BRONARCHIEF KANSSPELEN

Beslissing op bezwaar (pdf)

Archiefdocument 41671

19 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 op het bezwaar van Holland Casino N.V. tegen de besluiten van 13 juni 2023, met kenmerk 01.292.353, waarbij een bindende aanwijzing is gegeven, en met kenmerk 01.292.355, waarbij de bindende aanwijzing openbaar is gemaakt.

Kenmerk: 16369/ 01.303.987
Openbaarmaking onder kenmerk: 16369/ 01.305.776

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Bij besluit van 13 juni 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit of Ksa) een bindende aanwijzing (hierna: de aanwijzing) gegeven aan Holland Casino N.V. (hierna: HC). De aanwijzing strekt ertoe dat HC binnen uiterlijk zes weken de overtreding van artikel 31h, eerste lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) en artikel 5.3, eerste en vijfde lid van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa), gelezen in samenhang met artikel 4.21, aanhef en sub b, van de Regeling kansspelen op afstand (hierna: Rkoa) en de geldende technische en operationele voorschriften beëindigt en beëindigd houdt.

2. In de aanwijzing zijn daartoe specifieke gedragslijnen gegeven, die HC moet opvolgen. Deze gedragslijnen houden in dat de gegevens die HC aanlevert in de controledatabank (hierna: CDB) moeten voldoen aan de gestelde beschikbaarheids-, integriteits- en vertrouwelijkheidseisen in het datamodel (versie 1.1), de bijbehorende XSD (versie 1.1) en de geldende controledatabank specificaties (versie 1.0). Dit betekent in ieder geval dat HC niet minder, meer of andere gegevens dan de voorgeschreven gegevens aanlevert, de aanlevering van gegevens verloopt zoals voorgeschreven, zonder leveringsonderbrekingen en dat HC correct en navolgbaar, volgens de voorgeschreven procedures, correcties uitvoert. Ook moet HC bevindingen (tekortkomingen) die zij ontvangt van de Ksa over onjuiste, onvolledige of niet tijdige aanlevering van gegevens of het te veel aanleveren daarvan oplossen zonder dat zij daarbij overmatig beroep doet op de hulp van de Ksa.

3. Bij besluit van 13 juni 2023 heeft de Ksa besloten de aanwijzing openbaar te maken op grond van artikel 3.1 van de Wet open overheid (Woo) (hierna: het

openbaarmakingsbesluit).

4. Bij brief van 16 en 21 juni 2023 heeft HC bezwaar gemaakt tegen zowel de aanwijzing als het openbaarmakingsbesluit. Bij brief van 5 juli 2023 zijn de gronden aangevuld.

5. Op 21 augustus 2023 heeft HC gebruik gemaakt van de gelegenheid om het bezwaar mondeling toe te lichten. Hiervan is een verslag gemaakt.

6. Van 2 tot en met 11 oktober 2023 is de CDB van HC op haar verzoek opnieuw gecontroleerd. Hier is op 25 oktober 2023 een verslag van ambtshandelingen van gemaakt. Dit verslag wordt als bijlage bij dit besluit gevoegd. Op 31 oktober 2023 is het verslag aan HC toegezonden en is zij in de gelegenheid gesteld erop te reageren. Dit heeft HC op 14 november 2023 gedaan.

2 Juridisch kader

7. Voor het juridisch kader omtrent de aanwijzing verwijst de Kansspelautoriteit naar pagina's 3 tot en met 5 van de aanwijzing.

3 Bezwaargronden

8. HC heeft tegen de aanwijzing – kort samengevat – de volgende gronden aangevoerd:
   a. De bevindingen uit de controle die aan de aanwijzing ten grondslag liggen zijn onterecht, dan wel te verklaren, dan wel opgelost. Er is daarom geen fundament voor de aanwijzing.
   b. Dat de eerdere bevindingen zijn opgelost, moet worden betrokken in de heroverweging en dit is reden om het primaire besluit te herroepen.
   c. Een redelijke uitleg van artikel 34n van de Wok brengt met zich mee dat de Kansspelautoriteit alleen bij een doorlopende overtreding een aanwijzing mag opleggen. Daar is hier geen sprake van.
   d. De aanwijzing is niet evenredig, noch proportioneel. Bij de controle in bezwaar zijn er nog enkele bevindingen geconstateerd, maar deze kunnen de aanwijzing niet dragen.
   e. De gedragslijnen in de aanwijzing zijn te vaag, onredelijk of overbodig.

9. HC heeft tegen het openbaarmakingsbesluit – kort samengevat – de volgende gronden aangevoerd:
   a. Het openbaarmakingsbesluit is in strijd met artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het zorgvuldigheidsbeginsel genomen, omdat de zienswijze is overgeslagen.
   b. De belangenafweging is ondeugdelijk en de publicatie is onevenredig benadelend voor HC.

10. In dit besluit worden eerst de bezwaargronden tegen de aanwijzing besproken. Vervolgens worden de bezwaargronden tegen het openbaarmakingsbesluit besproken.

4 Beoordeling bezwaargronden tegen de aanwijzing

4.1 Ad a) Bevindingen controle

11. De controledatabank van HC is voorafgaand aan de aanwijzing gecontroleerd. Deze controle vond plaats in de periode 15 mei 2023 tot en met 26 mei 2023. De resultaten van deze controle zijn vastgelegd in een verslag gedateerd op 8 juni 2023. In dit verslag zijn 14 bevindingen, waaronder 13 tekortkomingen[1], opgenomen. HC voert aan dat deze bevindingen onterecht, dan wel te verklaren, dan wel opgelost zijn. Er is daarom volgens haar geen fundament voor de aanwijzing.

12. Om het standpunt van HC dat de bevindingen opgelost zijn te verifiëren en dit te kunnen betrekken in de beoordeling van het bezwaar tegen de aanwijzing, is er in de periode 2 oktober 2023 tot en met 11 oktober 2023 een nieuwe controle uitgevoerd. Van deze controle is een verslag gemaakt. Bij de controle zijn vier bevindingen geconstateerd.

13. In de volgende paragrafen wordt het standpunt van HC per bevinding toegelicht en beoordeeld in het licht van de aanwijzing. Daarbij wordt ook de status van de bevindingen bij de laatste controle betrokken en de reactie van HC van 14 november 2023.

[1] Bevinding 12 gaat over leveringsonderbrekingen (broken chains). In het verslag van 8 juni 2023 is geconstateerd dat deze (eerdere) bevinding is verholpen. Dit is derhalve wel een bevinding, maar geen tekortkoming en zal daarom verder niet besproken worden.

4.1.1 Bevinding 1 – Onnodige vervanging

14. HC verklaart dat zij datasets heeft aangeleverd die abusievelijk deels verkeerde gegevens bevatten. Nadat zij de verkeerde gegevens heeft hersteld, heeft zij de betreffende datasets vervangen. Tijdens de hoorzitting heeft HC toegelicht dat als in één van de sets gegevens moeten worden vervangen, de CDB van HC alleen een hele batch kan vervangen. HC stelt conform de voorgeschreven methode te hebben gehandeld, omdat hierin niet expliciet wordt verboden de gehele batch te vervangen.

15. Het klopt dat het in het datamodel niet expliciet benoemd staat dat het bij *correction method 2* niet de bedoeling is een hele batch te vervangen, maar dit betekent niet dat er ruimte is voor interpretatieverschillen zoals HC stelt. Er wordt een methode voorgeschreven voor correcties, indien nodig. Daaruit volgt, vanzelfsprekend, dat het uitvoeren van onnodige correcties in strijd is met het datamodel en de onderliggende regelgeving.

16. Zoals toegelicht in (onder andere) randnummer 80 van de aanwijzing, zorgt het veelvoud aan correcties ervoor dat er verwerkingsproblemen bij de Ksa kunnen ontstaan. Als er (veel) te veel gegevens worden aangeleverd, kan de Ksa deze gegevens niet gebruiken voor haar toezicht zonder deze te bewerken. Deze situatie is onwenselijk. Het is op grond van artikel 5.3, eerste en vijfde lid, van het Bkoa, bovendien de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder om de kwaliteit van de gegevens in haar CDB te waarborgen. In randnummer 80 van de aanwijzing is eveneens toegelicht dat hieruit blijkt dat HC geen controle heeft over de gegevensaanlevering in haar CDB. Dit wordt bevestigd door het feit dat HC tijdens de hoorzitting heeft toegelicht dat zij inmiddels begrijpt dat zij de voorgeschreven methode niet toepast zoals de Ksa wil, maar dat het haar nog niet gelukt is dit aan te passen.

17. De Ksa concludeert uit het voorgaande dat de CDB van HC niet voldoet aan het datamodel en de bevinding terecht is geconstateerd.

18. Zelfs als HC gevolgd moet worden dat haar wijze van aanleveren niet in strijd is met het datamodel, betekent dit niet dat de aanwijzing ten onrechte is gegeven. Een aanwijzing kan immers ook worden gegeven om te concretiseren hoe een bepaalde

regel moet worden nageleefd.[2]

19. Tijdens de controleperiode in oktober 2023 is gebleken dat HC nog steeds onnodige correcties uitvoert. Hoewel dit minder onnodige correcties zijn dan voorheen en uit de controle naar voren lijkt te komen dat de onnodige correcties alleen nog zien op *transacties* (waar deze voorheen zagen op zowel *transacties* als *vlaggen*), bestaat nog steeds een substantieel deel (34%) van de aangeleverde gegevens uit onnodige vervangingen.

20. In haar reactie van 14 november 2023 blijft HC bij het standpunt dat dit niet in strijd is met het datamodel, omdat daarin niet expliciet staat dat het vervangen van volledige batches niet is toegestaan. In reactie hierop verwijst de Ksa terug naar randnummer 15 tot en met 17 van deze beslissing op bezwaar.

4.1.2 Bevinding 2 – Negatieve getallen

21. HC duidt de commissie ten onrechte niet aan met een negatief getal, terwijl dit volgens het datamodel een negatief getal of gelijk aan 0 moet zijn. Tijdens de hoorzitting heeft HC toegelicht dat dit niet expliciet in het datamodel staat en dat er daarom interpretatieruimte bestond, maar dat zij de bevinding inmiddels heeft opgelost.

22. HC was er al mee bekend dat commissie met een negatief getal aangeduid moet worden omdat de Ksa en HC dit onderwerp in maart 2022 al expliciet hebben besproken. HC weet dus in ieder geval sindsdien dat negatieve getallen vereist zijn, maar zij had dit ten tijde van de aanwijzing desondanks nog steeds niet aangepast. De Kansspelautoriteit heeft deze bevinding ten tijde van de aanwijzing dus terecht geconstateerd.

23. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer naar voren gekomen.

4.1.3 Bevinding 3 – Koppeling tussen transacties en weddenschappen

24. Bij de controle in juni 2023 werd geconstateerd dat bepaalde gegevens bij weddenschappen ontbraken. Daardoor was niet inzichtelijk welke transacties bij welke weddenschappen hoorden. Volgens HC kwam dat doordat deze gegevens aan de CDB zijn geleverd in een periode voorafgaand aan het tijdvak waarop de test betrekking had. Tijdens de hoorzitting heeft HC toegelicht dat er letterlijk uitvoering is gegeven aan de uitvraag van weddenschappen en dat zij zich hierbij niet bewust

[2] *Kamerstukken II,* 2003-2004, 33 996, nr. 3 (p. 136)

was van de noodzaak om een toelichting te vragen aan de Ksa. HC stelt dit te hebben opgelost doordat er intern een strengere procedure voor configuratie door medewerkers is ingevoerd, namelijk een vier-ogen principe.

25. De Ksa stelt zich op het standpunt dat deze bevinding terecht aan de bindende aanwijzing ten grondslag is gelegd. Uit deze bevinding is namelijk gebleken dat HC tot voor kort niet in staat was de instructie van de Ksa op dit punt op te volgen. De bevinding is door HC ook niet betwist.

26. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer naar voren gekomen.

4.1.4 Bevinding 4 – Transactie winst ontbreekt

27. Doordat de transactie ‘winning’ in sommige tabellen ontbreekt, is niet te herleiden bij wat voor spel de winst is behaald. Volgens HC komt dat doordat sommige rapporten, conform de voorschriften, niet naar de kluis zijn gestuurd die speciaal voor de test was gecreëerd. Die rapporten waren namelijk al in een kluis beland die voorafgaand aan de testperiode bestond. HC heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat deze bevinding komt door een menselijke fout en stelt dit te hebben opgelost doordat er intern een strengere procedure voor configuratie door medewerkers is ingevoerd, namelijk een vier-ogen principe.

28. De Ksa stelt zich op het standpunt dat deze bevinding terecht aan de bindende aanwijzing ten grondslag is gelegd. De bevinding wordt door HC ook niet betwist.

29. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer naar voren gekomen.

4.1.5 Bevinding 5 - Transactie inzet ontbreekt

30. De transactie ‘inzet’ (stake) kwam wel voor in de tabel Wok-player-Account_transaction maar niet in de tabellen Wok_Game_session of Wok_bet, terwijl het datamodel dit wel voorschrijft. HC heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat deze bevinding komt door een menselijke fout en stelt dit te hebben opgelost doordat er intern een strengere procedure voor configuratie door medewerkers is ingevoerd, namelijk een vier-ogen principe.

31. De Ksa stelt zich op het standpunt dat deze bevinding terecht aan de bindende aanwijzing ten grondslag is gelegd. De bevinding wordt door HC ook niet betwist.

32. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer naar voren gekomen.

4.1.6 Bevinding 6 – Informatie over bankrekeningen

33. Bij een aantal transacties ontbrak informatie over de bankrekening. HC erkent dat de Kansspelautoriteit deze tekortkoming terecht heeft vastgesteld. Volgens HC heeft zij dit hersteld nadat zij de aanwijzing heeft ontvangen. Zij heeft echter nagelaten om dat te melden bij de Kansspelautoriteit, terwijl dat wel had gemoeten.

34. De Ksa stelt zich op het standpunt dat deze bevinding terecht aan de bindende aanwijzing ten grondslag is gelegd. De bevinding wordt door HC immers ook niet betwist.

35. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding nog één maal geconstateerd. HC heeft hierover toegelicht dat de betreffende records zijn aangepast en de regels zijn aangescherpt om dit in de toekomst te voorkomen. Daarnaast heeft HC gesteld dat de bewuste speler geen schade heeft ondervonden en dat het in de toekomst niet uitgesloten is dat kleine foutjes zich kunnen blijven voordoen.

4.1.7 Bevinding 7 – Informatie over klachten

36. Bij de registratie van klachten van spelers over HC ontbraken vereiste gegevens. HC erkent dat de Kansspelautoriteit deze tekortkoming terecht heeft vastgesteld. Volgens HC heeft zij dit hersteld nadat zij de aanwijzing heeft ontvangen.

37. De Ksa stelt zich op het standpunt dat deze bevinding terecht aan de bindende aanwijzing ten grondslag is gelegd. De bevinding wordt door HC ook niet betwist.

38. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer naar voren gekomen.

4.1.8 Bevinding 8 – Ontbrekende spelersprofielen

39. In strijd met het datamodel ontbreken er spelersprofielen terwijl er wel transacties van die spelers zijn. Door HC is op de hoorzitting toegelicht dat dit kwam door een technisch mankement en dat dat mankement inmiddels is verholpen.

40. De Ksa stelt zich op het standpunt dat deze bevinding terecht aan de bindende aanwijzing ten grondslag is gelegd. De bevinding wordt door HC ook niet betwist.

41. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer naar voren gekomen.

4.1.9 Bevinding 9 – Ontbrekende limieten

42. De Kansspelautoriteit heeft geen lijst met spelerslimieten ontvangen. HC erkent dat zij deze lijst ten onrechte niet heeft aangeleverd als gevolg van een configuratiefout. De fout zou inmiddels hersteld zijn en de lijst is alsnog aangeleverd. De Kansspelautoriteit heeft deze bevinding dus terecht geconstateerd. HC heeft echter ook op dit punt nagelaten om dat te melden bij de Kansspelautoriteit, terwijl dat wel had gemoeten. Tijdens de hoorzitting heeft HC nog toegelicht dat er ook op dit punt intern een strengere procedure voor configuratie door medewerkers is ingevoerd, namelijk een vier-ogen principe.

43. De Ksa stelt zich op het standpunt dat deze bevinding terecht aan de bindende aanwijzing ten grondslag is gelegd. De bevinding wordt door HC ook niet betwist.

44. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer naar voren gekomen.

4.1.10 Bevinding 10 - Onwaarschijnlijke gebeurtenissen

45. In 1382 gevallen vonden de stortingen op de spelersrekeningen en de uitbetalingen (‘withdrawal’) vanaf de spelersrekeningen op hetzelfde moment plaats. Dat lijkt onwaarschijnlijk omdat er een zeker tijdsverloop tussen deze twee momenten te verwachten valt. HC heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat zij wel de juiste gegevens heeft aangeleverd, maar dat het hier gaat om stortingen die worden gedaan van spelersrekeningen die op naam van een derde staan, wat niet mag. Het geld wordt dan automatisch direct terug gestort. Dat dit geen ‘withdrawal’ mag heten, blijkt volgens HC niet uit het datamodel. HC heeft verder toegelicht dat de programmeercode aangepast moet worden om dit op te lossen.

46. De Ksa volgt HC niet in haar toelichting dat uit het datamodel niet zou volgen dat de automatische terugstorting geen ‘withdrawal’ genoemd mag worden. Op pagina 30 van het datamodel staat de ‘withdrawal’ als volgt gedefinieerd: “the player transferred money from his player account to his bank account”. Hieruit blijkt heel duidelijk dat het moet gaan om een actie van de speler. De Kansspelautoriteit heeft deze bevinding dus terecht geconstateerd.

47. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding nog wel geconstateerd, maar in mindere mate dan voorheen (vijf keer).

48. In haar reactie van 14 november 2023 heeft HC een andere verklaring gegeven dan tijdens de hoorzitting, namelijk dat het gaat om automatische withdrawals als de

'wallet' van een speler boven zijn of haar limiet komt. Dit gebeurt bijvoorbeeld als een speler geld wint terwijl een storting nog niet volledig is afgerond. Volgens HC wordt een speler hiermee tegen zichzelf beschermd.

49. De Ksa herhaalt hier dat een automatische terugstorting niet als 'withdrawal' weergegeven moet worden. De toelichting van HC in haar brief van 14 november 2023 maakt dat niet anders.

50. Bij 2.000 limieten heeft blijkens de aangeleverde gegevens de aanvraag later plaatsgevonden dan de inwerkingtreding ervan. HC heeft erkend dat de Kansspelautoriteit deze fout terecht heeft vastgesteld. Zij stelt deze fout inmiddels hersteld te hebben. Deze bevinding is bij de controle in oktober 2023 niet meer geconstateerd.

51. Bij 227 unieke spelersprofielen kwamen in het proces van registratie (trialfase) meerdere stortingen en uitbetalingen op het account voor, terwijl de registratie nog niet voltooid was. Volgens HC gaat het om spelers die nog in de registratiefase zaten en die een bankrekening gebruikten die niet op hun naam stond. Daarom zou overgemaakt geld direct teruggestort zijn. Terug storten gebeurt echter door de speler, niet door de vergunninghouder. De Ksa verwijst hier terug naar de uitleg in randnummer 46 en concludeert dat de bevinding terecht is geconstateerd. Bij de controle in oktober 2023 is de bevinding niet meer geconstateerd.

52. HC heeft alle weddenschappen gekwalificeerd als 'OTHER' en dus geen enkele als 'MATCH ODDS' of 'TOTAL GOALS'. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de laatste twee categorieën nooit worden gespeeld, terwijl HC ze wel aanbiedt. Volgens HC is het niet duidelijk hoe een weddenschap moet worden gekwalificeerd en heeft zij ze daarom allemaal als 'OTHER' aangemerkt. De Kansspelautoriteit deelt dit standpunt niet. De gebruikte termen zijn helder en in andere documentatie gebruikt HC ze wel. Bovendien heeft HC hierover geen verduidelijking gevraagd. De Kansspelautoriteit heeft deze bevinding terecht geconstateerd. Bij de controle in oktober 2023 is de bevinding niet meer geconstateerd.

4.1.11 Bevinding 11 – Actieve spelers onder de 18

53. Volgens de gegevens van HC hadden 31 spelers de vereiste minimumleeftijd van 18 jaar nog niet bereikt. HC heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat het gaat om spelers die zich als minderjarige aanmelden, maar die pas daadwerkelijk een account kunnen aanmaken als ze de 18 jaar gepasseerd zijn. Volgens HC bevat het

datamodel niet de eis om de statuswijzigingsdatum van <18 naar 18+ vast te leggen, maar is het haar inmiddels duidelijk dat de Ksa wil dat de status ‘blocked’ wordt gebruikt. Daarom is de status van spelers onder de 18 inmiddels aangepast naar ‘blocked’ en daarmee is de bevinding verholpen.

54. Op pagina 22 van het datamodel staat dat de status ‘blocked’ moet worden gebruikt in het geval ‘the player does not meet the operators terms and conditions’. De Ksa stelt zich op het standpunt dat hiervan sprake is bij een minderjarige en in dit geval zou de status ‘BLOCKED’ moeten zijn. De Kansspelautoriteit heeft deze bevinding terecht geconstateerd.

55. Tijdens de controle in oktober 2023 is deze bevinding nog 19 keer geconstateerd. HC heeft in de reactie op het verslag van deze controle toegelicht dat dit volgens haar geen terechte bevinding is omdat HC hier geen voorschrift of wettelijke norm heeft overtreden. Uit de regelgeving volgt een speelverbod voor minderjarigen, maar het is formeel niet verboden om een minderjarige te registreren als speler, aldus HC. Desondanks heeft HC haar processen aangepast.

56. De Ksa wenst hier allereerst te benadrukken dat deze stelling van HC niet klopt. Op grond van artikel 31k, tweede lid, aanhef en sub a, van de Wok is het wel degelijk verboden een minderjarig persoon in te schrijven als speler. Het is dus niet toegestaan om een minderjarige te registreren ‘in aanloop naar de meerderjarigheid’. Dat HC tijdens de hoorzitting heeft toegelicht het systeem te hebben aangepast, waarna blijkt dat dit niet (volledig) is aangepast en dit vervolgens verklaart aan de hand van een verkeerde uitleg van een cruciaal artikel in de Wok, sterkt de Ksa in haar standpunt dat de aanwijzing terecht gegeven is.

57. Daarnaast benadrukt de Ksa dat het inschrijven van minderjarigen een overtreding is, waarvoor de Ksa HC een boete of andere sanctie kan opleggen. Bovendien onderstreept deze bevinding de noodzaak tot het geven van de aanwijzing. HC heeft in deze procedure namelijk meermalen gesteld dat zij geen materiële overtredingen zou hebben gedaan. Los van het feit dat het aan de Ksa is om een dergelijke vaststelling te doen, waartoe zij door de gebrekkige CDB van HC niet goed in staat is, is deze stelling ook onjuist gebleken. Zo heeft HC kennelijk minderjarigen ingeschreven als speler en eerder heeft zij ook al laten weten dat zij in de periode van 22 december 2022 tot en met 5 juni 2023 verboden weddenschappen heeft aangeboden.

4.1.12 Bevinding 13 – Gamesessies zonder inzet

58. Sommige gamesessies werden ten onrechte zonder inzet aangeleverd. HC stelt dat de inzet is gerapporteerd in een eerdere sessie. Dit zou volgens HC het gevolg zijn van een onderbreking van de sessie. De Kansspelautoriteit wijst erop dat een dergelijke manier van rapporteren in strijd is met het voorgeschreven datamodel. HC is hierover in 2022 al uitgebreid geïnformeerd. De Kansspelautoriteit heeft deze bevinding terecht geconstateerd. HC heeft de bevinding ook niet betwist.

59. Tijdens de hoorzitting heeft HC gevraagd om hulp bij interpretatieruimte in het datamodel. Na de hoorzitting heeft de Ksa aan de HC laten weten deze hulp niet te verschaffen, omdat het hele doel van de aanwijzing is dat HC zelfstandig haar CDB onderhoudt. Dat is, op grond van artikel 5.3 van het Bkoa, immers haar verantwoordelijkheid als vergunninghouder. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer geconstateerd.

4.1.13 Bevinding 14 – Wok-operator

60. Het Wok-operatorbestand werd niet binnen de in het datamodel voorgeschreven termijn van 30 minuten na 00:00 uur UTC aangeleverd, maar na 00:30 uur UTC. HC erkent dat de gegevens na 00:30 UTC worden aangeleverd, maar stelt dat dat niet vereist is. HC gaat er daarbij echter aan voorbij dat het tijdstip van de laatste transactie de referentie is, waarna binnen 30 minuten de data geleverd moeten worden. Voor zover HC zich op het standpunt stelt dat dat niet duidelijk zou blijken uit de voorschriften, merkt de Kansspelautoriteit op dat de aanwijzing ook is bedoeld om de betrokken normen nader te concretiseren.

61. Tijdens de hoorzitting heeft HC toegelicht dat er voorbereidingen zijn getroffen om de datalevering terug te brengen naar de gewenste termijn en dat de bevinding is opgelost. Bij de controle in oktober 2023 is deze bevinding niet meer geconstateerd.

4.1.14 Conclusie bevindingen en beoordeling bezwaargrond a

62. HC heeft aangevoerd dat er geen aanwijzing kon worden gegeven omdat de bevindingen onterecht waren, te verklaren waren of omdat ze inmiddels opgelost zijn. Zoals hiervoor per bevinding toegelicht, zijn de bevindingen terecht geconstateerd. Dat HC hier een verklaring heeft, wat hier ook van zij, maakt geen verschil. Een te verklaren overtreding is immers nog steeds een overtreding. De conclusie van HC dat de Ksa geen grondslag had om de aanwijzing op te leggen, omdat de bevindingen onterecht of te verklaren waren, volgt de Ksa dan ook niet.

63. Ten aanzien van meerdere bevindingen heeft HC zich op het standpunt gesteld dat er sprake is van interpretatieverschillen of dat het datamodel niet duidelijk was. Zoals hiervoor per bevinding toegelicht, volgt de Ksa HC niet in haar standpunten hieromtrent. Daar komt bij dat, zelfs al zou de Ksa HC wel volgen, dit niet maakt dat de aanwijzing niet mocht worden gegeven. Zoals reeds in randnummer 113 van de aanwijzing is toegelicht, kan een aanwijzing óók worden gegeven bij onvoldoende naleving of van wenselijkheid tot naleving op een andere wijze.[3]

4.2 Ad b) Ex-nunc beoordeling

64. HC voert aan dat er een *ex-nunc* beoordeling moet plaatsvinden. De bevindingen zijn volgens HC opgelost, zodat de enige redelijke uitkomst van het bezwaar kan zijn dat de aanwijzing wordt herroepen. HC verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 28 oktober 2020[4] en een uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) van 18 oktober 2022.[5]

65. Dat er in bezwaar een ex-nunc beoordeling moet plaatsvinden is niet in geschil. Dit is immers vaste rechtspraak. De conclusie die HC voorstaat, volgt de Ksa echter niet. Allereerst omdat de conclusie dat als alle bevindingen opgelost zijn, herroepen van de aanwijzing de enige redelijke uitkomst is, niet klopt. Dit is een verkeerde uitleg van de jurisprudentie. De Ksa verwijst hierbij als voorbeeld naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 september 2023.[6] Bovendien is, zoals hiervoor is toegelicht, bij de controle in oktober 2023 gebleken dat vier eerdere bevindingen opnieuw zijn geconstateerd. De belangrijkste bevinding uit de eerdere controle is ook nu weer geconstateerd: HC levert nog steeds te veel informatie aan. Deze bevinding alleen is al voldoende om te constateren dat de aanwijzing ook nu nog terecht is.

66. HC heeft in haar reactie van 14 november 2023 gesteld dat deze bevinding per 13 november 2023 ook opgelost is. De Ksa kan dit zonder opnieuw een controle te plannen niet nagaan. Maar als er vanuit wordt gegaan dat deze bevinding inderdaad zou zijn opgelost, concludeert de Ksa nog steeds dat de aanwijzing terecht gegeven is. De aanwijzing is immers niet alleen gegeven met het oog op de eerdere bevindingen, maar ook op (eventuele) toekomstige bevindingen én om te bereiken

[3] *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33996, nr. 3 (p. 136).
[4] ECLI:NL:RVS:2020:2571 *(Greenpeace)*
[5] ECLI:NL:CBB:2022:707 *(Bunq)*
[6] ECLI:NL:RBDHA:2023:18247

dat HC haar CDB zelfstandig kan onderhouden en problemen zelfstandig kan oplossen.

4.3 Ad c) 'Redelijke uitleg' artikel 34n van de Wok

67. HC voert aan dat een redelijke uitleg van artikel 34n van de Wok met zich mee brengt dat een aanwijzing alleen bij een doorlopende overtreding kan worden gegeven. Daar is in dit geval geen sprake van, zodat de Ksa niet bevoegd was de aanwijzing op te leggen. HC verwijst hierbij naar uitspraken van de rechtbank Rotterdam en het CBb.

68. De Ksa merkt allereerst op dat HC slechts stelt dat er geen sprake is van een doorlopende overtreding, maar deze bezwaargrond op geen enkele manier heeft onderbouwd. Bovendien gaat HC er met deze bezwaargrond aan voorbij dat er wél sprake is van een doorlopende overtreding. Het lukt haar immers van het begin af aan niet om haar CDB op adequate wijze te onderhouden. De Ksa verwijst daarvoor naar de aanwijzing, in het bijzonder naar het onderdeel 'Procedure'. In het aanvullend bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft HC ten aanzien van meerdere tekortkomingen erkend dat deze terecht zijn vastgesteld ten tijde van de aanwijzing. Alleen al op basis daarvan is er sprake van een doorlopende overtreding en is de aanwijzing terecht gegeven.

69. Zelfs al zou er geen sprake zijn van een (doorlopende) overtreding, is de Ksa gerechtigd een aanwijzing op te leggen. Dit kan namelijk ook ter concretisering van normen uit regelgeving. De Ksa verwijst hierbij naar de memorie van toelichting bij artikel 34n van de Wok: "Gedacht kan worden aan nadere concretisering van open normen in voorschriften ter voorkoming van kansspelverslaving of voorschriften ter waarborging van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand."[7]

70. De door HC gedane verwijzing naar uitspraken van de rechtbank Rotterdam en het CBb maken dit niet anders. Deze uitspraken gaan immers over andere bijzondere wetten. Wat in die wetten ten aanzien van de bevoegdheid tot het opleggen van een aanwijzing is geregeld, is niet van toepassing op de Wok.

[7] *Kamerstukken II*, 2013/2014, 33996, nr. 3 (p. 136).

4.4 Ad d) Evenredigheid en proportionaliteit

71. HC voert aan dat de aanwijzing de evenredigheidstoets niet kan doorstaan. Gelet op de inspanningen die HC al heeft verricht om volledig te voldoen aan de CDB-regels, is het opleggen van een aanwijzing niet noodzakelijk en ook niet evenwichtig. Voor zover er nog bevindingen resteren, rechtvaardigen deze de maatregel niet. Daarbij speelt ook mee dat het besluit openbaar zal worden gemaakt.

72. Het standpunt dat de openbaarmaking van het besluit een rol moet spelen bij de beoordeling van de evenwichtigheid, volgt de Ksa niet. Gronden met betrekking tot de openbaarmaking spelen een rol bij de beoordeling van het besluit tot openbaarmaking, niet bij de beoordeling van het besluit tot de aanwijzing.

73. Een bindende aanwijzing is de minst ingrijpende formele maatregel die de Kansspelautoriteit kan nemen. Alleen al omdat deze ongewenste en ernstige situatie al een lange periode duurt, kan niet gezegd worden dat de aanwijzing onevenredig was en is.

74. In de aanwijzing, in het bijzonder onder randnummers 127 en 128, is al onderbouwd waarom de genomen maatregel evenredig is. Daar komt bij dat het toezicht niet alleen in gevaar is gekomen, maar dat dit als gevolg van de tekortschietende wijze waarop HC haar CDB onderhoudt zelfs deels niet meer plaatsvindt.

75. De (aanvullende) inspanningen die HC heeft verricht sinds de aanwijzing maken ook niet dat nu geconcludeerd zou moeten worden dat de aanwijzing niet langer een evenredige maatregel is. Zoals toegelicht in randnummer 12 en verder zijn bij de controle in bezwaar wederom vier bevindingen geconstateerd, waaronder dat HC nog steeds te veel gegevens levert. Dit maakt dat de aanwijzing nog steeds een passend, maar ook noodzakelijk middel is. De bezwaargrond slaagt niet.

76. In dit kader verwijst de Ksa ook terug naar randnummer 66. De bindende aanwijzing is niet alleen gegeven met het oog op de geconstateerde bevindingen, maar ook vanwege de problemen in het verleden, om nieuwe problemen te voorkomen en om HC ertoe te bewegen haar CDB zelfstandig te onderhouden en problemen op te lossen.

4.5 Ad e) Gedragslijnen zijn te vaag en/of onduidelijk

77. HC voert aan dat zelfs al zou er grond bestaan voor het opleggen van een aanwijzing, de daarin genoemde gedragslijnen te vaag, onredelijk of overbodig zijn. Soms ontkomt HC er niet aan om een geheel nieuwe dataset aan te leveren en kan zij onmogelijk uitsluiten dat er nooit meer leveringsonderbrekingen zullen ontstaan.

78. De Ksa stelt zich op het standpunt dat de gedragslijnen voldoende concreet zijn. De Ksa vraagt van HC dat zij niet complete datasets opnieuw verstuurt als zij daarin slechts een enkel gegeven heeft vervangen. Dat HC stelt er niet aan te kunnen ontkomen dat zij desondanks veel te veel gegevens blijft versturen, is zorgwekkend. Verder kan de Ksa er begrip voor opbrengen als de levering van gegevens incidenteel onderbroken wordt of dat er af en toe afstemming nodig is. Het moge echter duidelijk zijn dat dat geen structureel of frequent probleem mag zijn en dat de Ksa van HC verwacht dat zij eventuele problemen zelfstandig kan oplossen.

5 Beoordeling bezwaargronden tegen de openbaarmaking

5.1 Ad a) Strijd met artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel

79. HC voert aan dat de zienswijzefase is overgeslagen. Daarom is er strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Bij het toesturen van het voornemen tot het opleggen van de bindende aanwijzing is slechts aangegeven dat dat besluit “in beginsel” openbaar wordt gemaakt. Het is daardoor voor HC volstrekt onduidelijk gebleven op grond van welke belangenafweging de Ksa tot publicatie over wilde gaan, wanneer deze publicatie zou plaats vinden en of de publicatie afhankelijk zou zijn van het naleven van de bindende aanwijzing. Er is sprake van schending van artikel 4:8 van de Awb.

80. Artikel 4:8 van de Awb strekt er blijkens de wetsgeschiedenis toe dat het bestuursorgaan zich over feiten en belangen die een belanghebbende direct betreffen, geen oordeel vormt zonder zich op de hoogte te stellen van de zienswijze van die belanghebbende. De Kansspelautoriteit heeft HC daartoe in de gelegenheid gesteld. HC heeft immers een concept van de openbaar te maken aanwijzing ontvangen. Zij heeft de gelegenheid gekregen om zowel schriftelijk als mondeling haar zienswijze over de haar betreffende feiten en belangen naar voren te brengen. Het is aan haar om te bepalen in hoeverre ze van die gelegenheid gebruik wil maken.

81. Anders dan HC kennelijk veronderstelt, kan zij aan artikel 4:8 of artikel 3:2 van de Awb niet het recht ontlenen op het verkrijgen van een voorgenomen belangenafweging. Het is immers de bedoeling van artikel 4:8 van de Awb dat het bestuursorgaan een belangenafweging maakt nadat de betrokkene diens belangen desgewenst kenbaar heeft gemaakt. Artikel 4:8 van de Awb strekt er niet toe dat de belanghebbende een zienswijze kan geven op de afweging van de belangen. Zelfs als het HC niet duidelijk zou zijn geweest wanneer de Kansspelautoriteit de aanwijzing zou publiceren en of dat afhankelijk was van het al dan niet opvolgen van de aanwijzing, valt niet in te zien waarom ze niet de feiten en belangen naar voren heeft kunnen brengen die haar betreffen. HC heeft dat ook niet nader gemotiveerd. Voor zover HC zou menen dat de functie van artikel 4:8 van de Awb gelijk is aan de functie van rechtsbescherming zoals die is vormgegeven in de vereisten voor de bezwaarprocedure, berust dat op een misvatting. De bezwaargrond slaagt niet.

5.2 Ad b) Belangenafweging

82. HC voert verder aan dat aan het openbaarmakingsbesluit een ondeugdelijke belangenafweging is voorafgegaan. Publicatie van het openbaarmakingsbesluit heeft een diffamerende werking, temeer omdat HC een staatsdeelneming is. Bovendien is er sprake van vroegtijdige openbaarmaking, omdat de Ksa ervoor kiest om het besluit openbaar te maken voordat de rechtmatigheid ervan vast staat.

83. HC voert verder aan dat de door de Ksa opgevoerde belangen niet opgaan. Het maatschappelijk belang om consumenten en andere betrokkenen te waarschuwen, gaat niet op omdat consumenten in onderhavig geval geen risico lopen. Ten tweede stelt de Ksa dat met de openbaarmaking wordt beoogd transparantie te bieden over het functioneren van de organisatie. HC stelt dat dit een gepretendeerd belang is en dat de Ksa zelf ook de nodige risico's loopt. Als de besluiten niet overeind kunnen blijven, moet de Ksa dit immers ook publiceren. Ten derde wordt gesteld dat publicatie van belang is gelet op de preventieve werking. Volgens HC is dit geen legitiem belang, omdat niet duidelijk is wat voor preventieve werking er van de publicatie van het besluit uit gaat. Al deze belangen zouden bovendien minder zwaar moeten wegen dan de belangen van HC, ook omdat de openbaarmaking als punitief kan worden aangemerkt.

84. De Kansspelautoriteit stelt zich allereerst op het standpunt dat openbaarmaking het uitgangspunt is en daarom zwaar weegt. Dit uitgangspunt geldt ook juist voor een staatsdeelneming. De Ksa verwijst hierbij naar de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 september 2023[8]. In deze uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat openbaarmaking van een besluit over een staatsdeelneming juist relevanter is, zodat het controleerbaar is dat de Ksa bij handhaving geen onderscheid maakt tussen staatsdeelnemingen en private ondernemingen.

85. Hetgeen HC heeft opgemerkt over “vroegtijdige openbaarmaking” kan buiten beschouwing blijven, omdat dat een begrip is dat van toepassing is op sommige bijzondere openbaarmakingsregimes. De aanwijzing wordt openbaar gemaakt op grond van het algemene openbaarmakingsregime van de Woo, waarop dat niet van toepassing is.[9]

86. De Ksa ziet in de door HC aangevoerde argumenten en belangen geen reden om van het uitgangspunt af te wijken. Zoals toegelicht in randnummer 74 van dit besluit, kan de Ksa zonder goed werkende CDB minder goed toezicht houden op HC. Dit is, anders dan HC stelt, wel degelijk van belang voor consumenten. Dat de Ksa volgens HC ‘risico loopt’ bij de openbaarmaking, is geen reden om van publicatie af te zien. Het belang dat de Ksa in deze behartigt is immers het *algemene* belang van transparantie: niet het belang van de Ksa als organisatie. Daarnaast vermeldt de Kansspelautoriteit bij gepubliceerde besluiten altijd of er nog rechtsmiddelen openstaan. Ook als in een procedure blijkt dat de Ksa ten onrechte heeft opgetreden of heeft gepubliceerd, wordt dit gepubliceerd. Ten aanzien van het belang van de preventieve werking die van publicatie uitgaat, merkt de Ksa op dat het voor haar van belang is om te laten zien dat indien een vergunninghouder niet voldoet, hiertegen zal worden opgetreden. Tot slot merkt de Ksa op dat volgens vaste jurisprudentie over de Woo en haar voorganger, de Wet openbaarheid van bestuur openbaarmaking van handhavingsbesluiten, anders dan HC stelt, geen punitieve maatregel is.[10]

[8] ECLI:NL:RBDHA:2023:18247.
[9] Zie ook de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 september 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:18247.
[10] Vgl. ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 21.2.

87. De bezwaargronden slagen niet.

Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit verklaart het bezwaar van Holland Casino N.V. tegen het besluit van 13 juni 2023 met kenmerk 01.292.353 ongegrond.

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit verklaart het bezwaar van Holland Casino N.V. tegen het besluit van 13 juni 2023 met kenmerk 01.292.355 ongegrond.

Den Haag, 5 december 2023

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

drs. René J.P. Jansen
voorzitter

VERZONDEN OP: 6 december 2023

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank in zijn arrondissement.
Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen.
Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.
Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.
Let wel: het instellen van beroep schort de werking van dit besluit niet op.



Kunt u de beslissing op uw 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.