



Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen juncto artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht

Zaak: 101

Kenmerk: 8090 / 00.022.807

Openbaarmaking onder kenmerk: 8090 / 00.023.231

## Besluit

---

### Samenvatting

#### Gooische Bingo Show

In april 2012 is de Kansspelautoriteit opgericht. Tot de kerntaken van de Kansspelautoriteit behoren onder meer het reguleren van een passend legaal aanbod en het beschermen en informeren van consumenten. In dit kader treedt de Kansspelautoriteit op tegen kansspelen die worden aangeboden zonder dat daar een vergunning voor is verleend.

World of Bookings B.V. heeft in de periode november 2012 - december 2013 in de Gooische Bingo Show een kansspel aangeboden zonder dat daarvoor een vergunning was verleend.

Het organiseren van een bingo kan zijn toegestaan als zogenoemd klein kansspel als er - onder meer - een bescheiden prijzenpot beschikbaar is en de opbrengst van de bingo wordt gebruikt voor een concreet doel van algemeen nut. Bij de Gooische Bingo Show was dit niet het geval. Het kansspel was hier een onderdeel van een show en hoewel de Kansspelautoriteit concludeert dat het kansspel geen overwegend onderdeel van de show is, is er desalniettemin sprake van een kansspel zonder vergunning.

Teneinde te bewerkstelligen dat de show zodanig wordt aangepast dat er niet langer gehandeld wordt in strijd met de Wet op de Kansspelen, wordt een last onder dwangsom opgelegd aan de organisator.

## Inhoudsopgave

Samenvatting.....	1
1 Inleiding .....	3
2 Onderzoek Gooische Bingo Show .....	4
2.1 Het onderzoek .....	4
2.2 De betrokkenen bij de Gooische Bingo Show .....	4
3 Het rapport .....	5
4 Zienswijze.....	5
5 Feitelijk kader.....	8
5.1 Bezoek aan de bingo show .....	8
5.2 Onderzoek website .....	9
5.3 Bedrijfsbezoek World of Bookings.....	9
5.4 Onderzoek materiaal bedrijfsbezoek .....	10
5.5 Verklaring World of Bookings.....	11
5.6 Samenvattend .....	11
6 Juridische beoordeling .....	12
6.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit.....	12
6.2 De wettelijke bepalingen .....	12
6.3 Het kleine kansspel .....	13
6.4 Beoordeling Gooische Bingo Show .....	14
6.5 Conclusie .....	15
7 Overtreder .....	15
8 Sanctie .....	16
8.1 Inleiding .....	16
8.2 Verwijtbaarheid .....	17
8.3 Ernst en duur van de overtreding .....	17
8.4 Last onder dwangsom.....	18
8.5 Toerekening .....	19
9 Besluit .....	20

## 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 op het aanbieden van kansspelen zonder vergunning, tenzij er een specifieke regeling van toepassing is, zoals bijvoorbeeld de regeling voor kleine kansspelen (artikel 7c van de Wok).
2. Tot de kerntaken van de Kansspelautoriteit behoort onder meer het reguleren van een passend legaal aanbod en daarmee het tegengaan van kansspelen zonder vergunning. Wie in Nederland wil deelnemen aan een kansspel moet dat kunnen doen in een betrouwbare omgeving.<sup>1</sup>
3. De Kansspelautoriteit acht in het kader van haar kerntaken ook van belang dat wordt voorkomen dat kansspelen zoals bingo worden georganiseerd zonder dat de opbrengst van de bingo wordt besteed aan doelen van algemeen nut.
4. De mogelijkheid om een kansspel zoals bingo in de vorm van een klein kansspel te organiseren, is immers bedoeld om – met name – sport- of andere verenigingen de mogelijkheid te bieden inkomsten te genereren die ten bate van het verenigingswerk of de verenigingsactiviteiten komen.
5. Artikel 7c van de Wok bepaalt wanneer er sprake is van een klein kansspel. Indien een klein kansspel niet voldoet aan de in dat artikel genoemde eisen, is er sprake van een regulier kansspel waarvoor een vergunning is vereist. Een dergelijke vergunning wordt ingevolge artikel 3 van de Wok alleen verleend als met de opbrengst van het kansspel het algemeen belang wordt gediend.
6. De Kansspelautoriteit heeft het toezicht op het fysieke aanbod van illegale kansspelen zoals commerciële bingo's en poker buiten Holland Casino als bijzonder terrein van toezicht benoemd.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Jaarverslag van de Kansspelautoriteit 2012, pagina 14, te raadplegen via de website [kansspelautoriteit.nl](http://kansspelautoriteit.nl).

<sup>2</sup> Idem, pagina 17. Zie ook <http://www.kansspelautoriteit.nl/over-ons/wat-doen-we/>.

## 2 Onderzoek Gooische Bingo Show

### 2.1 Het onderzoek

7. Sinds 19 december 2012 ontving de Kansspelautoriteit diverse meldingen van gemeenten en politie over de Gooische Bingo Show.<sup>3</sup> Deze meldingen waren aanleiding om een onderzoek in te stellen naar deze bingo.
8. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op 12 juni 2013 een bingoshow bezocht.<sup>4</sup> Op 23 juli 2013 is de website [www.gooischebingoshow](http://www.gooischebingoshow.nl) onderzocht.<sup>5</sup> Op 17 september 2013 is een bezoek gebracht aan de organisator van de bingoshow, World of Bookings B.V. (hierna: World of Bookings).<sup>6</sup> Bij e-mails van 17 september 2013<sup>7</sup>, 19 september 2013<sup>8</sup> en 24 september 2013<sup>9</sup> is door World of Bookings nadere informatie verstrekt. Op 22 oktober 2013 is de website nogmaals onderzocht.<sup>10</sup> Op 24 oktober 2013 is een verklaring opgenomen van World of Bookings.<sup>11</sup>

### 2.2 De betrokkenen bij de Gooische Bingo Show

9. De bingoshow werd georganiseerd door World of Bookings te Amsterdam onder de handelsnamen Gooische Bingo Show en Gooische Vrouwen Bingo Show.<sup>12</sup> Korthedshalve wordt in dit besluit gesproken van de Gooische Bingo Show, de huidige naam van de show.<sup>13</sup>
10. Enig eigenaar en bestuurder van World of Bookings is de heer [xxx] (hierna: de heer [xxx]).
11. De activiteiten van World of Bookings zijn volgens de bedrijfsomschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel onder meer de beoefening van de podiumkunst en het aanbieden van entertainment aan derden.

---

<sup>3</sup> Stuk 101/001.

<sup>4</sup> Stuk 101/002.

<sup>5</sup> Stuk 101/004.

<sup>6</sup> Stuk 101/007.

<sup>7</sup> Stuk 101/008 (overzicht verkochte tickets via vakantievelingen.nl).

<sup>8</sup> Stuk 101/009 (opbouw en kosten van het prijzenpakket).

<sup>9</sup> Stuk 101/010.

<sup>10</sup> Stuk 101/016.

<sup>11</sup> Stuk 101/013.

<sup>12</sup> Stuk 101/003.

<sup>13</sup> Stuk 8090/00.020.770, randnummer 12.

### 3 Het rapport

12. Naar aanleiding van de bevindingen uit het onderzoek is overgegaan tot het opstellen van een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
13. Het rapport is op 18 december 2013 toegezonden aan World of Bookings. In het rapport wordt geconstateerd dat World of Bookings heeft gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok (het zonder vergunning gelegenheid 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).
14. De heer [xxx] is in het rapport aangemerkt als de feitelijk leidinggevende aan deze overtreding.

### 4 Zienswijze

15. Bij brief van 20 december 2013 is World of Bookings uitgenodigd om ter hoorzitting van 23 januari 2014 een zienswijze te geven op het rapport.

#### *Zienswijze van World of Bookings*

16. Op 20 januari 2014 heeft World of Bookings een schriftelijke zienswijze ingediend.
17. World of Bookings heeft in de schriftelijke zienswijze het volgende aangevoerd:

#### *De bingoshow*

- a. De Gooische Bingo Show is met name bedoeld als entertainment.
- b. Tijdens de show zijn luxueuze prijzen (15 prijzen, 3 per ronde) en kleinere prijzen beschikbaar.
- c. Per show wordt voor circa € 1.500 aan prijzen 'weggegeven' zodat de bingo feitelijk gezien alleen een kostenpost is.
- d. De verkoop van bingokaarten is niet het verdienmodel van de bingoshow, dat is de kaartverkoop.
- e. World of Bookings is financieel niet afhankelijk van de bingoshow, maar organiseert ook andere activiteiten.

*Het verslag van de toezichthouders*

- f. Het verslag van het bezoek van twee toezichthouders aan de bingoshow<sup>14</sup> is feitelijk gezien grotendeels juist, maar negatief geschreven.
- g. In het verslag is niet opgenomen dat er geen extra kaarten kunnen worden gekocht tijdens de bingoshow.

*Het geven van de cautie*

- h. Toezichthouders hebben bij World of Bookings stukken opgevraagd en daarbij niet de cautie gegeven. De cautie is wel gegeven bij het opnemen van de verklaring van World of Bookings.

*Verwijtbaarheid*

- i. World of Bookings heeft contact gehad met verschillende gemeenten en hen een schriftelijke toelichting op de bingoshow gegeven. Uit het dossier blijkt dat gemeenten advies hebben gevraagd aan de Kansspelautoriteit.
- j. World of Bookings was niet op de hoogte van het mogelijke illegale karakter van de bingoshow en merkt op dat gemeenten de bingoshow niet hebben verboden.
- k. World of Bookings wilde in overleg treden met de Kansspelautoriteit om te overleggen over een voor beide partijen aanvaardbare oplossing.
- l. World of Bookings beraadt zich op een andere invulling van de bingoshow, zodat niet meer gesproken kan worden van een vergunningplichtig kansspel.
- m. Er zijn meer organisaties actief die een vorm van een bingoshow aanbieden.
- n. Het opleggen van een boete is dan ook niet opportuun.

*Feitelijk leidinggever*

- o. De heer [xxx] kan niet worden aangemerkt als feitelijk leidinggever aan de overtreding aangezien hij in de veronderstelling verkeerde dat World of Bookings de bingoshow mocht aanbieden. Hij heeft bijvoorbeeld contact opgenomen met diverse gemeenten om te controleren of de bingoshow in deze vorm mocht worden aangeboden. De betreffende gemeenten hebben de show niet verboden.

- 18. Ter hoorzitting van 23 januari 2014 is nog het volgende naar voren gebracht:
  - a. Het belangrijkste bij de Gooische Bingo Show is het entertainment. Het bingospel is een onderdeel daarvan en past in de show omdat het een spel is dat met veel mensen tegelijk kan worden gespeeld en ook interactief is.

---

<sup>14</sup> Stuk 101/002.

- b. Bezoekers komen naar de show om een leuke avond te hebben, met muziek en diverse artiesten. Het gaat hen er niet om prijzen te winnen.
  - c. Elke deelnemer krijgt vijf bingokaarten. Er kunnen tijdens de show geen bingokaarten worden verkocht en het is ook niet mogelijk om – bijvoorbeeld door extra entreebewijzen te kopen – met meer bingokaarten mee te doen.
  - d. Tijdens de bingoshow worden bijvoorbeeld ook mensen in het zonnetje gezet die een moeilijke tijd doormaken.
  - e. World of Bookings heeft nooit bedacht dat er sprake kon zijn van enige overtreding omdat gemeenten de bingoshow nooit hebben verboden.
19. De zienswijze m.b.t. de voorgenomen openbaarmaking is opgenomen in het openbaarmakingsbesluit.

*Beoordeling van de zienswijze*

20. De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Raad) zal op de geëigende plaats in het onderhavige besluit ingaan op de zienswijzen.

*Verslag van de hoorzitting*

21. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 28 januari 2014 per e-mail aan World of Bookings is toegezonden. Bij e-mail van 30 januari 2014 heeft World of Bookings een reactie op het verslag gegeven.<sup>15</sup>

*Zienswijze cautie*

22. World of Bookings heeft ter hoorzitting opgemerkt dat er twee bezoeken aan World of Bookings zijn gebracht.
- Op 17 september 2013 is een bezoek gebracht om documenten op te vragen. Er zou geen verklaring worden opgenomen. Bij dit bezoek is geen cautie gegeven.
- Op 24 oktober 2013 is een bezoek gebracht om een verklaring op te nemen. Bij dit bezoek is wel een cautie gegeven.

*Beoordeling van de zienswijze*

23. Artikel 5:10a van de Awb luidt:
- 1. Degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie, is niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen.
  - 2. Voor het verhoor wordt aan betrokkene medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.

---

<sup>15</sup> Stuk 8090 / 00.022.811

24. De Raad concludeert op grond van artikel 5:10a Awb dat deze bepaling niet van toepassing is indien geen verklaring wordt opgenomen maar, zoals bijvoorbeeld in dit geval, uitsluitend stukken worden opgevraagd. Bovendien is dit artikel in dit geval niet van toepassing omdat de Raad thans geen bestraffende sanctie oplegt. Voor zover World of Bookings betoogt dat ten onrechte geen cautie is gegeven bij het bedrijfsbezoek op 17 september 2013 passeert de Raad deze zienswijze.

## 5 Feitelijk kader

### 5.1 Bezoek aan de bingo show

25. Op 12 juni 2013 hebben twee toezichthouders van de Kansspelautoriteit een bezoek gebracht aan een Gooische Bingo Show op een locatie in Huizen.<sup>16</sup>
26. Voorafgaand aan de bingo kregen zij elk vijf bingokaarten. In de zaal was een podium opgesteld waarop diverse producten in folieverpakking waren uitgesteld en een bingoballenmand stond. De bingoshow bestond uit (muzikaal) entertainment en vijf rondes bingo. De bingoshow duurde ongeveer 3 uur.
27. Per bingoronde konden er in ieder geval drie prijzen worden gewonnen. Tijdens de bingoronde werden de genummerde ballen in de bingoballenmand door elkaar gehusseld en werden er willekeurige genummerde ballen uit de mand getrokken. De nummers konden de deelnemers op hun bingokaart afstrepen. De prijzen werden uitgereikt aan degene die 1) als eerste de bovenste rij of de onderste rij nummers afgestreept had, 2) beide rijen nummers afgestreept had en 3) aan degene die de hele kaart afgestreept had.
28. De deelnemers aan de bingo hadden geen (overwegende) invloed op het resultaat van de trekking van de ballen (nummers) noch op de toedeling van de bingokaarten.
29. Tijdens deze show waren onder meer de volgende prijzen beschikbaar: diverse sieraden, luxe verzorgingspakketten en een hotelovernachting met champagneontbijt.

---

<sup>16</sup> Stuk 101/002.



## 5.2 Onderzoek website

30. Op 23 juli 2013 is de website [www.gooischebingoshow.nl](http://www.gooischebingoshow.nl) onderzocht.<sup>17</sup> Op de homepage van deze website was - voor zover hier relevant - opgenomen:
- *Entree 25 euro*
  - *Gooische prijzen*
  - *5 bingokaarten*
  - *3 uur show*
- En:
- U betaalt 25 euro entree voor de show. Dit is inclusief 5 gratis bingokaarten p.p. Ter plaatse kunt u geen extra bingokaarten kopen.*
31. Als prijzen werden onder meer genoemd: merktassen, Uggs, een botoxbehandeling, exclusieve sieraden, verzorgingspakketten, boottochtjes en high tea-arrangementen.
32. Onder veel gestelde vragen werd vermeld: *wij [...] bekijken graag de mogelijkheden om nieuwe locaties aan de touragenda toe te voegen. Bent u een locatiehouder waar ca 250 dames aan een tafel zicht hebben op een en hetzelfde podium, dan kunt u contact opnemen [...].*
33. Op de website was de showagenda opgenomen. Op 23 juli 2013 was op de agenda te lezen dat in de periode januari – oktober 2013 112 shows waren gepland. De shows werden gehouden door heel Nederland.
34. Op 22 oktober 2013 is de website [www.gooischebingoshow.nl](http://www.gooischebingoshow.nl) nogmaals vastgelegd.<sup>18</sup> Op 22 oktober 2013 was de informatie op website grotendeels gelijk aan die op 23 juli 2013. Afwijkingen waren onder meer:
- de keuze <Shows 2014> was toegevoegd;
  - er werden op dat moment 6 bingoshow's aangeboden in januari 2014.

## 5.3 Bedrijfsbezoek World of Bookings

35. Op 17 september 2013 hebben twee toezichthouders van de Kansspelautoriteit een bezoek gebracht aan het kantoor van World of Bookings.<sup>19</sup> Tijdens dit bezoek is materiaal overgelegd aan de toezichthouders, te weten:
- diverse contracten van World of Bookings met locatiehouders;<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Stuk 101/004.

<sup>18</sup> Stuk 101/016.

<sup>19</sup> Stuk 101/007.

<sup>20</sup> Stuk 101/007/003.

- een overzicht van verkochte tickets in de periode 1 oktober 2012 tot en met 17 september 2013;<sup>21</sup>
- een overzicht van de locaties;<sup>22</sup>
- een financieel overzicht over de periode 1 januari 2013 tot en met 30 juni 2013;<sup>23</sup>
- een beschrijving van de bingo show;<sup>24</sup>
- een afschrift van een blog op Edestad.nl;<sup>25</sup>
- diverse facturen m.b.t. de benodigdheden (zoals bingoboekjes) en de prijzen voor de bingoshow.<sup>26</sup>

#### 5.4 Onderzoek materiaal bedrijfsbezoek

36. Bij het bedrijfsbezoek op 17 september 2013 is onder andere overgelegd een beschrijving van de bingo show.<sup>27</sup> In deze beschrijving was onder meer opgenomen:
- de entree voor de bingoshow wordt 30 euro;
  - de bingo show is toegankelijk voor dames vanaf 16 jaar;
  - de bingo show heeft een entertainment karakter;
  - alle aanwezige bezoekers krijgen bij entree 1 setje van 5 bingokaarten;
  - in de show zijn er 5 blokken entertainment waarin telkens 1 kaart door de bezoekers wordt gebruikt. Per ronde zijn 3 prijzen te winnen;
  - bij de show kunnen de bezoekers geen bingokaarten kopen;
  - de bingokaarten ontvangt men alleen als men aanwezig is.
37. Voorts is in de beschrijving opgenomen: *De wijze waarop wij opereren is geenszins erop gericht geld te verdienen aan het spel dat we gedurende de avond spelen. Verder houden we ons aan de juridisch maximaal gestelde waarde van weg te geven prijzenpakket. We blijven ook onder het door de wet gestelde bedrag van euro 452 maximaal weg te geven waarde van elke individuele prijs. Hiermee voorkomen we ook de plicht van afdracht van kansspelbelasting.*

---

<sup>21</sup> Stuk 101/007004.

<sup>22</sup> Stuk 101/007/005.

<sup>23</sup> Stuk 101/007/006.

<sup>24</sup> Stuk 101/007/007.

<sup>25</sup> Stuk 101/007/008.

<sup>26</sup> Stukken 101/007/011 tot en met 019 en 021 tot en met 037.

<sup>27</sup> Stuk 101/007/007.

## 5.5 Verklaring World of Bookings

38. Op 24 oktober 2013 is World of Bookings (de heer [xxx]) in de gelegenheid gesteld een verklaring af te leggen over de Gooische Bingo Show.<sup>28</sup> De heer [xxx] verklaarde onder meer:
- Sec gezien wordt er bingo gedraaid. Het belangrijkste element van de Wet op de kansspelen (Wok), is het tegengaan van gokken. Voor mij is het puur entertainment. Onder geen beding is het gokken. Er is geen mogelijkheid om aan extra kaarten te komen. Dus totaal geen bevordering van het gokelement.
  - Ik organiseer een entertainmentavond. In essentie organiseer ik geen bingo.
  - Het moment van draaien van de ballenmand zal in totaal 45 minuten duren van de totale duur van 4 uur. De show duurt ongeveer 4 uur.
  - Per jaar worden ongeveer 150 à 160 shows gehouden.
39. Bij e-mail van 4 november 2013<sup>29</sup> heeft World of Bookings nog het volgende laten weten:
- *[...] hebben wij met de Gooische Bingo Show louter en alleen de intentie een entertainmentshow te bieden voor de lady's.*
  - *Wij verdienen geen geld aan de bingo.*
  - *[...] dat wij misschien wel de enigste "bingo" gerelateerde organisatie op de wereld zijn waar geen bingokaarten verkocht worden. We hebben dit van meet af aan zo ingestoken omdat wij ons niet als bingo willen exploiteren.*
  - *Uw opvatting kunnen wij deels begrijpen. Daarom overwegen wij momenteel om de inhoud van onze spelshow zo aan te passen dat de bezoekers invloed kunnen uitoefenen op het al dan niet winnen van een prijsje. Ook denken wij op dit moment na om de fysieke prijzen te vervangen door hilarische prijzen zoals een schoonheidsbehandeling die ter plaatse wordt gedaan [...].*

## 5.6 Samenvattend

40. Samenvattend kan het volgende worden vastgesteld:
- De Gooische Bingo Show wordt bedrijfsmatig georganiseerd door World of Bookings.
  - De deelnemers aan de Gooische Bingo Show kopen een entreekaart voor de show waarbij een set van vijf bingokaarten is inbegrepen.
  - De bingokaarten worden aan de deelnemers overhandigd bij de entree.
  - Er is geen mogelijkheid om bingokaarten bij te kopen tijdens de bingoshow.

---

<sup>28</sup> Stuk 101/013.

<sup>29</sup> Stuk 101/017.

- Tijdens de bingoshow wordt entertainment geboden en worden vijf bingorondes gespeeld.
- De bingonummers worden op de voor bingo gebruikelijke wijze uit de bingomand getrokken.
- De deelnemers hebben geen invloed op de trekking van de nummers.
- Per bingoronde zijn drie prijzen beschikbaar.

## 6 Juridische beoordeling

### 6.1 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

41. Ingevolge artikel 33b van de Wok is de Raad belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede de handhaving daarvan.
42. Op grond van artikel 35 van de Wok juncto artikel 5:32 van de Awb is de Raad bevoegd tot het opleggen van een last onder dwangsom.

### 6.2 De wettelijke bepalingen

43. 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.
44. Artikel 3, van de Wok - voor zover hier relevant - luidt:  
Tenzij deze wet anders bepaalt kan voor een gelegenheid als in artikel 1, onder a, bedoeld vergunning worden verleend, indien deze gelegenheid wordt opengesteld uitsluitend ten einde met de opbrengst daarvan enig algemeen belang te dienen.
45. Artikel 7c, eerste lid, van de Wok luidt:  
Onder het organiseren van het kleine kansspel wordt verstaan het door een ten minste drie jaar bestaande Nederlandse vereniging, die krachtens zijn statuten een duidelijk omschreven doel - niet zijnde de beoefening van enigerlei vorm van kansspel - beoogt te dienen, ten bate van een genoemd, niet met het algemeen belang in strijd zijnd doel beleggen van een bijeenkomst, waar gelegenheid tot het deelnemen aan het kleine kansspel wordt gegeven, waarbij de prijzen of premies in geld of goederen, die door de deelnemers aan het spel

kunnen worden verkregen, geen hogere waarde hebben dan € 400,- per serie of set en de gezamenlijke waarde daarvan niet meer bedraagt dan € 1.550,- per bijeenkomst.<sup>30</sup>

### 6.3 Het kleine kansspel

46. Door de rechtbank Amsterdam<sup>31</sup> werd artikel 7c van de Wok als volgt omschreven: *Uit de parlementaire stukken met betrekking tot de invoering van artikel 7c van de WoK komt naar het oordeel van de rechter naar voren dat de wetgever met de uitzondering van artikel 7c van de WoK het oog heeft gehad op verenigingen die een beperkt aantal malen per jaar (bijvoorbeeld) een bingoactiviteit organiseren om op die wijze incidenteel extra inkomsten te genereren en/of de leden (en eventuele introducés) een gezellige avond of middag te bezorgen. Het moet dan gaan om verenigingen die van het organiseren van kansspellen niet een belangrijke verenigingsactiviteit hebben gemaakt, maar die het organiseren van dergelijke activiteiten slechts als een beperkte en aan haar normale doelstelling ondergeschikte mogelijkheid zien tot (onder meer) het versterken van de eigen kas. Zie in deze zin overigens ook de Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in diens uitspraak van 31 augustus 1989, gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl) onder LJN: AN1555.*<sup>32</sup>
47. De uitspraak is bevestigd door de Raad van State: *De voorzieningenrechter heeft, onder verwijzing naar de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 7c van de Wks (Kamerstukken II, 1971/72, 11 549, nrs. 3, 5 en 6) overwogen dat de wetgever met die bepaling het oog heeft gehad op verenigingen die een beperkt aantal malen per jaar een bingoactiviteit organiseren om op die wijze incidenteel extra inkomsten te genereren en/of de leden een gezellige avond of middag te bezorgen. Het moet volgens de voorzieningenrechter dan gaan om verenigingen die van het organiseren van kansspellen niet een belangrijke verenigingsactiviteit hebben gemaakt, maar die het organiseren van dergelijke activiteiten slechts als een beperkte en aan hun normale doelstelling ondergeschikte mogelijkheid zien tot onder meer het versterken van de eigen kas. Naar het oordeel van de voorzitter is deze uitleg juist. Uit de hiervoor vermelde kamerstukken moet worden afgeleid dat de wetgever heeft beoogd slechts die vorm van beoefening van kansspelen als een zogenaamd klein kansspel aan de werkingssfeer van het bepaalde in artikel 1 van de Wks te onttrekken waarbij een relatie bestaat tussen het doel van de bijeenkomst en de*

<sup>30</sup> Een set is een rij nummers op een bingokaart (horizontaal, verticaal of diagonaal); een serie is een hele kaart.

<sup>31</sup> LJN: ECLI:NL:RBAMS:2010:BO1776, uitspraak van 2 september 2010.

<sup>32</sup> Overweging 5.5. De uitspraak AN1555 is overigens niet gepubliceerd op LJN.

*beoogde bezoekers van die bijeenkomst ten opzichte van de organiserende vereniging, alsmede een beperking geldt voor het aantal per jaar te houden bijeenkomsten.*<sup>33</sup>

48. Bij de behandeling van de wijziging van de Wet op de kansspelen als in vorengaand randnummer genoemd (11 549) is over de kleine kansspelen opgemerkt: *Als een winkelweekactie of een klein kansspel wordt georganiseerd, zonder dat voldaan wordt aan alle in artikel 7b, resp. artikel 7c gestelde voorwaarden, is er geen sprake van een toegelaten vorm van kansspel, als bedoeld in artikel 7a. Zodanig handelen valt dan onder de verbodsbepaling van artikel 1 van de wet, indien daarvoor geen vergunning op grond van artikel 3 van de wet is verleend.*<sup>34</sup>
49. En: *Het kienen en andere kleine kansspelen worden - aldus stellen de indieners terecht op blz. 7 van hun memorie van toelichting, rechterkolom, onderaan — met name „in het zuiden van ons land als een volstrekt onschuldig volksvermaak beschouwd waarbij met een bescheiden inleg zowel de kas van de eigen vereniging wordt versterkt als de kans op een aardige prijs wordt verkregen". Als zodanig behoeft deze vorm van kansspel inderdaad niet onder de algemene bepalingen van titel I te vallen, indien voldaan wordt aan bepaalde voorwaarden.*<sup>35</sup>

## 6.4 Beoordeling Gooische Bingo Show

50. Bij de Gooische Bingo Show wordt zonder daartoe verleende vergunning gelegenheid gegeven tot het meedingen naar prijzen of premies waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers over het algemeen geen overwegende invloed hebben.
51. Dat het onderhavige kansspel is ingebed in een show waarbij ook entertainment wordt aangeboden, is niet relevant bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een kansspel. Evenmin is daarvoor relevant dat tijdens de bingoshow geen bingoboekjes kunnen worden bijgekocht.
52. In paragraaf 6.3 is toegelicht wanneer er sprake is van een bingo als bedoeld in artikel 7c van de Wok, en wanneer niet. World of Bookings is geen vereniging die een bingo organiseert om met de opbrengst van die bingo een verenigingsdoel te dienen. Het bedrijfsmatige en grootschalige karakter van de

<sup>33</sup> ECLI:NL:RVS:2010:BO1124, overweging 2.4.3.

<sup>34</sup> Kamerstukken II, 1971-1972, 11 549, nr. 3, memorie van toelichting, pag. 8.

<sup>35</sup> Idem, nr. 5, voorlopig verslag.



Gooische Bingo Show geeft overigens al aan dat er geen sprake is van *klein kansspel*.

53. Derhalve valt de Gooische Bingo Show naar het oordeel van de Raad onder het bepaalde in artikel 1 van de Wok en is de bingoshow vergunningplichtig. Een vergunning voor een kansspel als deze bingoshow kan echter niet worden afgegeven omdat de opbrengst van de bingoshow niet bedoeld is om een goed doel of het algemeen belang te dienen.
54. De relatie tussen de opbrengst van een kansspel en de afdracht ten behoeve van goede doelen of het algemeen belang, is nogmaals bevestigd in de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 21 augustus 2007: *Hoewel fondsenwerving geen doelstelling op zich is van het Nederlandse kansspelbeleid, maakt de verplichting om af te dragen aan goede doelen (van oudsher) wel deel uit van de wijze waarop kansspelen wettelijk geregeld zijn. Eén van de uitgangspunten van de regulering is dat exploitatie van kansspelen voor persoonlijk gewin niet mogelijk is. In dat licht is de verplichting om een (een deel van) de opbrengst uit kansspelen af te dragen aan goede doelen of de Staat een positief neveneffect en geen doelstelling van het kansspelbeleid.*<sup>36</sup>

## 6.5 Conclusie

55. Het gelegenheid geven tot deelname aan een kansspel (bingo) zonder vergunning, is in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

## 7 Overtreder

56. De Gooische Bingo Show werd aangeboden door World of Bookings welke onderneming verantwoordelijk is voor de inhoud van de show en dus ook voor het kansspel dat zonder vergunning werd aangeboden.
57. Wat betreft de pleger van de overtreding kan dit zijn degene die door zijn fysieke handelingen de bestanddelen van het delict vervult, maar sinds het IJzerdraad-arrest<sup>37</sup> staat evenwel vast dat ook zogenoemde functionele daders een strafbaar feit kunnen plegen. Vereist is dan enerzijds dat de fysieke handelingen die het delict opleveren in de machtssfeer van de functionele dader lagen en anderzijds dat de functionele dader deze handelingen heeft aanvaard of in het algemeen placht te aanvaarden. Van dit laatste is in beginsel reeds sprake indien de functionele dader is tekortgeschoten in hetgeen redelijkerwijs mocht

<sup>36</sup> Kamerstukken II, 24 557, nr. 77. Zie ook Kamerstukken II, 2013–2014, 646.

<sup>37</sup> Zie HR 23 februari 1954, NJ 1954, 378.

worden verwacht om wederrechtelijke gedragingen te voorkomen. In het bestuursrecht is dit niet anders.<sup>38</sup> Dit betekent dat in veel gevallen een bedrijf of instelling of de leiding van een bedrijf of instelling als overtreder zal kunnen worden aangemerkt, ook al is de gedraging in fysieke zin gepleegd door bijvoorbeeld een werknemer of een opdrachtnemer.

58. Als enig eigenaar en bestuurder van World of Bookings heeft de heer [xxx] de bevoegdheid te beslissen wat er in het bedrijf gebeurde en op welke wijze. World of Bookings heeft een kansspel (bingo) aangeboden zonder vergunning. De heer [xxx] heeft geen (effectieve) maatregelen genomen of laten nemen om het aanbieden van een kansspel zonder vergunning te beëindigen.

*Zienswijze feitelijk leiding geven*

59. World of Bookings heeft ter hoorzitting van 23 januari 2014 aangevoerd dat de heer [xxx] geen verwijt kan worden gemaakt omdat World of Bookings in de veronderstelling verkeerde dat zij handelde conform de Wok aangezien gemeenten de Gooische Bingo Show niet hadden verboden.

*Beoordeling zienswijze*

60. De Raad verwijst naar randnummers 66 en volgende van dit besluit en passeert deze zienswijze.

*Conclusie toerekening*

61. World of Bookings en de heer [xxx] (op grond van artikel 5:1, derde lid, van de Awb) hebben gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok.

## 8 Sanctie

### 8.1 Inleiding

62. Op grond van artikel 35 van de Wok juncto artikel 5:32 van de Awb kan de Raad aan de overtreder van de Wok een last onder dwangsom opleggen.
63. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Raad bij het bepalen van een handhavingsmaatregel 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 een

<sup>38</sup> Zie *Tekst & Commentaar Algemene wet bestuursrecht*, Kluwer: Deventer 2009, aantekening 3 bij artikel 5:1 van de Awb.



handhavingsmaatregel zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

## 8.2 Verwijtbaarheid

64. Naar het oordeel van de Raad is het de verantwoordelijkheid van de betreffende ondernemer om zich op de hoogte te stellen van de voor hem toepasselijke wet- en regelgeving en deze na te leven. De Raad merkt in dit kader op dat World of Bookings zich bewust was van het kansspelkarakter van bingo aangezien de prijzen zodanig gekozen waren dat er geen kansspelbelasting behoeft te worden betaald.

### *Zienswijze World of Bookings*

65. Ter hoorzitting van 23 januari 2014 heeft World of Bookings aangevoerd dat zij zich niet bewust was van een mogelijke overtreding van de Wok, mede omdat gemeenten de Gooische Bingo Show niet hebben verboden.

### *Beoordeling zienswijze*

66. Het feit dat de Gooische Bingo Show door gemeenten niet is verboden, had naar het oordeel van de Raad bij World of Bookings niet tot de conclusie mogen leiden dat zij handelde conform de verplichtingen uit de Wok en er geen sprake was van een vergunningplichtig kansspel. Dit geldt te meer nu de gemeenten slechts een verbod kunnen geven als er sprake is van een klein kansspel als bedoeld in artikel 7c van de Wok. Zoals in randnummer 52 aangegeven, is de Gooische Bingo Show geen klein kansspel en hadden gemeenten geen bevoegdheid tot een verbod.
67. World of Bookings en de heer [xxx] kan dan ook worden tegengeworpen dat zij zich onvoldoende rekenschap hebben gegeven van de wettelijke voorschriften die voor kansspelen gelden.
68. Derhalve passeert de Raad deze zienswijze.

## 8.3 Ernst en duur van de overtreding

69. Gelet op het bepaalde in artikel 7c van de Wok geldt voor kleine kansspelen als bingo dat er sprake behoort te zijn van financiering van – kort gezegd – onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten van algemeen belang. Dit is immers de reden waarom deze kleine kansspelen mogen worden aangeboden. Het kleine

- kansspel moet bovendien uitgaan van een vereniging en niet van een vennootschap of persoon met een winstoogmerk.
70. Een kansspel dat niet voldoet aan de vereisten van artikel 7c van de Wok, is een kansspel dat valt onder artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok. Het aanbieden van een zodanig kansspel zonder vergunning is een zeer ernstige overtreding aangezien de vergunningplicht uitgangspunt is van de Wok en hét instrument bij uitstek om de doelen van de Wok en het kansspelbeleid te realiseren.
71. De Raad stelt vast dat in elk geval in de periode van 10 november 2012 tot en met 18 december 2013 de Gooische Bingo Show op diverse locaties in Nederland is aangeboden.

*Zienswijze World of Bookings*

72. World of Bookings heeft in de schriftelijke en mondelinge zienswijze naar voren gebracht dat het haar doel is entertainment aan te bieden. Het is niet haar doel een kansspel aan te bieden en daarmee inkomsten te verwerven. Dit is ook de reden waarom er tijdens de bingoshow geen bingokaarten kunnen worden bijgekocht en alleen daadwerkelijk aanwezige deelnemers een set van 5 bingokaarten krijgen om tijdens de bingoshow mee te spelen.

*Beoordeling zienswijze*

73. De Raad kan World of Bookings volgen waar zij stelt dat de Gooische Bingo Show voornamelijk een entertainmentshow is. Dat neemt echter niet weg dat er zonder vergunning een kansspel wordt aangeboden. De Raad kan World of Bookings eveneens volgen in haar betoog dat de Gooische Bingo Show geen bingo om het bingospelen is en dat het deelnemen aan de bingo tijdens de bingoshow niet wordt bevorderd door de verkoop van extra bingokaarten. Dat neemt echter niet weg dat er wel een kansspel (bingo) wordt gespeeld.
74. Derhalve passeert de Raad deze zienswijze.

## 8.4 Last onder dwangsom

75. De Raad heeft kennis genomen van het aanbod van World of Bookings om de Gooische Bingo Show zodanig aan te passen dat er nog steeds entertainment wordt geboden, zonder dat er eveneens sprake is van een kansspel. Op basis van hetgeen ter hoorzitting van 23 januari 2014 naar voren is gebracht, is de Raad van oordeel dat dit aanbod serieus is en dat World of Bookings de gelegenheid moet krijgen dit aanbod gestand te doen.

76. Ter hoorzitting van 23 januari 2014 heeft World of Bookings voorts verzocht om – zo de Raad een handhavingsmaatregel oplegt – niet te kiezen voor een bestuurlijke boete maar voor een last onder dwangsom.
77. Gelet op artikel 5:32 van de Awb legt de Raad aan World of Bookings een last onder dwangsom op die strekt tot het voorkomen van verdere overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Het belang dat dit artikel beoogt te beschermen verzet zich daar niet tegen.
78. World of Bookings kan voorkomen dat er dwangsommen verbeuren door ervoor te zorgen dat er bij de Gooische Bingo Show:
- ofwel geen gelegenheid meer wordt gegeven om mee te dingen naar prijzen of premies, waaronder zowel materiële als immateriële prijzen en premies worden verstaan;
  - ofwel door het spel zodanig te veranderen dat er geen sprake meer is van een kansspel maar van bijvoorbeeld een behendigheidsspel.

Als er sprake is van een behendigheidsspel dan kunnen de deelnemers een overwegende invloed hebben op de kansbepaling.

Betreffende overwegende invloed is door de rechtbank Amsterdam recent overwogen: *Volgens vaste jurisprudentie is voor de vraag of sprake is van een overwegende invloed op de kansbepaling in vorenbedoelde zin beslissend welke resultaten de grote meerderheid van de spelers in de praktijk bij het spel behaalt, of ook wel hoe de grote meerderheid van de spelers het spel in de praktijk speelt (zie HR 25 juni 1991, NJ 1991, 808 'Golden Ten'-arrest).*<sup>39</sup>

79. De termijn gedurende welke World of Bookings de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd (begunstigingstermijn) is vier maanden. De Raad is van oordeel dat deze termijn voldoende is om maatregelen te treffen waarmee verdere overtreding wordt voorkomen.

## 8.5 Toerekening

80. Het aanbieden van een kansspel zonder vergunning in de Gooische Bingo Show wordt toegerekend aan World of Bookings en de heer [xxx].

<sup>39</sup> Rechtbank Amsterdam 23 januari 2014, LJN ECLI:NL:RBAMS:2014:256, overweging 3.4.2, en Gerechtshof Amsterdam, 7 juni 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:2316. overweging 5.1.3.

## 9 Besluit

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat World of Bookings B.V. heeft gehandeld in strijd met artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen 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. stelt vast dat de heer [xxx] als enig eigenaar en bestuurder van World of Bookings B.V. feitelijk leiding heeft gegeven aan deze overtreding en derhalve ook kan worden aangemerkt als overtreder van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet op de kansspelen;
- c. gelast World of Bookings B.V. en de heer [xxx] verdere overtreding te voorkomen door te stoppen met het aanbieden van bingo zodat geen gelegenheid meer wordt gegeven 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;
- d. bepaalt dat voor iedere show waarbij wordt geconstateerd dat geen gevolg is gegeven aan deze last, een dwangsom wordt verbeurd van € 1000,- met een maximum van € 50.000,-;
- e. bepaalt dat World of Bookings B.V. en de heer [xxx] gedurende vier maanden na dagtekening van dit besluit de last kunnen uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

's-Gravenhage, 11 maart 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.*