



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaarschriften van de heer E. D. (hierna: bezwaarmaker) tegen het besluit van 28 mei 2014, kenmerk 8241 / 00.017.527, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 18.000,- (sanctiebesluit), en het besluit van 28 mei 2014, kenmerk 8241 / 00.027.441, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

Zaak: 73

Kenmerk: 8241 / 00.037.115 en 8491 / 00.037.116

Openbaarmaking onder kenmerk: 8241 / 00.039.879 en 8491 / 00.039.880

Besluit op bezwaar

Inleiding

1. Bij brieven van 4 juli 2014, 6 juli 2014 en 3 augustus 2014 heeft bezwaarmaker, bezwaarschriften ingediend tegen het besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) van 28 mei 2014 tot het opleggen van een bestuurlijke boete (kenmerk 8241 / 00.017.527) en tegen het besluit tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete (kenmerk 8241 / 00.027.441).

Ontvankelijkheid

2. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het besluit en voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen zodat deze ontvankelijk zijn.

Hoorzitting

3. Bezwaarmaker is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: commissie) op 14 augustus 2014 zijn bezwaarschriften toe te lichten. Van deze gelegenheid heeft hij geen gebruik gemaakt.



Advies

4. Naar aanleiding van de bezwaarschriften heeft de commissie een advies uitgebracht aan de raad. Dit advies dat bij dit besluit is gevoegd maakt integraal onderdeel uit van dit besluit. De commissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en de besluiten van 28 mei 2014 in stand te laten.
5. Voor de motivering van deze beslissing op bezwaar wordt ten aanzien van:
 - de bezwaren met betrekking tot de overtreding verwezen naar de randnummers 18 tot en met 34 van het advies;
 - de openbaarmaking verwezen naar randnummer 35 van het advies.

Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren;
- b. stelt vast dat het advies inhoudelijk concludent is en zorgvuldig tot stand is gekomen;
- c. ziet geen reden om af te wijken van het advies voor zover dat ziet op de ingediende bezwaargronden;
- d. verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft dienovereenkomstig de bestreden besluiten en
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 30 september 2014

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

J.J.H. Suyver

Voorzitter



Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit

Advies inzake het bezwaarschrift van E. D. (hierna: bezwaarmaker) tegen het besluit van 28 mei 2014, kenmerk 8241 / 00.027.434, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 18.000,- (hierna: sanctiebesluit), en het besluit van 28 mei 2014, kenmerk 8241 / 00.027.441, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit (hierna: openbaarmakingsbesluit).

Procedureverloop

1. Uit de stukken is de adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Naar aanleiding van een mededeling van de gemeente Deventer en een melding bij Meld Misdaad Anoniem hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit op 2 november 2012 een onaangekondigd bezoek gebracht aan de stichting Bil-Kazan, Rielerweg 84, te Deventer. Bil-Kazan is Turks voor "weet en win" of "gok en win".
3. De gemeente Deventer had eerder, op 23 maart 2012 opgetreden tegen gokactiviteiten zonder vergunning in het pand van de stichting Bil-Kazan.
4. Bij hun bezoek op 2 november 2012 troffen toezichthouders van de Kansspelautoriteit diverse computers en monitoren aan die gebruikt werden voor weddenschappen. Daarnaast werden ook onder andere printers, wedboekjes en wedtickets aangetroffen.
5. Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat de activiteiten vanuit de locatie van de stichting voornamelijk bestonden uit het aanbieden van sportweddenschappen. De stichting faciliteerde de weddenschappen voor een onbekende derde. Deze derde gaf de stichting daarvoor een vast bedrag per maand. Ook was er een contract afgesloten met My Best Odds Sportwetten GmbH uit Oostenrijk.
6. Het bestuur van de (per 1 januari 2013 opgeheven) stichting Bil-Kazan werd gevormd door de heren G. (voorzitter) en K. (penningmeester), maar uit de afgelegde verklaringen kwam naar voren dat zij nauwelijks bemoeienissen hadden met de activiteiten van de stichting. Feitelijk werd alles georganiseerd door bezwaarmaker, die formeel slechts vrijwilliger en woordvoerder van de stichting was.
7. Stichting Bil-Kazan noch bezwaarmaker beschikte over een vergunning om kansspelen aan te bieden. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) heeft daarom bezwaarmaker een boete opgelegd van € 18.000,-. Tevens is besloten om het besluit openbaar te maken.
8. Bij brieven van 4 juli 2014, 6 juli 2014 en 3 augustus 2014 heeft bezwaarmaker bezwaar gemaakt tegen beide besluiten. Hij heeft tevens laten weten er geen prijs op te stellen om mondeling gehoord te worden.

9. In bezwaar heeft bezwaarmaker het volgende aangevoerd ten aanzien van het sanctiebesluit.
- a) Bezwaarmaker maakt deel uit van een groep personen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor hetgeen binnen de stichting gebeurde. Het besluit ziet ten onrechte alleen op hem.
 - b) De raad heeft ten onrechte verklaringen van derden gebruikt die niet betrouwbaar zijn. De raad heeft zich niet verdiept in de sociale en culturele achtergronden van de doelgroep van de stichting.
 - c) De aanbieders van weddenschappen waarbij bij de stichting kon worden gegokt, zijn legaal in Duitsland. Zij mogen op grond van Europees recht ook in Nederland weddenschappen aanbieden.
 - d) De Kansspelautoriteit stelt ten onrechte dat zij de belangen van consumenten beoogt te beschermen. Grote loterijen sporen gokkers intensief aan om zoveel mogelijk aan hen te kunnen verdienen zonder dat de Kansspelautoriteit ingrijpt. Door dat beleid blijven mensen thuis op internet gokken.
10. Bezwaarmaker heeft het volgende aangevoerd ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit.
- e) Het besluit mag niet openbaar gemaakt worden en alle openbaarmakingen waarin bezwaarmaker wordt genoemd dienen ongedaan gemaakt te worden.

Juridisch kader

11. De raad is op grond van artikel 33b van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) belast met de bestuurlijke handhaving van de Wok. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 1 van de Wok. De maximaal op te leggen boete bedroeg in 2012 € 780.000,- of – indien dit meer is – 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
12. Artikel 5:1 van de Algemene wet bestuursrecht luidt:
- a. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
 - b. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
 - c. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Artikel 5:1, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.
13. Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is het behoudens het in Titel Va van de Wok bepaalde, verboden 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 de Wok vergunning is verleend.

14. Op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) verschaft een bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
15. In artikel 10 van de Wob is een aantal uitzonderingen opgenomen. Persoonsgegevens worden bijvoorbeeld niet openbaar gemaakt. Daarnaast kan het verstrekken van informatie bijvoorbeeld achterwege blijven voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige benadeling van bij de aangelegenheid betrokken (rechts)personen.
16. In de uitspraak van 10 november 2010, LJN BO3468, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat het past om in het kader van de toezichthoudende taak boetebesluiten te publiceren, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak.

Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van bezwaarmaker

17. De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend en voldoen ook overigens aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

Ten aanzien van het sanctiebesluit

18. Ad a).
Uit het dossier komt duidelijk naar voren dat bezwaarmaker degene was die het aanbod van kansspelen initieerde en organiseerde.
19. Dat blijkt bijvoorbeeld uit zijn verklaring van 2 november 2012 waarin hij stelt "oprichter, donateur, huurder en woordvoerder" te zijn van de stichting.
20. Op 9 januari 2013 verklaarde hij onder andere dat
 - hij de huurder was en dat hij de huur betaalde aan de pandeigenaar; hij "deze mensen" geregeld had, waarmee hij kennelijk de penningmeester en waarschijnlijk de voorzitter bedoelde;
 - hij had geprobeerd om een rekening te laten openen voor de stichting maar dat de penningmeester en de voorzitter een BKR-registratie hadden;
 - hij wel alles deed, maar er verder geen baat bij had;
 - hij contact had opgenomen met Best-Odds,
 - zij uit Oostenrijk kwamen en
 - zij bij hem gekomen waren en hij dit met hen had afgesproken;
 - een vertegenwoordiger van dat bedrijf een keer in de zoveel tijd langs kwam en hem dan belde dat hij in de buurt is waarna ze een afspraak maakten bij de Rielerweg en
 - hij de sportwedenschappen ook anders had kunnen aanpakken, zodat er niet om geld gespeeld kon worden.Eveneens op 9 januari 2013 overlegde bezwaarmaker een huurovereenkomst voor het pand aan de Rielerweg 84 te Deventer, getekend door de verhuurder, de heer B. J. en bezwaarmaker, in de overeenkomst aangeduid als huurder.

21. Nadat hij op 9 januari 2013 zijn verklaring had afgelegd verklaarde hij alsnog: "Ja, als dat zo is, ... Kijk ... Als ik heel eerlijk ben, dan 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."
22. Uit dit alles volgt dat bezwaarmaker feitelijk de dienst uitmaakte binnen de stichting en ook dat hij de facto de weddenschappen organiseerde vanuit de locatie van de stichting.
23. Dit wordt bevestigd door verklaringen van diverse getuigen. De heer Ç. verklaarde op 18 januari 2013 dat bezwaarmaker hem had gevraagd te helpen bij de registratie van de sportweddenschappen. Op de vraag wie er bepaalt wie de werkzaamheden die dag uitvoert, antwoordde hij: "[bezwaarmaker] regelt alles. Hij benadert de mensen die dan aanwezig moeten zijn." Gevraagd naar de bestemming van het geld, antwoordde hij onder andere: "[bezwaarmaker] komt het geld ophalen, hij brengt het waarschijnlijk naar Duitsland. ... Al het geld wat wij 's avonds uit deze apparaten halen en tellen gaat naar [bezwaarmaker]. ..." Over de 'kundenkarte' en de contacten verklaarde hij: "Met de 'kundenkarte' kan je op internet spelen. [Bezwaarmaker] heeft een code van het bedrijf en die zet hij op de 'kundenkarte'. Met deze kaart kan je overal op internet spelen. [Bezwaarmaker] heeft een contract met het bedrijf. De mensen spelen op zijn account. Ik weet niets van contracten af." Daarnaast verklaarde hij het volgende: "Wij geven de betalingen door aan [bezwaarmaker]. Hij declareert de gewonnen bedragen bij het bedrijf in Duitsland. [Bezwaarmaker] betaald de gewonnen bedragen uit aan de winnaars. ... [Bezwaarmaker] betaald eigenlijk alles uit." Tot slot verklaarde hij dat [bezwaarmaker] de oprichter van de "vereniging" was.
24. De verhuurder, de heer B. J., verklaarde op 18 januari 2013 het volgende: "[Bezwaarmaker] heeft het huurcontract afgesloten en heeft ook altijd de huur betaald. [Bezwaarmaker] is ook mijn aanspreekpunt. Ik heb maar één huurovereenkomst met [bezwaarmaker] afgesloten. In de betalingen noem ik G. maar ik heb het geld elke keer van [bezwaarmaker] ontvangen. Ik heb iedere keer zaken gedaan met [bezwaarmaker]. Met hem heb ik alles afgesproken."
25. Penningmeester K. verklaarde op 5 februari 2013 dat bezwaarmaker hem gevraagd had om te komen helpen en of hij penningmeester wilde worden. Over zijn rol als penningmeester verklaarde hij: "U zegt mij dat ik als penningmeester moet boekhouden, het geld beheren en de administratie moet bijhouden. Ik kan u vertellen dat ik dat niet deed. Dat alles deed [bezwaarmaker]."
26. Over de opheffing van de stichting verklaarde hij: "[Bezwaarmaker] is 3 à 4 weken geleden naar mij geweest met een formulier van de kamer van koophandel. Dit formulier moest ik ondertekenen. De stichting zou worden uitgeschreven. ... [Bezwaarmaker] zou alles verder regelen."

27. Op de vraag hoe de donaties werden geregistreerd antwoordde hij: "Alles werd door [bezwaarmaker] geregeld." Gevraagd naar de financiële zaken van de stichting verklaarde hij: "Dat weet alleen maar [bezwaarmaker]. Ik denk dat dit uit de donaties betaald werd. Dit deed ook [bezwaarmaker]. Ik had eigenlijk geen functie daar." Op de vraag van wie de apparatuur was, antwoordde hij: "Dat weet ik ook niet. Ik kwam daar als een klant. Alles stond er al. [Bezwaarmaker] weet alles." Gevraagd naar het besluit om de stichting op te heffen antwoordde hij: "Dat weet ik niet. Ik heb achteraf gehoord dat het vanwege het gokken is maar dat weet ik niet zeker. Dat heeft [bezwaarmaker] beslist." Voorts verklaarde hij dat bezwaarmaker het geld dat afkomstig was van de weddenschappen verzamelde. Tot slot verklaarde hij: "Ik zeg u [bezwaarmaker] was goed voor mij en hij zorgde voor mij. Ik wilde alleen wat terug doen."
28. Eveneens op 5 februari werd de heer M. G., de voorzitter van de stichting, gehoord. Hij verklaarde onder andere: "Ik weet ook helemaal niets van de lotto. U moet hiervoor bij [bezwaarmaker] zijn." Op de vraag of hij betrokken was bij de beslissing om de lotto aan te bieden, antwoordde hij: "Nee, ik ben niet betrokken bij deze beslissing. Dan moet u bij [bezwaarmaker] zijn." Gevraagd naar de bestemming van het geld dat afkomstig was van de weddenschappen, verklaarde hij: "U moet daar bij [bezwaarmaker] zijn, die weet daarvan. Volgens mij heeft hij dat geregeld."
29. Op 14 maart 2013 verklaarde bezwaarmaker dat hij de stichting had gerund. Hij stelde tevens bij zijn eerdere verklaring te blijven dat hij oprichter, donateur en woordvoerder van de stichting was en dat hij het pand huurde. Bezwaarmaker werd voorgelegd dat de heren Ç., K. en hijzelf eerder hadden verklaard dat hij degene was die de administratie voerde. Bezwaarmaker antwoordde daarop: "Ja, dat klopt." Ook bevestigde hij de gang van zaken rond de uitbetalingen van de weddenschappen, zoals Ç. en K. reeds hadden verklaard. Hij bleef desgevraagd ook bij zijn verklaring van 9 januari 2013 dat hij alles had geregeld en dat de voorzitter en de penningmeester eigenlijk niets deden. Bovendien verklaarde hij: "Ik heb hun 3 [noot: K., Ç. en P.] geleerd hoe dit moest." Daarnaast bevestigde hij de verklaring van K. dat K. nagenoeg niets wist, maar dat bezwaarmaker alles wist en alles regelde. Bezwaarmaker verklaarde eveneens dat de verklaring van Ç. juist was.
30. Voorts heeft bezwaarmaker op 29 november 2012 schriftelijk verklaard dat de aangetroffen scanners, kaartlezers en ticketprinter, die gebruikt werden voor de weddenschappen, zijn eigendom waren.
31. Uit de verklaringen volgt dat er geen sprake was van een normaal functionerend bestuur. De verklaringen van alle betrokkenen, inclusief die van bezwaarmaker, wijzen erop dat bezwaarmaker de touwtjes in handen had van de organisatie van de weddenschappen. Bovendien had hij de facto een leidende rol binnen de stichting. De formele bestuurders hadden niet of nauwelijks daadwerkelijke inbreng in het reilen en zeilen van de stichting en in de organisatie van de weddenschappen. Uit niets blijkt dat zij een invloed hadden op de stichting of de weddenschappen die maar ook enigszins vergelijkbaar was met de invloed van bezwaarmaker.

32. Ad b)

Het is niet gebleken dat de verklaringen onbetrouwbaar zijn. Zij zijn immers consistent met elkaar en ook met de verklaringen van bezwaarmaker. Bovendien zijn zij ook niet anderszins ongeloofwaardig. Bezwaarmaker heeft voorts niet nader geduid wat er precies onwaar was. Evenmin blijft onduidelijk dat de sociale en culturele achtergronden van betrokkenen, voor zover die al relevant zijn, invloed hebben op het waarheidsgehalte van de verklaringen.

33. Ad c)

Kansspelen vallen niet onder het vrij verkeer van diensten. Volgens vaste jurisprudentie hoeft een lidstaat een aanbieder die in een andere lidstaat over een vergunning beschikt, niet te dulden. De vergunning van een andere lidstaat kan immers niet worden beschouwd als een voldoende waarborg dat de nationale consumenten worden beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit. Zie bijvoorbeeld de uitspraak in de zaak Liga Portuguesa (C-4207, randnummers 69 en 70).

34. Ad d)

Het Nederlandse kansspelbeleid strekt ertoe om de goklust in te dammen en voor zover die blijft bestaan, te kanaliseren naar legale kansspelen. Om die kanalisatie in goede banen te leiden, is het noodzakelijk dat er reclame wordt gemaakt voor legale aanbieders. Spelers moeten immers in staat zijn de legale aanbieders te vinden en zij moeten het ook een aantrekkelijk alternatief vinden boven illegale aanbieders. Dat er desondanks nog steeds wordt gespeeld bij illegale aanbieders, maakt niet dat het beleid niet deugt. Ten slotte wordt opgemerkt dat het online aanbieden van kansspelen waarschijnlijk wordt gelegaliseerd. Dat geldt overigens niet voor het aanbieden van kansspelen in speelhuizen, als dat aan de Rielierweg te Deventer

Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit

35. Ad e)

Het beleid van de Kansspelautoriteit is om actief voorlichting te geven over de taakuitvoering. Het openbaar maken van sanctiebesluiten maakt daar onderdeel van uit. Dit vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen zonder vergunning en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt de Kansspelautoriteit met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Overeenkomstig deze beleidslijn is ook in de onderhavige zaak terecht besloten tot openbaarmaking van de bestuurlijke boete. Bovendien worden persoonsgegevens zoals de namen van de betrokkenen, waaronder bezwaarmaker, niet openbaar gemaakt.

OPENBAAR

ons kenmerk
8241 / 00.039.879
8491 / 00.039.880

datum
18 september 2014

Conclusie

36. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie de bezwaren ongegrond te verklaren.

Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 18 september 2014, door de adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. J.M.E. Feije (voorzitter) en de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors.

Namens de adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit
de voorzitter,

w.g.

mr. J.M.E. Feije