BRONARCHIEF KANSSPELEN

# Aanwijzingsbesluit (pdf)

## Archiefdocument 41669

37 oorspronkelijke paginas

Deze publicatie is opgenomen bij het hieronder gekoppelde dossier op OnlineCasino.Amsterdam.

## Origineel document volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van het oorspronkelijke document.

**Lees het bijbehorende dossier**

**Dossiers en persinformatie**

**www.onlinecasino.amsterdam**

Bron oorspronkelijke publicatie: zoals vermeld in het bijbehorende dossier.
OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. Het oorspronkelijke bestand is afzonderlijk bewaard.

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 34n van de Wet op de kansspelen.

Kenmerk: 01.292.353
Openbaar onder kenmerk: 01.293.519

# Besluit

## Samenvatting

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) heeft vastgesteld dat de controledatabank van Holland Casino N.V. (hierna: Holland Casino) niet voldoet aan de technische en operationele voorschriften die bij of krachtens de wet- en regelgeving hieraan worden gesteld en dat Holland Casino bij het onderhouden van haar controledatabank niet de nodige organisatorische en technische maatregelen treft om de kwaliteit, de volledigheid, de actualiteit en de onweerlegbaarheid van de daarin opgenomen gegevens te waarborgen. Daarmee handelt Holland Casino in strijd met artikel 31h, eerste lid, van de Wet op de kansspelen en artikel 5.3, eerste en vijfde lid, van het Besluit kansspelen op afstand jo. artikel 4.21, aanhef en onder sub b, van de Regeling Kansspelen op afstand. De Kansspelautoriteit legt aan Holland Casino een bindende aanwijzing op die ertoe strekt dat Holland Casino uiterlijk 6 weken na dagtekening van dit besluit de bij Holland Casino vastgestelde overtreding(en) beëindigt en beëindigd houdt.

2. Het besluit is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 beschrijft de Kansspelautoriteit de achtergrond van het besluit. Paragraaf 2 bevat het juridisch kader. In paragraaf 3 beschrijft de Kansspelautoriteit het procesverloop. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen en stelt de Kansspelautoriteit aan de hand van deze bevindingen de overtreding vast. Vervolgens beschrijft de Kansspelautoriteit in hoofdstuk 5 factoren en belangen die de Kansspelautoriteit heeft betrokken bij haar besluit om een aanwijzing te geven en de aanwijzing zelf. In hoofdstuk 6 behandelt de Kansspelautoriteit de door Holland Casino ingebrachte zienswijze, zoals geuit tegen het voorgenomen besluit. Het besluit zelf en de gedragslijnen zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

# Inleiding

3. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). Het aanbieden van kansspelen in Nederland is door middel van een vergunningenstelsel gereguleerd en slechts op grond van en in overeenstemming met een verleende vergunning en wet- en regelgeving toegestaan. Doelstelling van die regulering is het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit.[1] De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningvoorschriften en treedt zo nodig handhavend op.

4. Holland Casino heeft een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand vanaf 1 oktober 2021.

5. In de Wok is onder andere bepaald dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand zijn bedrijfsvoering zodanig inricht dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand, alsmede het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Wok bepaalde regels, zijn gewaarborgd.[2]

6. De Kansspelautoriteit moet in staat zijn om toezicht uit te oefenen op de naleving door een vergunninghouder van de Nederlandse wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften. Om dit mogelijk te maken voorziet de wet er onder andere in dat een vergunninghouder een controledatabank moet inrichten. Dit betreft een datakluis waarin gegevens worden opgeslagen die cruciaal zijn voor effectief toezicht. Deze gegevens hebben onder andere betrekking op betalingstransacties, mutaties in de speelrekening, overschrijdingen van het spelersprofiel en de toegepaste interventiemaatregelen.[3]

7. Met de verplichting om een controledatabank aan te houden en daarin de vereiste gegevens op te nemen, wordt beoogd de toezichthouder in staat te stellen uitvoering te geven aan haar taak om effectief toezicht te houden op de naleving van de bij of krachtens de Wok gestelde regels. Deze gegevens zijn alleen van waarde voor het toezicht indien zij betrouwbaar kunnen worden geacht, zij op betrouwbare wijze in de controledatabank worden opgenomen en de

[1] Toelichting op het Besluit kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 41.
[2] Artikel 31h van de Wet op de kansspelen.
[3] Toelichting op het Besluit kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 50.

toezichthouder toegang heeft tot deze gegevens. In dit kader dient de vergunninghouder te voldoen aan de technische en operationele voorschriften die bij of krachtens wet- of regelgeving worden gesteld aan de controledatabank.[4]

8. Onderdeel van de toezichthoudende taak van de Kansspelautoriteit is dat handhavend wordt opgetreden tegen overtredingen van normen waarop de Kansspelautoriteit toezicht houdt. Dat geldt in het bijzonder wanneer de overtreden norm strekt ter waarborging van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand. Holland Casino onderhoudt niet op de daarvoor voorgeschreven wijze een controledatabank. Daarom legt de Kansspelautoriteit deze bindende aanwijzing op aan Holland Casino. De bindende aanwijzing is gericht op bevordering van de naleving van de regels door Holland Casino, zodat Holland Casino beschikt over een controledatabank die voldoet aan de geldende technische en operationele voorschriften.

## Juridisch kader

*Ten aanzien van de bevoegdheid van de Kansspelautoriteit*

9. Op grond van artikel 33b van de Wok heeft de Kansspelautoriteit onder meer tot taak het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

10. Artikel 34n, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een bindende aanwijzing kan geven met betrekking tot de naleving van de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften.

*Ten aanzien van de controledatabank*

11. Op grond van artikel 31h Wok richt de houder van een (online kansspel)vergunning zijn bedrijfsvoering zodanig in dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand, alsmede het toezicht op naleving van de bij of krachtens de Wok, zijn gewaarborgd.

12. Artikel 5.3, eerste lid, van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Besluit) bepaalt dat vergunninghouders een controledatabank onderhouden. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de controledatabank de volgende gegevens bevat:

[4] Toelichting op de Regeling kansspelen op afstand (Stb. 2021, 4507), p. 86

a. een niet direct tot de identiteit van de speler herleidbare, unieke aanduiding van iedere speler;
b. de datum, het tijdstip en de aard van iedere aanpassing en overschrijving van het spelersprofiel;
c. de aanleiding voor en de datum, het tijdstip en de aard van iedere interventie als bedoeld in artikel 18 van het Besluit werving reclame en verslavingspreventie kansspelen;
d. de datum, het tijdstip, het bedrag en de aard van iedere creditering en iedere debitering van iedere speelrekening, alsmede, waar van toepassing, de aard van het daarbij gebruikte betaalinstrument en, waar van toepassing, een niet direct tot de identiteit van de speler herleidbare, unieke aanduiding van de daarbij gedebiteerde onderscheidenlijke gecrediteerde betaalrekening; en
e. de totale inzet en speelwinst per spelsoort en, voor zover het betreft een kansspel waarbij de vergunninghouder anders dan als inzet een vergoeding ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan dat kansspel, het totale bedrag van die vergoeding.

13. Op grond van artikel 5.3, vijfde lid, van het Besluit treft de vergunninghouder passende technische en organisatorische maatregelen om onder andere de kwaliteit, de volledigheid, de actualiteit, de consistentie, de authenticiteit en de onweerlegbaarheid van de in de controledatabank opgenomen gegevens te waarborgen.

14. Artikel 5.3, zesde lid, van het Besluit bepaalt dat bij regeling van Onze Minister nadere technische en operationele vereisten gesteld worden met betrekking tot de controledatabank. Deze hebben in ieder geval betrekking op:
    a. de inrichting en plaatsing van de controledatabank;
    b. de beveiliging van de in de controledatabank opgenomen gegevens;
    c. de kwaliteit, volledigheid actualiteit, consistentie, authenticiteit en onweerlegbaarheid van de in de controledatabank opgenomen gegevens;
    d. de vernietiging van de in de controledatabank opgenomen gegevens
    e. de toegang tot de controledatabank en de daarin opgenomen gegevens, bedoeld in het derde lid van artikel 5.3 van het Besluit koa; en

f. het afscheiden van de controledatabank van de andere elektronische middelen.

15. Artikel 4.21 Regeling kansspelen op afstand (hierna: Regeling) bepaalt dat de vergunninghouder er zorg voor draagt dat de controledatabank voldoet aan de technische en operationele voorschriften die de Kansspelautoriteit na overleg met de directeur-generaal van de Belastingdienst stelt. Die voorschriften hebben in ieder geval betrekking op de wijze waarop:
a. de controledatabank wordt ingericht en beveiligd;
b. gegevens worden opgeslagen in de controledatabank;
c. elektronische toegang wordt geboden tot de controledatabank;
d. de procedures bij storingen van de controledatabank;
e. reservebestanden of kopieën worden aangehouden van gegevens in de controledatabank;
f. de controledatabank wordt afgescheiden van de overige elektronische middelen van het spelsysteem.

16. Op grond van artikel 4.21 Regeling heeft de Kansspelautoriteit voorschriften vastgesteld met betrekking tot de controledatabank die vergunninghouders dienen te onderhouden. De betreffende voorschriften zijn in de volgende documenten vastgelegd:
    a. *Ksa CDB Specifications version 1.0*
    b. *Ksa CDB Datamodel version 1.0*
    c. *Ksa XSD version 1.0* [5]

    Deze documenten zijn gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit.

17. De Kansspelautoriteit heeft op 19 april 2022 het *Ksa CDB datamodel* en de *Ksa XSD* geüpdatet naar version 1.1. Deze geüpdatete bestanden zijn gepubliceerd op de website van de Kansspelautoriteit, waarbij versions 1.0 van beide documenten zijn vervangen op de website.[6]

[5] https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/online-kansspel/inrichten-beheren-controledatabank/
[6] https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/online-kansspel/inrichten-beheren-controledatabank/

# Procedure

18. Per 1 april 2021 is de Wet kansspelen op afstand in werking getreden. Op grond van deze wet mogen aanbieders na het verkrijgen van een vergunning van de Kansspelautoriteit hun online spelaanbod aan consumenten aanbieden.

19. Op 29 september 2021 heeft de Kansspelautoriteit aan Holland Casino een vergunning verleend voor het aanbieden van kansspelen op afstand voor de periode van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2026, zoals bedoeld in artikel 31a van de Wok.[7]

20. Per brief van 30 september 2021 heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino geïnformeerd over de geplande ingebruikname van de controledatabank door Holland Casino op vrijdag 1 oktober 2021. Vanaf dat moment heeft Holland Casino gebruik kunnen (en, conform alle relevante voorschriften, moeten) maken van de controledatabank.[8]

21. Sinds 1 oktober 2021 biedt Holland Casino kansspelen op afstand aan op basis van de aan haar verleende vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand.

22. Holland Casino leverde gegevens onjuist aan in de controledatabank. Daarover heeft op 7 december 2021 een digitaal overleg plaatsgevonden tussen de Kansspelautoriteit, Holland Casino en de onderaannemer van Holland Casino, [onderaannemer 1]. In dit overleg is onder andere gesproken over de onjuist aangeleverde gegevens in de controledatabank, waaronder met betrekking tot speellimieten.[9] Op 8 december 2021 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail, met referentie aan voornoemd overleg, nadere informatie verstrekt aan Holland Casino over deze onjuiste gegevens, met het verzoek dit conform het datamodel aan te passen. Daarnaast wees de Kansspelautoriteit in deze e-mail Holland Casino erop dat zij bij het aanleveren van gewijzigde spelersgegevens ongevraagd de gehele historie van spelersgegevens toestuurde, hetgeen geen waarde toevoegde en onnodige verwerkingstijd van de Kansspelautoriteit vergde. De Kansspelautoriteit verzocht Holland Casino in het vervolg enkel de laatst gewijzigde spelersgegevens op te sturen.[10]

[7] Met kenmerk 1610/01.247.084.
[8] Brief d.d. 30 september 2021, met kenmerk 01.248.237.
[9] De grenzen die spelers op grond van artikel 31k, tweede lid, sub c, van de Wok aangeven.
[10] Mail d.d. 8 december 2021 met onderwerp *followup on Evaluation meeting*.

23. Holland Casino heeft voornoemde e-mail van de Kansspelautoriteit op dezelfde dag doorgestuurd naar haar onderaannemer [onderaannemer 1].[11] In vervolg hierop heeft op 8, 13 en 14 december 2021 een mailwisseling plaatsgevonden tussen [onderaannemer 1] en de Kansspelautoriteit over de onjuist aangeleverde spelersgegevens.[12] Op 15 december 2021 liet [onderaannemer 1] aan de Kansspelautoriteit weten dat zij deze gegevens niet kon detecteren, omdat zij geen zicht had op de door Holland Casino in de controledatabank opgenomen gegevens.

24. De Kansspelautoriteit heeft vervolgens op 16 december 2021 Holland Casino per e-mail geattendeerd op de nog openstaande punten betreffende haar controledatabank, waaronder de hierboven beschreven bevindingen (tekortkomingen) over speellimieten en de volledige historie van aangeleverde gegevens (in plaats van enkel de meest recente data).[13] Voorts werd door de Kansspelautoriteit gewezen op een nieuw probleem dat was ontstaan met betrekking tot onjuiste of onbekende toegestuurde vlaggen.[14]

25. Holland Casino heeft per e-mail van 11 januari 2022 een inhoudelijke reactie gegeven op de e-mail van 16 december 2021. Hierbij liet Holland Casino weten dat de problemen met betrekking tot het toesturen van de gehele historie opgelost zouden moeten zijn en dat zij graag ten aanzien van de onjuiste of onbekende toegestuurde vlaggen voorbeelden wilde ontvangen, om zo het onderzoek te kunnen versnellen.[15]

26. Naar aanleiding van de door Holland Casino gevraagde voorbeelden heeft de Kansspelautoriteit op 12 januari 2022 per e-mail Holland Casino laten weten dat Holland Casino eventuele tekortkomingen in spelersgegevens zelf moet kunnen detecteren en oplossen. De Kansspelautoriteit verwees hierbij naar het datamodel, waarin reeds instructies staan ten aanzien van de aan te leveren gegevens en de wijze waarop ze moeten worden aangeleverd.[16]

---

[11] Mail d.d. 8 december 2021 met onderwerp *RE: followup on Evaluation meeting.*
[12] Mails d.d. 8, 13 en 14 december 2021 met onderwerp *RE: followup on Evaluation meeting.*
[13] Mail d.d. 16 december 2022, met het onderwerp *Open punten.*
[14] Vlaggen gekoppeld aan gebeurtenissen of risicoclassificaties van spelers, zoals bij jongvolwassenen of spelers waaraan door de aanbieder een non-riskclassificatie is toegekend.
[15] Mail d.d. 11 januari 2022, met het onderwerp RE: *Open punten.*
[16] Mail d.d. 12 januari 2022, met het onderwerp RE: *Open punten.*

27. Op 23 februari 2022 heeft een overleg plaatsgevonden van de Kansspelautoriteit met Holland Casino. Aanleiding voor dit overleg waren de nieuwe problemen die waren ontstaan door het aanleveren van onjuiste spelersgegevens met betrekking tot spelsessies en transacties. In vervolg op het overleg heeft de Kansspelautoriteit op diezelfde dag per e-mail, met een referentie aan het overleg dat die ochtend had plaatsgevonden met Holland Casino, een document aan Holland Casino gestuurd met *best practices*. In de e-mail verzocht de Kansspelautoriteit Holland Casino een tijdslijn te verstrekken waarbinnen zij de in het overleg besproken problemen zou hebben opgelost.[17]

28. Door het uitblijven van een reactie op bovenstaande e-mail van 23 februari 2022, heeft de Kansspelautoriteit op 14 maart 2022 per e-mail bij Holland Casino naar de voortgang gevraagd.[18] Op dezelfde dag heeft Holland Casino per e-mail vragen aan de Kansspelautoriteit gesteld met betrekking tot de eerder besproken onjuist aangeleverde spelsessies en transacties.[19]

29. Op 25 maart 2022 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail de vragen van Holland Casino beantwoord, inclusief een uiteenzetting van de drie scenario's die zagen op de wijze waarop spelsessies en transacties aangeleverd moesten worden. Gezien de inmiddels structurele problemen met het aanleveren van spelsessies en transacties in de controledatabank, stelde de Kansspelautoriteit Holland Casino alvast op de hoogte van de aanstaande update van het datamodel en de daarbij verplicht af te leggen test.[20]

30. Op 30 maart 2022 heeft Holland Casino per e-mail de Kansspelautoriteit bedankt voor de beantwoording en liet zij weten deze antwoorden te verstrekken aan "haar partner". Hierbij heeft Holland Casino de verwachting uitgesproken dat zij voor een eventuele verwerking van een update van het datamodel drie tot vier maanden nodig zou hebben.[21]

31. Op 31 maart 2022 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail gereageerd op bovenstaande e-mail en meldde zij aan Holland Casino dat alle aanbieders

[17] Mail d.d. 23 februari 2022, met onderwerp *aanlevering game sessions en transactions in CDB.*
[18] Mail d.d. 14 maart 2022, met onderwerp *RE: aanlevering game sessions en transactions CDB.*
[19] Mail d.d. 14 maart 2022, met onderwerp RE: *aanlevering game sessions en transactions CDB.*
[20] Mail d.d. 25 maart 2022, met onderwerp *RE: aanlevering game sessions en transactions in CDB.*
[21] Mail d.d. 30 maart 2022, met onderwerp *RE: aanlevering game sessions en transactions in CDB.*

dezelfde implementatietijd krijgen van drie maanden vanaf het moment van vaststelling van het geüpdatete datamodel.[22]

32. Op 7 april 2022 heeft Holland Casino per e-mail vragen die zij had gekregen van haar onderaannemer [onderaannemer 1] doorgestuurd naar de Kansspelautoriteit. Deze vragen gingen weer over de aanlevering van spelsessies en transacties. Hierbij sprak [onderaannemer 1] de behoefte uit aan een nieuw overleg met de Kansspelautoriteit.[23] Op 11 april 2022 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail aan Holland Casino de doorgestuurde vragen van [onderaannemer 1] beantwoord.[24]

33. Holland Casino heeft op 29 april 2022 per e-mail weer vragen die zij van haar onderaannemer [onderaannemer 1] ontving, doorgezet naar de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit heeft deze vragen op 4 mei 2022 per e-mail aan Holland Casino beantwoord.[25]

34. Per brief van 4 mei 2022 heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino geïnformeerd over de per 19 april 2022 doorgevoerde aanpassing van het datamodel en bijbehorende XSD. Daarbij heeft de Kansspelautoriteit aangegeven dat deze update van het datamodel versie 1.0 naar datamodel versie 1.1 geen fundamentele wijzigingen bevat. De update beperkte zich tot verduidelijking en vereenvoudiging van onderdelen. Verder vermeldde de Kansspelautoriteit in de brief van 4 mei 2022 dat Holland Casino het verwerken van de update in de controledatabank vóór 19 juli 2022 gerealiseerd moest hebben. Hierbij attendeerde de Kansspelautoriteit Holland Casino erop dat, om het nieuwe datamodel in gebruik te kunnen nemen voor de controledatabank, toestemming van de Kansspelautoriteit vereist was. Deze toestemming zou de Kansspelautoriteit verlenen nadat de vergunninghouder een test succesvol binnen de daarvoor gestelde termijn heeft afgerond. Dit betrof een gefaseerde test. Het doel van deze integratietest was om vast te stellen of het koppelvlak, de dataoverdrachtprocessen en de systemen werken zoals bedoeld in datamodel versie 1.1. Ter voorbereiding op het testen diende elke vergunninghouder, en dus ook Holland Casino, haar bijgewerkte *datamapping* en andere relevante documenten op te sturen naar de Kansspelautoriteit. Tot slot vermeldde de Kansspelautoriteit dat het niet of niet tijdig verwerken van wijzigingen aan de controledatabank, ertoe kon leiden dat Holland Casino niet langer zou voldoen aan

[22] Mail d.d. 31 maart 2022, met onderwerp *RE: aanlevering game sessions en transactions in CDB.*
[23] Mail d.d. 7 april 2022 met onderwerp *RE: Vragen FW: Delevery game sessions en transactions in CDB.*
[24] Mail d.d. 11 april 2022 met onderwerp *RE: Vragen FW: Delevery game sessions en transactions in CDB.*
[25] Mail d.d. 29 april 2022 met onderwerp *RE: Vragen FW: Delevery game sessions en transactions in CDB.*

artikel 4.21 van de Regeling en dat dit aanleiding zou kunnen zijn voor handhavend optreden door de Kansspelautoriteit.[26]

35. Op 10 mei 2022 heeft Holland Casino per e-mail aan de Kansspelautoriteit – onder verwijzing naar een overleg van de dag daarvoor tussen Holland Casino, de Kansspelautoriteit en de onderaannemer van Holland Casino, [onderaannemer 1] – haar zorgen geuit over de tijdsplanning waarbinnen Holland Casino het verwerken van de update naar datamodel versie 1.1 zou moeten realiseren. Hierbij meldde Holland Casino voor de realisatie afhankelijk te zijn van twee onderaannemers die zij had ingehuurd, namelijk [onderaannemer 1] en [onderaannemer 2]. Gezien de aard van de wijzigingen stelde Holland Casino dat het haar meer tijd zou gaan kosten om de wijzigingen te kunnen realiseren. In de e-mail werd eveneens uitleg gevraagd ten aanzien van specifieke wijzigingen in datamodel versie 1.1.[27] Deze uitleg heeft de Kansspelautoriteit op dezelfde dag per e-mail aan Holland Casino verstrekt en op 25 mei 2022 per e-mail aan Holland Casino aangevuld.[28]

36. Op 9 juni 2022 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de Kansspelautoriteit en Holland Casino over de update van het datamodel. In dat gesprek heeft Holland Casino aangegeven dat zij de gestelde termijn, genoemd in de brief van 4 mei 2022, niet zou gaan halen. De voor de test noodzakelijke, aangepaste documentatie kon Holland Casino niet binnen de gestelde termijn aanleveren. Holland Casino heeft aangegeven op 9 september 2022 gereed te zijn om het nieuwe datamodel te testen.

37. Middels de brief van 23 juni 2022 heeft de Kansspelautoriteit, onder verwijzing naar het gesprek van 9 juni 2022, Holland Casino meer tijd gegund om de noodzakelijke wijzigingen te kunnen doorvoeren om te voldoen aan de vereisten van datamodel versie 1.1. De Kansspelautoriteit heeft de testdatum verschoven naar 19 september 2022. De Kansspelautoriteit heeft Holland Casino erop gewezen dat het niet kunnen halen van de gestelde termijn een ernstige tekortkoming is. Hierbij vermeldde de Kansspelautoriteit dat van vergunninghouders wordt verwacht dat zij de benodigde wijzigingen in hun systemen binnen een redelijke termijn kunnen doorvoeren. De Kansspelautoriteit

[26] Brief d.d. 4 mei 2022, met kenmerk 01.265.092
[27] Mail d.d. 10 mei 2022, met onderwerp *RE: Summary of productive meeting KSA/*[onderaannemer 1]*/Holland Casino.*
[28] Mails d.d. 10 en 25 mei 2022, met onderwerp *RE: Summary of productive meeting KSA/*[onderaannemer 1]*/Holland Casino.*

vermeldde ook dat met het niet tijdig doorvoeren van wijzigingen in haar systemen Holland Casino zich onttrekt aan het toezicht van de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit merkte hierbij op dat verreweg de meeste vergunninghouders bij de verwerking van de update geen noemenswaardige problemen ondervonden of uitstel nodig hadden. Daarbij gaf de Kansspelautoriteit aan dat het haar zorgen baarde dat Holland Casino niet in staat was om een relatief eenvoudige update binnen de gestelde termijn te verwerken.[29]

38. De test met Holland Casino voor het verkrijgen van toestemming voor ingebruikname van de gewijzigde controledatabank (zie randnummer 33), de zogenoemde integratietest, heeft van maandag 19 september 2022 (9:00 uur CET) tot en met vrijdag 23 september 2022 (17:00 uur CET) plaatsgevonden. Per e-mail van 19 september 2022 heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino geïnformeerd dat zij, ondanks het niet aanleveren van de noodzakelijke documentatie door Holland Casino, toch overgaat tot het testen met Holland Casino. De Kansspelautoriteit besloot hiertoe om de overgang naar datamodel versie 1.1 niet te hinderen en de planning en de gereserveerde capaciteit aan de zijde van de Kansspelautoriteit niet onbenut te laten. De Kansspelautoriteit verzocht Holland Casino zo spoedig mogelijk de ontbrekende documentatie alsnog aan te leveren.[30]

39. De Kansspelautoriteit heeft de voorwaarden waaronder de test werd uitgevoerd vooraf gedeeld met Holland Casino. In het kort kwam het er op neer dat Holland Casino 16 *testcases* moest uitvoeren, verdeeld over 5 *testruns*. Om de test met een positief resultaat af te ronden, moesten alle *testcases* binnen de daarvoor gestelde tijd met succes afgerond zijn. Hierbij zou Holland Casino de mogelijkheid krijgen om onjuist aangeleverde gegevens te herstellen om zo alsnog een *testcase* succesvol te kunnen sluiten.

40. Holland Casino heeft de integratietest niet met succes afgerond binnen de daarvoor gestelde termijn. Van de 16 *testcases* heeft Holland Casino er binnen de gegeven tijd slechts 7 uitgevoerd. Gedurende het testen heeft de Kansspelautoriteit in totaal over de 7 uitgevoerde testcases 10 bevindingen (tekortkomingen) teruggekoppeld aan Holland Casino, waarvan 9 vervolgens door Holland Casino met succes zijn gesloten na het aanleveren van nieuwe

[29] Brief d.d. 23 juni 2022, met kenmerk 01.268.402.
[30] Mail d.d. 19 september 2022, met onderwerp *RE_Gewenste documenten t.b.v. aanstaande CDB test.*

spelersgegevens. Aan het einde van de test stond één bevinding nog open. De uitslag van deze test, inclusief de aan Holland Casino teruggekoppelde bevindingen per *testcase,* zijn vervat in een CDB-vrijgaveadvies.[31]

41. Op 26 september 2022 is Holland Casino door de Kansspelautoriteit per e-mail geïnformeerd over de uitkomst van de test. De Kansspelautoriteit heeft daarbij gemeld dat vervolgstappen kort daarna met Holland Casino zouden worden gecommuniceerd.[32]

42. Naar aanleiding van de negatieve uitslag van de integratietest heeft de Kansspelautoriteit op 14 oktober 2022 een voornemen tot het schorsen van de vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand, aan Holland Casino gestuurd. Met het uitblijven van de omschakeling naar datamodel versie 1.1 voldeed Holland Casino geruime tijd niet aan de technische en operationele voorschriften die de Kansspelautoriteit stelt aan de controledatabank. In dat voornemen heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino eveneens gewezen op het structureel aanleveren van onjuiste en onvolledige spelersgegevens door Holland Casino.

43. Op 18 oktober 2022 heeft Holland Casino de Kansspelautoriteit per e-mail om een hertest verzocht. Hierbij heeft Holland Casino te kennen gegeven dat zij klaar was voor een nieuwe test en graag wilde laten zien compliant te zijn. Ook heeft Holland Casino gemeld dat zij de gevraagde en noodzakelijke documentatie op 12 oktober 2022 had aangeleverd.[33]

44. Op 20 oktober 2022 heeft de Kansspelautoriteit aan Holland Casino per e-mail laten weten dat zij de documentatie heeft ontvangen, maar niet het verplichte CDB-vragenformulier. Hiermee heeft Holland Casino de documenten niet conform instructies ingediend. Desondanks heeft de Kansspelautoriteit besloten de documenten in behandeling te nemen en te beoordelen, om zo een overgang naar datamodel versie 1.1 niet te hinderen.

[31] *Vrijgaveadvies d.d. 26 september 2022 CDB integratietest Holland Casino.*
[32] Mail d.d. 26 september 2022, met onderwerp *Mail RE: {Holland Casino} CDB testrun results*
[33] Mail d.d. 18 oktober 2022, met onderwerp *Verzoek tot hertest*

45. In dezelfde e-mail meldde de Kansspelautoriteit dat zij het verzoek tot een hertest voorlopig niet zou inwilligen. De Kansspelautoriteit kondigde hierbij aan dat zij na de geplande hoorzitting op 3 november 2022 zou gaan beoordelen óf Holland Casino in aanmerking zou komen voor een hertest en wanneer deze eventueel kon plaatsvinden. Bij deze beoordeling zou de Kansspelautoriteit hetgeen tijdens de hoorzitting naar voren was gekomen en de uitkomst van de beoordeling van de ingediende documenten betrekken.[34]

46. Op 25 oktober 2022 heeft Holland Casino gemeld dat zij het ontbrekende CDB-vragenformulier - dat als leeswijzer fungeert bij de op 12 oktober 2022 ingediende documenten - had ingevuld en aan de Kansspelautoriteit verstrekt.[35]

47. Op 3 november 2022 heeft een hoorzitting plaatsgevonden naar aanleiding van het voorgenomen schorsingsbesluit van de Kansspelautoriteit. Holland Casino heeft in haar zienswijze aangegeven de nodige organisatorische en technische maatregelen te hebben getroffen en meende compliant te zijn. Dit wilde zij door middel van het uitvoeren van een nieuwe test bewijzen. Ook heeft Holland Casino tijdens de hoorzitting gesteld dat het schorsingsvoornemen zich niet goed verhoudt met de evenredigheidsjurisprudentie. Het verslag van de hoorzitting is met Holland Casino gedeeld op 18 november 2022.[36]

48. Per brief van 15 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino bericht dat de aangeleverde documenten geen aanleiding vormden om niet over te gaan tot het uitvoeren van een hertest met Holland Casino van haar CDB-omgeving. De Kansspelautoriteit heeft het verzoek tot het mogen uitvoeren van een nieuwe test derhalve ingewilligd. Als bijlage bij de brief heeft de Kansspelautoriteit wederom de randvoorwaarden van dit testtraject opgenomen. Het testtraject zou uit twee onderdelen bestaan:
    a) het uitvoeren van een controledatabank-integratietest op basis van *testcases* met datamodel versie 1.1 (hierna: integratietest) en
    b) een verificatieperiode van twee weken in productie na live-gang (hierna: verificatieperiode).

[34] Mail d.d. 20 oktober 2022, met onderwerp *Mail FW: Verzoek hertest, ma reactie documentatie en toegang CDB.*
[35] Mail d.d. 25 oktober 2022, met onderwerp *Mail FW: verzoek hertest, ma reactie documentatie en toegang CDB.*
[36] Verslag d.d. 3 november 2022, met kenmerk 01.278.358

Hierbij is vermeld dat het traject succesvol is als Holland Casino beide onderdelen succesvol heeft afgerond. In deze brief heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino geïnformeerd dat de besluitvorming ten aanzien van het al dan niet schorsen van de vergunning, werd opgeschort tot uiterlijk de eerste week van januari 2023.[37]

49. De tweede integratietest met Holland Casino heeft plaatsgevonden van maandag 28 november 2022 (9:00 uur CET) tot en met vrijdag 2 december 2022 (12:00 uur CET). Holland Casino moest 17 *testcases* uitvoeren, verdeeld over 5 *testruns*.

50. Op 5 december 2022 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail aan Holland Casino gemeld dat zij deze tweede integratietest niet succesvol heeft afgerond, omdat Holland Casino niet alle aan haar teruggekoppelde bevindingen had weten op te lossen. De uitslag van deze test, inclusief de aan Holland Casino teruggekoppelde bevindingen per *testcase,* zijn vervat in een testverslag en bijbehorend verslag van ambtshandelingen.[38] In dezelfde e-mail is vermeld dat de Kansspelautoriteit zich zou beraden over de gevolgen van de testuitslag voor het vervolg van het testtraject (verificatieperiode).[39]

51. Op 6 december 2022 heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino per mail laten weten dat het vervolg van het testtraject ‘on hold’ werd gezet. Holland Casino zou zo spoedig mogelijk geïnformeerd worden over de verdere gang van zaken.[40]

52. Op 8 december 2022 heeft er een telefonisch overleg plaatsgevonden tussen de Kansspelautoriteit en Holland Casino. Hierin heeft de Kansspelautoriteit aan Holland Casino gemeld dat ondanks de negatieve testuitslag van de integratietest Holland Casino door mocht naar de verificatieperiode. Hierbij heeft de Kansspelautoriteit benadrukt dat de integratietest niet vlekkeloos was verlopen. Holland Casino bevestigde dit en heeft in het telefoongesprek aangegeven alles op alles te zetten in de volgende fase.[41]

[37] Brief d.d. 15 november 2022, met kenmerk 01.278.427.
[38] Testverslag d.d. 6 december 2022 en Verslag van Ambtshandelingen d.d. 5 december 2022 met kenmerk 1610/01.280.378.
[39] Mail d.d. 5 december 2022, met onderwerp *RE Holland Casino CDB test – 5.3.*
[40] Mail d.d. 6 december 2022, met onderwerp *RE: Holland Casino CDB test – 5.3.*
[41] Verslag d.d. 8 december 2022, met kenmerk 01.280.721.

53. In navolging op dit telefonisch overleg heeft de Kansspelautoriteit op 15 december 2022 de planning en de randvoorwaarden betreffende de verificatieperiode met Holland Casino gedeeld. Door de eerdere testuitslag (zie randnummer 50) heeft de Kansspelautoriteit aan de vooraf per brief van 15 november 2022 gedeelde verificatiepunten, er drie toegevoegd. Deze drie punten zien op de tekortkomingen die hebben gemaakt dat Holland Casino de integratietest niet succesvol had afgerond.[42]

54. Op 16 december 2022 vroeg Holland Casino per mail nadere uitleg en hulp ten aanzien van een openstaande *testcase* rondom de integratietest.[43] Het ging om de wijze van berekenen van dagbalansen.[44] Op 19 december 2023 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail deze nadere uitleg verstrekt aan Holland Casino.[45]

55. De verificatieperiode met Holland Casino heeft van 9 januari 2023 (10:00 uur CET) tot en met 20 januari 2023 (12:00 uur CET) plaatsgevonden. Holland Casino was tijdens deze periode aangesloten op een verificatieomgeving van de Kansspelautoriteit, waarbij gedurende 12 dagen de aanlevering van zowel *near real-time* gegevens als historische spelersgegevens op productieniveau technisch en functioneel werd beoordeeld door de Kansspelautoriteit. Alvorens de verificatieperiode kon starten, heeft op 4 januari 2023 een technische aansluiting plaatsgevonden van de controledatabank van Holland Casino op de verificatieomgeving. Voor aanvang van de verificatieperiode heeft Holland Casino de daarvoor benodigde technische informatie verstrekt aan de Kansspelautoriteit.

56. Op 13 januari 2023 heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino geïnformeerd dat de besluitvorming omtrent het voornemen om tot schorsing van de vergunning over te gaan in afwachting van de uitkomst van de verificatieperiode werd aangehouden. De Kansspelautoriteit meldde hierbij dat zij zo spoedig mogelijk na het afronden van de verificatieperiode d.d. 20 januari 2023 zou beslissen over het

[42] Mail d.d. 15 december 2022, met onderwerp *Aanpak en Randvoorwaarden Verificatiefase Holland Casino.*
[43] Mail d.d. 16 december 2022, met onderwerp *RE: Aanpak en randvoorwaarden verificatiefase Holland Casino.*
[44] Het subtotaal van vorige dag of vorige 365 dagen aan spelresultaten van alle spelers plus provisies en minus winsten van spelers.
[45] Mail d.d. 19 december 2022, met onderwerp *RE: Aanpak en randvoorwaarden verificatiefase Holland Casino.*

al dan niet schorsen van de vergunning. Hierbij zouden zowel de uitkomsten van de integratietest als de verificatieperiode worden betrokken.[46]

57. Op 20 januari 2023 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail Holland Casino geïnformeerd over de uitkomsten van de verificatieperiode. De door Holland Casino aangeleverde spelersgegevens voldeden niet op 6 van de 8 verificatiepunten. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit tijdens de verificatieperiode 23 bevindingen op aangeleverde spelersgegevens teruggekoppeld aan Holland Casino. Holland Casino heeft er daarvan slechts 6 opgelost. De door de Kansspelautoriteit bij deze test uitgevoerde handelingen en de daaruit voortvloeiende bevindingen zijn vastgelegd in een testrapport met een daaraan ten grondslag liggend verslag van ambtshandelingen.[47]

58. Op 24 januari 2023 heeft Holland Casino per brief een reactie gegeven op de terugkoppeling door de Kansspelautoriteit van de uitkomsten van de verificatieperiode. Hierbij vermeldde Holland Casino dat er onverwacht configuratieproblemen waren opgetreden bij de omschakeling naar datamodel versie 1.1. Door deze problemen waren er volgens Holland Casino twee gebroken ketens (leveringsonderbrekingen) tijdens de verificatieperiode. Daarbij kwam, aldus Holland Casino, dat er bevindingen (tekortkomingen) door de Kansspelautoriteit waren geconstateerd met betrekking tot datamodel versie 1.1 die niet specifiek waren opgenomen in eerdere testfases, waardoor Holland Casino binnen de verificatieperiode daarop geen antwoord kon hebben. Holland Casino benadrukte dat zij thans al het redelijkerwijs mogelijke deed om de noodzakelijke correcties in haar systemen door te voeren.[48]

59. Op 26 januari 2023 heeft de Kansspelautoriteit per e-mail Holland Casino laten weten dat zij bovenstaande brief ter kennisgeving had aangenomen. De Kansspelautoriteit meldde bovendien dat de uitslag met betrekking tot de verificatieperiode zo spoedig mogelijk met Holland Casino zou worden gedeeld.[49]

---

[46] Brief d.d. 13 januari 2023, met kenmerk 01.282.445.
[47] Testverslag d.d. 25 januari 2023 en verslag van ambtshandelingen d.d. 31 maart 2023 met kenmerk 1610/01.286.005.
[48] Brief met bijlage d.d. 24 januari 2023, met onderwerp C*DB verificatieperiode – opvolging correcties en bevindingen.*
[49] Mail d.d. 26 januari 2023, met onderwerp *CDB-verificatie Holland Casino.*

60. Per brief van 2 februari 2023 heeft de Kansspelautoriteit Holland Casino geïnformeerd over de vervolgstappen naar aanleiding van de uitkomst van de verificatieperiode. De Kansspelautoriteit heeft aan Holland Casino laten weten dat gezien de bevindingen tijdens de verificatieperiode, Holland Casino de verificatietest niet met een positief resultaat heeft afgerond. De Kansspelautoriteit meldde hierbij dat naast de tekortkomingen ten aanzien van de implementatie van datamodel versie 1.1 er ook tekortkomingen waren ten aanzien van de kwaliteit van de aangeleverde spelersgegevens. Hierbij is benadrukt dat deze tekortkomingen de Kansspelautoriteit belemmerden in haar toezicht en dat deze ernstige situatie zo snel mogelijk beëindigd moest worden. In dezelfde brief concludeerde de Kansspelautoriteit echter ook dat Holland Casino bereidwillig is om deze ernstige situatie ongedaan te maken, hoewel tot nu toe zonder het gewenste resultaat. De Kansspelautoriteit liet daarom Holland Casino weten dat met het oog op een zorgvuldige procedure, en omdat de Kansspelautoriteit nog een minder ingrijpend handhavingsinstrument tot haar beschikking had, zij besloten had af te zien van het schorsen van de vergunning. De Kansspelautoriteit gaf aan dat zij in plaats daarvan het voornemen heeft aan Holland Casino een bindende aanwijzing op te leggen.[50]

61. Per brief van 4 april 2023[51] maakte de Kansspelautoriteit het voornemen tot het opleggen van een bindende aanwijzing kenbaar aan Holland Casino. Met deze brief was aan Holland Casino de mogelijkheid geboden om een mondelinge of schriftelijke zienswijze te geven op het voorgenomen besluit.

62. Op 25 april 2023 heeft Holland Casino mondeling haar zienswijze naar voren gebracht ten kantore van de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit heeft verslag gemaakt van de zienswijze. Dit verslag is per e-mail op 2 mei 2023 toegekomen aan Holland Casino met de mogelijkheid voor Holland Casino om op dit verslag te reageren.[52]

63. Op 26 april 2023 heeft de Kansspelautoriteit naar aanleiding van hetgeen naar voren is gekomen tijdens de zienswijze, Holland Casino per e-mail op de hoogte gesteld dat zij het verzoek van Holland Casino tot het controleren van haar

[50] Brief d.d. 2 februari 2023, met kenmerk 01.284.546
[51] Brief d.d. 4 april 2023, met kenmerk 01.288.529
[52] Mail d.d. 2 mei 2023, met onderwerp: Verslag hoorzitting 25 april 2023.

gegevens in de controledatabank, heeft ingewilligd. De Kansspelautoriteit kondigde hierbij aan dat de controle zou gaan plaatsvinden van 8 mei tot en met 19 mei 2023 op een verificatieomgeving.

64. Op 26 april 2023 heeft Holland Casino op bovenstaande e-mail van de Kansspelautoriteit gereageerd.[53] Holland Casino gaf aan dat het opzetten van een nieuwe verificatieomgeving niet gerealiseerd kon worden binnen deze korte termijn en vroeg uitstel. In aanvulling hierop heeft Holland Casino op 3 mei 2023 per e-mail aan de Kansspelautoriteit verzocht de controleperiode met een week te verschuiven.[54]

65. Op 3 mei 2023 heeft de Kansspelautoriteit ingestemd met het door Holland Casino gevraagde uitstel voor de controle.[55]

66. Op 19 mei 2023 heeft de Kansspelautoriteit aan Holland Casino gemeld dat de laatste mail met nadere uitleg over de ontbrekende verwijzing volledigheidshalve is toegevoegd aan het verslag van de zienswijze van 25 april 2023.[56]

67. Van 15 mei tot en met 26 mei 2023 heeft de controle plaatsgevonden op een verificatieomgeving op de gegevensaanlevering van Holland Casino. Holland Casino was tijdens deze periode aangesloten op een verificatieomgeving van de Kansspelautoriteit, waarbij gedurende 12 dagen de aanlevering van *near real-time* gegevens op productieniveau technisch en functioneel werd gecontroleerd door de Kansspelautoriteit. De door de Kansspelautoriteit bij deze controle uitgevoerde handelingen en de daaruit voortvloeiende bevindingen zijn vastgelegd in de vorm van een controleverslag.[57]

## Bevindingen

68. Op grond van artikel 5.3, eerste lid, van het Besluit moet Holland Casino als houder van een vergunning voor kansspelen op afstand een controledatabank onderhouden. Deze controledatabank maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering

[53] Mail d.d. 26 april 2023, met onderwerp: *Controle naar aanleiding van hoorzitting d.d. 25 april.*
[54] Mail d.d. 3 mei 2023, met onderwerp: *Controle naar aanleiding van hoorzitting d.d. 25 april.*
[55] Mail d.d. 3 mei 2023, met onderwerp: *Controle naar aanleiding van hoorzitting d.d. 25 april.*
[56] Mail d.d. 19 mei 2023, met onderwerp: verslag hoorzitting 25 april 2023.
[57] Verslag d.d. 8 juni 2023 met betrekking tot de controle op de gegevensaanlevering van Holland Casino in haar controledatabank, met kenmerk 01.292.354.

van de vergunninghouder en wordt door haar beheerd.[58] Dit betekent dat Holland Casino als vergunninghouder zowel voor het onderhoud als voor het beheer verantwoordelijk is. Middels deze controledatabank moet Holland Casino continu, tijdig en in bruikbare vorm de noodzakelijke toezichtgegevens aan de Kansspelautoriteit ter beschikking stellen.[59]

69. In aanvulling op bovenstaande moet Holland Casino op grond van artikel 5.3, vijfde lid, van het Besluit passende organisatorische en technische maatregelen treffen om de kwaliteit, volledigheid, actualiteit, consistentie, authenticiteit en onweerlegbaarheid van de gegevens in de controledatabank te waarborgen. Deze passende maatregelen moeten waarborgen dat de gegevens juist en volledig zijn, dat bij storingen gegevens alsnog worden verstrekt en vertraging in de verzending van gegevens tot het minimum worden beperkt.[60]

70. Op grond van artikel 4.21 van de Regeling moet Holland Casino ervoor zorgdragen dat de controledatabank en de gegevens daarin voldoen aan de technische en operationele voorschriften die worden gesteld aan de controledatabank. De gegevens in de controledatabank zijn alleen van waarde voor het toezicht van de Kansspelautoriteit indien zij betrouwbaar kunnen worden geacht, zij op betrouwbare wijze in de controledatabank worden opgenomen en de toezichthouder daadwerkelijk toegang heeft tot deze gegevens.[61] Het is daarbij van belang dat Holland Casino, met het oog op de bescherming van persoonsgegevens en de nalevingskosten, een zo minimaal mogelijke gegevensverzameling aanlevert, die de Kansspelautoriteit in staat stelt tot een efficiënt en risico-gestuurd toezicht.[62]

71. Op grond van artikel 4.21, aanhef en onder b, van de Regeling dient Holland Casino de gegevens in haar controledatabank op te slaan conform het door de Kansspelautoriteit vastgestelde datamodel. Het datamodel bevat de voorschriften met betrekking tot welke gegevens in de controledatabank moeten worden opgeslagen (per gegeven, gegevensset of type gegevens) en de wijze waarop.

[58] Toelichting op het Besluit kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 166.
[59] Toelichting op het Besluit kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 82
[60] Toelichting op het Besluit kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 169.
[61] Toelichting op de Regeling kansspelen op afstand (Stb. 2021, 4507), p. 86.
[62] Toelichting op het Besluit kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 171

Hiermee wordt verzekerd dat alle vergunninghouders de relevante gegevens op uniforme wijze aanleveren.[63]

72. Vanaf het moment van vergunningverlening is Holland Casino er niet in geslaagd om te voldoen aan alle eisen die gelden voor het zelfstandig onderhouden van de controledatabank en voor het aanleveren van betrouwbare, continue en tijdige gegevens. Dit blijkt onder andere uit de vele mailwisselingen die hebben plaatsgevonden van december 2021 tot en met januari 2023.[64] Holland Casino was bij het onderhouden van haar controledatabank bijna volledig afhankelijk van instructies van en begeleiding door de Kansspelautoriteit. Bevindingen die door de Kansspelautoriteit werden teruggekoppeld, werden niet of pas na weken verholpen. Werden tekortkomingen op enig moment door Holland Casino weggenomen, dan bleken er nieuwe tekortkomingen te zijn ontstaan. Deze nieuwe tekortkomingen wist Holland Casino vervolgens niet zelfstandig te detecteren, noch op te lossen. Daarmee is er tot op heden sprake van structurele tekortkomingen van de zijde van Holland Casino. Ook resulteert dit in een doorlopend verbetertraject dat uitgevoerd moet worden bij Holland Casino, waarbij Holland Casino intensieve begeleiding van de Kansspelautoriteit nodig heeft.

73. Bij het voorgaande is van belang dat Holland Casino het oplossen of verhelpen van deze problemen in belangrijke mate volledig overliet aan haar onderaannemers, terwijl op Holland Casino als vergunninghouder de plicht rust de controledatabank volgens de wettelijke vereisten te onderhouden. Ook in situaties dat onderaannemers tekortkomingen niet konden verhelpen, nam Holland Casino geen passende maatregelen (zie randnummers 22 tot en met 33). Het uitbesteden van werkzaamheden ontslaat Holland Casino niet van deze plicht. Het is aan Holland Casino om bij uitbestedingen dusdanige waarborgen in te regelen dat zij te allen tijde voldoet aan wet- en regelgeving en de daaruit voortvloeiende voorschriften en passende technische organisatorische maatregelen neemt om tekortkomingen te herstellen.

74. Holland Casino verstrekte op structurele basis onjuiste en onvolledige spelersgegevens en spelersgegevens die zij volgens het datamodel niet hoefde

[63] Toelichting op de Regeling kansspelen op afstand (Stb. 2021, 4507), p. 87.
[64] zie hiervoor de mails die zijn aangehaald in de randnummers 22 tot en met 33 van dit besluit.

aan te leveren of juist een veelvoud van de gevraagde spelersgegevens (zie randnummers 22 tot en met 33). Dit maakte onder meer dat er vanaf het moment van vergunningverlening verwerkingsproblemen ontstonden aan de zijde van de Kansspelautoriteit. De Kansspelautoriteit heeft dit meermaals bij Holland Casino aangegeven en ondanks verbetermaatregelen, lukte het Holland Casino niet de juiste technische of organisatorische maatregelen te treffen om de problemen te verhelpen. De Kansspelautoriteit werd hiermee ernstig gehinderd bij het effectief toezicht houden op Holland Casino op basis van de door haar aangeleverde gegevens in de controledatabank.

75. Holland Casino heeft de implementatie van het geüpdatete datamodel versie 1.1 niet weten te realiseren binnen de daarvoor gestelde termijn van uiterlijk 16 juli 2022 (zie randnummer 34). Waar andere vergunninghouders deze termijn wel hebben gehaald, heeft Holland Casino uitstel gevraagd. Ook binnen deze uitgestelde termijn heeft Holland Casino de implementatie van datamodel versie 1.1 niet gerealiseerd. Zij heeft de daaraan voorafgaande verplicht af te leggen test tot op heden niet met een positief resultaat weten af te ronden.

76. Ook nadat de Kansspelautoriteit Holland Casino de kans had geboden in januari 2023 een verificatieperiode te doorlopen (zie randnummers 55 en 57) bleek dat bovenstaande structurele problemen met betrekking tot de kwaliteit, volledigheid, actualiteit en onweerlegbaarheid van de gegevens en het in overvloed aanleveren van gegevens niet waren verholpen. Holland Casino leverde in de verificatieperiode op structurele basis onjuiste, onvolledige en te veel gegevens aan.[65] Zo blijkt uit het verslag van ambtshandelingen (hierna: verslag van de verificatieperiode) dat Holland Casino gegevens met betrekking tot onder andere speelsessies, transacties, speellimieten, vlaggen en dagbalansen[66], onjuist of onvolledig aanleverde of te veel gegevens aanleverde. Daarmee leverde Holland Casino niet conform datamodel versie 1.1 aan. Holland Casino wist deze aanlevering voor het verstrijken van de verificatieperiode niet te herstellen of te annuleren. Dit gold ook voor triggers die niet conform datamodel versie 1.1 functioneerden.[67] Deze triggers moeten ervoor zorgen dat de juiste gegevens op het juiste moment op automatische wijze aangeleverd worden in de

[65] zie hiervoor het testverslag en bijbehorende verslag van ambtshandelingen van de verificatieperiode.
[66] zie hiervoor onder andere de nummers 94, 95, 98 en 99 uit het verslag van de verificatieperiode.
[67] zie hiervoor onder andere nummer 99 uit het verslag van de verificatieperiode.

controledatabank. Verder ontbrak een actueel overzicht van de spellen van Holland Casino, waardoor de Kansspelautoriteit niet alle geregistreerde spellen als zodanig kon herkennen.[68] Holland Casino moet op grond van datamodel versie 1.1 te allen tijde er voor zorgen dat de Kansspelautoriteit over het meest actuele spellenoverzicht beschikt. Ook bleek dat Holland Casino de aangeleverde bestanden niet conform datamodel versie 1.1 tot het maximum aantal voorgeschreven records had gevuld.[69]

77. Daarnaast hebben er in de verificatieperiode twee leveringsonderbrekingen plaatsgevonden, doordat Holland Casino bestanden niet conform instructies in datamodel versie 1.1 heeft aangeleverd.[70] Hierdoor kon de Kansspelautoriteit gedurende enkele dagen de door Holland Casino aangeleverde gegevens in zijn geheel niet verwerken.

78. Naast de problemen met het aanleveren van spelersgegevens bleek tijdens de verificatieperiode dat Holland Casino ook de voorgeschreven correctiemethoden uit datamodel versie 1.1 niet beheerste.[71] Het beheersen van deze voorgeschreven correctiemethodes is essentieel voor het goed kunnen onderhouden van een controledatabank en het aanleveren van betrouwbare gegevens. Holland Casino kon onjuiste, onvolledige of te veel aangeleverde gegevens niet of niet op navolgbare wijze herstellen of annuleren. In sommige gevallen lukte dit pas na nadere instructies van de Kansspelautoriteit.[72] De voorschreven correctiemethoden (Delta, replacement en cancellations) en de wijze waarop deze moeten worden uitgevoerd zijn uitgewerkt in datamodel versie 1.1 en zouden derhalve bij Holland Casino bekend kunnen en moeten zijn.

79. Ook gaf Holland Casino tijdens de verificatieperiode geenszins blijk zelfstandig en zonder nadere overmatige ondersteuning van de Kansspelautoriteit haar controledatabank te kunnen onderhouden en vullen op een zodanige wijze dat de kwaliteit, de volledigheid, de actualiteit en de onweerlegbaarheid van de in de controledatabank opgenomen gegevens werden gewaarborgd, en niets méér werd aangeleverd dan het maximum aantal gegevens dat op grond van datamodel

[68] zie hiervoor onder andere nummer 93 uit het verslag van de verificatieperiode.
[69] zie hiervoor onder andere nummer 96 uit het verslag van de verificatieperiode.
[70] zie hiervoor onder andere nummer 93 uit het verslag van de verificatieperiode.
[71] zie hiervoor onder andere nummer 93 uit het verslag van de verificatieperiode.
[72] zie hiervoor onder andere de nummers 91 en 42 uit het verslag van de verificatieperiode.

versie 1.1 wordt gevraagd. Zo kon Holland Casino de voornoemde leveringsproblemen niet zelfstandig oplossen en had zij overmatige ondersteuning van de Kansspelautoriteit nodig bij het doorvoeren van correcties.[73]

80. Naar aanleiding van de door Holland Casino gegeven zienswijze, heeft er een nieuwe controle door de Kansspelautoriteit plaatsgevonden ter verificatie van de stelling van Holland Casino dat haar controledatabank inmiddels correct functioneerde. Uit deze controle bleek dat Holland Casino nog steeds onjuiste, onvolledige of niet-noodzakelijke en daarmee te veel gegevens aanleverde. Met betrekking tot commissies, de transacties betreffende *inzetten* en *winsten* en spelersprofielen werden gegevens onjuist en onvolledig aangeleverd. Hierdoor konden geen koppelingen gemaakt worden tussen specifieke typen transacties en weddenschappen of was niet te herleiden of *winsten* en *inzetten* plaats hadden gevonden bij casinospelen of weddenschappen. Met betrekking tot de te veel aangeleverde gegevens bleek dat Holland Casino substantiële aantallen gegevens betreffende *transacties* en *vlaggen* meermaals verving (replaced), waardoor dubbele hoeveelheden (of zelfs meer) aan gegevens aangeleverd werden en verwerkt moesten worden door de Kansspelautoriteit. Niet alleen kan dit laatste zorgen voor verwerkingsproblemen aan de zijde van de Kansspelautoriteit, ook toonde Holland Casino hiermee aan dat zij nog steeds geen controle heeft over de gegevensaanlevering in haar controledatabank.

81. Daarbij komt dat uit de controle bleek dat Holland Casino op verscheidene onderwerpen onbetrouwbare gegevens aanleverde, wat de kwaliteit van de gegevens in ernstige mate aantast. Zo werden gegevens aangeleverd waarbij stortingen en uitbetalingen op exact hetzelfde tijdstip hadden plaatsgevonden, wat hoogst onwaarschijnlijk is, en werden meerdere transacties op accounts uitgevoerd ten tijde van het registratieproces, nog voordat de registratie van het account voltooid was. Ook werden limieten aangeleverd waarbij het moment van de aanvraag van de limiet later in de tijd lag dan het ingaan van de limieten, wat zo goed als zeker niet mogelijk is.

82. Ondanks dat Holland Casino tijdens deze controle verbeteringen heeft laten zien, blijven de problemen met het juist, volledig en tijdig en het te veel aanleveren van gegevens voortduren en van structurele en ernstige aard. Daar waar bepaalde

[73] zie hiervoor onder andere de nummers 42, 64 tot en met 66 uit het verslag van de verificatieperiode.

tekortkomingen door Holland Casino zijn weggenomen, doen zich vaak direct nieuwe tekortkomingen voor. Deze nieuwe tekortkomingen doen wederom ernstige afbreuk aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens. Holland Casino slaagt er sinds de vergunningverlening structureel niet in om aan de eisen te voldoen.

83. Om effectief en efficiënt toezicht te kunnen houden op spelersgegevens is het voor de Kansspelautoriteit noodzakelijk dat alle vergunninghouders, waaronder ook Holland Casino, op uniforme wijze en dus conform de technische voorschriften hun controledatabank onderhouden en vullen en de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens borgen. Dit betekent ook dat vergunninghouders alleen de op basis van datamodel versie 1.1 gevraagde noodzakelijke gegevens én correcties moeten aanleveren en niets meer dan dat. Alleen dan kan de Kansspelautoriteit effectief en risico-gebaseerd toezicht uitoefenen op vergunninghouders.

### Conclusie

84. Op basis van bovenstaande bevindingen concludeert de Kansspelautoriteit dat Holland Casino niet voldoet aan de technische en operationele voorschriften die bij of krachtens de wet- en regelgeving worden gesteld aan de controledatabank. Hierdoor kan Holland Casino niet de kwaliteit, de volledigheid, de actualiteit en de onweerlegbaarheid van de gegevens in de controledatabank waarborgen. Daarmee handelt Holland Casino in strijd met artikel 31h, eerste lid, van de Wet op de kansspelen en artikel 5.3, eerste en vijfde lid, van het Besluit kansspelen op afstand en de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.21, aanhef en onder b, van de Regeling Kansspelen op afstand.

## Zienswijze Holland Casino

Hieronder wordt nader ingegaan op de onderdelen van de zienswijze.

91. Holland Casino voert aan dat zij in aanvulling op de al getroffen maatregelen, zoals toegelicht op de hoorzitting van 3 november 2022, expertise heeft opgebouwd ten behoeve van de controledatabank met kennis van een data-analyticus, een juridisch kader conform Ksa-specificaties heeft opgesteld voor haar partners en de samenwerking en dat de communicatie en de werkafspraken tussen onderaannemers in de CDB-keten, waar Holland Casino verantwoordelijk voor is, is verbeterd.

92. Holland Casino licht toe dat het controleplan op de controledatabank is geïmplementeerd en dit toetst Holland Casino doorlopend. Daarbij stelt Holland Casino dat de communicatie tussen de Kansspelautoriteit en Holland Casino is gestandaardiseerd en Holland Casino voldoende dedicated personeel geborgd heeft bij onderaannemer [onderaannemer 1]. Verder is een externe specialist ingeschakeld ter validatie van te leveren datagegevens vóór aanlevering bij de Kansspelautoriteit. Deze gegevens worden regelmatig getoetst.

93. Verder stelt Holland Casino dat zij de integratietest van november 2022 (zie hiervoor randnummers 49 en 50) na herbeoordeling door haarzelf succesvol doorlopen heeft. Eén bevinding (de berekening van de dagbalansen) bleek achteraf juist en de andere bevinding is door Holland Casino binnen de looptijd van de test opgelost, aldus Holland Casino.

94. Holland Casino voegt daaraan toe dat zij ook de bevindingen uit de verificatieperiode heeft opgelost. Een deel van de bevindingen was reeds binnen de verificatieperiode oplost. De overgebleven 16 openstaande bevindingen zijn buiten de verificatieperiode opgelost. De resterende bevinding betreffende near real-time aanlevering is volgens Holland Casino onterecht. Holland Casino voldoet namelijk aan de eis van aanlevering van gegevens binnen 30 minuten na de generatie van het dagrapport. Dit dagrapport komt pas rond 01:30 beschikbaar en dat zou volgens Holland Casino de Kansspelautoriteit niet belemmeren in haar toezicht. Als de Kansspelautoriteit van mening is dat deze werkwijze haar hindert in haar toezicht, dan verzoekt Holland Casino om dispensatie voor deze werkwijze. Dit zou volgens Holland Casino in lijn zijn met afspraken die de Kansspelautoriteit met diverse concurrenten hieromtrent heeft gemaakt.

95. Holland Casino stelt dat alle tekortkomingen op 14 februari 2023 waren opgelost, waardoor datamodel versie 1.1 sindsdien volledig is geïmplementeerd. Hierover heeft Holland Casino de Kansspelautoriteit niet formeel geïnformeerd. Holland Casino voegt hieraan toe dat de Kansspelautoriteit dit zelf ook op elk moment eenvoudig had kunnen verifiëren. Daarbij benadrukt Holland Casino dat de kwaliteit van spelersgegevens structureel is geborgd.

96. Daarnaast voert Holland Casino aan, in tegenstelling tot wat de Kansspelautoriteit in haar voornemen stelt, dat zij de bevindingen in de afgelopen tijd zelfstandig heeft opgelost. Daarbij heeft Holland Casino inderdaad een aantal malen instructies van de Kansspelautoriteit gevraagd en ontvangen. Dit was volgens

Holland Casino steeds nadat zij de Kansspelautoriteit erop attent maakte dat haar instructies onvolledig of voor meerdere interpretaties vatbaar waren. Holland Casino gaf hierbij als voorbeeld de ontbrekende herstelinstructies voor het oplossen van de leveringsproblemen. Hieruit blijkt volgens Holland Casino niet dat zij niet in staat is zelfstandig te acteren. Bovendien stelde Holland Casino deze vragen aan de Kansspelautoriteit om de analyse en implementatie van datamodel versie 1.1 te bespoedigen, zodat de implementatie binnen de door de Kansspelautoriteit gestelde termijn voltooid kon worden.

97. Ten aanzien van haar onderaannemers voert Holland Casino aan dat zij de interne werkwijze heeft aangescherpt met onder andere een dubbele, deels externe validatie op de door hun gegenereerde gegevens vóór aanlevering bij de Kansspelautoriteit. De externe specialist zal doorlopend ook geraadpleegd worden bij aankomende wijzigingen van het datamodel, waardoor Holland Casino ervan overtuigd is ook in de toekomst in voldoende mate zelfstandig en zonder overmatig beslag te leggen op de Kansspelautoriteit, aan haar verplichtingen te kunnen voldoen.

98. Concluderend stelt Holland Casino dat de gegevensaanlevering in haar controledatabank voldoet aan de gestelde eisen in het nu geldende datamodel versie 1.1 en bijbehorende XSD versie 1.1 en specificatie versie 1.0, waarbij:
    - Holland Casino niet meer of minder levert dan de voorgeschreven gegevens;
    - gegevenslevering verloopt zoals voorgeschreven en zonder leveringsonderbrekingen; en
    - Holland Casino in staat is om bevindingen (tekortkomingen) over onjuiste, onvolledige of niet tijdige aanlevering van gegevens zelfstandig en binnen de gestelde termijn op te lossen.

99. In aanvulling op bovenstaande voert Holland Casino aan dat een aanwijzing is bedoeld om een partij weer te laten voldoen aan de bij of krachtens de Wok gestelde regels. Een redelijke uitleg maakt dat alleen bij een doorlopende overtreding een aanwijzing kan worden opgelegd. Hierbij is door Holland Casino verwezen naar de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam en College van het Beroep voor het bedrijfsleven inzake Bunq/DNB.[74]

[74] College van Beroep voor het bedrijfsleven 18 oktober 2022, ECLI:NL:CBB:2022:707 (Bunq/DNB).

100. Gezien de bovenstaande stelling van Holland Casino dat zij reeds voldoet aan de relevante regels inzake de controledatabank, is er thans geen sprake van een doorlopende overtreding. Holland Casino meent daarom dat de Kansspelautoriteit niet bevoegd is om uitvoering te geven aan haar voornemen om Holland Casino een bindende aanwijzing op te leggen.

101. Daarnaast stelt Holland Casino dat een bindende aanwijzing alleen kan worden opgelegd als deze de evenredigheidstoets doorstaat. Voor welke factoren hierbij van belang zijn, verwijst Holland Casino naar de Harderwijk-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[75] Holland Casino voegt hieraan toe dat met de aanwijzingsbevoegdheid niet lichtvaardig mag worden omgegaan. Dit volgt ook uit de memorie van toelichting bij artikel 34n Wok.

    - *'De bindende aanwijzing op grond van het voorgestelde artikel 34n van de Wok zal uiteraard prudent en proportioneel worden ingezet bij ernstige risico's op het gebied van het kansspelbeleid. Het is geen instrument dat lichtjes kan worden ingezet. […] In de praktijk zal aan de aanwijzing veelal een informele waarschuwing of mededeling – niet zijnde een besluit in de zin van de Awb – voorafgaan.'*

102. Holland Casino voert aan dat het opleggen van een bindende aanwijzing niet noodzakelijk en ook niet evenwichtig is. Bovendien speelt bij de evenwichtigheidsbeoordeling dat de Kansspelautoriteit heeft aangekondigd tot publicatie te willen overgaan.

103. Verder wijst Holland Casino de Kansspelautoriteit op de volgens haar niet-concrete formuleringen in de gedragslijn in het voornemen tot aanwijzing, zoals "zelfstandig", "navolgbaar", "zo spoedig mogelijk", "binnen de gestelde termijn" en "overmatige begeleiding". Daarnaast merkt Holland Casino op dat daar waar in de gedragslijnen wordt gesproken over "binnen de gestelde termijn", zij aanneemt dat er wordt gedoeld op de begunstigingstermijn van zes weken van een eventuele aanwijzing.

[75] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk-uitspraak).

104. Holland Casino verzoekt ten slotte de Kansspelautoriteit om de gegevens in haar controledatabank te controleren om zo de juiste werking te verifiëren.

105. Holland Casino biedt aan om de Kansspelautoriteit inzicht te geven in de werkwijze voor externe validatie en om in overleg te treden over een passende oplossing voor het geval de Kansspelautoriteit van mening is dat de bevinding rondom near real-time gegevensaanlevering niet voldoet aan de vereisten.

## Reactie op zienswijze

Hieronder wordt door de Kansspelautoriteit per onderdeel ingegaan op de zienswijze van Holland Casino. Voor zover niet apart op de door Holland Casino aangevoerde punten in wordt gegaan, wordt verwezen naar de bovenstaande motivering in dit besluit.

106. Allereerst merkt de Kansspelautoriteit op dat zij zich niet kan vinden in het standpunt van Holland Casino dat de verificatietest in januari 2022 (bij heroverweging) met een positief resultaat zou zijn afgerond, omdat zij inmiddels alle openstaande bevindingen heeft opgelost. De Kansspelautoriteit verwijst naar randnummer 57 voor de uitslag van die test. Dat zij de openstaande bevindingen na het verstrijken van de testperiode alsnog heeft opgelost, doet niets af aan de uitslag van deze test. Voorafgaand aan de verificatietest was Holland Casino op de hoogte gesteld van de aanpak en randvoorwaarden die gelden bij het uitvoeren van de test. Daarbij is vermeld dat de verificatietest 10 werkdagen zou duren en dat de Kansspelautoriteit aansluitend aan deze periode een oordeel zou vellen over de aangeleverde gegevens.

107. In aanvulling op bovenstaande merkt de Kansspelautoriteit op dat het verweer van Holland Casino over de resterende bevindingen betreffende near real-time aanlevering geen doel treft. Zij voldoet met deze wijze van aanleveringen niet aan de gestelde voorschriften in het datamodel versie 1.1. Het datamodel schrijft voor dat de trigger van het dagrapport op 00:00 uur (UTC time)[76] gesteld moet zijn. In het kader van de betrouwbaarheid van de gegevens (en ter voorkoming van eventuele manipulatie) is de near real-time aanlevering op 30 minuten[77] gesteld, waardoor de gegevens van het dagrapport binnen 30 minuten na 00:00 uur (UTC

[76] Zie hiervoor pagina 14 van datamodel versie 1.1
[77] Zie hiervoor pagina 6 van datamodel versie 1.1

time) beschikbaar moeten zijn in de controledatabank. Anders dan Holland Casino lijkt te denken heeft de Kansspelautoriteit hieromtrent geen dispensatie aan andere partijen verleend.

108. Ook ten aanzien van de integratietest van november 2023 volgt de Kansspelautoriteit Holland Casino niet in haar standpunt. De Kansspelautoriteit ziet geen reden haar beoordeling van de integratietest te wijzigen. Los daarvan heeft de uitslag van de integratietest, ook al is Holland Casino van mening dat die ten onrechte als negatief is beoordeeld, geen gevolgen gehad voor het afleggen van het verdere traject. De Kansspelautoriteit heeft Holland Casino namelijk, ondanks de negatieve uitslag door laten gaan naar het tweede deel van het testtraject (verificatietest), zie voor nadere toelichting randnummer 52.

109. Verder verwijst de Kansspelautoriteit ten aanzien van het onderhouden van de controledatabank en de zelfstandigheid van Holland Casino naar de randnummers 72, 73 en 79. In tegenstelling tot dat wat Holland Casino aanvoert, hebben de vragen en instructies de bespoediging van de realisatie van datamodel versie 1.1 niet gediend. Holland Casino heeft meermaals de gestelde termijnen voor de realisatie niet gehaald. Daarbij benadrukt de Kansspelautoriteit dat de realisatie van datamodel versie 1.1 in eerste instantie voor 19 juli 2022 afgerond had moeten zijn. Dit is andere vergunninghouders ook gelukt.

110. Ten aanzien van de eerder getroffen maatregelen, zoals Holland Casino op de hoorzitting van 3 november 2022 heeft toegelicht, merkt de Kansspelautoriteit op dat deze niet tot het beëindigen van de overtreding hebben geleid. Zowel de opvolgende integratietest in november 2022 als de verificatietest in januari 2023 heeft Holland Casino niet met een positief resultaat afgerond. De Kansspelautoriteit zag zich daarom genoodzaakt om een bindende aanwijzing te geven die strekt tot beëindiging van de overtreding. Daarom heeft de Kansspelautoriteit op 4 april 2023 een voornemen tot het geven van een bindende aanwijzing aan Holland Casino gestuurd.

111. Tijdens de zienswijze van 25 april 2023 heeft Holland Casino aangevoerd dat zij in de afgelopen maanden acties had getroffen ter verbetering van haar controledatabank. Zo heeft zij onder andere een externe deskundige ingeschakeld ter validatie van de aan de Kansspelautoriteit aan te leveren spelersgegevens. Hierbij stelt Holland Casino zich nadrukkelijk op het standpunt dat zij inmiddels aan alle gestelde eisen voldoet en dat er geen sprake meer is van een overtreding. Zij voegt hieraan toe dat alle tekortkomingen onderhand zijn

opgelost en dat zij gegevens aanlevert volgens het nu geldende datamodel versie 1.1. Om voorgaande redenen heeft de Kansspelautoriteit het verzoek tot het verifiëren van de gegevens in haar controledatabank ingewilligd met het doel om vast te stellen of Holland Casino ten tijde van het nemen van het onderhavige besluit nog steeds in overtreding is van wet- en regelgeving of de daaruit voorvloeiende voorschriften.

112. Uit de controle blijkt (zie hiervoor randnummers 80 tot en met 82) dat Holland Casino nog steeds niet voldoet aan de technische en operationele voorschriften die bij of krachtens de wet- en regelgeving worden gesteld aan de controledatabank. De kwaliteit, de volledigheid en de actualiteit van de gegevens in de controledatabank zijn niet gewaarborgd. Daarmee stelt de Kansspelautoriteit vast dat Holland Casino in strijd handelt met artikel 31h, eerste lid, van de Wet op de kansspelen en artikel 5.3, eerste en vijfde lid, van het Besluit kansspelen op afstand en de regels gesteld krachtens artikel 4.21, aanhef en onder b, van de Regeling Kansspelen op afstand.

113. Naar aanleiding van voormelde merkt de Kansspelautoriteit op dat het verweer van Holland Casino over de ontbrekende bevoegdheid van de Kansspelautoriteit om uitvoering te geven aan haar voornemen, geen stand houdt. Er is thans sprake van een doorlopende overtreding. De Kansspelautoriteit volgt Holland Casino daarom niet in haar verzoek af te zien van het opleggen van een bindende aanwijzing. Ten overvloede merkt de Kansspelautoriteit op dat voor het opleggen van een bindende aanwijzing niet noodzakelijkwijs sprake hoeft te zijn van een overtreding. Het instrument van de bindende aanwijzing kan ook ingezet worden bij onvoldoende naleving of van wenselijkheid tot naleving op een andere wijze.[78]

114. De Kansspelautoriteit acht het noodzakelijk en evenredig een bindende aanwijzing aan Holland Casino op te leggen. De bindende aanwijzing is bovendien een geschikt middel. De Kansspelautoriteit wordt ernstig gehinderd in haar toezicht op Holland Casino als aanbieder van risicovolle kansspelen. Voor een nadere motivering van de evenredigheid verwijst de Kansspelautoriteit naar randnummers 127 tot en met 128. Daaraan voegt de Kansspelautoriteit toe dat zij niet lichtvaardig omgaat met het inzetten van het instrument van de bindende aanwijzing. Integendeel: zij heeft Holland Casino in het afgelopen jaar meermaals informeel en formeel op de hoogte gesteld van haar bevindingen. Ook heeft zij Holland Casino meermaals in staat gesteld testen uit te voeren opdat zij

[78] Kamerstukken II, 2013/14, 33996 nr. 3, p 136.

datamodel versie 1.1 alsnog kon realiseren na de realisatiedeadline van 19 juli 2022. Ondanks dat Holland Casino heeft gesteld bereidwillig te zijn om de overtreding te beëindigen, is het haar tot op heden niet gelukt te voldoen aan de eisen die gelden voor het onderhouden van de controledatabank en het aanleveren van betrouwbare, continue en tijdige gegevens in de controledatabank. Aangezien het de Kansspelautoriteit al geruime tijd niet lukt om Holland Casino zonder de inzet van handhavingsmaatregelen de geldende normen na te laten leven, is een dergelijke maatregel noodzakelijk gebleken. De bindende aanwijzing is een geschikt middel om die naleving te bewerkstelligen. Mede gelet op de zwaarte van de andere maatregelen die de Kansspelautoriteit in dit verband kan nemen, is de bindende aanwijzing een proportionele maatregel.

115. Dat een eventuele publicatie Holland Casino onevenredig in haar belangen zou schaden, is naar het oordeel van de Kansspelautoriteit voor het onderhavige besluit niet relevant. De Kansspelautoriteit zal hetgeen Holland Casino in dit kader heeft aangevoerd, meewegen bij de openbaarmakingsprocedure. Voor het overige heeft Holland Casino niet nader gemotiveerd waarom het opleggen van een bindende aanwijzing onevenredig zou zijn. Hier tegenover staat het zwaarwegende belang van de Kansspelautoriteit om Holland Casino, door haar een bindende aanwijzing op te leggen, te bewegen tot een juiste, volledige en tijdige aanlevering van gegevens in de controledatabank, waardoor de Kansspelautoriteit niet langer belemmerd wordt in haar toezicht.

116. Gezien het bovenstaande is de Kansspelautoriteit van oordeel dat het belang van effectief en efficiënt toezichthouden met behulp van spelersgegevens, vanuit het kader van betrouwbaar spelaanbod en consumentenbescherming, moet prevaleren boven de belangen van Holland Casino om af te zien van het opleggen van een bindende aanwijzing.

117. Wat betreft het verzoek van Holland Casino om de, naar haar oordeel, ‘vage’ begrippen in de gedragslijn te verduidelijken reageert de Kansspelautoriteit als volgt. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit zijn deze begrippen duidelijk genoeg. De begrippen moeten namelijk enerzijds passen bij verschillende situaties die zich kunnen voordoen, en anderzijds Holland Casino voldoende ruimte geven om naar bevind van zaken te handelen. De Kansspelautoriteit heeft de begrippen, behoudens het weglaten van het begrip zelfstandig, dan ook niet veranderd ten opzichte van het voornemen tot het geven van een bindende aanwijzing.

118. Ten aanzien van de zelfstandigheid merkt de Kansspelautoriteit het volgende op. Daar waar Holland Casino in het verleden het oplossen van tekortkomingen in veel gevallen overliet aan haar onderaannemers of sterk leunde op de aanwijzingen en uitleg door de Kansspelautoriteit, heeft zij in de afgelopen periode in afdoende mate aangetoond verantwoordelijkheid te nemen voor het goed functioneren van haar controledatabank. Daarom heeft de Kansspelautoriteit het begrip ‘zelfstandig’ weggelaten uit de gedragslijn. De Kansspelautoriteit gaat er van uit dat Holland Casino blijvend haar verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de controledatabank neemt.

119. Naar aanleiding van de specifieke vraag van Holland Casino of de zinsnede “binnen de gestelde termijn” de begunstigingstermijn van de aanwijzing betreft, merkt de Kansspelautoriteit op dat daarmee wordt gedoeld op de in de gedragslijn bedoelde specifieke termijnen die van toepassing zijn op bepaalde gebeurtenissen die zich kunnen voordoen. De Kansspelautoriteit heeft dit verduidelijkt in de gedragslijn.

## Overwegingen tot het geven van een bindende aanwijzing

120. De Kansspelautoriteit heeft onder meer tot taak het verlenen, wijzigen, schorsen en intrekken van vergunningen voor de diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten, het beheer van het register bedoeld in artikel 33h van de Wok, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, het bestrijden van niet toegestaan kansspelaanbod en het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen en de handhaving daarvan[79].

121. De kansspelsector is geen gewone economische sector, maar extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving, waarvan de consument de dupe kan worden. Kansspelen kunnen een negatief effect hebben op de samenleving. Juist daarom is het belangrijk dat voor het organiseren van kansspelen regels gelden, dat de toezichthouders kunnen toezien op de naleving daarvan en dat een vergunninghouder zich aan de regels houdt.

[79] Artikel 33b Wet op de kansspelen

122. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen en handhaaft de wet- en regelgeving ten aanzien waarvan zij bevoegd is. Een controledatabank die niet voldoet aan de geldende technische en operationele eisen, heeft tot gevolg dat de Kansspelautoriteit wordt belemmerd in haar toezicht en daarmee dreigen de doelstellingen van de Wok in het gedrang te komen.

123. De juiste, volledige en tijdige aanlevering van gegevens in de controledatabank is van groot belang voor het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving. Zo kan bijvoorbeeld gecontroleerd worden of spelers veilig kunnen spelen bij Holland Casino. Voor efficiënt en risico-gestuurd toezicht is van belang dat Holland Casino ook niet meer gegevens aanlevert dan is voorgeschreven. Vanaf het moment van vergunningverlening tot op heden is dit toezicht ernstig en structureel belemmerd doordat Holland Casino de controledatabank steeds niet juist, niet volledig en/of niet tijdig of met te veel speelgegevens vult en de controledatabank niet voldoet aan de technische en operationele voorschriften. Dit is een ernstige situatie die zo snel mogelijk beëindigd moet worden. Tenslotte vormt de controledatabank een belangrijk instrument waarmee de toezichthouders van de Kansspelautoriteit op afstand toegang moeten kunnen krijgen tot de gegevens die zij nodig hebben voor het toezicht op de naleving.[80]

124. Een belangrijke overweging daarbij is dat kansspelen op afstand andere en ernstigere risico's hebben dan de traditionele fysieke, landgebonden kansspelen. In het bijzonder voor personen met een bijzondere goklust of personen die een dergelijke lust kunnen ontwikkelen. Dat komt onder andere door het ontbreken van direct contact tussen de deelnemer en de aanbieder, een zeer makkelijke en 24/7 toegang tot het kansspel, het isolement van de deelnemer en het ontbreken van sociale controle.[81] Bovendien zijn kansspelen op afstand veelal short odd-kansspelen, zoals casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij de door Holland Casino aangeboden kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een grote rol van betekenis. Het betreft veelal spelsoorten met een hoog tot zeer hoog speltempo en met relatief weinig tijd tussen de inleg en de uitslag van het spel. Bij deze spelsoorten is het risico op kansspelverslaving veelal het hoogst. Daarbij is de drempel om

[80] Toelichting op het Besluit kansspelen op afstand (Stb. 2021, 37), p. 166.
[81] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) 22 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484 (*Bluemay*), r.o. 3.1. en HvJ van 8 september 2010, *Carmen Media Group*, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103.

deel te nemen aan kansspelen op afstand laag, dit kan immers vanuit de huiskamer, zonder fysiek contact tussen aanbieder en speler[82]. Deze kansspelen zijn bovendien 24/7 beschikbaar.

125. Sinds december 2021 is regelmatig contact geweest tussen medewerkers van de Kansspelautoriteit en Holland Casino over de op Holland Casino rustende verplichting om als vergunninghouder een controledatabank te onderhouden die voldoet aan de daaraan gestelde eisen en om speelgegevens tijdig, juist en volledig aan te leveren. De Kansspelautoriteit acht deze normen dan ook om die reden voldoende duidelijk en bekend bij Holland Casino om eraan te voldoen. Holland Casino heeft meerdere keren zelf een datum genoemd waarop zij naar eigen zeggen de tekortkomingen zou verhelpen of zou hebben verholpen. Dat is echter tot op heden niet gebeurd. Dit had echter wel van een professionele marktdeelnemer als Holland Casino mogen worden verwacht.

126. Bovengenoemde normen die zien op het onderhouden van een controledatabank zijn naar het oordeel van de Kansspelautoriteit voldoende duidelijk en bekend bij Holland Casino. Desondanks is Holland Casino tot op heden niet in staat geweest om aan de normen te voldoen. Gelet op het bovenstaande is het van groot belang dat Holland Casino op korte termijn haar controledatabank conform de daarvoor geldende regels onderhoudt. De bindende aanwijzing strekt precies daartoe.

127. De Kansspelautoriteit acht het geven van een bindende aanwijzing in dit concrete geval een noodzakelijke, geschikte en evenwichtige maatregel voor met name de bescherming van consumenten, het tegengaan van verslaving en het toezicht op de naleving van de Wwft. De juiste, volledige en tijdige vastlegging van speelgegevens in de controledatabank is immers van groot belang voor het kunnen uitoefenen van toezicht door de Kansspelautoriteit, en daarmee voor de genoemde belangen.

128. Vanaf het moment van vergunningverlening tot op heden is Holland Casino er niet in geslaagd om te voldoen aan de eisen die gelden voor het onderhouden van de controledatabank en het aanleveren van betrouwbare, continue en tijdige gegevens in de controledatabank. Omdat de raad van bestuur nog een ander, minder ingrijpend, handhavingsinstrument tot haar beschikking heeft, heeft zij thans afgezien van het voornemen tot het schorsen van de vergunning van

[82] P.7 van de Memorie van toelichting, behorende bij de Wet kansspelen op afstand; TK 20213-2014, 33 996, nr. 3.

Holland Casino en geeft zij Holland Casino een bindende aanwijzing. Deze bindende aanwijzing is gericht op bevordering van de naleving van de wettelijke voorschriften met betrekking tot het onderhouden van de controledatabank door Holland Casino.

129. In het licht van de genoemde feiten en omstandigheden is er geen sprake van omstandigheden die nopen tot het afzien van het geven van een bindende aanwijzing.

## Besluit

130. De Kansspelautoriteit legt op grond van artikel 34n Wok een bindende aanwijzing op aan Holland Casino, ertoe strekkende dat Holland Casino uiterlijk 6 weken na dagtekening van dit besluit de overtreding van artikel 5.3, eerste en vijfde lid, van het Besluit juncto artikel 4.21, aanhef en onder sub b, van de Regeling en de geldende technische en operationele voorschriften beëindigt en beëindigd houdt.

131. De Kansspelautoriteit draagt Holland Casino meer specifiek op de volgende gedragslijn op te volgen:

a) De gegevens die Holland Casino in de controledatabank aanlevert moeten aantoonbaar voldoen aan de gestelde beschikbaarheids-, integriteits- en vertrouwelijkheidseisen in het nu geldende datamodel (versie 1.1), de bijbehorende XSD (versie 1.1) en de geldende controledatabank specificaties (versie 1.0).
Dit betekent in ieder geval dat:
- Holland Casino niet minder dan de voorgeschreven gegevens in de controledatabank aanlevert. Holland Casino levert ook niet meer of andere gegevens in de controledatabank aan dan is voorgeschreven;
- De aanlevering van gegevens (inclusief de vertraagde aanlevering van gegevens) verloopt zoals voorgeschreven en er geen leveringsonderbrekingen zijn;
- Holland Casino correct en navolgbaar volgens de voorgeschreven procedures correcties uitvoert.

b) Holland Casino moet bevindingen (tekortkomingen) die zij ontvangt van de Kansspelautoriteit over onjuiste, onvolledige of niet tijdige aanlevering van gegevens of het te veel aanleveren daarvan, zonder dat zij daarbij overmatig beroep doet op de hulp van de Kansspelautoriteit uiterlijk binnen

de door de Kansspelautoriteit aangegeven termijn bij de specifieke bevinding, oplossen.

132. Als de Kansspelautoriteit na afloop van voormelde begunstigingstermijn constateert dat Holland Casino geen gevolg heeft gegeven dan wel niet tijdig of niet adequaat gevolg heeft gegeven aan de aanwijzing, dan kan de Kansspelautoriteit overgaan tot andere handhavende maatregelen, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom, of intrekking van de vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand.

Den Haag, 13 juni 2023

Hoogachtend,
de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
Namens deze,

w.g.

mr. Renske E. Heijungs
Hoofd afdeling Toezicht

**Bezwaar maken**
U kunt tegen deze beslissing bezwaar maken door een gemotiveerd bezwaarschrift in te dienen binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing. U kunt uw bezwaarschrift sturen naar het volgende adres:

Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken
Postbus 298
2501 CG Den Haag

**U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in Pdf-formaat te e-mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.**

U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.
Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

· uw naam en adres;
· de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;
· een kopie van de beslissing;
· de gronden van uw bezwaar;
· uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde.

**Let wel: het instellen van bezwaar/beroep schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift/beroepschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.**

Voor meer informatie kunt u op rijksoverheid.nl de brochure ‘Bezwaar en beroep tegen beslissingen van de overheid’ downloaden.