

Artikel

Je komt er niet meer in ... of toch wel?

Het stadionverbod als algemene voorwaarde getoetst

Ivo Batelaan en Jan Spanjaard*

1. Inleiding

⁶ Sinds de jaren zeventig doen zich met regelmaat wanordelijkheden voor in voetbalstadions. De overlevering wil dat Engelse ‘supporters’ van Tottenham Hotspur het fenomeen supportersgeweld ‘introduceerden’ in hun UEFA-Cupfinale tegen Feyenoord in 1974. In de jaren tachtig namen wanordelijkheden in de stadions, nationaal en internationaal, toe. Nederland werd in 1997 opgeschrikt door een heftig geweldsincident toen Ajaxfan Carlo Picornie tijdens een massale vechtpartij door een groep Feyenoordsupporters werd doodgeslagen in een weiland nabij Beverwijk.

In Engeland reageerde men op de wanordelijkheden door invoering van een strenge voetbalwet, die stadionverboden, stevige toegangscontroles en een (strafrechtelijke) (digitale) meldplicht mogelijk maakte. In Nederland staat de bestrijding van voetbal gerelateerd wangedrag¹ ook hoog op de maatschappelijke en politieke agenda,² maar wordt handhaving van de orde binnen de stadions en het toegangsbeleid binnen de stadions vooral overgelaten aan KNVB en zijn leden, de betaald voetbalorganisaties (BVO’s). Van hen wordt verwacht dat zij supportersgeweld en voetbal gerelateerd wangedrag effectief tegengaan, teneinde het ordentelijk verloop van voetbalwedstrijden te kunnen waarborgen en

bij te dragen aan de bescherming van de openbare orde en veiligheid. KNVB heeft getracht dit te ondervangen door standaardvoorwaarden op te stellen.³ Deze standaardvoorwaarden zijn gedeponereerd ter griffie van de rechtbank Midden-Nederland onder nummer 181/2002. Op de website van KNVB is de versie die geldt vanaf 1 september 2023 gepubliceerd.

Bij de aankoop van een toegangsbewijs ontstaat – al dan niet via tussenkomst van een BVO – een civielrechtelijke verhouding tussen de supporter en KNVB, aan te merken als een overeenkomst naar burgerlijk recht. Door bezoekers bij de aanschaf van een toegangsbewijs zich te laten conformeren aan het huisreglement van de BVO alsmede aan de KNVB Standaardvoorwaarden, ontstaat een juridische grondslag op basis waarvan aan supporters maatregelen kunnen worden opgelegd in geval van wangedrag, waaronder een landelijk stadionverbod. In de Richtlijn termijn stadionverboden 2025/’26 (‘richtlijn stadionverboden’) zijn verschillende gedragingen opgenomen waarvoor een landelijk stadionverbod kan worden opgelegd, waarbij per gedraging de termijn van het stadionverbod is vastgesteld. De richtlijn stadionverboden kent een getrapte opbouw, met termijnen variërend van drie tot 240 maanden, al dan niet binnen een vastgestelde bandbreedte.

Bij het opleggen van een stadionverbod blijft men echter, zoals bij de uitoefening van alle contractuele bevoegdheden, onderworpen aan een belangenafweging, waarbij rekening moet worden gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de andere partij. Zo is het tevens van belang dat deze maatregelen gepaard gaan met een zorgvuldige procedure en adequate mogelijkheden voor bezwaar en beroep. Een stadionverbod, veel-

* Mr. I.V. (Ivo) Batelaan is advocaat bij BMDW advocaten te Haarlem. Mr. drs. J.H.M. (Jan) Spanjaard is advocaat bij fL advocaten te Aalsmeer.

1 Met name vuurwerk, geweld tegen politie en spreekkoren.

2 Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2024/25*, 36650, nr. 2, Initiatiefnota d.d. 8 september 2025 van het Kamerlid Michon-Derkzen over de aanpak van voetbalgeweld.

3 In relatie met de richtlijn stadionverboden.

al opgelegd in combinatie met een geldboete, vormt immers een ingrijpende sanctie voor een supporter. In deze bijdrage gaan wij aan de hand van een vonnis van de Utrechtse voorzieningenrechter van 18 november 2025⁴ in op het karakter van de standaardvoorwaarden in relatie tot besluiten van KNVB om in geval van wangedrag civielrechtelijke stadionverboden op te leggen. Opvallend in het vonnis is namelijk de overweging:

‘Benadrukt wordt dat het in dit geval gaat om overeenkomstenrecht, en niet om rechtspersonenrecht. Het toetsingskader voor vernietiging van besluiten van een orgaan van een rechtspersoon zoals bedoeld in artikel 2:15 Burgerlijk Wetboek (BW) is daarom, anders dan partijen menen en eerder wel in jurisprudentie is aangenomen, in dit geval niet van toepassing.’

In de procedure ging het om een supporter van FC Twente die zich tijdens de Europa League-wedstrijd tegen Lazio Roma racistisch gedroeg tegen een speler van Lazio Roma. De supporter kreeg een stadionverbod van vier jaar opgelegd en vocht dit aan. De voorzieningenrechter matigt de duur van het stadionverbod tot twee jaar, omdat (a) de supporter een excuusbrief heeft gestuurd aan de speler in kwestie en (b) KNVB dit ook een reden voor matiging van het stadionverbod vond.

In het vervolg staan wij achtereenvolgens stil bij het karakter van de standaardvoorwaarden van KNVB, de toepasselijkheid daarvan en de vraag of deze voorwaarden als onredelijk bezwarend moeten worden aangemerkt. Verder gaan we in op de reikwijdte van het toetsingskader en op de matiging door de rechter van stadionverboden op de voet van de (beperkende werking van de) redelijkheid en billijkheid.

2. Het karakter van de standaardvoorwaarden: algemene voorwaarden

Om maar direct met de deur in huis te vallen: de standaardvoorwaarden van KNVB zijn algemene voorwaarden in hun relatie tot voetbalsupporters. Veelal werden ze behandeld als reglementen van de vereniging KNVB, maar daar gaat de voorzieningenrechter in het vonnis van 18 november 2025 wat ons betreft terecht niet in mee.

In het kort geding dat heeft geleid tot het vonnis van 18 november 2025, hebben partijen hun stellingen volledig op artikel 2:15 BW gebaseerd. Dit artikel bepaalt dat besluiten van organen van rechtspersonen vernietigbaar zijn wegens strijd met een wettelijke of statutaire bepaling die de totstandkoming van besluiten regelt, wegens strijd met een reglement of wegens strijd met de

redelijkheid en billijkheid van artikel 2:8 BW. Artikel 2:8 BW bepaalt dat een rechtspersoon en degenen die volgens de wet en de statuten bij diens organisatie betrokken zijn, zich jegens elkaar moeten gedragen naar hetgeen door de redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd. De voorzieningenrechter beoordeelt de standaardvoorwaarden evenwel als algemene voorwaarden in de zin van artikel 6:231 e.v. BW en toetst de toepassing van de standaardvoorwaarden aan de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid als bedoeld in artikel 6:248 lid 2 BW, en niet aan artikel 2:15 BW.

De toepassing van de standaardvoorwaarden als algemene voorwaarden is daarmee een gegeven in dezen. De standaardvoorwaarden zijn immers opgesteld om in meerdere overeenkomsten te worden gebruikt. Ook de omstandigheid dat ze zijn gedeponneerd bij de griffie van de rechtbank Midden-Nederland is voor de rechter een aanwijzing dat ze gelden als algemene voorwaarden.

3. Toepasselijkheid van algemene voorwaarden

Naar Nederlands recht wordt de vraag of de algemene voorwaarden onderdeel van de overeenkomst tussen partijen zijn geworden, in twee fases beantwoord. Allereerst moet de vraag worden beantwoord of de wederpartij van de gebruiker van de algemene voorwaarden de gelding van de algemene voorwaarden heeft aanvaard (fase 1). Als dat het geval is, dan kan een wederpartij de vernietiging van de algemene voorwaarden (of van bepalingen daaruit) invoeren, indien de gebruiker niet aan zijn op hem rustende informatieplicht heeft voldaan (art. 6:233 onder b jo. 6:234 BW) of de voorwaarden onredelijk bezwarend zijn (art. 6:233 onder a BW, voor consumenten eventueel in samenhang met de art. 6:236 en 6:237 BW) (fase 2).

3.1 Toepasselijkheid – fase 1: aanbod en aanvaarding

Het toepasselijk verklaren van algemene voorwaarden verloopt volgens het algemene stamien voor het sluiten van overeenkomsten dat in artikel 6:217 jo. 3:33 jo. 3:35 BW is neergelegd: de gebruiker van de algemene voorwaarden biedt zijn algemene voorwaarden aan en de wederpartij dient deze te accepteren. Door aanbod en aanvaarding worden de algemene voorwaarden dan onderdeel van het contract.⁵ Acceptatie van de gelding van algemene voorwaarden wordt in de rechtspraak snel aangenomen. Indien naar de algemene voorwaarden wordt verwezen en/of wanneer deze worden bijgesloten, wordt de wederpartij al snel geacht daarmee de gelding van de algemene voorwaarden te hebben aanvaard.⁶

5 T.H.M. van Wechem, Toepasselijkheid van algemene voorwaarden, diss. UL, Deventer: Kluwer 2007 ('Van Wechem 2007'), p. 14-15; R.H.C. Jongeneel, Gebondenheid, in: B. Wessels, R.H.C. Jongeneel & M.L. Hendrikse (red.), Algemene voorwaarden, Deventer: Kluwer 2010, p. 111 e.v.

6 Zie conclusie A-G Wissink voor HR 2 december 2011, ECLI:NL:HR:2011:BT6684, NJ 2011/574 (Linthorst/Echoput) onder 2.38 met verwijzingen.

4 Vzr. Rb. Midden-Nederland 18 november 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6106, NJFCZ 2026/21 (Twentesupporter/KNVB).

Zoals het arrest van het gerechtshof Leeuwarden van 14 december 2010 in de procedure tussen een supporter van Cambuur Leeuwarden en KNVB liet zien, moet de toepasselijkheid worden bedongen.⁷ In casu bezocht een supporter van Cambuur Leeuwarden op 25 februari 2005 de uitwedstrijd van zijn favoriete club tegen VVV in Venlo. Daar maakte hij zich schuldig aan baldadigheid. Onduidelijk is of de supporter in het bezit was van een toegangsbewijs. Als dat het geval was, is de op het toegangsbewijs staande tekst dat de standaardvoorwaarden van toepassing zijn, voldoende om toepasselijkheid aan te nemen. Als de supporter niet over een toegangsbewijs beschikte, kon de toepasselijkheid van de standaardvoorwaarden volgens het hof blijken uit borden rondom het stadion van VVV waarin de toepasselijkheid van de standaardvoorwaarden is bedongen. Daarbij maken wij de kanttekening dat de borden voldoende in het oog moeten springen. Uitgangspunt was dat gebondenheid kon worden aangenomen, mits aan de volgende vereisten voldaan was:

- Het bord moet op een duidelijk zichtbare plaats zijn aangebracht.
- De letters moeten duidelijk leesbaar zijn.
- Voor het betreden van het terrein of het sluiten van de overeenkomst moet het bord zichtbaar zijn geweest.⁸

Wij denken dat deze lijn naar huidig recht nog steeds opgeld doet.⁹

8 3.2 Fase 2: vernietiging in verband met verzaken informatieplicht

Artikel 6:233 onder b BW verplicht de gebruiker van algemene voorwaarden voor of bij contractsluiting zijn wederpartij kennis te geven van de inhoud van de algemene voorwaarden. De wijze waarop aan deze verplichting kan worden voldaan is uitgewerkt in artikel 6:234 BW en – voor dienstverrichters in de zin van artikel 6:230a BW – in artikel 6:230c BW.

Artikel 6:234 BW telt drie leden. Het eerste lid is gewijd aan de overeenkomsten die niet langs elektronische weg tot stand zijn gekomen en is gelijkloidend aan het tot 2010 geldende artikel 6:234, leden 1 onder a en b en 2 (oud) BW. Uitgangspunt blijft terhandstelling van de algemene voorwaarden. Indien terhandstelling redelijkerwijze niet mogelijk is, mag de gebruiker van de algemene voorwaarden volstaan met een verwijzing naar de plaats van deponering, vergezeld van de mededeling dat de algemene voorwaarden op eerste verzoek kosteloos

worden toegezonden.¹⁰ Uit lid 1 volgt voorts dat de route van artikel 6:230c BW openstaat voor gebruikers die dienstverrichter in de zin van artikel 6:230a BW zijn.

1. Artikel 6:230c BW bepaalt dat (onder andere) de algemene voorwaarden naar keuze van de dienstverlener op eigen initiatief worden verstrekt,
2. voor de afnemer van de dienst gemakkelijk toegankelijk worden gesteld op de plaats waar de dienst wordt verricht of de overeenkomst wordt gesloten,
3. voor de afnemer van de dienst gemakkelijk elektronisch toegankelijk wordt gemaakt op een door de dienstverlener meegedeeld elektronisch adres, of
4. opgenomen is in alle door de dienstverlener aan de afnemer van de dienst verstrekte documenten waarin de diensten in detail worden beschreven.¹¹

Artikel 6:230e BW bepaalt daarenboven dat bij afwezigheid van een schriftelijke overeenkomst de informatie als bedoeld in onder andere artikel 6:230b BW (daaronder begrepen de algemene voorwaarden) uiterlijk vóór de verstrekking van de dienst moet worden meegedeeld, c.q. beschikbaar gesteld. Artikel 6:230e BW biedt derhalve een verruiming ten opzichte van artikel 6:234 BW dat bepaalt dat kennisneming van de algemene voorwaarden ‘voor of bij het sluiten van de overeenkomst’ moet worden geboden.¹²

Opvallend is dat het regime onder afdeling 6.5.2A BW (Dienstenverrichters) lichter lijkt dan artikel 6:234 BW. Waar artikel 6:234 BW langs hele nauwe paadjes gaat en de gebruiker in een gedwongen keurslijf van ‘moeten terhandstellen’ plaatst, biedt artikel 6:230c BW een keuzepalet, waaruit de dienstverrichter vrij kan kiezen. Daarbij erkent artikel 6:234 lid 2 BW de verwijzing naar de website pas als terugvaloptie als toezending van de algemene voorwaarden niet mogelijk is; artikel 6:230c BW geeft de websiteverwijzing als één van de keuzemogelijkheden.

Naar onze mening kwalificeert KNVB (als lasthebber van de voetbalclubs) in zijn relatie tot de supporters als dienstverrichter in de zin van artikel 6:230a BW.¹³ Dat betekent dat een verwijzing naar de publicatie van de standaardvoorwaarden op de website van KNVB volstaat, mits de algemene voorwaarden daar zonder al te veel doorklikken kunnen worden gevonden.¹⁴ De loutere verwijzing naar de deponeringsplaats met de belofte dat de algemene voorwaarden op eerste verzoek worden toegezonden, is onvoldoende.

7 Hof Leeuwarden 14 december 2010, ECLI:NL:GHLEE:2010:BP0828, NJF 2012/180 (*Supporter Cambuur/KNVB*).

8 Zie: Hof 's-Gravenhage 6 oktober 1978, S&S 1980, 58; Hof 's-Gravenhage 28 november 1988, NJ 1990/550 (*Van der Giessen/Segers*); HR 9 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3013, NJ 2015/442 (*MeeGaa/Van den Bos*).

9 Vgl. HR 14 maart 2025, ECLI:NL:HR:2025:389 (*Corbiere/FCIB*) en Vzr. Rb. Noord-Holland 29 augustus 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:10007 (*XR/Schiphol*). Hoewel dit arrest en het vonnis van de voorzieningenrechter vooral is gegoten in de sleutel van de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid, laat de norm dat aankondigingen die van belang zijn vooral goed zichtbaar moeten worden gepresenteerd, zich ook toepassen op de vraag of algemene voorwaarden onderdeel van de overeenkomst zijn geworden.

10 Tenzij ook dit redelijkerwijze niet mogelijk is, aldus art. 6:234 lid 1, laatste volzin (nieuw) BW.

11 De keus is hierbij aan de dienstverlener, aldus *Kamerstukken II* 2007/08, 31579, nr. 3, p. 136.

12 C.E. Drion, *Dwaallicht*, NJB 2010, 36, p. 2339.

13 Vgl. HR 2 juni 2023, ECLI:NL:HR:2023:835: iedereen die een economische dienst tegen vergoeding uitvoert en niet een dienst verleent die is uitgezonderd in art. 2 lid 2 van de Dienstenrichtlijn, geldt als dienstverrichter. KNVB verricht een dienst en die dienst is niet uitgesloten in de Dienstenrichtlijn.

14 Vgl. J.H.M. Spanjaard, *Hoe gemakkelijk wil je het hebben?*, *Contracteren* 2023/3.

4. Inhoudscontrole van algemene voorwaarden

De inhoudstoetsing van algemene voorwaarden is geregeld in artikel 6:233 onder a BW. Deze bepaling luidt:

‘Een beding in de algemene voorwaarden is vernietigbaar indien het, gelet op de aard en de overige inhoud van de overeenkomst, de wijze waarop de voorwaarden zijn tot stand gekomen, de wederzijds kenbare belangen van partijen en de overige omstandigheden van het geval, onredelijk bezwarend is voor de wederpartij.’

Onder bezwarend wordt verstaan: ‘in enigerlei zin benadelend’.¹⁵ Dit lijkt een lichte norm, maar door de toevoeging van het begrip ‘onredelijk’ wordt de toepassing zwaarder, zoals uit het arrest *Bramer/Colpro* volgt.¹⁶ Uitgangspunt is immers dat de drempel van artikel 6:233 onder a BW materieel gelijk is aan die van artikel 6:248 lid 2 BW: een strenge en tot terughoudendheid nopende maatstaf. Dit is door de wetgever ook zo overwogen bij de invoering van (thans) artikel 6:233 BW.¹⁷ Voor consumenten vindt artikel 6:233 onder a BW nadere invulling door de lijsten van de artikelen 6:236 en 6:237 BW. Bedingen die op de lijst van artikel 6:236 BW staan, zijn onredelijk bezwarend. Bedingen die op de lijst van artikel 6:237 BW staan worden vermoed onredelijk bezwarend te zijn, maar van dat vermoeden is weerlegging mogelijk.¹⁸

Daarnaast wordt de inhoudelijke toetsing van algemene voorwaarden jegens consumenten verregaand Europeesrechtelijk ingevuld, door richtlijnconforme interpretatie van Richtlijn 93/13 (Oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten) (hierna: de Richtlijn).¹⁹ De Richtlijn dateert uit 1993 en dient de bescherming van de consument. De Richtlijn beoogt dit doel te bereiken door onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende oneerlijke bedingen in overeenkomsten gesloten tussen een professional²⁰ en een consument.²¹ Door het waarborgen van een hoog niveau van consumentenbescherming zou de consument volgens de Europese regelgever gemakkelijker goederen en diensten in andere lidstaten kunnen betrekken.²²

Op grond van artikel 3 lid 1 van de Richtlijn wordt een beding in een overeenkomst als oneerlijk beschouwd, indien (a) niet afzonderlijk over het beding is onderhan-

deld en (b) het beding, in strijd met de goede trouw, het evenwicht tussen de uit de overeenkomst voortvloeiende rechten en verplichtingen van de partijen ten nadele van de consument aanzienlijk verstoort.

Artikel 6 lid 1 van de Richtlijn verplicht de lidstaten te bepalen dat oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten de consument ‘niet binden’ en dat de overeenkomst voor het overige bindend blijft indien de overeenkomst zonder de oneerlijke bedingen kan blijven voortbestaan. Het HvJ EU heeft duidelijk gemaakt dat de rechter ambtshalve moet toetsen of het beding binnen de Richtlijn valt, en zo ja, of het beding oneerlijk is.²³ Een beding valt onder de reikwijdte van de Richtlijn indien (1) het beding is opgenomen in een overeenkomst tussen een professional²⁴ en een consument, (2) over het beding niet afzonderlijk is onderhandeld, en (3) het beding geen kernbeding is. Deze voorvragen moet de rechter onderzoeken, indien zij niet aanstonds uit het procesdossier duidelijk zijn.²⁵ Indien de rechter vervolgens over voldoende feitelijke en juridische gegevens beschikt om tot ambtshalve toetsing van het beding over te gaan, is hij daartoe gehouden.

Bij die ambtshalve toetsing van een beding vindt primair een vergelijking plaats met de regels die bij afwezigheid van het beding uit het nationale recht voortvloeien. De toetsing vindt dus materieel plaats aan de hand van het nationale recht.²⁶ Het betrokken beding wordt niet op zichzelf beoordeeld, maar in het licht van alle bedingen in de algemene voorwaarden van de consumentenovereenkomst waarvan het betrokken beding onderdeel uitmaakt, alsmede in het licht van de betrokken nationale regeling.²⁷ Het maakt daarbij niet uit of de consument juridische bijstand geniet of niet:²⁸ ook indien de consument wordt bijgestaan door een advocaat die het relevante verweer niet voert, moet ambtshalve worden getoetst, aldus het HvJ EU.²⁹ Indien de consument aangeeft het beding niet te willen vernietigen, dan is de rechter gehouden dit standpunt te respecteren.³⁰

15 J. Hijma, *Algemene voorwaarden* (Mon. BW nr. B55), Wolters Kluwer 2016, nr. 25

16 HR 14 juni 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE0659, NJ 2003/112 (*Bramer/Colpro*). Zie ook: HR 22 november 2019, ECLI:NL:HR:2019:1581 (*ABNAMRO/Stop de Banken & Euribar*).

17 PG Boek 6, p. 1586-1587.

18 Vgl. bijvoorbeeld HR 23 januari 2026, ECLI:NL:HR:2026:97 (*Achmea/Ste-din*).

19 Richtlijn 93/13/EEG, PbEG 1993, L 95/29.

20 Hieronder wordt verstaan: iedere zakelijke partij. Vgl. in dit kader HvJ EU 30 mei 2013, ECLI:EU:C:2013:341 (*Asbeek Brusse*).

21 Art. 1 lid 1 Richtlijn.

22 Vgl. zesde overweging bij de Richtlijn.

23 HvJ EG 26 oktober 2006, ECLI:EU:C:2006:675, NJ 2007/201 (*Mostaza Claro*); HvJ EU 9 november 2010, ECLI:EU:C:2010:659 (*VB Pénzügyi Lí-zing Zrt./Ferene Schneider*); HR 13 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:691, NJ 2014/274 (*Heesackers/Voets*); HR 26 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:340, NJ 2017/214, m.nt. H.B. Krans.

24 Ook verhuurders vallen onder het begrip ‘professional’, aldus HvJ EU 30 mei 2013, ECLI:EU:C:2013:341 (*Asbeek Brusse*).

25 Tot dit onderzoek is de rechter verplicht op grond van HvJ EU 9 november 2010, zaak C-137/08, ECLI:EU:C:2010:659, NJ 2011/41, m.nt. M.R. Mok (*VB Pénzügyi Lízing Zrt./Ferene Schneider*). Vgl. nader over ambtshalve toetsing C.M.D.S. Pavillon, *Wat maakt een beding oneerlijk? Het Hof wijst ons (eindelijk) de weg*, TvC 2014, afl. 4, p. 163-172.

26 HvJ EG 1 april 2004, ECLI:EU:C:2004:209, NJ 2005/75 (*Freiburger Kommunalbauten/Hofstetter*).

27 Voor de beoordeling van een prijswijzigingsbeding: HvJ EU 26 april 2012, zaak C-472/10, ECLI:EU:C:2012:242, NJ 2012/404, m.nt. MRM, TvC 2012/6, m.nt. J.H.M. Spanjaard (*Invitel*).

28 Ook de consument die in zijn werkzame leven advocaat is, geniet consumentenbescherming. Zijn beroep wordt hem niet ‘aangewreven’: HvJ EU 3 september 2015, ECLI:EU:C:2015:538 (*Costea/Volksbank*).

29 HvJ EG 4 oktober 2007, zaak C-429/05, ECLI:EU:C:2007:575, NJ 2008/37, m.nt. MRM (*Rampion*); HvJ EU 4 juni 2015, zaak C-497/13, ECLI:EU:C:2015:357, AA 2015, p. 816, m.nt. A.S. Hartkamp, AB 2015/252, m.nt. R. Ortlep, RCR 2015/68 (*Faber/Hazet Ochten*).

30 HvJ EG 4 juni 2009, ECLI:EU:C:2009:350, NJ 2009/395, m.nt. MRM (*Pannon*).

In de uitspraak die in deze bijdrage centraal staat – het vonnis van de Utrechtse voorzieningenrechter van 18 november 2025 over de Twente-supporter – blijkt in het geheel niet dat ambtshalve is getoetst. Zo kunnen de vragen worden gesteld of het stadionverbod of de boete of de cumulatie daarvan niet een onevenredig hoge sanctie is. Indien het antwoord ‘ja’ is, sneuvelen alle sancties die op de misdrijving staan. Het vonnis laat deze afweging niet zien. De vergelijking met rechtspraak over wietplantages in huurwoningen en treintje rijden in parkeergarages dringt zich op. In algemene voorwaarden van verhuurders en parkeergaragebeheerders werden forse boetes gesteld op het houden van wietplantages respectievelijk het zonder betalen wegrijden uit de garage door dicht achter een voorganger aan te rijden. De ratio was dat hoge boetes nodig waren om gedrag te normeren en illegaal gedrag tegen te gaan. Ook de richtlijn stadionverboden gaat daarvan uit en wil wangedrag uitbannen. Voorstelbaar is dat een stadionverbod van vier jaar niet onredelijk bezwarend is. Zoals het in dit artikel centraal staande vonnis van de Utrechtse voorzieningenrechter laat zien, kan het inroepen van de op zichzelf niet onredelijk bezwarend bevonden voorwaarde worden getoetst aan de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid. Die toets vindt *ex nunc* plaats en toetst of het inroepen van de voorwaarde (in casu: het opleggen van een stadionverbod) onder de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is.³¹

5. Discussie over reikwijdte toetsingskader kortgedingrechter

Het door de Utrechtse voorzieningenrechter gehanteerde toetsingskader verdient nadere bespreking. De voorzieningenrechter oordeelde namelijk dat artikel 2:15 BW niet van toepassing is,³² terwijl het vaste rechtspraak is dat in zaken waarin door KNVB een stadionverbod is opgelegd en dit besluit door een supporter in rechte wordt aangevochten, de toetsing in kort geding plaatsvindt aan de hand van artikel 2:15 lid 1 sub b jo. artikel 2:8 BW.³³

De vraag is of sprake is van verenigingsrechtelijke binding tussen de betrokkene en de rechtspersoon, in dit geval: KNVB. Alhoewel bij het opleggen van een stadionverbod sprake is van een besluit van een orgaan van

KNVB in de zin van artikel 2:15 BW, is de werkingssfeer van artikel 2:8 BW beperkt tot de rechtspersoon en degenen die krachtens de wet en de statuten bij die rechtspersoon zijn betrokken. Een tussen hen geldende regel is niet van toepassing voor zover dit in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. In dit kader kan een supporter (niet lid van KNVB) niet worden aangemerkt als een persoon die krachtens de wet en statuten bij KNVB is aangesloten. In deze zaak ging het volgens de voorzieningenrechter enkel om een civielrechtelijke verhouding, waarbij vervolgens beoordeling dient plaats te vinden met inachtneming van de civielrechtelijke maatstaven. In zoverre is het oordeel van de Utrechtse voorzieningenrechter, dat het verbintenisrechtelijke kader van toepassing is, begrijpelijk.

Binnen het rechtspersonenrechtelijke, meer in het bijzonder het verenigingsrechtelijke kader van artikel 2:15 BW in samenhang met artikel 2:8 BW, is het vaste rechtspraak dat de voorzieningenrechter het besluit tot het opleggen van een stadionverbod slechts marginaal mag toetsen.³⁴ Ofwel, bij de beoordeling zou de voorzieningenrechter terughoudend moeten zijn, omdat aan het orgaan dat het besluit heeft genomen een ruime beleids- en beoordelingsvrijheid toekomt.³⁵ Met andere woorden: de voorzieningenrechter zou in dergelijke gevallen niet op de stoel van KNVB mogen gaan zitten.

Nu de Utrechtse voorzieningenrechter een ander, namelijk verbintenisrechtelijk toetsingskader hanteert, rijst de vraag hoe de toetsing onder artikelen 2:15 en 2:8 BW zich verhoudt tot die uit hoofde van artikel 6:248 lid 2 BW. Volgens de voorzieningenrechter dient ook binnen dit kader terughoudendheid te worden betracht, nu de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid niet licht mag worden aangenomen vanwege de inbreuk die daarmee wordt gemaakt op hetgeen partijen contractueel zijn overeengekomen.³⁶ De terughoudendheid blijft dus in stand, maar de grondslag verschuift daarmee van beleidsvrijheid naar contractsvrijheid. De vraag is dan in hoeverre deze verschuiving daadwerkelijk leidt tot een inhoudelijk ander toetsingsresultaat wanneer in feite de toets resteert of KNVB het stadionverbod in redelijkheid heeft kunnen opleggen.

Een consumentenrelatie zou in dit verband aanleiding kunnen geven om de marginale toetsing te vervangen door een volle(re) inhoudelijke toets. Het is verdedigbaar dat in een dergelijke verhouding een actievere rechterlijke opstelling gerechtvaardigd is, mede gelet op de machtsongelijkheid tussen de supporter als consument en KNVB als rechtspersoon.³⁷ Vanuit dat oogpunt is het oordeel van de Utrechtse voorzieningenrechter dat sprake is van contractsvrijheid, minder goed te

31 J.H.M. Spanjaard, Kroniek algemene voorwaarden 2015-2016, TvC 2016/6, p. 283-284.

32 Rb. Midden-Nederland 18 november 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6105, r.o. 3.6; Rb. Midden-Nederland 18 november 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6106, r.o. 3.6.

33 Rb. Midden-Nederland 2 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6044; Rb. Midden-Nederland 1 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:3165, r.o. 3.5; Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2549, r.o. 4.3; Rb. Midden-Nederland 17 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5518, r.o. 3.6.

34 Idem.

35 Rb. Midden-Nederland 1 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:3165, r.o. 3.5.

36 HR 9 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2540, NJ 1998/363 (*Gemeente Apeldoorn/Duisterhof*); HR 25 februari 2000, ECLI:NL:PHR:2000:AA4942, NJ 2000/471 (*FNV/Maas*).

37 Zie ook M. Van Rooij, 'Verbanning uit het semipublieke domein - toegangsverboden in juridisch perspectief', *Justitiële verkenningen*, jrg. 44, nr. 2, 2018.

plaatsen, aangezien de facto nauwelijks sprake is van partijautonomie en contractsvrijheid.³⁸ Supporters hebben immers geen invloed op de inhoud van de standaardvoorwaarden of huisregels van de club en evenmin op de daaraan gekoppelde maatregelen. De invulling van de civielrechtelijke overeenkomst wordt eenzijdig door KNVB vormgegeven, zij het dat supporters daar wel mee instemmen. Feitelijk is sprake van een dictaat. Immers, als je niet akkoord gaat, kun je geen kaartje kopen en kom je het stadion niet in.

Dat besluiten van KNVB in de praktijk meer dan marginaal worden getoetst, is overigens niet nieuw. De rechterlijke toets breidt zich steeds vaker uit buiten de enkele vraag of procedures correct zijn gevolgd en reglementen (of standaardvoorwaarden en de richtlijn stadionverboden) juist zijn toegepast. Zo vergen zaken omtrent stadionverboden volgens de rechtbank Oost-Brabant een toetsing die verder gaat dan een louter marginale: ingeschat moet worden hoe de bodemrechter, vol toetsend, zal oordelen.³⁹ Dit past trouwens ook in de lijn die wij waarnemen buiten stadionverboden zaken. Als goed voorbeeld heeft de uitspraak van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden inzake Vitesse veel stof doen opwaaien.⁴⁰ Het hof trad in deze (overigens andersoortige) zaak ook buiten de strikt marginale toetsing door onder andere belangen van derden, waaronder supporters, mee te nemen in zijn oordeel. Omdat in het kader van de redelijkheid en billijkheid evenwel *alle* omstandigheden van het geval moeten worden getoetst, mocht het hof dat naar onze mening ook doen.

6. Proportionaliteitstoets ten aanzien van de duur van stadionverboden

Naast het hiervoor besproken onderscheid in toetsingskader blijft overeind – zoals ook blijkt uit het genoemde vonnis van de Utrechtse voorzieningenrechter – dat via de (beperkende werking van) de redelijkheid en billijkheid op grond van hetzij 2:8 BW, hetzij 6:248 BW, steeds een belangenafweging dient plaats te vinden. De redelijkheid en billijkheid brengt in beide gevallen immers mee dat zowel een gedraging als een uitoefening van een recht dient te voldoen aan de eis van proportionaliteit. Wij zien de afgelopen jaren verschillende stadion-

verboden die bij de rechter op dit punt sneuvelen of aanleiding geven tot matiging. Deze ontwikkeling leidt tot nadere beschouwing.

Uitgangspunt is dat van KNVB mag worden verlangd dat voorafgaand aan het opleggen van een stadionverbod een zorgvuldige belangenweging heeft plaatsgevonden en dat bij het opleggen van een stadionverbod duidelijk wordt gemotiveerd op grond van welke feiten en omstandigheden (waaronder de gedragingen van degene aan wie het verbod wordt opgelegd) het stadionverbod wordt opgelegd.⁴¹

Het zwaarwegende belang voor KNVB bij de besluitvorming met betrekking tot een stadionverbod, is primair gelegen in het handhaven van de orde en veiligheid. Hiervoor zijn KNVB en BVO's, samen met de overheid, binnen het voetbal verantwoordelijk. Volgens KNVB kan dit beleid alleen effectief zijn als hard, krachtig en consequent wordt opgetreden. Dat rechtvaardigt, aldus KNVB, een lange duur van het stadionverbod, die voor iedereen gelijk is en die strak wordt gehandhaafd.⁴² Het belang van KNVB om stadions veilig te houden is volgens de rechtbank Midden-Nederland evident, en het daarop gerichte beleid van KNVB wordt als begrijpelijk aangemerkt.⁴³ Tegen deze achtergrond is verklaarbaar dat supporters bij bepaalde gedragingen voor langere tijd uit stadions worden geweerd.

Daartegenover staat het eveneens zwaarwegende belang van de supporter, dat in de afweging van KNVB dient te worden betrokken. Een stadionverbod is immers voor een supporter een ingrijpende sanctie. Bovendien is een stadion in beginsel voor publiek toegankelijk en heeft het een maatschappelijke functie.⁴⁴ Degene die het stadionverbod oplegt, kan naar het oordeel van de rechtbank Oost-Brabant daarom niet louter uitgaan van een melding en daarbij automatisch zonder afweging dat verbod opleggen.⁴⁵ Zo dient die partij bij de toepassing van de standaardvoorwaarden en de richtlijn stadionverboden kenbaar aandacht te schenken aan de feiten, persoonlijke omstandigheden, en belangen van betrokkene in het concrete geval.⁴⁶ Dit geldt ook indien beleidsmatig en vanuit generaal preventief oogpunt een strakke en onverkorte handhaving van de richtlijn stadionverboden (door de KNVB geduid als zerotolerancebeleid) praktisch en wenselijk wordt geacht, aldus de rechtbank Rotterdam.⁴⁷ De enkele overweging dat KNVB geen omstandigheden ziet die rechtvaardigen om van

38 Dan laten wij het punt dat de voorzieningenrechter oordeelt dat op de uitleg van algemene voorwaarden de cao-maatstaf van toepassing is, onbesproken. Dit oordeel is namelijk niet juist. Op de uitleg van algemene voorwaarden is de Haviltex-maatstaf van toepassing, met dien verstande dat binnen Haviltex meer geobjectiveerd wordt uitgelegd. Dat doet de voorzieningenrechter overigens naar onze mening wel correct. Zie verder: HR 29 september 2023, ECLI:NL:HR:2023:1354 (*Rabobank/curator Melamo*).

39 Rb. Oost-Brabant 5 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:20, r.o. 4.10; Rb. Midden-Nederland 17 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5518, r.o. 3.1.

40 Hof Arnhem-Leeuwarden 17 september 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:5708.

41 Rb. Oost-Brabant 17 maart 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:1156, r.o. 4.6.

42 Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2549, r.o. 4.9; Rb. Midden-Nederland 18 november 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6106.

43 Rb. Midden-Nederland 1 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:3165, r.o. 3.13; Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2549, r.o. 4.18; zie ook Rb. Midden-Nederland 2 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6044, r.o. 4.9.

44 Rb. Oost-Brabant 17 maart 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:1156, r.o. 4.4.

45 Rb. Oost-Brabant 5 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:20, r.o. 4.13.

46 Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2549, r.o. 4.16; Rb. Rotterdam 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:10455, r.o. 4.11.

47 Rb. Rotterdam 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:10455, r.o. 4.11.

deze termijn af te wijken, acht de rechtbank Rotterdam in dit verband onvoldoende.⁴⁸

In dat licht rijst de vraag welke verzachtende omstandigheden aanleiding kunnen geven tot matiging van de maximale duur van een stadionverbod. In het vonnis van de Utrechtse voorzieningenrechter had betrokkene een excuusbrief aan de betreffende Lazio-speler gestuurd, hetgeen volgens de voorzieningenrechter getuigde van spijt en bewustzijn van de gevolgen van zijn handelen. Om die reden en ook omdat KNVB zelf al aangaf het stadionverbod van vier jaar te fors te vinden had KNVB het stadionverbod moeten verkorten.⁴⁹ In een andere zaak is eveneens geoordeeld dat een bepaalde mate van zelfreflectie aanleiding kan vormen om milder te sanctioneren.⁵⁰ Ook omstandigheden als het feit dat voetbal voor betrokkene een belangrijke ontmoetingsplek vormt en dat iemand niet eerder wegens wangedrag in beeld is geweest, kunnen aanleiding geven tot matiging van de duur van een stadionverbod.⁵¹ Deze omstandigheden kunnen echter niet los worden gezien van de aard en ernst van de verweten gedraging. De lengte van de sanctie hangt immers mede samen met de ernst van de overtreding.⁵² Bij de beoordeling daarvan komt aan KNVB een discretionaire bevoegdheid toe.⁵³

Dat neemt niet weg dat sprake kan zijn van een onbillijke invulling van die beleidsvrijheid. KNVB stelt zich in dit kader op het standpunt dat de duur van het opgelegde stadionverbod niet disproportioneel is, nu deze is vastgelegd in de richtlijn stadionverboden waar van tevoren goed over is nagedacht.⁵⁴ De Utrechtse voorzieningenrechter volgt KNVB hierin en is van oordeel dat het aan KNVB is om te bepalen welke duur hij aan een bepaalde gedraging wil verbinden. Het gaat immers om contractsvrijheid/beleidsvrijheid van KNVB, waarmee betrokkene akkoord is gegaan.⁵⁵ Deze omstandigheid ontslaat de rechter niet van een inhoudelijke toets of de termijnen billijk zijn en of een beroep erop de toets van de beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid kan doorstaan.

Hierbij blijft het van belang de bestrafte gedraging concreet te toetsen. Zo zijn sommige gedragingen vanuit hun aard op zichzelf onvoldoende om een inbreuk op de overeengekomen duur van het stadionverbod te rechtvaardigen. Antisemitisme, racisme en discriminatie vormen een maatschappelijk probleem en dergelijke gedragingen dienen ook in en rondom de voetbalstadions te

worden verbannen. Dat wordt in de zaak bij de Utrechtse voorzieningenrechter aangemerkt als een zwaarwegend belang dat zwaarder weegt dan de door betrokkene aangevoerde persoonlijke omstandigheden, zoals een langdurig supportersverleden, een blanco strafblad of een sociaal leven dat grotendeels rondom de club is opgebouwd.⁵⁶ In dat verlengde zijn ook uitlatingen die verwijzen naar het mogelijk gebruik van ernstig geweld jegens bepaalde personen op zichzelf ontoelaatbaar.⁵⁷ Daarbij is niet relevant of discriminerende uitingen gericht zijn aan vrienden, omdat zij op zichzelf nog steeds discriminerend van aard zijn jegens een specifieke bevolkingsgroep.⁵⁸ Daarom is de uiteindelijke matiging met twee jaar, in lijn met het standpunt van KNVB, ondanks het maken van apengebaren richting een Lazio-speler, uitsluitend vanwege het sturen van een excuusbrief, minder goed te volgen.

De hierboven benoemde gedragingen rechtvaardigen, mede gelet op de maatschappelijke impact, repressieve maatregelen, eerder dan bijvoorbeeld het gooien van een zogenoemd vreugdebiertje. In een dergelijk geval kan een stadionverbod van twaalf maanden worden opgelegd, terwijl gedragingen als belediging, diefstal of poging tot binnendringen van het stadion (negen maanden sanctie), onder omstandigheden begrijpelijkerwijs eerder aanleiding geven tot matiging.⁵⁹

Resumerend geldt dat de strafmaat bij stadionverboden telkens afhankelijk is van de feiten en/of omstandigheden van het geval en dat deze omstandigheden, alle belangen afwegende, kunnen resulteren in afwijkende – langere of kortere – termijnen omdat het een richtlijn betreft en/of samen met andere gedragingen worden opgelegd.⁶⁰ Indien gedragingen worden gestapeld, terwijl een gedraging het gevolg is van een andere gedraging, bijvoorbeeld bij het niet voldoen aan een bevel en het derhalve langer blokkeren van de trappen in het stadion dan strikt noodzakelijk, dient KNVB in redelijkheid de eventuele stapeling toe te lichten. bij gebreke waarvan de opgelegde straf voor matiging in aanmerking komt.⁶¹

7. Conclusie en afsluitende opmerkingen

Het vonnis van de Utrechtse voorzieningenrechter is duidelijk: de verhouding tussen de supporter en KNVB is van contractenrechtelijke aard. Dat geldt met name voor supporters die niet zelf lid van KNVB zijn. Voor de

48 Rb. Rotterdam 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:10455, r.o. 4.11; zie ook Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2549, r.o. 4.15.

49 Rb. Midden-Nederland 18 november 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6106, r.o. 3.24.

50 Rb. Midden-Nederland 2 oktober 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6044, r.o. 4.17.

51 Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2549, r.o. 4.14.

52 Zoals is vastgesteld in de Richtlijn termijn stadionverbod seizoen 2025/26 door de KNVB.

53 Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2549; Rb. Overijssel 11 februari 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:434.

54 Rb. Oost-Brabant 5 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:20, r.o. 4.9.

55 Rb. Midden-Nederland 18 november 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6106, r.o. 3.20.

56 Rb. Midden-Nederland 18 november 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:6106, r.o. 3.22.

57 Rb. Gelderland 27 januari 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:452.

58 Rb. Midden-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2549, r.o. 4.12.

59 Rb. Midden-Nederland 1 juli 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:3165, r.o. 3.15.

60 Volledigheidshalve kan een supporter door deel te nemen aan een vrijwillige meldplicht of een alternatief traject ook in aanmerking komen voor matiging van de straf.

61 Rb. Oost-Brabant 6 oktober 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:4423, r.o. 4.10.

toepasselijkheid van de standaardvoorwaarden en richtlijn stadionverboden van KNVB betekent dat dat aan alle verplichtingen ten aanzien van algemene voorwaarden moet zijn voldaan. Wij achten dit oordeel juist. Dat betekent dat per geval moet worden onderzocht of de standaardvoorwaarden en de richtlijn stadionverboden van toepassing moeten zijn en dat aan de informatieplicht van artikel 6:233 onder b BW (ingevuld door art. 6:230c BW) moet zijn voldaan. Verder moet de inhoud van de algemene voorwaarden niet onredelijk bezwarend zijn. Aan de algemenevoorwaardenregeling kan worden ontkomen indien KNVB de spelregels rondom een stadionbezoek in een standaardregeling in de zin van artikel 6:214 BW zou gieten. In dat geval gelden de informatieplicht en inhoudstoetsing van artikel 6:233 BW niet. De standaardregeling is onderwerp van een nader onderzoek. De beperkende werking van de redelijkheid en billijkheid van artikel 6:248 lid 2 BW speelt bij zowel de algemenevoorwaardenregeling als de standaardregeling een corrigerende rol, zoals ook het vonnis van de Utrechtse voorzieningenrechter, dat in deze bijdrage centraal staat, mooi laat zien.