

TUCHTCOMMISSIE BETAALD VOETBAL
KONINKLIJKE NEDERLANDSE VOETBALBOND

1. Het verloop van de procedure

Per e-mailbericht van 4 december 2025 is De Graafschap in staat van beschuldiging gesteld op grond van artikel 13 van het Reglement voor het toernooi om de Eurojackpot KNVB Beker seizoen 2025/2026 juncto artikel 19 juncto artikel 20, lid 2, sub a van het Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal, ('RTBV'), voor wanordelijkheden door de aanhang van De Graafschap ter gelegenheid van de op 28 oktober 2025 gespeelde wedstrijd GVVV - De Graafschap, te weten het afsteken van vuurwerk.

De aanklager betaald voetbal, ('de aanklager'), heeft De Graafschap een schikkingsvoorstel gedaan, inhoudende de navolgende straf met ingang van 10 december 2025. Mede gelet op de aard en ernst van het strafbare feit en rekening houdend met de strafkaart, waarop aantekeningen met betrekking tot het onder andere afsteken van vuurwerk bij uitwedstrijden staan van 3 mei 2024, 20 augustus 2024, 10 april 2025, 11 september 2025 en 19 september 2025:

- Een geldboete van € 5.000,-;
- Opschorting van het recht van De Graafschap tot het verkrijgen van toegangskaarten voor de eerstvolgende uitwedstrijd van 1^e elftal van uw club in de competitie, bekercompetitie of play-offs van de KNVB vier weken na 10 december 2025.

Het schikkingsvoorstel is door De Graafschap niet geaccepteerd waarna de zaak aan de tuchtcommissie betaald voetbal, ('de tuchtcommissie'), is voorgelegd.

De tuchtcommissie heeft in aanwezigheid van de aanklager de tuchtzaak mondeling behandeld op donderdag 15 januari 2025. Zij heeft bij die gelegenheid De Graafschap gehoord, vertegenwoordigd door de heer M. Bogers, algemeen directeur, en de heer H. Gejas, veiligheidscoördinator.

2. Standpunt en vordering van de aanklager

De aanklager is op grond van de stukken in het dossier, waaronder het wedstrijdverslag, de foto's en de schriftelijke reactie van De Graafschap, van oordeel dat het aan De Graafschap tenlastegelegde bewezen dient te worden geacht.

Disculpatielat

Volgens de aanklager is het de vraag of De Graafschap zich kan disculperen. Het is vaste rechtspraak van de tuchtcommissie en de commissie van beroep betaald voetbal ('commissie van beroep'), dat strenge eisen worden gesteld aan de club om de aansprakelijkheid voor het gedrag van haar supporters niet verloren te laten gaan. De lat om zich te kunnen disculperen ligt hoog, gezien artikel 20 RTBV.

Artikel 20 RTBV bepaalt dat een betaald voetbalorganisatie risicoaansprakelijk is voor wanordelijkheden door haar aanhang. Disculpatie is slechts mogelijk indien aannemelijk wordt gemaakt dat vóór, tijdens en na de wedstrijd maatregelen zijn getroffen van zodanig stringente en verstrekkende aard dat misdragingen praktisch uitgesloten waren. Uit vaste jurisprudentie volgt dat bij eerdere ineffectieve maatregelen opschaling vereist is en dat bij recidive extra waakzaamheid geboden is.

De Graafschap is eerder voor wanordelijkheden betreffende het afsteken van vuurwerk tijdens de thuiswedstrijden op 3 mei 2024, 20 augustus 2024, 10 april 2025, 11 september 2025 en 19 september 2025 veroordeeld. Het huidige verwijt betreft wederom het afsteken van vuurwerk in een uitwedstrijd.

Volgens de aanklager staat niet ter discussie dat een groot spandoek een belangrijke rol heeft gespeeld bij het afsteken van het vuurwerk. Het is volgens de aanklager vaste rechtspraak van de tuchtcommissie dat het gebruik van vlaggen en spandoeken door supporters een aanzienlijk risico vormt voor een club, omdat vlaggen en spandoeken regelmatig worden ingezet om voorbereidende handelingen te verrichten voor het afsteken van vuurwerk en dit gebruik zowel de identificatie van personen bemoeilijkt, als ook kan leiden tot gevaarlijke situaties. Zoals de tuchtcommissie vaker in soortgelijke zaken heeft geoordeeld en benadrukt, stelt de tuchtcommissie volgens de aanklager dat de meerwaarde van vlaggen en doeken voor de sfeer niet opweegt tegen de risico's van het heimelijk proberen vuurwerk het stadion binnen te brengen respectievelijk vuurwerk af te steken. De tuchtcommissie oordeelde onlangs nog op soortgelijke wijze in de tuchtzaak tegen NEC (d.d. 6 november 2025).

Van het door De Graafschap treffen van steeds strengere maatregelen is volgens de aanklager op het gebied van het voorkomen van vuurwerk niet gebleken. Van een situatie dat De Graafschap zich kan disculperen ten aanzien van het vuurwerk, is gelet op het voorgaande geen sprake.

Strafmaatoverweging

Volgens de aanklager is het, met het oog op de veiligheid van supporters en spelers, essentieel om het afsteken van vuurwerk in stadions te bestrijden. Het is volgens de aanklager teleurstellend dat De Graafschap opnieuw voor de tuchtcommissie moet verschijnen, zeker omdat in de vorige tuchtzaak door de aanklager al is meegedacht over passende maatregelen en ondersteuning. Dit is inmiddels de zesde keer in twee jaar dat bij een uitwedstrijd vuurwerk wordt afgestoken. De aanklager ziet daarom geen aanleiding om van het schikkingsvoorstel af te wijken en handhaaft de strafeis, namelijk de omzetting van de eerder aan De Graafschap opgelegde voorwaardelijke straf, het spelen van een uitwedstrijd zonder publiek, en een geldboete van €5.000,-.

3. Verweer van en namens De Graafschap

De Graafschap erkent dat haar aanhang vuurwerk heeft afgestoken. Echter, De Graafschap is primair van mening dat zij dient te worden vrijgesproken van het tenlastegelegde, omdat zij zich kan disculperen ten aanzien van de wanordelijkheden. De Graafschap stelt dat zij voldoende maatregelen heeft genomen voorafgaand, tijdens en na de wedstrijd. Daarnaast stelt De Graafschap dat de straf die door de aanklager is voorgesteld niet op zijn plaats is, gelet op alle maatregelen die zij in het kader van de wedstrijd heeft getroffen.

Tijdens de opkomst van de spelers is achter het doel vuurwerk afgestoken achter een groot spandoek. Dit spandoek was vooraf expliciet beoordeeld en toegestaan. De supporters reisden via een bus-/autocombi; alle bussen en busreizigers zijn voor vertrek gecontroleerd en voorzien van beveiliging. Het controleren van automobilisten was feitelijk onmogelijk. De Graafschap heeft vooraf duidelijk gecommuniceerd dat vuurwerk verboden was.

Bij aankomst in Veenendaal zijn alle supporters gefouilleerd door de beveiliging van GVVV, ondersteund door beveiligers van De Graafschap. Er zijn geen verboden voorwerpen aangetroffen en GVVV complimenteerde de supporters voor hun medewerking en gedrag. Het gebied achter het doel had een open structuur. Daardoor kon vuurwerk in theorie vooraf op die locatie worden achtergelaten. Een vooraf uitgevoerde schouw leverde echter geen bijzonderheden op. Tijdens de opkomst ontstond veel rook, waardoor beveiligers niet konden zien wie het vuurwerk afstak. Ook camerabeelden bieden geen mogelijkheid tot identificatie. Na de wedstrijd heeft De Graafschap zich publiekelijk gedistantieerd van het vuurwerkgebruik en dit duidelijk richting de achterban uitgesproken.

De Graafschap stelt dat zij alle redelijke en uitvoerbare maatregelen heeft genomen: controles, fouilleringen, beveiliging, schouw en heldere communicatie. Door de open terreinstructuur konden bepaalde risico's objectief niet volledig worden uitgesloten. Er is volgens De Graafschap geen sprake van nalatigheid of verwijtbaar handelen.

Met betrekking tot de strafeis heeft De Graafschap geen bezwaar tegen uitvoering van de voorwaardelijke straf. De club heeft wél bezwaar tegen de geldboete, omdat dergelijke boetes niet aantoonbaar bijdragen aan veiligheid en middelen onttrekken die juist moeten worden ingezet voor veiligheidsverbetering.

4. Aanvullende reacties

De aanklager

De aanklager erkent dat De Graafschap haar veiligheidsorganisatie verbetert, maar wijst erop dat tijdens deze wedstrijd opnieuw een incident heeft plaatsgevonden. Volgens de aanklager had De Graafschap, juist vanwege de moeilijk te controleren situatie achter het doel, het grote spandoek niet mogen toestaan. Het toelaten van dergelijke spandoeken brengt volgens de aanklager een tuchtrechtelijk risico met zich mee: wanneer een club deze toestaat, kan zij niet stellen dat alle noodzakelijke maatregelen zijn getroffen. De aanklager acht daarom, naast de omzetting van de voorwaardelijke straf, een aanvullende geldboete passend.

De Graafschap

De Graafschap betoogt dat het spandoek geen enkele rol heeft gespeeld bij het afsteken van het vuurwerk en daarom tuchtrechtelijk niet relevant is. De club stelt dat zij alle redelijkerwijs te nemen veiligheidsmaatregelen heeft getroffen. De Graafschap acht een geldboete van € 5.000,- disproportioneel en stelt dat een dergelijke straf niet bijdraagt aan de veiligheid, maar middelen wegneemt die juist voor veiligheidsverbetering nodig zijn.

5. Bewezenverklaring

De tuchtcommissie acht het tenlastegelegde bewezen. De bewezenverklaring steunt op de navolgende bewijsmiddelen:

- Het wedstrijdverslag van 28 oktober 2025;
- Het verweer van De Graafschap op zitting.

6. Het oordeel van de tuchtcommissie

Disculpatielat

De tuchtcommissie stelt vast dat in deze zaak sprake is geweest van wanordelijkheden in de zin van het RTBV, hetgeen ook niet door De Graafschap wordt betwist. Vervolgens zal de tuchtcommissie op basis van de tenlastelegging moeten oordelen of De Graafschap zich met succes kan beroepen op disculpatie. De tuchtcommissie beantwoordt deze vraag ontkennend.

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 tuchtcommissie dient op grond van het disculpatie criterium – in tuchtrechtelijke zin – te oordelen of de club voor, tijdens én na de wedstrijd dusdanig verstreckende en stringente maatregelen heeft genomen dat de kans dat haar aanhang zich zou misdragen te verwaarlozen was. Dit betreft een cumulatief criterium en het niet behalen van dit criterium kan leiden tot een bewezenverklaring van het aan de club ten laste gelegde.

De tuchtcommissie oordeelt dat voor en tijdens de wedstrijd De Graafschap hieraan heeft voldaan. Met betrekking tot de maatregelen na de wedstrijd, haalt De Graafschap de disculpatielat niet. De tuchtcommissie overweegt hieromtrent het volgende.

Identificatie en bestraffing van daders

Het feit dat De Graafschap naar aanleiding van het afsteken van het vuurwerk – na afloop van de wedstrijd – geen enkele persoon heeft kunnen identificeren en een stadionverbod heeft kunnen opleggen, is naar het oordeel van de tuchtcommissie, onvoldoende en daarmee tuchtrechtelijke verwijtbaar. De tuchtcommissie is er niet van overtuigd dat De Graafschap – ondanks het gebrek aan kwalitatief goede camerabeelden – alle mogelijke maatregelen heeft getroffen om daders te identificeren. Waarom de beveiligers van De Graafschap niet visueel hebben kunnen waarnemen wie vuurwerk afstak, ook nadat de rook van het vuurwerk was weggetrokken, is zowel in het dossier als op zitting door De Graafschap niet dan wel onvoldoende gemotiveerd. Hoewel de tuchtcommissie kan begrijpen dat het voor de beveiligers van De Graafschap niet mogelijk was om direct in te grijpen zodra vuurwerk werd afgestoken, had De Graafschap aan de hand van eventuele rapportages

van de beveiligers kunnen achterhalen – althans daartoe een poging kunnen ondernemen – welke personen zich schuldig hebben gemaakt aan het afsteken van vuurwerk. Zo had De Graafschap bijvoorbeeld op basis van eigen waarnemingen van de stewards een aantal personen kunnen uitnodigen voor een verhoor. Aan de hand van deze verhoren had De Graafschap dan kunnen achterhalen, althans daartoe een poging kunnen ondernemen, welke personen zich schuldig hebben gemaakt aan het afsteken van vuurwerk.

Op basis van het bovenstaande is de tuchtcommissie van mening dat De Graafschap in de gegeven omstandigheden na de wedstrijd onvoldoende maatregelen heeft genomen om de daders op te sporen. De tuchtcommissie komt tot het oordeel dat De Graafschap op grond van de stukken in het dossier en hetgeen op zitting is aangevoerd zich schuldig heeft gemaakt aan het ten laste gelegde.

Strafmaat

Bij de strafoplegging betreft de tuchtcommissie alle relevante feiten en omstandigheden, waaronder de strafkaart van De Graafschap en hetgeen uit het dossier en ter zitting naar voren is gekomen. De tuchtcommissie stelt vast dat De Graafschap voor en tijdens de wedstrijd voldoende maatregelen heeft getroffen, maar dat de club ná de wedstrijd tuchtrechtelijk verwijtbaar heeft gehandeld.

Hoewel de strafkaart niet in het voordeel van De Graafschap spreekt, heeft de club – zoals door de aanklager is erkend – overtuigend uiteengezet dat de veiligheidsorganisatie is verbeterd. Dit wordt ondersteund door het feit dat dit het eerste incident van het seizoen betreft. De tuchtcommissie volgt echter het standpunt van de aanklager dat De Graafschap, als recidivist, in dit geval na de wedstrijd strengere en effectievere maatregelen had moeten treffen, mede gezien de aanzienlijke hoeveelheid vuurwerk die is afgestoken. Een straf is naar het oordeel van de tuchtcommissie derhalve geboden.

Over de vraag welke straf passend is, ziet de tuchtcommissie, in het voordeel van De Graafschap, aanleiding om ten aanzien van de geldboete deels van de strafeis van de aanklager af te wijken. Daarbij wordt betrokken dat het, gelet op het open terrein achter het doel en daarmee de significante beperking ten aanzien van de beheersbaarheid, voor De Graafschap niet mogelijk was om in tuchtrechtelijke zin aanvullende maatregelen te nemen. Tevens oordeelt de tuchtcommissie dat het toestaan van het spandoek in deze situatie niet kan worden aangemerkt als tuchtrechtelijk verwijtbaar nu het spandoek – mede door de omvang – niet is gebruikt om identificatie van de supporters te belemmeren.

De tuchtcommissie acht op basis van het voorgaande de navolgende straf passend en geboden.

7. De kwalificatie

Het bewezenverklarde levert een overtreding van artikel 13 van het Reglement voor het toernooi om de Eurojackpot KNVB Beker seizoen 2025/2026 juncto artikel 19 juncto artikel 20, lid 2, sub a RTBV op.

8. De beslissing

Bewezen wordt verklaard hetgeen onder 5. is vermeld. Het bewezenverklarde is strafbaar, zoals onder 7. omschreven. De Graafschap is ten aanzien van de overtreding ook strafbaar.

De Graafschap wordt veroordeeld tot:

- Een geldboete van €5.000,-, waarvan €2.500,- voorwaardelijk met een proeftijd van (2) twee jaar;
- Opschorting van het recht van De Graafschap tot het verkrijgen van toegangskaarten voor de eerstvolgende uitwedstrijd van het eerste elftal van De Graafschap in de competitie, bekercompetitie of play-offs van de KNVB na 31 januari 2026.

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

Aldus beslist op 29 januari 2026 door mevrouw mr. R.M. Tamminga, voorzitter, de heer mr. N. J. Batelaan en de heer R. Roelofs, leden, bijgestaan door de heer mr. M. Faouzi, secretaris.