



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de Kansspelen

Zaak: 188

Kenmerk: 8757 / 00.043.912

Openbaarmaking onder kenmerk: 8757 / 00.046.296

Besluit

Samenvatting

Eetcafé De Gouw

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.

Het reguleren van een passend legaal aanbod is erop gericht illegale praktijken en criminaliteit in de branche tegen te gaan. Wie wil deelnemen aan een kansspel moet dat kunnen doen in een betrouwbare omgeving. Daarin past het tegengaan van kansspelen zonder vergunning en het aanbieden van speelmogelijkheden op niet toegelaten speelautomaten.

In Eetcafé De Gouw is in de periode van 23 januari 2014 tot en met 9 februari 2014 de gelegenheid geboden tot het gokken op sportwedstrijden op een computer, een zogenaamde gokzuil, die niet was voorzien van een voorgeschreven merkteken van toelating. Er is aan de eigenaar van Eetcafé De Gouw een boete opgelegd van € 7.500,- voor het overtreden van de Wet op de Kansspelen.



Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| Samenvatting | 1 |
| 1 Inleiding | 3 |
| 2 Onderzoek Eetcafé De Gouw | 4 |
| 2.1 Aanleiding voor het onderzoek | 4 |
| 2.2 De betrokkene bij het eetcafé | 4 |
| 3 Rapport | 4 |
| 4 Zienswijze | 5 |
| 5 Feitelijk kader | 6 |
| 5.1 Controle en onderzoek | 6 |
| 5.2 Verklaringen | 8 |
| 5.3 Beoordeling | 9 |
| 5.4 Samenvattend | 13 |
| 6 Juridische beoordeling | 14 |
| 6.1 De wettelijke bepalingen | 14 |
| 6.2 De toelating van speelautomaten en merktekens | 15 |
| 6.3 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit | 16 |
| 6.4 Speelautomaat zonder merkteken | 17 |
| 6.5 Conclusie | 17 |
| 7 Overtreders | 17 |
| 8 Bestuurlijke boete | 17 |
| 8.1 Algemeen | 17 |
| 8.2 Verwijtbaarheid | 18 |
| 8.3 Ernst en duur van de overtreding | 18 |
| 8.4 Boetevaststelling | 19 |
| 8.5 Boete verhogende of boete verlagende omstandigheden | 19 |
| 8.6 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 een verbod opgenomen op het aanwezig hebben van niet toegelaten speelautomaten op voor het publiek toegankelijke plaatsen.
2. Een van de kerntaken van de Kansspelautoriteit is het reguleren van een passend legaal aanbod en het tegengaan van illegale praktijken en criminaliteit in de branche. Het handhaven van illegaliteit binnen het kansspeldomein is van belang om consumenten en aanbieders een betrouwbare spelomgeving te bieden.
3. De Kansspelautoriteit is een toezichthouder en doet gericht onderzoek binnen de kansspelenbranche. De Kansspelautoriteit heeft het toezicht op gokzuilen en gelijksoortige apparatuur waarmee illegale weddenschappen op sportwedstrijden worden afgesloten tot prioriteit benoemd.¹
4. Onder deze kerntaak verstaat de Kansspelautoriteit ook het uitsluitend op de markt toelaten van speelautomaten die controleerbaar voldoen aan eisen ten aanzien van (technische) betrouwbaarheid waarbij spelers niet kunnen worden benadeeld en illegale praktijken en criminaliteit worden tegengegaan.
5. Het is de Kansspelautoriteit meermaals gebleken dat in diverse gelegenheden de mogelijkheid wordt geboden om te gokken op sportwedstrijden via zogenaamde gokzuilen. Dit zijn op internet aangesloten computers, die speciaal zijn ingericht en ingesteld om te kunnen wedden op sportwedstrijden en vaak voorzien van randapparatuur zoals een ticketprinter.
6. Dergelijke automaten zijn niet toegelaten tot de Nederlandse markt aangezien de (technische) betrouwbaarheid van de gebruikte apparatuur en de software niet kan worden gecontroleerd. Bovendien kan niet met zekerheid worden gesteld of aandacht wordt besteed aan het voorkomen van onmatig spelen, gokverslaving en/of het spelen door minderjarigen. Ook is er geen fiscale en financiële verantwoording over inkomsten en uitgaven.

¹ Jaarverslag van de Kansspelautoriteit 2013, pagina 21, te raadplegen via de website www.kansspelautoriteit.nl.



2 Onderzoek Eetcafé De Gouw

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

7. Op 11 februari 2014 hebben inspecteurs van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) een controle uitgevoerd bij Eetcafé De Gouw, gevestigd aan de Ds. Martin Luther Kingweg 157, 1503 KW te Zaandam (hierna: eetcafé). De reden van de controle was om te bezien of bedrijf 1 de exploitatie van speelautomaten in het eetcafé had gestaakt, vanwege de intrekking van haar vergunning door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad) op 10 juni 2013.
8. Tijdens de controle troffen de inspecteurs twee kansspelautomaten en één computermeubel met een beeldscherm, toetsenbord en muis aan. Op het beeldscherm werd het spel 'Locomotion' getoond. Vanwege deze constatering is overgegaan tot het instellen van een onderzoek naar dit computermeubel. Het onderzoek is weergegeven in hoofdstuk 5 van dit besluit.

2.2 De betrokkene bij het eetcafé

9. Op 4 maart 2014 is een uittreksel uit het handelsregister met betrekking tot Eetcafé De Gouw opgevraagd.² Het betreft een eenmanszaak waarvan [persoon 1], (hierna: betrokkene) vanaf 10 april 2006 de eigenaar is. Dit betekent dat betrokkene in ieder geval aansprakelijk kan worden gehouden, voor handelingen van deze onderneming die gedurende deze periode zijn verricht.

3 Rapport

10. Naar aanleiding van het op 11 februari 2014 aangetroffen computermeubel is overgegaan tot het opstellen van een rapport zoals bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
11. Het rapport is op 14 oktober 2014 aan betrokkene toegezonden. In het rapport wordt geconstateerd dat betrokkene heeft gehandeld in strijd met artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok door een speelautomaat aanwezig te hebben op een plaats of inrichting als bedoeld in artikel 30b, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok (een voor het publiek toegankelijke plaats) die niet overeenstemt met een door de Ksa toegelaten model en voorzien van een merkteken als bedoeld in artikel 30r, eerste lid, van de Wok.

² Stuk 188/004/00.



4 Zienswijze

Zienswijze op de bevindingen

12. Bij brief van 4 november 2014 is betrokkene uitgenodigd om ter hoorzitting van 24 november 2014 zijn zienswijze te geven over het rapport. Betrokkene is op de hoorzitting verschenen. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 2 december 2014 aan betrokkene is toegezonden.³ Betrokkene heeft hierover geen op- of aanmerkingen kenbaar gemaakt.
13. Ter hoorzitting is door betrokkene aangevoerd dat:
- a. betrokkene niet op de hoogte was dat de vergunningen van de twee kansspelautomaten waren verlopen;
 - b. toestemming is gegeven om de gokzuil mee te nemen voor onderzoek;
 - c. de gokzuil een half jaar in het eetcafé heeft gestaan;
 - d. betrokkene vanwege een ongeluk in een rolstoel zat en daarom niet aanwezig was toen de gokzuil in het eetcafé werd geplaatst;
 - e. betrokkene op de hoogte was dat de gokzuil in het eetcafé werd geplaatst;
 - f. betrokkene aan de eigenaar van de gokzuil heeft gevraagd of de gokzuil legaal was en als antwoord kreeg dat de gokzuil binnenkort legaal zou worden;
 - g. betrokkene om papieren heeft gevraagd waaruit de legaliteit van de gokzuil zou moeten blijken, maar dat betrokkene deze papieren nooit heeft ontvangen;
 - h. de muis op het scherm van de gokzuil automatisch bewoog waardoor betrokkene wist dat de gokzuil illegaal was;
 - i. de gokzuil al die tijd heeft aangestaan, omdat er ook spelletjes op stonden waarbij niet kon worden gegokt;
 - j. er geen geld op de gokzuil kon worden ingezet omdat de geldinvoer van binnen was afgesloten;
 - k. betrokkene niet over een sleutel beschikte en daardoor geen uitbetalingen kon verrichten;
 - l. de gokzuil geen bonnetjes kon uitdraaien en dat de inspecteurs ook geen bonnetjes hebben aangetroffen;
 - m. de € 8230,- aan inzetten waarschijnlijk vanaf een andere computer zijn ingezet. Betrokkene heeft namelijk gezien dat de muis van de gokzuil automatisch kon bewegen;
 - n. betrokkene nooit geld heeft ontvangen voor het exploiteren van de gokzuil en bovendien geen reden had om een illegale gokzuil aan te bieden. Volgens betrokkene stonden twee rendabele kansspelautomaten in het eetcafé en

³ Stuk: 8757/00.041.431.



prefereerde betrokkene dat zijn gasten op deze kansspelautomaten in plaats van op de gokzuil zouden spelen;

- o. betrokkene 24 jaar werkzaam is in de horeca en zich nooit met illegale praktijken heeft bezig gehouden;
- p. het eetcafé inmiddels is verkocht en betrokkene door het ongeluk nu noodgedwongen thuis zit.

Beoordeling van de zienswijze

- 14. De raad zal op de geëigende plaats in het onderhavige besluit ingaan op de zienswijzen.

5 Feitelijk kader

5.1 Controle en onderzoek

- 15. Het eetcafé is gevestigd in het pand aan de Ds. Martin Luther Kingweg 157 te Zaandam (hierna: het pand). Het uittreksel uit het handelsregister toont aan dat de activiteiten van het eetcafé bestaan uit 'SBI-code: 56101 Restaurants Eetcafé'.⁴
- 16. Op 11 februari 2014 omstreeks 14:35 uur hebben inspecteurs van de Ksa een controle bij het eetcafé uitgevoerd (hierna: de controle) en geconstateerd dat het pand was verdeeld in een café en een snackbar. Het pand was op het moment van controle geopend en voor het publiek toegankelijk. Ook was op dat moment een medewerkster, [persoon 2] in het pand aanwezig. Zij stond op dat moment achter de bar van het eetcafé en heeft betrokkene gebeld, die 10 minuten daarna ter plaatse kwam.⁵
- 17. Tijdens de controle is geconstateerd dat in het eetcafé twee kansspelautomaten aanwezig waren.⁶ Hiervan was de exploitatievergunning verlopen.⁷
- 18. Verder is geconstateerd dat in het eetcafé een 'computermeubel', voorzien van een eenheid voor muntinworp en biljetinname stond opgesteld. Op het beeldscherm werd het spel 'Locomotion' getoond. Vanwege deze constatering is overgegaan tot het instellen van een onderzoek naar dit computermeubel.⁸

⁴ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/004/00.

⁵ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/001/00, punt 7.

⁶ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/001/00, punt 7.

⁷ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/001/03.

⁸ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/001/00, punt 7.



19. Uit dit onderzoek blijkt dat het computermeubel was voorzien van een beeldscherm, een Duits toetsenbord, een computermuis, een ticketprinter, een eenheid voor muntinname en een eenheid voor biljetinname. Daarnaast was het computermeubel niet voorzien van een merkteken, zoals bedoeld in artikel 30r, lid 1 van de Wok.
20. Het spel 'Locomotion' beschikte over een keuzemenu. Eén van de opties was de knop 'administration'.⁹ Wanneer hierop werd geklikt, werd gevraagd om een wachtwoord. Betrokkene heeft aangegeven dat het wachtwoord de cijfers '1 tot 8' was.¹⁰
21. Na het invoeren van deze code werd het programma XLive+ zichtbaar.¹¹ Dit programma vertegenwoordigt, volgens de inspecteur van de Ksa, het meest uitgebreide en duurzame live wedden aanbod in de industrie.¹² Wanneer op Xlive+ werd geklikt ontstonden meerdere tabbladen waarop verschillende sporten werden getoond. In het onderzoek is het volgende geconstateerd:¹³ *'Vervolgens heb ik op Xlive+ geklikt, waarna er op het beeldscherm meerdere tabbladen werden getoond, waarop verschillende sporten werden afgebeeld. Ik zag dat het tabblad voetbal actief was. Ik zag dat er wedstrijden werden getoond van "U20 Premier League Scotland" en "Klub - Freundschaftspiele". Ik zag dat achter die voetbalwedstrijden diverse zogenaamde quoteringen stonden met de mogelijkheid deze te selecteren. Ik zag onderin het beeldscherm een datum en tijdstip, "11.02.2014 14:52:54" met daaronder de volgende tekst "ID 12388-Version 4.5.6.1". Ik zag dat deze datum en tijdstip overeenkwamen met de daadwerkelijk datum en tijd.'*
22. Bij het opnieuw opstarten van de computer, werd zonder externe handelingen doorgestart naar het programma Xlive+.
23. De inspecteur van de Ksa constateerde uit zijn bevindingen dat het computermeubel aan te merken was als een speelautomaat in de zin van artikel 30, sub a, van de Wok en heeft het computermeubel vervolgens omschreven als 'gokzuil'.¹⁴
24. De harde schijf van de gokzuil is meegenomen naar het kantoor van de Ksa voor nader onderzoek. Hieruit is gebleken dat in de periode van 23 januari 2014 tot en met 9 februari 2014 de computer iedere dag, behalve de maandagen is opgestart en afgesloten.¹⁵ Ook is uit de logbestanden gebleken dat in die periode 531 keer

⁹ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002/01.

¹⁰ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/001/02.

¹¹ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002/02.

¹² Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, voetnoot 1.

¹³ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, punt 4.

¹⁴ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, punt 4.

¹⁵ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, punt 6.



een inleg is gedaan met een totaal van € 8230,- en 4 keer een uitbetaling is gedaan met een totaal van € 1216,55.¹⁶

25. Uit het onderzoek is gebleken dat de gokzuil niet was voorzien van een merkteken, zoals bedoeld in artikel 30r, eerste lid, van de Wok.¹⁷
26. Uit het onderzoek en het screenshot met quoteringen,¹⁸ blijkt volgens de raad dat op de gokzuil sportwedenschappen konden worden afgesloten.

5.2 Verklaringen

27. Betrokkene is op 14 februari 2014 gehoord en in de verklaring is het onder andere volgende opgenomen: *'[...] Wat wilt u op voorhand verklaren? Ongeveer een maand geleden kwamen een Duitser en een Nederlander bij mij in de zaak. Ik was er toen niet in verband met een ongeval waarmee ik 2 gekneusde ribben en 1 gebroken rib heb opgelopen. Mijn vrouw was toen in de onderneming en heeft de gokzuil laten plaatsen. Toen ik in de onderneming kwam en de gokzuil op internet aansloot zag ik dat de muis bewoog zonder dat wij iets deden. Ik heb toen direct de internetstekker eruit gehaald. Toen ik dat later nog een keer deed gebeurde hetzelfde. Ik vertrouwde het allemaal niet en wilde van de Duitser en Nederlander de zekerheid hebben dat alles legaal was. Hiervoor had ik donderdag 13 februari 2014 een afspraak met hun. Nadat u bij mij in de onderneming bent geweest heb ik contact met hun gehad en ze verzekerde nogmaals dat het legaal was en dat ik me geen zorgen moest maken. Ze zijn de afgesproken donderdag niet meer gekomen. U vraagt mij vanaf welke datum de gokzuil in mijn onderneming stond, ik meen mij te herinneren dat dit 23 januari 2014 is geweest. U vraagt mij wie de Duitser en de Nederlander zijn, ik kan u vertellen dat ik heb gehoord dat de Duitser [Persoon 3] is genaamd maar dat weet ik niet zeker. De Nederlander heet [Persoon 4]. Zij hebben de volgende telefoonnummer waarop ik ze kan bereiken, dat is [xxx]. In verband met het overlijden van een zoon van een vriend van mij heb ik nu geen tijd, maar ik ben bereid om op een later tijdstip een uitgebreide verklaring af te leggen.'* *'Bent u het eens met de uitkomst van het door de Kansspelautoriteit uitgevoerde onderzoek dat op de Ds. Martin Luther Kingweg 157 sportwedenschappen werden aangeboden? Ja dat klopt. Nadat overtreder de verklaring had doorgelezen verklaarde hij hierbij te volharden. [...]'* Deze verklaring is vervolgens door betrokkene ondertekend.¹⁹
28. Op 6 maart 2014 is betrokkene opnieuw gehoord en is in de verklaring onder andere het volgende opgenomen: *'[...]De man, de Nederlander, is gekomen, ik was*

¹⁶ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, punt 6.

¹⁷ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/001, punt 7 en 188/002, punt 4.

¹⁸ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002/03.

¹⁹ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/003/00.



er niet. Iemand in de zaak heeft verteld dat er door de politie controle is geweest en de binnenkant van de kast heeft meegenomen. De man liep naar buiten en heeft daar staan bellen voor de deur. Na dat telefoon gesprek is hij direct verdwenen en heb hem daarna niet meer gezien of gehoord. De kast staat nog binnen in de zaak en ik weet niet wat ik daar mee moet doen. De binnenkant, dat wat u had meegenomen en weer aan mij terug had gegeven heb ik nog in de auto liggen. Er staat niets op papier wat lijkt op een overeenkomst. [...]'. Deze verklaring is vervolgens door betrokkene ondertekend.²⁰

5.3 Beoordeling

Zienswijze:

29. Betrokkene heeft aangegeven dat hij er niet van op de hoogte was dat de vergunningen van de twee kansspelautomaten waren verlopen.

Beoordeling:

30. Omdat het rapport zich richt op het computermeubel en niet op de twee kansspelautomaten, zullen deze kansspelautomaten niet inhoudelijk in dit besluit worden betrokken.

Zienswijze:

31. Betrokkene heeft aangegeven dat de gokzuil een half jaar in het eetcafé heeft gestaan.

Beoordeling:

32. Op 14 februari 2014 heeft betrokkene verklaard dat de gokzuil op 23 januari 2014 in het eetcafé is geplaatst.²¹ Tijdens de controle op 11 februari 2014 was de gokzuil in het eetcafé aanwezig. Uit het onderzoek naar de logbestanden blijkt dat de aangetroffen gokzuil in de periode van 23 januari 2014 tot en met 9 februari 2014, op twee dagen na, iedere dag operationeel is geweest.²² In zijn zienswijze geeft betrokkene een langere periode aan. Het is echter niet precies duidelijk om welke periode het gaat. Volgens de raad staat vast dat de gokzuil in ieder geval in de periode van 23 januari 2014 tot en met 11 februari 2014 in het eetcafé aanwezig was en in die periode operationeel is geweest.

Zienswijze:

33. Betrokkene heeft aangegeven dat hij vanwege een ongeluk in een rolstoel zat en daarom niet aanwezig was toen de gokzuil in het eetcafé werd geplaatst, wel was betrokkene op de hoogte dat de gokzuil in het eetcafé werd geplaatst.

Beoordeling:

²⁰ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/003/00.

²¹ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/003/00.

²² Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002 onder 6.



34. Het enkele feit dat betrokkene niet aanwezig zou zijn toen de gokzuil in zijn eetcafé werd geplaatst, doet niets af aan de aansprakelijkheid van betrokkene. Bovendien blijkt dat betrokkene op de hoogte was van de gang van zaken.

Zienswijze:

35. Betrokkene heeft aangegeven dat hij aan de eigenaar van de gokzuil heeft gevraagd of de gokzuil legaal was. Hierop kreeg betrokkene het antwoord dat de gokzuil binnenkort legaal zou worden. Betrokkene heeft om papieren gevraagd waaruit de legaliteit van de gokzuil zou moeten blijken, maar heeft deze papieren nooit ontvangen. Ook heeft betrokkene aangegeven dat de muis op het scherm van de gokzuil automatisch bewoog waardoor betrokkene wist dat de gokzuil illegaal was.

Beoordeling:

36. Uit de zienswijze blijkt dat betrokkene eerst vermoedde en later wist dat de gokzuil illegaal was. De raad is van oordeel dat betrokkene op de hoogte hoorde te zijn van de Nederlandse wetgeving en in het bijzonder de Wok. Ook is gebleken dat betrokkene wist, althans vermoedde, dat de gokzuil illegaal was.

Zienswijze:

37. Betrokkene heeft aangegeven dat de gokzuil al die tijd heeft aangestaan, omdat er ook spelletjes op stonden waarbij niet kon worden gegokt.

Beoordeling:

38. Uit het onderzoek is gebleken dat onder andere het spel 'Locomotion' op de gokzuil was geïnstalleerd en dat via dit spel onder de keuzeknop 'administration', met een (simpel) wachtwoord, het spel Xlive+ kon worden gespeeld. Ook blijkt dat wanneer de computer opnieuw werd opgestart, zonder externe handelingen het programma Xlive+ werd opgestart. Met dit spel konden vanaf de gokzuil weddenschappen worden afgesloten.²³ Uit het onderzoek blijkt dat de gokzuil vrijwel iedere dag is opgestart en aan het einde van de dag is afgesloten.²⁴ Bovendien blijkt dat er daadwerkelijk inleggen en uitbetalingen via de gokzuil zijn verricht.²⁵ Dit bewijst dat de gokzuil voor andere activiteiten werd gebruikt dan spelletjes waarbij niet kon worden gegokt. De raad passeert deze zienswijze van betrokkene.

Zienswijze:

39. Betrokkene heeft aangegeven dat er geen geld op de gokzuil kon worden ingezet omdat de geldinvoer van binnen was afgesloten. Betrokkene beschikte, naar eigen zeggen, niet over een sleutel en kon daardoor geen uitbetalingen verrichten. Ook zou betrokkene geen bonnetjes kunnen uitdraaien en zouden de inspecteurs van de Ksa geen bonnetjes hebben aangetroffen. De € 8230,- aan inzetten zijn volgens

²³ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, punt 4.

²⁴ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, punt 6.

²⁵ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, punt 6.



betrokkene waarschijnlijk vanaf een andere computer ingezet. Betrokkene heeft, naar eigen zeggen, gezien dat de muis van de gokzuil automatisch kon bewegen.

Beoordeling:

40. Uit het onderzoek is gebleken dat de gokzuil beschikte over een eenheid voor muntinworp en een eenheid voor biljetinname.²⁶ Uit het onderzoek blijkt niet dat één of meerdere van deze invoersystemen van binnen was afgesloten. Ook heeft betrokkene niet aangetoond dat dit wel het geval was. Het al dan niet beschikken over een sleutel verklaart niet dat de geld-invoersystemen zouden zijn afgesloten. De raad passeert deze zienswijze van betrokkene.
41. Tijdens het onderzoek hebben de inspecteurs met behulp van het forensisch softwarepakket FTK 4,3 van softwarefirma Acces de data op de harde schijf van de gokzuil onderzocht. In de map C:\CBC\MIO\Log stond het logbestand van de periode 23 januari 2014 tot en met 9 februari 2014. Deze periode komt overeen met de datum die betrokkene in zijn verklaring van 14 februari 2014 heeft genoemd.
42. Over de logbestanden is in het onderzoek het volgende opgenomen: *Ik zag dat in deze logbestanden zowel de CashinTransactions als de CashOutTransactions werden geregistreerd. Tevens werden in de bestanden de volgende regels aangetroffen:*

*NoteAcceptor GetChannelValues 1 EU0005A 5
NoteAcceptor GetChannelValues 2 EU0010A 10
NoteAcceptor GetChannelValues 3 EU0020A 20
NoteAcceptor GetChannelValues 4 EU0050A 50
NoteAcceptor GetChannelValues 5 EU0100A 100*

Uit deze gegevens heb ik de CashinTransactions, oftewel de inleggen, en de CashOutTransactions, oftewel de uitbetalingen, over de periode 23-01-2014 19:23uur t/m 9-02-2014 21:23 uur kunnen berekenen. Uit deze berekening is gebleken dat er in de betreffende periode totaal 531 inleggen zijn geweest met een totaal van 8230,00 en dat er 4 uitbetalingen zijn geweest met een totaal van 1216,55. De term "NoteAcceptor" vertaald naar het Nederlands is "Biljetlezer". Uit de tekstregels blijkt dat een 5 euro biljet gelijk staat aan 5, een 10 euro biljet aan 10, een 20 euro biljet aan 20, een 50 euro biljet aan 50 en een 100 euro biljet aan 100. Hieruit blijkt dat de berekende getallen 8230,00 en 1216,55 geldbedragen zijn en er dus € 8230,00 inleg is geweest en er € 1216,55 is uitbetaald.

43. De raad is van oordeel dat het logbestand betrekking heeft op hetgeen op de gokzuil, tussen 23 januari 2014 en 9 februari 2014 heeft plaatsgevonden. Ook is de raad van oordeel dat aangetoond is dat op de gokzuil in die periode 531 keer een

²⁶ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/001.



inleg is gedaan met een totaal van € 8230,-. Ook is aangetoond dat 4 keer een uitbetaling met een totaal van € 1216,55 zou hebben moeten plaatsvinden.²⁷

44. Uit het onderzoek is gebleken dat de gokzuil was uitgerust met een ticketprinter.²⁸ Niet is gebleken dat uitgeprinte bonnetjes zijn aangetroffen. De raad acht dit niet onbegrijpelijk, aangezien eventuele uitgeprinte tickets in eerste instantie bedoeld zijn voor de spelers en niet voor betrokkene. Ook is uit het onderzoek niet gebleken dat het onmogelijk was om tickets te kunnen printen. Betrokkene heeft zijn zienswijze niet nader onderbouwd. Volgens de raad heeft betrokkene niet aannemelijk gemaakt dat op de aangetroffen ticketprinter geen tickets geprint konden worden. De raad passeert deze zienswijze.
45. Ook de verklaring van betrokkene dat vanuit een andere locatie via de gokzuil inzetten zijn gedaan en dat de muis automatisch kon bewegen, mist nadere onderbouwing. De raad acht dat niet aannemelijk. De raad passeert deze zienswijze van betrokkene.

Zienswijze:

46. Betrokkene heeft aangegeven nooit geld te hebben ontvangen voor het exploiteren van de gokzuil en dat hij bovendien geen reden had om een illegale gokzuil aan te bieden.

Beoordeling:

47. Het wel of niet ontvangen van geld voor het exploiteren van een gokzuil is geen element met betrekking tot de overtreding van de Wok waarop het rapport ziet. Volledigheidshalve merkt de raad op dat het verschil tussen de inleg en uitbetaling ruim € 7000,- bedraagt. Het is niet aannemelijk dat betrokkene een gokzuil in zijn onderneming laat installeren zonder dat daar een geldelijke vergoeding tegenover staat. De raad is van oordeel dat betrokkene zijn zienswijze niet aannemelijk heeft gemaakt. De raad passeert deze zienswijze.

Zienswijze:

48. Volgens betrokkene stonden twee rendabele kansspelautomaten in het eetcafé en prefereerde betrokkene dat zijn gasten op deze kansspelautomaten in plaats van de gokzuil zouden spelen.

Beoordeling:

49. De voorkeur van betrokkene is geen element met betrekking tot de overtreding van de Wok waarop het rapport ziet. Volledigheidshalve merkt de raad op dat zij deze zienswijze niet kan rijmen met hetgeen betrokkene eerder in zijn zienswijze naar voren heeft gebracht. Betrokkene heeft namelijk aangegeven dat de reden waarom de gokzuil aanstond was dat betrokkene spelletjes wilde aanbieden waarbij niet kon

²⁷ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002, punt 6.

²⁸ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/002 punt 4.



worden gegokt. Als betrokkene prefereerde dat zijn gasten op de twee kansspelautomaten zouden spelen, ziet de raad niet in waarom betrokkene dan wel, naast deze kansspelautomaten, gratis spelletjes zou willen aanbieden. Immers, gasten die deze gratis spelletjes gaan spelen, spelen niet op de kansspelautomaten. Betrokkene lijkt zichzelf tegen te spreken. De raad passeert deze zienswijze van betrokkene.

Zienswijze:

50. Betrokkene heeft aangegeven dat hij 24 jaar werkzaam is in de horeca en zich nooit met illegale praktijken heeft beziggehouden. Ook is, naar eigen zeggen, het eetcafé inmiddels verkocht en zit betrokkene door het ongeluk nu noodgedwongen thuis.

Beoordeling:

51. Volgens de raad is uit het onderzoek niet gebleken dat sprake zou zijn van eerdere overtredingen m.b.t. gokzuilen.
52. Verkoop van het eetcafé, na de geconstateerde overtreding in het rapport, is niet relevant voor het besluit. Relevant is of betrokkene, ten tijde van de geconstateerde overtreding in het rapport, eigenaar van het eetcafé was. Uit het onderzoek is gebleken dat betrokkene, in ieder geval in de periode van 10 april 2006 tot en met 4 maart 2014 het eetcafé in eigendom had.²⁹ De raad passeert deze zienswijze van betrokkene.

5.4 Samenvattend

53. Samenvattend kan worden gesteld dat:

- het eetcafé in de periode van 23 januari 2014 tot en met 11 februari 2014, met uitzonderingen van maandagen, voor publiek toegankelijk was;
- betrokkene in die periode het eetcafé in eigendom had;
- in het eetcafé ten minste in de periode tussen 23 januari 2014 en 11 februari 2014 een gokzuil stond opgesteld;
- op de gokzuil kon worden gewed op sportwedstrijden;
- op de gokzuil, in de periode van 23 januari 2014 tot en met 9 februari 2014, dagelijks met uitzondering van de maandagen, 531 keer een inleg is gedaan met een totaal van € 8230,- en 4 keer een uitbetaling heeft plaatsgevonden met een totaal van € 1216,55;
- de gokzuil niet overeenstemt met een door de raad toegelaten model en niet is voorzien van een merkteken zoals bedoeld in artikel 30r, eerste lid, van de Wok.

²⁹ Bestuurlijk rapport Eetcafé De Gouw dossierstuk: 188/004/00.



6 Juridische beoordeling

6.1 De wettelijke bepalingen

54. Artikel 30, onder a tot en met m c, van de Wok luidt:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. speelautomaat: een toestel, ingericht voor de beoefening van een spel, dat bestaat uit een door de speler in werking gesteld mechanisch, elektrisch of elektronisch proces, waarbij het resultaat kan leiden tot de middellijke of onmiddellijke uitkering van prijzen of premies, daaronder begrepen het recht om gratis verder te spelen;
- b. behendigheidsautomaat: een speelautomaat waarvan het spelresultaat uitsluitend kan leiden tot een verlengde speelduur of het recht op gratis spellen en het proces, ook nadat het in werking is gesteld, door de speler kan worden beïnvloed en het geheel of vrijwel geheel van zijn inzicht en behendigheid bij het gebruik van de daartoe geboden middelen afhangt of en in welke mate de speelduur verlengd of het recht op gratis spelen verkregen wordt;
- c. kansspelautomaat: een speelautomaat, die geen behendigheidsautomaat is;

Artikel 30b, eerste lid, van de Wok luidt:

Het is verboden, behoudens het in deze Titel bepaalde, zonder vergunning van de burgemeester een of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben

- a. op of aan de openbare weg;
- b. op voor het publiek toegankelijke plaatsen;
- c. in niet voor het publiek toegankelijke inrichtingen, waarvoor ingevolge artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf is vereist of waarvan de ondernemer inschrijfplichtig is bij het Bedrijfschap Horeca.

Artikel 30r, eerste lid, van de Wok luidt:

De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, stelt met betrekking tot iedere toelating van een model de merktekens vast die ingevolge die toelating op speelautomaten mogen worden aangebracht. Hij geeft tevens regels omtrent de afgifte van merktekens en afschriften van de verklaring, houdende de toelating.

Artikel 30t, eerste lid, onder c, van de Wok luidt:

Het is verboden een of meer speelautomaten, die niet overeenstemmen met het door de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, toegelaten model daarvan en die niet ten bewijze daarvan zijn voorzien van het ingevolge artikel 30r, eerste lid, met betrekking tot die toelating vastgestelde merkteken:

(...)



c. aanwezig te hebben op plaatsen of in inrichtingen als bedoeld in artikel 30b, eerste lid.

Artikel 35a van de Wok luidt:

1. De raad van bestuur kan een bestuurlijke boete opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 1, eerste lid, onder a, b en d, tweede lid, 4a, 7, 10, 13, 14, 14c, 14d, eerste lid, 20, eerste lid, 21, 25, 27, 27c, 27e, eerste lid, 27i, 27j, eerste lid, 30h, eerste lid, 30j, eerste lid, 30m, eerste lid, 30q, derde lid, 30r, derde en vierde lid, 30t, eerste, tweede en vijfde lid, 30u, eerste lid, en 30z.
2. De bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd bedraagt ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
3. De berekening van de omzet, bedoeld in het tweede lid, geschiedt op de voet van het bepaalde in artikel 377, zesde lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de netto-omzet.
4. De bestuurlijke boete komt toe aan de staat.

6.2 De toelating van speelautomaten en merktekens

55. Bij de toelating van speelautomaten is van belang dat de automaat voorzien wordt van duidelijke, niet voor misverstand vatbare en niet misleidende informatie over het spelverloop en niet beïnvloedbaar is ten nadele van de speler, zie onder meer de artikelen 9, 10 en 12 van het Speelautomatenbesluit 2000.
56. Speelautomaten die op basis van deze vereisten worden toegelaten, worden als bewijs daarvan voorzien van een merkteken. Bij speelautomaten die niet zijn toegelaten en niet voorzien zijn van zo een merkteken, is voor de speler niet gegarandeerd dat het spel eerlijk verloopt en de eventuele winsten uitbetaald worden.
57. Ingevolge de uitspraken van de Hoge Raad van 16 november 2010 en 29 maart 2011³⁰ geldt artikel 30t, eerste lid, van de Wok – en daarmee de hier geschetste achtergrond van deze bepaling – niet alleen voor fysieke speelautomaten (zoals de klassieke fruitautomaat) maar ook voor de virtuele versie van dergelijke automaten. Zie hiervoor met name de overweging van de Procureur-Generaal:
Beslissend zijn m.i. de functionaliteit van de apparatuur en de daarmee in de

³⁰ LJN ECLI:NL:HR:2010:BM3629 en conclusie Procureur-Generaal ECLI:NL:PHR:2010:BM3629, resp. ECLI:NL:HR:2011:BP3968 en conclusie Procureur-Generaal ECLI:NL:PHR:2011:BP3968.



*cafeteria geboden mogelijkheden. Zolang met de internetzuil een fruitmachine werd gesimuleerd was de internetzuil in essentie een fruitmachine, met inbegrip van de faciliteit van directe uitbetaling van gokwinsten door medewerkers van de cafeteria.*³¹

58. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden voegde hieraan toe: *Het is echter de vraag of voor de uitleg van de begrippen speelautomaat, behendigheidsautomaat en kansspelautomaat uitsluitend de fysieke kenmerken van de apparatuur bepalend zijn. Bij een dergelijke benadering is het immers betrekkelijk eenvoudig om zich aan door de wetgever in het leven geroepen verplichtingen te onttrekken door een apparaat dat in feite de bestemming heeft om gebruikt te worden als kansspelautomaat zodanige fysieke kenmerken te geven dat er ogenschijnlijk geen sprake is van een kansspelautomaat. [...] Een ruimere, meer functionele uitleg van de vermelde begrippen, waarbij mede gekeken wordt naar de functies die aan een apparaat in feite worden gegeven, ligt daarom meer voor de hand. Die benadering wordt ook ingegeven door het doel en de strekking van de WOK, de regeling van de kansspelen in Titel Va, in het bijzonder in verband met de gestelde vergunningsvereisten. In een dergelijke uitleg is de bestemming die aan een apparaat op de plaats waar het staat wordt gegeven maatgevend. Is die bestemming gericht op het (faciliteren van het) spelen van kansspelen, dan is sprake van een kansspelautomaat.*³²
59. Op 16 december 2014 heeft de rechtbank Gelderland, sector bestuursrecht het volgende overwogen: *Voor de vraag of sprake is van een kansspelautomaat is naar het oordeel van de rechtbank maatgevend de bestemming die aan een apparaat op de plaats waar het staat wordt gegeven. Als die bestemming gericht is op het (faciliteren van het) spelen van kansspelen, dan is sprake van een kansspelautomaat.*³³

6.3 Bevoegdheid van de Kansspelautoriteit

60. 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.
61. Op grond van artikel 35a van de Wok is de raad bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van – onder meer – artikel 30t, eerste lid, van de Wok.

³¹ Overweging 4.4.2 van ECLI:NL:PHR:2010:BM3629.

³² Hof Arnhem-Leeuwarden, 21 mei 2013, parketnummer 21-000176-11.

³³ Rechtbank Gelderland, 16 december 2014, r.o. 5, zaaknummer AWB 14/3159.



6.4 Speelautomaat zonder merkteken

62. De raad concludeert dat tijdens een onaangekondigde controle door de opsporingsambtenaren van de Ksa in het eetcafé een speelautomaat (gokzuil) van een niet toegelaten model, zonder merkteken is aangetroffen.
63. Voor speelautomaten als op het internet aangesloten gokzuilen of voetbalzuilen zal vooralsnog geen sprake kunnen zijn van toelating met een bijbehorend merkteken. Binnen de huidige regelgeving en de huidige stand van de techniek kan niet worden voldaan aan de vereisten die zien op het voorkomen van onmatig speelgedrag en gokverslaving.³⁴

6.5 Conclusie

64. Met het aanwezig hebben van een speelautomaat, te weten een gokzuil, van een niet toegelaten model en niet voorzien van een bijbehorend merkteken, op een voor het publiek toegankelijke plaats wordt artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok overtreden.

7 Overtreders

65. De raad heeft betrokkene aangemerkt als overtreder. Betrokkene was in de periode van de overtreding eigenaar van het eetcafé. Betrokkene was ervan op de hoogte dat de gokzuil werd geplaatst en hij heeft de gokzuil in de periode van in ieder geval 23 januari 2014 tot en met 11 februari 2014 in zijn eetcafé aangeboden.
66. Gelet op het voorgaande is betrokkene aan te merken als overtreder van artikel 30t, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok.

8 Bestuurlijke boete

8.1 Algemeen

67. De raad is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Het bedrag van de zesde categorie bedraagt € 810.000,-.

³⁴ Artikel 12 van het Speelautomatenbesluit 2000.



68. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd (artikel 5:46 van de Awb).
69. Ingevolge artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtredders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
70. In onderhavige zaak is de raad van oordeel dat het passend is een boete op te leggen voor de overtreding van artikel 30t, aanhef, eerste lid, onder c, van de Wok.

8.2 Verwijtbaarheid

71. Naar het oordeel van de raad is het de verantwoordelijkheid van betrokkene om zich op de hoogte te stellen van de voor hem toepasselijke wet- en regelgeving en deze na te leven.

8.3 Ernst en duur van de overtreding

Algemene overwegingen

72. De raad merkt ten eerste op dat het aanbieden van een kansspel zonder vergunning een zeer ernstige overtreding is.
73. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar tegenover een evenredige inspanning staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden.³⁵
74. 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 onvergund kansspel kan eenvoudig

³⁵ Zesde voortgangsrapportage kansspelen, 27 januari 2009, pagina 6.



worden aangewend voor individueel profijt, hetgeen de wijze waarop het kansspel wordt aangeboden, georganiseerd en gespeeld, kan beïnvloeden.³⁶

75. De positie van deelnemers aan ongereguleerde kansspelen is niet geregeld.³⁷ Er is geen enkele garantie voor de deelnemer dat het spel op een eerlijke manier gespeeld wordt, het betalingsverkeer veilig verloopt, persoonsgegevens zijn beschermd en eventueel gewonnen prijzen ook daadwerkelijk worden uitgekeerd.³⁸

Bijzondere overwegingen

76. De raad kwalificeert het onvergund en ongereguleerd aanbieden van sportweddenschappen als zeer ernstig.
77. De raad stelt vast dat in de periode van 23 januari 2014 tot en met 9 februari 2014 op een niet tot toelating gemerkte speelautomaat (gokzuil) de gelegenheid was tot het afsluiten van sportweddenschappen.

8.4 Boetevaststelling

78. Voor het vaststellen van de boete neemt de raad het boeterichtsnoer in zgn. gokzuilzaken in acht.³⁹
79. De raad heeft het bovenstaande aan het boeterichtsnoer getoetst en de raad acht een boete van € 7.500,- passend en geboden. De raad is van oordeel dat de uitkomst van het boeterichtsnoer, niet tot een onredelijke uitkomst heeft geleid.

8.5 Boete verhogende of boete verlagende omstandigheden

80. De raad acht geen boete verhogende of boete verlagende omstandigheid aanwezig.

8.6 Toerekening

81. Betrokkene heeft onvoldoende zorg betracht die in redelijkheid van een ondernemer kan worden gevergd om te voorkomen dat sportweddenschappen konden worden afgesloten op een gokzuil van een niet toegelaten model en niet voorzien van een bijbehorend merkteken.

³⁶ Zie het Europese Hof van Justitie, 24 maart 1994, zaak C-275/92, overweging 60.

³⁷ 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.

³⁸ Rapport Aanpak bestrijding van kansspelen via internet, Ministerie van Justitie, 25 juli 2006.

³⁹ Boeterichtsnoer in zgn. gokzuilzaken, 27 mei 2014, punt 6. Te raadplegen via: <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/>.



82. Betrokkene heeft ervoor gezorgd, althans niet voorkomen, dat op de niet tot toelating gemerkte speelautomaat (gokzuil) de gelegenheid werd geboden tot het afsluiten van sportweddenschappen. De gokzuil heeft van 23 januari 2014 tot en met 11 februari 2014 in zijn eetcafé gestaan. De gokzuil was in van 23 januari 2014 tot en met 9 februari 2014, met uitzondering van de maandagen, operationeel. Betrokkene was hiervan op de hoogte.

83. De raad is van oordeel dat de gedraging aan betrokkene kan worden toegerekend.

9 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat betrokkene, [persoon 1], eigenaar van Eetcafé De Gouw, met als vestigingsadres, Ds. Martin Luther Kingweg 157 te Zaandam, artikel 30t, aanhef, eerste lid, onder c, van de Wok heeft overtreden door het aanwezig hebben van een speelautomaat (gokzuil) van een niet toegelaten model en niet voorzien van een bijbehorend merkteken, op een voor het publiek toegankelijke plaats;
- b. legt aan [persoon 1] een boete op van € 7.500,-.

's-Gravenhage, 14 januari 2015

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.