

Notitie Handhavingspraktijk Ksa 2012–2021

Voorwoord

Deze notitie is het resultaat van jarenlang onderzoek naar het handhavingsbeleid van de Kansspelautoriteit (Ksa) op het gebied van online kansspelen. Centraal staat de vraag of de Ksa in de periode 2012 tot 2017 een de facto gedoogbeleid voerde – een praktijk waarin structureel en onder voorwaarden werd afgezien van handhaving tegen bepaalde aanbieders, zonder dat dit als zodanig werd erkend.

Onder ‘gedoogbeleid’ verstaan we in deze notitie niet per se een formeel vastgesteld beleid, maar een consistente gedragslijn waarbij aanbieders die zich hielden aan vooraf kenbaar gemaakte criteria, in de praktijk geen handhaving hoefden te vrezen. De begrippen Gedogen, Transitiefase en Kanalisatie zijn in citaten vetgedrukt weergegeven om deze lijn duidelijk zichtbaar te maken.

De reconstructie is gebaseerd op openbaar gemaakte bestuursbesluiten, interne memo’s, e-mails, vergaderverslagen, Woo- en Wob-documenten, mediaberichten en Kamervragen. Veel documenten kwamen pas na jaren beschikbaar. Tal van passages zijn zwartgelakt of als ‘buiten reikwijdte’ aangemerkt. Desondanks komt uit het beschikbare materiaal een samenhangend patroon naar voren.

Bij het doornemen van deze notitie zal opvallen dat bepaalde formuleringen en beleidsacties zich herhalen. Die herhaling is niet toevallig. Ze weerspiegelt een jarenlang vrijwel ongewijzigde praktijk, waarin aanbieders de gelegenheid kregen hun websites aan te passen en zo handhaving af te wenden. Die praktijk was intern bekend, extern werd ze zelden benoemd.

Wat daarbij eveneens zichtbaar wordt, is de spagaat waarin de Ksa geleidelijk terechtkwam. Enerzijds het publieke beeld van een daadkrachtige toezichthouder, anderzijds de bestuurlijke werkelijkheid van selectieve handhaving en stilzwijgende acceptatie van niet-prioriterende aanbieders. Naarmate de politieke impasse rond de legalisering voortduurde, nam de spanning tussen deze twee werkelijkheden toe.

Binnen de Kansspelautoriteit werd jarenlang uitgegaan van een wettelijke inwerkingtreding per 1 januari 2015. Die datum functioneerde als beleidsmatig richtsnoer. In afwachting daarvan werd een transitiefase ingericht, waarin aanbieders onder voorwaarden ongemoeid werden gelaten. Maar de realiteit week af: de wet liep vertraging op, het politieke debat verschoof en pas op 1 april 2021 trad de Wet Kansspelen op Afstand daadwerkelijk in werking.

Begin 2017 besloot de Ksa haar koers te wijzigen. De bestaande prioriteringscriteria werden aangescherpt, waardoor voortaan ook niet-prioriterende aanbieders onder het bereik van handhaving kwamen. Daarmee kwam er een einde aan een periode van feitelijk gedogen – zonder dat ooit werd erkend dat van gedogen sprake was. In augustus 2017 verklaarde directeur Marja Appelman publiekelijk: “Wij gedogen nooit, tot op de dag van vandaag niet.”

Deze notitie betwist die uitspraak. Ze toont aan dat er jarenlang sprake is geweest van stilzwijgend, voorwaardelijk gedogen – en dat de toezichthouder zich in die periode vooral liet leiden door bestuurlijke beheersbaarheid, juridische haalbaarheid en politieke opportuniteit. Alle geciteerde bronnen zijn verifieerbaar via de []-verwijzingen naar Google Drive.

Vorm op basis daarvan uw eigen oordeel.

Inleiding

Op 1 april 2012 werd de Kansspelautoriteit (Ksa) opgericht, met als doel het reguleren van kansspelen in Nederland – waaronder ook online kansspelen. De noodzaak voor duidelijke regelgeving nam toe naarmate online gokken aan populariteit won. Toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, Fred Teeven, speelde een belangrijke rol in de vormgeving van het beleid op dit terrein.

In dit document wordt de relevante geschiedenis besproken, evenals de beleidsontwikkeling en de wijze van handhaving met betrekking tot online kansspelen. Daarbij staat één vraag centraal: was er tussen 1 april 2012 en 1 april 2021 sprake van een gedoogbeleid door de Kansspelautoriteit?

Onze overtuiging is dat dit inderdaad het geval was. Hoewel de Ksa stevast sprak – en nog altijd spreekt – van een ‘prioriteringsbeleid’ (voortkomend uit beperkte handhavingscapaciteit), laat de praktijk een ander beeld zien.

De wijze van gedogen kende verschillende verschijningsvormen. In de externe communicatie – inclusief boetebesluiten en beroepsprocedures – bleef de Ksa volhouden dat er nooit werd gedoogd. Ook zou er nimmer sprake zijn geweest van toezeggingen die bij aanbieders het gerechtvaardigd vertrouwen hadden kunnen wekken dat zij met rust zouden worden gelaten.

Om efficiënt te kunnen handhaven stelde de Ksa prioriteringscriteria vast. Dat is op zichzelf niet ongebruikelijk voor toezichthoudende instanties; dergelijke criteria helpen bij het bepalen van de volgorde van optreden. In dit geval speelden echter ook andere belangen een rol, waarvan kanalisatie van het reeds bestaande aanbod het meest in het oog springt. Naar schatting gokten in die tijd al ongeveer één miljoen Nederlanders regelmatig online.

Feitelijk werd er gedoogd, zolang aanbieders zich aan de prioriteringscriteria hielden. Degenen die deze criteria bleven negeren, liepen risico op handhavend optreden – wat in de periode van 1 april 2012 tot en met 31 mei 2017 in beperkte mate ook is gebeurd. Toen de criteria op 1 juni 2017 onverwacht werden aangescherpt, bleef daadwerkelijke handhaving tegen voorheen non-prioriterende aanbieders nog ruim een jaar uit.

Er werd uitsluitend opgetreden tegen partijen die, ondanks herhaalde waarschuwingen, prioriterend bleven opereren. Op één uitzondering na – een zaak waarin een derdenbelang speelde, wat deze casus uitzonderlijk maakt. Juist vanwege deze uitzondering is het niet ondenkbaar dat de Ksa zich op dit voorbeeld zal beroepen om te betogen dat er géén sprake was van gedoogbeleid.

Aan de oprichting van de Kansspelautoriteit ging een stevige politieke discussie vooraf. Daaruit ontsproot onder meer de motie-Bouwmeester, die in de volgende paragraaf wordt besproken.

De motie Bouwmeester

De motie-Bouwmeester Kamerstuk 32264, nr. 19

(<https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-32264-19.html>) is een parlementair voorstel dat op 8 september 2011 door Tweede Kamerlid Lea Bouwmeester werd ingediend en aangenomen. Deze motie stelt dat aanbieders die zonder vergunning kansspelen via internet hebben aangeboden, niet in aanmerking mogen komen voor een vergunning om dergelijke kansspelen legaal aan te bieden. Het doel was om te waarborgen dat alleen partijen die zich aan de wet hebben gehouden, toegang krijgen tot de gereguleerde markt, en om te voorkomen dat illegale aanbieders worden beloond met een vergunning. De motie luidt als volgt:

“overwegende, dat de regering overweegt vergunningen te gaan verstrekken met betrekking tot kansspelen via internet;

van mening, dat vergunninghouders de doelen van het kansspelbeleid, waaronder het doel van voorkomen van criminaliteit, moeten dienen;

van mening, dat illegale aanbieders van kansspelen via internet niet de eerst aangewezen partijen zijn om bovengenoemd doel te dienen;

van mening, dat de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) ook van toepassing moet zijn op de kanspelsector;

van mening, dat het illegaal aanbieden van kansspelen negatief moet meewegen bij een Bibobtoets;

verzoekt de regering te bewerkstelligen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden”

De motie-Bouwmeester heeft merkbare invloed gehad op het beleid rond de regulering van online kansspelen in Nederland. Bij de totstandkoming van de Wet Kansspelen op afstand (Koa) is nadrukkelijk rekening gehouden met de intentie van deze motie. In dat kader werd in 2019 een zogenoemde afkoelingsperiode ingevoerd: aanbieders die zich in het verleden zonder vergunning op de Nederlandse markt hadden gericht en daarvoor waren beboet, konden binnen 2 jaar en 6 maanden na sanctionering geen vergunning aanvragen. Door vertraagde invoering van De Wet Koa aangepast naar 2 jaar en 9 maanden. We komen daar bij behandeling van Periode 3 nog op terug.

De motie-Bouwmeester speelde daarmee een sleutelrol in het Nederlandse kansspelbeleid. Zij onderstreept het uitgangspunt dat illegale aanbieders niet beloond mochten worden met een vergunning, en heeft op die manier bijgedragen aan de vormgeving van de huidige wet- en regelgeving.

Tegelijkertijd is met deze motie – zij het mogelijk onbedoeld – ook de basis gelegd voor de latere prioriteringscriteria. Omdat alle online aanbieders met Nederlandse spelers in die tijd als illegaal werden beschouwd, zou in beginsel geen enkele partij die haar aanbod handhaafde, voor een vergunning in aanmerking kunnen komen. Dit zou ertoe leiden dat ook enkele grote aanbieders, die na 1 april 2021 wél een vergunning hebben verkregen, zouden zijn uitgesloten. Een dergelijke uitkomst was echter niet verenigbaar met het beleidsdoel van een hoge kanalisatiegraad.

De ontstaansgeschiedenis van de prioriteringscriteria?

Anders dan de Ksa een ieder wil laten geloven, hebben de prioriteringscriteria een andere oorsprong dan herhaaldelijk beweerd door de Ksa. Ook dienden ze een ander doel. We citeren uit een brief van Legaltree. [\[KSA201\]](#)

Op 23 maart 2011 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de “Afdeling”) dat de verlening van de vergunning tot het organiseren van sportwedstrijden (Sporttotalisator), alsmede de verlening van de vergunning tot het organiseren van paardenwedstrijden (Totalisator), op onrechtmatige wijze had plaatsgevonden en dat de afwijzing van de aanvragen van The Sporting Exchange (hierna: “Betfair”) voor deze vergunningen eveneens

onrechtmatig was.

De onrechtmatigheid volgde uit het gegeven dat de Staatssecretaris van (destijds) Justitie de vergunningen had verleend, respectievelijk afgewezen, zonder dat daaraan voorafgaand een transparante allocatieprocedure had plaatsgevonden, die potentiële gegadigden daadwerkelijk in de gelegenheid zou hebben gesteld om mee te dingen naar deze exclusieve vergunningen. Dit is in strijd met het Europese recht, het verbod van discriminatie en de transparantieplichting. De onrechtmatigheid van de onderhandse verlening van schaarse kansspelvergunningen is na de uitspraak van de Afdeling keer op keer bevestigd door diverse rechterlijke colleges.

*Uit het overleg dat naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling op initiatief van de Staatssecretaris plaatsvond met de branche, volgde het prioriteringsbeleid. Hierdoor kreeg de Staatssecretaris de ruimte om wijzigingen in kansspelbeleid en -wetgeving rustig en zorgvuldig voor te bereiden. Tegelijk kregen de bedrijven in de branche de gelegenheid om, in de overgang naar de nieuwe kansspelwetgeving die mededinging op de Nederlandse kansspelmarkt mogelijk zou moeten maken, hun aanbod - onder voorwaarden - gestand te doen in afwachting van het verkrijgen van een vergunning. Een van de belangrijkste doelstellingen van beide kanten was om Nederlandse consumenten te **kanaliseren** naar de gereguleerde kansspelmarkt op het moment dat deze regulering aan de orde zou zijn.*

Het prioriteringsbeleid hield in, dat de Ksa zich in eerste instantie richt op ondernemingen die zich (mede) actief richten op de Nederlandse markt en de Nederlandse consument en met voorrang optreedt tegen aanbieders die aan een of meer van de volgende prioriteringscriteria voldoen:

de website waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of

de kansspelwebsite is in de Nederlandse taal te raadplegen en/of

er wordt reclame gemaakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.

Het .nl criterium werd overigens pas na de oprichting van de KSA toegevoegd aan de andere twee.

Ter verdere onderbouwing van de ontstaansgeschiedenis en het tot wasdom komen ervan, verwijzen we naar diverse stukken [\[KSA190\]](#) [\[KSA332\]](#) [\[KSA402\]](#) [\[KSA405\]](#) [\[KSA410\]](#) [\[KSA406\]](#) [\[KSA409\]](#) [\[KSA411\]](#) [\[KSA412\]](#) [\[KSA333\]](#) [\[KSA407\]](#) [\[KSA403\]](#) [\[KSA408\]](#) [\[KSA413\]](#) [\[KSA404\]](#) [\[KSA387\]](#) [\[KSA334\]](#) [\[KSA335\]](#) [\[KSA336\]](#) [\[KSA337\]](#) [\[KSA339\]](#) waarin door diverse aanbieders (leden Stiog) discussie gevoerd werd met het Ministerie van V&J en (later) de Ksa. Voor het begrip is het goed te weten dat een deel van de medewerkers van de Ksa per 1/4/2012 afkomstig was van dit ministerie en met name ook uit de Projectgroep Kansspelen van de Ksa.

Stichting Online Gaming Nederland (STIOG)

Tussen 2010 en 2013 was de Stichting Online Gaming Nederland (STIOG) actief als belangenorganisatie voor online kansspelaanbieders in Nederland. De stichting werd opgericht om een wettelijk gereguleerd speelveld te bevorderen voor online gokken. In een periode waarin de Wet op de Kansspelen (Wok) nog geen enkele voorziening bood voor online kansspelen, trok STIOG nadrukkelijk ten strijde voor modernisering en legalisering van het aanbod.

Het bestuur van de STIOG bestond onder meer uit oud-VVD-politicus Robin Linschoten (verantwoordelijk voor public affairs) en voorzitter Guido Maas. Andere bestuursleden waren Marco Roeleveld en diverse vertegenwoordigers uit de sector. Onder de stakeholders bevonden zich grote namen als Unibet, Betfair, Bwin, Kroon Casino, Oranje Casino, NetEnt, Kambi, RTL Nederland en SBS [\[KSA333\]](#). De stichting fungeerde als centraal aanspreekpunt voor zowel de overheid als marktpartijen en hield zich intensief bezig met lobby, beleidsbeïnvloeding en publiekscommunicatie.

De STIOG bepleitte een transparant en meervoudig licentiesysteem, waarbij niet één partij een monopolie zou krijgen, maar verschillende aanbieders — mits zij voldeden aan strenge eisen — toegang zouden krijgen tot de Nederlandse markt. Die eisen betroffen onder meer de bestrijding van witwassen, voorkoming van gokverslaving, integriteit van het spel en het weren van malafide partijen [\[KSA333\]](#), [\[KSA334\]](#).

In correspondentie met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Kansspelautoriteit (Ksa) stelde de STIOG zich steeds constructief op. De stichting werkte voorstellen uit voor een toezichtkader, leverde beleidsnotities aan, en drong in heldere taal aan op tempo: “De politiek moet echt haast maken met efficiënte wettelijke regulering, gebaseerd op de vraag van de consument en markt,” aldus voorzitter Maas in de Telegraaf [\[KSA336\]](#).

In meerdere Woo-documenten komt naar voren dat de STIOG onderbouwde voorstellen deed voor een betrouwbaar licentiesysteem dat recht deed aan Europese regelgeving, marktvraag en maatschappelijke belangen [\[KSA334\]](#), [\[KSA335\]](#). Ook benadrukte de stichting dat een gereguleerd aanbod nodig was om consumenten te beschermen tegen frauduleuze praktijken van aanbieders buiten de EU. Zonder toezicht was de speler immers “vogelvrij” [\[KSA336\]](#).

De STIOG leverde in februari 2012 commentaar op de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak tussen De Lotto en Ladbrokes. De stichting concludeerde dat het monopolie op termijn niet houdbaar was en riep Kamer en kabinet op om spoedig over te gaan tot regulering [\[KSA335\]](#).

Vanaf 2013 werd de rol van de STIOG geleidelijk overgenomen door NOGA (de Nederlandse Online Gambling Associatie). Veel van de voormalige stakeholders van STIOG sloten zich aan bij deze opvolger. Hoewel de STIOG relatief kort bestond, had zij een blijvende impact op de discussie rond de legalisering van online gokken in Nederland.

De handhavingspraktijk door de jaren heen

Wat betreft de handhavingspraktijk zijn er drie duidelijk te onderscheiden perioden:

Periode 1: van 1 april 2012 tot en met 31 mei 2017 – de fase waarin de initiële prioriteringscriteria golden.

Periode 2: van 1 juni 2017 tot eind 2019 – waarin de uitgebreide prioriteringscriteria werden toegepast.

Periode 3: van eind 2019 tot circa juni 2022 – de periode waarin het zogeheten coulancebeleid werd gevoerd.

Periode 1 (1/4/2012 t/m 31/5/2017)

In deze periode waren de eerder genoemde prioriteringscriteria van kracht. De Ksa maakte een inventarisatie van het bestaande aanbod zoals dat in 2012 bestond en benaderde op basis van haar bevindingen een 40-tal aanbieders met een brief.

Nog vóór de oprichting van de Ksa stuurde het Ministerie van Veiligheid en Justitie al waarschuwingsbrieven naar aanbieders waarvan bekend was dat zij zich (mede) op de Nederlandse markt richtten. Ondanks dreigende taal is er destijds jegens geen enkele partij daadwerkelijk strafrechtelijk opgetreden. Overtreding van artikel 1 sub a van de Wet op de Kansspelen (Wok) kwalificeerde – en kwalificeert nog steeds – als een misdrijf. Dit in tegenstelling tot de overtreding van artikel 1 sub b, dat betrekking heeft op het bevorderen van illegale kansspelen; dit wordt in juridische zin aangemerkt als een overtreding.

In deze notitie is ervoor gekozen om alle beschikbare documenten, waaronder waarschuwingsbrieven, non-prioriteringsbrieven, interne memo's, e-mailverkeer en verslagen van bestuursvergaderingen, per jaar en in chronologische volgorde te bespreken. Deze werkwijze doet recht aan de beleidsontwikkeling door de tijd heen en maakt inzichtelijk hoe het handelen van de Kansspelautoriteit zich feitelijk voltrok in samenhang met politieke en bestuurlijke gebeurtenissen.

De waarschuwings- en non-prioriteringsbrieven vormen daarbij een belangrijk ankerpunt. Zij geven concreet inzicht in de wijze waarop de Ksa haar prioriteringsbeleid heeft toegepast, en welke gedragslijn zij richting aanbieders volgde. Door deze brieven steeds binnen de bredere beleidscontext van het betreffende jaar te bespreken – in plaats van ze afzonderlijk te behandelen – wordt het mogelijk om het beleid in zijn volle dynamiek te reconstrueren en de feitelijke gedoogpraktijk te duiden.

Vanaf 2017 zijn dergelijke brieven niet langer verstuurd. Dat gegeven markeert het einde van een fase waarin aanbieders nog schriftelijk de gelegenheid kregen om hun aanbod aan te passen en daarmee buiten de focus van de toezichthouder te vallen.

We spreken hier bewust van een 'handhavingspraktijk' en niet van een formeel 'handhavingsbeleid', omdat de Kansspelautoriteit – ondanks haar voornemen daartoe – tot 30 september 2021 nooit een dergelijk beleidsdocument heeft vastgesteld of openbaar gemaakt via haar website.

Het jaar 2012

De Kansspelautoriteit introduceerde het prioriteringsbeleid met drie duidelijke criteria; aanbieders die zich daaraan aanpasten werden structureel met rust gelaten, waarmee een voorwaardelijk gedoogbeleid feitelijk van kracht werd.

◆ Op 1 mei 2012 werd het activiteitenplan van de Ksa gepresenteerd. Het stuk is via de volgende link terug te vinden:

<https://web.archive.org/web/20120831155706/http://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2081/activiteitenplan.pdf>

De ambitie m.b.t. de aanpak van online kansspelen vinden we terug op pagina 19:

Prioriteiten 2012 en 2013

In 2012 en 2013 ligt bij de bestrijding van illegaliteit de focus op: illegale kansspelen via internet;

Verdere vormgeving van middelen en instrumenten om illegaal kansspel aanbod via internet zo adequaat mogelijk te bestrijden en op basis daarvan actieve en gerichte handhaving met inbegrip van reclameactiviteiten voor illegale aanbieders.

...Persoonlijke duiding:

Wanneer dit daadwerkelijk de ambitie was van de Ksa, dan is daar in de jaren 2012 en 2013, maar ook in de jaren daaropvolgend, maar weinig van terechtgekomen. Twee sancties tot eind 2013 en geen handhaving op het gebied van reclameactiviteiten voor of door illegale aanbieders.

◆ Nadat de Kansspelautoriteit op 1 april 2012 in het leven was geroepen, reageerde de Staatssecretaris op de diverse ingediende moties van de Tweede Kamer.

We citeren het volledige Kamerstuk 32 264 nr 25 van **4 mei 2012** [\[RO006\]](#):

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN

JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 mei 2012

Aanleiding

Bij brief van 22 december 2011 heeft de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie mij verzocht de Kamer te informeren over de uitvoering van de moties die bij de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit zijn ingediend.

Voorts heeft de Kamer mij bij regeling van werkzaamheden d.d. 28 februari 2012 verzocht per brief te reageren op het arrest van de Hoge Raad van 24 februari 2012 in de zaak tussen De

Lotto en Ladbrokes en in te gaan op de relatie tussen het arrest en de afspraak in het regeerakkoord over het legaliseren van online kansspelen. Tevens is gevraagd in deze brief een relatie te leggen met de in de eerste alinea bedoelde moties.

Met deze brief kom ik aan beide verzoeken tegemoet. In het eerste deel van deze brief geef ik een samenvatting van het arrest van de Hoge Raad en mijn reactie op dat arrest. In het tweede deel ga ik in op de uitvoering van de ingediende moties en plaats ik mijn reactie tegen de achtergrond van de plannen van het – thans demissionaire – kabinet om kansspelen via internet te reguleren. Daarbij breng ik een driedeling aan naar gelang de moties betrekking hebben op de vergunningvoorwaarden, het voorkomen van kansspelverslaving en de handhaving van de Wet op de kansspelen (Wok).

I. Arrest Hoge Raad De Lotto/Ladbrokes

Samenvatting

Op 24 februari 2012 heeft de Hoge Raad eindarrest gewezen in een langlopende civielrechtelijke procedure tussen De Lotto en Ladbrokes. In 2003 had De Lotto de rechter gevraagd Ladbrokes te gebieden het aan Nederlandse ingezetenen onmogelijk te maken deel te nemen aan door Ladbrokes via internet, telefoon of anderszins aangeboden kansspelen. Nadat rechtbank en hof de vorderingen van De Lotto hadden toegewezen, heeft Ladbrokes cassatieberoep ingesteld. Bij de Hoge Raad spitste de zaak zich toe op de vraag of het in Nederland gevoerde restrictieve kansspelbeleid, mede gelet op de wijze waarop dit beleid in de praktijk wordt uitgevoerd (waarbij enige uitbreiding van het aanbod had plaatsgevonden en reclame van bepaalde omvang was toegestaan), voldoende rechtvaardiging oplevert voor een beperking van het vrije dienstenverkeer. Medio 2008 heeft de Hoge Raad een drietal prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, die het Hof vervolgens medio 2010 heeft beantwoord. Op grond van de door het Hof in zijn arrest beantwoorde vragen heeft de Hoge Raad de zaak vervolgens verder behandeld.

In zijn eindarrest komt de Hoge Raad tot de conclusie dat de Nederlandse overheid, niet alleen naar de letter maar ook in de praktijk, een samenhangend en consistent beleid op het gebied van kansspelen voert, waarbij de expansie van kansspelen daadwerkelijk wordt beheerst en de opbrengsten uit kansspelen een belangrijk neveneffect maar niet de werkelijke rechtvaardiging van het beleid vormen. Het cassatieberoep van Ladbrokes wordt op alle punten verworpen.

Reactie

Met dit arrest heeft de Hoge Raad opnieuw bevestigd dat het in de Wok neergelegde vergunningstelsel, mede gelet op de wijze waarop het kansspelbeleid in de praktijk wordt uitgevoerd, in Europeesrechtelijke zin overeind blijft. Door dit arrest houdt het door De Lotto jegens Ladbrokes ingeroepen verbod om in Nederland via internet of telefoon kansspelen aan te bieden stand.

Met instemming heb ik van dit arrest kennisgenomen. Ik heb waardering voor de wijze waarop De Lotto, via tal van gerechtelijke procedures, de afgelopen jaren een bijdrage heeft geleverd aan de handhaving van het verbod in de Wet op de kansspelen om zonder vergunning kansspelen aan te bieden. Zeker in het verleden, toen de handhaving van de Wok lage prioriteit had bij het Openbaar Ministerie en de kansspelautoriteit nog niet van start was gegaan,

vormden dergelijke civielrechtelijke handhavingsacties door vergunninghouders een welkome aanvulling op het overheidsbeleid.

Inmiddels hebben zich sinds 2003 – het tijdstip waarop De Lotto haar procedure startte – verschillende beleidsmatige en juridische ontwikkelingen voorgedaan die tot een andere aanpak nopen. In de eerste plaats wil ik wijzen op mijn brief van 19 maart 2011, waarin ik mijn plannen heb uiteengezet om het kansspelbeleid te moderniseren. Ik heb onder andere aangegeven een vergunningstelsel voor kansspelen via internet te willen inrichten en op deelgebieden waar nu nog een monopolie geldt – indien mogelijk – nieuwe toetreders te willen toelaten. Mede om deze ontwikkelingen te ondersteunen worden eerst toezicht en handhaving verbeterd.

Op 1 april jl. is daartoe de kansspelautoriteit van start gegaan. Mijn plannen tot modernisering van het kansspelbeleid zijn mede ingegeven door de verschillende arresten die het Hof van Justitie van de Europese Unie de afgelopen jaren heeft gewezen. In deze arresten zijn de voorwaarden waaronder lidstaten een eigen beleid op het gebied van kansspelen kunnen voeren steeds verder gepreciseerd. Zo heeft het Hof – en in aansluiting daarop de Afdeling rechtspraak van de Raad van State – herhaaldelijk geoordeeld dat kansspelvergunningen op consistente, transparante en non-discriminatoire wijze verleend moeten worden.

Tevens heeft het Hof zich uitgesproken over een bepaalde mate van «horizontale consistentie» van (onderdelen van) het beleid. Meer in het bijzonder heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in maart 2011 geoordeeld dat de éénvergunningstelsels voor sportprijzen en een totalisator als zodanig voldoen aan de Europeesrechtelijke eisen, maar dat de wijze waarop de vergunningen hiervoor in de praktijk worden verleend de toets der kritiek niet kon doorstaan. Omdat de geldigheid van de vergunning voor de instantloterij – eveneens een éénvergunningstelsel – in de eerste helft van 2011 zou verlopen, was ik direct na die uitspraak gedwongen een keuze te maken tussen ofwel het direct starten van een transparante gunningsprocedure, ofwel De Lotto onder strenge overheidscontrole te brengen. Mede omdat een transparante gunningprocedure een gedegen voorbereiding vraagt, heb ik medio 2011 voor de tweede optie gekozen en, nadat de statuten van De Lotto zijn gewijzigd, een overheidscommissaris in de Raad van Commissarissen van de Lotto benoemd met vergaande vetorechten.

II. Regulering online kansspelen en ingediende moties

Inleiding

In mijn brief van 19 maart 2011 heb ik aangegeven dat ik de realisatie van een vergunningstelsel voor online kansspelen als eerste stap zie in een modernisering van het kansspelbeleid. Een dergelijk vergunningstelsel vergt een wijziging van de huidige Wok, aangezien deze nog niet voorziet in de mogelijkheid vergunningen voor kansspelen via internet te realiseren. Op dit moment is overigens al wel toegestaan dat vergunninghouders van loterijen loten verkopen via internet en dat de twee vergunninghouders van weddenschappen op beperkte schaal weddenschappen aanbieden via internet.

In de zomer van 2011 zijn ambtenaren van mijn ministerie en van het ministerie van Financiën een gezamenlijk project gestart dat als doel heeft een vergunningstelsel voor online kansspelen tot stand te brengen. Als eerste fase in dit proces is de Boston Consulting Group (BCG) gevraagd onderzoek te doen naar de omvang en de ontwikkeling van de markt voor online kansspelen en advies uit te brengen over mogelijke scenario's voor regulering. Eind september

heeft BCG haar eindrapport uitgebracht. In aansluiting op dit rapport is vervolgens een schets voor een nieuw vergunningstelsel gemaakt en die vervolgens verder uitgewerkt.

Hieronder zal ik de opzet en inrichting van het beoogde vergunningstelsel uiteenzetten en toelichten.

Opzet en inrichting vergunningstelsel

In de regelgeving zullen waarborgen worden opgenomen om kansspelsverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, fraude en criminaliteit tegen te gaan en spelers te beschermen. In dat licht zullen beperkingen of voorwaarden worden gesteld aan de toegang tot het stelsel dan wel gedurende de exploitatie door aanbieders. Deze beperkingen of voorwaarden zien onder andere op de integriteit van aanbieders, het betalingsverkeer, een veilige en betrouwbare operationele omgeving, verantwoord speelgedrag, een eerlijk spelverloop, maatregelen ter voorkoming van kansspelsverslaving en verantwoorde marketing.

Het streven is een zo groot mogelijk deel van de kennelijke vraag naar online kansspelen – waarin nu grotendeels wordt voorzien door middel van illegaal aanbod – door te geleiden naar een door de overheid gereguleerd aanbod. Kanalisatie van de vraag in legaal aanbod staat dus voorop. Dat kan op verschillende manieren gebeuren. Aan de ene kant van het spectrum staat een relatief gesloten stelsel, waarbij de waarborgen worden bereikt door vooraf het aantal vergunninghouders te beperken. Hierbij worden bij de toetreding en gedurende de exploitatie (relatief) lage eisen gesteld aan aanbieders. België lijkt te hebben gekozen voor een dergelijk stelsel⁽¹⁾, waarbij:

- het aantal vergunningen voor landbased kansspelen op voorhand is beperkt;*
- zogenaamde «plus-vergunningen» voor online kansspelen uitsluitend kunnen worden verleend aan aanbieders die al een vergunning hebben voor landbased kansspelen;*
- de server die wordt gebruikt bij online kansspelaanbod binnen België moet worden opgesteld.*

Aan de andere kant van het spectrum staat een relatief open stelsel waarbij het aantal vergunninghouders niet op voorhand beperkt is, maar bij de toetreding en gedurende de exploitatie relatief strenge eisen aan (potentiële) aanbieders worden gesteld. Voor een dergelijk stelsel is in Denemarken en Sleeswijk-Holstein gekozen. In Denemarken zijn tot april jl. zo'n 35 vergunningen verleend. De Deense kansspelautoriteit geeft aan dat illegaal spel hiermee tot een klein probleem is gereduceerd.

De motie-Van Toorenburg c.s.⁽²⁾ verzoekt de regering een voorbeeld te nemen aan België en ook in Nederland als vergunningvoorwaarde voor een kansspel via internet op te nemen dat een aanbieder ook een vestiging heeft «op de grond». De motie is ingegeven door de veronderstelling dat zowel het preventiebeleid als de handhaving in een dergelijk stelsel op meer effectieve wijze kunnen plaatsvinden.

Ik onderschrijf dat de mate waarin wordt bijgedragen aan het preventiebeleid en de handhaafbaarheid van de regelgeving zeer belangrijke criteria vormen bij de inrichting van een vergunningstelsel voor kansspelen via internet. Precies om deze redenen, maar ook om redenen van Europeesrechtelijk aard, gaat mijn voorkeur uit naar een meer open stelsel.

In de eerste plaats is het vanuit het oogpunt van consumentenbescherming en het tegengaan van kansspelsverslaving niet nodig om vooraf het aantal aanbieders te beperken. Door het hanteren van strenge toetredingscriteria en het stellen van strenge eisen gedurende de exploitatie kan op zijn minst eenzelfde beschermingsniveau worden bereikt en zal ook het aantal

aanbieders beperkt blijven. Ook het beschikbaar hebben van de server in het eigen land is niet nodig om streng toezicht te kunnen houden. Immers, het is veeleer de online toegang tot de server die nodig is om te kunnen controleren dat de uitgevoerde spelen ook daadwerkelijk plaatsvinden binnen de gestelde vergunningvoorwaarden. Een beveiligde «safe» waar de speelgegevens versleuteld worden opgeslagen is daarbij van belang. Waar deze safe staat kan aan de aanbieder worden overgelaten. Wel draagt deze de verantwoordelijkheid dat de safe altijd beschikbaar is voor online controles door (of namens) de kansspelautoriteit.

In de tweede plaats worden de doelstellingen van het kansspelbeleid beter bereikt bij een hogere dan bij een lagere kanalisatie. Een hogere mate van kanalisatie betekent immers dat meer spelers in een beschermde omgeving en minder spelers in een ongereguleerde omgeving spelen. Ten derde legt een stelsel volgens het Deense model, aangezien dat leidt tot een hogere kanalisatie, minder druk op de handhaving. Een wettelijk stelsel dat uitgaat van een beperkt aantal vergunningen vraagt om een strenge handhaving. Maatregelen als payment blocking en DNS-blocking zullen zeker genomen moeten worden, maar de effectiviteit van deze maatregelen heeft duidelijk zijn grenzen, zo blijkt uit een nader ingewonnen advies van Fox IT.

Een hoge mate van kanalisatie vormt echter een effectiever middel om een spontane nalevingsbereidheid bij aanbieders te bereiken, zo leren ook de voorlopige ervaringen in Denemarken.

Tot slot is een stelsel waarbij als voorwaarde wordt gesteld dat aanbieders een vestiging «op de grond» hebben om Europeesrechtelijke redenen zeer kwetsbaar. Medio 2009 heeft de Europese Commissie – in de vorm van een «detailed opinion»- serieuze zorgen geuit over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de wijziging van de Belgische kansspelwetgeving (waarbij bedoelde voorwaarde werd gesteld). Dit heeft niet tot aanpassingen van de Belgische wetgeving geleid. De Commissie heeft zich echter het recht voorbehouden verdere acties tegen de Belgische overheid te entameren, maar heeft besloten eerst de details van de lagere regelgeving af te wachten. Op 2 maart 2012 heeft de heer Barnier, Eurocommissaris interne markt, dit standpunt, in antwoord op vragen vanuit het Europees Parlement over de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het Belgische stelsel, opnieuw naar voren gebracht¹

Daar komt nog bij dat toepassing van het Belgische model op het Nederlandse (landbased) vergunningstelsel wel tot een zeer inconsistent geheel zou leiden. Het Nederlandse stelsel is namelijk deels via monopolies (voor o.a. sportprijsvragen en speelcasino's), deels via een beperkt aantal vergunningen (voor goede doelenloterijen) en deels via een open stelsel (voor speelautomaten) vormgegeven, waar in België reeds sprake is van deelmarkten met een aanzienlijk groter aantal vergunningen (bijvoorbeeld 9 vergunningen voor casino's en 34 vergunningen voor weddenschappen). Een regime voor online kansspelen volgens het Belgische model zou in Nederland dan ook nog moeizamer te verdedigen zijn dan in België al het geval is.

Uiteraard zullen bij de vergunningverlening in ieder geval hoge integriteitseisen worden gesteld aan de financiële betrouwbaarheid en kredietwaardigheid van aanbieders.

Ook zullen strenge voorwaarden op het gebied van het voorkomen van kansspelverslaving en de consumentenbescherming worden gesteld, waaronder het maken van reclame.

De motie-De Liefde c.s.⁽²⁾ verzoekt de aanpak van misleidende reclameuitingen nader uit te werken bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling, vergunningvoorwaarden of beleidsregels. Zoals ik bij de behandeling van het wetsvoorstel tot instelling van de

kansspelautoriteit heb aangegeven, zal ik gebruik maken van de mogelijkheid bij AmvB nadere regels te stellen over – onder andere misleidende – reclame.

Deze AmvB zal medio 2012 voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

Preventie kansspelverslaving

Vier van de ingediende moties hebben betrekking op het voorkomen van kansspelverslaving.

De motie-Van Gent c.s.(3) verzoekt de regering de wenselijkheid en haalbaarheid te onderzoeken van een door kansspelaanbieders te financieren fonds waaruit de kosten van de behandeling van gokverslaafden gefinancierd kunnen worden.

Kort na de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot instelling van de kansspelautoriteit ben ik in overleg getreden met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de mogelijke vormgeving en invulling van een dergelijk fonds. Bij de inrichting van het vergunningstelsel voor kansspelen via internet wordt de mogelijkheid van het leveren van een financiële bijdrage aan een verslavingsfonds nadrukkelijk meegenomen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met het gegeven dat aanbieders van kansspelen via internet met meerdere kostenposten geconfronteerd zullen worden. Het gaat hierbij in ieder geval om de kansspelbelasting, een kansspelheffing voor de kansspelautoriteit, licentiefees en de eventuele extra kosten die de strikte vergunningvoorwaarden met zich mee zullen brengen. Essentieel is echter dat legale aanbieders in staat zijn een aantrekkelijk aanbod te creëren dat spelers bij het illegale aanbod weghoudt. Indien de kosten voor legale aanbieders dusdanig hoog zijn dat de winkans bij het spel substantieel verlaagd wordt, is het voor de speler minder aantrekkelijk om aan legaal online kansspelaanbod deel te nemen.

Om de huidige vergunninghouders voor kansspelen een heffing ten behoeve van een verslavingsfonds op te leggen, dient een wettelijke basis in de Wok gecreëerd te worden. Dit wordt verder onderzocht en uitgewerkt bij de wetswijziging ten behoeve van de inrichting van een vergunningstelsel voor online kansspelen.

Een tweede motie van het lid Van Gent c.s.(1) vraagt de regering naast de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het kansspelbeleid op internet, bij vergunningverlening internetaanbieders te verplichten permanente waarschuwingen in beeld te brengen. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot oprichting van de kansspelautoriteit werd mij duidelijk dat uw Kamer hierbij met name denkt aan «prikkelende stellingnames waarin duidelijk wordt dat gokken niet altijd vrijblijvend is, maar heel vaak tot problemen leidt.» Daarnaast werd gedurende de beraadslaging in uw Kamer opgemerkt dat de winkans van het spel duidelijk gecommuniceerd dient te worden.

In mijn brief van 5 september 2011 2 heb ik de maatregelen geschetst die ik voornemens ben in te voeren bij het vergunningstelsel voor kansspelen via internet. Daarbij heb ik aangegeven dat aanbieders een actieve rol hebben bij het monitoren van het gedrag van de speler, onder andere door hen te informeren over hun spelgedrag en daar waar nodig te waarschuwen. Zo dient duidelijk aangegeven te worden hoe lang gespeeld wordt en hoeveel geld gewonnen of verloren is. Tevens dient de kans op winst helder te worden benoemd door de aanbieder van het kansspel. Het opnemen van een plicht tot het in beeld brengen van permanente waarschuwingen over de risico's van het spel zie ik als een waardevolle aanvulling op het door mij voorgestane beleid.

De motie-Schouten c.s.(3) verzoekt de regering een reëel voorstel te formuleren voor een streefcijfer voor het terugbrengen van het aantal kansspelverslaafden en risicospelers. Op 22 maart jl. heb ik u het rapport

«Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland»(4) aangeboden. Uit dit onderzoek blijkt dat in 2011 naar schatting 92 000 risicospelers en 20 300 probleemspelers actief waren. In 2005 bedroeg dit respectievelijk 55 000 en 28 700. Vanwege de onzekerheid in de schattingen zijn de verschillen tussen 2005 en 2011 bij het aantal probleem- en risicospelers niet statistisch significant. Daardoor is het niet mogelijk om uitsluitend te geven over een daadwerkelijke verandering in het aantal risico- en probleemspelers over de afgelopen vijf jaar. Wel concluderen de onderzoekers dat de schattingen van 2011 en 2005 en andere omvang-schattingen in de afgelopen 15 jaar lijken te wijzen op een dalende trend. In de beleidsreactie op dit onderzoek heb ik aangegeven dat – ervan uitgaande dat kansspelen via internet op korte termijn worden gereguleerd – het mijn streven is het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers ten hoogste op het niveau van 2011 te houden. De motie-Kooiman c.s. 1 verzoekt de regering ervoor te zorgen – bijvoorbeeld door deze verplichting op te nemen in de vergunningvoorwaarden – dat er één systeem komt met registratie van bezoekfrequentie, bezoekbeperkingen en entreeverboden voor alle huidige en toekomstige aanbieders van kansspelen en deze centrale database te laten beheren door de kansspelautoriteit, ongeacht de uitkomst van de discussie over het al dan niet legaliseren van kansspelen op het internet en de daarvoor noodzakelijke wetswijziging zo spoedig mogelijk in te dienen.

Ik heb uw Kamer al toegezegd dat de kansspelautoriteit een centraal register zal gaan bijhouden van bezoekbeperkingen en entreeverboden die in voorkomende gevallen zullen worden opgelegd in speelcasino's, speelautomatenhallen of door aanbieders van online kansspelen. Hierbij staat mij een effectief en efficiënt en voor de aanbieders uitvoerbaar en door de kansspelautoriteit te handhaven systeem voor ogen. Om een spoedige start van een dergelijk register te bewerkstelligen, zal ik bij de uitwerking van het systeem de doelstelling van het voorkomen van kansspelverslaving scherp voor ogen houden. Bij de start van het register zullen dan ook die maatregelen worden opgenomen die zien op de preventie van kansspelverslaving. Hieruit volgt tevens dat kansspelen met een laag verslavingsrisico, zoals loterijen, niet zullen worden aangesloten op het register.

Zoals ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot oprichting van de kansspelautoriteit in de Eerste Kamer al heb aangegeven, acht ik het niet wenselijk indien alle gedragingen van alle spelers te allen tijde centraal geregistreerd zouden worden. Hoewel dit wellicht een mogelijkheid zou bieden om probleemspelers te signaleren wanneer zij van aanbieder of spelsoort wisselen, zou dit van het centraal register als het ware een nationale speladministratie van alle deelnemers aan kansspelen maken.

Een dergelijke registratie is naar mijn oordeel een disproportioneel middel om kansspelverslaving te voorkomen, en zal niet binnen afzienbare tijd leiden tot inrichting van een effectief en efficiënt systeem. Ambtenaren van mijn ministerie zijn samen met medewerkers van de kansspelautoriteit reeds gestart met de verdere uitwerking van het centraal register.

Handhaving

Zoals ik hierboven al heb aangegeven zal bij de inrichting van een vergunningstelsel voor online kansspelen de nadruk worden gelegd op het bereiken van een hoge mate van kanalisatie,

waardoor de druk op handhaving van de wet minder groot hoeft te zijn. Niettemin zal het in voorkomende gevallen nodig zijn de Wok streng te handhaven.

Met de handhaving van het in de Wok neergelegde verbod om zonder vergunning (online) kansspelen aan te bieden is de kansspelautoriteit belast, die op 1 april jl. van start is gegaan. De kansspelautoriteit kan in voorkomende gevallen een bestuurlijke boete opleggen van maximaal 760 000 euro, of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet van de overtreder. Daarnaast kan een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang worden opgelegd.

Indien het toepassen van bestuurlijke sanctie(s) niet leidt tot het gewenste gedrag – namelijk om kansspelsites af te sluiten voor deelname vanuit Nederland – kan worden overgegaan tot het toepassen van de procedure die kan leiden tot plaatsing op een zwarte lijst van kansspelaanbieders.

Een tweede motie van het lid Kooiman c.s.⁽¹⁾ verzoekt de regering ervoor te zorgen dat banken geen zaken doen met partijen die illegaal kansspelen op internet aanbieden. Met de uitvoering van deze motie is in het najaar van 2011 reeds gestart.

Een eerste serie van bijna 40 bedrijven heeft een aanschrijving ontvangen met het verzoek het op Nederland gerichte kansspel aanbod te staken. In reactie hierop hebben enkele bedrijven hun aanbod gestaakt. Een aantal bedrijven heeft, ook na herhaalde aanmaning, niet gereageerd. Zij zijn inmiddels opgenomen op de eerste versie van een zwarte lijst, die inmiddels aan de Nederlandse Vereniging van Banken is gestuurd. Tot slot heeft een aantal bedrijven aangegeven het niet eens te zijn met de visie van de Nederlandse overheid over de zwarte lijst, maar niettemin bereid te zijn hun aanbod gericht op Nederland te staken met het oog op een mogelijke vergunningverlening in de toekomst. Zij zullen hun website niet langer in de Nederlandse taal aanbieden en zich onthouden van marketingactiviteiten op Nederlandse radio, televisie en in drukwerk.

De motie-Bouwmeester c.s.⁽²⁾ verzoekt de regering te bewerkstelligen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden.

In samenhang met het voorgaande ben ik voornemens aanbieders die persisteren in het aanbieden van kansspelen gericht op Nederland te zijner tijd uit te sluiten voor een vergunning voor kansspelen in Nederland. De kansspelautoriteit zal ten aanzien van deze partijen handhavend optreden.

Tot slot

Met deze brief heb ik u mijn visie gegeven op de verdere uitwerking van de regulering van internet kansspelen. Voorop staat voor mij de verantwoordelijkheid van de overheid om zorg te dragen dat de Nederlandse spelers zo snel mogelijk op een veilige en verantwoorde manier zullen spelen binnen een gereguleerd stelsel.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven

- Oprichting Ksa op 1 april 2012, belast met handhaving online kansspelen.
- In 2011 al circa 40 aanbieders aangeschreven om hun NL-aanbod te staken.
- Aanbieders die zich aanpasten (geen NL-taal, geen reclame) werden met rust gelaten.
- Aanbieders die bleven prioriteren werden op een zwarte lijst geplaatst.
- Vergunningweigering aangekondigd voor aanbieders die bleven volharden (motie-Bouwmeester).

Persoonlijke duiding

De Kamerbrief van 4 mei 2012 laat zien dat het handhavingsbeleid al vóór de oprichting van de Ksa werd vormgegeven in overleg met marktpartijen. Er was sprake van informele afspraken waarbij aanbieders gelegenheid kregen om hun aanbod 'te corrigeren' om zo aan handhaving te ontsnappen. Daarmee werd in de praktijk een onderscheid gemaakt tussen aanbieders die zich aanpasten en aanbieders die 'persisteerden'. De motie-Bouwmeester versterkte dit beleid door aanbieders die volhardden in hun gedrag uit te sluiten van toekomstige vergunningverlening. Hoewel er formeel geen gedoogbeleid werd afgekondigd, werd de facto een voorwaardelijk gedoogregime in gang gezet: wie zich hield aan de criteria, werd met rust gelaten. Dit vormde de opmaat tot het jarenlange, impliciete gedoogbeleid dat later door de Ksa werd ontkend, maar waarvan het fundament hier al zichtbaar werd.

In bestuurlijke traditie geldt: als een bewindspersoon in een Kamerbrief in positieve bewoordingen spreekt over toekomstig handelen, en dit verbindt aan naleving van bepaalde voorwaarden, dan is dat een beleidsmatige toezegging. Dat hoeft geen formeel besluit te zijn om vertrouwen te wekken en gedragsverandering te stimuleren. Zie voor meer informatie Addendum 1.

Dhr. Teeven zou later in een getuigenverklaring het volgende verklaren over online kansspelaanbieders:

*Als zij zich aan een aantal voorwaarden hielden, zouden we niet actief gaan handhaven. Officieel was het geen **gedoogbeleid**. Maar die bedrijven konden er wel op vertrouwen dat ze niet zouden worden vervolgd.*

◆ Tijdens een bestuursvergadering van de Ksa op **24 mei 2012** [\[KSA149\]](#) werd besloten dat aanbieders op de zogenoemde 'grijze lijst' – oftewel partijen die zich aan de voorwaarden hielden – niet zouden worden aangepakt. Deze aanbieders zouden hierover ook schriftelijk worden geïnformeerd. Citaat:

Nu het Algemeen Overleg niet doorgaat, is er geen politieke goedkeuring voor het vooralsnog niet aanpakken van de aanbieders op de grijze lijst en het wel aanpakken van de aanbieders op de zwarte lijst. Daarbij wordt gewezen op de motie vanuit de Tweede Kamer. Het bestuur kiest ervoor om een eigen lijn te volgen en daarbij te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de Ksa en de daarbij te stellen prioriteiten. De aanbieders op de 'grijze lijst, die zich houden aan de gestelde voorwaarden, worden niet aangepakt. Hierover zullen de illegale aanbieders een brief ontvangen. Deze wordt afgestemd met het Ministerie van VenJ, tevens zal hierover een persbericht worden uitgebracht.

De zwarte lijst werd opgesteld door het Ministerie van V&J en de Ksa stelde in een brief aan een aanbieder [KSA158] van 23 augustus 2012 dat zij geen zwarte lijst (meer) hanteerde. Later, bij het aangaan van een convenant met betaaldienstverleners, zou toch opnieuw sprake zijn van een dergelijke zwarte lijst.

Op 8 juni 2012, meldde de KSA op haar website in een nieuwsbericht [KSA102] en in een persbericht [KSA273] dat tegen aanbieders, die zich niet aan de prioriteringscriteria hielden, handhavend zou worden opgetreden. Dit wordt in het bericht enkele malen herhaald. (zie ook webarchief <https://web.archive.org/web/20120630032458/http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws>)

De vetgedrukte kop boven het artikel luidt: **'Persbericht: Kansspelautoriteit sluit net rond online kansspelaanbieders'**.

De kop: <https://web.archive.org/web/20120618215319/http://www.kansspelautoriteit.nl/>

Het persbericht:

<https://web.archive.org/web/20120613173102/http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/kansspelautoriteit-3>

Verwijzing in het persbericht naar nieuwsbericht:

<https://web.archive.org/web/20120613173042/http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/aanpak-illegale>

Kansspelautoriteit sluit net rond kansspelaanbieders internet

8 juni 2012

De kansspelautoriteit sluit het net rond illegale aanbieders van kansspelen op internet gericht op Nederland. 40 aanbieders van kansspelen via internet krijgen de gelegenheid hun aanbod aan te passen aan de criteria van de kansspelautoriteit. Aanbieders die dat niet doen worden geconfronteerd met handhavende maatregelen.

Aanpak illegale kansspelwebsites

8 juni 2012

Via internet worden veel verschillende kansspelen aangeboden. De Wet op de kansspelen kent hiervoor op dit moment geen vergunningsmogelijkheid. Kansspelen via internet, die gericht zijn op Nederland, zijn daarom verboden.

Onderstaand de integrale tekst van beide berichten.

Persbericht

De kansspelautoriteit sluit het net rond illegale aanbieders van kansspelen op internet gericht op Nederland. 40 aanbieders van kansspelen via internet krijgen, zoals eerder aangekondigd, de gelegenheid hun aanbod aan te passen aan de criteria van de kansspelautoriteit. Aanbieders die dat niet doen worden geconfronteerd met handhavende maatregelen.

Gezien het grote aanbod van kansspelen op internet is de kansspelautoriteit genoodzaakt

prioriteiten te stellen. Ze richt zich daarbij op aanbieders die zich prominent op de Nederlandse markt richten. Ze hanteert daarbij drie criteria: een .nl site of het aanbieden in de Nederlandse taal of reclame maken op radio, televisie en in geprinte media. De aanbieders krijgen twee maanden de tijd hun sites of de reclame hierop aan te passen. Dit is een redelijke termijn, zo is gebleken. Een aantal aanbieders voldoet hier inmiddels aan. De kansspelautoriteit sluit niet uit dat de voorwaarden in de loop van de tijd worden aangescherpt.

Tegen een aanbieder die aan (één van) de prioriteringscriteria voldoet, zal de kansspelautoriteit handhavend optreden. Voordat de kansspelautoriteit handhavend optreedt, zal ze de desbetreffende aanbieder een redelijke termijn geven om zijn reclamebeleid en website zodanig aan te passen dat hij niet meer aan de prioriteringscriteria voldoet en zodoende niet meer onder de focus van de kansspelautoriteit valt. Past een aanbieder zijn reclamebeleid en/of website niet of niet in voldoende mate aan en voldoet hij dus nog aan (één van) de prioriteringscriteria, dan zal de kansspelautoriteit handhavend optreden.

De kansspelautoriteit heeft bij overtredingen van de Wet op de kansspelen de beschikking over bestuurlijke handhavinginstrumenten. Overtredingen van de Wet op de kansspelen zullen in eerste instantie bestuurlijk worden gehandhaafd en in uitzonderlijke gevallen kan de kansspelautoriteit het Openbaar Ministerie verzoeken strafrechtelijk op te treden.

Aanpak illegale kansspelwebsites

Via internet worden veel verschillende kansspelen aangeboden. De Wet op de kansspelen kent hiervoor op dit moment geen vergunningsmogelijkheid. Kansspelen via internet, die gericht zijn op Nederland, zijn daarom verboden.

De kansspelautoriteit heeft op grond van de Wet op de kansspelen onder andere als taak om illegale kansspelen aan te pakken en de wet te handhaven. Omdat de kansspelautoriteit niet alle illegale kansspelwebsites kan aanpakken, zal ze prioriteiten moeten stellen. De kansspelautoriteit heeft daarom besloten haar aandacht te richten op aanbieders die aan één of meer prioriteringscriteria voldoen.

Prioriteringscriteria

De kansspelautoriteit heeft bij de aanpak van illegale kansspelaanbieders via internet een prioriteitenstelling gemaakt en haar focus zal liggen op die aanbieder:

- waarvan de website, waarop het kansspel gespeeld wordt, eindigt op .nl en/of;
- waarvan de kansspelwebsite in de Nederlandse taal te raadplegen is, en/of;
- die reclame maakt via radio, televisie of in geprinte media gericht op de Nederlandse markt.

De kansspelautoriteit zal, indien daartoe aanleiding is, de genoemde prioriteringscriteria aanpassen. De kansspelautoriteit zal dit dan tijdig op haar website melden.

Wat gebeurt er met een aanbieder die voldoet aan de prioriteringscriteria?

Tegen een aanbieder die aan (één van) de prioriteringscriteria voldoet, zal de kansspelautoriteit handhavend optreden. Voordat de kansspelautoriteit handhavend optreedt, zal ze de desbetreffende aanbieder een redelijke termijn geven om zijn reclamebeleid en website zodanig

aan te passen dat hij niet meer aan de prioriteringscriteria voldoet en zodoende niet meer onder de focus van de kansspelautoriteit valt. Past een aanbieder zijn reclamebeleid en/of website niet of niet in voldoende mate aan, dan zal de kansspelautoriteit handhavend optreden.

Hoe treedt de kansspelautoriteit op?

De kansspelautoriteit heeft bij overtredingen van de Wet op de kansspelen de beschikking over bestuurlijke handhavingsinstrumenten. Overtredingen van de Wet op de kansspelen zullen in eerste instantie bestuurlijk worden gehandhaafd en in uitzonderlijke gevallen kan de kansspelautoriteit het Openbaar Ministerie verzoeken strafrechtelijk op te treden.

Op grond van de Wet op de kansspelen kan de raad van bestuur van de kansspelautoriteit een aanbieder voor dit soort overtredingen een bestuurlijke boete opleggen van maximaal het bedrag van de zesde categorie (€ 780.000) of, indien dat meer is, 10 % van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking. Ook heeft de raad van bestuur de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang of dwangsom op te leggen.

Mogelijke gevolgen van een bestuurlijke boete voor toekomstige vergunningen

Het demissionair kabinet was voornemens kansspelen via internet te reguleren. Het is niet ondenkbaar dat een nieuw kabinet deze lijn voortzet. In verband met het grote hoeveelheid aanbod van kansspelen via internet met alle gevolgen van dien, heeft de Tweede Kamer aangedrongen op een stevige aanpak van illegale aanbieders via internet. Op 7 september 2011 is een motie ingediend waarin de regering wordt opgedragen in de toekomst geen vergunningen te verlenen aan aanbieders die illegaal kansspelen aanbieden. Deze motie is met algemene stemmen aangenomen. In de brief van 4 mei 2012 van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer is de Staatssecretaris daarop ingegaan. Samengevat houdt de reactie van de Staatssecretaris in dat partijen die persisteren in het illegaal aanbieden van kansspelen gericht op de Nederlandse markt rekening moeten houden met het feit dat dit een mogelijke vergunning in de toekomst in de weg zal staan.

*Daarnaast is in de Eerste Kamer een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet **Bibob** (bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur) aanhangig dat het mogelijk maakt om bepaalde kansspelvergunningen te weigeren of in te trekken mede op grond van bestuurlijke boetes. Het ligt in de rede dat de Wet Bibob in de toekomst ook van toepassing wordt op andere kansspelvergunningen.*

Korte inhoudsweergave:

- Op 8 juni 2012 publiceerde de Ksa een persbericht en een nieuwsbericht over de aanpak van illegale kansspelen via internet.
- Circa 40 aanbieders kregen de gelegenheid hun aanbod aan te passen aan de prioriteringscriteria van de Ksa.
- De prioriteringscriteria waren:
 1. .nl-extensie van de website
 2. Nederlandstalige website
 3. Reclame via Nederlandse radio, televisie of geprinte media
- Aanbieders die aan (één van) deze criteria voldeden, liepen risico op handhaving.
- Aanbieders kregen twee maanden de tijd hun website en/of reclamebeleid aan te passen.
- Wie na deze termijn nog voldeed aan de criteria, kon handhaving verwachten.

- Handhaving zou in beginsel bestuursrechtelijk zijn; strafrechtelijke stappen waren voor uitzonderlijke gevallen.
- De Ksa kondigde aan dat de criteria in de toekomst konden worden aangepast en dat zulke wijzigingen tijdig via de website zouden worden gemeld.
- In beide berichten werd bevestigd dat aanbieders die niet (meer) aan de criteria voldeden, niet onder de focus van de Ksa zouden vallen.

Persoonlijke duiding:

Alhoewel iedere aanbieder per definitie als illegaal werd beschouwd, werd feitelijk uitsluitend handhavend opgetreden tegen aanbieders die zich, ook na herhaald verzoek tot aanpassing van hun aanbod, bleven prioriteren – dat wil zeggen: zich bleven richten op de Nederlandse markt.

De drie prioriteringscriteria – Nederlandstalig aanbod, een .nl-extensie, of reclame via Nederlandse radio, televisie of geprinte media – functioneerden als selectie-instrument. Wie aan (één van) deze criteria voldeed, liep risico op handhaving. Wie zich daarbuiten hield, bleef buiten beeld. In het geval van beleidswijzigingen zouden de criteria via de website van de Ksa worden aangepast en aangekondigd.

Precies dat mechanisme vormde de rode draad in de jaren die volgden. De Kansspelautoriteit trad via haar website en persberichten op als een strenge handhaver, maar voerde in werkelijkheid een selectief en voorwaardelijk gedoogbeleid dat jarenlang vrijwel ongewijzigd bleef bestaan.

De kop *‘Kansspelautoriteit sluit net rond kansspelaanbieders online’* is illustratief voor het contrast tussen beeldvorming en praktijk. De suggestie van een alomvattend handhavingsregime klonk ferm, maar de feitelijke boodschap in de onderliggende tekst was juist dat handhaving enkel gericht zou zijn op partijen die zich *niet* aan de gestelde voorwaarden hielden. Dat werd onderstreept door de zinsnede:

“Aanbieders die dat niet doen worden geconfronteerd met handhavende maatregelen.”

Met andere woorden: aanbieders die zich wél aanpasten, werden met rust gelaten. De zin “De Kansspelautoriteit sluit niet uit dat de voorwaarden in de loop van de tijd worden aangescherpt” bevestigde impliciet dat het aanbod van aanbieders die zich aan de criteria hielden, op dat moment buiten de handhaving viel.

De derde alinea onderbouwde dit verder, en benadrukte dat er bewust ruimte werd geboden voor aanpassing: pas wanneer na een redelijke termijn van twee maanden nog werd voldaan aan de prioriteringscriteria, zou handhaving volgen. Twee van de drie criteria waren overigens geen vondst van de Ksa zelf, maar vloeiden voort uit afspraken die voorafgaand aan de oprichting van de toezichthouder al waren gemaakt tussen aanbieders en het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Ook uit het begeleidende nieuwsbericht bleek dat wie zich aan de ‘spelregels’ hield, geen handhaving hoefde te vrezen. De communicatie was helder en consistent:

- wie voldeed aan één of meer prioriteringscriteria, liep risico op handhaving;
- wie zich daarbuiten bewoog, werd voorlopig met rust gelaten.

Er werd nergens expliciet of impliciet gewaarschuwd dat aanbieders die zich niet (meer) prioriteerden toch risico liepen op handhaving. Dat zou pas aan de orde zijn bij wijziging van de criteria, waarbij aanbieders opnieuw in de gelegenheid zouden worden gesteld hun aanbod aan te passen. Aanbieders mochten er dus op vertrouwen dat zij, zolang zij buiten de criteria vielen, ongemoeid werden gelaten.

Het beeld dat *het net zich zou sluiten* rond alle aanbieders was onjuist. In theorie had het hele veld zich kunnen conformeren aan de criteria, en zou daarmee de handhavingsdoelstelling van de Ksa zijn bereikt – zonder dat één sanctie nodig was. In werkelijkheid gaf slechts een deel gehoor aan de oproep, en bleef een aanzienlijke groep zich richten op Nederland.

De Ksa stelde dat handhaving onvermijdelijk was om geloofwaardig te blijven tegenover aanbieders die zich wel aanpasten. Toch voerde zij haar beleid uiterst beperkt uit: tussen 2012 en juni 2017 werd slechts negen keer een boete opgelegd. Dat stond in schril contrast met de honderden actieve aanbieders die de Ksa zelf signaleerde.

Als handhaving werkelijk prioriteit had gehad, had de capaciteit kunnen worden uitgebreid. Er zijn echter geen documenten gevonden die erop wijzen dat beperkte capaciteit het probleem was. De werkelijke reden lijkt veeleer te zijn geweest dat de Ksa bewust ruimte liet voor aanbod, zolang dit zich buiten de prioriteringscriteria hield.

Dit verklaart ook waarom de criteria jarenlang niet werden aangepast: er was geen noodzaak toe, zolang het aantal niet-prioriterende aanbieders beperkt bleef. Aanbieders die van de Ksa een *non-prioriteringsbrief* ontvingen, werden in de praktijk gedoogd. Ook toen later uitlatingen verschenen waarin werd gesteld dat “niet werd gedoogd”, bleef het feitelijk beleid ongewijzigd.

Opvallend was bovendien dat de terminologie in de communicatie regelmatig verschoof: wat in de ene passage “criteria” heette, werd elders “voorwaarden” genoemd. Dat wekte de indruk van een bindend kader waaraan aanbieders actief moesten voldoen – en bevestigde impliciet de werking van een voorwaardelijk gedoogbeleid.

Hoewel dit beleid nooit als zodanig werd benoemd, functioneerde het in de praktijk wel als een gedoogregeling. Aanbieders die zich daaraan hielden, hoefden geen sancties te vrezen – en handelden dus in gerechtvaardigd vertrouwen op het feitelijke gedrag van de toezichthouder.

◆ Op **8 juni 2012**, de dag dat bovenstaande berichten op haar website verschenen, begon de Ksa direct met het versturen van aanschrijvingen aan een beperkt aantal bij haar bekende aanbieders (naar eigen zeggen circa 40 in totaal). In deze brieven en e-mails werden aanbieders verzocht hun websites zodanig aan te passen dat, zij zich niet langer op de Nederlandse markt zouden richten en daarmee buiten de prioritering vielen. De precieze bewoordingen verschillen per brief. Van elk uniek exemplaar is een representatief voorbeeld opgenomen. Deze documenten zijn verstrekt op basis van het Wob-besluit 8732/00.048.160 van 8 december 2014 [\[KSA154\]](#) en vormen daarmee een belangrijke bron voor de reconstructie van de handhavingspraktijk zoals deze zich in de eerste jaren na de oprichting van de Ksa ontvouwde.

Alle stukken zijn ook hier [\(link\)](#) te raadplegen.

 **Waarschuwing**sbrief **8 juni 2012** naar 12 aanbieders (bijlage 1 [\[KSA155\]](#) bij Wob-besluit 8732/00.041.691 [\[KSA154\]](#) van 8 december 2014):

We citeren de brief grotendeels:

Since March 2012, staff members of the Ministry of Security and Justice and the Gaming Authority have held consultations with you or with one of your staff members and/or representative designated by you on the discontinuation of the illegal offering of games of chance aimed at the Dutch market. This letter serves to confirm the arrangements made within

the framework of the enforcement policy of the Gaming Authority.

Reason for taking action

In September 2012 the Ministry of Security and Justice sent out warnings to a large number of companies regarding the illegal offering of games of chance through the internet, aimed at the Dutch market. If these games were to continue to be offered, the relevant data would be forwarded to the Netherlands Bankers' Association (Nederlandse Vereniging van Banken, NVB), requesting the NVB to pass those data on to its members in order for them to be able to take appropriate measures.

These letters have prompted the discussion held with one of your staff members and/or a representative designated by you at the end of March/beginning of April 2012.

Enforcement of illegal games of chance through the internet

The offering of games of chance through the internet, aimed at the Dutch market is currently prohibited and the Gaming Authority will take enforcement measures against such offerings. With a view to the large amount of these offerings on the internet, the Gaming Authority has set priorities in its approach towards and its fight against illegal games of chance aimed at the Dutch market.

Therefore, the Gaming Authority is currently focusing its attention on offerors:

- whose website, on which games of chance is played, ends with .nl; and/or*
- whose games of chance website has a Dutch language version; and/or*
- who advertise on radio, television or in printed media addressing the Dutch market.*

If there is any reason to do so, the Gaming Authority will adjust the prioritisation criteria. The Gaming Authority will inform the (games of chance) market in good time.

Offerors meeting (one of) the prioritisation criteria listed above will be faced with the Gaming Authority's enforcement measures. Violations of the Betting and Gaming Act will initially be enforced under administrative law. As an ultimate remedy the Gaming Authority may make a report and transfer this to the Public Prosecution Service for further action based on criminal law.

Arrangements

During the meetings at the end of March/beginning of April 2012 it was discussed with one of your staff members and/or a representative designated by you that all parties, including you, would adjust their advertising policies and/or website as soon as possible or at least within two months so as to ensure they no longer meet the prioritisation criteria listed above.

The current cabinet that has become a caretaker cabinet intended to regulate games of chance through the internet for certain games of chance. It is not inconceivable that the regulation of games of chance through the internet will continue after the formation of a new cabinet.

Within the context of the vast offering of games of chance through the internet for which the Netherlands has not laid down regulations, and with a view to all that this entails, the Dutch Lower House of Parliament has insisted on a forceful approach towards illegal offerors through the Internet. On 7 September 2011 a motion was tabled, urging the government to refrain from granting licenses in the future to offerors who are offering illegal games of chance. This motion was passed unanimously. In his letter of May 2012 addressed to the Lower house the State Secretary of Security and Justice elaborated on this matter. In brief, the State Secretary replied by stating that parties persisting in illegally offering games of chance aimed at the Dutch market must take into account that this will constitute a reason for denying them a potential licence in

the future.

Additionally, a legislative proposal for an amendment of the Public Administration (Probity Screening) Act (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur, Wet Bibob) is currently before the Upper House, authorising the denial or withdrawal of specific games of chance licenses, inter alia on account of imposes administrative penalties. It is certainly not inconceivable that the Wet Bibob will also become applicable to other games of chance licenses in the future, such as licenses for games of chance through internet.

Whenever the Gaming Authority discovers a games of chance website meeting the set prioritisation criteria, this offeror will be confronted with the above prioritisation criteria and will be granted the same term to make the necessary adjustments as has been determined for you. If such offeror persists in meeting one or more prioritisation criteria, the Gaming Authority will, within it's possibilities, take enforcement measures.

*) De juiste vermelding bij 'September 2012' is 'September 2011'.

Korte inhoudsweergave:

- De brief bevestigt eerder overleg tussen het ministerie, de Ksa en de aanbieder over het staken van op Nederland gericht aanbod.
- De Ksa richt handhaving op aanbieders die voldoen aan één of meer prioriteringscriteria (.nl-extensie, Nederlandstalige website, Nederlandse reclame).
- Aanbieders krijgen twee maanden om hun aanbod aan te passen zodat zij niet langer prioriteren.
- Wie blijft prioriteren, kan handhaving verwachten; initieel bestuursrechtelijk, eventueel strafrechtelijk.
- Toekomstige handhaving geldt ook voor andere aanbieders die (blijven) prioriteren.
- Aanpassing binnen gestelde termijn voorkomt handhaving.
- Er is een motie (sept 2011) en Kamerbrief (mei 2012) die stellen dat aanhoudende overtreders worden uitgesloten van toekomstige vergunningverlening.
- Wet Bibob-wijziging in behandeling om vergunningen te kunnen weigeren bij overtredingen.

Persoonlijke duiding:

Het ging hier om twaalf brieven naar aanbieders die betrokken waren bij de totstandkoming van de prioriteringscriteria en de daarbij gemaakte afspraken om alle procedures tegen de Staat der Nederlanden te staken. Een negental andere aanbieders ontving de volgende brief:

 **Waarschuwbrieven 8 juni 2012 naar 9 aanbieders (bijlage 2 [KSA155] bij Wob-besluit 8732/00.041.691 [KSA154] van 8 december 2014):**

De tekst in deze gestandaardiseerde brief komt grotendeels overeen met de hierboven geciteerde, de meest in het oog springende verschillen citeren we hier:

"Preventing enforcement"

It has shown that a two month's term is a reasonable term for offerors to discontinue any advertising addressing the Dutch market and to adjust their website so as to ensure that they do not meet the prioritisation criteria listed above."

"As stated above, we have found that you meet one or more of the prioritisation criteria listed above.

I hereby allow you to adjust your advertising policies and/or website within two months after the date of this letter, so as to ensure that you no longer meet the prioritisation criteria and that our focus will no longer be on your activities.'

"Should you not succeed in taking the necessary measures to remove the Dutch language from your website or to change your .nl extension within the set term, I strongly recommend you to make your website inaccessible for Dutch IP addresses. If you continue to meet one or more prioritisation criteria, the Gaming Authority will take enforcement measures."

Persoonlijke duiding:

Deze 9 brieven werden op dezelfde dag verzonden. Opvallend is de tekst *"preventing enforcement"*. In deze brief wordt verder expliciet gemeld dat wanneer de website van de aanbieder niet meer prioriteert, de focus niet langer op de activiteiten van die aanbieder zou liggen. En ook staat hier dat wanneer een aanbieder zich bleef prioriteren, handhavend zou worden opgetreden. In de andere 12 brieven stond *"within it's possibilities"*.

 Waarschuwingbrief 13 juni 2012 naar 11 aanbieders (bijlage 3 [\[KSA155\]](#) bij Wob-besluit 8732/00.041.691 [\[KSA154\]](#) van 8 december 2014):

De inhoud van deze brieven is nagenoeg of volledig identiek aan die uit bijlage 2.

◆ Van de vele honderden aanbieders (eind 2013 volgens eigen opgave ongeveer 300) schreef zij tot en met 13 juni 2012 32 (dus géén 40) waarschuwingsbrieven. Daarna schreef zij tot eind 2016 slechts tussen de 15 en 20 zich prioriterende aanbieders aan, met verzoek hun aanbod en reclame gedrag aan te passen. Het online aanbod breidde zich in de jaren daarna logischerwijs alleen maar verder uit, zodat het om een buitengewoon karig aantal aanschrijvingen ging.

Persoonlijke duiding:

Haar stelling in de brieven: *"Whenever the Gaming Authority discovers a games of chance website meeting the set prioritisation criteria, this offeror will be confronted with the above prioritisation criteria and will be granted the same term to make the necessary adjustments as has been determined for you. If such offeror persists in meeting one or more prioritisation criteria, the Gaming Authority will, within it's possibilities, take enforcement measures."* was daarmee toch een soort wassen neus.

 Herinneringsbrief 25 juli 2012 naar 5 aanbieders (bijlage 4 [\[KSA155\]](#) bij Wob-besluit 8732/00.041.691 [\[KSA154\]](#) van 8 december 2014):

Het gaat hier om herinneringsbrieven gezonden naar de aanbieders die een brief van 8 juni hebben ontvangen, we citeren hieruit als volgt:

"Offerors meeting (one of) the prioritisation criteria listed above will be faced with the Gaming Authority's enforcement measures."

"Before taking enforcement measures, we allowed you to adjust your advertising policies and/or website within two months, so as to ensure that you no longer meet the prioritisation criteria. We

also requested you to inform us in writing within two weeks after the date of our previous letter whether you will take the necessary measures.”

“To date we haven’t received a response from you. The set term of two months will expire on August 8th 2012.

We urgently request you to inform us that you will take or have taken the necessary measures before August 8th 2012, so as to ensure that you no longer meet the prioritisation criteria.

We would like to point out to you once more that the Gaming Authority will take enforcement measures, if you meet (one of) the prioritisation criteria after set date.”

De Ksa schreef stellig dat wanneer een partij zich niet deprioritiseerde, handhavend zou worden opgetreden.

 Herinneringsbrief **30 juli 2012** naar 6 aanbieders (bijlage 5 [\[KSA155\]](#) bij Wob-besluit 8732/00.041.691 [\[KSA154\]](#) van 8 december 2014):

Deze brief werd verzonden naar 6 aanbieders die op 13 juni 2012 waren aangeschreven.

◆ Van de 32 aangeschreven aanbieders hadden op 25 juli 2012 dus in totaal 11 aanbieders hun aanbod nog niet aangepast of gestaakt. Zij werden eraan herinnerd dit alsnog te doen, om zodoende handhavend optreden van de Ksa (alsnog) te voorkomen. De tekst in deze 6 herinneringsbrieven is gelijk aan die van 25 juli 2012.

 Non-prioriteringsbrief **31 juli 2012** naar 4 aanbieders (bijlage 10 [\[KSA155\]](#) bij Wob-besluit 8732/00.041.691 [\[KSA154\]](#) van 8 december 2014):

Deze gestandaardiseerde brief werd naar 4 aanbieders gestuurd die n.a.v. de waarschuwingsbrief van 8 juni hun aanbod aanpasten zodat zij niet meer prioriteerden. We citeren:

“The Gaming Authority welcomes your willingness to take into account our prioritisation criteria for the enforcement of illegal games of chance through internet.”

“In your letter you confirm that you have taken the necessary measures to ensure your website will not meet our prioritisation criteria.

Research, undertaken on July 18th and on July 31th 2012, has shown that your website, xxxxxxxxxxxx, doesn’t meet our prioritisation criteria and therefore we will not focus our attention on your website and your activities at this moment.

As written in our previous letter our attention will be focused on offerors of illegal games of chance through internet, aimed at the Dutch market, that meet (one of) the three prioritisation criteria. These offerors will be faced with the Gaming Authority’s enforcement measures.”

“We appreciate you taking the necessary measures to prevent meeting one of the three prioritisation criteria, in particular those taken after you had been informed of our findings and also those taken concerning the criterion ‘.nl extension’. I take your remake about the last criterion to heart.

As written in our previous letter, the prioritisation criteria may evolve over time but at this moment the Gaming Authority does not see a reason to adjust the criteria. When there are reasons to adjust the prioritisation criteria and the Gaming Authority intends to do so, the

Gaming Authority will try to inform you well in advance."

The Gaming Authority is keen to build and maintain a constructive relationship with your company and with other companies that show their social responsibility. We therefore, also in the light of your request, intend to organize a meeting in the second half of this year to meet with these companies. We will contact you with more information about this meeting in due course. If you have any other questions regarding this letter, don't hesitate to contact us."

 Persoonlijke duiding:

Volgens ons was hier sprake van het ontstaan van een innige band tussen de Ksa en (in elk geval) deze 4 aanbieders. We vertalen de laatste alinea maar even:

"De Kansspelautoriteit hecht er waarde aan om een constructieve relatie op te bouwen en te onderhouden met uw onderneming en met andere ondernemingen die maatschappelijke verantwoordelijkheid tonen. Daarom zijn wij – mede naar aanleiding van uw verzoek – voornemens om in de tweede helft van dit jaar een bijeenkomst te organiseren met deze ondernemingen. Wij nemen te zijner tijd contact met u op met nadere informatie over deze bijeenkomst."

En de Ksa kwam haar afspraken na. Een uitnodiging voor een Meet & Greet volgde in januari 2013, alsook voor een rondetafelgesprek in juni 2013.

Het was volstrekt ondenkbaar dat er sprake kon zijn van handhavend optreden tegen deze aanbieders, zolang zij zich niet prioriteerden. Dan mocht de Ksa wel spreken van een prioriteringsbeleid; en voor zich prioriterende aanbieders was dat het ook, want binnen de zich prioriterende aanbieders werd op basis van 'strafpunten' een volgorde bepaald, maar voor een partij die zich aan de spelregels hield was er sprake van een gedoogsituatie.

 **Non-prioriteringsbrief 31 juli 2012 naar 1 aanbieder (bijlage 11 [KSA155] bij Wob-besluit 8732/00.041.691 [KSA154] van 8 december 2014):**

Deze brief is eveneens een reactie op een brief van 8 juni, waarschijnlijk uit de serie van 9. De inhoud is beduidend korter, de strekking dezelfde. We citeren nagenoeg de hele brief:

We appreciate you confirming by letter that your website does not meet our prioritisation criteria. research undertaken on July 18th 2012, has shown that your website, xxxxxxxxxxxx, doesn't meet our prioritisation criteria and therefore we will not focus our attention on your website and your activities at this moment. As written in our previous letter our attention will be focused on offerors of illegal games of chance through internet, aimed at the Dutch market, that meet (one of) the three prioritisation criteria. These offerors will be faced with the Gaming Authority's enforcement measures.

In your letter you write you are open to find satisfactory solutions.

The Gaming Authority is keen to build and maintain a constructive relationship with your company and with other companies that show their social responsibility. We therefore intend to organize a meeting in the second half of this year to meet with these companies. We will contact you with more information about this meeting in due course.

If you have any questions regarding this letter, don't hesitate to contact us.