



Boetebeleidsregels Gokzuilen

18 juni 2024

Kansspelautoriteit

1. Inleiding

De boetebeleidsregels gokzuilen uit 2014, zijn per 18 juni 2024 geactualiseerd.

Deze geactualiseerde boetebeleidsregels gelden voor zaken die in nader onderzoek worden genomen op of na 1 juli 2024.

De doelstellingen van het kansspelbeleid zijn het beschermen van de speler, het voorkomen van kansspelverslaving en de bestrijding van illegaliteit en criminaliteit. Illegaal gokaanbod is in strijd met deze doelstellingen. Dit illegale aanbod staat immers niet onder toezicht van de Kansspelautoriteit en voldoet niet aan de regels die de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) stelt. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3 van deze boetebeleidsregels.

Deze beleidsregels gaan over gokzuilen. Gokzuilen is de verzamelnaam voor alle apparaten waarmee op een locatie kansspelen kunnen worden gespeeld, niet zijnde speelautomaten waarvoor een exploitatievergunning en/of een aanwezigheidsvergunning als bedoeld in Titel VA van de Wok is verleend.

2. De overtredingen

Er zijn verschillende vormen van gokken op of met behulp van een gokzuil. Deze worden hieronder uiteengezet. Afhankelijk van de vorm is er sprake van een overtreding van artikel 30t, eerste lid, onder c, of van artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a of b van de Wok.

- De gokzuil is een apparaat dat (in overwegende mate) is ingericht en bestemd om te gokken: de gokzuil wordt aangemerkt als een speelautomaat¹ die niet voorzien is van een merkteken. Een dergelijke automaat is niet toegelaten op de Nederlandse markt.
- De gokzuil is een apparaat dat meerdere functies kan hebben, maar mede aan spelers wordt aangeboden of ter beschikking gesteld om te gokken door de speler zelf.
- De gokzuil is een apparaat dat (mede) wordt gebruikt om voor een speler en op diens aanwijzingen een weddenschap af te sluiten of een andere gokhandeling te verrichten.

Het is de Kansspelautoriteit bekend dat sinds 2014 steeds nieuwe vormen van gokzuilen op de illegale markt zijn gekomen. De gokzuil als omschreven onder a, komt minder voor en steeds vaker is er sprake van mobiele apparaten zoals laptops en mobiele telefoons, zoals omschreven onder b.

In de jurisprudentie worden overtredingen m.b.t. gokzuilen afhankelijk van het geval geschaard onder artikel 30t van de Wok² dan wel artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok.³

Gelet op de verschillende en steeds evoluerende verschijningsvormen van gokzuilen, kan de Kansspelautoriteit niet uitsluiten dat in voorkomende gevallen artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok een meer toepasselijke wetsbepaling is. Het is aan de Kansspelautoriteit om dit te beoordelen. In dergelijke gevallen worden deze boetebeleidsregels overeenkomstig toegepast.

Voor de hoogte van de boete is niet relevant welke van deze wetsbepalingen van toepassing is. De wetsbepalingen zijn alle drie opgenomen in artikel 35a van de Wok.

¹ Een speelautomaat is een toestel, ingericht voor de beoefening van een spel, dat bestaat uit een door de speler in werking gesteld mechanisch, elektrisch of elektronisch proces, waarbij het resultaat kan leiden tot de middellijke of onmiddellijke uitkering van prijzen of premies, daaronder begrepen het recht om gratis verder te spelen (artikel 30, onder a, Wok).

² Vgl. ECLI:NL:RBOVE:2020:796: 'Is die bestemming gericht op het (faciliteren van het) spelen van kansspelen, dan is sprake van een kansspelautomaat.'

³ Vgl. ECLI:NL:RBDHA:2023:18400 en ECLI:NL:GHDHA:2022:1257.



3. De opbouw van de boete

Algemeen

Het uitgangspunt voor de bepaling van de hoogte van de boete is een vast bedrag per aangetroffen apparaat. Het gaat dan om apparaten die gebruikt worden bij het gokken, ongeacht of die apparaten uitsluitend, in overwegende mate of mede voor gokken worden gebruikt.

Dit bedrag kan vervolgens worden verhoogd als er boeteverhogende omstandigheden zijn of worden verlaagd als er boeteverlagende omstandigheden zijn. Het is mogelijk dat in één zaak sprake is van zowel boeteverhogende als boeteverlagende omstandigheden.

De vaststelling van de basisboete

De raad van bestuur bepaalt de basisboete op € 25.000,- tot € 100.000,- per apparaat.

Boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden

Een boete kan hoger of lager uitvallen door – voor de Kansspelautoriteit controleerbare – boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

Boeteverhogende omstandigheden zijn bijvoorbeeld (dus niet limitatief):

	Omschrijving	Percentage verhoging
A.	Een eerdere waarschuwing n.a.v. kansspelgerelateerde overtredingen (bijvoorbeeld door de Kansspelautoriteit, de gemeente of de politie)	25%
B.	Recidive na eerdere sanctie zoals een last of een boete wegens een overtreding van de Wok.	100%
C.	De overtreder is eerder enige vergunning op grond van de Wok geweigerd of die vergunning is ingetrokken.	100%
D.	Een bedrijf van de overtreder is gesloten (geweest) door de burgemeester (mede) wegens kansspelgerelateerde overlast. ¹	100%
E.	Duaal karakter van het bedrijf.	50%
F.	Het gokken is een belangrijke of de belangrijkste activiteit in het bedrijf.	Verhoging afhankelijk van het geval, maar ten minste 50%.
G.	Deelname door minderjarigen.	50%
H.	Bijzondere omstandigheden.	Verhoging afhankelijk van het geval.

¹ Een eventuele procedure tegen die sluiting hoeft nog niet te zijn afgerond. Wel kan bij de boeteverhoging rekening worden gehouden met bijvoorbeeld een uitspraak van de voorzieningenrechter.

Boeteverlagende omstandigheden zijn bijvoorbeeld (dus niet limitatief):

	Omschrijving	Percentage verlaging
A.	Meer dan de wettelijk verplichte medewerking aan het onderzoek.	25%
B.	Vrijwillig afstand doen van de apparatuur.	10%
C.	Zeer korte duur van de overtreding (minder dan één week), als de overtreder dit aannemelijk maakt.	10%
D.	Gokken met zeer lage bedragen per inzet en met een lage frequentie, als de overtreder dit aannemelijk maakt.	10%
E.	Bijzondere omstandigheden.	Afhankelijk van het geval.

4. Slotbepaling

Deze boetebeleidsregels treden in werking per 1 juli 2024. Van de vaststelling van de beleidsregels zal mededeling worden gedaan in de Staatscourant.



Deze beleidsregels kunnen worden aangehaald als 'Boetebeleidsregels gokzuilzaken 2024'.

Den Haag, 18 juni 2024

*De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
R.J.P. Jansen
Voorzitter*



TOELICHTING

Inleiding

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit is bevoegd om op grond van artikel 35a van de Wok een bestuurlijke boete op te leggen voor het o.a. aanbieden van kansspelen op afstand in Nederland zonder vergunning van de Kansspelautoriteit, het bevorderen van de deelname aan dergelijke kansspelen en het aanwezig hebben van een niet toegelaten speelautomaat (artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wok resp. artikel 30t, eerste lid, onder c, van de Wok).

Bij de vaststelling van de (hoogte van de) boete zal de Kansspelautoriteit de toepasselijke bepalingen van Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), alsmede de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen.

De Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor overtreding van genoemde bepalingen kan worden opgelegd, ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt of, indien dat meer is, 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

De Kansspelautoriteit geeft met deze boetebeleidsregels naar haar huidige inzichten invulling aan haar beleidsruimte. De Kansspelautoriteit is van mening dat een overtreding niet lonend zou mogen zijn. Het opleggen van een boete heeft daarom ook als eerste een punitief karakter: het begaan van een overtreding moet bestraft worden. Daarnaast heeft het opleggen van een boete, al dan niet in combinatie met andere bestuurlijke maatregelen, een preventief karakter. De Kansspelautoriteit stelt de boete of combinatie van maatregelen op een zodanig niveau vast dat deze, in het kader van specifieke preventie, een overtreder weerhoudt van het begaan van een volgende overtreding en, in het kader van algemene preventie, potentiële overtreeders afschrikt. De boetebeleidsregels dienen tegen de achtergrond van deze beoogde preventie te worden gezien.

Wat zijn gokzuilen?

Gokzuilen is een verzamelnaam voor veelal op internet aangesloten apparaten, (mede) ingericht en ingesteld voor het spelen van kansspelen en/of daartoe ter beschikking gesteld. Het kan gaan om een desktop, een laptop, een iPad, een mobiele telefoon of een ander apparaat. Vaak zijn deze apparaten voorzien van randapparatuur zoals een ticketprinter, maar dat hoeft niet. Bekend is dat bij weddenschappen niet altijd een wedticket wordt geprint. Er kan ook gebruik worden gemaakt van digitale bevestiging van weddenschappen, bijvoorbeeld via een app. Al deze verschijningsvormen worden aangeduid als gokzuilen. De gokzuil kan bediend worden door de speler zelf of door een derde, bijvoorbeeld een medewerker van de locatie waar de gokzuil staat, die een weddenschap plaatst op aanwijzingen van de speler.

Gokzuilen staan ook bekend als internetzuilen of voetbalzuilen.

Hoewel gokzuilen in de regel worden gebruikt om sportweddenschappen af te sluiten, komt het voor dat gokzuilen worden gebruikt om (ook) andere kansspelen te spelen, bijvoorbeeld slotmachines, al is dit minder frequent dan het afsluiten van sportweddenschappen.

De kansspelen die op of met behulp van gokzuilen worden gespeeld, zijn zelf vrijwel altijd ook illegaal. Dat wil zeggen dat er geen vergunning op grond van de Wok is verleend aan de exploitanten van de websites of apps waar die kansspelen worden aangeboden.

In deze boetebeleidsregels is opgenomen hoe de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit de hoogte van een bestuurlijke boete ex artikel 35a en volgende van de Wok vaststelt.

Deze beleidsregel zal worden toegepast op natuurlijke en rechtspersonen die via gokzuilen kansspelen aanbieden.

Reikwijdte van deze boetebeleidsregels

Deze boetebeleidsregels zijn van toepassing op natuurlijke personen en rechtspersonen die gokken via gokzuilen mogelijk maken door het zelf plaatsen of door een derde laten plaatsen van die gokzuilen. Dit kan, onder meer, in horecagelegenheden zoals koffie- en theehuizen, belwinkels of bij zogenaamde gezelligheidsverenigingen.



De ernst van de overtredingen

Illegaal kansspelaanbod algemeen

De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude en bedrog.

Illegaal aanbod van kansspelen en illegale aanbieders staan niet onder toezicht van de Kansspelautoriteit. Dat betekent dat geen zicht is op het aanbod noch of het spel eerlijk verloopt. Er is geen controle mogelijk op maatregelen om onmatig speelgedrag en verslaving tegen te gaan of op maatregelen om minderjarigen uit te sluiten van het aanbod.

Illegale aanbieders van kansspelen sparen bovendien kosten uit die legale aanbieders van kansspelen wél moeten maken. Illegale aanbieders betalen geen (kansspel)belasting en worden bij de uitoefening van hun illegale bedrijf niet beperkt door de strenge regels van de Wok en de daarmee samenhangende vergunningsvoorschriften. Zij kunnen minderjarigen en spelers met verslavingsproblematiek toelaten tot hun aanbod. Illegale aanbieders kunnen ook een ander aanbod bieden, zoals kansspelen die verboden zijn voor vergunninghouders, hogere prijzen en bonussen. Deze aanbieders kunnen hiermee een aantrekkende werking hebben op spelers en brengen de kanalisatie naar het legale aanbod in gevaar.

Er is bovendien een vergroot risico op verwante illegale activiteiten zoals witwassen.

Niet toegelaten speelautomaten

De Kansspelautoriteit acht het van groot belang dat uitsluitend speelautomaten op de markt zijn die controleerbaar voldoen aan eisen ten aanzien van (technische) betrouwbaarheid, waarbij spelers niet kunnen worden benadeeld en illegaliteit en criminaliteit worden tegengegaan. Dergelijke automaten zijn voorzien van een merkteken.

Automaten zonder dat merkteken zijn niet toegelaten op de Nederlandse markt omdat deze niet kunnen worden gecontroleerd op de (technische) betrouwbaarheid van de gebruikte apparatuur en de gebruikte software.

De aanwezigheid van een niet toegelaten speelautomaat is een overtreding van artikel 30t, aanhef en eerste lid, onder c, van de Wok. Deze overtreding is zeer ernstig.

Naast een overtreding van artikel 30t, aanhef en eerste lid, onder c, van de Wok, kan ook sprake zijn van het exploiteren van speelautomaten zonder vergunning als bedoeld in artikel 30h van de Wok. Artikel 30h van de Wok betreft een andere overtreding dan artikel 30t van de Wok. Als beide bepalingen zijn overtreden, kan voor elk van de overtredingen een aparte boete worden opgelegd.

Aanbieden kansspelen online zonder vergunning

Wie gelegenheid wil geven tot deelname aan kansspelen, heeft daarvoor een vergunning nodig van de Kansspelautoriteit. Welke aanbieders van kansspelen een vergunning hebben, staat in de kansspelwijzer op de website van de Kansspelautoriteit.

Bij aanbod van kansspelen via gokzuilen is een dergelijke vergunning niet aangevraagd of verleend. Daarmee is er sprake van illegaal aanbod en dus van een overtreding van artikel 1, aanhef en eerste lid, onder a, van de Wok.

Afhankelijk van het aanbod en de werkwijze, kan artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok een meer toepasselijke bepaling zijn. Deze boetebeleidsregels gelden ook voor die gevallen.

Aanzienlijke verhoging van de boetes

De boetebedragen worden ten opzichte van de Beleidsregels Gokzuilen van 27 mei 2014 aanzienlijk verhoogd. De raad van bestuur acht dit gerechtvaardigd nu de Kansspelautoriteit al ruim 10 jaar handhavend optreedt tegen allerlei vormen van illegaal kansspelaanbod en hier ruime bekendheid aan heeft gegeven. De ernst en de risico's van dit illegale aanbod zijn eveneens breed bekend. Doorgaan of starten met illegaal aanbod is tegen deze achtergrond niet aanvaardbaar.

De wijze van berekening van de boete

Bij elke op te leggen boete wordt uitgegaan van een basisboete, die kan worden verhoogd of verlaagd volgens de in deze boetebeleidsregels genoemde boeteverhogende en boeteverlagende omstandigheden.



De afwegingen m.b.t. de bandbreedte van de basisboete

Bij de vaststelling van de boete is ten eerste acht geslagen op de Boetebeleidsregels ACM voor zover het gaat om overtredingen van de Wet handhaving consumentenbescherming juncto artikel 6:193a en volgende van Burgerlijk Wetboek.⁴ Dit zijn bepalingen met betrekking tot bescherming van consumenten.

Consumenten, en dus ook spelers, horen beschermd te worden, in het bijzonder tegen onmatig speelgedrag en kansspelverslaving, financiële benadeling en gokschulden. Minderjarigen mogen niet deelnemen aan kansspelen en verdienen extra bescherming tegen de risico's die kansspelen met zich meebrengen. Bij illegaal aanbod van kansspelen ontbreekt deze bescherming, of is deze niet controleerbaar.

Handelspraktijken die schending van consumentenbescherming tot gevolg hebben, worden door ACM in haar boetebeleidsregels geïnclassificeerd als categorie III overtredingen, met een minimum boete van € 40.000,- voor natuurlijke personen en een minimumboete van € 150.000,- voor rechtspersonen.

Ten tweede worden bij illegaal aanbod van kansspelen kosten uitgespaard. Denk hierbij aan de kosten t.b.v. een toelating van een speelautomaat, een aansluiting op het Centraal register uitsluiting kansspelen, leges en belastingen. Deze kostenuitsparing is een onrechtmatig voordeel ten opzichte van legale partijen op de kansspelmarkt.

Ten derde heeft de raad van bestuur rekening gehouden met de geschatte hoogte van de illegale omzet zoals die naar voren komt in o.a. het Fenomeenonderzoek gokzuilen (2015)⁵ en in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁶

Ten vierde kunnen illegale kansspelen samengaan met andere vormen van criminaliteit, zoals witwassen. Het tegengaan van fraude en criminaliteit – zoals witwassen – is een van doelstellingen van het kansspelbeleid.

Ten slotte zijn er de locaties waar illegale kansspelen worden aangeboden en gespeeld. Illegaal aanbod van kansspelen in een omgeving waar veel bewoners toch al te maken hebben met armoede, slechtere woonomstandigheden en gebrekkige perspectieven is bijzonder kwalijk, zeker als dit ook nog samengaat met andere vormen van criminaliteit of overlast.⁷

De boetebepaling binnen de bandbreedte van de basisboete

De raad van bestuur overweegt dat gokzuilen in voorkomende gevallen deel uitmaken van een groter crimineel netwerk. De eigenaar of uitbater van de locatie waar de gokzuil wordt aangetroffen is weliswaar degene die verantwoordelijk is voor wat er in zijn locatie gebeurt, maar niet altijd degene die het meest (financieel) profiteert van de gokzuil(en). Er is dan ook behoefte aan differentiëren van de boetehoogte. Het is daarbij aan de eigenaar of uitbater van de locatie om een duidelijk en betrouwbaar inzicht te geven in de omstandigheden waaronder de kansspelen in zijn locatie worden aangeboden en in de inkomsten die hij daarmee verwerft. Bij geen of onvoldoende duidelijk of betrouwbaar inzicht maakt de Kansspelautoriteit een eigen inschatting van het profijt en bepaalt op basis daarvan de basisboete binnen de in deze boetebeleidsregels vermelde bandbreedte.

Toelichting boeteverhogende omstandigheden

Boeteverhogende omstandigheden zijn cumulatief en gaan uit van de door de Kansspelautoriteit vastgestelde basisboete per apparaat. Voorbeeld bij een bedrag van € 25.000,- (één apparaat): 25% van € 25.000,- bij een eerdere waarschuwing plus 100% van € 25.000,- bij recidive. Dus € 25.000,- per apparaat, plus € 6.250,- per apparaat wegens eerdere waarschuwing plus € 25.000,- per apparaat voor recidive = totaal € 56.250,- per apparaat.

De verhoging wegens weigering van enige vergunning op grond van de Wok of intrekking van zo'n vergunning (C) ziet op intrekking of weigering wegens eerdere overtredingen of betrouwbaarheids-

⁴ wetten.overheid.nl/BWBR0035322/2023-11-09

⁵ De jaaromzet van zo'n zuil kan oplopen tot 182.000 euro.

⁶ ECLI:NL:RVS:2022:3518: 'Die omstandigheid biedt echter geen twijfel voor de juistheid van de bevindingen van de KSA dat in een andere periode, namelijk van 1 maart 2019 tot en met 27 maart 2019 een bedrag van € 108.623,39 is ingezet op weddenschappen op de website van www.forzza.com via accounts die zijn aangemaakt op het cash center in zijn café en dat naar aanleiding van deze weddenschappen een bedrag van € 92.939,36 is uitgekeerd, waardoor het resultaat in die periode € 15.684,03 bedroeg.' De uitspraak geeft inzicht in de bedragen die met illegaal gokken in fysieke locaties zijn gemoeid.

⁷ Vgl ECLI:NL:RBMNE:2022:4136. Zie ook het fenomeenonderzoek gokzuilen, pagina 47 en 48, en kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/mei/elf-verdachten-aangehouden-illegaal



kwesties. Het gaat niet om bijvoorbeeld intrekking op eigen verzoek wegens beëindiging van een bedrijfsactiviteit.

Het 'duale karakter' (E) van een bedrijf betreft de combinatie van legaal en illegaal aanbod van kansspelen en/of van speelautomaten met en zonder merkteken. Door een dergelijke vermenging wordt de indruk gewekt dat het gehele aanbod legaal is, terwijl dat niet zo is. Dergelijk vermengd aanbod wekt bovendien de indruk dat het aanbod onder toezicht van de Kansspelautoriteit staat en dat spelers veilig kunnen spelen. Spelers worden aldus misleid.

Of de gokactiviteiten een belangrijke of de belangrijkste activiteit zijn (F), kan blijken uit onder meer de inrichting van de locatie, de faciliteiten, de mogelijkheid tot uitbetaling ter plekke van hoge gewonnen bedragen en dergelijke. Ook de afwezigheid van andere, rendabele activiteiten wijst hierop.

Bijzondere omstandigheden (H) zijn bijvoorbeeld belemmering van het onderzoek of actieve werving van deelnemers.

Toelichting boeteverlagende omstandigheden

Ook boeteverlagende omstandigheden zijn cumulatief en gaan uit van de door de Kansspelautoriteit vastgestelde basisboete per apparaat.

Meer dan de wettelijk verplichte medewerking (B) is bijvoorbeeld: erkenning van de overtreding, waardoor de toezichthouder tijd en capaciteit kan besparen. Een andere vorm is het vrijwillig verstrekken van nieuwe, betrouwbare en bruikbare informatie die de kennis van de Kansspelautoriteit over de bij het gokken betrokken personen en organisaties en/of over de geldstromen vergroot. Bij deze vrijwillige verstrekking van informatie gaat het om meer informatie dan vereist is voor de bepaling van de basisboete als bedoeld onder 5.1 en/of vereist is op grond van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Van een zeer korte duur van de overtreding (D) kan bijvoorbeeld sprake zijn na een recente bedrijfs-overname.

Onder zeer lage bedragen per inzet (E) wordt verstaan een bedrag van € 2,- of minder per inzet. De reden hiervoor is dat lage bedragen een indicatie kunnen zijn van een meer recreatieve vorm van gokken, waarbij minder risico is op financiële schade voor consumenten en bijvoorbeeld witwassen. Er moet mede sprake zijn van een lage frequentie waarmee individuele spelers gokken. Voorbeeld: een speler komt één keer per week langs en plaatst dan twee weddenschappen van elk twee euro. Het is aan de aanbieder van de kansspelen om een beroep op deze boeteverlagende omstandigheid deugdelijk te onderbouwen.

Geen reden tot boeteverlaging zijn omstandigheden als een beperkte beheersing van de Nederlandse taal of onvoldoende bekendheid met de Nederlandse regelgeving. Informatie over gokzuilen en illegaal aanbod is in ruime mate aanwezig op de website van de Kansspelautoriteit.

Bij het bepalen van de hoogte van boetes aan bestuurders, feitelijk leidinggevenden en andere natuurlijke personen of rechtspersonen, zal de Kansspelautoriteit conform artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht rekening houden met de omstandigheden van het geval. Bij het boeten van natuurlijke personen is daarbij oog voor de draagkracht van het individu.

Alle boetebedragen zijn in euro's.