

2014

Vrije Universiteit  
Amsterdam,  
Rechtsgeleerdheid;  
Privaatrecht.

Bart Achterhof  
12-08-2014

Scriptiebegeleiding:  
Prof. mr. M. Olfers  
Mr. A. Wilken

# [AANSPRAKELIJKHEID VOOR GEDRAG VAN DERDEN IN HET BETAALDE VOETBAL]

*Kunnen BVO's aansprakelijk worden gehouden voor het gedrag van hun supporters?*

## Voorwoord

Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de Master Rechtsgeleerdheid, afstudeerrichting Privaatrecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam. Na afronding van mijn bachelor Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit van Groningen is een zoektocht naar de voor mij meest geschikte master begonnen. Na enkele jaren ervaring te hebben opgedaan in besturen en commissies in de studentensport, heb ik de keus gemaakt om de master Rechtsgeleerdheid met als afstudeerrichting Privaatrecht te gaan volgen aan de Vrije Universiteit. Deze keus werd met name ingegeven door het feit dat binnen deze master de mogelijkheid bestaat om vakken te volgen welke verband hebben met het sportrecht.

Geregeld halen wanordelijkheden rondom de Nederlandse voetbalstadions het nieuws. In veel gevallen leiden de wanordelijkheden er toe dat de betrokken clubs worden veroordeeld door de KNVB of de UEFA. Deze gang van zaken heeft bij mij de vraag doen ontstaan of één en ander ook mogelijk is in een civiele procedure. Naar aanleiding van deze vraag heb ik eerst de tuchtrechtelijke jurisprudentie en regelgeving van de KNVB geanalyseerd. Deze analyse maakt een aanzienlijk onderdeel uit van deze scriptie omdat een tuchtrechtelijke beoordeling mogelijk gevolgen heeft voor civielrechtelijke zaak. Na deze analyse ben ik ingegaan op de toezichthoudende rol van een voetbalclub en haar mogelijke civielrechtelijke aansprakelijkheid voor het wangedrag van de haar supporters.

Uiteraard had ik de opleiding, en deze scriptie in het bijzonder, niet af kunnen ronden zonder de steun en het vertrouwen van vrienden en familie. In het bijzonder wil ik Renske bedanken voor haar geduld. Tot slot wil ik mijn scriptiebegeleider prof. mr. dr. M. Olfers hartelijk danken voor de prettige samenwerking en de heldere feedback. Ondanks haar geringe aanstelling aan de Vrije Universiteit, is zij geregeld bereid geweest om van gedachten te wisselen over deze scriptie.

Bart Achterhof

Utrecht, augustus 2014

## Inhoudsopgave

<b>Afkortingen</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 2 Baas in (en buiten) eigen huis?</b>	<b>6</b>
2.1. Inleiding	6
2.2. Toepasselijkheid KNVB Standaardvoorwaarden	6
2.3. De reikwijdte van het arenarecht	8
2.4. Conclusie	10
<b>Hoofdstuk 3 Tuchtrechtelijke sancties; de interne oplossing</b>	<b>12</b>
3.1. Inleiding	12
3.2. Regelgeving en jurisprudentie	12
3.2.1. Toepasselijke regelgeving	13
3.2.2. Jurisprudentie	14
3.3. Civielrechtelijke toetsing	15
3.4. Conclusie	17
<b>Hoofdstuk 4 Via de civielrechtelijke weg</b>	<b>19</b>
4.1. Inleiding	19
4.2. De autonomie van de sportwereld	19
4.3. De club en haar toezichhoudende taak	21
4.3.1. Wat is toezicht?	23
4.3.2. Club als toezichthouder	23
4.4. Onrechtmatig handelen van de club	24
4.4.1. Verplichtingen die voortvloeien uit een speciale relatie	25
4.4.2. Schade, causaal verband en relativiteit	28
4.5. Conclusie	30
<b>Hoofdstuk 5 Samenvattende analyse</b>	<b>32</b>
<b>Literatuur</b>	<b>34</b>
<b>Jurisprudentie</b>	<b>36</b>

## Afkortingen

AA	Ars Aequi
Art.	Artikel
BVO	Betaald Voetbal Organisatie
BW	Burgerlijk Wetboek
CAS	Court of Arbitration for Sport
CIV	Centraal Informatiepunt Voetbalvandalisme
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad
ISLJ	International Sports Law Journal
KNVB	Koninklijke Nederlandse Voetbal Bond
m.nt.	met noot
MvV	Maandblad voor Vermogensrecht
nr.	nummer
p.	pagina
Par.	paragraaf
Pres. Rb.	President van de Rechtbank
r.o.	Rechtsoverweging
Rb	Rechtbank
RHO	Reglement voor de Handel en de Optiebeurs
RTBV	Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal
Stcrt	Staatscourant
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
WPNR	Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie

## Hoofdstuk 1

## Inleiding

'Voetbal is oorlog' zo zou Rinus Michiels ooit hebben gezegd.<sup>1</sup> Ook al werd hiermee bedoeld op het voetbalspel an sich, tegenwoordig lijkt het voetbal niet meer zonder geweld en wanordelijkheden te kunnen. Neem bijvoorbeeld de recent gespeelde wedstrijd tussen FC Groningen en Feijenoord waarbij het de aanhang van de Rotterdamse club gelukt is om kaarten te bemachtigen voor het vak voor gezinnen. De ongeregeldheden die hierdoor zijn ontstaan, hebben geleid tot angstige momenten voor enkele jonge Groningse supporters. Hebben de verantwoordelijken bij FC Groningen onvoldoende maatregelen genomen om dit te voorkomen? Als het antwoord op de vraag positief is, zal dit mogelijk kunnen leiden tot aansprakelijkstelling van de club voor de eventueel geleden schade.

Geregeld maken bezoekers van voetbal evenementen zich schuldig aan wangedrag binnen en buiten de Nederlandse voetbalstadions. Ondanks het feit dat er veel te zeggen en schrijven is over voetbal gerelateerd wangedrag in het algemeen, staan de wanordelijkheden in het Nederlandse betaalde voetbal centraal in deze scriptie. Omdat voetbalvandalisme en – geweld geen juridisch begrippen zijn, is het van belang om vast te stellen wat hier onder wordt verstaan. In het kader van deze scriptie wordt definitie van het CIV als uitgangspunt genomen.

*'Gedragingen van personen, alleen of in groepen, in relatie tot een in Nederland of in het buitenland gespeelde voetbalwedstrijd waarbij één club uit het betaalde voetbal of het nationale elftal is betrokken, die te maken hebben met verstoring van de openbare orde/veiligheid en/of het plegen van strafbare feiten met betrekking tot die wedstrijd in en rond het stadion, dan wel gepleegd tijdens het gaan naar en van deze wedstrijd.'*<sup>2</sup>

In deze scriptie staat de mogelijke civielrechtelijke aansprakelijkheid van de betaald voetbalorganisaties (BVO's) voor deze gedragingen centraal. Aan de hand van literatuur- en jurisprudentieonderzoek zal deze mogelijkheid worden onderzocht. Dit onderzoek zal leiden tot een antwoord op de volgende vraag:

*Kan een BVO civielrechtelijk aansprakelijk worden gehouden voor de geleden schade welke het gevolg is van het handelen van haar supporters?*

Om tot een antwoord op deze vraag te komen, dient het bereik van deze scriptie af te worden gebakend. Dit gebeurt door in *hoofdstuk 2* de reikwijdte te behandelen waarbinnen BVO's gezag hebben en verantwoordelijkheid dragen voor gedragingen van anderen. In het bijzonder gaat het om de vragen voor wiens gedragingen BVO's verantwoordelijk kunnen worden gehouden en hoever de ruimte reikt waarin zij aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de gevolgen van deze gedragingen. Deze reikwijdte wordt vastgesteld aan de hand van twee grondslagen, dit zijn de KNVB Standaardvoorwaarden (verder: Voorwaarden) en het huisrecht van de BVO. De Voorwaarden zijn van toepassing op de relatie tussen de BVO en de supporters die een wedstrijd bezoeken waarvoor zij een toegangkaart hebben gekocht. Daarnaast hebben BVO's verschillende rechten en plichten op grond van hun huisrecht, in de voetbalsport kan men spreken van arenarecht. Wanneer de reikwijdte van het gezag en de verantwoordelijkheid van de BVO is vast komen te staan, zal worden gekeken onder welke voorwaarden zij tuchtrechtelijke sancties opgelegd kunnen krijgen door organen van de KNVB.

In gevallen die zich voordoen binnen het betaald voetbal zal men in eerste instantie kijken naar de tuchtrechtelijke sancties. Het sporttuchtrecht is een privaatrechtelijk instrument, er is geen sprake van wettelijk tuchtrecht. Wanneer supporters zich schuldig maken aan misdrijvingen in of rondom

---

<sup>1</sup> De aan Michiels toegeschreven uitspraak lijkt te zijn bedacht door een journalist. Zie o.a. <http://www.geschiedenis24.nl/nieuws/2008/april/Voetbal-is-oorlog.html>.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Van Netburg 2005.

het voetbalstadion, zullen niet zij maar de clubs hiervoor tuchtrechtelijk worden gesanctioneerd.<sup>3</sup> In *hoofdstuk 3* wordt de huidige KNVB-regelgeving beschreven, die van toepassing is op dergelijke situaties. Daarnaast zal aan de hand van de jurisprudentie van de tuchtrechtelijke organen van de KNVB worden gezien onder welke omstandigheden een BVO verantwoordelijk is voor het wangedrag van haar supporters.

De behandeling van de interne regelgeving en rechtspraak van de KNVB is in het kader van deze scriptie van belang omdat beiden in een civiele procedure een rol kunnen spelen bij de vaststelling van de onrechtmatigheid van de gedragingen van BVO's. Naast een eventuele tuchtrechtelijke veroordeling bestaat namelijk ook de mogelijkheid dat BVO's civielrechtelijk aansprakelijk worden gehouden voor de door het wangedrag van derden ontstane schade.<sup>4</sup> Wanneer deze mogelijkheid zich voordoet, wordt besproken in *hoofdstuk 4*. Daar wordt ingegaan op de rol van toezichthouder die een BVO vervult rondom voetbalevenementen. In het geval een BVO daadwerkelijk wordt beschouwd als een toezichthouder kan niet-ingrijpen bij wangedrag onrechtmatig zijn. Aangezien er weinig rechtspraak bestaat over de mogelijkheid om een BVO civielrechtelijk aan te spreken op het niet-ingrijpen tegen het wangedrag van haar supporters worden er vergelijkingen gemaakt met andere toezichthoudende instanties.

*Hoofdstuk 5* biedt ruimte voor de samenvattende analyse. Deze zal leiden tot een antwoord op de onderzoeksvraag van deze scriptie.

---

<sup>3</sup> Olfers en De Andrade 2012, p. 7-8.

<sup>4</sup> Nij Bijvank 2012, p. 17.

## Hoofdstuk 2 Baas in (en buiten) eigen huis?

### 2.1. Inleiding

Er zijn verschillende mogelijke maatregelen tegen wanordelijkheden rondom wedstrijden in het betaalde voetbal. Het opleggen van een stadionverbod is één van de mogelijke maatregelen die (herhaling van) de wanordelijkheden tegen moeten gaan. Hierbij kan het gaan om het strafrechtelijke of civielrechtelijke stadionverbod. Het strafrechtelijke stadionverbod kan door de strafrechter worden opgelegd als er sprake is van ernstig voetbalgeweld of wanneer een voetbalvandaal reeds eerder is veroordeeld. Aangezien in deze scriptie de civielrechtelijke aansprakelijkheid van BVO's centraal staat, zal op de strafrechtelijke mogelijkheid niet verder worden ingegaan. De Voorwaarden zijn van toepassing op de verhouding tussen de BVO en de bezoekers van een voetbalevenement. Omdat de wanordelijkheden rondom wedstrijden in het betaalde voetbal onderwerp van discussie zijn, wordt gekeken naar deze Voorwaarden die door de KNVB zijn opgesteld om een ordelijk en veilig verloop van voetbalevenementen te bewerkstelligen. Bij het opstellen hiervan heeft men als uitgangspunt genomen dat iedereen die betrokken is bij de voetbalsport in Nederland er belang bij heeft dat de voetbalevenementen ordelijk en veilig verlopen.<sup>5</sup> De Voorwaarden bieden de betrokken BVO en de KNVB de mogelijkheid om een lokaal dan wel landelijk stadionverbod op te leggen.

Zoals eerder is aangegeven, kan naast strafbare feiten die worden gepleegd binnen het stadion ook een buiten het stadion gepleegd strafbaar feit onder de noemer van voetbalvandalisme vallen. Het OM hanteert een aantal factoren om vast te stellen of hiervan sprake is. Men zal tot deze vaststelling kunnen komen als er een relatie bestaat met het voetbal. Hierbij zijn de volgende factoren van belang: schade aan het algemeen voetbalbelang, plegen van de strafbare feiten in groepsverband, identificatie als voetbalsupporters, de ernst van het feit, tijdsfactor (voor of na voetbalevenement) en afstand (van het stadion/evenement).<sup>6</sup> Wanneer er wordt vastgesteld dat er voldoende verband is met het voetbal, kan het OM informatie met betrekking tot een individuele strafzaak verstrekken aan de KNVB. Deze informatie kan de KNVB gebruiken ten behoeve van uitsluiting van het bijwonen van een voetbalevenement. Deze bevoegdheid neemt volgens art. 10.2 van de Voorwaarden niet weg dat de BVO bevoegd blijft om een stadionverbod op te leggen.

Er bestaan twee juridische grondslagen voor het optredend handelen van een BVO. Dit zijn de overeenkomst (middels het de toegangkaart) en het arenarecht van de BVO.<sup>7</sup> Op het bord bij de ingang van het stadion wordt verwezen naar de Voorwaarden en de huisregels van de club.

In de volgende paragrafen zal de focus liggen op de stadionverboden die de clubs opleggen. In paragraaf 2.2. wordt beschreven in welke situaties de Voorwaarden van toepassing zijn op de relatie tussen een club en de bezoekers van een voetbalevenement. Daarnaast wordt in paragraaf 2.3. de toepasbaarheid van de huisregels behandeld. Hierbij is de belangrijkste vraag hoever het arenarecht van de BVO reikt.

### 2.2. Toepasselijkheid KNVB Standaardvoorwaarden

Om supporters, die geen lid zijn van een BVO, te binden aan de organisatie zijn de Voorwaarden opgesteld. Deze Voorwaarden hebben tot doel het onordelijk en onveilig gedrag rondom evenementen in het betaald voetbal te kunnen beteugelen. In de Voorwaarden wordt onder andere beschreven welke gedragingen verboden zijn in het Stadion.<sup>8</sup> Zo wordt in artikel 8.6 verboden het in het Stadion beklimmen van lichtmasten, hekken, daken, dug-outs en andere toestellen en/of

---

<sup>5</sup> Deze doelstelling staat vermeld in de inleiding van de KNVB Standaardvoorwaarden.

<sup>6</sup> Stcrt. 2012, 5378, p. 9.

<sup>7</sup> Olfers & De Andrade 2012, p. 7.

<sup>8</sup> 'Stadion' wordt in artikel 1 sub d gedefinieerd als 'het Stadion of (voetbal)terrein waar Evenementen plaatsvinden, alsmede de bijbehorende gebouwen en terreinen, daaronder begrepen de toegangen en toegangswegen'.

bouwwerken. Tevens is het verboden zich in het Stadion te gedragen op een wijze die door anderen als provocerend, bedreigend dan wel beledigend kan worden ervaren. Zodra er wordt gehandeld in strijd met de Voorwaarden bestaat de mogelijkheid om een stadionverbod op te leggen. Het is dan wel van belang dat de Voorwaarden van toepassing zijn op de verhouding tussen club en de bezoekers van de betreffende wedstrijd. Door de toepasselijkheid van de Voorwaarden te benoemen op de toegangskaart en de borden bij de ingang van het stadion, worden de Voorwaarden gekoppeld aan de overeenkomst tussen club en supporter.

Het is meermalen voorgekomen dat misdragende supporters zich beroepen op het feit dat de Voorwaarden niet van toepassing zouden zijn omdat deze niet ter hand zijn gesteld. De club dient de supporter een redelijke mogelijkheid te bieden om van de Voorwaarden kennis te nemen. Uit artikel 6:234 lid 1 BW blijkt dat dit kan doormiddel van terhandstelling. In hetzelfde artikel staat beschreven dat wanneer terhandstelling redelijkerwijs niet mogelijk is, het voldoende is om aan te geven dat de Voorwaarden ter inzage liggen. Zo wordt voldaan aan de eis van artikel 6:233 onder b BW. Het is vaste jurisprudentie dat wordt aanvaard dat de verwijzingen naar de Voorwaarden op de bij de ingang van het stadion geplaatste borden voldoende zijn voor de toepasselijkheid van deze voorwaarden. Het is vanwege het massale karakter van de verkoop van kaarten voor voetbalwedstrijden niet redelijk om van de KNVB te verwachten dat zij de Voorwaarden bij ieder gekochte toegangskaart ter hand stelt.<sup>9</sup> Zodoende zijn de Voorwaarden van toepassing op de contractuele relatie tussen een club en de supporter met een geldige toegangskaart. Het hoeft overigens niet zo te zijn dat de persoon die het wangedrag vertoont ook degene is die wordt gesanctioneerd. Dit blijkt uit het geval waarbij een zoon, die reeds in het bezit was van een stadionverbod, de seizoenkaart van zijn moeder heeft gebruikt om een toegangskaart te kopen voor de wedstrijd Ajax – AZ.<sup>10</sup> Naar aanleiding van een misdraging van de zoon wordt door Ajax de seizoenkaart van de moeder beëindigd. Tevens wordt haar een stadionverbod opgelegd. Dit is mogelijk omdat de moeder verantwoordelijk wordt gehouden voor het feit dat de zoon de mogelijkheid heeft gehad om via haar internetaccount een toegangskaart te kopen. Op grond van artikel 14 van de Voorwaarden kan Ajax de moeder sanctioneren. De rechtbank heeft geoordeeld dat Ajax redelijk heeft gereageerd op de gebeurtenis met grote gevolgen voor Ajax-, AZ- en overige voetbalfans.

Een andere reden waarom de Voorwaarden mogelijk niet van toepassing zouden kunnen zijn, is dat het handelen (te) ver verwijderd is van het voetbalevenement. Het kan immers zo zijn dat er wanordelijkheden plaatsvinden die qua tijd en plaats (te) ver verwijderd zijn van het desbetreffende voetbalevenement. De Voorwaarden zijn verbindend voor iedereen die in het bezit is van toegangskaart, alsmede het publiek.<sup>11</sup> De vraag is wanneer men valt te beschouwen als Publiek in de zin van de Voorwaarden.<sup>12</sup> De Rechtbank Amsterdam heeft geoordeeld dat de Voorwaarden, gezien hetgeen zij tot doel hebben, gelden in verband met een voetbalwedstrijd. Waar en wanneer men als publiek wordt gezien en waar en wanneer het begrip stadion geldt, is hiermee voldoende duidelijk. De Rechtbank geeft aan dat het inherent is aan een voetbalwedstrijd dat het publiek (ver) voor de aanvang van de wedstrijd zich richting het stadion beweegt en niet onmiddellijk na het laatste

---

<sup>9</sup> Dit wordt onder andere aangenomen in Rb. Groningen 4 september 2005, *JIN* 2006/211.

<sup>10</sup> Rb. Amsterdam 13 februari 2013, *LJN* BZ5797, zaaknummer C/13/521264 / HA ZA 12-831.

<sup>11</sup> Artikel 2 KNVB Standaardvoorwaarden.

<sup>12</sup> 'Publiek' wordt in artikel 1 onder c omschreven als 'een ieder die in of buiten Nederland een evenement bijwoont, dan wel anderszins aanwezig is in of rond het Stadion vóór, tijdens of na het tijdstip van aanvang van een Evenement'.



fluitsignaal het stadion heeft verlaten. Aangezien het voorkomen van onordelijk gedrag niet alleen betrekking heeft op het publiek van de wedstrijd en misdragingen zich niet slechts beperken tot de ruimte direct rond het stadion, acht de Rechtbank een ruime omschrijving van de Voorwaarden gerechtvaardigd. Hierdoor hoeft het begrip 'toegangswegen', als onderdeel van de definitie van 'Stadion', niet te worden geconcretiseerd.<sup>13</sup> Ondanks de toegestane ruime omschrijving van het begrip Stadion, zijn er uiteraard ook grenzen aan het toepassingsbereik van de Voorwaarden. Het Hof gaf in de zaak Samenwerkende Organisaties Voetbalsupporters (SOVS)/ KNVB aan dat de Voorwaarden inderdaad een ruim toepassingsbereik hebben en dat definitie van 'publiek' tevens andere personen omvat die aanwezig zijn in of rond het stadion. De Voorwaarden zijn echter niet van toepassing op willekeurige personen die zich in de buurt van het stadion bevinden en bij wie geen sprake is van een contractuele relatie met een BVO. In die gevallen valt het handelen van de KNVB of BVO buiten de bevoegdheden die zij ontleen aan de Voorwaarden.<sup>14</sup> In een andere zaak raakte de eiser na de wedstrijd Heracles Almelo - Roda JC betrokken bij een confrontatie tussen supporters van Roda JC en stewards van VVV Venlo die ver buiten het stadion van Heracles plaatsvond, namelijk een tankstation bij Arnhem.<sup>15</sup> Naar aanleiding van deze ongeregeldeheden heeft eiser door de KNVB een stadionverbod voor de periode van 60 maanden opgelegd gekregen. Nadat de voorzieningenrechter heeft geoordeeld dat de Voorwaarden onderdeel uitmaken van de overeenkomst tussen eiser en Roda JC, wordt ingegaan op de vraag of het tankstation binnen het toepassingsbereik van de Voorwaarden valt. In het verlengde van de uitspraak in de zaak SOVS/KNVB geeft de Rechtbank in deze zaak aan dat het tankstation te Arnhem in ieder geval niet valt onder de in de Voorwaarden gebruikte omschrijving van Stadion. Dit oordeel komt mede voort uit het feit dat Voorwaarden voor eiser mogelijk onduidelijk en onbegrijpelijk zijn geformuleerd.<sup>16</sup> Bij twijfel over de betekenis van een beding, prevaleert volgens art. 6:238 lid 2 BW immers de voor de consument meest gunstige uitleg. Omdat de Voorwaarden in casu niet van toepassing zijn, heeft de voorzieningenrechter bekeken of de bevoegdheid om een stadionverbod van 60 maanden op te leggen, voort kan vloeien uit het huisrecht van de BVO. Aangezien de BVO's een volmacht aan de KNVB hebben gegeven om hun huisrecht uit te oefenen, kan de KNVB een stadionverbod opleggen. Hierbij is het niet noodzakelijk dat de wanordelijkheden in of rond het stadion hebben plaatsgevonden omdat een BVO als eigenaresse van haar stadion bevoegd is om bepaalde personen te weigeren wanneer zij die noodzakelijk vindt.<sup>17</sup> Uiteraard is ook het huisrecht niet onbegrensd. Hierna zal in worden gegaan op de vraag tot waar het huisrecht reikt en in welk gebied de BVO's (of de KNVB) het voor het zeggen hebben.

### 2.3. De reikwijdte van het arenarecht

Het arenarecht van de club is de andere mogelijke grondslag voor het optreden tegen voetbal gerelateerde wanordelijkheden. Deze grondslag is mede in het leven geroepen omdat in de periode voor het voetbalseizoen 2009/2010 werd geconstateerd dat de reikwijdte van de Voorwaarden voor juridische belemmeringen zorgde.<sup>18</sup> Om te bepalen in welke gevallen een stadionverbod op deze grondslag kan worden opgelegd en wat hiervan de reikwijdte is, moet worden bepaald hoever het

<sup>13</sup> Rb. Amsterdam 26 november 2007, L/JN BB8670, zaaknummer 843699 CV EXPL 07-3384.

<sup>14</sup> Gerechtshof 's Gravenhage 9 augustus 2006, L/JN AY6000.

<sup>15</sup> Rb. Maastricht (vzr.) 4 september 2006, L/JN AY7409, zaaknummer 112561 / KG ZA 06-286.

<sup>16</sup> De destijds geldende artikelen 2 en 10.2 van de Voorwaarden leken innerlijk tegenstrijdig. Art. 2 sprak van publiek dat zich *in een stadion* bevindt en art. 10.2 over gedragingen *in of buiten het stadion*.

<sup>17</sup> Wessels 2006, p. 190.

<sup>18</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2010/2011*, nr. 1373.

huisrecht van een BVO reikt. Handelt een BVO bijvoorbeeld onrechtmatig als zij niet ingrijpt wanneer haar supporters vernielingen aanbrengen in een (air)bus?<sup>19</sup> Met betrekking tot het huisrecht van een club zijn er meerdere uitspraken te vinden, deze houden veelal geen verband met de wanordelijkheden maar met de uitzend- en merchandiserechten rondom voetbalevenementen. In de eerder aangehaalde zaak waarbij een supporter van Roda JC een stadionverbod krijgt opgelegd voor de duur van 60 maanden, stelt de rechter een grens. De rechtbank stelt vast dat de KNVB het recht van een BVO uitoefent wanneer zij in dergelijke gevallen een stadionverbod oplegt. Omdat een BVO niet kan bepalen dat een door haar opgelegd verbod tevens geldt voor wegen en percelen die zij niet in eigendom heeft, is het voor de KNVB slechts mogelijk een verbod op te leggen met betrekking tot de terreinen die de BVO in eigendom heeft.<sup>20</sup> Dit betekent naar mijn mening dat een BVO niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor wanordelijkheden op percelen die niet tot haar eigendom behoren.

In diverse zaken over uitzend- en merchandiserechten wordt meer duidelijkheid geboden aangaande het huisrecht. De Hoge Raad heeft in een zaak met betrekking tot radio- en televisierechten tussen de KNVB en de NOS gesteld dat de wedstrijden die de KNVB organiseert in stadions voor het publiek weliswaar toegankelijk zijn maar alleen tegen betaling. De KNVB en de clubs kunnen beperkingen verbinden aan hun toestemming tot het betreden van het stadion '*...gebruikmakend van de bevoegdheden die zij aan het eigendoms- of gebruiksrecht van dat stadion(...)ontlenen*'.<sup>21</sup> Het hier beschreven recht is nu bekend als het huis-, stadion of arenarecht.<sup>22</sup> De NOS heeft onrechtmatig gehandeld door uit te zenden zonder de toestemming van de KNVB en de clubs. In het verlengde hiervan handelt een supporter van een voetbalevenement onrechtmatig wanneer hij zonder toestemming van de BVO het stadion betreedt. In het arrest *KNVB tegen Feyenoord* is het arenarecht nader ingevuld. Terwijl de KNVB meent dat de radio- en televisierechten, voortvloeiend uit het arenarecht, toekomen aan de KNVB en de clubs gezamenlijk, stelt Feyenoord namelijk dat deze toebehoren aan de individuele clubs. De Hoge Raad stelt hierbij Feyenoord in het gelijk.<sup>23</sup> Hiermee wordt in mijn ogen duidelijk dat de uit het arenarecht voortvloeiende rechten toekomen aan de BVO's.

Een andere zaak waarin het arenarecht een rol heeft gespeeld, had betrekking op onrechtmatige 'ambush marketing' bij wedstrijden van het Nederlands elftal.<sup>24</sup> Bavaria deelde op grote schaal de zogenaamde 'Leeuwenhosen' uit, wetende dat toeschouwers deze mee zouden nemen in het stadion. Op deze manier handelde het biermerk onrechtmatig tegenover de KNVB omdat de waarde van haar sponsorcontracten door deze actie zou kunnen worden aangetast. De rechtbank gaf ook hier aan dat de KNVB huisregels mag opstellen op grond van het huisrecht. In dit geval is de KNVB de organiserende partij, het gaat dan ook om de uitvoering van het aan de KNVB toekomende huisrecht. Aangenomen wordt dat de KNVB op basis van de toepasselijke standaardvoorwaarden en huisregels bezoekers de toegang tot het (gebied rond het) stadion mag weigeren wanneer men niet de 'Leeuwenhosen' inlevert. Ook in deze zaak komt naar voren dat het huisrecht niet oneindig is. Het Hof meent dat het door de KNVB aan Bavaria opgelegde verbod om binnen 10 km rondom het stadion 'Leeuwenhosen' aan te bieden te ruim is. Deze overweging leidt er overigens niet toe dat er

---

<sup>19</sup> Zie hierover Trouw 24-10-1995, '*Martinair wil geen fans van Feyenoord*'.

<sup>20</sup> V.zr. Rb. Maastricht 4 september 2006, LJN AY7409, r.o. 3.5.

<sup>21</sup> HR 23 oktober 1987, NJ 1988, 310 (NOS/KNVB).

<sup>22</sup> Olfers 2008, p. 396. Hierna zullen de termen 'arenarecht' en 'huisrecht' afwisselend worden gebruikt.

<sup>23</sup> HR 23 mei 2003, NJ 2003, 494 ( *KNVB tegen Feyenoord* ).

<sup>24</sup> Gerechtshof Amsterdam 23 november 2006, LJN:AZ3550 ( *Bavaria tegen KNVB* ).

in dezen door de KNVB onrechtmatig word gehandeld ten opzichte van Bavaria. Zij kan namelijk niet aantonen dat haar bedrijfsvoering nu meer is belemmerd dan in het geval er een verbod zou gelden van bijvoorbeeld 3 km.<sup>25</sup>

Vast is komen te staan dat het huisrecht, en de daarop te baseren rechten en plichten, van een BVO of de KNVB zeker niet oneindig is. Dit neemt mee dat zij niet onbeperkt zeggenschap hebben over welke gedragingen wel of niet toelaatbaar zijn, ook al houden deze mogelijk verband met het voetbalevenement. De andere kant van de medaille is naar mijn mening dat ze tevens niet verantwoordelijk zijn voor gedragingen die te ver van het voetbalevenement plaatsvinden. Elk individuele geval zal naast de lat van redelijkheid en billijkheid moeten worden gelegd. Is het redelijk om de BVO verantwoordelijk te houden voor de wanordelijkheden buiten het stadion? Wanneer de wanordelijkheden te ver buiten het stadion plaatsvinden, is het een kwestie van openbare orde waarvoor de clubs geen verantwoordelijk dragen. Dit geldt overigens niet wanneer er sprake is van een verplichte trein- of buscombi. In dat geval kunnen supporters slechts een wedstrijd bezoeken wanneer zij met het georganiseerde vervoer meegaan. De bezoekende BVO is hierbij verantwoordelijk voor de foullering bij vertrek, dit in verband met het heel en schoon houden van de trein of bus.<sup>26</sup> De in par. 2.1. beschreven factoren kunnen geen rol spelen bij het vaststellen van de verantwoordelijkheden van een BVO. Zoals aangegeven betreft het een zaak van openbare orde wanneer de wanordelijkheden ver buiten de percelen van de BVO plaatsvinden. Wanneer er een duidelijke relatie bestaat tussen een strafbaar feit en het voetbal, biedt dit de BVO of de KNVB slechts de mogelijkheid om op basis van het huisrecht de pleger van dit strafbare feit toegang tot het stadion te weigeren.

#### 2.4. Conclusie

Voordat ingegaan wordt op de situaties waarin BVO's verantwoordelijk zijn en wellicht aansprakelijk gehouden kunnen worden voor het wangedrag van haar supporters, is in dit hoofdstuk beschreven wat de reikwijdte van hun gezag en verantwoordelijkheid is. Het gaat om de vragen tot hoever de mogelijkheid reikt om regels op te leggen aan bezoekers en binnen welk gebied zij verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de veroorzaakte wanordelijkheden. Er zijn twee verschillende grondslagen voor deze rechten en plichten van de BVO; de Voorwaarden van de KNVB (contractueel) en het arenarecht (niet-contractueel).

Wanneer de Voorwaarden van toepassing zijn op de verhouding tussen BVO en supporter is de eerste verantwoordelijk voor het beperken van eventuele wanordelijkheden. Zij heeft de mogelijkheid om hiertoe verschillende maatregelen te treffen. Welke maatregelen een BVO dient te nemen om te voorkomen dat de tuchtrechter haar verantwoordelijk houdt voor de wanordelijkheden, komt ter sprake in hoofdstuk 3. De Voorwaarden zijn van toepassing op de verhouding tussen de BVO en de bij haar wedstrijden aanwezige supporters omdat dit wordt aangegeven op de toegangkaart en de borden bij de ingang van het stadion. Meermalen heeft de rechter bepaald dat de Voorwaarden inderdaad van toepassing zijn op deze verhouding. Het bereik hiervan is echter niet onbeperkt. Zo heeft het Hof aangegeven dat de Voorwaarden een ruim toepassingsbereik hebben, maar dat ze niet van toepassing zijn op willekeurige personen die zich in de buurt van het stadion bevinden. Tevens vraagt het begrip 'Stadion' om verdere uitleg. Welke wegen en gebouwen vallen onder deze term? Het Hof heeft aangegeven dat een tankstation, ver verwijderd van het voetbalstadion, niet valt onder 'Stadion' zoals omschreven in de Voorwaarden. Het is voor een BVO slechts mogelijk om voorwaarden te stellen aan het bezoek van haar eigen terrein. Dit neemt in mijn ogen mee dat ze geen zeggenschap heeft over gedragingen die

---

<sup>25</sup> Gerechtshof Amsterdam 23 november 2006, LJN:AZ3550, r.o. 2.21.

<sup>26</sup> Kader voor beleid 2011, p. 15-16.

plaatsvinden buiten het stadion. Dit betekent dat een BVO op basis van de Voorwaarden niet verantwoordelijk of aansprakelijk kan zijn voor wangedrag van haar supporters buiten het stadion. Ook het arenarecht biedt een grondslag om de BVO verantwoordelijkheid en gezag toe te kennen. In meerdere arresten heeft de Hoge Raad aangegeven dat de BVO op grond van haar arenarecht beperkingen kan verbinden aan het betreden van het stadion. Op grond van dit recht is het voor de BVO mogelijk om huisregels op te stellen. Deze huisregels hebben als belangrijkste doel het bewaren van de nodige orde en veiligheid rondom de voetbalevenementen. Tegelijkertijd brengen deze huisregels ook verplichtingen met zich mee die mogelijk een aanleiding kunnen vormen voor het aannemen van aansprakelijkheid van de BVO. Wanneer de BVO immers zeggenschap heeft over de bezoekers van haar eigendom, dient de club het eigendomsrecht te gebruiken om de orde en veiligheid te bewaren. De mogelijkheid tot het stellen van regels op basis van het arenarecht is niet oneindig. Voor de BVO is het mogelijk om huisregels op te stellen voor gebieden die zij in eigendom heeft. Ook wordt de mogelijkheid in stand gehouden dat de BVO dit doet in een bepaalde cirkel om het stadion. Hoe ruim deze cirkel precies mag zijn, wordt niet duidelijk uit de verschillende uitspraken. Wel is aangegeven dat het niet redelijk is dat een BVO of de KNVB zeggenschap heeft over gebeurtenissen die 10 km buiten het stadion plaatsvinden. Naar mijn idee kan men dan ook niet verantwoordelijk worden gehouden als de wanordelijkheden te ver van het evenement plaatsvinden. Of sprake is van 'te ver' dient men per geval te bekijken aan de hand van de maatstaf van de redelijkheid en billijkheid. Een duidelijke relatie met de BVO zou er toe kunnen leiden dat de club zeggenschap heeft over de betrokken supporters. Voor het vervolg van deze scriptie wordt uitgegaan van de situatie waarin de Voorwaarden of het arenarecht er voor zorgen dat de BVO verantwoordelijkheid draagt voor de orde en veiligheid en zeggenschap heeft over de supporters. Nu besproken is wanneer de Voorwaarden en het arenarecht er voor zorgen dat de BVO zeggenschap en verantwoordelijkheid heeft, is het zaak om vast te stellen wanneer een club daadwerkelijk onrechtmatig handelt en wellicht aansprakelijk kan worden gehouden. In de volgende hoofdstukken staan de gevallen waarin tuchtrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd (Hoofdstuk 3) en de mogelijkheid bestaat dat er sprake is van privaatrechtelijke aansprakelijkheid (hoofdstuk 4) centraal.

## Hoofdstuk 3

## Tuchtrechtelijke sancties; de interne oplossing

### 3.1. Inleiding

Uiteindelijk dient deze scriptie antwoord te geven op de vraag of een BVO civielrechtelijk aansprakelijk kan worden gehouden voor het wangedrag van haar supporters. Een tuchtrechtelijk oordeel kan wellicht een rol van betekenis spelen bij de oordeelsvorming van de civiele rechter.<sup>27</sup> Daarom wordt in dit hoofdstuk behandeld hoe de tuchtrechtelijke organen van de KNVB oordelen over de rol van een BVO ten aanzien van dergelijke wanordelijkheden.

Binnen de tuchtrechtspraak is men niet gebonden aan bijvoorbeeld strafrechtelijke eisen en regels. Dit heeft onder andere invloed op de verdeling van de bewijslast. Een bekende zaak waarin dit goed naar voren is gekomen, betreft de in Nancy door de aanhang van Feyenoord veroorzaakte supportersrellen in 2006. Ondanks waarschuwingen vanuit Rotterdam, zijn er door de Fransen kaartjes verkocht aan Feyenoord-supporters. Feyenoord is door de UEFA verantwoordelijk gehouden voor de rellen die in Frankrijk zijn uitgebroken. Dit had uitsluiting voor de rest van het seizoen als gevolg.<sup>28</sup> De KNVB hanteert niet een vergelijkbare risicoaansprakelijkheid. Toch houden de tuchtrechtelijke organen van de KNVB de BVO's in bepaalde gevallen snel verantwoordelijk voor de wanordelijkheden in en rondom de Nederlandse voetbalstadions. De supporters kunnen niet worden aangepakt via het verenigingsrecht. Dit zal moeten gebeuren op grond van openbare-ordebepalingen of de Voorwaarden die van toepassing zijn op een toegangkaart.<sup>29</sup> De Voorwaarden zijn van toepassing op de verhouding tussen de BVO en haar supporters. De supporters zijn middels deze verbintenis met de club tevens verbonden aan de KNVB.

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de regelgeving die van toepassing is op het wangedrag rond de Nederlandse voetbalstadions. Aangezien een BVO als lid is aangesloten bij de KNVB wordt de inhoud van de verhouding tussen de KNVB en de BVO's bepaald door het recht dat de verhoudingen binnen verenigingen beheerst. Het gaat hierbij om Boek 2 BW en het interne recht bestaande uit statuten, reglementen en besluiten en dus niet de rechtsregels die gelden voor overeenkomsten.<sup>30</sup> Naast de toepasselijke regelgeving zal de tuchtrechtspraak met betrekking tot het wangedrag van de supporters worden besproken.

### 3.2. Regelgeving en jurisprudentie

De KNVB was eind jaren negentig van mening dat de BVO's aansprakelijk zouden moeten zijn voor het wangedrag van haar supporters, ongeacht of hun enig verwijt kon worden gemaakt. Uiteindelijk is deze vorm van risicoaansprakelijkheid niet ingevoerd. Wel is er in de huidige regelgeving van de KNVB sprake van een vergaande aansprakelijkheid voor BVO's.<sup>31</sup> Dit zal blijken bij de behandeling van de toepasselijke regelgeving. De KNVB is als vereniging vrij om regels te creëren en te handhaven. Van deze mogelijkheid is ruimschoots gebruik gemaakt en er is een groot aantal regels geïmplementeerd. De BVO's zijn op hun beurt verplicht om de regels die hen door de nationale en internationale overkoepelende voetbalfederaties worden opgelegd in statuten en secundaire regelgeving na te leven.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Hendriksen en Rammeloo 2008, p. 952.

<sup>28</sup> Zie uitgebreide beschrijving van deze zaak in Wild 2012, p. 188-200.

<sup>29</sup> Jellinghaus 2010, p. 75 en eerder in par. 2.2.

<sup>30</sup> Asser/Rensen 2-III\* 2012, nr. 14 en 58.

<sup>31</sup> Nij Bijvank 2012.

<sup>32</sup> Van Kleef 2013, p. 161.

### 3.2.1. Toepasselijke regelgeving

Op basis van hun lidmaatschap van de KNVB zijn alle Nederlandse BVO's gebonden aan de regelgeving opgesteld door de KNVB. Dit houdt in dat het nalaten of handelen van de BVO kan leiden tot ingrijpen van de KNVB. Hierna volgt een behandeling van de relevante bepalingen uit de regelgeving van de KNVB.

#### *I. Reglement Tuchtrechtspraak Betaald Voetbal (RTBV)*

In hoofdstuk V van het RTBV staan de strafbare feiten beschreven waarvoor de BVO's aansprakelijk gehouden kunnen worden. Uit artikel 19 blijkt dat handelen of nalaten in het algemeen strafbaar zal zijn als het in strijd is met de Statuten, reglementen, spelregels en/of (bestuurs)besluiten van de KNVB, de UEFA of de FIFA of als het de belangen van de sectie betaald voetbal of de voetbalsport in het algemeen schaadt. Dit artikel stelt als vereiste dat er sprake is van opzet, schuld, nalatigheid of onzorgvuldigheid. Dit laatste laat zien dat er op dit punt geen sprake is van risicoaansprakelijkheid.

In artikel 20 is bepaald dat de tuchtrechtelijke organen van de KNVB straffen op kunnen leggen aan de BVO die niet voldoet aan de verplichtingen voortvloeiend uit de reglementen van de KNVB en/of (bestuurs)besluiten met betrekking tot de orde en veiligheid zoals genoemd in artikel 40 van het Reglement Wedstrijden Betaald Voetbal. Tevens kunnen de organen straffen opleggen aan de BVO als zij (mede) verantwoordelijk wordt gehouden voor de in artikel 20 lid 2 genoemde wanordelijkheden of een overtreding die is begaan door haar leden, spelers of functionarissen. In artikel 20 lid 2 sub a wordt aangegeven dat BVO's verantwoordelijk zullen zijn voor wangedrag van de eigen aanhang. Het is voor de BVO mogelijk om zich te disculperen als zij aannemelijk maakt dat zij voor, tijdens en na de wedstrijd voldoende maatregelen heeft getroffen om de kans dat haar aanhang zich misdraagt verwaarloosbaar klein te laten zijn. Uit sub b blijkt dat een uit spelende BVO niet wordt bestraft voor de wanordelijkheden door (een deel van) haar aanhang indien de BVO aantoonbaar dat (het desbetreffende deel van) haar aanhang die de wanordelijkheden veroorzaakt niet beschikte over door de BVO verstrekte geldige toegangskarten. Tevens dient de BVO aan te tonen dat zij zoveel mogelijk heeft bevorderd dat haar aanhang niet zonder een dergelijke toegangskart naar de wedstrijd zou afreizen. Ook dit artikel laat zien dat er onder de KNVB regelgeving geen sprake is van risicoaansprakelijkheid. In par. 3.2.2. zal echter blijken dat de BVO's met sterk bewijs moeten komen om de organen van de KNVB er van te overtuigen dat zij voldoende maatregelen hebben getroffen om zich te kunnen disculperen.

#### *II. Reglement Wedstrijden Betaald Voetbal*

Voor deze scriptie is slechts een klein gedeelte van dit reglement van belang. De meeste artikelen hebben betrekking op zaken als de aanwijzing van scheidsrechters en de eisen die verbonden zijn aan accommodaties. Art. 40 geeft aan dat elke BVO voor, tijdens en na de wedstrijd verplicht is om haar bijdrage te leveren aan de orde en veiligheid. Dit geldt voor zowel thuis- als uit spelende clubs. In art. 41 worden de BVO's verplicht de schade te vergoeden die het gevolg is van de wanordelijkheden zoals genoemd in art. 20 lid 2 onder 2 RTBV.

#### *III. Handboek Competitiezaken*

In het Handboek Competitiezaken wordt aangegeven dat het de bijzondere verantwoordelijkheid van de thuis spelende BVO is om alles in het werk te stellen om de orde en veiligheid te handhaven in en rondom het stadion, dit ziet op de periode voor, tijdens en na de wedstrijd. In hoofdstuk 2 van het



Handboek worden enkele voorschriften genoemd, dit is een uitwerking van art. 40 Reglement Wedstrijden Betaald Voetbal. De voorschriften zien met name op de verantwoordelijkheden van de BVO. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de verplichtingen om alle mogelijke maatregelen te nemen om verbaal geweld tegen te gaan (art. 31) en gedurende de wedstrijd de in- en uitgangen te laten bewaken door stewards (art. 18).

Samengevat houdt de toepasselijke regelgeving van de KNVB in dat een BVO verantwoordelijk is voor wanordelijkheden veroorzaakt door haar eigen supporters, tenzij zij aannemelijk kan maken dat zij voor, tijdens en na de wedstrijd voldoende maatregelen heeft getroffen die er voor zorgen dat de kans dat haar aanhang zich misdraagt te verwaarlozen is.

In de zaken die worden voorgelegd aan de tuchtorganen staat veelal centraal de poging van de BVO om aan te tonen dat zij de genoemde maatregelen heeft getroffen. Hierna zal de jurisprudentie van de Commissie van Beroep worden besproken, hierbij zal naar voren komen onder welke omstandigheden BVO's in het verleden tuchtrechtelijk aansprakelijk zijn gehouden voor het wangedrag van hun aanhang.

### **3.2.2. Jurisprudentie**

Het is gebruikelijk dat de Commissie van Beroep bij de bespreking van het verweer memoreert aan het feit dat een BVO zich bij ongeregelheden slechts kan disculperen wanneer zij aannemelijk maakt dat zij voldoende maatregelen heeft getroffen om de kans op misdragingen van haar aanhang te laten verwaarlozen of die er voor zorgen dat de desbetreffende aanhang na afloop bestraft wordt voor deze misdragingen. Daarnaast wijst de Commissie van Beroep standaard op de vaste rechtspraak waaruit blijkt dat er buitengewoon strenge eisen worden gesteld aan de te treffen maatregelen om zo het karakter van de aansprakelijkheid van de BVO voor het gedrag van haar aanhang niet verloren te laten gaan.<sup>33</sup> Deze kritische houding resulteert geregeld in een voor de BVO lastige opgave om aan te tonen dat haar maatregelen afdoende zijn geweest. Hierna worden enkele uitspraken van de Commissie van Beroep besproken.

#### *FC Twente – NEC, 20 februari 2011<sup>34</sup>*

De thuisclub meent dat zij voor, tijdens en na de wedstrijd tegen NEC zodanige maatregelen heeft getroffen dat de kans dat haar aanhang wanordelijkheden veroorzaakt, te verwaarlozen is. Deze maatregelen bestonden uit het voorafgaand aan de wedstrijd grondig controleren van het stadion op aanwezigheid van vuurwerk. Daarnaast hebben het door de stadionspeaker herhaaldelijk omgeroepen verzoek om het team op positieve wijze te steunen en de inzet van ongeveer 200 aanwezige stewards er voor gezorgd dat het aansteken en gooien van vuurwerk na de eerste minuten van de tweede helft niet meer heeft plaatsgevonden. Ondanks de maatregelen blijft de vraag bestaan hoe het vuurwerk het stadion is binnengekomen. De Commissie van Beroep overweegt dat de BVO, op grond van KNVB Handboek Veiligheid, met alle middelen die haar ter beschikking staan dient te voorkomen dat het publiek binnen een stadion vuurwerk meeneemt, voorhanden heeft of afsteekt. Nu er een grote hoeveelheid vuurwerk aanwezig is geweest, acht de Commissie van Beroep het niet aannemelijk dat er voorafgaand aan de wedstrijd een adequate fouillering heeft plaatsgevonden. Het is niet onwaarschijnlijk dat het vuurwerk via het supportershome Vak-P op de tribune is terechtgekomen. Het is aan FC Twente om er op toe te zien dat dit niet gebeurt. Tevens wordt het de club aangerekend dat ze te weinig heeft gedaan om na afloop van de wedstrijd zo veel mogelijk supporters die zich schuldig hebben gemaakt aan het afsteken en gooien van het vuurwerk op te sporen en te bestraffen. Deze overwegingen hebben er, samen met het feit dat de strafkaart van de club aangeeft dat er in de afgelopen seizoenen herhaaldelijk vergelijkbaar wangedrag door haar supporters heeft plaatsgevonden, toe geleid dat de

---

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 12 augustus 2011, zaaknummer 10/11-16.

<sup>34</sup> Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 17 juni 2011, zaaknummer 10/11-14.

club wordt veroordeeld tot een geldboete van €20.000,- en (voorwaardelijk) het spelen van een thuiswedstrijd zonder publiek.

*VVV-Venlo – Roda JC, 23 december 2012*<sup>35</sup>

Ook bij deze wedstrijd is sprake geweest van een vuurwerkincident. In deze zaak veroorzaken de supporters van de uit spelende club wanordelijkheden. De supporters maken zich schuldig aan het afsteken en gooien van vuurwerk en het klimmen over het hek van het bezoekersvak. Het is VVV te verwijten dat er tijdens de wedstrijd onvoldoende maatregelen zijn getroffen om de personen die met het vuurwerk hebben gegooid, op te sporen. Doordat er geen actie is ondernomen op het moment dat de stewards onvoldoende zicht op het bezoekersvak hadden, zijn er geen aanhoudingen verricht en stadionverboden opgelegd. Dit verwijtbare gedrag leidt er toe dat de club wordt veroordeeld tot het betalen van een boete van €5.000,- (waarvan €2.500,- voorwaardelijk). VVV-Venlo heeft op basis van het KNVB Handboek Competitiezaken Betaald Voetbal als thuis spelende club de leiding over de uitvoering van de veiligheidsmaatregelen.<sup>36</sup> Het staat vast dat de thuis spelende club verantwoordelijk is voor het fouilleren en controleren van de supporters in haar stadion. In casu staat tevens vast dat een grote hoeveelheid vuurwerk in het bezoekersvak aanwezig is geweest tijdens de wedstrijd. Echter, terwijl het aanwezig zijn van een grote hoeveelheid vuurwerk in het stadion van FC Twente eerder genoeg was om aan te nemen dat er geen adequate foullering heeft plaatsgevonden, is de aanklager in casu van mening dat VVV-Venlo geen steken heeft laten vallen. De aanwezigheid van het vuurwerk heeft niet geleid tot een vervolging van club. Dit besluit past volgens de Commissie van Beroep binnen de beleidsvrijheid die de aanklager heeft.

*RKC Waalwijk – Feyenoord, 14 april 2013*<sup>37</sup>

De Commissie van Beroep is in dit geval van mening dat er in aanloop naar de wedstrijd onvoldoende maatregelen zijn getroffen om de veroorzaakte wanordelijkheden te voorkomen. RKC Waalwijk heeft een risicovol beleid gehanteerd ten aanzien van de kaartverkoop. Het is voor een seizoenkaarthouder van de thuisclub mogelijk geweest om één extra op eigen naam gestelde toegangskaart te kopen. Op iedere gekochte toegangskaart staat de naam van de seizoenkaarthouder vermeld. Het is echter toegestaan om een dergelijke kaart te verkopen en/of af te geven als dit gebeurt in de privésfeer en wanneer dit de veiligheid niet in gevaar brengt.<sup>38</sup> Omdat men het zeer waarschijnlijk acht dat enkele van deze kaarten in handen zijn gekomen van Feyenoord-supporters, zijn door de thuisclub extra veiligheidsmensen ingezet om zo tot een verscherpte toegangscontrole te komen. Ondanks deze maatregel zijn er Feyenoord-supporters, die als zodanig herkenbaar waren, toegelaten tot het stadion. Dit heeft er vervolgens voor gezorgd dat het risico op wanordelijkheden is toegenomen. Nu het daadwerkelijk tot wanordelijkheden is gekomen, wordt de thuisclub hiervoor verantwoordelijk gehouden. Wel wordt er rekening gehouden met de maatregelen die de club tijdens en na de wedstrijd heeft getroffen. Dit leidt uiteindelijk tot een voorwaardelijke geldboete van €5000,-.

Uit de verschillende uitspraken van de Commissie van Beroep blijkt dat de lat zeer hoog wordt gelegd voor de BVO's. Toch hebben zij de mogelijkheid om aan te tonen dat zij voldoende maatregelen hebben getroffen om de wanordelijkheden te voorkomen en eventueel de daders op te sporen en te bestraffen. Deze mogelijkheid zorgt er voor dat uitspraken geen strijd opleveren met de onschuldpresumptie zoals vastgelegd in art. 6 lid 2 EVRM.

### 3.3. Civielrechtelijke toetsing

Een rechter kan de tuchtrechtelijke sanctie die een club opgelegd krijgt in verband met het wangedrag van haar supporters toetsen. De tuchtrechtelijke organen van de KNVB genieten grote

<sup>35</sup> Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 7 mei 2013, zaaknummer 12/13-07.

<sup>36</sup> Zie hoofdstuk 2 Handboek Competitiezaken betaald voetbal 2013/2014.

<sup>37</sup> Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 30 augustus 2013, zaaknummer 13/14-01.

<sup>38</sup> Artikel 5 KNVB Standaardvoorwaarden.



vrijheid bij het opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie. Een dergelijke sanctie is te benaderen als een besluit of als bindend advies, respectievelijk geregeld in Boek 2 en titel 15 Boek 7 BW. Afhankelijk voor de gekozen benadering wordt de sanctie getoetst op grond van art. 2:15 BW (vernietigbaar besluit) of art. 7:904 BW (strijd met redelijkheid en billijkheid). Om boek 2 BW te kunnen toepassen, dient de instantie die de tuchtrechtelijke sanctie oplegt een orgaan te zijn van de KNVB. De Rechtbank Utrecht heeft bepaald dat het hierbij van belang is wat in de statuten is bepaald, dit is later bevestigd door het Hof Arnhem.<sup>39</sup> In de statuten van de KNVB worden de Tuchtcommissie en het College van Beroep van de KNVB genoemd als organen van de bond.<sup>40</sup> Dit is bevestigd door de Rechtbank Utrecht doordat zij vooropstelt dat partijen het er terecht over eens zijn dat de besluiten van de tuchtcommissie moeten worden gezien als besluiten van een orgaan van de rechtspersoon de KNVB. Tevens wordt opgemerkt dat de rechter een discretionaire bevoegdheid heeft. Dit houdt in dat hij niet over hoeft te gaan tot vernietigen in het geval van strijd met een reglement dan wel met de redelijkheid en billijkheid.<sup>41</sup> Zoals gezegd is het ook mogelijk om tuchtrechtelijk sanctie te zien als een bindend advies. Het voert te ver om hier uitvoerig in te gaan op de discussie die in de literatuur wordt gevoerd over deze mogelijkheid.<sup>42</sup> De besluiten van de organen van de KNVB kunnen worden getoetst op basis van de artikelen 2:14 en 2:15 BW.<sup>43</sup> Het is te verdedigen dat de tuchtrechtelijke sanctie benaderd dient te worden in hetzelfde licht als de rest van de rechtsverhouding tussen de KNVB en een BVO. Nu deze rechtsverhouding wordt beheerst door Boek 2 BW, is het aan te bevelen de tuchtrechtelijke sanctie te benaderen als besluit in de zin van art. 2:15 BW. De artikelen 2:14 en 2:15 BW geven aan dat een dergelijk besluit kan worden aangevochten als het in strijd is met de wet, de statuten, een intern reglement of wanneer het in strijd is met de maatstaven van redelijkheid en billijkheid ex artikel 2:8 BW. Dit betreft een marginale toetsing, zo blijkt uit de jurisprudentie van de Hoge Raad.<sup>44</sup> Ook in latere rechtspraak komt naar voren de rechtbank slechts heeft te onderzoeken of de beslissing van de tuchtcommissie in de gegeven omstandigheden van het geval naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.<sup>45</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat het moeilijk is om dergelijke tuchtrechtelijke uitspraken inhoudelijk van tafel te krijgen. Inmiddels is wel duidelijk dat de burgerlijke rechter meent dat de tuchtrechtelijke organen ten eerste de reglementen van de bond moeten naleven en ten tweede de fundamentele rechtsbeginselen in acht moeten nemen.<sup>46</sup> Het gaat erom dat het orgaan na afweging van alle bij het besluit betrokken belangen in redelijkheid tot het besluit kon komen. Deze redelijkheidstoets neemt mee dat de KNVB haar eigen reglementen moet naleven.<sup>47</sup> Art. 2:8 BW heeft slechts betrekking op de redelijkheid en billijkheid in 'interne verhoudingen'. Dit houdt in dat strijd met de redelijkheid en billijkheid ten opzicht van personen die buiten de kring van art. 2:8 BW vallen, niet kan leiden tot vernietiging van het besluit. Wanneer de klager zich in deze kring bevindt, dient zijn belang te zijn geschaad. Hier is onder andere sprake bij het niet naleven van het beginsel van fair proces. Hiervan zal echter niet snel sprake zijn als het een zaak betreft waarbij een BVO door de KNVB een sanctie opgelegd krijgt voor de wanordelijkheden rondom haar stadion.

---

<sup>39</sup> Rb. Utrecht 18 mei 2011, *LJN*: BQ6349 en Gerechtshof Arnhem 10 juli 2012, *LJN*: BX0852.

<sup>40</sup> Artikel 9 jo. 2 Statuten KNVB 2013/2014.

<sup>41</sup> Rb. Utrecht 17-06-2009, *LJN* BI8398, r.o. 4.5. (*KNVB – Fortuna Sittard*).

<sup>42</sup> Zie eventueel P.L. Dijk en T.J. van der Ploeg, *Van vereniging en stichting, coöperatie en onderlinge waarborgmaatschappij*, Deventer: Kluwer 2007, p. 149.

<sup>43</sup> Kollen 2007, p. 213-214.

<sup>44</sup> HR 18 juni 1982, *NJ* 1983, 200 (De Vries/Elderveld).

<sup>45</sup> Rb. Utrecht 30-12-2004, *LJN*: AR8476 (*Geinoord – VVZ '49*). Hierbij valt op dat de tekst van art. 7:904 BW wordt gebruikt. Uitgangspunt in deze scriptie blijft echter de toepassing van art. 2:15 BW.

<sup>46</sup> Jellinghaus 2010, p. 82.

<sup>47</sup> Rb. Utrecht 17-06-2009, *LJN* BI8398, r.o. 3.2. (*KNVB – Fortuna Sittard*).

### 3.4. Conclusie

Zoals eerder aangegeven is het mogelijk dat tuchtrechtelijke sancties een rol spelen bij het vaststellen van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Met het oog op deze mogelijke doorwerking is in dit hoofdstuk de regelgeving en jurisprudentie rondom wangedrag bij voetbal evenementen geanalyseerd. Uit de analyse komt naar voren dat het van groot belang is dat de BVO investeert in veiligheid rondom de wedstrijden waarbij zij betrokken is. Ondanks een scala aan mogelijke maatregelen lijkt het vooralsnog ondoenlijk om te voorkomen dat er daadwerkelijk wanordelijkheden plaatsvinden. Dit resulteert in een groot aantal tuchtzaken per jaar waarbij de Tuchtcommissie en de Commissie van Beroep een oordeel moeten vellen over het handelen van de betreffende BVO. Hierbij wordt gekeken naar de maatregelen die de BVO voor, tijdens en na de wedstrijd heeft getroffen om de kans dat haar aanhang zich misdraagt te verwaarlozen. In veel gevallen wordt aangenomen dat deze maatregelen niet afdoende zijn geweest. Dit blijkt onder andere uit de overweging “... dat die maatregelen, gelet op het feit dat er wanordelijkheden zijn ontstaan, niet voldoende zijn geweest.”<sup>48</sup>

#### *Voor de wedstrijd*

Er zijn vele voorzorgsmaatregelen te noemen die de kans op het ontstaan van wanordelijkheden kunnen verkleinen en wellicht verwaarlozen. Hierbij valt te denken aan het hanteren van een streng toelatingsbeleid om er voor te zorgen dat supporters van de uit spelende club geen kaarten kunnen kopen voor een thuisvak om daar vervolgens wangedrag te vertonen.<sup>49</sup> Daarnaast dient een club bij de toegang tot het stadion, ter voorkoming van aanwezigheid van bijvoorbeeld vuurwerk, zorg te dragen voor een adequate foullering.<sup>50</sup>

#### *Tijdens de wedstrijd*

Ondanks de genomen voorzorgsmaatregelen komt het toch voor dat er wanordelijkheden plaatsvinden. In deze gevallen vindt de tuchtrechter het van groot belang dat de club nagaat welke supporters betrokken zijn geweest bij het veroorzaken hiervan. Clubs dienen er voor te zorgen dat zij deze personen identificeren. De verantwoordelijkheid van de club gaat hierbij erg ver. Wanneer het zicht van de stewards op het bezoekersvak wordt belemmerd, valt het onder de verantwoordelijkheid van de stewards (en dus van de club) om er voor te zorgen dat men toch in staat is om daders te identificeren.<sup>51</sup> De club dient hierbij een actieve houding aan te nemen. Ook andere maatregelen kunnen invloed hebben op de door de tuchtrechter te bepalen sanctie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het door de stadionspeaker herhaaldelijk omgeroepen verzoek het team op positieve wijze te steunen.<sup>52</sup>

#### *Na de wedstrijd*

Wanneer er wangedrag is vertoond en de daders zijn geïdentificeerd, dient de club mee te werken aan de opsporing en bestraffing van deze personen. Uit de jurisprudentie blijkt dat de clubs niet te ver moeten gaan om de supporters(verenigingen) te vriend te houden. Dit blijkt onder andere uit een zaak waarin het Vitesse is verweten dat zij een klein gedeelte van een grote groep supporters heeft geïdentificeerd en hen slechts heeft bestraft met een waarschuwing en tevens heeft aangegeven er bewust voor gekozen te hebben om geen onderzoek in te stellen naar de overige betrokken supporters.<sup>53</sup> Een club heeft de mogelijkheid om een straf op te leggen in gevallen waarin supporters betrokken zijn bij wanordelijkheden. Een mogelijkheid is dat de club een civielrechtelijk (lokaal)stadionverbod oplegt.

---

<sup>48</sup> Tuchtcommissie 22 juli 2013 (*RKC Waalwijk – Feyenoord*).

<sup>49</sup> Zoals het geval bij *RKC Waalwijk – Feyenoord* 14 april 2013.

<sup>50</sup> Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 17 juni 2011, zaaknummer 10/11-14.

<sup>51</sup> Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 7 mei 2013, zaaknummer 12/13-07.

<sup>52</sup> Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 17 juni 2011, zaaknummer 10/11-14.

<sup>53</sup> Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 1 november 2012 zaaknummer 12/13-01.

Wanneer er door de tuchtrechter wordt besloten dat de BVO niet heeft aangetoond dat ze voldoende maatregelen heeft getroffen tegen het wangedrag, wordt in het algemeen een sanctie opgelegd. De mogelijkheid bestaat om deze uitspraak van tafel te krijgen bij de burgerlijk rechter. Dit blijkt echter in zeer weinig gevallen een kans van slagen te hebben. De tuchtrechtelijke rechter dient ten eerste de reglementen van de KNVB na te leven, ten tweede moeten zij de fundamentele rechtsbeginselen in acht nemen. Pas als aantoonbaar is dat dit niet op een juiste manier is gedaan, bestaat de kans dat het oordeel succesvol kan worden aangevochten.

## Hoofdstuk 4 Via de civielrechtelijke weg

### 4.1. Inleiding

Nu vast is komen te staan onder welke voorwaarden een BVO tuchtrechtelijk kan worden gesanctioneerd wegens het gedrag van haar supporters, wordt in dit hoofdstuk beschreven of BVO's tevens moeten vrezen voor privaatrechtelijke veroordelingen.<sup>54</sup> Bestaat de mogelijkheid om een club via het civiele recht aansprakelijk te stellen voor het wangedrag van haar supporters? En wanneer heeft dit kans van slagen? De antwoorden op deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. Hierbij zal het met name gaan om de wanordelijkheden in en rond het stadion. Ook de aansprakelijkheid voor de wanordelijkheden (ver) buiten het stadion wordt in dit hoofdstuk behandeld.

In de strijd tegen wanordelijkheden rondom de Nederlandse voetbalstadions, biedt de groepsaansprakelijkheid van supporters een mogelijke oplossing. Via deze weg wordt de kans vergroot dat de daadwerkelijke veroorzakers van de wanordelijkheden worden geraakt. In het kader van deze scriptie voert het echter te ver om hier op in te gaan. Zoals aangegeven staat in deze scriptie de civielrechtelijke aansprakelijkheid van de BVO centraal, niet de mogelijke groepsaansprakelijkheid van de supporters.

In de meeste gevallen zal de partij die hinder ondervindt van het wangedrag van de supporters geen (contractuele) band hebben met de KNVB en/of voetbalclubs. Bij wangedrag binnen het voetbalstadion valt hierbij te denken aan een belangenbehartiger zoals Stichting Bestrijding Antisemitisme (BAN). Buiten het stadion zal het kunnen gaan om omwonenden van het stadion en vervoerders van supporters.<sup>55</sup> Het leerstuk van de onrechtmatige daad regelt deze buitencontractuele aansprakelijkheid en dus de gevallen waarbij een BVO verantwoordelijk wordt gehouden voor gedragingen van haar supporters. Om de aansprakelijkheid van een BVO te kunnen beoordelen dient zodoende eerst vast komen te staan of er sprake is van onrechtmatig handelen. Bij het beantwoorden van deze vraag zullen naast de wettelijke verplichtingen ook de interne regels die gelden voor leden van de KNVB een rol spelen.<sup>56</sup> Tevens kunnen de overwegingen van de tuchtrechtelijke organen, als zij hun oordeel hebben uitgesproken over dezelfde zaak, een rol spelen bij de vaststelling van de onrechtmatigheid van het (niet-)handelen van de BVO.<sup>57</sup> Wanneer vast komt te staan dat een BVO onrechtmatig handelt, zal vervolgens de relativiteit worden behandeld om zo te bepalen of de BVO naar civiel recht aansprakelijk kan worden gehouden voor het wangedrag van haar supporters.

### 4.2. De autonomie van de sportwereld

In de jaren '20 van de vorige eeuw werd door de KNVB duidelijk kenbaar gemaakt dat er geen inmenging in het spel werd geduld door anderen dan de scheidsrechter, dit zou een regelmatige beoefening van de sport onmogelijk maken.<sup>58</sup> Dit gebeurde naar aanleiding van het ingrijpen van een wachtmeester van de marechaussee nadat een speler van ZAC in de in de rug werd geduwd door een speler van Go Ahead. Zonder al te diep op deze zaak in te gaan, is van belang dat duidelijk werd dat er weerstand bestond tegen inmenging van de overheid in de sport. Tot enige jaren geleden stond er in de reglementen van de FIFA een verbod om geschillen tussen aangesloten verenigingen en hun

---

<sup>54</sup> Nij Bijvank 2011, p. 17.

<sup>55</sup> Hartlief 1996, p. 103 e.v.

<sup>56</sup> Pres. Rb. 's Gravenhage, 9 augustus 2011, LJN: BR4406, r.o. 3.5. (*Stichting BAN/ADO Den Haag*)

<sup>57</sup> Hendriksen en Rammeloo 2008, p. 952 e.v..

<sup>58</sup> Zie o.a. Van Staveren 2007, p. 16-17.

leden voor te leggen aan de burgerlijk rechter. In de statuten van de KNVB staat nog steeds een soortgelijk beding:

*“(...) worden geschillen tussen de leden van de KNVB onderling, voor zover deze samenhangen met de voetbalsport in de ruimste zin van het woord, met uitsluiting van de burgerlijke rechter door arbitrage beslecht (...).”<sup>59</sup>*

In de gevallen waarin een BVO verantwoordelijk wordt gehouden voor het wangedrag, zal dit veelal niet gebeuren door andere BVO's. Toch bestaat de mogelijkheid dat een BVO schade leidt door toedoen van het wangedrag van supporters van een andere BVO. In een dergelijk geval zou men de zaak niet voor de burgerlijke rechter mogen brengen. Deze regel staat echter op gespannen voet met art. 17 GW en art. 6 EVRM waarin het voor iedereen geldende grondrecht om niet tegen de wil te worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent, is vastgelegd. Een verbod van de KNVB kan deze bevoegdheid van de rechter derhalve niet beperken.<sup>60</sup> Dit houdt in dat wanneer gedragingen van supporters schade veroorzaken, de schadelijdende BVO de mogelijkheid heeft om een civiele procedure te beginnen. Wanneer dit gebeurt, zal ook worden gekeken naar de interne private regelingen.

Zoals eerder beschreven is de regelgeving binnen de sportwereld grotendeels gebaseerd op het verengingsrecht. Dit houdt in dat naast de statuten van de KNVB ook reglementen en bijvoorbeeld huisregels een belangrijke rol zullen spelen binnen de verschillende relaties in het Nederlandse voetbal.<sup>61</sup> Deze private regelgeving voldoet niet aan de standaardvoorwaarden zoals verwoord door de Hoge Raad.<sup>62</sup> Dit neemt mee dat het geen 'recht' in de zin van art. 79 Wet RO is aangezien er sprake is van een naar binnen werkende regeling die niet uitgaat van een openbaar gezag dat de bevoegdheid daartoe ontleent aan de wet, maar door een sportbond. Toch is het mogelijk dat de private regelgeving van betekenis is voor de uitkomst van een geschil.<sup>63</sup> Om rechtsonzekerheid te voorkomen dient er een vaste lijn te worden vastgesteld aan de hand waarvan de Hoge Raad bepaalt in hoeverre deze regelgeving een rol speelt in een civiele procedure. Hierna wordt kort stilgestaan bij twee arresten die hieraan kunnen bijdragen. In beide gevallen gaat het om private regelgeving die de direct betrokkene gebruikt voor verdere invulling van de algemene norm.<sup>64</sup>

Het Trombose-arrest heeft betrekking op de aansprakelijkheid van een arts wegens een overtreding van een ziekenhuisprotocol.<sup>65</sup> Terwijl dit protocol voorschreef dat patiënten na een knieoperatie een tromboseremmend middel moet worden toegediend, is dit niet gebeurd. Nadat trombose is geconstateerd, wordt schadevergoeding gevorderd voor de civiele rechter. De Hoge Raad heeft de bindende kracht van het protocol aanvaard en oordeelt uitsluitend gebaseerd op de overtreding van het protocol dat de arts onrechtmatig heeft gehandeld. Bij de vraag in welke mate deze regelgeving verbindend is, is onder andere van belang hoe en tussen wie deze is overeengekomen en op welke situaties deze betrekking heeft.<sup>66</sup> In het arrest Kouwenburg/Rabobank velt de Hoge Raad een oordeel over de vraag of een bank aansprakelijk is wegens het niet voldoen aan de zorgplicht tegenover een in opties handelende cliënt. Het door de optiebranche ingestelde Reglement voor de Handel en de Optiebeurs (RHO) bevat de normen waaraan de banken zich moeten houden. De Hoge Raad oordeelt

---

<sup>59</sup> Artikel 8 lid 3 onder a Statuten KNVB 2013/2014.

<sup>60</sup> Van Staveren 2007, p. 19-20.

<sup>61</sup> Kollen 2007, p. 97.

<sup>62</sup> HR 10 juni 1919, NJ 1919/647.

<sup>63</sup> Kristic e.a. 2009, p. 200-201.

<sup>64</sup> Vranken 2004, p. 8.

<sup>65</sup> HR 2 maart 2011, NJ 2001, 649.

<sup>66</sup> Vranken 2004, p. 8.

dat de RHO als private regelgeving geen recht is in de zin van art. 79 RO.<sup>67</sup> Het RHO is slechts ‘mede van betekenis’ bij het invullen van de zorgplicht van de bank.<sup>68</sup> Ook uit recentere rechtspraak blijkt dat de Hoge Raad steeds meer gebruik gaat maken van de private regelgeving. Hierbij wordt echter nog geen duidelijke motivering gegeven over de status of juridische binding van deze normen.<sup>69</sup> Wel is er aan de hand van deze rechtspraak een aantal criteria geformuleerd die duidelijkheid geven over de bindende kracht van de private regelgeving. Dit zijn criteria als draagvlak, representativiteit, organisatiegraad, inspraak van alle betrokkenen, toezicht op het resultaat, het juridische gehalte en trial and error.<sup>70</sup> De verschillende reglementen binnen het Nederlandse voetbal voldoen, met name doordat deze worden vastgesteld bij aanwezigheid van alle leden, in hoge mate aan de criteria draagvlak, representativiteit en inspraak. Het toezicht is gewaarborgd doordat door de tuchtorganen wordt toegezien op naleving van deze regelgeving.

In sportrechtelijke zaken wordt, in tegenstelling tot in andere civiele zaken, niet snel overgegaan tot uitsluiting van de zelfregulering. Rechteren maken bij sport gerelateerde zaken veelal gebruik van de zelfregulering voor de invulling van de open normen.<sup>71</sup> Dat de rechters binnen de sport hiertoe sneller zijn geneigd, heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de regelgeving binnen de sport zo duidelijk voldoet aan de gestelde eisen aan de zelfregulering om de partijen hieraan te kunnen binden.<sup>72</sup> Over de rol van zelfregulering in het kader van de vaststelling van civielrechtelijke aansprakelijkheid wordt verder gesproken wanneer de invulling van de zorgvuldigheidnorm ter sprake komt.<sup>73</sup>

### 4.3. De club en haar toezichthoudende taak

Binnen het internationale voetbal wordt een club aansprakelijk gehouden voor haar misdragende supporters. Dit wordt geregeld in de regelingen van de FIFA en UEFA en is slechts gebaseerd op het feit dat het wangedrag heeft plaatsgevonden.<sup>74</sup> Het CAS heeft de toepassing van deze regelingen geaccepteerd in een zaak tussen PSV en UEFA waarin de club uit Eindhoven aansprakelijk werd gehouden voor racistische uitlatingen van haar supporters.<sup>75</sup> Feyenoord is in 2007 aansprakelijk gesteld voor het gewelddadige gedrag van haar fans, ondanks de door haar getroffen maatregelen en het feit dat de betrokken supporters geen toegangskarten hebben gekocht via Feyenoord.<sup>76</sup>

Vooralsnog heeft de Nederlandse rechter eenmaal een oordeel gegeven over het wangedrag van voetbalsupporters en de verantwoordelijkheid van een voetbalclub hiervoor. In de zaak *Stichting BAN/ADO Den Haag* hield de rechter ADO niet aansprakelijk voor het gedrag van de supporters, maar werd er geoordeeld dat ADO verplicht was om in te grijpen tegen de antisemitische spreekkoren. Deze zaak is tot stand gekomen doordat Stichting BAN vordert ADO te gebieden de door haar georganiseerde wedstrijden onmiddellijk stil te (laten) leggen op het moment dat supporters antisemitische spreekkoren zingen waarbij het woord ‘Joden’, in welke vorm dan ook, voorkomt. Hierbij gaat het BAN bijvoorbeeld om de leuzen “*Wij gaan op jodenjacht*” en “*Hamas, Hamas alle joden aan het gas*”. De vordering van BAN betreft een collectieve actie in de zin van art. 3:305a BW, er wordt aangenomen dat BAN en haar vordering voldoen aan eisen die dat artikel stelt.<sup>77</sup> Tijdens de zitting geeft BAN aan dat zij van ADO verwacht dat er een waarschuwing wordt geuit voordat de wedstrijd wordt stilgelegd. BAN geeft aan dat de spreekkoren onacceptabel zijn in een geciviliseerde

<sup>67</sup> HR 10 juli 2003, *NJ* 2005/103, r.o. 3.5.3.

<sup>68</sup> HR 10 juli 2003, *NJ* 2005/103, r.o. 3.6.3.

<sup>69</sup> Giesen 2008, p. 788-791.

<sup>70</sup> Giesen 2007, p. 60 e.v. en Akkermans 2011, p. 5.

<sup>71</sup> Westhoff 2013, p. 75.

<sup>72</sup> *Idem*, p. 76.

<sup>73</sup> De invulling van deze norm zal worden besproken in par. 4.4.1.1.

<sup>74</sup> Zie de artikelen 67 FIFA Disciplinary Code en 6 UEFA Disciplinary Regulations.

<sup>75</sup> CAS 2002/A/423 PSV Eindhoven/UEFA.

<sup>76</sup> CAS 2007/A/1217 Feyenoord Rotterdam/UEFA.

<sup>77</sup> Een stichting kan een rechtsvordering instellen als die strekt tot bescherming van belangen van anderen, voorzover zij deze belangen volgens haar statuten behartigt.

samenleving. Door hier niet tegen op te treden, breekt ADO volgens BAN zowel haar eigen regels als die van KNVB. Dit is een opvallend argument aangezien deze regelgeving niet is opgesteld met het doel externe werking te hebben.<sup>78</sup> Deze regelgeving kan echter een aanwijzing opleveren voor de invulling van de zorgvuldigheidsnorm. Het is van belang om aan te geven dat er geen formele relatie bestaat tussen BAN en ADO, dit houdt in dat ADO geen contractuele verplichtingen heeft richting BAN. De vordering is dan ook gebaseerd op het algemene leerstuk van de onrechtmatige daad. De stichting vraagt de rechter ADO te verbieden zich in de toekomst aan deze onrechtmatige daad schuldig te maken. Deze bevoegdheid van de stichting vloeit voort uit art. 3:305a Jo. 3:296 BW. De rechtbank is van mening dat er op grond van de maatschappelijke betamelijkheid, de KNVB-regels en haar eigen huisregels een plicht op ADO rustte om onmiddellijk op te treden tegen de genoemde aanhoudende spreekkoren. De rechtbank nuanceert deze verplichting door aan te geven dat er in het geval van een eenmalig en kortstondig spreekkoor geen directe actie van de club wordt verwacht. Nu het in casu ging om bij herhaling plaatsvindende ontoelaatbare spreekkoren, was ADO gehouden onmiddellijk op te treden. Dit houdt niet in dat zij de wedstrijd direct stil moet leggen, dit is een ultimum remedium. Een club is vrij om minder ingrijpende maatregelen te treffen, deze dienen wel in ernst toe te nemen. ADO geeft aan hiervoor een “stappenplan” te hebben ontwikkeld. ADO heeft echter aangegeven dat zij en de door haar aangestelde waarnemers geen spreekkoren zijn gehoord. Dit acht de rechtbank echter, gezien de ter zitting getoonde beelden, zeer ongeloofwaardig. Hieruit vloeit voort dat ADO niet heeft gehandeld naar haar eigen “stappenplan”. Dit leidt er volgens de rechtbank toe dat de club tijdens de wedstrijd ADO – Ajax onrechtmatig heeft gehandeld door niet onmiddellijk over te gaan tot het treffen van maatregelen om de spreekkoren te beëindigen. Hierbij is een vergelijking mogelijk met het Trombose-arrest waar de Hoge Raad wegens schending van het ziekenhuisprotocol aannam dat er sprake was van onrechtmatig handelen. Uiteindelijk gebiedt de voorzieningenrechter ADO:

*“.....om onmiddellijk adequate maatregelen te treffen indien zich tijdens door haar georganiseerde voetbalwedstrijden langdurig, dan wel - in geval van kortstondigheid - bij herhaling antisemitische spreekkoren voordoen, waarin het woord "joden" in enige samenstelling voorkomt, teneinde die spreekkoren te beëindigen en/of nieuwe spreekkoren te voorkomen, welke maatregelen zo nodig dienen uit te monden in het stilleggen van de betreffende wedstrijd.”<sup>79</sup>*

In de zaak Stichting BAN/KNVB geeft de voorzieningenrechter aan dat het lastig is om vast te stellen welke spreekkoren zijn aan te merken als antisemitisch en kwetsend. Daarnaast is het onduidelijk welke maatregelen de KNVB of de BVO moet treffen tegen deze spreekkoren.<sup>80</sup> Het is de vraag, mede dankzij de creativiteit van supporters op dit vlak, hoe een dergelijk vonnis kan worden uitgevoerd. Deze vragen en onduidelijkheden zullen in een overleg tussen de KNVB, Ajax, Stichting BAN en andere betrokken partijen worden behandeld. In dit overleg wil men komen tot een passend beleid ter terugdringing van de spreekkoren en tot adequate en handhaafbare maatregelen.<sup>81</sup> En wat dient er te gebeuren wanneer de Ajax-supporters zelf de term “joden” gebruiken bij het toezingen van hun club? De laatste decennia is het woord “joden” door hen gebruikt als geuzennaam. Stichting BAN heeft overwogen een kort geding tegen Ajax aan te spannen wegens het onvoldoende optreden tegen deze leuzen. De stichting heeft echter besloten om dit niet door te zetten. Dit besluit is genomen, ondanks het feit dat BAN van mening is dat het door Ajax-supporters als geuzennaam aangeheven ‘joden, joden’ bij de tegenstander aanleiding geeft tot antisemitische spreekkoren.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Van Kleef 2012, p. 101.

<sup>79</sup> Pres. Rb. 's Gravenhage, 9 augustus 2011, LJN: BR4406, r.o. 4.

<sup>80</sup> Rb Midden-Nederland, 25-07-2014, C/16/360490, KG ZA 14-357, r.o. 4.6.

<sup>81</sup> Rb Midden-Nederland, 25-07-2014, C/16/360490, KG ZA 14-357, r.o. 4.4.

<sup>82</sup> Zie “Geen kort geding tegen Ajax om leus 'joden'”, NRC Handelsblad 25 oktober 2011.



Uit de zaak tussen BAN en ADO blijkt dat een BVO niet verantwoordelijk is voor het gedrag van haar supporters, zij dient toezicht te houden op de supporters en er voor te zorgen dat er geen wanordelijkheden plaatsvinden. In het geval de BVO hierin niet slaagt, dient zij maatregelen te nemen waardoor de wanordelijkheden zullen stoppen en de eventuele schade beperkt blijft. Terwijl in Nederland de politie en burgemeester belast zijn met het handhaven van de openbare orde, is het de taak van de clubs om de orde en veiligheid te bewaken binnen het gebied waar zij gezag en verantwoordelijkheid hebben. Zo dient men er voor te zorgen dat de evenementen veilig en ordelijk verlopen. Het handhaven houdt volgens Miechels in *“elke handeling die erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen”*.<sup>83</sup> Onder handhaving vallen onder andere toezicht, opsporing en vervolging.<sup>84</sup>

In het vervolg van dit hoofdstuk zal worden beschreven wanneer een BVO als toezichthouder onrechtmatig handelt door onvoldoende toezicht uit te oefenen op het gedrag van haar supporters. Uiteindelijk zullen de mogelijke vorderingen die op een onrechtmatig handelen dan wel nalaten kunnen worden gegrond, worden behandeld. Om tot antwoorden te komen, wordt eerst de term ‘toezicht’ en de club als toezichthouder behandeld.

#### 4.3.1. Wat is toezicht?

Om een beeld te krijgen van de mogelijkheid om een club als toezichthouder aansprakelijk te stellen, dient eerst helderheid te bestaan over het begrip ‘toezicht’. Uit de ‘Kaderstellende visie op toezicht’ blijkt dat volgens het kabinet en de Algemene Rekenkamer toezicht door of vanwege de overheid inhoudt *“... het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”*.<sup>85</sup> Hieruit vloeit voort dat dergelijk toezicht drie verschillende taken omvat, namelijk informatie verzamelen, een oordeel vormen en waar nodig ingrijpen.<sup>86</sup> Zoals aangegeven gaat het hierbij om toezicht door of vanwege de overheid, terwijl in deze scriptie het toezicht door private partijen centraal staat. Dit onderscheid is van belang omdat er aan toezicht vanwege de overheid strenge eisen worden gesteld die mogelijk niet gelden voor toezicht door private partijen.<sup>87</sup> In de literatuur wordt tevens een onderscheid gemaakt tussen concreet/bijzonder en algemeen toezicht en het hiermee mogelijk gepaard gaande concrete- en algemene toezichtsfalen.<sup>88</sup> Concreet toezicht is het toezicht naar aanleiding van concrete aanwijzingen dat de regels niet na worden geleefd. Algemeen toezicht heeft betrekking op het uitoefenen van een algemene controle, hierbij is geen sprake van een concrete onrechtmatige situatie. Het belang van dit onderscheid komt later aan orde, wanneer gesproken wordt over de invulling van de zorgvuldigheidsnorm.

#### 4.3.2. Club als toezichthouder

Er bestaat geen privaatrechtelijke bepaling waarin de term ‘toezichthouder’ wordt beschreven. Van Dam formuleert een mede op Frans en Belgisch recht gebaseerde definitie. Hij geeft aan dat de personen die juridische en feitelijke zeggenschap hebben over de zaak of de andere persoon en beschikken over de juridische of feitelijke mogelijkheden om veiligheidsmaatregelen te nemen,

---

<sup>83</sup> Miechels 2006, p. 8.

<sup>84</sup> Van Tilburg 2012, p. 12.

<sup>85</sup> *Kamerstukken II 2003/04*, 29 450, nrs. 1-2, p. 31.

<sup>86</sup> Giesen 2005, p. 20-21.

<sup>87</sup> Dergelijke eisen zijn onder andere genoemd in de Kaderstellende visie op toezicht, *Kamerstukken II 2000/01*, 27 831, nr. 1, p.9.

<sup>88</sup> Giesen 2005, p. 23 en Van Dam 2006, p. 22-23.



kunnen worden beschouwd als toezichthouder.<sup>89</sup> Voor het vervolg van deze scriptie versta ik, net zoals Giesen, onder ‘toezichthouder’ de organisatie die onder andere tot taak heeft om controle uit te oefenen op het gedrag van personen of andere organisaties.<sup>90</sup> Een voetbalclub heeft een dergelijke toezichthoudende taak wat meeneemt dat zij er voor moet zorgdragen dat er door een ander geen schade teweeg wordt gebracht. Dit betekent voor de huidige praktijk dat clubs als toezichthouder tijdens voetbalevenementen gehouden zijn om middels maatregelen te voorkomen dat er schade wordt geleden door het wangedrag van haar supporters. Of de club daadwerkelijk voldoende maatregelen heeft getroffen om te voorkomen dat zij onrechtmatig handelen dan wel nalaten, wordt getoetst aan de hand van zowel wettelijke als private regelgeving.

#### **4.3.2.1. Club versus scheidsrechter**

Alle betrokken partijen dienen bij te dragen aan de orde en veiligheid bij een voetbalevenement, zo ook de scheidsrechter. Het is interessant om kort stil te staan bij het punt waar de verantwoordelijkheid van de BVO mogelijk botst met de bevoegdheden van deze andere toezichthouder. Een BVO is verantwoordelijk voor de ordehandhaving. De vraag is echter of het binnen de mogelijkheden van een BVO ligt om een wedstrijd stil te leggen in verband met aanhoudende spreekkoren. Volgens de reglementen van de KNVB kan een thuisspelende BVO wel verzoeken tot stilleggen. Uit de richtlijn bestrijding verbaal geweld van de KNVB valt niet af te leiden of de BVO ook bevoegd is om de wedstrijd stil te leggen.<sup>91</sup> Wel wordt aangegeven dat de BVO dient te communiceren over het optreden tegen ongewenste spreekkoren. In verband met de mogelijkheid tot beïnvloeding van het verloop van de wedstrijd, is het niet wenselijk om een BVO de bevoegdheid te geven een wedstrijd stil te leggen. De onafhankelijke positie van de arbitrale leiding dient er voor te zorgen dat zij in staat zijn om objectief tot een stillegging van de wedstrijd te komen. Zo is het naar mijn idee duidelijk dat AZ in principe niet buiten haar boekje ging door de wedstrijd tegen FC Twente stil te leggen wegens spreekkoren van de FC Twente-supporters.<sup>92</sup> Wel is het voor mij duidelijk dat het niet wenselijk is dat een BVO deze bevoegdheid heeft, aangezien de sport gebaat is bij een eerlijk verloop van de wedstrijd.

### **4.4. Onrechtmatig handelen van de club**

Nu is vastgesteld dat een BVO te kenmerken is als een toezichthouder, dient te worden nagegaan wanneer er een vordering mogelijk is op grond van een onrechtmatige daad. Op art. 6:162 BW kunnen verschillende vorderingen worden gebaseerd. Dit zijn de vordering tot vergoeding van de toegebrachte schade in geld dan wel in natura of die tot herstel in de vorige staat.<sup>93</sup> Daarnaast kan men ook een verbod tot het plegen van een bepaalde handeling vorderen. Deze mogelijkheid vloeit voort uit art. 3:296 Jo 6:162 BW en bestaat als er sprake is van onrechtmatig handelen en herhaling dreigt. Tevens kan een verbod worden gevraagd wanneer de BVO zich nog niet schuldig heeft gemaakt aan een onrechtmatige daad, maar dit wel dreigt te gebeuren.<sup>94</sup> Voor deze vorderingen is het zagezegd noodzakelijk dat er sprake is van een onrechtmatig handelen van de BVO. De vereisten van onrechtmatig handelen vloeien voort uit art. 6:162 lid 1 BW en komen er op neer dat de toezichthouder onrechtmatig moet handelen, de onrechtmatige daad aan de BVO kan worden toegerekend, de (on)geschreven norm die door de toezichthouder is geschonden tot doel heeft om de geleden schade te beschermen, de benadeelde schade heeft geleden en dat er causaal verband bestaat tussen de onrechtmatige gedraging van de BVO en de geleden schade.<sup>95</sup>

---

<sup>89</sup> Van Dam 2000, p. 313-314 en 383-384.

<sup>90</sup> Giesen 2005, p. 29.

<sup>91</sup> Handboek Competitiezaken, par 3.9. Richtlijn bestrijding verbaal geweld.

<sup>92</sup> Het betrof de wedstrijd AZ-FC Twente, 27 februari 2011.

<sup>93</sup> Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2011, nr. 151.

<sup>94</sup> Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2011, nr. 153.

<sup>95</sup> Van Dam 2006, p. 88.

#### 4.4.1. Verplichtingen die voortvloeien uit een speciale relatie

Aangezien er geen wettelijke plicht bestaat voor de toezichthoudende BVO, zal zij 'slechts' onrechtmatig handelen dan wel nalaten als dit gebeurt in strijd met het ongeschreven recht (art. 6:162 lid 3 BW). Er is in dit geval sprake van onrechtmatigheid als er wordt gehandeld in strijd met dat wat in het maatschappelijk verkeer betaamt. Het gaat in het geval van toezichthouders niet om schade die direct door haar is veroorzaakt. Zij had deze mogelijk wel kunnen, en wellicht moeten, voorkomen door voldoende maatregelen te treffen. De eventuele aansprakelijkheid die hieruit voortvloeit is te bestempelen als een 'afgeleide aansprakelijkheid' die vaak voortkomt uit een nalaten van de toezichthouder om in te grijpen.<sup>96</sup> Onrechtmatig nalaten kan alleen ontstaan als er een verplichting tot een doen bestaat. Hiervan was volgens de voorzieningenrechter sprake in de zaak tussen stichting BAN en ADO Den Haag. De club heeft een inspanningsverplichting als het gaat om wanordelijkheden, in dit geval in de vorm van spreekkoren, in het stadion.<sup>97</sup> Er zijn verschillende categorieën van onrechtmatig nalaten te onderscheiden, hiervan zijn twee van belang met betrekking tot de situatie van de BVO's. Dit zijn de situaties waarbij de verantwoordelijkheid zich richt tot een object waar men zorg voor draagt en de gevallen van zuiver nalaten.

Voor zuiver nalaten geldt dat het slechts in uitzonderlijke gevallen tot onrechtmatigheid kan leiden. Het voert immers te ver om een rechtsplicht tot handelen aan te nemen, enkel op grond van de waarneming van een gevaar.<sup>98</sup> De grondslag van een dergelijke plicht is dat schade bij een derde voorkomen had kunnen worden maar dat dit niet is gebeurd, het gaat om een foutaansprakelijkheid.<sup>99</sup> Sinds het *Lindenbaum/Cohen*-arrest is er geen onderscheid meer tussen de onrechtmatige daad en het onrechtmatige nalaten.<sup>100</sup> Het is dan ook terecht dat nalaten in beginsel hetzelfde wordt behandeld als handelen.<sup>101</sup> In de jurisprudentie wordt aangenomen dat er sprake is

*"(...)van een rechtsplicht om een waargenomen gevaarssituatie voor het ontstaan waarvan men niet verantwoordelijk is, op te heffen of anderen daarvoor te waarschuwen, in het algemeen ook voor volwassenen alleen sprake kan zijn, wanneer de ernst van het gevaar dat die situatie voor anderen meebrengt tot het bewustzijn van de waarnemer is doorgedrongen, zulks behoudens het bestaan van bijzondere verplichtingen tot zorg en oplettendheid zoals kunnen voortvloeien uit een speciale relatie met het slachtoffer of met de plaats waar de gevaarssituatie zich voordoet".<sup>102</sup>*

De Hoge Raad heeft hier besloten dat wanneer er geen speciale relatie bestaat met een persoon of zaak het voor aansprakelijkheid vereist is dat het risico op het gevaar tot het bewustzijn van de waarnemer is doorgedrongen. In een dergelijk geval is sprake van 'aansprakelijkheid voor zuiver nalaten'.<sup>103</sup> Giesen geeft echter aan dat er in gevallen van toezicht vaak sprake is van een speciale relatie met het slachtoffer dan wel de plaats.<sup>104</sup> Van Dam meent dat ook de speciale relatie met de dader kan leiden tot aansprakelijkheid wegens nalaten, hij spreekt hierbij van 'toezichthouder-aansprakelijkheid'.<sup>105</sup> Dit neemt mee dat er naar het handelen van de BVO's moet worden gekeken in het licht van deze speciale relaties. BVO's hebben een speciale relatie met de plaats, de dader en de slachtoffers. Zij lopen zodoende het risico aansprakelijk te worden gesteld wanneer zij nalaten maatregelen te treffen in mogelijk gevaarlijke situaties. Hierna wordt besproken hoe de speciale

---

<sup>96</sup> Giesen 2005, p. 37 en 47.

<sup>97</sup> Pres. Rb. 's Gravenhage, 9 augustus 2011, LJN: BR4406, r.o. 3.3.

<sup>98</sup> Jansen 2007, p. 224.

<sup>99</sup> Tjong Tjin Tai 2007, p. 7.

<sup>100</sup> HR 31 januari 1919, LJN AG1776.

<sup>101</sup> Van Dam 1995, p. 40.

<sup>102</sup> HR 22 november 1974, NJ 1975/149, m.nt. G.J. Scholten (*Struikelende broodbezorger*).

<sup>103</sup> Van Dam 2000, p. 439.

<sup>104</sup> Giesen 2005, p. 64-66.

<sup>105</sup> Van Dam 1995, p. 72.

relaties met de plaats, de dader(s) en de slachtoffer(s) kunnen leiden tot onrechtmatig nalaten door de toezichthoudende BVO.

#### *Relatie met de plaats*

De relatie met de plaats waar de gevaarsituatie zich voordoet, is van groot belang voor het toezicht door de voetbalclubs. Hierbij valt te denken aan de beheerder of exploitant van een stadion die de verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor de veiligheid van de bezoekers.<sup>106</sup> De KNVB heeft hierover in haar Handboek Competitiezaken bepaalt:

*'Iedere BVO is verplicht zowel voor, tijdens als na de wedstrijd tot het leveren van een bijdrage aan het handhaven van de orde en de veiligheid bij wedstrijden of toernooien waarop de reglementen van de KNVB van toepassing zijn.'*<sup>107</sup>

Hiermee wordt duidelijk dat elke BVO als taak heeft om bij te dragen aan de veiligheid in en rond het stadion tijdens voetbalevenementen. Een club kan onder omstandigheden als toezichthouder verplicht zijn om toezicht te houden op het gedrag van de bezoekers van haar onroerende zaak, het stadion. Deze verplichting heeft betrekking op het beschermen van bezoekers tegen hun eigen fouten, maar ook tegen de fouten van andere bezoekers.<sup>108</sup> Dit laatste blijkt uit de wedstrijd HMSH – Ajax op het terrein van HMSH waar dansende supporters zich op het dak van een dug-out begeven waarin enkele Ajax-officials zitten. Op een gegeven moment stort het dak in, hierbij raken de officials gewond. De thuisclub had maatregelen moeten treffen die tot ontruiming hadden geleid. HMSH kon niet volstaan met het verzoek aan de supporters om het dak te verlaten.<sup>109</sup> Deze plicht om bezoekers te beschermen tegen fout gedrag van andere bezoekers geldt zeker bij professionele voetbalevenementen en andere massabijeenkomsten.<sup>110</sup> Dit foute gedrag ziet in mijn ogen op bijvoorbeeld het voorhanden hebben van vuurwerk of het gooien met stadionstoeltjes zoals reeds in par. 3.2.2. beschreven. Een BVO kan tevens verplicht zijn om bezoekers van het stadion te beschermen tegen criminele gedragingen van anderen. Wil er sprake kunnen zijn van deze plicht, dan is vereist dat de club weet of uit ervaring kan weten dat derden in haar stadion crimineel gedrag zouden gaan vertonen.<sup>111</sup> Zo werd begin jaren '90 een Engelse voetbalclub aansprakelijk gehouden wegens het schending van de zorgplicht richting aanwezige politiemensen. Dit gebeurde nadat hooligans tijdens een wedstrijd stukken beton hadden losgewrikt om deze vervolgens, net als in het verleden, naar de politiemensen te gooien.<sup>112</sup> In het geval de club niet weet of kan weten dat haar bezoekers van plan zijn om criminele gedragingen te verrichten, zal aansprakelijkheid tegenover andere bezoekers ontbreken. Indien deze kennis wel aanwezig is, dient de club maatregelen te nemen om het risico te beperken dat deze derden het stadion zullen betreden. In zekere zin voldoet de mogelijkheid om personen met een stadionverbod toegang te weigeren hierin. Het is echter wel zaak dat clubs deze verboden daadwerkelijk hanteert. Dit is, zoals blijkt uit het eerder beschreven geval van Wesley van W., niet altijd het geval.

#### *Relatie met de daders*

Zoals gezegd kan volgens Van Dam tevens de relatie met de dader leiden tot aansprakelijkheid wegens nalaten. De toezichthoudende van een BVO houdt in dat zij bepaalde gedragingen van leden in de gaten moet houden. Volgens de president van de Amsterdamse rechtbank handelde een BVO onrechtmatig jegens andere deelnemers aan de KNVB-competitie door één van haar leden, die

---

<sup>106</sup> Van Dam 1995, p. 51.

<sup>107</sup> Handboek Competitiezaken 2013/'14 hoofdstuk 2, par. 2.1, titel 1, artikel 1.

<sup>108</sup> Van Dam 2000, p. 316.

<sup>109</sup> Gerechtshof 's Gravenhage 25 april 1991, VR 1992, 39 (Aegon/Jansen).

<sup>110</sup> Van Dam 2000, p. 316.

<sup>111</sup> Van Dam 2000, p. 317.

<sup>112</sup> Cunningham v. Reading Football Club Ltd., 20 maart 1991.

wegens eerder wangedrag was geschorst door de KNVB, te laten deelnemen aan een KNVB-wedstrijd. In deze wedstrijd veroorzaakte deze speler letsel bij een tegenstander.<sup>113</sup> Er zijn zeker gelijkenissen tussen deze casus en het geval waarin supporters wanordelijkheden veroorzaken. In beide gevallen gaat het om een relatie tussen de club en een persoon met wie een verbintenis is aangegaan. In mijn ogen rust er in beide situaties een toezichthoudende taak op (het bestuur van) de club om gedragingen van de ander in de gaten te houden en waar mogelijk te voorkomen dan wel te beëindigen. Op grond van art. 6:162 BW rust op de club de plicht om alle redelijke maatregelen te treffen om derden te beschermen tegen schadelijke gedragingen van haar supporters.

#### *Relatie met de slachtoffers*

Er bestaat tenslotte ook een speciale relatie tussen de club en de slachtoffers, de overige bezoekers. Deze relatie is gebaseerd op een gelijksoortige overeenkomst met de daders. Door de aanschaf van een toegangskaart, onderwerpt men zich immers aan het gezag en verantwoordelijkheid van de club. Dit ziet op de situaties waarin zij er op (mogen) vertrouwen dat de club voor hun veiligheid zal zorgen.<sup>114</sup> Te denken valt aan bezoekers die in de verdrukking komen door maatregelen ter voorkoming of beëindiging van de wanordelijkheden. De gevallen waarbij personen of organisaties hinder ondervinden van het wangedrag in de vorm van spreekkoren, valt naar mijn idee niet onder de hier bedoelde ernstige schade. Voor hen blijft wel de mogelijkheid bestaan om te vorderen dat het de BVO wordt geboden om voldoende in te grijpen bij aanwezigheid van bepaalde kwetsende spreekkoren.

#### **4.4.1.1. Invulling van de zorgvuldigheidnorm**

In de hiervoor beschreven situaties komt naar voren dat een BVO mogelijk onrechtmatig handelt als zij nalaat om voldoende maatregelen te treffen tegen het vertoonde wangedrag. Zij dient te handelen zoals wordt verwacht van 'een redelijk handelend toezichthouder'.<sup>115</sup> De vraag of men heeft gehandeld als een redelijk handelend toezichthouder wordt beantwoord aan de hand van aantal factoren. Er wordt gekeken naar de aard en het doel van het toezicht, de bevoegdheden van de toezichthouder, de volledigheid van de inzet van het toezichtinstrumentarium en het voldoen aan de onderzoeksplicht en de controle op het effect van een gehanteerde maatregel.<sup>116</sup> Bij het invullen van deze zorgvuldigheidnorm wordt nagegaan of er sprake is van concreet toezichtsfalen.<sup>117</sup> Hiervan is sprake als na een concrete aanwijzing van een schadeveroorzakende situatie onvoldoende doortastend is opgetreden.<sup>118</sup> Er moet worden vastgesteld dat de toezichthouder anders heeft gehandeld dan hij, met het oog op de belangen van de ander, had behoren te doen.<sup>119</sup> Dit gebeurt aan de hand van de *Kelderluik*-criteria.<sup>120</sup> Deze criteria zijn in het *Kelderluik*-arrest door de Hoge Raad vastgesteld om de onrechtmatigheid van een bepaalde handeling op grond van het ongeschreven recht vast te kunnen stellen.<sup>121</sup> De criteria komen er op neer dat de rechter de aard en de ernst van het gevaar, de te verwachten schade, de waarschijnlijkheid dat de schade zich verwezenlijkt, de voorzienbaarheid van de schade en de kosten van de te nemen voorzorgsmaatregelen moet afwegen. BVO's hebben een zekere vorm van beleidsvrijheid omdat niet iedere vorm van verbaal geweld hoeft te leiden tot ingrijpend handelen. Deze beleidsvrijheid ontbreekt naar mijn idee bij overige vormen van geweld, hierbij valt te denken aan fysiek geweld en vuurwerkincidenten. Hier dient de BVO ten aller tijden tegen op te treden. De eventueel aanwezige vrijheid van de toezichthouder speelt een rol bij het invullen van de norm van een 'redelijk handelend

<sup>113</sup> Pres. Rb. Amsterdam 9 juli 1992, NJ 1994, 183.

<sup>114</sup> Van Dam 1995, p. 80.

<sup>115</sup> Giesen 2005, p. 106-108.

<sup>116</sup> Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2011, nr. 72.

<sup>117</sup> Giesen 2005, p. 113.

<sup>118</sup> Giesen 2005, p. 135-136.

<sup>119</sup> HR 30 september 1994, NJ 1996, 196 (*Staat/Shell*).

<sup>120</sup> Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2011, nr. 72.

<sup>121</sup> HR 5 november 1965, NJ 1966, 136 (*Kelderluik*).

toezichthouders'. Deze vrijheid heeft echter niet tot gevolg dat de rechter slechts 'marginaal', en dus niet volledig, toetst of er onzorgvuldig is gehandeld.<sup>122</sup>

Als bovenstaande wordt toegepast op het door de BVO uitgevoerde toezicht op het gedrag van de supporters, blijkt dat er een bijzondere plicht op een BVO rust. Tevens blijkt dat deze plicht met name wordt ingevuld door de regelingen van de KNVB en de BVO zelf, net als in zaak tussen Stichting BAN en ADO Den Haag. De interne regelgeving kan immers een rol spelen bij het bepalen wat in redelijkheid van een BVO kan worden verwacht. In de Haagse zaak heeft de rechter aangegeven dat uit de interne regelgeving van de KNVB blijkt dat een BVO een inspanningsplicht heeft om maatregelen te treffen tegen ongeregelheden in en rondom het voetbalstadion. Naast de (interne) regelgeving kan ook een tuchtrechtelijke uitspraak de beoordeling van de onrechtmatigheid van het optreden van een BVO beïnvloeden. Uit, met name feitelijke, rechtspraak blijkt namelijk dat in zaken met betrekking tot de aansprakelijkheid van beroepsbeoefenaren vaak het eerdere tuchtrechtelijke oordeel wordt overgenomen of dat er groot belang aan wordt gehecht.<sup>123</sup> De Hoge Raad heeft echter aangegeven dat er een verschil bestaat tussen de tuchtrechtelijke en civielrechtelijke procedures. De Hoge Raad wijst op het feit dat het tuchtrecht in eerste instantie het doel heeft om een goede wijze van beroepsuitoefening te bevorderen. In een tuchtprocedure wordt aan de hand van andere maatstaven dan die worden gebruikt bij de vaststelling van civiele aansprakelijkheid en zonder de in een civiele procedure geldende bewijsregels beoordeelt of een beroepsbeoefenaar heeft gehandeld in overeenstemming met de in een beroepsgroep geldende normen en gedragsregels.<sup>124</sup> Dit betekent dat wanneer een tuchtrechter oordeelt dat is gehandeld in strijd met deze normen en gedragsregels de civiele rechter niet ten alle tijden kan aannemen dat men civielrechtelijk aansprakelijk is in verband met de schending van een zorgvuldigheidnorm. Dit neemt niet weg dat het oordeel van de tuchtrechter een rol kan spelen bij de vaststelling van civielrechtelijke aansprakelijkheid.<sup>125</sup> Er is dus duidelijk een onderscheid tussen het civiele recht en het tuchtrecht. Als met deze gedachte in het achterhoofd wordt gekeken naar het tuchtrecht omtrent de wanordelijkheden rondom voetbalstadions kan naar mijn idee worden aangenomen dat ook in deze gevallen een civiele rechter het tuchtrechtelijke oordeel een rol kan laten spelen in zijn beoordeling. Wanneer een tuchtrechtelijk orgaan bepaalt dat een BVO voldoende maatregelen heeft getroffen om wanordelijkheden te voorkomen of te beëindigen, zal dit er toe kunnen leiden dat de civiele rechter oordeelt dat de BVO heeft gehandeld zoals van *een redelijk handelend toezichthouder* mag worden verwacht. Wanneer de tuchtrechter echter de BVO veroordeelt, dient de civiele rechter terughoudend op te treden bij het overnemen van deze uitspraak. Zoals bijvoorbeeld blijkt uit de tuchtzaak naar aanleiding van de wedstrijd FC Twente – NEC, is een BVO in principe verantwoordelijk voor de aanwezigheid van vuurwerk.<sup>126</sup> In een civiele procedure zal de vraag centraal staan of de BVO heeft voldaan aan haar inspanningsverplichting. Deze twee verschillende normen zorgen er zoals gezegd voor dat de civiele rechter terughoudend dient te zijn met het mee laten wegen van een tuchtrechtelijke veroordeling.

#### 4.4.2. Schade, causaal verband en relativiteit

##### *Schade*

Om een BVO aansprakelijk te kunnen stellen, moet er sprake zijn van schade die is ontstaan door het onrechtmatige handelen van de BVO. Niet alle denkbare vormen van schade komen in aanmerking voor vergoeding. In art. 6:95 BW wordt vermogensschade en ander nadeel genoemd als mogelijk vergoedbare schade. Het is denkbaar dat er door bezoekers door wanordelijkheden schade wordt geleden. Zo is het mogelijk dat er sprake is van letselschade of dat men wordt gekwetst door de spreekkoren. Het is zeer onwaarschijnlijk dat een door wanordelijkheden heftig geschokte bezoeker

---

<sup>122</sup> Giesen 2005, p. 115-116.

<sup>123</sup> Hendriksen en Rammeloo 2008, p. 952.

<sup>124</sup> HR 13 oktober 2006, NJ 2008, 258 en 259, r.o. 4.4.3 (*Vie d'or*).

<sup>125</sup> HR 10 januari 2003, NJ 2003, 547, r.o. 3.3.

<sup>126</sup> Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 17 juni 2011, zaaknummer 10/11-14.

in aanmerking komt voor vergoeding van zijn shockschade. Dit is namelijk pas mogelijk als er sprake is van een overtreding van een veiligheidsnorm met een ernstig ongeval als gevolg.<sup>127</sup> De strenge voorwaarden zorgen er voor dat bezoekers die te maken krijgen met het wangedrag van andere bezoekers in de regel hier niet voor in aanmerking zullen komen.<sup>128</sup> Toch komen de personen die worden geconfronteerd met een onveilige situatie mogelijk in aanmerking voor vergoeding van immateriële schade. Hierbij valt te denken aan een onveilige situatie zoals bij de wedstrijd FC Utrecht – Twente.<sup>129</sup> De Hoge Raad heeft in een zaak naar aanleiding van rellen in het Groningse Oosterpark aangegeven dat het nalaten van een handhaver kan leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid. Tevens is bepaald dat personen onder bijzondere omstandigheden recht hebben op vergoeding van hun immateriële schade die voortvloeit uit dit nalaten van de overheid.<sup>130</sup> Tegelijk blijkt uit ditzelfde arrest echter dat het erg moeilijk is om immateriële schade vergoed te krijgen. Voor het betaald voetbal geldt dat het niet-handelen van de BVO kan leiden tot vergoedbare schade. Het zal hierbij met name gaan om letsel- dan wel zaakschade. De wanordelijkheden rondom de voetbalstadions zullen immers de nodige schade opleveren.

### *Causaal verband*

Er is slechts een mogelijkheid tot schadevergoeding als er nadeel is geleden door een normovertreding die aan de BVO kan worden toegerekend. Tevens is het noodzakelijk dat er een causaal verband bestaat tussen de daad en de geleden schade. Om dit verband aan te kunnen nemen moet er sprake zijn van een *conditio sine qua non*-verband. Zowel in de fase van de vestiging als in de fase van vaststelling van de omvang van de aansprakelijkheid dient hiervan sprake te zijn. Om van een *conditio sine qua non*-verband te kunnen spreken moet vast komen te staan dat de schade niet zou zijn ontstaan wanneer de onrechtmatige gebeurtenis weg wordt gedacht.<sup>131</sup> Hieruit blijkt dat het niet noodzakelijk is dat deze gebeurtenis de enige oorzaak is, het moet echter wel gaan om een onmisbare gebeurtenis. In het kader van eventueel toezichtsfalen speelt de vraag of de schade ook zou zijn ingetreden als de aangesproken toezichthouder wel op een bepaalde manier zou hebben gehandeld.<sup>132</sup> De BVO heeft als toezichthouder de taak om de orde en veiligheid te bewaken. Wanneer er wanordelijkheden ontstaan waardoor de veiligheid in het gedrang komt, wordt causaliteit veronderstelt aanwezig te zijn wegens de schending van een (door de KNVB en/of BVO zelf opgestelde) veiligheidsnorm. Bij schending van een veiligheidsnorm zal immers kunnen worden aangenomen dat er sprake is van een causaal verband.<sup>133</sup>

Zodra vaststaat dat er sprake is van een *conditio sine qua non*-verband tussen de geleden schade en het onrechtmatige handelen van de BVO, moet komen vast te staan dat de schade naar redelijkheid kan worden toegerekend aan de BVO.<sup>134</sup> Alle omstandigheden van het geval spelen een rol bij de beantwoording van de vraag of de schade in zodanig verband staat met het handelen van de BVO dat zij als gevolg daarvan aan de BVO kan worden toegerekend.<sup>135</sup> Door Brunner zijn een aantal deelregels opgesteld aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of de schade naar redelijkheid kan worden toegekend.<sup>136</sup> Met name het punt van de waarschijnlijkheid van het gevolg is naar mijn idee van belang bij de wanordelijkheden. Als de schade naar ervaringsregels waarschijnlijker is, zal er ook meer ruimte zijn voor toerekening.<sup>137</sup> Dit neemt mee dat er in de periode voorafgaand aan de wedstrijd een risicoanalyse dient plaats te vinden. Hieruit zal blijken wat de kans op

<sup>127</sup> HR 22 februari 2002, NJ 2002/240 (*Shockschade*).

<sup>128</sup> Kottenhagen 2010.

<sup>129</sup> Zie hierover Jorritsma e.a. 2012.

<sup>130</sup> HR 9 juli 2004, NJ 2005, 391 (*Oudejaarsrellen Oosterpark*).

<sup>131</sup> Spier e.a. 2012, p. 271.

<sup>132</sup> Giesen 2005, p. 173.

<sup>133</sup> Spier e.a. 2012, p. 265-266.

<sup>134</sup> Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013, nr. 50.

<sup>135</sup> Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013, nr. 63.

<sup>136</sup> Brunner 1981, p. 210 e.v..

<sup>137</sup> Brunner 1981, p. 213.



wanordelijkheden is en welke maatregelen de BVO moet treffen. Alleen wanneer de schade daadwerkelijk naar redelijkheid kan worden toegerekend aan de BVO is er sprake van causaal verband tussen haar nalaten en de geleden schade.

#### *Relativiteit*

Om te kunnen spreken van een onrechtmatige daad in de zin van art. 6:162 BW dient er te zijn voldaan aan de relativiteitsvereiste van art. 6:163 BW. Dit vereiste houdt in dat de geschonden norm tot doel moet hebben de benadeelde te beschermen. Bij toezicht lijkt het niet altijd makkelijk om aan te nemen dat voldaan is aan dit vereiste zodat de aansprakelijkheid daarop af kan stuiten.<sup>138</sup> In het geval van de toezichthoudende taak van een BVO wordt gekeken naar normen zoals de regelgeving van de KNVB, de huisregels van de BVO en de ongeschreven normen. In het geval dat de geldende zorgvuldigheidsnorm is geschonden, zal de relativiteitsdrempel in beginsel ook zijn genomen.<sup>139</sup> In het Staat/Shell-arrest heeft de Hoge Raad dit laatste bevestigd door aan te geven dat er sprake is van '*...een nauwe samenhang tussen onrechtmatigheid en relativiteitsvereiste*'.<sup>140</sup>

In de gevallen waarin geen sprake is van (vergoedbare) schade heeft men de mogelijkheid om een verbod tot onrechtmatig handelen te vorderen bij de civiele rechter. Hiervoor is het niet noodzakelijk dat de eiser reeds schade heeft geleden of dat hij door een dreigende onrechtmatige daad schade zal lijden.<sup>141</sup> Dit deed zich voor bij de reeds besproken wedstrijd ADO Den Haag – Ajax waar spreekkoren werden aangeheven welke als kwetsend en antisemitisch, en daarmee ongewenst en ontoelaatbaar, moeten worden aangemerkt.<sup>142</sup>

## 4.5. Conclusie

Vele BVO's hebben inmiddels te maken gehad met een tuchtrechtelijke sanctie wegens wangedrag van haar supporters. In hoofdstuk 3 is behandeld onder welke voorwaarden zij in aanmerking komen voor een tuchtrechtelijke veroordeling. Deze veroordeling speelt mogelijk een rol bij de vaststelling van civielrechtelijke aansprakelijkheid van een BVO.

Een BVO voert een toezichthoudende taak uit rondom voetbalwedstrijden. Dit houdt in dat zij verantwoordelijk is voor veilig en ordelijk verloop van het evenement. Het belangrijkste is dat zij voldoende maatregelen treft om schadeveroorzakend wangedrag zoveel mogelijk te voorkomen. Wanneer het wangedrag toch plaats heeft gevonden, is het tevens de taak van de BVO om de veroorzakers te achterhalen en te bestraffen. Of er daadwerkelijk voldoende maatregelen zijn getroffen, wordt beoordeeld aan de hand van zowel interne als wettelijke regelgeving. In sport gerelateerde zaken speelt de interne regelgeving een behoorlijk grote rol. Dit heeft hoogstwaarschijnlijk te maken met het feit dat deze regelgeving aan de eisen voldoet om de betrokken partijen hieraan te kunnen houden. Binnen het voetbal voldoet de zelfregulering namelijk in hoge mate aan de eisen van draagvlak, representativiteit en inspraak.

De bijzondere relatie van de BVO met de plaats, daders en slachtoffers zorgt er voor dat er mogelijk sprake is van een onrechtmatig nalaten wat kan leiden tot de zogenaamde toezichthouders-aansprakelijkheid. De relatie met de plaats speelt volgens de KNVB een belangrijke rol binnen het betaald voetbal. Volgens het Handboek Competitiezaken is het de taak van een BVO om bij te dragen aan de veiligheid in en rond het stadion tijdens de voetbal evenementen. De relatie met de daders leidt er toe dat een BVO de plicht heeft om bepaalde gedragingen van bezoekers (of leden) in de gaten te houden. De BVO dient maatregelen te treffen die er voor zorgen dat haar supporters geen schade kunnen veroorzaken. Ten slotte kan de relatie met de slachtoffers er toe leiden dat de BVO aansprakelijk wordt gesteld wegens nalaten. In deze gevallen is zij als toezichthouder gehouden om

---

<sup>138</sup> Giesen 2005, p. 168.

<sup>139</sup> Giesen 2005, p. 169.

<sup>140</sup> HR 30-9-1994, NJ 1996, 196, r.o. 3.8.4. (*Staat/Shell*).

<sup>141</sup> Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2011, nr. 153.

<sup>142</sup> Pres. Rb. 's Gravenhage, 9 augustus 2011, r.o. 3.4., LJN: BR4406.

de potentiële slachtoffers te beschermen tegen gedrag van anderen. Dit ligt uiteraard in het verlengde van wat hiervoor is beschreven over de relatie met de daders.

Een BVO is gehouden te opereren als *'een redelijk handelend toezichthouder'*. Om te bepalen of een BVO inderdaad voldoet aan deze zorgvuldigheidsnorm, wordt onder andere gekeken naar de aard en het doel van het toezicht en de controle op het effect van de gehanteerde maatregel. Aan de hand van de *Kelderluik*-criteria wordt vastgesteld of de BVO als toezichthouder, met het oog op de belangen van een ander, heeft gehandeld zoals zij had behoren te doen. Onder andere middels deze criteria kan op grond van het ongeschreven recht worden bepaald of er sprake is van een onrechtmatige handeling. Zoals aangegeven wordt ook de interne regelgeving gebruikt om deze zorgvuldigheidsnorm in te vullen. Deze interne regels zijn geen recht in de zin van art. 79 RO, zij spelen een rol bij de invulling van de zorgvuldigheidsnorm. Op basis van deze regels is door de rechter vastgesteld dat er een inspanningsverplichting rust op een BVO. Hieruit vloeit voort dat zij maatregelen dient te treffen tegen ongeregelheden in en rondom het voetbalstadion. Tevens zal de civiele rechter kunnen kijken naar een eerdere tuchtrechtelijke veroordeling. Een dergelijke veroordeling laat in ieder geval zien dat een BVO volgens de tuchtrechtelijk norm onvoldoende maatregelen heeft getroffen. De civiele rechter kan dit gebruiken als aanwijzing voor het niet voldoen aan de inspanningsverplichting en dus onrechtmatig handelen van de BVO.

Wanneer de civiele rechter van mening is dat de BVO onrechtmatig heeft gehandeld of nagelaten, dient hij vervolgens te bepalen er schade is geleden. Deze schade is nodig om de BVO aansprakelijk te kunnen stellen. Allereerst is het noodzakelijk dat wordt vastgesteld dat er schade is geleden door het onrechtmatig handelen (of nalaten) van de BVO. Wanneer er schade is ontstaan, moet vast komen te staan dat er een causaal verband bestaat tussen het (niet-) handelen van de BVO en de geleden schade van de bezoekers. Het is niet nodig dat dit handelen de enige gebeurtenis is, wel moet het onmisbaar zijn geweest bij de totstandkoming van de schade. Wanneer de veiligheidsnorm wordt geschonden, zal worden aangenomen dat er sprake is van een causaal verband. Ten slotte wordt er getoetst aan de relativiteit. Dit houdt in dat de geschonden veiligheidsnorm tot doel moet hebben om de benadeelde bezoeker te beschermen. Wanneer de geldende zorgvuldigheidsnorm is geschonden, kan er vanuit worden gegaan dat ook de drempel van de relativiteit is genomen.



## Hoofdstuk 5      Samenvattende analyse

Terwijl er veel sportieve strijd wordt geleverd op de velden in de Nederlandse voetbalstadions, zijn dezelfde stadions vaak het podium voor wanordelijkheden. In en rondom de Nederlandse voetbalstadions zorgen supporters met enige regelmaat voor een onveilige situatie. In de huidige praktijk is het de BVO die door de KNVB of UEFA wordt gesanctioneerd wegens het gedrag van hun supporters en het feit dat ze hier niet voldoende tegen op hebben getreden. Het feit dat dat BVO's binnen het tuchtrecht mogelijk verantwoordelijk worden gehouden voor ongeregeldheden waar ze soms weinig tot geen invloed op hebben gehad, interesseert mij. Deze interesse in combinatie met het feit dat er via de civielrechtelijke weg slechts één keer een BVO is aangesproken op het nalaten van ingrijpen bij wangedrag van haar supporters, heeft tot de onderzoeksvraag van deze scriptie geleid:

*Kan een BVO civielrechtelijk aansprakelijk worden gehouden voor de geleden schade welke het gevolg is van het handelen van haar supporters?*

In welk gebied heeft een BVO het voor het zeggen en kan zij worden aangesproken op het gedrag van haar supporters? Ten eerste bestaat de situatie waarbij de Voorwaarden van de KNVB van toepassing zijn op de verhouding tussen de BVO en de supporters die de wedstrijd bezoeken. Wanneer dit het geval is, zal de BVO op basis van een contractuele verbintenis gehouden zijn om de wanordelijkheden zoveel mogelijk te beperken. Door het Hof is gesteld dat de Voorwaarden een ruim toepassingsbereik hebben maar dat ze niet van toepassing zijn op willekeurige personen die zich toevallig in de buurt van een voetbalstadion begeven. De andere mogelijkheid tot het stellen van regels is gebaseerd op het arenarecht van een BVO. Dit recht neemt mee de BVO bevoegd is om huisregels op te stellen die van toepassing zijn op bezoekers van haar stadion. Deze bevoegdheid reikt niet tot ver buiten het stadion, zo blijkt uit de zaak *Bavaria tegen KNVB*. Uit deze zaak volgt dat het niet redelijk is dat men zeggenschap heeft over de gedragingen van personen buiten een cirkel van 3 km om het stadion. Per geval dient te worden bepaald hoe ruim de cirkel precies is en wat hierin redelijk is. Zo zet ik mijn vraagtekens bij de handelswijze van de FIFA aangaande de wedstrijden op een WK Voetbal. De FIFA legt veel lokale uitbaters en merken haar wil op. De discussie over de juridische haalbaarheid en wenselijkheid hiervan laat ik graag aan anderen.

Aangezien er nog weinig civielrechtelijke jurisprudentie is met betrekking tot de aansprakelijkheid van BVO voor het gedrag van haar supporters, is het van belang om in beeld te brengen hoe de organen van de KNVB omgaan met deze situatie. Een tuchtrechtelijke veroordeling zal mogelijk een rol spelen in een civiele procedure. De tuchtrechtelijke organen van de KNVB krijgen vaak te maken met zaken met betrekking tot wangedrag van supporters. In veel gevallen leidt dit tot het opleggen van een sanctie aan de betrokken BVO omdat zij voor, tijdens of na de wedstrijd onvoldoende maatregelen heeft getroffen om de wanordelijkheden te voorkomen of beperken. Uit de jurisprudentie van de Commissie van Beroep blijkt dat het van groot belang is dat de BVO investeert in het bewaken van de veiligheid. Wanneer de BVO niet kan voorkomen dat er wanordelijkheden plaatsvinden, kijkt de Commissie naar de getoonde inzet. Het hanteren van een streng toelatingsbeleid is één van de maatregelen die een BVO voorafgaand aan de wedstrijden kan treffen. Tevens dient zij te zorgen voor een adequate foullering van de bezoekers. De tuchtrechter vindt het van groot belang dat de BVO zich hard maakt om de daders te identificeren, vervolgen en bestraffen. Dit zijn de maatregelen die tijdens en na wedstrijd plaatsvinden. Als een BVO de maatregelen onvoldoende uitvoert, kan dit er toe leiden dat de tuchtrechter komt tot het opleggen van een sanctie. In enkele gevallen bestaat de mogelijkheid om het oordeel van de tuchtrechter van tafel te krijgen. Dit is echter slechts mogelijk wanneer de reglementen van de KNVB of de fundamentele rechtsbeginselen niet in acht zijn genomen.

De BVO's die tot op heden met name te maken hebben gehad met de tuchtrechtelijke sancties, moeten mogelijk ook vrezes voor civielrechtelijke vorderingen. Een BVO kan als toezichthouder

worden gezien, rondom voetbalevenementen is zij verantwoordelijk voor een veilig en ordelijk verloop. Om een BVO daadwerkelijk aansprakelijk te kunnen houden voor de geleden schade dient er sprake te zijn van onrechtmatig handelen, schade, causaal verband en relativiteit. Het vaststellen van onrechtmatig handelen zal mede aan de hand van interne regelgeving van de KNVB gebeuren. Daarnaast zal een tuchtrechtelijke veroordeling een belangrijke aanwijzing kunnen zijn bij de invulling van de zorgvuldigheidsnorm. De tuchtrechtelijke norm verschilt echter van de civielrechtelijke. Binnen het tuchtrecht wordt er vanuit gegaan dat een BVO in principe verantwoordelijk is voor het wangedrag van de supporters. Binnen het civiele recht zal worden gekeken of de BVO heeft voldaan aan de inspanningsplicht van *'een redelijk handelend toezichthouder'*. In verband met deze verschillende normen dient de civiele rechter uiterst voorzichtig te zijn in het overnemen van een tuchtrechtelijk oordeel. Dit oordeel kan naar mijn idee wel goed dienen om te bepalen wat in deze specifieke bedrijfstak als redelijk optreden wordt gezien. Er moet worden vastgesteld dat er door het niet-ingrijpen van de BVO schade is geleden die in aanmerking komt voor vergoeding. Nalaten van een BVO zal niet altijd onrechtmatig zijn. Aangezien er rondom een voetbalwedstrijd veel gebeurtenissen zijn, kan niet worden verwacht dat de BVO overal ingrijpt waar een bezoeker dit nodig acht. Kortom; de inspanningsverplichting is niet oneindig, de BVO heeft een zekere vorm van vrijheid. Wanneer vast komt te staan dat de BVO onrechtmatig heeft nagelaten en er schade is ontstaan, moet worden bepaald of hiertussen een causaal verband bestaat. In dergelijke gevallen dient er sprake te zijn van een *conditio sine qua non*-verband, het optreden van de BVO moet een onmisbare schakel zijn in het ontstaan van de schade. De drempel van de relativiteit wordt genomen wanneer geldende zorgvuldigheidsnorm, die inhoudt dat een BVO als toezichthouder zorgt voor een ordelijk en veilig verloop, wordt geschonden. Wanneer een BVO dus onrechtmatig heeft nagelaten om in te grijpen bij wanordelijkheden, dan staat tevens vast dat is voldaan aan de relativiteitseis.

Bovenstaande neemt mee dat een nalatig handelende BVO civielrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. De vraag blijft echter in hoeverre dit in de praktijk zal leiden tot een gang naar de civiele rechter. Interne partijen zullen niet snel deze stap zetten aangezien er een interne oplossing voor handen is, de BVO wordt waarschijnlijk gesanctioneerd door de tuchtrechtelijke organen van de KNVB. Daarnaast zorgt de bewijslast er voor dat de drempel hoger is in het civiele recht dan in het tuchtrecht.

## Literatuur

### **Akkermans 2011**

A.J. Akkermans, 'Beter recht door herziening van ons beeld van de herkomst van rechtsbronnen', *NTBR* 2011/72.

### **Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2013**

A.S. Hartkamp, *Mr. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel II. De verbintenis in het algemeen, tweede gedeelte*, Deventer: Kluwer 2013.

### **Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-IV 2011**

A.S. Hartkamp, *Mr. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands burgerlijk recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel IV. Verbintenissen uit de wet*, Deventer: Kluwer 2011.

### **Brunner 1981**

C.J.H. Brunner, 'Causaliteit en toerekening van schade', *Verkeersrecht* 1981, p. 210-217.

### **Bos 2007**

W. Bos, 'Over de meerwaarde van een voetbalwet en doorberekening van politiekosten', *NJB* 2007,6.

### **Van Dam 1995**

C.C. van Dam 1995, *Aansprakelijkheid voor nalaten: Preadvies Vereniging voor Rechtsvergelijking*, Deventer: Kluwer 1995.

### **Van Dam 2000**

C.C. van Dam, *Aansprakelijkheidsrecht. Een grensoverschrijdend handboek*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2000.

### **Van Dam 2006**

C.C. van Dam, *Aansprakelijkheid van Toezichthouders. Een analyse van de aansprakelijkheidsrisico's voor toezichthouders wegens inadequaat handhavingstoezicht en enige aanbevelingen voor toekomstig beleid*, Ministerie van Justitie, 2006.

### **Giesen 2004**

I. Giesen, *Aansprakelijkheid na een nalaten*, Deventer: Kluwer 2004.

### **Giesen 2005**

I. Giesen, *Toezicht en aansprakelijkheid. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de rechtvaardiging voor de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad van toezichthouders ten opzichte van derden*, Deventer: Kluwer 2005.

### **Giesen 2007**

I. Giesen, *Alternatieve regelgeving en privaatrecht*, (Monografieën Privaatrecht deel 8), Deventer: Kluwer 2007.

### **Giesen 2008**

I. Giesen, 'De omgang met en handhaving van "meervoudigheid van maatschappelijke normstelsels": een analyse van recente rechtspraak', *WPNR* 2008, 6772, p. 785-792.

### **Hartlief 1996**

T. Hartlief, *Verhaal van politiekosten*, Nijmegen: *Ars Aequi Rode draad*, 1996.

### **Hendriksen en Rammeloo 2008**

W.F. Hendriksen en L.H. Rammeloo, 'Tuchtrecht en civiel recht: gescheiden systemen', *WPNR* 2008, 6778, p. 952-957.

### **Jaaroverzicht CIV seizoen 2012/2013**

Jaaroverzicht CIV seizoen 2012/2013, *Veiligheid en openbare ordebeheersing rondom het Nederlands betaald voetbal*.

### **Jansen 2007**

K.J.O. Jansen, 'Het subjectieve element van de onrechtmatigheid', *NTBR* 2007/6.

### **Jellinghaus 2010**

S.F.H. Jellinghaus, 'Geweld op het voetbalveld', *Justitiële verkenningen* 2010-1, p. 69-87.

**Jorritsma e.a. 2012**

A. Jorritsma e.a., *Tussen ratio en intuïtie, Een onderzoek naar de ongeregeldheden tijdens en na de wedstrijd FC Utrecht - FC Twente op 4 december 2011*, Auditteam Voetbal en Veiligheid 2012.

**Kader voor beleid 2011**

Kader voor beleid, Voetbal en Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag 2011.

**Van Kleef 2012**

R.H.C. van Kleef, Football Club held Liable in Dutch Court for failing to take Measures against Racist Chanting, *ISLJ* 2012 1-2, p. 101-103.

**Van Kleef 2013**

R.H.C. van Kleef, Samenloop bij de rechterlijke toetsing van tuchtrechtelijke sancties in de sport, *WPNR* 2013, p. 161-167.

**Kollen 2007**

F.C. Kollen, *De vereniging in de praktijk* (Recht en Praktijk, deel 89), Deventer: Kluwer 2007.

**Kottenhagen 2010**

R.J.P. Kottenhagen, Shockschade en het vereiste van de directe confrontatie- enkele rechtsvergelijkende kanttekeningen, *NTBR* 2010,41.

**Kristic e.a. 2009**

A. Kristic, F.A. van Tilburg en P.W.J. Verbruggen, 'Private normstelling: criteria voor toepassing van private regelgeving in de rechtszaal', *Regelmaat* 2009, p. 199-214.

**Van Netburg 2005**

C.J. van Netburg, *Voetbalvandalisme*, Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, 2005.

**Nij Bijvank 2012**

P.H.J. Nij Bijvank, 'Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid van betaaldvoetbalorganisaties voor wanordelijkheden in stadions', *TvS&R* 2012-1.

**Olfers 2008**

M. Olfers, *Sport en mededingingsrecht* (Recht en Praktijk, deel 168), Deventer: Kluwer 2008.

**Olfers en De Andrade 2012**

M. Olfers & M.S. De Andrade, 'Instrumenten ter voorkoming van agressie op en rond sportvelden: breedtesport', *TvS&R* 2012-1.

**Ruigrok 2013**

H. Ruigrok, Die pet past ons allemaal, *AA* juli/augustus 2013, p. 574- 579.

**Spier e.a. 2012**

J. Spier e.a., *Studiereeks Burgerlijk Recht deel 5. Verbintenissen uit de wet en Schadevergoeding*, Deventer: Kluwer 2012.

**Van Staveren 2007**

H. van Staveren, *Sport en recht*, Nieuwegein: Arko Sports Media, 2007.

**Tjong Tjin Tai 2006**

T.F.E. Tjong Tjin Tai, *Zorgplichten en Zorgethiek*, Deventer: Kluwer 2006.

**Tjong Tjin Tai 2007**

T.F.E. Tjong Tjin Tai, Nalaten als onrechtmatige daad, *NJB* 2007/40.

**Van Tilburg 2012**

F.A. van Tilburg, *Effecten van civielrechtelijke aansprakelijkheid op openbare-ordebeleid. Empirisch onderzoek naar de invloed van civielrechtelijke aansprakelijkheid op het beleid van de burgemeester en politie als handhavers van de openbare orde*, Deventer: Kluwer 2012.

**Vranken 2004**

J.B.M. Vranken, 'Niets in het recht is blijvend, behalve verandering', *WPNR* 2004/6560, p. 1-13.

**Wessels 2006**

B. Wessels, 'Contractueel opgelegd stadionverbod getoetst', *MvV* oktober 2006, nr. 10, p. 184-191.

**Westhoff 2013**

L. Westhoff, 'Zelfregulering: een belangrijke bron voor civiele aansprakelijkheid binnen de sport?', *TvS&R* 2013-4, p. 70-75.

## **Wild 2012**

A. Wild, *CAS and Football: Landmark Cases*, Den Haag: T.M.C. Asser press.

## **Jurisprudentie**

### **Hoge Raad**

HR 31 januari 1919, *LJN AG1776 (Lindenbaum/Cohen)*.  
HR 10 juni 1919, *NJ 1919/647*.  
HR 5 november 1965, *NJ 1966, 136 (Kelderluik)*.  
HR 22 november 1974, *NJ 1975/149 (Struikelende broodbezorger)*.  
HR 18 juni 1982, *NJ 1983, 200 (De Vries/Elderveld)*.  
HR 23 oktober 1987, *NJ 1988, 310 (NOS/KNVB)*.  
HR 11 december 1992, *NJ 1994/639 (Brandweerkostenarrest)*.  
HR 30 september 1994, *NJ 1996, 196 (Staat/Shell)*.  
HR 22 februari 2002, *NJ 2002/240 (Shockschade)*.  
HR 23 mei 2003, *NJ 2003, 494 (KNVB tegen Feyenoord)*.  
HR 10 juli 2003, *NJ 2005/103*.  
HR 9 juli 2004, *NJ 2005, 391 (Oudejaarsrellen Oosterpark)*.  
HR 13 oktober 2006, *NJ 2008, 258 en 259 (Vie d'or)*.  
HR 2 maart 2011, *NJ 2001, 649*.

### **Gerechtshof**

Gerechtshof 's Gravenhage 25 april 1991, *VR 1992, 39 (Aegon/Jansen)*.  
Gerechtshof 's Gravenhage 9 augustus 2006, *LJN AY6000*.  
Gerechtshof Amsterdam 23 november 2006, *LJN:AZ3550 (Bavaria tegen KNVB)*.  
Gerechtshof Arnhem 10 juli 2012, *LJN: BX0852*.

### **Rechtbank**

Pres. Rb. Amsterdam 9 juli 1992, *NJ 1994, 183*.  
Rb. Utrecht 30 december 2004, *LJN: AR8476 (Geinoord – VVZ '49)*.  
Rb. Groningen 4 september 2005, *JIN 2006/211*.  
Rb. Maastricht 5 september 2006, *LJN AY7409, zaaknummer 112561 / KG ZA 06-286*.  
Rb. Amsterdam 26 november 2007, *LJN BB8670, zaaknummer 843699 CV EXPL 07-3384*.  
Rb. Utrecht 17 juni 2009, *LJN BI8398 (KNVB – Fortuna Sittard)*.  
Rb. Utrecht 18 mei 2011, *LJN: BQ6349*.  
Pres. Rb. 's Gravenhage, 9 augustus 2011, *LJN: BR4406*.  
Rb. Amsterdam 13 februari 2013, *LJN BZ5797, zaaknummer C/13/521264 / HA ZA 12-831*.  
Rb Midden-Nederland, 25-07-2014, *C/16/360490, KG ZA 14-357*.

### **CAS**

CAS 2002/A/423 (*PSV Eindhoven/UEFA*).  
CAS 2007/A/1217 (*Feyenoord Rotterdam/UEFA*).

### **Commissie van Beroep Betaald Voetbal**

Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 17 juni 2011, zaaknummer 10/11-14.  
Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 12 augustus 2011, zaaknummer 10/11-16.  
Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 1 november 2012 zaaknummer 12/13-01.  
Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 7 mei 2013, zaaknummer 12/13-07.  
Commissie van Beroep Betaald Voetbal KNVB 30 augustus 2013, zaaknummer 13/14-01.