



COMMISSIE VAN BEROEP BETAALD VOETBAL VAN DE KONINKLIJKE NEDERLANDSE VOETBALBOND

1. Het beroep

De tuchtcommissie betaald voetbal (hierna: tuchtcommissie) heeft bij beslissing van 15 mei 2025 De Graafschap (hierna: appellant) veroordeeld tot een geldboete van € 5.000,- en in de kosten van de mondelinge behandeling, wegens wanordelijkheden door aanhang van appellant tijdens de wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap op 31 januari 2025, te weten (sub a) het op hekken zitten en het niet opvolgen van instructies van het veiligheidspersoneel en (sub b) het niet innemen en/of toelaten dan wel het niet (laten) weghalen van een spandoek met de kwetsende tekst “KNVB Maffia”, welk spandoek in het uitvak zichtbaar was.

Tegen deze beslissing is namens appellant op 6 juni 2025 beroep ingesteld, met aanvulling van de beroepsgronden op 15 juli 2025.

De commissie van beroep betaald voetbal (hierna: commissie van beroep) heeft de zaak mondeling behandeld op 22 juli 2025. Hierbij waren aanwezig de aanklager betaald voetbal (hierna: aanklager), de secretaris van de aanklager en appellant, vertegenwoordigd door de heer mr. Batelaan (gemachtigde) en de heer Bogers (algemeen directeur appellant).

2. Het verloop van de procedure

De aanklager heeft appellant bij bericht van 17 maart 2025 in staat van beschuldiging gesteld op grond van artikel 19 juncto artikel 20, lid 2, sub a van het Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal (hierna: RTBV) voor wanordelijkheden door aanhang van appellant bij gelegenheid van de op 31 januari 2025 gespeelde wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap, te weten (sub a) het op hekken zitten en het niet opvolgen van instructies van het veiligheidspersoneel en/of (sub b) het niet innemen en/of toelaten dan wel het niet (laten) weghalen van een spandoek met de kwetsende tekst “KNVB Maffia”, welk spandoek in het uitvak zichtbaar was.

De aanklager heeft appellant een schikkingsvoorstel gedaan, inhoudende:

- de betaling van een geldboete van € 5.000,-, bestaande uit:
 - o € 2.500,- voor het onder sub a ten laste gelegde;
 - o € 2.500,- voor het onder sub b ten laste gelegde.

Het schikkingsvoorstel is door appellant afgewezen en de zaak is daarop aan de tuchtcommissie voorgelegd. Op 15 mei 2025 heeft de zitting van de tuchtcommissie plaatsgevonden, waarbij de tuchtcommissie bij de beslissing waarvan beroep appellant heeft veroordeeld tot de hierboven genoemde straf.

3. De gronden van het beroep

Appellant heeft erkend dat het spandoek met de tekst “KNVB Maffia” herhaaldelijk door haar supporters is getoond. Appellant acht echter een tuchtrechtelijke veroordeling niet op zijn plaats. Kort en zakelijk weergegeven, betoogt appellant in dat verband:

- (i) dat sprake is van willekeur in het vervolgingsbeleid van de aanklager omdat eerdere identieke zaken jegens haar zijn geseponeerd;
- (ii) dat de tekst “KNVB Maffia” niet als een tuchtrechtelijk strafbaar feit kan worden gekwalificeerd omdat de belangen van de KNVB daardoor niet zijn geschaad; en
- (iii) dat de tekst “KNVB Maffia” niet tuchtrechtelijk strafbaar is omdat deze tekst onder de vrijheid van meningsuiting valt.



Ook heeft appellant erkend dat haar supporters op de hekken hebben gezeten en de instructies van het veiligheidspersoneel niet hebben opgevolgd. Appellant ziet evenwel aanleiding de straf daarvoor te matigen. Redengevend daarvoor is dat appellant voor deze wedstrijd aantoonbaar had geïnvesteerd in veiligheid, dat slechts vier van de driehonderd meegereisde supporters op de hekken zaten, dat het veiligheidsrisico tot deze vier supporters beperkt was en dat appellant niet eerder voor een soortgelijk feit is veroordeeld.

Appellant heeft desgevraagd ter zitting aangegeven geen beroep te doen op de disculpatiegrond van artikel 20 lid 2 onder a van het RTBV. Hetgeen ter disculpatie is aangevoerd dient te worden opgevat als een strafmaatverweer, aldus appellant.

4. De vordering van de aanklager

De aanklager acht reglementair en overtuigend bewezen dat appellant zich schuldig heeft gemaakt aan hetgeen haar ten laste is gelegd en acht de in eerste aanleg opgelegde sanctie passend. De aanklager baseert zich op het wedstrijdverslag van de wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap van 31 januari 2025, het beeldmateriaal op pagina 17 in het dossier en de verklaringen van appellant.

Volgens de aanklager is geen sprake van willekeur in de vervolging. De aanklager erkent dat het beleid met betrekking tot het feit van het tonen van een spandoek met de tekst “KNVB Maffia” niet helemaal eenduidig vast te stellen is, maar dat dit mede voortkomt uit het opportuniteitsbeginsel. Per zaak wordt gekeken naar de effectiviteit van een straf. Dit kan ertoe leiden dat zaken afhankelijk van de omstandigheden van het geval soms worden geseponeerd en in andere gevallen wel een boete wordt opgelegd. Dat wil echter niet zeggen dat daarmee sprake is van willekeur.

Verder stelt de aanklager dat het tonen van het spandoek met de tekst “KNVB Maffia” de belangen van de KNVB schaadt nu de KNVB wordt geassocieerd met de maffia. De KNVB is er in bredere zin voor om de normen en waarden in het betaald voetbal en in de voetbalsport te bewaken en handhaven. De associatie met de term maffia leidt tot reputatieschade en imagoschade van de KNVB. De door appellant aangehaalde uitspraak van het Court of Arbitration for Sport (hierna: CAS)¹ acht de aanklager niet relevant nu de context en de toetssteen van die zaak wezenlijk verschillen van de onderhavige zaak. In de onderhavige zaak gaat het om herhaaldelijke vertoningen (en in totaal langdurig van aard) van het spandoek in een grimmige sfeer, met provocerend gedrag en beledigingen richting stewards waarbij stewards ook niet durfden in te grijpen uit angst voor het geweld. Daarnaast speelt het verleden van appellant ook een rol. Het is niet de eerste keer dat dergelijk gedrag door aanhang van appellant zich voordoet. Er zit een patroon in het vertoonde gedrag met verschillende variaties en dat zegt volgens de aanklager iets over de bedoeling van de uiting. In onderhavige zaak geldt daarnaast een andere maatstaf dan het CAS heeft gehanteerd, namelijk of de uiting de belangen van de KNVB schaadt. Mede gelet op de negatieve associatie met de georganiseerde misdaad die de term maffia oproept, worden de belangen van de KNVB geschaad.

Verder brengt de aanklager naar voren dat het recht op vrijheid van meningsuiting niet absoluut is en dat dit recht ingeperkt kan worden. In dit geval is van een gerechtvaardigde inperking sprake gezien het gaat om uitingen van beledigende aard waarvan men niet kan stellen dat deze belangrijk zijn voor het maatschappelijk publieke debat. Het is een grievende tekst die de KNVB in diskrediet brengt en dat rechtvaardigt een inperking op het recht op de vrijheid van meningsuiting.

De aanklager handhaaft de eis in eerste aanleg en verzoekt de commissie van beroep aan appellant per overtreding een geldboete van € 2.500,- op te leggen, dus in totaal een geldboete van € 5.000,-.

¹ CAS 2024/A/10574

5. De beoordeling door de commissie van beroep

Appellant ontkent in beroep niet dat de feitelijke wanordelijkheden zoals ten laste gelegd zich hebben voorgedaan. Vastgesteld kan worden dat tijdens de wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap op 31 januari 2025 door supporters van appellant herhaaldelijk een spandoek is getoond met daarop de tekst “KNVB Maffia” alsmede dat er supporters op de hekken hebben gezeten.

Is sprake van willekeur in het vervolgingsbeleid van de aanklager?

De commissie van beroep volgt appellant niet in haar stelling dat er sprake is van willekeur in het vervolgingsbeleid van de aanklager omdat eerdere identieke zaken jegens haar zijn geseponeerd. Vooropgesteld dient te worden dat de aanklager op basis van artikel 9 en 10 van het RTBV een eigen verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot het al dan niet tuchtrechtelijk vervolgen van strafbaar handelen door - in dit geval - clubs en het daarbij afwegen van de in het geding zijnde belangen. Daardoor is slechts in uitzonderlijke gevallen plaats voor de vaststelling dat sprake is van willekeur in het vervolgingsbeleid van de aanklager. Niet aannemelijk is geworden dat een dergelijk uitzonderlijk geval zich hier voordoet. Het staat de aanklager vrij bij de beslissing tot het al dan niet tuchtrechtelijk vervolgen in geval van het tonen van een spandoek met dezelfde tekst, rekening te houden met de omstandigheden van het geval, bijvoorbeeld of tijdens de wedstrijd sprake is van een of meer andere vormen van wanordelijkheden. Het enkele feit dat de aanklager in het verleden zaken met betrekking tot eenzelfde spandoek jegens appellant heeft geseponeerd, en in onderhavige zaak wel besloten heeft om tuchtrechtelijke vervolging in te stellen, kan niet de conclusie dragen dat daarmee sprake is van willekeur. Daarbij wijst de commissie van beroep er nog op dat appellant herhaaldelijk is bestraft in verband met het niet innemen en/of toelaten dan wel het niet weghalen van spandoeken met dezelfde tekst.

Is sprake van schade van de belangen van de KNVB?

De tekst “KNVB Maffia” op het spandoek dat is getoond, dient volgens appellant uitgelegd te worden als kritische noot aan het adres van de KNVB - vanwege eerdere beslissingen die zij ten nadele van appellant heeft genomen - waarbij de bond wordt gezien als een besloten groep mensen die controle uitoefenen over het betaald voetbal en deze uiting in dit geval derhalve niet schadelijk is. Dit betoog van appellant slaagt naar het oordeel van de commissie van beroep niet. De term maffia verwijst naar algemeen spraakgebruik naar een georganiseerde criminele organisatie en het gedurende de wedstrijd herhaaldelijk en op verschillende momenten tonen van een spandoek met deze uiting, maakt dat niet alleen negatieve conclusies aan de KNVB worden verbonden maar tevens dat hij daarmee als organisatie in verband wordt gebracht met een criminele organisatie. Door een dergelijke associatie wordt de eer en goede naam van de KNVB aangetast en de kern van het vertrouwen in de KNVB en de organisatie van het betaald voetbal ondermijnd. Om die reden kan naar het oordeel van de commissie van beroep deze uiting in dit geval gezien worden als een uiting die de reputatie – en daarmee de belangen - van de KNVB en de sectie betaald voetbal schaadt.

Toepasselijkheid uitspraak CAS (CAS 2024/A/10574)

De stelling van appellant dat een recente uitspraak van het CAS in onderhavige zaak van toepassing is en dat in lijn met die uitspraak de term “KNVB Maffia” niet als beledigend en daarmee evenmin als beschadigend kan worden aangemerkt, volgt de commissie van beroep eveneens niet. De betreffende zaak van het CAS verschilt immers wezenlijk van die van onderhavige zaak. Bij het CAS ging het om de vraag of sprake was van schending van artikel 16 lid 2 sub e van de UEFA Disciplinary Regulations en de vraag of de korte, geïsoleerde en vluchtige voetbalkreet (“UEFA Maffia”) van de supporters gericht aan de UEFA onder de categorie provocerende berichten van aanstootgevende aard valt die supporters aanzetten tot gedragingen die de openbare orde en veiligheid in het stadion daadwerkelijk bedreigen. Naar het oordeel van de commissie van beroep betreft dit een ander (zwaarder) toetsingskader dan het toetsingskader dat in de onderhavige zaak wordt gehanteerd. Het verwijt dat appellant wordt gemaakt, ligt immers in het schaden van de belangen van de KNVB door het herhaaldelijk tijdens de wedstrijd tonen van het spandoek met de tekst “KNVB Maffia”.

Niet vastgesteld hoeft te worden dat er sprake is van een provocerende uiting waarmee supporters tot gedragingen worden aangezet die de openbare orde en veiligheid in het stadion daadwerkelijk bedreigen. Een vergelijking van beide zaken gaat naar het oordeel van de commissie van beroep reeds om die reden niet op.

Het recht op vrijheid van meningsuiting versus sanctionering

Appellant stelt zich verder op het standpunt dat het spandoek met de tekst “KNVB Maffia” onder de vrijheid van meningsuiting valt en daarom niet strafbaar is. De commissie van beroep deelt ook dit standpunt van appellant niet. Vooropgesteld dient te worden dat uitingen van supporters door middel van spandoeken onder het beschermde recht op vrijheid van meningsuiting vallen, ook als deze “shock, disturb or offend”. Dit recht is echter niet absoluut en kan beperkt worden door sanctionering als dit noodzakelijk is in een democratische samenleving, onder andere in het belang van de bescherming van de goede naam van anderen. In de onderhavige zaak gaat het in de kern om een afweging tussen het recht op vrijheid van meningsuiting enerzijds en het recht van de KNVB om niet in zijn gerechtvaardigde belangen geschaad te worden anderzijds. De aard en ernst van de woorden op het spandoek tasten naar het oordeel van de commissie van beroep - zoals hierboven ook uiteengezet - zonder meer de eer en goede naam aan van de KNVB en de sectie betaald voetbal, en kunnen een negatief effect hebben op het vertrouwen in de KNVB en de organisatie van het betaald voetbal. Het herhaaldelijk en minutenlang tonen van het spandoek is onnodig grievend. Naar het oordeel van de commissie van beroep worden de belangen van de KNVB en de sectie betaald voetbal hierdoor dusdanig geschaad dat een inperking op het recht van vrijheid van meningsuiting door middel van tuchtrechtelijke sanctionering conform het bepaalde in het RTBV gerechtvaardigd is.

Gelet op al het voorgaande oordeelt de commissie van beroep dat de ten laste gelegde feiten tuchtrechtelijk strafbaar zijn.

Appellant is in beroep niet opgekomen tegen het oordeel van de tuchtcommissie dat zij zich niet kan disculperen wat betreft de ten laste gelegde wanordelijkheden die haar aanhang heeft veroorzaakt.

6. De bewezenverklaring

De commissie van beroep acht bewezen dat appellant zich schuldig heeft gemaakt aan overtreding van artikel 19 juncto artikel 20, lid 2, sub a van het RTBV voor wanordelijkheden door de aanhang van appellant tijdens de wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap op 31 januari 2025, te weten (sub a) het op hekken zitten en het niet opvolgen van instructies van het veiligheidspersoneel en (sub b) het niet innemen en/of toelaten dan wel het niet (laten) weghalen van een spandoek met de kwetsende tekst “KNVB Maffia”, welk spandoek in het uitvak zichtbaar was.

De bewezenverklaring steunt op de in het navolgende kort aangeduide bewijsmiddelen:

- het wedstrijdverslag met datum 31 januari 2025 van de op 31 januari 2025 gespeelde wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap;
- de auditrapportage van de op 31 januari 2025 gespeelde wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap;
- de zich in het dossier bevindende foto's van de op 31 januari 2025 gespeelde wedstrijd FC Dordrecht – De Graafschap;
- de schriftelijke en mondelinge ter zitting bij de tuchtcommissie en commissie van beroep afgelegde verklaringen van appellant.



7. De kwalificatie

Het bewezenverklarde levert op een overtreding van artikel 19 juncto artikel 20, lid 2, sub a van het RTBV.

8. De strafoplegging

Bij het bepalen van de straf heeft de commissie van beroep rekening gehouden met de aard en ernst van de overtreding, hetgeen bij de behandeling ter zitting naar voren is gekomen alsmede de strafkaart van appellant.

Appellant heeft ten aanzien van het feit dat supporters op de hekken hebben gezeten, bepleit dat zij wel de nodige maatregelen heeft getroffen en het veiligheidsrisico beperkt was zodat de straf die is opgelegd voor dit feit gematigd dient te worden. De tuchtcommissie verwijt appellant in dit verband dat zij na afloop van de wedstrijd geen enkele supporter die op de hekken heeft gezeten, heeft geïdentificeerd. De tuchtcommissie heeft daarnaast bij de strafoplegging de strafkaart van appellant in ogenschouw genomen. De commissie van beroep onderschrijft dit oordeel van de tuchtcommissie. Appellant had, ook gelet op haar strafverleden met betrekking tot wanordelijkheden, meer inspanningen kunnen en moeten verrichten om na afloop van de wedstrijd personen te identificeren. Namens appellant is niet aangevoerd dat zij enige inspanningen heeft verricht met betrekking tot het identificeren van deze personen, terwijl deze personen tijdens de wedstrijd door de veiligheidscoördinator zijn aangesproken op hun gedrag en op foto's die zich in het dossier bevinden goed zichtbaar zijn. Het beroep van appellant op strafmatiging vanwege het nemen van voldoende maatregelen slaagt gelet op het voorgaande niet.

Bij het bepalen van de straf heeft de commissie van beroep evenwel laten meewegen dat appellant in de periode na de betreffende wedstrijd op 31 januari 2025 met een nieuw algemeen directeur werkt aan een koerswijziging ten aanzien van de veiligheidsorganisatie en de aanpak van wanordelijkheden. De commissie van beroep weegt in dat verband mee dat appellant in het kader daarvan al wijzigingen heeft doorgevoerd, waaronder het in samenspraak met de KNVB opstellen van gedragsregels, het implementeren van een gedragscommissie en het intensief aanhalen van contacten met de supportersverenigingen. Daarnaast is de commissie van beroep ter zitting ook gebleken dat binnen de supportersgroeperingen van appellant recent relevante veranderingen hebben plaatsgevonden en appellant er blijk van heeft gegeven actief bezig te zijn met het bewerkstelligen van een vruchtbare samenwerking met de (nieuw te ontstane) supportersgroeperingen waarbij de aanpak van wanordelijkheden nadrukkelijk onderwerp is van de gesprekken. Appellant heeft er tijdens de zitting blijk van gegeven dat zij er voldoende van doordrongen is dat ze nog stappen dient te zetten voor wat betreft de aanpak van wanordelijkheden.

Gelet op de voornoemde omstandigheden, ziet de commissie van beroep aanleiding om een andere straf op te leggen dan de tuchtcommissie heeft gedaan, in die zin dat zij naast een geldboete voor het onder sub b ten laste gelegde feit (spandoek) een straf in de vorm van een (verplicht) plan van aanpak gericht op wanordelijkheden oplegt voor het onder sub a ten laste gelegde feit (zitten op hekken). Voorgaande straf acht de commissie van beroep gelet op de gebleken inspanningen die appellant tot op heden heeft geleverd met betrekking tot haar veiligheidsorganisatie een effectievere bestraffing. Ter zitting heeft de aanklager desgevraagd kenbaar gemaakt dat hij geen bezwaar heeft tegen het opleggen van een plan van aanpak, terwijl namens de appellant is opgemerkt dat al in overleg met de KNVB maatregelen worden getroffen in het kader van een plan van aanpak. De commissie van beroep heeft dit in de strafoplegging betrokken. Hiermee is het aan appellant om de aanpak op het gebied van veiligheid verder te doen slagen.



9. De beslissing

De commissie van beroep vernietigt de beslissing van de tuchtcommissie.

Bewezen wordt verklaard hetgeen onder 6. is vermeld.

Het bewezenverklaarde is strafbaar zoals onder 7. is omschreven.

Appellant is ter zake van de eerder vermelde overtredingen strafbaar.

De commissie van beroep veroordeelt appellant tot:

- het opstellen van een plan van aanpak gericht op het voorkomen van wanordelijkheden als bedoeld in de artikelen 21 lid 1 onder b jo. 25A RTBV ten aanzien van het onder sub a ten laste gelegde;
- een geldboete van € 2.500,- ten aanzien van het onder sub b ten laste gelegde.

Genoemd plan van aanpak dient binnen zes weken na het versturen van deze uitspraak (uiterlijk 9 oktober 2025) te zijn ingediend bij het bestuur betaald voetbal, en genoemd plan dient vervolgens na bekrachtiging door het bestuur betaald voetbal te worden uitgevoerd.

De kosten van de mondelinge behandeling worden ten laste gebracht van appellant, in beroep begroot op € 450,-.

Aldus beslist op 22 juli 2025 door mr. [REDACTED] voorzitter, drs. [REDACTED] en mr. [REDACTED], leden, bijgestaan door mr. [REDACTED], secretaris.