van het spandoek: het was klein van formaat, slechts 15 minuten zichtbaar en niet in beeld op televisie. Bovendien is door de aanklager in vergelijkbare gevallen eerder tot een sepot besloten, hetgeen vragen oproept over de consistentie van het vervolgingsbeleid van de aanklager.

De Graafschap verzoekt om vrijspraak van het ten laste gelegde nu niet bewezen kan worden verklaard dat de belangen van de KNVB zijn geschaad.

Subsidiair: verzoek tot strafmatiging ten aanzien van het onder sub b ten laste gelegde

Voor het geval de tuchtcommissie tot een bewezenverklaring komt, verzoekt De Graafschap om matiging van de door de aanklager voorgestelde straf. Gelet op de beperkte ernst en impact van het spandoek, de context van de uiting, en het beroep op de vrijheid van meningsuiting, acht De Graafschap een geheel voorwaardelijke dan wel lagere onvoorwaardelijke straf passend.

Strafmaatverweer ten aanzien van het onder sub a ten laste gelegde

Ook ten aanzien van het onder sub a ten laste gelegde feit, acht De Graafschap strafmatiging gerechtvaardigd. Zij wijst erop dat:

- Voor de betreffende uitwedstrijd twaalf stewards en/of beveiligers zijn ingezet;
- Sprake was van een eerste maal inzet van een nieuwe beveiligingsorganisatie tijdens deze uitwedstrijd;
- De betrokken supporters zijn aangesproken door stewards en beveiligers, inclusief de veiligheidscoördinator;
- Escalatie bewust is vermeden om de veiligheid niet in gevaar te brengen;
- Het incident geen risico voor derden opleverde en de wedstrijd ongestoord is verlopen;
- De Graafschap niet eerder tuchtrechtelijk is veroordeeld voor een vergelijkbaar feit.

Gelet op deze omstandigheden, verzoekt De Graafschap de tuchtcommissie om ook ten aanzien van dit feit de straf te matigen tot een geheel voorwaardelijke dan wel lagere onvoorwaardelijke sanctie.

De aanklager

Met betrekking tot de door De Graafschap aangehaalde sepots met betrekking tot sub b, stelt de aanklager dat dit feit zo vaak in een korte periode wordt gepleegd dat door de aanklager – in het voordeel van De Graafschap – bewust voor een sepot wordt gekozen, omdat anders in elke zaak een geldboete kan worden opgelegd. Daarnaast stelt de aanklager dat de vrijheid van meningsuiting niet onbegrensd is en, zoals de aanklager eerder aangaf, ook niet is bedoeld om beledigend en schadelijk gedrag af te dekken.

De Graafschap

Door De Graafschap wordt aangegeven dat de aanklager heeft erkend dat, met betrekking tot de sepots, een bepaalde mate van willekeur aanwezig is.

4. Bewezenverklaring

De tuchtcommissie acht het ten laste gelegde bewezen. De bewezenverklaring steunt op de navolgende bewijsmiddelen:

- Het wedstrijdverslag van 31 januari 2025;
- Het op zitting getoonde beeldmateriaal;
- De erkenning van de ten laste gelegde feiten door De Graafschap ter zitting.

5. Het inhoudelijk oordeel van de tuchtcommissie

Door De Graafschap wordt niet betwist dat de onder sub a en b ten laste gelegde gedragingen hebben plaatsgevonden.

Tuchtrechtelijke strafbaarheid voor het onder sub b ten laste gelegde

In de onderhavige tuchtzaak staat eerst centraal of het bewezenverklaarde gedrag met betrekking tot het spandoek met de tekst 'KNVB-Maffia' tuchtrechtelijk verwijtbaar is. De tuchtcommissie beantwoordt deze vraag bevestigend en overweegt daartoe het volgende.

Partijen hebben verwezen naar CAS 10754 en hebben daar beiden een andere interpretatie aan gegeven. De tuchtcommissie acht CAS 10754 in casu niet van toepassing aangezien zowel de context als het toetsingskader wezenlijk anders zijn. De tuchtcommissie stelt vast dat de omstandigheden in de onderhavige tuchtzaak niet vergelijkbaar zijn met de omstandigheden in de CAS-uitspraak.

Gelet op de context en de door De Graafschap zelf geschetste achtergrond van onvrede over KNVB-besluiten, is de tuchtcommissie van oordeel dat door het gedurende de wedstrijd – naar het oordeel van de tuchtcommissie op 17 verschillende minuten – herhaaldelijk tonen van een spandoek met de tekst 'KNVB Maffia' sprake is van een schadelijke associatie jegens de KNVB waardoor de belangen van de KNVB zijn geschaad. Ten slotte verwerpt de tuchtcommissie het beroep op de vrijheid van meningsuiting. Deze vrijheid strekt niet zover dat zij beledigend of schadelijk gedrag rechtvaardigt.

Op grond van het bovenstaande, kwalificeert de tuchtcommissie het ten laste gelegde gedrag als tuchtrechtelijk verwijtbaar.

Disculpatielat

Nu de tuchtcommissie vaststelt dat sprake is geweest van wanordelijkheden in de zin van het RTBV en de verweten gedragingen sub a en sub b tuchtrechtelijk verwijtbaar zijn, zal de tuchtcommissie op basis van de tenlastelegging moeten oordelen of De Graafschap zich met succes kan beroepen op disculpatie.

De lat voor een club om zich te disculperen ligt, zoals door de aanklager is gesteld en zoals uit de jurisprudentie van de tuchtcommissie en de commissie van beroep naar voren komt, erg hoog. De vraag is of De Graafschap voor, tijdens én na de wedstrijd voldoende maatregelen heeft genomen en ook geen andere maatregelen had kunnen nemen van dusdanig verstrekkende en stringente aard, dat de kans dat haar aanhang zich misdraagt te verwaarlozen is.

De tuchtcommissie beantwoordt deze vraag ontkennend en oordeelt dat De Graafschap zich niet met succes kan beroepen op disculpatie.

De tuchtcommissie stelt vast dat De Graafschap weliswaar maatregelen heeft getroffen ter voorkoming van wanordelijkheden, maar dat deze onvoldoende zijn gebleken om het incident met het spandoek

'KNVB-Maffia' te voorkomen. Gezien eerdere soortgelijke incidenten had van De Graafschap mogen worden verwacht dat zij strengere en effectievere maatregelen zou treffen. Nu dit niet is gebeurd, acht de tuchtcommissie het handelen tuchtrechtelijk verwijtbaar.

Hoewel De Graafschap heeft getracht supporters van de lexaanwand te verwijderen, is het haar niet gelukt om betrokkenen te identificeren. De tuchtcommissie stelt vast dat er geen concrete pogingen zijn ondernomen om alsnog tot identificatie te komen. Dit wijst op onvoldoende nazorg en maatregelen achteraf, hetgeen De Graafschap op grond van vaste jurisprudentie tuchtrechtelijk valt aan te rekenen.

Conclusie

De tuchtcommissie is niet overtuigd dat De Graafschap extra waakzaam is geweest of strengere maatregelen heeft genomen dan in eerdere gevallen. Op basis van het dossier en hetgeen ter zitting is aangevoerd, acht de tuchtcommissie beide ten laste gelegde feiten bewezen.

Strafmaatoverwegingen

Bij de bepaling van de op te leggen straf heeft de tuchtcommissie alle relevante feiten en omstandigheden in aanmerking genomen, waaronder de aard en ernst van de ten laste gelegde gedragingen, de strafkaart en hetgeen ter zitting naar voren is gebracht. De tuchtcommissie ziet geen aanleiding om af te wijken van de door de aanklager geëiste straf. Zij onderschrijft het uitgangspunt dat de disculpatielat voor betaald voetbalorganisaties in zaken als deze hoog ligt. Clubs dienen aantoonbaar stringente en effectieve maatregelen te treffen ter voorkoming van wanordelijkheden.

De Graafschap beschikt over een aanzienlijke strafkaart op het gebied van wanordelijkheden. In het lopende seizoen zijn reeds drie tuchtrechtelijke veroordelingen uitgesproken voor incidenten bij uitwedstrijden. Daarnaast is er een waarschuwingsbrief van de aanklager uitgebracht en zijn er eerdere meldingen van spandoeken met de tekst 'KNVB-Maffia'. Gelet op deze voorgeschiedenis kwalificeert de tuchtcommissie De Graafschap als een gewaarschuwde club. Onder deze omstandigheden acht zij het opleggen van een deels voorwaardelijke straf niet langer passend. De ernst en herhaling van de gedragingen rechtvaardigen een onvoorwaardelijke sanctie.

Op basis van het voorgaande komt de tuchtcommissie tot het oordeel dat de door de aanklager voorgestelde straf passend en geboden is.

6. De beslissing

Bewezen wordt verklaard hetgeen onder 4. is vermeld. Het bewezenverklaarde is strafbaar.

De Graafschap wordt veroordeeld tot een geldboete van € 5.000,-.

De Graafschap wordt veroordeeld in de kosten van de mondelinge behandeling welke met De Graafschap in rekening-courant zullen worden verrekend.

Aldus beslist op 15 mei 2025 door de heer mr. M. Nan, voorzitter, mevrouw mr. R.M. Tamminga en de heer R.J.G. Roelofs, leden, bijgestaan door de heer mr. M. Faouzi, secretaris.