



Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen

Zaak: 94

Kenmerk: 8330 / 00.025.586

Openbaarmaking onder kenmerk: 8330 / 00.027.023

Besluit

Samenvatting

Koffiehuis Vadi

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. De kerntaken van de Kansspelautoriteit zijn het reguleren van een passend legaal aanbod, het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen en informeren van consumenten en het voorkomen van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit.

In dit kader treedt de Kansspelautoriteit op tegen kansspelen zonder vergunning en tegen het aanbieden van speelmogelijkheden op niet toegelaten speelautomaten. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen en de kansspelen zelf voldoende betrouwbaar zijn en of de (potentiële) speler voldoende beschermd wordt. Deze situatie is bijzonder onwenselijk.

De eigenaars van Koffiehuis Vadi hebben gelegenheid geboden tot het gokken op sportwedstrijden op in de onderneming geplaatste computers, zogenoemde gok-/voetbalzuilen, die niet waren voorzien van een voorgeschreven merkteken van toelating. Zij krijgen een boete van € 21.000,- voor het overtreden van de Wet op de kansspelen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Onderzoek Koffiehuis Vadi	4
2.1 Het onderzoek	4
2.2 De betrokkenen bij Koffiehuis Vadi	4
3 Het rapport	5
4 Zienswijze	5
5 Feitelijk kader	5
5.1 Onderzoek gokzuilen	5
5.2 Verklaringen	7
5.3 Samenvattend	8
6 Juridische beoordeling	8
6.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit	8
6.2 De wettelijke bepalingen	9
6.3 De toelating van speelautomaten en de merktekens	9
6.4 Geen toegelaten speelautomaat, geen merkteken	10
6.5 Conclusie	11
7 Overtreder	11
8 Bestuurlijke boete	11
8.1 Inleiding	11
8.2 Verwijtbaarheid	12
8.3 Ernst en duur van de overtreding	12
8.4 Boetevaststelling	13
8.5 Toerekening	14
9 Besluit	14

1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). In de Wok is opgenomen een verbod tot het aanwezig hebben van – kort gezegd – niet toegelaten speelautomaten op voor het publiek toegankelijke plaatsen.
2. Een van de kerntaken van de Kansspelautoriteit is het reguleren van een passend legaal aanbod en het tegengaan van illegale praktijken en criminaliteit in de branche. Wie in Nederland wil deelnemen aan een kansspel moet dat kunnen doen in een betrouwbare omgeving.¹
3. Onder deze kerntaak verstaat de Kansspelautoriteit ook het uitsluitend op de markt toelaten van speelautomaten die controleerbaar voldoen aan eisen ten aanzien van (technische) betrouwbaarheid waarbij spelers niet kunnen worden benadeeld en illegale praktijken en criminaliteit worden tegen gegaan.
4. Het is de Kansspelautoriteit gebleken dat onder meer in horecagelegenheden in toenemende mate de mogelijkheid wordt geboden om te gokken op sportwedstrijden via zogenoemde internetzuilen of voetbalzuilen, ook wel aangeduid als gokzuilen: op internet aangesloten computers die speciaal zijn ingericht en ingesteld om te kunnen wedden op sportwedstrijden en vaak voorzien zijn van randapparatuur zoals een ticketprinter.
5. Dergelijke automaten zijn niet toegelaten op de Nederlandse markt aangezien de (technische) betrouwbaarheid van de gebruikte apparatuur en de software niet kan worden gecontroleerd. Bovendien onttrekt dit ongereguleerde gokken zich aan elke financiële c.q. belastingtechnische verantwoording over inkomsten en uitgaven – waaronder de uitkering van gewonnen bedragen – en wordt er geen aandacht besteed aan het voorkomen van onmatig gokken en gokverslaving.
6. De Kansspelautoriteit heeft de aanpak van gokzuilen en gelijksoortige apparatuur, waarmee illegale weddenschappen op sportwedstrijden worden afgesloten, benoemd als één van haar prioriteiten.²

¹ Jaarverslag van de Kansspelautoriteit 2013, pagina 14, te raadplegen via www.kansspelautoriteit.nl.

² Jaarverslag van de Kansspelautoriteit 2013, pagina 21, te raadplegen via www.kansspelautoriteit.nl.

2 Onderzoek Koffiehuis Vadi

2.1 Het onderzoek

7. Op 8 februari 2013 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een controle uitgevoerd bij Koffiehuis Vadi aan het Deltaplein 13 te Deventer. Aanleiding voor deze controle was een verzoek van de gemeente Deventer. Bij de gemeente bestond het vermoeden dat in dit koffiehuis illegaal werd gokt.
8. Tijdens de controle, waarbij de toezichthouders van de Kansspelautoriteit zich lieten vergezellen door twee digitaal experts van de Inspectie SZW, zijn twee gokzuilen aangetroffen.
9. Na de controle is een nader onderzoek ingesteld. In het kader van dit onderzoek zijn de gokzuilen onderzocht en zijn verklaringen opgenomen van de vennoten van de VOF Koffiehuis Vadi. Het onderzoek is weergegeven in hoofdstuk 5 van dit besluit.
10. De gemeente Deventer heeft bij brief van 13 februari 2013, kenmerk TZ/101112, koffiehuis Vadi gewaarschuwd wegens overtreding van artikel 6, eerste lid, van de Speelautomatenverordening en artikel 2:39, tweede lid, van de APV van de gemeente Deventer.³

2.2 De betrokkenen bij Koffiehuis Vadi

11. Koffiehuis Vadi is een vennootschap onder firma (VOF) en is gelegen aan Deltaplein 13 te Deventer.
12. Een VOF heeft geen rechtspersoonlijkheid. Een VOF is een maatschap die is aangegaan tot de uitoefening van een bedrijf onder een gemeenschappelijke naam (artikel 16 Wetboek van Koophandel). Elk van de vennoten, die daarvan niet is uitgesloten, is bevoegd ten name van de vennootschap te handelen, gelden uit te geven en te ontvangen, en de vennootschap aan derden, en derden aan de vennootschap te verbinden (artikel 17, eerste lid Wetboek van Koophandel). Elk van de vennoten is aansprakelijk voor het handelen van de VOF (artikel 18 Wetboek van Koophandel).
13. Op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) juncto artikel 51, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht kunnen overtredingen worden begaan door een VOF.

³ Artikel 6, eerste lid, van de Speelautomatenverordening van de gemeente Deventer luidt: Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren. Artikel 2:39 van de Algemeen Plaatselijke Verordening luidt: Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren.

14. De vennoten van de VOF zijn [xxx] en [yyy].⁴ Beiden zijn onbeperkt bevoegd.

3 Het rapport

15. Naar aanleiding van het aantreffen van de gokzuilen is overgegaan tot het opstellen van een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Awb.
16. Het rapport is op 31 maart 2014 toegezonden aan de vennoten van Koffiehuis Vadi.⁵ In het rapport wordt geconstateerd dat de VOF en beide vennoten hebben gehandeld in strijd met artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok door een speelautomaat aanwezig te hebben op een plaats of inrichting als bedoeld in artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok (een voor het publiek toegankelijke plaats) die niet overeenstemt met een door de Kansspelautoriteit toegelaten model en niet is voorzien van een merkteken als bedoeld in artikel 30r, eerste lid, van de Wok.

4 Zienswijze

17. Bij brief van 8 april 2014⁶ zijn de vennoten van Koffiehuis Vadi uitgenodigd om ter hoorzitting van 24 april 2014 hun zienswijze te geven over het rapport.
18. Op 17 april 2014 heeft [zzz], de echtgenote van [xxx], laten weten dat de vennoten niet op de hoorzitting zullen verschijnen. Verder gaf zij tijdens het telefoongesprek aan boos te zijn omdat zij worden aangepakt en andere zaken in de omgeving waar ook wordt gegokt niet.

5 Feitelijk kader

5.1 Onderzoek gokzuilen

19. Op 8 februari 2013 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit in Koffiehuis Vadi, een voor het publiek toegankelijke plaats, twee zogenoemde all-in-one computers aangetroffen die waren voorzien van aanraakschermen (touchscreens). Deze computers waren verbonden met een modem/router en een ticketprinter, die zich in de naastgelegen ruimte bevonden. Beide computers hadden via de internetbrowser Firefox verbinding met de internetsite www.xxl-sportbets.tk.

⁴ Dossierstuk 94/001-01.

⁵ Bijlage bij de brief van 31 maart 2014 met kenmerk 00.022.529.

⁶ kenmerk 8330/00.024.482.

20. Op de beeldschermen stonden diverse voetbalwedstrijden vermeld met de daarbij behorende quoteringen.⁷ Door het bedienen van het aanraakscherm konden klanten een weddenschap afsluiten. Door het drukken op een quotering kon de klant een wedstrijd selecteren. Vervolgens koos de klant voor het inzetbedrag en drukte op de printknop.⁸ Het wedticket werd afgedrukt op de ticketprinter. Het ticket werd door de eigenaar van het koffiehuis overhandigd aan de klant na betaling van het bedrag waarvoor de weddenschap werd afgesloten.
21. De toezichthouders hebben ook waargenomen dat een van voornoemde computers werd bediend door een klant.⁹
22. Tijdens de controle heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit een wedticket ontvangen van een ambtenaar van politie. Deze had dit ticket ontvangen van één van de klanten van Koffiehuis Vadi die tijdens de controle in het koffiehuis aanwezig was. Deze klant verklaarde dat hij een weddenschap had afgesloten in het koffiehuis.¹⁰ Op het wedticket stond een ticketnummer en ticketpin. Na invoering van dit ticketnummer en –pin op de internetsite die actief was op de all-in-one computers, zagen de toezichthouders dat de afgesloten weddenschap online kon worden opgevraagd.¹¹
23. Een van de vennoten heeft gedemonstreerd hoe de gokzuilen moesten worden aangezet. Hij sloot een toetsenbord aan op een van de computers. Dit toetsenbord was nodig om het wachtwoord in te voeren nadat het wedprogramma was opgestart. Na invoering van het wachtwoord koppelde hij het toetsenbord los van de computer. De computer was daarna alleen door middel van het aanraakscherm te bedienen.¹²
24. De in Koffiehuis Vadi aangetroffen computers zijn voor nader onderzoek overgebracht naar het kantoor van de Kansspelautoriteit.
25. Op het bureaublad van de computers stond de snelkoppeling van het programma Firefox. Bij het opstarten van dit programma werd de webpagina www.xxl-sportbets.tk geopend in fullscreen mode.¹³ De computers waren derhalve zodanig ingericht dat deze tot doel hadden om via een internetverbinding deel te nemen aan kansspelen in de vorm van sportweddenschappen. Vanaf de ene computer is 429 keer het webadres www.xxl-sportbets.tk bezocht en vanaf de andere computer 935 keer. Ook bleek

⁷ Dossierstuk 94/011.

⁸ Zie bij randnummer 61 van het rapport.

⁹ Dossierstuk 94/004.

¹⁰ Dossierstuk 94/003.

¹¹ Dossierstuk 94/004.

¹² Dossierstuk 94/005.

¹³ Dossierstuk 94/007.

dat op beide computers een actieve verbinding was met het IP-adres dat is gekoppeld aan voornoemde website.¹⁴

5.2 Verklaringen

26. Op 8 februari 2013¹⁵ en 14 september 2013¹⁶ heeft [xxx, een van de vennoten van Koffiehuis Vadi, het volgende verklaard:
- In het koffiehuis kunnen weddenschappen op sportwedstrijden worden afgesloten. Als er geen toto meer is dan komen er geen klanten.
 - De toto staat hier sinds vier maanden.
 - Het geld voor het afsluiten van weddenschappen wordt betaald aan [xxx] of [yyy] en opgehaald door "die jongen" die de computers heeft geïnstalleerd.
 - De computers worden alleen gebruikt voor de toto.
 - Voor het opstellen van de gokzuilen wordt aan koffiehuis Vadi 10% van de omzet betaald.
 - De minimum inzet voor een weddenschap is € 5,-.
 - Als aan de klant een wedticket wordt overhandigd, dan moet de klant direct betalen.
 - Het getoonde wedticket (zie bij randnummer 20) is afkomstig uit koffiehuis Vadi.
 - "Die jongen" kan op zijn computer zien dat er gewonnen is, hij komt het geld dan brengen.
 - Sinds de gokzuilen weg zijn vragen de klanten nog wel om de toto. Als dit in een ander koffiehuis wordt aangeboden gaan de klanten daar heen.
27. Op 8 februari 2013¹⁷ en 14 september 2013¹⁸ heeft [yyy], een van de vennoten van Koffiehuis Vadi, het volgende verklaard:
- In het koffiehuis worden ongeveer tien keer per dag weddenschappen afgesloten.
 - Als een klant een weddenschap plaatst komt deze naar hem toe en betaalt. De klant krijgt vervolgens een bonnetje met daarop de afgesloten weddenschappen.
 - Over uitbetaling: als een klant met een bonnetje komt, controleert hij zelf de uitslagen op TV of via internet. Hij keert ongeveer € 7,50 tot € 10,- uit als iemand heeft gewonnen. Het maximale bedrag dat is uitgekeerd is € 385,-. Bijna alle uitbetalingen vinden de volgende dag of een dag erna plaats.
 - Er worden alleen weddenschappen afgesloten op voetbal. De computers worden alleen gebruikt voor het afsluiten van weddenschappen.
 - Het ontvangen geld van de weddenschappen wordt op advies van de klanten apart gehouden. De kassa in het koffiehuis wordt alleen gebruikt voor dagelijkse omzet uit koffie en thee.

¹⁴ Dossierstuk 94/010

¹⁵ Dossierstuk 94/005-02.

¹⁶ Dossierstuk 94/008-00.

¹⁷ Dossierstuk 94/006-00.

¹⁸ Dossierstuk 94/009-00

- Hij doet de administratie m.b.t. het gokken. [xxx] houdt zich hier niet mee bezig. Er wordt geen administratie bijgehouden van de afgesloten weddenschappen.
- De personen die langs kwamen met de gokzuilen zeiden dat het in Duitsland en België mocht en dat het via een online systeem ging, het zou geen straf opleveren. Omdat het nu EU is, zou het geen probleem zijn. Hij geloofde dat en dacht dat het niet strafbaar was.
- De Turkse man uit Duitsland heeft de gokzuilen in augustus of september 2012 geplaatst. De naam van deze man weet hij niet. Hij is een tussenpersoon, de eigenaar woont in Duitsland.
- Hij heeft gezegd dat hij het drie maanden zou proberen.
- Hij zet de gokzuilen aan en uit. Aanzetten gebeurt alleen als er voetbal is in de Champions League, de Turkse competitie en in het weekend.
- De Turkse man uit Duitsland heeft twee keer geld betaald om eventuele winsten uit te keren. De eerste keer heeft was dat € 2000,-; voor de laatste twee maanden € 750,-. Er is met deze man alleen een mondelinge overeenkomst.
- Als er hoge bedragen moeten worden uitgekeerd komt de Turkse man langs om deze bedragen uit te keren.
- Hij heeft die toto niet zelf gewild, de klanten hebben het gevraagd en daarom heeft hij dit drie maanden gedaan. De klanten zeiden dat ze thuis ook speelden via internet.

5.3 Samenvattend

28. Samenvattend kan het volgende worden vastgesteld:
- In Koffiehuis Vadi stonden twee computers opgesteld die kunnen worden aangemerkt als gokzuilen.
 - Op deze gokzuilen, die door de klanten zelf konden worden bediend, konden weddenschappen worden afgesloten op voetbalwedstrijden.
 - Het afsluiten van de weddenschappen verliep geheel elektronisch via het bedienen van de computers door de klanten.
 - De weddenschappen werden door de klanten betaald aan een van de vennoten van het koffiehuis.
 - Deze vennoten zorgden ook voor uitbetaling van gewonnen bedragen.
 - Grote bedragen werden betaald door degene die de gokzuilen had geplaatst.
 - Voor de geplaatste gokzuilen werden de vennoten betaald.

6 Juridische beoordeling

6.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

29. Ingevolge artikel 33b van de Wok is de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Raad) belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede de handhaving daarvan.

30. Op grond van artikel 35a van de Wok is de Raad bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 30t, eerste lid, van de Wok.

6.2 De wettelijke bepalingen

31. Artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok luidt:
Het is verboden een of meer speelautomaten, die niet overeenstemmen met het door de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, toegelaten model daarvan en die niet ten bewijze daarvan zijn voorzien van het ingevolge artikel 30r, eerste lid, met betrekking tot die toelating vastgestelde merkteken:
c. aanwezig te hebben op plaatsen als bedoeld in artikel 30b, eerste lid.
32. Artikel 30r, eerste lid, van de Wok luidt:
De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, stelt met betrekking tot iedere toelating van een model de merktekens vast die ingevolge die toelating op speelautomaten mogen worden aangebracht. Hij geeft tevens regels omtrent de afgifte van merktekens en afschriften van de verklaring, houdende toelating.
33. Artikel 30b, eerste lid, van de Wok luidt:
Het is verboden, behoudens het in deze Titel bepaalde, zonder vergunning van de burgemeester een of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben
a. op of aan de openbare weg;
b. op voor het publiek toegankelijke plaatsen;
c. in niet voor het publiek toegankelijke inrichtingen, waarvoor ingevolge artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf is vereist of waarvan de ondernemer inschrijfplichtig is bij het Bedrijfschap Horeca.

6.3 De toelating van speelautomaten en de merktekens

34. Bij de toelating van speelautomaten is van belang dat de automaat voorzien wordt van duidelijke, niet voor misverstand vatbare en niet misleidende informatie over het spelverloop en niet beïnvloedbaar is ten nadele van de speler.¹⁹
35. Speelautomaten die op basis van deze vereisten worden toegelaten, worden als bewijs daarvan voorzien van een merkteken.
36. Bij speelautomaten die niet zijn toegelaten en niet voorzien zijn van zo een merkteken, is voor de speler niet gegarandeerd dat het spel eerlijk verloopt en de eventuele winsten uitbetaald worden.

¹⁹ Zie onder meer de artikelen 9, 10 en 12 van het Speelautomatenbesluit 2000.

37. Ingevolge de uitspraken van de Hoge Raad van 16 november 2010 en 29 maart 2011 geldt artikel 30t, eerste lid, van de Wok en daarmee de hier geschetste achtergrond van deze bepaling, niet alleen voor fysieke speelautomaten (zoals de klassieke fruitautomaat) maar ook voor de virtuele versie van dergelijke automaten.²⁰ Zie hiervoor met name de overweging van de Procureur-Generaal: *Beslissend zijn m.i. de functionaliteit van de apparatuur en de daarmee in de cafetaria geboden mogelijkheden. Zolang met de internetzuil een fruitmachine werd gesimuleerd was de internetzuil in essentie een fruitmachine, met inbegrip van de faciliteit van directe uitbetaling van gokwinsten door medewerkers van de cafetaria.*²¹
38. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden voegde hieraan toe: *Het is echter de vraag of voor de uitleg van de begrippen speelautomaat, behendigheidsautomaat en kansspelautomaat uitsluitend de fysieke kenmerken van de apparatuur bepalend zijn. Bij een dergelijke benadering is het immers betrekkelijk eenvoudig om zich aan door de wetgever in het leven geroepen verplichtingen te onttrekken door een apparaat dat in feite de bestemming heeft om gebruikt te worden als kansspelautomaat zodanige fysieke kenmerken te geven dat er ogenschijnlijk geen sprake is van een kansspelautomaat. [...] Een ruimere, meer functionele uitleg van de vermelde begrippen, waarbij mede gekeken wordt naar de functies die aan een apparaat in feite worden gegeven, ligt daarom meer voor de hand. Die benadering wordt ook ingegeven door het doel en de strekking van de WOK, de regeling van de kansspelen in Titel Va, in het bijzonder in verband met de gestelde vergunningsvereisten. In een dergelijke uitleg is de bestemming die aan een apparaat op de plaats waar het staat wordt gegeven maatgevend. Is die bestemming gericht op het (faciliteren van het) spelen van kansspelen, dan is sprake van een kansspelautomaat.*²²

6.4 Geen toegelaten speelautomaat, geen merkteken

39. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen waren er bij Koffiehuis Vadi speelautomaten aanwezig die niet overeenstemmen met een door de Raad toegelaten model en die niet waren voorzien van een merkteken.
40. Voor speelautomaten als op internet aangesloten gokzuilen zal vooralsnog ook geen sprake kunnen zijn van toelating met een bijbehorend merkteken, aangezien niet kan worden voldaan aan de vereisten uit het Speelautomatenbesluit 2000, waaronder de vereisten die zien op het voorkomen van onmatig speelgedrag en gokverslaving (artikel 12 van het Speelautomatenbesluit 2000).²³

²⁰ LJN ECLI:NL:HR:2010:BM3629 en conclusie Procureur-Generaal ECLI:NL:PHR:2010:BM3629, resp. ECLI:NL:HR:2011:BP3968 en conclusie Procureur-Generaal ECLI:NL:PHR:2011:BP3968.

²¹²¹ Overweging 4.4.2 van ECLI:NL:PHR:2010:BM3629.

²² Hof Arnhem-Leeuwarden, 21 mei 2013, parketnummer 21-000176-11.

²³ Nota van Toelichting, Stb 2000, 223, pagina 13. En op pagina 16: *Naast voorschriften voor het tegengaan van problematisch speelgedrag worden ook voorschriften gesteld voor het controleerbaar maken van de financiële stromen met betrekking tot kansspelautomaten.*

6.5 Conclusie

41. Door het aanwezig hebben van gokzuilen van een niet toegelaten model speelautomaat die niet waren voorzien van een bijbehorend merkteken op een voor het publiek toegankelijke plaats, te weten een koffiehuis, is artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok overtreden.

7 Overtreder

42. De VOF Koffiehuis Vadi te Deventer wordt geëxploiteerd door [yyy] en [xxx]. Zij zijn verantwoordelijk voor de gang van zaken in het koffiehuis en als eigenaren/vennoten van de VOF aansprakelijk voor de gehele bedrijfsvoering. De aanwezigheid van de gokzuilen in hun onderneming is aan hen toe te rekenen.
43. Derhalve zijn, naast de VOF, de beide vennoten aan te merken als overtreder van artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Inleiding

44. De Raad is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
45. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt met ingang van 1 januari 2012 EUR 780.000,- (per 1 januari 2014 is dat EUR 810.000,-).
46. Bij de vaststelling van de boete houdt de Raad rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Raad rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Awb).
47. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Raad bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

48. In de onderhavige zaak is de Raad van oordeel dat het passend is een boete op te leggen voor de overtreding van artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok.

8.2 Verwijtbaarheid

49. Naar het oordeel van de Raad is het de verantwoordelijkheid van de betreffende eigenaren/vennoten om zich op de hoogte te stellen van de voor hen toepasselijke wet- en regelgeving en deze na te leven.
50. Dat de eigenaren/vennoten niet op de hoogte waren van de Wok en niet wisten dat gokzuilen niet waren toegestaan acht de Raad niet aannemelijk. Maar wat hier van zij, de vennoten hadden zich beter moeten informeren en niet zonder meer kunnen varen op de mededelingen van de tussenpersoon dat "alles legaal was".²⁴
51. Dat in andere zaken in de omgeving ook wordt gegokt is geen vrijbrief om zelf de wet te overtreden. Het blijft ieders eigen verantwoordelijkheid om de wet- en regelgeving na te leven. Zoals in het telefoongesprek²⁵ al is medegedeeld, zijn de signaleringen van illegale gokactiviteiten in de omgeving van koffiehuis Vadi gemeld aan de afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit.

8.3 Ernst en duur van de overtreding

52. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar tegenover een evenredige inspanning staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.²⁶
53. Kansspelverslaving of onmatige deelneming²⁷ aan kansspelen kan leiden tot (grote) financiële problemen bij de speler en van groot effect zijn op diens omgeving. Bij ongereguleerd aanbieden van kansspelen is geen sprake van afdracht van de opbrengsten aan caritatieve, sportieve of culturele doelen, en worden bovendien geen heffingen en belastingen afgedragen. Daarmee hebben deze kansspelaanbieders een negatief effect op reguliere aanbieders – die wel opbrengsten afdragen en heffingen en belasting betalen - en hun financieel beheer daar op afstemmen. De opbrengst van een ongereguleerd kansspel kan eenvoudig worden aangewend voor individueel profijt,²⁸ hetgeen de wijze

²⁴ Dossierstuk 94/009-01.

²⁵ Zie bij randnummer 18.

²⁶ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

²⁷ Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omgerekend naar de Nederlandse bevolking zijn er in 2011 naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers, 92.000 risicospelers en 20.300 probleemspelers (tabel 6.1). In 2005 ging het naar schatting om 9,6 miljoen recreatieve spelers, 55.000 risicospelers en 28.700 probleemspelers.*

²⁸ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.

54. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.²⁹ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.³⁰
55. In 1999 werd door het Europese Hof van Justitie hierover geoordeeld: *Het Hof wees er voorts op, dat loterijen, wegens de grote bedragen die ermee kunnen worden ingezameld en de winsten die zij de deelnemers kunnen bieden, vooral wanneer zij op grote schaal worden georganiseerd, ernstige risico's van bedrog en andere vormen van criminaliteit kunnen meebrengen. Zij zijn ook een aansporing tot geldverkwisting, hetgeen schadelijke gevolgen voor het individu en de samenleving kan hebben. Ten slotte, aldus het Hof, mag echter ook niet over het hoofd worden gezien – ofschoon dit op zich geen objectieve rechtvaardiging kan zijn –, dat loterijen in belangrijke mate kunnen bijdragen tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, zoals maatschappelijk en caritatief werk, sport en cultuur.*³¹
56. Zoals hiervoor is toegelicht worden speelautomaten als op internet aangesloten gokzuilen of voetbalzuilen niet toegelaten aangezien onvoldoende vorm kan worden gegeven aan de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.
57. De Raad kwalificeert het aanwezig hebben van niet tot toelating gemerkte speelautomaten, in casu voor het afsluiten van sportwedstrijden, als zeer ernstig.
58. De Raad stelt vast dat waarschijnlijk in de periode van augustus 2012 tot en met 8 februari 2013, maar in ieder geval vanaf oktober 2012 tot en met 8 februari 2013 in Koffiehuis Vadi op niet tot toelating gemerkte speelautomaten (gokzuilen) gelegenheid was tot het afsluiten van sportwedstrijden.

8.4 Boetevaststelling

59. Bij het bepalen van de hoogte van de boete betreft de Raad verschillende aspecten en belangen, zoals eventueel eerder gegeven waarschuwingen, recidive, duur van de overtreding en mogelijke deelname door minderjarigen. Verder betreft de Raad de Richtlijn handhaving Wet op de kansspelen van het

²⁹ Zie bijvoorbeeld: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/risico'-kansspelen/>. Zie ook LJN: AI0977, overweging 3.14: *De Wet op de Kansspelen strekt tot bescherming van het publieke belang bij het inperken van fraude en van excessieve goklust*. Zie ook LJN: AR4841, overweging 3.3.2, en LJN: BB8297, overweging 6.16.

³⁰ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

³¹ C-124/97, overweging 13. Zie ook zaak C-275/92, de zgn. zaak Schindler, waarnaar het Hof in deze uitspraak verwijst, en dan met name overweging 60.

College van Procureurs-Generaal uit 1997 bij haar besluitvorming. Deze richtlijn ging uit van een boete van f. 5.000,- voor het aanwezig hebben van een speelautomaat van een niet toegelaten model en f. 1.000,- voor een speelautomaat zonder merkteken. Rekening houdende met de ontwikkeling van de consumentenprijsindex, de bedragen die thans gelden voor de desbetreffende categorie en de maximale boete voor deze overtreding (thans de boete van de zesde categorie) zou op dit moment een boete van € 7.500,- per speelautomaat passend zijn. Aangezien de Raad echter ook rekening houdt met boeteverhogende omstandigheden, zoals de duur van de overtreding (in casu 4 maanden), dient in dit geval verhoging van dat bedrag plaats te vinden. Er is niet gebleken van andere boeteverhogende of boeteverlagende omstandigheden.

60. Alles afwegende komt de Raad tot de conclusie dat een boete van € 21.000,- passend en geboden is.

8.5 Toerekening

61. De overtreding wordt toegerekend aan de beide vennoten van de VOF, [yyy] en [xxx] te Deventer.

9 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de VOF Koffiehuis Vadi en haar vennoten, [yyy] n [xxx], artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok hebben overtreden door het aanwezig hebben van twee speelautomaten (gokzuilen) van een niet toegelaten model die niet waren voorzien van een bijbehorend merkteken, op een voor het publiek toegankelijke plaats;
- b. legt een boete op van € 21.000,- voor de betaling waarvan de VOF en haar beide vennoten elk hoofdelijk aansprakelijk zijn.

's-Gravenhage, 8 mei 2014

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver

Voorzitter

Bezwaar

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Communicatie, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.

Betaling boete

Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.