



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

Zaak: 18052
Kenmerk: 18052/ 01.330.227

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok) en onderliggende regelgeving, waaronder het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa).
2. In artikel 31k, tweede lid, van de Wok en artikel 4.12, eerste en tweede lid, van het Bkoa is vastgelegd welke gegevens een aanbieder van online kansspelen moet controleren, voordat hij overgaat tot het inschrijven van een speler. Daarbij is onder meer vastgelegd dat en hoe gecontroleerd moet worden of een speler is ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: Cruks)
3. Optdeck Service Limited (hierna: Optdeck) heeft in de periode van 22 november 2022 tot en met 30 januari 2023 spelers ingeschreven zonder sluitend en deugdelijk te controleren of zij waren geregistreerd in Cruks. Dit is een overtreding van artikel 31k, tweede lid, van de Wok en artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa. Deze overtreding wordt aan Optdeck toegerekend.
4. De raad van bestuur legt een boete op van € 400.000,-.
5. De raad van bestuur zet dit besluit hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek

2.1 Signaal en opvolging

6. De Kansspelautoriteit heeft op 28 juni 2023 een signaal ontvangen van een speler dat hij zich, ondanks een inschrijving in Cruks, in november 2022 heeft



kunnen inschrijven bij www.unibet.nl (hierna: Unibet) en erna meermaals kon deelnemen aan kansspelen bij Unibet. De klacht die de speler hierover bij Optdeck heeft ingediend, is vervolgens niet correct afgehandeld, aldus de speler.

7. Per e-mail van 21 augustus 2023 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: de toezichthouders) informatie gevorderd van Optdeck over zowel de afhandeling van de klacht van de speler, als het verloop van het inschrijvings- en aanmeldproces.
8. Op 30 augustus 2023 heeft Optdeck een incident gemeld bij de Kansspelautoriteit. In deze melding heeft Optdeck omschreven dat een aantal spelers ondanks een registratie in Cruks zich heeft kunnen inschrijven en spelen bij Unibet.
9. Op 4 september 2023 heeft Optdeck gereageerd op de vordering van 21 augustus 2023. In die brief heeft Optdeck uiteengezet hoe haar registratieproces er normaliter uit ziet en dat zij in het vierde kwartaal van 2022 daarvan is afgeweken. Deze handelwijze heeft ertoe geleid dat spelers die waren geregistreerd in Cruks, toch zijn ingeschreven en konden spelen via Unibet. Optdeck heeft verder toegelicht hoe de klacht van de speler is afgehandeld.
10. Op 27 september en 2 november 2023 heeft Optdeck meer informatie naar de Kansspelautoriteit gestuurd. In deze brieven heeft Optdeck laten weten dat het om meer spelers ging dan zij eerder had gemeld.
11. Op 10 november 2023 heeft de Kansspelautoriteit opnieuw informatie gevorderd van Optdeck over het gebruikte registratieproces, de reden voor de wijziging in werkwijze en de reden om daar weer mee te stoppen, en de huidige werkwijze.
12. Op 23 november 2023 heeft Optdeck gereageerd op de vordering van 10 november 2023. Daarin heeft zij, kort samengevat, laten weten dat het WK Voetbal 2022 (hierna: het WK 2022) zorgde voor een toename in het aantal spelers en foutmeldingen bij raadpleging van Cruks. Om die piek te kunnen verwerken heeft zij in de bewuste periode spelers met een Burgerservicenummer (hierna: BSN) die bij registratie een foutmelding kregen van Cruks, laten inschrijven zonder hun BSN te gebruiken bij het bevragen van Cruks. Met deze werkwijze is Optdeck gestopt toen er signalen kwamen dat spelers die geregistreerd waren in Cruks op deze manier toch ingeschreven konden worden.
13. Op 18 december 2023 heeft de Kansspelautoriteit Optdeck laten weten dat zij een rapport van bevindingen op zou gaan stellen.
14. Op 20 maart 2024 heeft de Kansspelautoriteit opnieuw informatie gevorderd van Optdeck.



15. Op 3 april 2024 heeft Optdeck gereageerd op de vordering van 20 maart 2024. Daarbij heeft ze gegevens geüpload van 15 spelers die in de periode van 22 november 2022 tot en met 30 januari 2023 zijn ingeschreven en meermaals aangemeld, terwijl zij op dat moment in Cruks waren geregistreerd.

2.2 De betrokkenen

16. Optdeck Service Limited is gevestigd aan de Tigne Point, Level 6, The Centre, Sliema, Malta. Zij is houder van een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand, als bedoeld in artikel 31a van de Wok. Bij besluit van 7 juni 2022 heeft de raad van bestuur aan Optdeck deze vergunning verleend voor de periode van 8 juni 2022 tot en met 7 juni 2027.¹ Optdeck biedt kansspelen aan via Unibet.

3 Rapport

17. De toezichthouders hebben op grond van de resultaten van het onder paragraaf 2.1 genoemde onderzoek op 25 juni 2024 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Optdeck in de periode van periode van 22 november 2022 tot en met 30 januari 2023 artikel 31k, tweede lid, van de Wok en artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa, heeft overtreden.
18. Optdeck heeft gedurende deze periode spelers ingeschreven en toegelaten tot de speelomgeving van Unibet, terwijl de procedure om vast te stellen of deze spelers op dat moment waren geregistreerd in Cruks, niet sluitend en ondeugdelijk was. Dit heeft zich bij 3.020 afzonderlijke spelers voorgedaan, waarbij in 15 gevallen is vastgesteld dat de speler daadwerkelijk was geregistreerd in Cruks.²
19. Het rapport is met de bijbehorende stukken verzonden naar het adres en het e-mailadres van Optdeck.

4 Zienswijze

4.1 Procedure

¹ Onder kenmerk 1730/01.267.175.

² Zie blz. 10 respectievelijk blz. 8 van het onderzoeksrapport van 25 juni 2024, met kenmerk 01.307.561.



20. Optdeck is per brief van 28 juni 2024 uitgenodigd voor een hoorzitting op 16 juli 2024. Op verzoek van Optdeck is de hoorzitting verschoven naar 12 september 2024.
21. Per email van 30 augustus 2024 heeft Optdeck een schriftelijke zienswijze op het onderzoeksrapport ingediend.
22. Op 12 september 2024 heeft Optdeck haar zienswijze mondeling toegelicht tijdens een hoorzitting als bedoeld in artikelen 4:8 en 5:50 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 16 september 2024 aan Optdeck is gestuurd.
23. Optdeck heeft op 26 september 2024 gereageerd op het verslag.

4.2 Inhoud zienswijze

24. De raad van bestuur constateert dat Optdeck in haar zienswijze de feiten niet heeft betwist.
25. In haar zienswijze heeft Optdeck toegelicht dat op twee verschillende manieren bij inschrijving van een speler kan worden gecontroleerd of deze speler in Cruks is ingeschreven. Dat kan via een set gegevens met BSN of via een set gegevens zonder BSN. Beide manieren vergen een eigen Application Programming Interface (hierna: API), waarmee Cruks door een aanbieder zoals Optdeck kan worden bevraagd. Volgens Optdeck werd zij in de bewuste periode geconfronteerd met een toenemend aantal foutmeldingen bij raadpleging van Cruks. Deze foutmeldingen deden zich voor wanneer Optdeck controleerde aan de hand van een set gegevens met BSN, via de daartoe bestemde API "ConsultBSNRequest". Optdeck is vanwege de foutmeldingen overgegaan tot controle aan de hand van gegevens zonder BSN, ook bij spelers die wel over een BSN beschikten, via een – niet langer in gebruik zijnde – API "ConsultDocumentRequest". Door spelers te controleren aan de hand van deze laatste API nam het aantal foutmeldingen af.
26. Samengevat stelt Optdeck primair dat zij geen overtreding heeft begaan. De Wok verplicht niet tot controle van Cruks aan de hand van een BSN. Optdeck heeft bovendien steeds gecontroleerd of een speler was geregistreerd in Cruks. Alleen als zij geen 'hit' uit het register ontving, is zij overgegaan tot inschrijving. Daarmee heeft Optdeck naar beste weten en kunnen vastgesteld dat een speler niet was geregistreerd en daarmee heeft zij voldaan aan haar wettelijke verplichtingen als bedoeld in artikel 31k, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wok en artikel 4.12, eerste en tweede lid van het Bkoa.



27. Subsidiair stelt Optdeck dat de overtreding haar niet kan worden verweten. Dat de invoer zonder BSN ertoe kon leiden dat de informatie uit Cruks niet betrouwbaar was, was Optdeck niet bekend en betekent in feite dat Cruks niet correct functioneert. Optdeck heeft bovendien direct maatregelen getroffen toen bleek dat zij mogelijk spelers had ingeschreven terwijl zij geregistreerd waren in Cruks. Gezien hetgeen bepaald in artikel 5:41 van de Awb en in lijn met jurisprudentie zou de raad van bestuur moeten afzien van het opleggen van een boete aan Optdeck.
28. Tot slot stelt Optdeck dat het opleggen van een boete in strijd zou zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het legaliteitsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. In dat verband voert Optdeck aan dat de uitleg die de Kansspelautoriteit geeft aan artikel 31k, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wok en artikel 4.12, eerste en tweede lid van het Bkoa, niet juist is. Verder voert Optdeck aan dat de Kansspelautoriteit beide inschrijvingsprocedures akkoord heeft bevonden toen de vergunning werd verleend en dat zij erop mocht vertrouwen dat de informatie uit Cruks juist is. Een boete is bovendien niet evenredig, gezien het feit dat Cruks niet juist functioneert. Optdeck zou hard worden getroffen door een eventuele boete, aldus Optdeck.

5 Juridische beoordeling

5.1 De wettelijke bepalingen

29. In artikel 31k, eerste lid van de Wok is vastgelegd dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand een persoon die niet bij hem als speler is ingeschreven en aangemeld, geen kansspelen op afstand aanbiedt.
- In het tweede lid, aanhef en onder b, van voornoemd artikel is vastgelegd dat de vergunninghouder een persoon niet inschrijft als speler, dan nadat de identiteit van die persoon is vastgesteld en is vastgesteld dat die persoon niet is opgenomen in Cruks.
- In het vierde lid van voornoemd artikel is vastgelegd dat de vergunninghouder bij de uitvoering van de voorgaande leden gebruik kan maken van het BSN.
- In het vijfde lid van voornoemd artikel is vastgelegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de inschrijving en aanmelding als speler.
30. Het Bkoa is de algemene maatregel van bestuur waarnaar verwezen wordt in artikel 31k, vijfde lid, van de Wok.
- In artikel 4.12, eerste lid, van het Bkoa is vastgelegd dat de vergunninghouder



een persoon slechts inschrijft na raadpleging van Cruks.

In het tweede lid van dit artikel, is vastgelegd dat raadpleging van het register geschiedt aan de hand van de naam, de voornamen, de geboortedatum en de geboorteplaats van de betrokken persoon, alsmede, voor zover die persoon daarover beschikt, diens burgerservicenummer, zoals die zijn opgenomen op het identiteitsdocument van die persoon.

5.2 Beoordeling van de zienswijze

5.2.1 Controle aan de hand van BSN is verplicht

Wettelijk kader is helder

31. In artikel 31k, vierde lid, van de Wok is bepaald dat de vergunninghouder bij de inschrijving of aanmelding van een speler gebruik kan maken van het BSN. Door het gebruik van het woord "kan", in combinatie met de parlementaire geschiedenis bij deze bepaling, meent Optdeck dat het voor een vergunninghouder optioneel is om te controleren aan de hand van het BSN.
32. Met deze lezing gaat Optdeck in zijn geheel voorbij aan artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa. In deze bepaling is immers vastgelegd dat wanneer een persoon beschikt over een BSN, raadpleging van Cruks geschiedt aan de hand van – onder meer – het BSN. Daarbij is geen sprake van strijd tussen artikel 31k, vierde lid, van de Wok enerzijds en artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa anderzijds. Laatstgenoemde is simpelweg een uitwerking van eerstgenoemde.³
33. In dit verband wordt verder gewezen op de totstandkomingsgeschiedenis van de Wok en in het bijzonder artikel 31k van de Wok:

*"Om een effectief en efficiënt centraal register in te richten, is het noodzakelijk dat de gegevenskwaliteit van het register voldoende is. Opname in het register en toetsing hiertegen vindt daarom plaats op basis van het Burgerservicenummer (BSN). [...] Hoge gegevenskwaliteit is essentieel voor de effectiviteit van het register. Het gebruik van het BSN is hiervoor een belangrijk middel. Voorkomen moet worden dat spelers die zijn ingeschreven in het centraal register aan de meer risicovolle kansspelen kunnen deelnemen en niet-ingeschreven personen ten onrechte van deelname worden uitgesloten. Op dit moment is geen ander minder vergaand middel beschikbaar om een voldoende hoge gegevenskwaliteit en voldoende betrouwbaarheid van gegevens te bewerkstelligen. Weliswaar kan een slechts tot één uniek persoon te herleiden identiteit worden vastgesteld door verschillende persoonsgegevens met elkaar te combineren, maar hierbij is de kans op fouten groter."*⁴

³ Zie TK 2013-2014, 33 996, nr. 3, blz. 106.

⁴ TK, 2013-2014, 33 996, nr. 3, blz. 53 en blz. 108.



“Aangezien de vergunninghouder personen die zijn opgenomen in het centraal register uitsluiting kansspelen (artikel 33h) niet als speler mag inschrijven en dat register in het belang van de gegevenskwaliteit door hem wordt geraadpleegd aan de hand van het burgerservicenummer van de betrokkene, wordt bij de inschrijving ook dat burgerservicenummer verlangd. Indien de betrokkene daar niet over beschikt, kan het register aan de hand van andere persoonsgegevens worden geraadpleegd.”⁵

34. Het is aldus volstrekt helder dat de Wok en het Bkoa voorschrijven dat wanneer een persoon beschikt over een BSN, raadpleging in Cruks te allen tijde moet geschieden aan de hand van dat BSN.
35. Dat in artikel 31k, vierde lid, van de Wok het woord “kan” wordt gebruikt, is overigens logisch. De wetgever was immers verplicht een grondslag te creëren voor het gebruik van het BSN.⁶ Daarnaast beschikt niet iedereen binnen Nederland over een BSN. Voor personen zonder BSN is daarom de mogelijkheid gecreëerd om Cruks te raadplegen zonder BSN.

Communicatie eveneens helder

36. Ook anderszins kon en kan geen misverstand bestaan over de verplichting om, wanneer een persoon beschikt over een BSN, Cruks te allen tijde te raadplegen aan de hand van dat BSN.
37. De raad van bestuur wijst in dat verband op de e-mail van 16 november 2021. In dit bericht staat het volgende:

“U bent verplicht om naar het BSN van de spelers te vragen. Dit geldt zowel bij spelers met een Nederlands identiteitsbewijs als met een buitenlands identiteitsbewijs of vreemdelingendocument. Bijna iedereen die langdurig in Nederland verblijft, heeft namelijk een BSN. Als een speler beschikt over een BSN, moet uw eerste raadpleging van Cruks op basis daarvan plaatsvinden.

Blijkt bij uw navraag dat een speler écht niet over een BSN beschikt? Bijvoorbeeld omdat het om een buitenlandse toerist gaat? Alleen dan vindt uw raadpleging van Cruks plaats zonder BSN controle.

Controleer vandaag nog of uw organisatie werkt zoals hierboven beschreven. Is dit niet het geval? Dan zult u meteen maatregelen moeten nemen. Zoals aanpassingen in uw aanmeldproces en/of de instructies aan uw personeel en/of uw software.

⁵ TK, 2013-2014, 33 996, nr. 3, blz. 107.

⁶ Zie TK 2013-2014, 33 996, nr. 3, blz. 74.



De Ksa vertrouwt op uw medewerking in deze, maar kan als u geen gehoor geeft aan deze oproep uiteindelijk handhavend optreden.”⁷

38. Ook deze tekst laat aan duidelijkheid niets te wensen over: bij spelers met een BSN moet gecontroleerd worden aan de hand van het BSN. Dit bericht is aan verschillende partijen gestuurd, waaronder Optdeck en Optdeck betwist ook niet dat zij het bericht heeft ontvangen. Dat Optdeck eerst op 8 juni 2022 een KOA-vergunning heeft gekregen, maakt niet dat zij geen kennis zou hebben kunnen of hoeven nemen van dit bericht nu aan de daarin genoemde verplichting niets is veranderd na het verzenden van dit bericht en Optdeck als vergunninghouder bovendien aan deze verplichting gebonden is.
39. De raad van bestuur wijst tot slot op de informatie die op de website van de Kansspelautoriteit staat.⁸ Ook daar is duidelijk vermeld dat alleen als een speler niet beschikt over een BSN, zijn of haar gegevens gecontroleerd kunnen worden zonder BSN.

5.2.2 Controleren zonder BSN is een overtreding

Overtreding staat vast

40. Optdeck stelt dat zij geen overtreding heeft begaan, omdat zij steeds heeft gecontroleerd of een speler was geregistreerd in Cruks. Bij spelers die beschikken over een BSN, controleerde zij eerst aan de hand van het BSN en daarna, als aanvullende controle, zonder BSN. Pas als er geen ‘hit’ kwam uit Cruks, schreef zij de speler in, aldus Optdeck.
41. Met het voorgaande doet Optdeck geen recht aan hetgeen bepaald in artikel 31k, vierde lid, van de Wok en artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa. Zoals hiervoor omschreven, vergen die bepalingen dat aanbieders bij spelers met een BSN altijd een controle aan de hand van het BSN uitvoeren. Controleren zonder BSN is daarbij geen optie, zo volgt duidelijk uit zowel artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa, als uit alle aanvullende communicatie die hierover heeft plaatsgevonden.
42. In paragraaf 5.2.1 is uitvoerig omschreven dat controle aan de hand van het BSN bij spelers met een BSN verplicht is. Nu de door Optdeck gehanteerde procedure daar niet aan voldeed, mocht en kon Optdeck reeds daarom niet menen dat haar procedure sluitend was.

Geen ‘hit’ is niet relevant

⁷ Kenmerk 01.310.369.

⁸ Zie <https://kansspelautoriteit.nl/voor-zakelijke-aanbieders/uitsluitregister/speler-checken-cruks/>.



43. Dat Optdeck geen 'hit' kreeg uit Cruks, ongeacht of zij direct of aanvullend controleerde zonder BSN, maakt het voorgaande niet anders. De enige oorzaak voor het achterwege blijven van een 'hit' bij de getroffen groep spelers is immers de onjuiste procedure die is uitgevoerd door Optdeck. Elke aanbieder heeft de verplichting en verantwoordelijkheid om Cruks op een juiste wijze te raadplegen. Optdeck heeft hier niet aan voldaan en daardoor is geen hit uit Cruks verkregen. Deze melding kreeg zij overigens ook in meerdere gevallen waarin de desbetreffende speler wel degelijk ingeschreven was in Cruks.

Advies Netcompany

44. De alternatieve procedure van Optdeck druist verder in tegen het advies van Netcompany. Immers, vanuit Netcompany werd geadviseerd, naar Optdeck stelt, de controles met BSN opnieuw uit te voeren.⁹ Nu Optdeck willens en wetens dit advies naast zich heeft neergelegd, kon en mocht zij ook op basis van die handelwijze er niet op vertrouwen dat haar alternatieve procedure sluitend was.
45. Over deze alternatieve procedure heeft Optdeck overigens ook nimmer overleg gevoerd met de Ksa. De Ksa is pas na de melding van de speler op 28 juni 2023 op de hoogte geraakt van de werkwijze van Optdeck tijdens het WK 2022. Optdeck zelf heeft eerst op 30 augustus 2023 een melding gedaan.

5.2.3 Overtreding kan Optdeck worden tegengeworpen

Functioneren Cruks staat niet ter discussie

46. Optdeck heeft meermaals gewezen op een – naar gesteld – groot aantal foutmeldingen. Deze foutmeldingen duiden erop dat Cruks niet naar behoren functioneert. Dat volgt ook uit het advies van Netcompany waarin werd gesignaleerd dat er storingen bij Beheersvoorziening BSN dan wel de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens aan de foutmeldingen ten grondslag lagen. Uitsluitend vanwege die foutmeldingen is Optdeck gekomen tot haar alternatieve werkwijze, aldus Optdeck.
47. Of Cruks al dan niet naar behoren functioneert, is niet van belang bij het beantwoorden van de vraag of in dit geval sprake is van een overtreding. Zoals hiervoor reeds uiteengezet, is iedere aanbieder van online kansspelen verplicht om controles in Cruks uit te voeren aan de hand van het BSN bij spelers met een BSN. De norm in artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa is dus glashelder en daarin is geen ruimte gelaten om factoren zoals het algemene functioneren van Cruks mee te wegen.
48. Optdeck heeft overigens niet inzichtelijk gemaakt om hoeveel foutmeldingen het concreet ging in relatie tot het totaal aantal inschrijvingen over een specifieke

⁹ Zie de brief van Optdeck van 4 september 2023, met kenmerk 01.296.766.



periode of waar deze foutmeldingen door veroorzaakt werden. Zij heeft slechts in algemene termen gesteld dat Cruks niet naar behoren functioneert. Indien Optdeck van mening was dat zich een storing in Cruks voordeed, dan had zij zich kunnen en moeten melden bij de Kansspelautoriteit. Dat heeft zij ten tijde van belang nagelaten. Daarnaast heeft Optdeck zich ten tijde van belang of naderhand niet gemeld bij de Kansspelautoriteit met de door haar gehanteerde, afwijkende procedure. Ook om die reden meent de raad van bestuur dat de stellingen van Optdeck op dit punt niet slagen.

49. Optdeck verwijst tot slot in haar schriftelijke zienswijze naar artikel 11, zesde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk). Deze bepaling ziet op aanbieders van landgebonden kansspelen. Voor aanbieders van online kansspelen is een voorziening getroffen in artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa, voor zover het gaat om aanmeldingen van (reeds bij de aanbieder ingeschreven) spelers. Van een situatie als bedoeld in artikel 4.18, derde lid, van het Bkoa, is bovendien geen sprake nu zich ten tijde van belang geen technische storingen hebben voorgedaan.
50. Kansspelen op afstand hebben bijzondere risico's.¹⁰ Zij zijn laagdrempelig, hebben een (zeer) hoog speeltempo en er ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich naast financiële, onder meer ook ernstige psychische, sociale en lichamelijke problemen voor doen, zoals agressie, arbeidsproblemen, relatieproblemen en criminaliteit. Het register biedt een effectieve mogelijkheid om risico- en probleemspelers te beschermen tegen kansspelverslaving. Met een inschrijving kunnen spelers voldoende afstand behouden tot zulke risicovolle kansspelen en hun daadwerkelijke speelgedrag onder controle houden. Alleen als een vergunninghouder bij iedere inschrijving en aanmelding van een speler het register op de juiste wijze raadpleegt en inschrijvingen en aanmeldingen slechts toestaat als die speler niet in het register is ingeschreven, kan voorkomen worden dat een ingeschreven speler deelneemt en kan het belang van kansspelverslavingspreventie worden gewaarborgd. Optdeck heeft dat belang ondermijnd door inschrijvingen van spelers toe te staan zonder het register op juiste wijze te raadplegen. Financiële compensatie kan daar niets aan afdoen.

5.2.4 Geen strijd met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur

51. Voor zover Optdeck meent dat het opleggen van een boete in strijd zou zijn met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, overweegt de raad van bestuur als volgt.

¹⁰ Kamerstukken II, 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT), p. 6-7, 12.



Geen strijd met legaliteits- of rechtszekerheidsbeginsel

52. Zoals hiervoor al uitvoerig beschreven, is de raad van bestuur van mening dat de wet- en regelgeving op dit punt glashelder is. Van strijd met het legaliteitsbeginsel of het rechtszekerheidsbeginsel kan daarom geen sprake zijn. Daarbij is Optdeck bovendien op verschillende manieren nogmaals geattendeerd op de wijze waarop controle in Cruks plaats moet vinden. Zie randnummers 30-37.
53. Dat Optdeck in haar vergunningaanvraag heeft beschreven dat controle aan de hand van het BSN of andere gegevens plaats kan vinden, maakt het voorgaande niet anders. Ten eerste doet een vergunningaanvraag niet af aan de eigen verantwoordelijkheid van iedere aanbieder om overeenkomstig de Wok en onderliggende regelgeving te handelen en te blijven handelen. Ten tweede is het, zoals hiervoor reeds uiteengezet onder randnummer 33 mogelijk dat spelers géén BSN-nummer hebben en uitsluitend om die reden kan afgeweken worden van de regel dat controle aan de hand van (onder meer) het BSN dient plaats te vinden. Dat een vergunninghouder zonder BSN kan controleren of een speler zonder BSN is ingeschreven in Cruks en deze procedure heeft beschreven in zijn vergunningaanvraag, is dientengevolge niet meer dan logisch.

Geen strijd met evenredigheidsbeginsel

54. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 meent Optdeck dat het opleggen van een boete niet evenredig zou zijn.¹¹
55. In de desbetreffende uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat noodzakelijkheid, geschiktheid en de evenwichtigheid van belang kunnen zijn bij de toetsing aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, waarin het evenredigheidsbeginsel is neergelegd.¹² Optdeck stelt dat het opleggen van een boete niet geschikt of noodzakelijk is omdat zij steeds naar beste kunnen heeft gehandeld. Verder zou het opleggen van een sanctie niet evenwichtig zijn vanwege het functioneren van Cruks en de nadelige gevolgen van een boete voor Optdeck.
56. De raad van bestuur stelt vast dat de toets ten aanzien van het opleggen van een bestuurlijke boete al langer op de wijze, zoals hierna in voorzien, wordt uitgevoerd en dat de door Optdeck aangehaalde uitspraak dit niet anders maakt. Ten aanzien van de geschiktheid en noodzakelijkheid merkt de raad van bestuur op dat hij op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd is tot het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 31k, tweede lid, van de Wok en artikel

¹¹ ECLI:NL:RVS:2022:285 (Harderwijk).

¹² Zie r.o. 7.8.



4.12, tweede lid, van het Bkoa. De raad van bestuur heeft vervolgens beleidsruimte bij het opleggen van een boete. Het enkele feit dat ook een andere maatregel opgelegd zou kunnen worden, maakt niet dat niet gekozen zou kunnen worden voor een boete. Gezien de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid, zoals omschreven in paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit, is het opleggen van een boete in dit geval naar het oordeel van de raad van bestuur passend en geboden.

57. Dat er voor een overtreder nadelige gevolgen aan een boete kunnen zitten, is evident en tot op zekere hoogte zelfs beoogd. De raad van bestuur wijst in dat verband op artikel 5:2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb. Dat Optdeck reputatieschade zou kunnen ondervinden, of last zou kunnen krijgen van spelers die vaker klagen, maakt niet dat de gevolgen van een boete voor haar dusdanig nadelig zouden zijn, dat daarom van een boete zou moeten worden afgezien. Optdeck heeft haar stellingen hierover ook niet onderbouwd. Er is evenmin reden om het functioneren van Cruks in deze afweging te betrekken nu Optdeck ook op dat punt blijft hangen in algemeenheden en de raad van bestuur het door Optdeck geschetste beeld niet herkent. De raad van bestuur meent dan ook dat het opleggen van een boete in dit geval evenwichtig is.

6 Overtreder

58. De Kansspelautoriteit heeft aan Optdeck een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. Optdeck biedt kansspelen op afstand aan via de website www.unibet.nl en via verschillende apps. Optdeck was in de periode van 22 november 2022 tot en met 30 januari 2023 verantwoordelijk voor het inschrijven van spelers zonder sluitend en deugdelijk te controleren of zij waren geregistreerd in Cruks. Gelet hierop concludeert de raad van bestuur dat Optdeck artikel 31k, tweede lid, van de Wok en artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa heeft overtreden.

7 Bestuurlijke boete

7.1 Algemeen

59. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen voor deze overtreding en stelt zich in deze op het standpunt dat een bestuurlijke boete recht doet aan de overtreding.



60. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Kansspelautoriteit rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
61. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
62. Op welke manier de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding worden meegewogen bij het opleggen van de boete, wordt hierna toegelicht.

7.2 Ernst van de overtreding

63. Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding door Optdeck acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang.
64. Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de raad van bestuur toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan online kansspelen. Het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving is hiervan een wezenlijk onderdeel en van groot belang. Een belangrijk onderdeel van de verslavingspreventie is het register. Het register stelt personen in staat zichzelf of anderen van deelname van de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en speelhallen, uit te (laten) sluiten. Het register stelt ingeschreven personen in staat om voldoende afstand tot het spel te behouden, hun daadwerkelijke speelgedrag onder controle te krijgen, verandering in hun speelgedrag bewerkstelligen en ruimte voor eventuele verslavingsbehandeling te scheppen. Met de uitsluiting van deelname aan risicovolle kansspelen kan onder meer het risico op een snelle terugval voorkomen worden.
65. Het register is effectief wanneer vergunninghouders de toepassing, registratie en naleving van uitsluitingen van risicovolle kansspelen op de juiste wijze uitvoeren. Van vergunninghouders wordt en mag worden verwacht dat zij zich aan de



voorschriften en voorwaarden houden. Het negeren daarvan ondermijnt het belang bij het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving. Immers, wanneer een vergunninghouder de inschrijvingen van spelers toestaat terwijl hij het register niet op de juiste wijze raadpleegt, krijgen spelers niet de bescherming van het register teneinde voldoende afstand tot het spel te behouden, verandering in hun speelgedrag te bewerkstelligen en ruimte voor eventuele verslavingszorg te nemen, met alle mogelijke gevolgen van dien. In dit verband wijst de Kansspelautoriteit op de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 mei 2024.¹³

66. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen werden aangeboden, namelijk online sportwedenschappen en online casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short odd-kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij short odd-kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra rol van betekenis.
67. De raad van bestuur verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin overwogen wordt: *'Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).'*
68. Door spelers zich te laten inschrijven zonder dat Optdeck het register op een deugdelijke wijze heeft geraadpleegd, kunnen deze spelers worden blootgesteld aan kansspelen op afstand met een hoog tot zeer hoog risico, zonder de bescherming die de inschrijving in het register biedt, met alle mogelijke gevolgen voor de speler van dien.
69. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Spelers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Vergunninghouders moeten daarom waarborgen dat hun aanbod van online kansspelen verantwoordelijk, betrouwbaar en controleerbaar is.

¹³ Uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 mei 2024, met zaaknr. SGR 23/3719 en SGR 23/3722, r.o. 6.7.



Een overtreding door een vergunninghouder van artikel 31k, tweede lid, van de Wok en artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa kan afbreuk doen aan het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van vergunde kansspelen.

70. Gelet op het bovenstaande, kwalificeert de raad van bestuur het op een verkeerde manier raadplegen van het register bij iedere inschrijving van een speler en het toestaan van de inschrijvingen van spelers terwijl niet correct is vastgesteld dat die spelers niet zijn ingeschreven in het register, als ernstig.

7.3 Verwijtbaarheid

71. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat die de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Optdeck had met het toestaan van de inschrijvingen van spelers op de website zonder dat zij het register deugdelijk had geraadpleegd, er redelijkerwijs van op de hoogte kunnen en moeten zijn dat daarmee artikel 31k, tweede lid, van de Wok en artikel 4.12, tweede lid, van het Bkoa werd overtreden.
72. Overigens hecht de raad van bestuur eraan daarbij het volgende op te merken. Optdeck heeft de inschrijvingen van spelers zonder deugdelijke raadpleging van het register gedurende een langere periode, waarin bovendien meer werd gegokt dan gebruikelijk vanwege het WK 2022, weloverwogen toegestaan. Financieel gewin werd dus belangrijker gevonden dan bescherming van de speler. De raad van bestuur vindt deze afweging onbegrijpelijk. Optdeck had evident doorslaggevend gewicht moeten geven aan het naleven van de wet en het daarbij zwaarwegende belang van de bescherming van de speler. Zij kan er niet zomaar voor kiezen om wettelijke bepalingen naast zich neer te leggen wanneer haar dat beter uitkomt.
73. De raad van bestuur wijst in dit verband verder op de randnummers 46 tot en met 50 van dit besluit.

7.4 Boetevaststelling

74. Gelet op het voorgaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Optdeck.
75. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding zoals die hiervoor zijn toegelicht. Hij verwijst daarbij naar paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit. Gelet daarop legt hij een basisbedrag op van € 350.000,-.



76. De raad van bestuur ziet in dit geval aanleiding om op basis van andere omstandigheden het basisbedrag te verhogen met € 50.000,-. Reden daarvoor is dat de werkwijze van Optdeck gedurende langere tijd onderdeel van haar bedrijfsvoering is geweest en zij haar werkwijze pas heeft gestaakt nadat zij signalen van spelers ontving.
77. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de boete vast op een totaalbedrag van € 400.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Optdeck Service Limited artikel 31k, tweede lid, van de Wet op de kansspelen en artikel 4.12, tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand tussen 22 november 2022 en 30 januari 2023 heeft overtreden door niet bij iedere inschrijving van een speler met een BSN het register te raadplegen aan de hand van dat BSN en daardoor aanmeldingen van spelers toe te staan terwijl niet correct was vastgesteld dat die spelers niet waren ingeschreven in het register;
- b. legt aan Optdeck Service Limited een boete op van € 400.000,-.

's-Gravenhage, 3 december 2024

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen
voorzitter

VERZONDEN OP 5 december 2024

Bezwaar



Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling, Postbus 298, 2501 CG Den Haag. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in PDF-formaat te e-mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

Let wel: het instellen van bezwaar/beroep schort de werking van dit besluit niet op.

Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift/beroepschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen

Betaling boete

Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van Kansspelautoriteit, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.