

AAN KBVB – Pegie Leys, Legal Director
 VAN Frank Hendrickx, Gewoon Hoogleraar KU Leuven
 Frea De Keyzer, Doctoraatsonderzoekster KU Leuven
 LEUVEN 2020-06-15
 C.C.
 AANTAL BLZ. 4

MEMO

Reporting KU Leuven

Inleiding

De aanpassing en vernieuwing van het bondsreglement was het voorwerp van een **studieopdracht** van de KU Leuven (periode 2018-2020).

Hierna wordt kort verslag uitgebracht met een terugblik op de werkzaamheden.

Het project met de KU Leuven bestond erin om het huidige bondsreglement te herzien aan de hand van de volgende **uitgangspunten**:

1. De herziening vertrekt van de bestaande teksten;
2. De herziening houdt rekening met de vigerende wetgeving, alsook met de FIFA en UEFA reglementering;
3. De herziene tekst streeft naar een heldere en duidelijke taal;
4. Het reglement is toepasbaar op de voetbalrealiteit in België.

Het feit dat er vertrokken werd vanuit **bestaande teksten** verdient verdere duiding. Deze keuze is immers meer dan pragmatisch. Het was geenszins de bedoeling om een reglement te realiseren dat losstaat van zijn geschiedenis of van de voetbalrealiteit. Integendeel, het project wilde de bestaande structuren en de achterliggende beleidskeuzes van reglementaire teksten niet miskennen. Bovendien is gedragenheid een wezenskenmerk van goede regelgeving. Dat is niet anders in een voetbalcontext.

Tegelijkertijd is het bondsreglement een dynamisch en **levend instrument**. De dynamiek manifesteert zich niet alleen door de vele toepassingen in de voetbalpraktijk, maar ook door regelmatige tekstaanpassingen. Die zijn ingegeven door de evoluerende realiteit, gewijzigde inzichten of het uitgroeien van casuïstiek tot algemeen principe. Het is precies tegen die achtergrond dat na verloop van tijd een grondige reflectie op het geheel nodig is.

Het is deze reflectie die het voorwerp uitmaakte van het project, met als doel een transitie te maken naar nieuwe of vernieuwde teksten. De onderzoekers van de KU Leuven zagen hun rol daarbij als begeleiders van een veranderingsproces, waarbij een juridisch-academisch en neutraal perspectief leidde tot analyses en tekstvoorstellen. Het proces lag in gezamenlijke handen: de onderzoekers, de leden van bondsadministratie en met een stuurgroep. Zo ontstond er een **wisselwerking** tussen een extern academisch perspectief op de teksten van het reglement en de aanwezige behoeften, realiteiten en knowhow van de voetbalwereld.



De finale ontwerp teksten zijn dan ook noodzakelijkerwijze een resultante van een mix van expertise, overleg en compromis. Het vernieuwde bondsreglement is zo resultaat van **teamwerk**. Zo is de uitkomst niet een reglement *voor* de bond, maar wel een reglement *van* de bond.

Werkwijze

De analyse en ontwikkeling van de reglementaire tekstontwerpen geschiedde op basis van een nauwe **samenwerking** en wisselwerking tussen de onderzoekers van de KU Leuven, de bondsadministratie, met voorop het departement Legal & Competitions en een stuurgroep. Occasioneel werden andere actoren uit de bondswerking betrokken naargelang de noodzaak van input bij verschillende onderdelen van het reglement. Zo werden de beschikbare expertises optimaal samengelegd.

De **stuurgroep** werd van bij de aanvang opgericht en bestond uit vertegenwoordigers van de verschillende geledingen in het voetbal. In deze stuurgroep werden analyses en voorgestelde wijzigingen aan het bondsreglement overlopen, besproken en heroverwogen. Typische kenmerken van een stuurgroep zijn het aanleveren van ervaring en kennis, het formuleren van kwalitatieve vragen en feedback en het bieden van andere gezichtspunten. In de context van het onderhavige project leverde de stuurgroep tevens een belangrijke toetssteen voor de gedragenheid van reglementaire teksten.

Tijdens het hele proces werd in twee talen (NL/FR) gewerkt. Voor de Franstalige versies stond de bondsadministratie in.

De finale ontwerp teksten werden in een laatste stadium breed voorgelegd aan betrokkenen in de verschillende geledingen van het voetbal, met ruimte voor feedback en amendementen. Zo werd het reglement verfijnd en aangepast volgens de inzichten die daar bestonden.

Good regulation

Voor de herziening werden een aantal **criteria** vastgesteld waaraan het nieuwe ontwerp idealiter zou beantwoorden. Deze werden afgeleid uit de bestaande wetenschappelijke kennis rond “good regulation”.

Het concept “**good regulation**” is in volle ontwikkeling. De benaming is ontleend aan de wetenschappelijke literatuur¹ en kan eenvoudig gedefinieerd worden als een geheel van principes en strategieën met het oog op het realiseren van goede regels. Als benadering is het nauw verbonden met het ‘good governance’ leerstuk, doch toegespitst op het maken van regels of reglementering. De idee van ‘good regulation’ komt op een vergelijkbaar continuüm als ‘better regulation’, ‘regulatory impact assessment’ of zelfs wetgevingstechniek. Die laatste strategieën zijn evenwel doorgaans gericht op overheden die regels uitvaardigen en minder op private actoren.² ‘Good regulation’ heeft een breder bereik en spreekt ook tot private regulatoren.

¹ Baldwin, Cave & Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, OUP 2011.

² Kirkpatrick, “Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?” *The CRC Series on Competition, Regulation and Development*. Edward Elgar Publishing, 2008; H. Coremans, M. Van Damme, J. Dujardin, B. Seutin, G. Vermeylen, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, die Keure / la Charte*, 2016.



De hierna volgende criteria werden gehanteerd. Hieraan dienen regels te beantwoorden in het kader van 'good regulation'.

1) **Noodzakelijk en doeltreffend:** Regels dienen noodzakelijk en doeltreffend te zijn voor het bereiken van het beoogde doel. Soberheid is evenwel geen streefdoel op zich. Van belang is dat regels een *ex ante* assessment krijgen. Die kritische blik is over de gehele lijn gegeven. Het vernieuwde bondsreglement heeft weliswaar nog steeds een behoorlijke omvang. Dat is enigszins onvermijdelijk. Niet alleen is dit eigen aan de complexiteit van de organisatie van het voetbalgebeuren, het beantwoordt tevens aan een behoefte van zekerheid en houvast voor voetbalactoren, ook in de detailkwesties.

2) **Uitvoerbaar en handhaafbaar:** Regels dienen van aard te zijn dat er in de praktijk gevolg aan wordt gegeven. Ze moeten uitvoerbaar en afdwingbaar zijn. Een bijzondere complexiteit voor de handhaving in een sportcontext is dat men te maken heeft met concurrerende normen en handhavingsinitiatieven van zowel de overheid als van private actoren, *in casu* de sportwereld zelf. Hoewel de (voetbal)sport in beginsel vertrekt vanuit een privaat initiatief (voetbalbonden die spelregels, organisatorische en disciplinaire regels vaststellen), is ook het publiek recht/gemeenrecht, in vele gevallen, zonder meer van toepassing. De stroomlijning van die twee handhavingsdimensies is heel belangrijk. Het bondsreglement bevat een geheel van privaatrechtelijke handhavingsmechanismen en dus private geschillenbeslechting. Er is dan ook veel aandacht uitgegaan naar de geschillenregelingen en hun rechtspleging. Die regels zijn uitgebreid samengebracht en geïmplementeerd in een afzonderlijke titel van het bondsreglement.

Een handhavingsverhaal kan zich echter niet beperken tot reactief ingrijpen. In de juridische literatuur wordt handhaving in een ruime betekenis gezien.³ In een enge betekenis staat handhaving voor het toezicht houden, het opsporen en het treffen of ten uitvoer leggen van sancties en andere maatregelen. Maar bij een ruimere visie op handhaving horen informatievoorziening, organisatie en samenwerking als belangrijke randvoorwaarden voor een effectieve handhaving. In die ruime betekenis dient handhaving dus gezien te worden als een hele keten, met preventieve en reactieve aspecten. Deze visie werd in het project gehanteerd. Ze duidt op het belang van kwaliteitsvolle regelgeving op zich, communicatie en samenwerking. Deze aspecten zijn minstens zo belangrijk als het kunnen treffen van sancties.

3) **Rechtmatig:** Regels dienen de eisen en grenzen van het recht te respecteren. Zij impliceren ook rechtsgelijkheid en afwezigheid van willekeur. De teksten van het bondsreglement dienen ingebed te zijn in het reguliere rechtssysteem en zij respecteren uiteraard de hiërarchie van de juridische normen. Vertrekkende vanuit een contractuele en verenigingsrechtelijke basis, zijn zij onderworpen aan de regels van het gemeen recht.

4) **Samenhangend:** Regels dienen samenhangend te zijn, zonder overlappingen of tegenstrijdigheden te vertonen. Ze dienen deel uit te maken van een coherent geheel. Op dit vlak heeft het bondsreglement een belangrijke vooruitgang gemaakt. Zo is er met een grote hoeveelheid bepalingen

³ Ankaert, Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening. Evaluatie van de sociaal en tuchtrechtelijke handhaving betreffende de individuele gezondheidszorgverstrekking, Brugge, die Keure, 2013, 25-48.



van het bestaande reglement geschoven en geschaafd. Het reglement kreeg een hertekende en logische opbouw, met een visie op het geheel waarbij de onderdelen een nauwe samenhang vertonen.

5) **Eenvoudig, duidelijk, toegankelijk:** Regels dienen begrijpbaar en toegankelijk te zijn voor iedereen voor wie ze van belang zijn. Op het gebied van transparantie van het bondsreglement is wellicht de grootste vooruitgang geboekt. Niet kreeg het reglement een verbeterde, transparante en logische structuur. Ook aan de formulering van de bepalingen werd gewerkt. Een groot deel van de bepalingen zijn inhoudelijk ongewijzigd gebleven, maar kregen een andere plek of een andere formulering. In een aantal gevallen is gebruik gemaakt van schematische overzichten. Regelmatig is teruggegrepen naar een toegankelijker taalgebruik. Dit alles vergroot de duidelijkheid van het reglement.

Op het gebied van eenvoud is gestreefd naar het meest haalbare. De eenvoud van het reglement is ongetwijfeld toegenomen. Tegelijkertijd is complexiteit eigen aan het reglementeren van het voetbal en zijn uiteenlopende aspecten. Dat vertaalt zich in een veelheid aan regels. Het is dan ook gebleken dat voor vele onderdelen nog talrijke regels nodig zijn om de zaken in goede banen te leiden en om houvast en rechtszekerheid te verschaffen. Bovendien zijn technische en voetbaleigen begrippen soms onvermijdelijk. In heel wat onderdelen hanteerde het bondsreglement een insider-taal die zonder duiding en expertise soms moeilijker kan beoordeeld worden. Evenzeer geldt het principe dat een juridisch correcte formulering de voorkeur verdient boven een andere. Het streven naar meer eenvoud kon dus geen afbreuk doen aan de intrinsieke eigenheden en het streven naar algemene kwaliteit van het bondsreglement. Eenvoud was dus een streefdoel, maar ook een ideaal. Tegen die achtergronden blijft een zekere mate van complexiteit onvermijdelijk.

6) **Onderbouwd en overlegd:** Regels dienen zorgvuldig te worden voorbereid, gebaseerd op overleg en op beschikbare informatie. Daarom is er in het ganse herzieningsproces veel aandacht besteed aan overleg. Dit is bij een reglementsherziening wellicht de belangrijkste factor voor een succesvol transitieproces.

Het is onmogelijk om teksten van het bondsreglement kritisch onder de loep te nemen zonder informatie, duiding en knowhow vanuit het voetbal zelf. Om dit te bereiken was zowel de bondsadministratie als de stuurgroep een cruciaal gegeven. Die leverde niet alleen essentiële knowhow, maar gaf ook de nodige garanties op betrokkenheid van de geledingen in het voetbal. Ruimte voor amendering vanuit het voetbal zelf heeft dus steeds bestaan. Een herziening kan niet slagen als de geledingen en betrokkenen in het voetbal het eigenaarschap over het reglement verliezen. Ook dat is een wezenlijk onderdeel van kwaliteit van regelgeving.

7) **Blijvend relevant en actueel:** Regels dienen dermate te zijn opgevat dat beoogde doelen blijvend doelmatig en doeltreffend worden bereikt. Hoger werd het bondsreglement reeds getypeerd als een levend instrument. Dat had twee belangrijke gevolgen. Zo diende er tijdens het herzieningsproces te worden omgegaan met tussentijdse wijzigingen van het bestaande reglement, terwijl nieuwe ontwerpen reeds onderweg waren. Het voetbal, in de ruime zin van het woord, staat immers niet stil tijdens een herzieningsproces. Tegelijkertijd groeide het inzicht dat de actualiteit van het bondsreglement blijvend dient te worden bewaakt.



Resultaat

Het resultaat van het ganse proces is een nieuw, maar nog steeds herkenbaar bondsreglement.

De bestaande 'boeken' werden behouden, hoewel ze grondig werden herwerkt. In de herziening werd gefocust op het basisreglement (Boek B), rekening houdend met de eigenheden van de boeken betreffende het amateur- en profvoetbal (Boeken P, A, V). Het basisreglement (Boek B) werd volledig geherstructureerd en onderverdeeld in 11 grote onderdelen, volgens een nieuwe, logische opbouw en afbakening. De afzonderlijke werkzaamheden betreffende tussenpersonen en het antidopingreglement werden hierin geïntegreerd. Elk onderdeel volgt opnieuw een toegankelijke opbouw en structuur.

Na het finaliseren van het basisreglement (Boek B) werden de deelboeken betreffende het amateur- en profvoetbal (Boeken P, A, V) aangepast aan het nieuwe basisreglement. Een reeks bepalingen betreffende de geledingen werden uit de deelboeken gehaald en Boek B geïntegreerd. Zo konden ook de deelboeken op een nieuwe leest worden geschoeid. Een noodzakelijke nazorg is uiteraard om de specifiek reglementen in het minivoetbal en futsal verder aan te passen aan het nieuwe basiskader.

Zoals hoger aangeduid lag het herzieningsproces in gezamenlijke handen van de onderzoekers van de KU Leuven, de leden van bondsadministratie en de leden van de stuurgroep. De wisselwerking tussen een extern academisch perspectief op het reglement en de eigenheden, realiteiten en knowhow binnen de voetbalwereld zijn goede garanties op een breed gedragen reglementair kader.

De ervaring leert dat vele factoren de duurzaamheid van een bondsreglement bepalen. Dat is onder meer afhankelijk van evoluties op het niveau van de sport, de samenleving of het recht. Het nieuwe bondsreglement is dus geen eindpunt, maar een nieuw vertrekpunt. We hopen echter dat met de studieopdracht een bijdrage is geleverd aan een herzieningsproject dat een belangrijke stap zet in het verhogen van de transparantie, de toegankelijkheid en de juridische kwaliteit van de bondsreglementering.