



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

Zaak: 34

Kenmerk: 8241 / 00.027.434

Openbaarmaking onder kenmerk: 8241 / 00.028.383

Besluit

Samenvatting

Stichting Bil Kazan - de heer D[xxx]

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 het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. 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 overtreder heeft op de locatie van stichting Bil-Kazan consumenten de gelegenheid geboden om te wedden op sportwedstrijden zonder dat daarvoor aan hem een vergunning was verleend. Hij krijgt een boete van EUR 18.000,- voor het overtreden van de Wet op de kansspelen.



Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Onderzoek locatie Stichting Bil-Kazan	4
2.1 Het onderzoek	4
2.2 De betrokkenen bij Stichting Bil-Kazan	4
3 Het rapport	5
4 Zienswijze	5
5 Feitelijk kader	7
5.1 Bedrijfsbezoek op 2 november 2012	7
5.2 Terminalnummers en software op computer 5	8
5.3 Onderzoek digitale gegevens terminal XLive Outlet 4.5.0.1.-68148	8
5.4 Onderzoek digitale gegevens terminal Sports-Filiale 1.0.4.5 – TID 48148....	9
5.5 Beveiligingscamera's en digitale videorecorders.	9
5.6 Het afsluiten van een weddenschap	10
5.7 Verklaringen	11
5.8 Samenvattend	18
6 Juridische beoordeling	18
6.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit	18
6.2 De wettelijke bepalingen	19
6.3 Het aanbieden van sportprijsvragen	19
6.4 Voor publiek opengesteld en bedrijfsmatig	20
6.5 Conclusie	23
7 Overtreder	23
8 Bestuurlijke boete	24
8.1 Inleiding	24
8.2 Verwijtbaarheid	25
8.3 Ernst en duur van de overtreding	26
8.4 Boetevaststelling	27
8.5 Toerekening	27
9 Besluit	28



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 een verbod opgenomen tot – kort gezegd – het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen zonder dat voor deze kansspelen een vergunning is verleend.
2. Het tegengaan van illegale praktijken en criminaliteit in de branche is één van de prioriteiten van de Kansspelautoriteit. Onduidelijk is immers of de aanbieders van dergelijke kansspelen voldoende betrouwbaar zijn en of zij de (potentiële) speler voldoende beschermen. Wie in Nederland wil deelnemen aan een kansspel moet dat kunnen doen in een betrouwbare omgeving.¹ Dat maakt het illegaal aanbieden van kansspelen bijzonder onwenselijk.
3. Het is de Kansspelautoriteit gebleken dat in toenemende mate de mogelijkheid wordt geboden om te gokken op sportwedstrijden hetzij via zogenoemde gokzuilen waarbij de speler zelf een weddenschap afsluit,² hetzij in een vorm waarbij de weddenschap door een derde (bijvoorbeeld een personeelslid) op aanwijzingen van de speler op een computer wordt ingevoerd. In dit geval is sprake van het gelegenheid geven tot het deelnemen aan een kansspel waarbij de computer – wederom gezien vanuit de speler – kan worden aangemerkt als het administratieve hulpmiddel van genoemde derde.
4. Het aanbieden van weddenschappen op sportwedstrijden is alleen toegestaan met een vergunning. Bij het aanbieden van weddenschappen zonder vergunning is de (technische) betrouwbaarheid van de gebruikte apparatuur en de software niet te controleren. 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.
5. De Kansspelautoriteit heeft de aanpak van deze wijze van gokken tot prioriteit benoemd: *In 2012 en 2013 ligt bij de bestrijding van illegaliteit de focus op: illegale kansspelen via internet; voetbalzuilen en vergelijkbare apparatuur voor het afsluiten van illegale weddenschappen op sportwedstrijden [...].*³

¹ Jaarverslag van de Kansspelautoriteit 2012, pagina 14, te raadplegen via de website kansspelautoriteit.nl.

² Gokzuilen zijn 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

³ Activiteitenplan van de Kansspelautoriteit 2012-2013, pagina 19, te raadplegen via de website kansspelautoriteit.nl.



2 Onderzoek locatie Stichting Bil-Kazan

2.1 Het onderzoek

6. Op 23 maart 2012 heeft de gemeente Deventer onderzoek gedaan in verband met gokactiviteiten zonder vergunning in het pand van Stichting Bil-Kazan (hierna: de stichting) te Deventer. De gemeente is hiertegen opgetreden door middel van bestuursdwang. Op 13 september 2012 berichtte de gemeente Deventer aan de Kansspelautoriteit dat er bij een hercontrole in het pand van de stichting wederom illegale gokpraktijken waren geconstateerd.⁴ Ook ontving de Kansspelautoriteit op 23 oktober 2012 van het meldpunt Meld Misdaad Anoniem informatie dat er in Deventer aan de Rielerweg een illegale loterij werd gehouden.
7. Op 2 november 2012 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een bezoek gebracht aan het pand waar de stichting zich bevond.⁵ Zij troffen daar 5 computers met een aanzienlijke hoeveelheid (rand)apparatuur aan.⁶ Daarop is overgegaan tot het instellen van een onderzoek. In het kader van dit onderzoek zijn twee computers en de overige apparatuur onderzocht, zijn er verklaringen opgenomen van de aanwezigen en van betrokkenen bij de stichting. Het onderzoek is weergegeven in hoofdstuk 5 van dit besluit.

2.2 De betrokkenen bij Stichting Bil-Kazan

8. Stichting Bil-Kazan is opgericht op 8 oktober 2010.⁷ Bil-Kazan is een Turkse term. De letterlijke Nederlandse vertaling luidt: 'weet en win' maar kan ook vertaald worden als 'gok en win'.
9. Als omschrijving van de activiteiten van de stichting is opgenomen: *Het onderdak bieden aan personen en kleine groepen met gemeenschappelijke sportieve en recreatieve belangen die binnen het lokale aanbod geen aansluiting vinden.*
10. Uit het uittreksel van de Kamer van Koophandel blijkt dat de stichting twee bestuurders heeft: M. G[xxx] (voorzitter) en Y. K[xxx] (penningmeester).

⁴ Stuk 34/001-01.

⁵ Rielerweg 84, Deventer.

⁶ Stuk 34/003-01.

⁷ Stuk 34/002-01



11. De stichting is ontbonden op 1 januari 2013.⁸ Als bewaarder van boeken en bescheiden van de opgeheven stichting is aangewezen: E[xxx] D[xxx] (hierna: betrokkene) te Gronau (Duitsland).
12. Tijdens het onderzoek zijn van verschillende personen verklaringen opgenomen. Het gaat om personen die in de stichting actief waren (als vrijwilliger of 'om te helpen'), de verhuurder van het pand aan de Rielerweg en de boekhouder. Hun verklaringen zijn – voor zover relevant – weergegeven in hoofdstuk 5 van dit besluit.

3 Het rapport

13. Naar aanleiding van het aantreffen van de computers met (rand)apparatuur, en de verklaringen ter plaatse is overgegaan tot het opstellen van een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht.
14. Het rapport is op 18 februari 2014 toegezonden aan betrokkene. In het rapport wordt geconstateerd dat hij heeft gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

4 Zienswijze

15. Bij brief van 21 februari 2014⁹ is betrokkene uitgenodigd om ter hoorzitting van 3 april 2014 zijn zienswijze te geven over het rapport.
16. Bij brief van 18 maart 2014¹⁰ heeft betrokkene laten weten dat hij bij de stichting vrijwilliger was zonder bestuurlijke status en daarom afziet van het geven van een zienswijze.
17. Bij brief van 25 maart 2014¹¹ heeft de Kansspelautoriteit betrokkene meegedeeld dat hij in het rapport als overtreder wordt aangemerkt en dat hij op de hoorzitting op 3 april 2014 gelegenheid heeft hierop te reageren voordat de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) een beslissing op dit rapport neemt.

⁸ Stuk 34/002-02.

⁹ Stuk 8241/00.023.211.

¹⁰ Stuk 8241/00.023.133.

¹¹ Stuk 8241/00.023.211.



18. Bij brief van 1 april 2014¹² heeft betrokkene aangegeven niet in de gelegenheid te zijn om de hoorzitting bij te wonen. Hij heeft in dezelfde brief schriftelijk zijn zienswijze gegeven.
19. Betrokkene heeft in zijn zienswijze het volgende aangevoerd.
- a. Betrokkene is van mening dat hij *met goede bedoelingen mensen [heeft] willen helpen om met het realiseren van de stichting met clubhuis*. Zijn rol als vrijwilliger werd onbedoeld steeds groter *wegens het ontbreken van leiding en organisatie*.
 - b. *Tot de controle van 02 november 2012 was [hij] niet geïnformeerd over het feit dat het verboden was om vanaf een Nederlandse computer via internet in te loggen bij Europese voetbaltoto's*. Hij was zich niet bewust dat hij de wet overtrad door als vrijwilliger te helpen bij de uitvoering van de activiteiten.
 - c. Hij is *niet verantwoordelijk voor de overtreding van de Wet op de kansspelen in het pand aan de Rielerweg te Deventer omdat het bestuur leiding geeft aan de organisatie en verantwoordelijk is voor de geconstateerde overtredingen [...] en niet de vrijwilliger*.
20. Betrokkene voert tenslotte aan dat hij alles op zich genomen heeft *om anderen een rechtsgang te besparen en van het gezeur met de overheid af te zijn*. *Als ik had geweten dat u mij in beschuldiging stelt van het overtreden van artikel 1 lid 1 onder a Wok dan had ik als vrijwilliger niet meegewerkt aan uw onderzoek*.
21. Na ontvangst van de zienswijze van betrokkene is deze, met de rest van de informatie in het dossier, beoordeeld ten behoeve van het te nemen besluit. Daarbij bleek dat de opnamen van de beveiligingscamera's niet in het dossier waren gevoegd. De beelden zijn opgevraagd bij de afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit¹³ en op 28 april 2014 ontvangen.¹⁴ De beelden zijn ook toegezonden aan betrokkene.
22. Bij brief van 1 mei 2015¹⁵ is betrokkene nogmaals uitgenodigd tot het geven van een zienswijze op de beelden ter hoorzitting van 19 mei 2014. Betrokkene heeft geen bericht gestuurd en is niet verschenen.
23. De Raad zal op de geëigende plaats in het onderhavige besluit ingaan op de zienswijze.

¹² Stuk 8241/00.024.290.

¹³ Stuk 8241/00.024.493.

¹⁴ Stuk 8241/00.025.598.

¹⁵ Stuk 8241 / 00.025.634.



5 Feitelijk kader

5.1 Bedrijfsbezoek op 2 november 2012

24. Op 2 november 2012 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een onaangekondigd bezoek gebracht aan het pand van de stichting.¹⁶ Daarbij zijn aangetroffen:
- wedformulieren en wedboekjes;
 - Kundenkarten;
 - magneetkaarten met een opdruk van Bil-Kazan en een persoonsfoto;
 - een etui met een ticket Abrechnug;
 - twee digitale videorecorders;
 - drie computers (aangeduid als computers 1, 2, 3) die openstonden op de internetpagina's van bet365.com en futbol24.com;
 - een computer (aangeduid als computer 4) met randapparatuur (o.a. cardprinter, cardscanner en webcam);
 - een computer (aangeduid als computer 5) met een ticketprinter, handscannerscanner voor wedformulieren, 3 beeldschermen en 3 televisies. De beeldschermen waren: een scherm voor de degene die de weddenschappen registreerde, en 2 voor de klanten. Op de televisieschermen werd een overzicht gegeven van voetbalwedstrijden uit verschillende competities;¹⁷
 - in de prullenbakken: wedtickets;
 - beveiligingscamera's en twee digitale videorecorders;
25. Tijdens het bezoek op 2 november 2012 is ter plekke een onderzoek uitgevoerd naar de aanwezige computers.¹⁸
26. Daarbij is geconstateerd dat op de computers 1, 2 en 3 webpagina's openstonden waarop tussenstanden van sportwedstrijden werden getoond. Dit waren webpagina's van www.bet365.com en www.futbol24.com. Aan deze computers was geen randapparatuur verbonden, waaruit kon worden afgeleid dat deze computers niet gebruikt werden voor het afsluiten van weddenschappen. Deze computers zijn verder buiten het onderzoek gebleven.
27. Computer 4 was wel verbonden met randapparatuur die gebruikt kan worden voor het afsluiten van weddenschappen, en deze is meegenomen voor nader digitaal onderzoek. Op deze computer bleken uitsluitend foto's van personen te staan.¹⁹

¹⁶ Stuk 34/003-00 en 34/003-01.

¹⁷ Voor een foto van deze opstelling: stuk 34/003-01, bijlage 1, pagina 3

¹⁸ Stuk 34/004-00.

¹⁹ Aangezien deze computer alleen werd gebruikt voor het maken van de zgn. 'lidmaatschapspasjes' is deze verder buiten het onderzoek gebleven. Zie ook stuk 34/007 over het aantreffen van foto's op de computer.



28. Computer 5 was eveneens verbonden met randapparatuur die gebruikt kan worden voor het afsluiten van weddenschappen. De computer stond open op de programma's XLive Outlet 4.5.0.1.-68148 en Sports-Filiale 1.0.4.5 – TID 48148 en www.betwingo.com in de Turkse taal. Ook deze computer is meegenomen voor nader digitaal onderzoek.

5.2 Terminalnummers en software op computer 5

29. De in voorgaande randnummer genoemde nummers 68148 en 48148 zijn zgn. terminalnummers. Elk softwarepakket dat op de computer is geïnstalleerd ten behoeve van het afsluiten van weddenschappen, kan een eigen terminalnummer hebben. Het terminalnummer is hier het serienummer van de software. Het serienummer is een uniek nummer, zodat de gebruiker van de software herkenbaar is voor de leverancier van de software. Als op een computer meerdere softwarepakketten zijn geïnstalleerd, kan de computer meerdere terminalnummers hebben. In dit geval hoort terminalnummer 68148 bij XLive en terminalnummer 48148 bij Sports-Filiale.
30. Computer 5 was onder meer voorzien van CBC-X software. CBC-X is een bedrijf dat (software voor) sportweddenschappen aanbiedt. Het bedrijf vermeldt op de eigen website onder meer: *CBCX – number 1 at sports and live betting*.²⁰ XLive is een product van CBC.

5.3 Onderzoek digitale gegevens terminal XLive Outlet 4.5.0.1.-68148

31. Het op computer 5 geopende programma XLive Outlet heeft terminalnummer TID 68148. De digitale gegevens onder dit terminalnummer zijn nader onderzocht.²¹
32. Uit de logbestanden van terminalnummer 68148 blijkt dat in de periode 15 oktober 2012 tot en met 2 november 2012 weddenschappen zijn afgesloten voor een gezamenlijk bedrag van € 89.462,97. Uit de logbestanden blijkt geen informatie over uitbetalingen. Wel stond een bedrag van € 1.325,03 aan 'Auszahlungen' vermeld op een ticket met de titel 'Abrechnung' in de periode 31 oktober 2012 tot en met 2 november 2012.²²

²⁰ Stuk 34/016-00.

²¹ Stuk 34/015-02.

²² Stuk 34/015-02 onder 14. Voor het ticket 'Abrechnung': stuk 34/003-04, pag. 4.



5.4 Onderzoek digitale gegevens terminal Sports-Filiale 1.0.4.5 – TID 48148

33. Het op computer 5 geopende programma Sports-Filiale heeft terminalnummer TID 48148. De digitale gegevens onder dit terminalnummer zijn nader onderzocht.²³
34. Uit de verzamelde logbestanden van terminalnummer 48148 blijkt dat in de periode van 17 oktober 2012 tot en met 1 november 2012 weddenschappen afgesloten voor een gezamenlijk bedrag van € 37.951,-. In deze periode is uitgekeerd € 8.443,11. Er waren voor in totaal € 2.726,00 aan annuleringen.²⁴

5.5 Beveiligingscamera's en digitale videorecorders.

35. De beelden van de in en om de locatie aanwezige camera's werden vastgelegd op twee digitale video recorders (DVR's) die bovenop de plafondplaten lagen.²⁵
36. De camera's en de beelden zijn aan de orde gesteld tijdens het horen van betrokkene²⁶ en de heren Ç[xxx],²⁷ K[xxx]²⁸ en G[xxx].²⁹
37. Betrokkene verklaarde over de aanwezigheid van de camera's: *Dat doen wij om te zorgen dat er geen overlast ontstaat. De camera's hangen hier omdat wij geen incidenten willen hebben, wij doen dit voor de veiligheid en zodat ze, de leden, geen overlast veroorzaken.*
38. De heer K[xxx] verklaarde: *Een kennis kwam daar met de camera's daar. Die wilde gewoon reclame maken. Die kennis gaf camera's cadeau en als de mensen daarna moesten wij naar hem verwijzen. Ik weet niet hoe deze kennis heet. Dat weet E[xxx].*
39. De heer G[xxx] verklaarde: *Bewakingscamera's? Ik denk dat ik gehoord heb... in onze cultuur is zo. Sommige mensen, die hebben veel geld en ik sponsor dat voor de stichting en zet die camera's neer voor de reclame. Dat moet de laatste tijd geregeld zijn. Sinds dat dingens... Ik wist niet eens dat er camera's daar waren, maar ik kan me voorstellen dat iemand dat doet. En dat heeft gesponseerd. Dat is belangrijk in onze cultuur.*

²³ Stuk 34/015-01.

²⁴ Annuleringen worden in het programma aangeduid als 'stornierungen', waarbij wel geld is ingelegd, maar de weddenschap is geannuleerd. Zie ook stuk 34/010-01, pag. 2 onderaan.

²⁵ Stuk 34/004-00, pag. 4 en stuk 34/003-01, pag. 12 (foto).

²⁶ Stuk 34/006-02, onderdeel 6; stuk 34/014-01.

²⁷ Stuk 34/010, pagina 1.

²⁸ Stuk 34/012-01, pag. 2.

²⁹ 34/013-01, pag.2.



5.6 Het afsluiten van een weddenschap

40. Voor het overzicht van sportweddenschappen waarop een klant kan wedden, wordt gebruikt gemaakt van een zgn. wedboekje waarin een overzicht is opgenomen van de wedstrijden waarop een weddenschap kan worden uitgebracht.³⁰
41. De gekozen weddenschap wordt door de klant ingevuld op een wedformulier.³¹
42. De weddenschap wordt geadmistreerd op computer 5 (zie onder meer randnummer 52 en 77).
43. Na registratie van de weddenschap wordt een wedticket uitgedraaid.³² Op het ticket is vermeld wat de inzet (Wetteinsatz of Gesamteinsatz) is en wat de mogelijke winst (Mogl. Gewinn) is.
44. Het nummer van elk ticket begint met het nummer van de gebruikte terminal (68148 of 48148). Aan dit nummer is te zien of de weddenschap is afgesloten bij XLive of Sport-Filiale.
45. Op het wedticket is opgenomen de quotering (Quote of Gesamtquote) die aangeeft met welke factor de inzet wordt vermenigvuldigd. De quotering is gebaseerd op de quoteringen in het wedboekje, maar kunnen worden aangepast als de omstandigheden rond de wedstrijd wijzigen (bijvoorbeeld als er een belangrijke speler uit een team geblesseerd raakt) maar ook als er meer dezelfde weddenschappen worden afgesloten dan was voorzien (risicomanagement van de bookmaker, in casu HappyBet).
46. Kort samengevat verloopt het proces als volgt:
 - a. De klant kan met behulp van een wedboekje een weddenschap selecteren.
 - b. De klant vult het wedformulier in.
 - c. De klant geeft het wedformulier aan degene die op dat moment achter computer 5 zit.
 - d. Deze persoon registreert de weddenschap.
 - e. Na registratie wordt een wedticket uitgedraaid.

³⁰ Stuk 34/003-05.

³¹ Stuk 34/003-04.

³² Stuk 34/003-03.



5.7 Verklaringen

Verklaring de heer P[xxx]

47. Tijdens het bedrijfsbezoek op 2 november 2012 is een verklaring opgenomen van de heer H.I. P[xxx].³³ Deze zat op het moment van het bedrijfsbezoek achter het bureau in de toegangsruimte. Hij verklaarde: *De eigenaar is mijn vriend. De eigenaar moest even naar huis en heeft mij gevraagd of ik wilde opletten. Ik was geen portier, mijn vriend zat daar eerst. Mijn vriend heet Y[xxx] K[xxx].*
48. Hij verklaarde voorts: *Ja, hier wordt wel eens gespeeld maar verder weet ik het niet. U vraagt mij waarvoor die papiertjes voor zijn. Ik zeg u dat zijn lottopapieren. Meerdere mensen spelen met deze papieren. Wat ze er precies mee doen, dat weet ik niet. Ik denk niet dat ervoor betaald hoeft te worden.*

Eerste verklaring betrokkene

49. Tijdens het bedrijfsbezoek op 2 november 2012 is een eerste verklaring opgenomen van betrokkene.³⁴ Betrokkene is in eerste instantie gehoord als getuige. Betrokkene verklaarde oprichter, woordvoerder en donateur van de stichting te zijn. Daarnaast was hij de huurder van het pand aan de Rielerweg.
50. Betrokkene verklaarde onder meer: *We hebben een ticketprinter, die is op de pc aangesloten en dan komt er af en toe een ticket uit. Mensen kunnen via internet weddenschappen afsluiten. De boekjes van HappyBet worden door de leden uitgeprint. [...] De wedformuliertjes kunnen met gebruik van het wedboekje worden ingevuld.*
51. En: *Sinds 2/3 weken regelt Johannes hier de weddenschappen. Voor die tijd reed er iemand naar Duitsland op en neer om de weddenschappen af te sluiten. Ik doe er niks mee als een klant een weddenschap wil afsluiten. Het is mij niet bekend of Johannes toestemming heeft gehad van het bestuur om hier weddenschappen af te sluiten.* Betrokkene weigerde de werkelijke identiteit van Johannes te geven.

Verklaring de heer Ç[xxx]

52. De heer B. Ç[xxx] was aanwezig in het pand aan de Rielerweg ten tijde van het bedrijfsbezoek van 2 november 2012. Op beelden van de bewakingscamera is te zien dat de heer Ç[xxx] bezig is om weddenschappen te registreren op de computer (computer 5), geld aannam en wedtickets overhandigde aan de klant.

³³ Stuk 34/005.

³⁴ Stuk 34/006. Zodra bleek dat hij beschikte over relevante informatie over de activiteiten van de stichting, is hem de cautie gegeven.



Uit de camerabeelden blijkt voorts dat hij bijna dagelijks aanwezig is, dan wel bij ingang, dan wel bij de computer.

53. Op 18 januari 2013 is een verklaring opgenomen van de heer B. Ç[xxx].³⁵ Hij gaf aan dat het pand op de Rielerweg voor iedereen toegankelijk was en dat hij zelf een *beetje aan het internetten* was. Volgens hem regelt E[xxx] [noot: betrokkene] alles. Die benadert ook de mensen die aanwezig moeten zijn. Over zijn eigen rol verklaarde hij: *E[xxx] heeft mij gevraagd om een beetje te helpen en wat te doen. En: Als ik mag komen dan doe ik alles. We hebben geen vaste taken. Ik word niet betaald.*
54. Er zijn camerabeelden waarop te zien is dat de heer Ç[xxx] met twee anderen aan het einde van de avond geld telt. Hij verklaarde hierover: *E[xxx] komt het geld ophalen, hij brengt het waarschijnlijk naar Duitsland. Meestal op dezelfde avond of een avondje later. Als hij niet komt stoppen we het geld in de geldla.*
55. Over een uitbetalingsticket verklaarde de heer Ç[xxx]: *Wij geven de betalingen door aan E[xxx]. Hij declareert de gewonnen bedragen bij het bedrijf in Duitsland. E[xxx] betaald de gewonnen bedragen uit aan de winnaars. Y[xxx] [noot: K[xxx]] kijkt de bonnetjes na en geeft dit door aan E[xxx]. E[xxx] betaalt eigenlijk alles uit.*
56. Over de computers verklaarde hij: *Als ik 's ochtends in de zaak kom zet ik de computers aan met een bepaalde code. De computers starten zichzelf op en gaan vanzelf naar de juiste site toe.*

Verklaring de heer J[xxx]

57. Op 18 januari 2013 is een verklaring opgenomen van de heer B. J[xxx].³⁶ Hij verhuurde het pand aan de Rielerweg waar de stichting gevestigd was. Over het huurcontract verklaarde hij het volgende: *E[xxx] heeft het huurcontract afgesloten en heeft ook altijd de huur betaald. E[xxx] is ook mijn aanspreekpunt. Ik heb maar één huurovereenkomst met E[xxx] afgesloten. In de betalingen noem ik G[xxx] maar ik heb het geld elke keer van E[xxx] ontvangen.*

Verklaring de heer G[xxx]

58. Op 5 februari 2013 is een verklaring opgenomen van de heer M. G[xxx].³⁷ Hij was de voorzitter van de stichting. Over zijn toetreding tot het bestuur verklaarde hij: *Gewoon om samen te zijn met de jongens en de jongens weg te*

³⁵ Stuk 34/010-01.

³⁶ Stuk 34/011-01.

³⁷ Stuk 34/013-01.



houden uit de gokhal. Hij verklaarde voorts dat hij door privéomstandigheden vergeten was dat hij voorzitter was en zich beter had kunnen laten uitschrijven. Hij kwam eens in de 1 tot 2 maanden langs. Hij verklaarde: Ik heb daar tv's gezien. Ik heb gedacht dat de jongens gewoon doen wet zij in het café doen. Ze zetten gewoon geld in op wedstrijden. Maar ik wist niet dat dit verboden is.

59. Hij verklaarde voorts dat hem niet bekend was wie de boekhouder van de stichting is, wat de inkomsten van de stichting zijn en of er opgave werd gedaan bij de Belastingdienst. Het is hem ook niet bekend wie de werkroosters maakte en kent ook niet de namen van de aanwezigen. Wel is hem bekend dat betrokkene vrijwilliger is en *actief met organiseren*.
60. De heer G[xxx] heeft een contract afgesloten met My Best Odds Sportwetten GmbH te Klagenfurt.³⁸ Hij verklaarde hierover: *Wij kregen € 300 per maand. Daarvoor werd in het begin die sportweddenshappen, die toto aangeboden op de Rielerweg. Ik wist niet dat dit verboden was.*
61. Over het geld afkomstig uit de sportweddenshappen verklaarde hij: *U moet daar bij D[xxx] zijn, die weet daarvan. Volgens mij heeft hij dat geregeld. Dat heeft hij ook geregeld. Ik was daar niet. Ik was niet op de hoogte wat daar allemaal gebeurde. Ik wist niet dat het zulke hoge bedragen waren. Ik heb daar vrijwilligerswerk gedaan. Ik was niet zo vaak daar. En: Ik ben daar helemaal niet van op de hoogte. Ik heb u alles verteld wat ik weet. Ik woon in Enschede, ik was niet meer zo actief daar.*

Verklaring de heer K[xxx]

62. Op 5 februari 2013 is een verklaring opgenomen van de heer Y. K[xxx].³⁹ Hij was penningmeester van de stichting. Over zijn rol als penningmeester verklaarde hij: *Ik was daar gewoon aanwezig en hielp een beetje. Ik moest een beetje toezichthouden en zorgen dat het rustig bleef op de locatie. Er kwamen ook jongeren en daarom moest ik toezicht houden en zorgen dat de burens niet lastig werden gevallen. U zegt mij dat ik als penningmeester moet boekhouden. Ik kan u vertellen dat ik dat niet deed. Dit alles deed E[xxx] D[xxx]. Het is hem niet bekend of er opgave werd gedaan bij de Belastingdienst.*
63. Op vragen over de inkomsten en uitgaven van de stichting verwijst de heer K[xxx] naar betrokkene: *Dit is de derde keer dat ik hetzelfde antwoord geef. Alles had E[xxx] geregeld. Ik kom er vanaf dat de stichting open is als klant. Ik ging altijd naar de gokhal. En op de Rielerweg konden we lekker zitten, eten en drinken. Om van de gokhal weg te blijven ben ik naar de stichting gegaan. En:*

³⁸ Stuk 34/009-05.

³⁹ Stuk 34/012-01.



Ik heb van E[xxx] begrepen dat hij met de stichting was begonnen om de mensen van de straat te houden en om ze uit de gokhal te halen. Ze konden voor 5 of 10 euro weddenschappen afsluiten in de stichting.

Tweede verklaring betrokkene

64. Op 9 januari 2013 is een verklaring opgenomen van betrokkene.⁴⁰ Betrokkene verscheen naar aanleiding van een oproep van de Kansspelautoriteit, hoewel deze oproep was gericht aan de voorzitter van de stichting.⁴¹

Stukken van betrokkene

65. Bij brief van 8 november 2012 met een rappel op 4 december 2012⁴² zijn door de Kansspelautoriteit stukken opgevraagd m.b.t. de stichting. Gevraagd is om onder meer: huurovereenkomsten, de statuten van de stichting, het besluit tot ontbinding van de stichting en een verklaring over het ontstaan van de stichting.
66. Naar aanleiding van het opvragen van de stukken is met betrekking tot enkele stukken uitstel van overlegging gevraagd en zijn twee schriftelijke verklaringen over de gang van zaken bij de stichting bij de Kansspelautoriteit ontvangen.
67. De eerste verklaring was een brief van 21 november 2012⁴³ w.g. M. G[xxx], voorzitter, werd met betrekking tot de gebruikte computers verklaard: [...] *de gebruikte computers, beelddragende apparaten en bewakingsapparatuur zijn verkregen door aankoop bij o.a. kringloop en marktplaats. Ook is een beelddrager en computer een geschenk van een donateur. Reparatie en onderhoud van de apparatuur werd kosteloos gedaan door vrijwilligers van de stichting.*
68. De tweede verklaring was van 29 november 2012 en afkomstig van betrokkene: *De randapparatuur komt uit Duitsland waar gebruik is toegestaan. De randapparatuur was in Deventer opgeslagen en niet voor plaatselijk gebruik bestemd. Waarschijnlijk konden een aantal donateurs/vrijwilligers de verleiding niet weerstaan en is er gebruik van gemaakt in Deventer.*
69. Op 9 januari 2013 heeft betrokkene de stukken m.b.t. de stichting overgelegd.
70. Op 9 januari 2013 verklaarde betrokkene onder meer: *Als ik heel eerlijk ben, dat ben ik degene die het allemaal geregeld heeft. Ik heb de stichting opgezet en ik regel alles. Ik heb ook de voorzitter en de penningmeester geregeld. Zij doen eigenlijk niets.*

⁴⁰ Stuk 39/009-00

⁴¹ Stuk 39/009-03.

⁴² Stuk 34/009-02.

⁴³ Stuk 34/009-02,



71. En: *Ik ben de huurder en ik betaal de huur aan de pandeigenaar. Het geld hiervoor wordt door de stichting aan mij betaald. De huur bedraagt € 1.200,-. Dit geld wordt betaald uit giften van donateurs en van de € 300,- die wij krijgen van Best-Odds Sportwetten GmbH. En: [...] er is weinig administratie want de mensen nemen zelf ook wel drinken mee. Wij hebben 300 donateurs of leden, daar krijgen wij het geld van. U zegt dat ik veel zelf doe en vraagt naar de rol van de penningmeester. Ik zeg u dat ik deze mensen geregeld heb. De penningmeester is er omdat deze functie vervuld moet worden [...] maar veel voor de administratie doet hij niet. En: Ik doe wel alles, maar ik heb daar verder geen baat bij. Ik doe het ook vrijwillig.*
72. Over Best-Odds verklaarde hij: *Het geld dat verdiend wordt met Best-Odds gaat als volgt. Een vertegenwoordiger van dat bedrijf komt 1 keer in de zoveel tijd langs. [...] kijkt in zijn systeem en ziet dan hoeveel hij krijgt. Dat is dan de winst. Als wij verlies maken, dan is dat doordat een klant wint. [...] Dan bel ik de vertegenwoordiger op en dan komt hij het geld brengen. De vertegenwoordiger heet André. Zijn telefoonnummer heb ik op dit moment niet bij me. U vraagt mij of het hier inderdaad gaat om sportwedenschappen. Ik zeg u dat dit zo is. [...] U vraagt mij of ik het idee heb dat dit niet mag. Ik zeg u ja maar ik begrijp het eigenlijk niet want als ik op tv kijk en op internet, dan zie ik dat er overal gegokt kan worden.*
- Derde verklaring betrokkene*
73. Op 14 maart 2013 is nogmaals een verklaring opgenomen van betrokkene.⁴⁴ Hij verwees naar zijn eerdere verklaring⁴⁵ inzake zijn rol binnen de stichting (oprichter, donateur en woordvoerder en huurder van het pand). Hij verklaarde voorts: *Ik vind dat ik niks verkeerd heb gedaan. Wel heb ik een stichting gerund. De intentie van de stichting is niet om de wet te overtreden [...]. De mensen die lid zijn van onze stichting waaronder donateurs vinden dat zij benadeeld zijn. [...] De activiteiten zijn bekend bij de gemeente en Kansspelautoriteit voor het grootste gedeelte wordt er voetbal gekeken via de tv. En er wordt koffie en thee gedronken en via een account kunnen personen gebruik maken van onze software. Wij als stichting houden de mensen op het goede pad doordat ze bij ons voetbal kunnen kijken. Het gaat ons niet om de winsten. We willen de mensen van de straat houden, weg bij de criminaliteit, wij geven ze een dagbesteding.*

⁴⁴ Stuk 34/014-01.

⁴⁵ Stuk 34/006-02.



74. Over het karakter van de stichting, te weten het werken met leden: *Zodat wij geen openbare inrichting zijn. Het is niet zo dat iedereen in en uit kan. Iemand moet aan bepaalde criteria voldoen. Iemand moet bijvoorbeeld ouder zijn dan 18. [...] Volgens mij kan een stichting wel leden hebben. Wij zitten niet in een wetboek te kijken, gevoelsmatig doen wij niks fout. Ik denk dat wij meer goede dingen doen dan foute dingen. En als wij iets fout hebben gedaan, dan vinden wij dat wij niets fout hebben gedaan.*
75. Over 'Johannes' verklaarde hij: *[...] ik heb hem laten bellen. Ja, Johannes is André. En: Johannes neemt het geld mee. André gaat over de toto en ik ga over de andere uitgaven en donaties. [...] Mijn boekhouder heeft gezegd dat de stichting geen aangifte [noot: bij de belastingdienst] hoeft te doen. En: Ik weet niet of André een tussenpersoon is of een vertegenwoordiger. Hij vertelde dat hij voor Happy Bet werkte. En: De computers hebben wij van André gekregen. En ook als er een storing was, dan kwam hij dit regelen. Dan kregen wij andere inlogcodes.*
76. Over de rol van de heren K[xxx], Ç[xxx] en P[xxx] verklaarde hij: *[K[xxx]] moest in de gaten houden dat de mensen buiten niet fout gingen parkeren, hij moest zorgen dat er rust was in de zaak. Hij mocht ook afspreken wie 'voor' ging zitten of achter het bureau, hij ging ook boodschappen doen. Samen moesten zorgen dat de dagomzet van de sportwedenschappen kloppend was. Ç[xxx] en P[xxx] waren gewoon vrijwilligers die wilden ook graag helpen. Die moesten met K[xxx] dingen afspreken, wie wat moest doen. Ik had K[xxx] aangesteld om daar de boel te regelen.*
77. En met betrekking tot het afsluiten van sportwedenschappen: *K[xxx], Ç[xxx] en P[xxx] konden dat alle drie. [...] Als zij er niet waren dan konden de mensen ook niet inzetten. Ik heb hun 3 geleerd hoe dit moest, niemand anders mocht dit, anders wordt het een zootje.*
78. En met betrekking tot het uitbetalen: *Ze deden alle drie uitbetalen. Meestal tot € 200. De meeste tickets waren van € 5,- dan win je ook niet meer dan ongeveer € 200,- als je alles goed hebt dan heb je gewonnen.*
79. En met betrekking tot het tellen van de dagomzet: *Dat deden ze alle drie. Zij moesten ervoor zorgen dat het, de omzet, klopte. Zij waren niet alle dagen aanwezig. Maar 1 van deze 3 moest wel zorgen dat het klopte. Over het bewaren van de omzet: Ik weet niet precies hoe. Ik denk in de la. Degene die volgende dag kwam, kon dan ook zien dat de omzet van de vorige dag aanwezig was. Ik weet niet precies hoe ze het bewaarden.*



80. Op de vraag sinds wanneer er sportweddenschappen werden afgesloten: *Ik weet ook niet meer wanneer we zijn begonnen. Ik weet wel dat we die discussie met onze donateurs hebben gehad. Voorheen reden de donateurs zelf naar Duitsland om de toto af te sluiten, Maar dat werd zo gecompliceerd, dan wilde er niemand meer rijden.* Blijkens de verklaring van de heer K[xxx] werden er in elk geval al sportweddenschappen afgesloten toen hij op 9 maart 2012 aantrad als penningmeester.⁴⁶ Betrokkene bevestigde dit.
81. De Raad merkt ten overvloede op dat het contract met My Best Odds Sportwetten GmbH⁴⁷ niet gedateerd is.
82. En over de aangetroffen computers: [...] *die computers hadden wij net een paar dagen. De terminal 68148 hadden we nog niet zo lang. Het vorige TID nummer was 7261 nog wat.* Betrokkene verklaarde over de omzet: *Dit klopt niet. Van de 100% omzet wordt er plus minus 80% uitbetaald. Dus dat kan niet kloppen dat er maar voor € 8.400,- is uitbetaald.*
83. Over de toegang tot het pand aan de Rielerweg blijkt uit camerabeelden dat mensen geen pasje laten zien als zij het pand binnenkomen. Personen worden gewoon binnengelaten. Betrokkene verklaarde dat *dit niet de bedoeling is.*
84. Tenslotte verklaarde betrokkene: *Gevoelsmatig vind ik het geen weddenschappen omdat de mensen die weddenschap daar afsluiten voor € 5,- maar ook gratis koffie en thee krijgen. Zij maken gebruik van de voorzieningen. Ik vind voor mijzelf, gevoelsmatig, dat ik niks fout heb gedaan en dat wat ik heb gedaan, bij heeft gedragen aan het welzijn voor bepaalde mensen.*
- Verklaring de heer G[2xxx]*
85. Op 16 mei 2012 is een verklaring opgenomen van de heer C. G[2xxx].⁴⁸ Deze is boekhouder van de stichting. Op verzoek van de toezichthouder van de Kansspelautoriteit overlegde hij de administratie bescheiden van de stichting.
86. Hij verklaarde dat hij in 2010 of 2011 door betrokkene was gevraagd om de administratie voor de stichting te doen: *Maar omdat ik het zo'n idee had dat het misschien niet helemaal goed zat heb ik wel gezegd dat ik dit alleen wilde doen op basis van stukken die ik aangeleverd zou krijgen.* In 2011 is door de heer G[2xxx] een kolommenbalans opgesteld: *Vervolgens hebben wij allerlei posten verstuurd naar Deventer want er moest betaald of getekend worden. Maar daar kwam geen reactie op. Vervolgens kwam hij dan één keer in de zoveel tijd langs*

⁴⁶ Zie voor de datum van functieaanvaarding: stuk 34/002-01.

⁴⁷ Stuk 34/009-05.

⁴⁸ Stuk 34/017-01.



en dan spraken wij wat en dan bracht hij wat stukken, en zo gingen we dan verder. Na verloop van tijd liet betrokkene weten dat een administratie niet nodig was omdat de stichting was vrijgesteld van omzetbelasting.

87. Tenslotte verklaarde hij: *Vervolgens kwam hij onlangs, kortgeleden, langs omdat hij stukken nodig had voor de Belastingdienst. Deze heb ik klaargelegd, maar hij kwam niet meer langs. Toen ik hem belde zei hij dat dit allemaal niet meer nodig was en dat hij al op gesprek was geweest. De betreffende stukken heb ik vandaag voor u meegenomen.*⁴⁹

5.8 Samenvattend

88. Samenvattend kan het volgende worden vastgesteld:
- Stichting Bil-Kazan was gevestigd in het pand Rielerweg 84 in Deventer.
 - Het pand was toegankelijk zonder (het tonen van) een lidmaatschapspasje.
 - De stichting had een tweeslachtig karakter: formeel was er sprake van een 'gezelligheidsvereniging' voor kleine groepen met 'gemeenschappelijke sportieve en recreatieve belangen', in de praktijk werden weddenschappen aangeboden en is van andere activiteiten niet gebleken.
 - De stichting had een bestuur met een secretaris en een penningmeester, maar de facto werd het werk voor en binnen de stichting geregeld door betrokkene, inclusief de sportweddenschappen.
 - Betrokkene heeft in elk geval drie personen aangezocht om de dagelijkse gang van zaken in het pand aan de Rielerweg te regelen.
 - Deze drie personen waren ook belast met het administreren van de weddenschappen, het tellen van de dagomzet en het doen van uitbetalingen.

6 Juridische beoordeling

6.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

89. Ingevolge artikel 33b van de Wok is de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede de handhaving daarvan.
90. Op grond van artikel 35a van de Wok is de Raad van Bestuur bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

⁴⁹ Stuk 34/017-02 tot en met 04.



6.2 De wettelijke bepalingen

91. Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok luidt:
Behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde is het verboden:
a. gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.
92. Artikel 2, aanhef en onder a, van de Wok luidt:
Artikel 1 is niet van toepassing op:
a. gelegenheden als daarin bedoeld, die noch voor het publiek zijn opengesteld, noch bedrijfsmatig worden gegeven.
93. Artikel 15, eerste en tweede lid, van de Wok luiden:
1. Tot het organiseren van sportprijsvragen kan uitsluitend vergunning worden verleend overeenkomstig de bepalingen van deze titel.
2. Onder sportprijsvragen worden verstaan prijsvragen, welke erop zijn gericht deelnemers uitslagen van tevoren aangekondigde sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te doen raden of voorspellen.
94. Artikel 16 van de Wok luidt:
1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, kan met het oog op de belangen van instellingen werkzaam ten algemenen nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, van de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid, aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid voor een door hem te bepalen duur vergunning verlenen tot het organiseren van sportprijsvragen.
2. De opbrengst van een prijsvraag - na aftrek van de prijzen en kosten - komt ten goede aan de belangen, die de rechtspersoon beoogt te dienen met het aanleggen en houden van sportprijsvragen.
3. Van de gezamenlijke opbrengst van de ingevolge deze titel en titel IVa georganiseerde kansspelen wordt, gerekend over een kalenderjaar, ten minste 47,5% bestemd voor uitkering aan prijzen.

6.3 Het aanbieden van sportprijsvragen

95. In het pand aan de Rielerweg te Deventer, dat gehuurd werd door de stichting, werd gelegenheid geboden tot deelname aan sportprijsvragen waarmee prijzen gewonnen konden worden.



96. Artikel 1, eerst lid, aanhef en onder a, bepaalt dat het verboden is om kansspelen aan te bieden zonder dat men over een daartoe verleende vergunning beschikt.
97. Een sportprijsvraag is een kansspel waarvoor een vergunning kan worden verleend op grond van titel III van de Wok. Artikel 16 van de Wok bepaalt dat deze vergunning kan worden verleend aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. De vergunning is verleend aan de Lotto.
98. De stichting noch een van haar bestuursleden noch betrokkene beschikten of konden – gelet op artikel 16 van de Wok – beschikken over een vergunning als bedoeld in artikel 1 van de Wok.

6.4 Voor publiek opengesteld en bedrijfsmatig

99. Artikel 2 van de Wok bepaalt dat artikel 1 van de Wok niet van toepassing is op gelegenheden die noch voor het publiek zijn opengesteld noch bedrijfsmatig worden gegeven.

Voor het publiek opengesteld

100. Volgens de akte tot oprichting van de stichting⁵⁰ had de stichting tot doel: [...] *onderdak bieden aan personen en kleine groepen met gemeenschappelijke belangen die binnen het lokale aanbod geen aansluiting vinden [...]. De stichting tracht haar doel onder meer te verwezenlijken door 1) het beschikbaar stellen van een ontmoetingsruimte; 2) het voorzien in sport en spelmateriaal; 3) het organiseren van sportieve en recreatieve activiteiten in de ruimste zin van het woord; 4) het beschikbaar stellen van audio en beeldapparatuur om sportieve evenementen gemeenschappelijk te kunnen volgen.*
101. Door betrokkene is aangevoerd dat de stichting leden had en daarom niet voor het publiek was opengesteld.⁵¹ Ook is sprake van donateurs. Het is onduidelijk welke vereisten golden voor toelating als 'lid' en/of 'donateur.' De enige criteria die worden genoemd zijn 'ouder zijn dan 18' en 'geïntroduceerd worden als lid'⁵². Voor het zijn van 'donateur' zijn geen vereisten opgenomen. Er is geen vast bedrag, geen periodiek betalingsmoment, en geen overzicht van 'donateurs', met uitzondering van een handgeschreven lijstje voornamen van 'donateurs' uit januari/februari 2010.⁵³

⁵⁰ Stuk 34/009-09.

⁵¹ Stuk 34/014-01.

⁵² Stuk 34/014-01, pag. 2.

⁵³ Stuk 34/017-02.



102. In een verklaring over het ontstaan van de stichting van 2 mei 2012⁵⁴ is sprake van 'deelnemers' en een inzameling onder de 'doelgroepen'.
103. Er is niet gebleken van voorschriften voor toelating van nieuwe leden of een ballotageprocedure. De omschrijving van het doel van de stichting wijst evenmin op een besloten karakter of beperkte toelating.
104. Uit de beelden van de bewakingscamera bleek dat er geen controle werd uitgevoerd op binnenkomend publiek.⁵⁵
105. De Raad merkt tenslotte op dat een stichting geen leden kan hebben.
106. Gelet op voorgaande acht de Raad het niet aannemelijk dat er sprake is van een gelegenheid met een besloten karakter.
107. De Raad neemt in aanmerking dat het bestuur van de stichting formeel werd gevormd door de heren G[xxx] (voorzitter) en K[xxx] (penningmeester) maar uit niets blijkt dat zij ook maar enige bestuurlijke rol van betekenis speelden met betrekking tot het reilen en zeilen van de stichting, de (organisatie van de) activiteiten, de financiën, de boekhouding of de toelating van 'leden' of 'donateurs'⁵⁶.
108. De Raad verwijst volledigheidshalve naar een uitspraak van de rechtbank Amsterdam, gepubliceerd onder LJN:AU1617⁵⁷ waarin wordt overwogen:

Gebleken is dat slechts leden toegang hebben tot de lokaliteit, alsmede dat nieuwe leden moeten worden aangebracht door bestaande leden.

Deze omstandigheid betekent echter nog niet zonder meer dat de vereniging deswege een besloten karakter had. Hiervan kan slechts sprake zijn als met betrekking tot het lidmaatschap wordt voldaan aan een of meer van de volgende voorwaarden in hun onderling verband bezien:

- a. het betalen van contributie;
- b. het verrichten van activiteiten in overeenstemming met de doelstelling van de vereniging;
- c. enige vorm van ballotage;
- d. een goed functionerend bestuur.

Aan geen der voorwaarden wordt voldaan. Wat a betreft: deze eis mag worden gesteld om aldus een vrijblijvend karakter aan het lidmaatschap

⁵⁴ Stuk 34/009-11.

⁵⁵ Stuk 34/014-01.

⁵⁶ Zie ook randnummers 61 en 62.

⁵⁷ Uitspraak van 26 augustus 2005.



te ontnemen. Wat b betreft wordt overwogen dat de vereniging blijkens de statuten een educatief oogmerk had. Het deelnemen aan kansspelen kan hiertoe redelijkerwijs niet worden gerekend. Wat c betreft: uit de statuten blijkt dat het lidmaatschap moet worden goedgekeurd door de algemene ledenvergadering met algemene stemmen. Hieraan werd geenszins de hand gehouden. Bevestigd werd dat het bestuur besliste. De criteria aan de hand waarvan de aanvraag werd beoordeeld bleven ook ter zitting uiterst vaag. Wat d betreft. Ter zitting is bevestigd dat de secretaris nauwelijks wist wat zijn functie inhield en zelfstandig niet als zodanig kon functioneren.

109. De Raad leidt uit deze uitspraak af dat alleen het bestaan van een formele organisatievorm (in onderhavige zaak is dat een stichting) onvoldoende is voor een beroep op een besloten karakter van de gelegenheid. Blijkens genoemde uitspraak van de rechtbank behoort een besloten karakter actief te worden ingevuld en georganiseerd. Bij de stichting Bil-Kazan was daar geen sprake van.

Bedrijfsmatig karakter

110. Bij de stichting was sprake van het bedrijfsmatig aanbieden van sportweddenschappen. Aanwezig waren uitgebreide wedboekjes⁵⁸, wedformulieren en de faciliteiten omschreven als computer 5. Voor het registreren van weddenschappen waren 3 personen getraind.⁵⁹ Deze personen waren ook belast met het tellen van de dagomzet van de weddenschappen.
111. Andere activiteiten of verkoop gegenereerde inkomsten – bijvoorbeeld uit de verkoop van eet- en drinkwaren – zijn niet aannemelijk. Hiervan is geen administratie aanwezig en volgens betrokkene (randnummer 75) wordt koffie en thee gratis verstrekt. En (randnummer 62): *mensen nemen zelf ook wel drinken mee*.
112. Voorts is uit het onderzoek van terminalnummer 68148 gebleken dat in de periode 15 oktober 2012 tot en met 2 november 2012 weddenschappen zijn afgesloten voor een gezamenlijk bedrag van € 89.462,97. Via terminalnummer 48148 is in de periode van 17 oktober 2012 tot en met 1 november 2012 voor een gezamenlijk bedrag van € 37.951,- aan weddenschappen afgesloten. Van andere activiteiten dan sportweddenschappen zoals in de omschrijving van de doelstelling van de stichting genoemd,⁶⁰ is niet gebleken.

⁵⁸ Stuk 34/003-05, wedboekje van de periode 2 tot en met 11 november 2012, 38 pagina's met wedstrijden waarop een weddenschap kon worden afgesloten.

⁵⁹ Randnummer 77: K[xxx], Ç[xxx] en P[xxx] konden dat alle drie. [...] Als zij er niet waren dan konden de mensen ook niet inzetten. Ik heb hun 3 geleerd hoe dit moest, niemand anders mocht dit, anders wordt het een zootje.

⁶⁰ Stuk 34/017-03, oprichtingsakte: "het organiseren van sportieve en recreatieve activiteiten in de ruimste zin van het woord."

*Tussenconclusie*

113. De Raad stelt vast dat er geen sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 2 van de Wok.

6.5 Conclusie

114. Met het gelegenheid geven tot het afsluiten van sportweddenschappen wordt het voorschrift van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok overtreden.

7 Overtreder

115. De gokactiviteiten vonden plaats in een pand aan de Rielerweg te Deventer waar dat gehuurd werd door stichting Bil-Kazan. Betrokkene is initiatiefnemer van de stichting. In zijn verklaring van 2 november 2012 zegt hij *oprichter, woordvoerder en donateur* van de stichting te zijn. Zie ook randnummer 55 (verklaring K[xxx]: *Ik heb van E[xxx] begrepen dat hij met de stichting was begonnen [...]*).
116. De verhuurder van het pand aan de Rielerweg verklaarde dat hij in zijn administratie heeft opgenomen dat de heer G[xxx] de huur betaalde, maar feitelijk is dat betrokkene (randnummer 67). Betrokkene bevestigde dit (randnummer 71).
117. Op 9 januari 2013 verklaarde betrokken dat hij de stichting heeft opgericht en dat hij alles regelt. Hij had ook de voorzitter en de penningmeester geregeld (randnummer 71).
118. Betrokken verklaarde dat hij de heer K[xxx] had aangesteld om *de boel te regelen*⁶¹ en de heren K[xxx], Ç[xxx] en P[xxx] had geleerd hoe de weddenschappen geregistreerd moesten worden (randnummer 77). Betrokkene handelt de financiële kant van de weddenschappen af (randnummers 53, 54 en 61).
119. Betrokken onderhield eveneens het contact met de boekhouder van de stichting (randnummers 86 en 87 en volgende).
120. En op 14 maart 2013 verklaarde betrokkene: *Wel heb ik een stichting gerund*.

⁶¹ Bedoeld wordt: niet fout parkeren, de rust bewaren, de dagelijkse werkzaamheden in het pand verdelen en boodschappen doen.

*Zienswijze inzake de rol van betrokkene*

121. Bij e-mailbericht van 1 april 2014 heeft betrokkene aangevoerd dat hij hulp heeft verleend *bij de organisatie van de stichting op uitdrukkelijk verzoek van bestuur en donateurs van de groep*. En: *Uiteindelijk werd mijn rol als vrijwilliger steeds onbedoeld groter binnen de stichting wegens het ontbreken van leiding en organisatie*. [...] *Uiteindelijk kwamen steeds meer taken op mij neer om de boel open te houden* [...].
122. Voorts voerde hij aan dat hij niet verantwoordelijk is voor de activiteiten van de stichting omdat die plaatsvonden *onder de verantwoording van het toenmalige bestuur* [...]. En: [...] *dat ik als vrijwilliger niet verantwoordelijk ben voor de overtreding van de wet op de kansspelen in het pand Rielerweg 84 te Deventer, omdat het bestuur leiding geeft aan de organisatie en verantwoordelijk is voor de geconstateerde overtredingen* [...].

Beoordeling van de zienswijze

123. De Raad begrijpt uit deze zienswijze dat betrokkene elke verantwoordelijkheid afwijst en verwijst naar het bestuur van de stichting. Zoals reeds opgemerkt in randnummer 109 was er echter geen sprake van een in enige mate functionerend bestuur.
124. De Raad is van oordeel dat zowel uit de verklaringen van betrokkene, als uit de verklaringen van de personen die in het pand aan de Rielerweg werkzaamheden verrichtten, als uit de verklaringen van de verhuurder van het pand en de boekhouder van de stichting, niet anders kan worden afgeleid dan dat betrokkene de initiator en organisator van de stichting was.
125. De Raad is voorts van oordeel dat de stichting door betrokken – in elk geval mede – was opgezet om gokactiviteiten in onder te brengen.
126. De Raad passeert deze zienswijze.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Inleiding

127. De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit 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.
128. Het bedrag van de zesde categorie was ten tijde van de overtreding € 780.000,-.



129. 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 Algemene wet bestuursrecht).
130. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht 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) overtredders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
131. In de onderhavige zaak is de Raad van oordeel dat het passend is een boete op te leggen voor de overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

8.2 Verwijtbaarheid

132. Naar het oordeel van de Raad is het de verantwoordelijkheid van de betreffende persoon om zich op de hoogte te stellen van de voor hem toepasselijke wet- en regelgeving en deze na te leven. Dat geldt eveneens voor betrokken en stichting Bil-Kazan.
133. De Raad merkt voorts op dat de gemeente Deventer tegen de overtredingen in het pand aan de Rielerweg (waaronder de gokactiviteiten) had opgetreden en het pand op last van de burgemeester was gesloten. Op 13 september 2012 is bij een hercontrole door de gemeente gebleken dat er weer de gokactiviteiten plaatsvonden. De Raad is dan ook van oordeel dat in elk geval vanaf het eerste optreden van de gemeente, bekend had moeten zijn dat gokactiviteiten zonder vergunning niet waren toegestaan. Desondanks zijn deze activiteiten hervat/voortgezet.
134. Voor zover betrokkene elke verantwoordelijkheid voor de gokactiviteiten legt bij het bestuur van de stichting, verwijst de Raad naar hetgeen is opgemerkt onder randnummers 124 en 125.



8.3 Ernst en duur van de overtreding

135. 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 consument de dupe kan worden.⁶²
136. Kansspelverslaving of onmatige deelneming⁶³ aan kansspelen kan leiden tot 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,⁶⁴ hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.
137. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.⁶⁵ 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.⁶⁶
138. 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*

⁶² Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.

⁶³ Rapport Gokken in Kaart, 2001, pagina 100: *Omerekend 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.*

⁶⁴ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.



*tot de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten in het algemeen belang, zoals maatschappelijk en caritatief werk, sport en cultuur.*⁶⁷

139. Bij het geven van gelegenheid om sportwedenschappen af te sluiten zonder vergunning kan onvoldoende vorm 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.
140. De Raad kwalificeert het onvergund en ongereguleerd aanbieden van sportwedenschappen dan ook als zeer ernstig.
141. De Raad stelt vast dat in elk geval in de periode 15 oktober 2012 tot en met 2 november 2012 in het pand van Stichting Bil-Kazan op de Rielierweg 84 te Deventer gelegenheid werd gegeven tot het afsluiten van sportwedenschappen.

8.4 Boetevaststelling

142. Bij de vaststelling van de hoogte van de boete houdt de Raad rekening met
- 1) de maximale hoogte van de boete ten tijde van de overtreding,
 - 2) de duur van de overtreding,
 - 3) het feit dat betrokkene door het optreden van de gemeente Deventer in maart 2012 gewaarschuwd was en in elk geval vanaf dat moment wist dat er sprake van was overtredingen;
 - 4) het feit dat desondanks de gokactiviteiten werden hervat;
 - 5) de wijze waarop het aanbod van sportwedenschappen was georganiseerd en in het bijzonder de constructie van een stichting met een zogenaamd besloten karakter.
 - 6) het feit dat het gokken de hoofdactiviteit van deze stichting vormde.
143. Gelet op bovenstaande acht de Raad van bestuur van de Kansspelautoriteit een boete van € 18.000,- passend en geboden.

8.5 Toerekening

144. De overtreding wordt toegerekend aan betrokkene te Gronau, Duitsland.

⁶⁷ 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. Het Hof overweegt voorts: *Ook al heeft het arrest Schindler betrekking op het houden van loterijen, die overwegingen gelden evenzeer, zoals overigens blijkt uit de bewoordingen van punt 60 van dat arrest, voor andere kansspelen met vergelijkbare kenmerken.*



9 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de heer E[xxx] D[xxx] een overtreding heeft begaan van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen heeft overtreden door gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, en waarvoor geen vergunning is verleend;
- b. legt aan hem een boete op van € 18.000,-.

's-Gravenhage, 28 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.