

OPENBAAR

Besluit van de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35 van de Wet op de kansspelen.

Kenmerk: 01.017.612

Besluit

Samenvatting

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat de Nationale Postcode Loterij N.V. wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op minderjarigen. Er is namelijk geadverteerd voor kansspelen van de Nationale Postcode Loterij N.V. op in ieder geval de websites: Scholieren.com, Fashionista.nl, Girlscene.nl, DonaldDuck.nl, Spel.nl, Spele.nl, Spelletjes.nl en Kleurplaten.nl. Met het adverteren op deze websites staat naar het oordeel van de raad van bestuur vast dat de Nationale Postcode Loterij N.V. zich met haar wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op minderjarigen. Daarmee heeft de Nationale Postcode Loterij N.V. in strijd gehandeld met artikel 4a, vijfde lid van de Wet op de Kansspelen jo. artikel 2, derde lid van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De raad van bestuur legt de Nationale Postcode Loterij N.V. een last onder dwangsom op om de online wervings- en reclameactiviteiten die zich richten op minderjarigen te beëindigen en beëindigd te houden.

Handhaving van de Wet op de kansspelen

1. Artikel 35 van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) bepaalt dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) een last onder bestuursdwang kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok, met uitzondering van titel VA., paragraaf 2 van de Wok.

2. Artikel 5:32, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen.

Juridisch kader

3. Artikel 4a, van de Wok luidt:

1.

2. *De houders van vergunningen op grond van deze wet geven op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming.*

[...]

5. *Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid.*

6. *De in het vijfde lid bedoelde regels kunnen onder meer betrekking hebben op:*

- a. [...];

- b. *de doelgroepen waarop zodanige activiteiten zijn gericht;*

- c. *de hoeveelheid, de tijdsduur en het tijdstip, en*

- d. *de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclame-uitingen worden gedaan.*

4. Artikel 2, derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Besluit) luidt:

Vergunninghouders richten hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Onder kwetsbare groepen van personen wordt in ieder geval verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen.

Bevindingen

5. Een toezichthoudend medewerker van de Kansspelautoriteit heeft in het kader van het toezicht op reclame door houders van een kansspelvergunning een controle

uitgevoerd van online wervings- en reclameactiviteiten van de Nationale Postcode Loterij N.V. De bij deze controle uitgevoerde toezichtshandelingen zijn vastgelegd in twee verslagen van ambtshandelingen.¹ Kort gezegd bestond dit toezichtonderzoek uit het controleren van online reclame-uitingen in de periode juni 2016 tot en met 24 augustus 2017. Daarbij is uit alle online reclame-uitingen die zijn vastgelegd op de 300 meest bezochte Nederlandse websites een selectie gemaakt van reclame-uitingen door vergunninghouders, die zijn getoond op websites die zich richten op minderjarigen. Uit deze controle is gebleken dat de Nationale Postcode Loterij N.V. in de genoemde periode reclame heeft geplaatst (of heeft doen plaatsen) op de hierna in randnummer 7 nader aangeduide websites door middel van rechtstreekse inkoop dan wel via 'programmatic buying'.²

6. De online reclame-uitingen zijn vastgelegd door een onderzoeksbureau dat is gespecialiseerd in het wereldwijd vastleggen van reclame-uitingen en reclamebestedingen in verschillende media en binnen verschillende sectoren. Daarbij wordt onder andere vastgelegd wie de afzender is van een advertentie, op welke wijze deze is aangekocht en wat de verschijningsvorm was. De specifieke reclame-uitingen zijn ook door deze partij vastgelegd.
7. De Kansspelautoriteit heeft onder meer vastgesteld dat de Nationale Postcode Loterij N.V. in de periode juni 2016 tot en met 24 augustus 2017³:
 - Op de website www.Scholieren.com zelf rechtstreeks 1 reclame-uiting heeft geplaatst;
 - Op de website www.Kleurplaten.nl zelf rechtstreeks 7 reclame-uitingen heeft geplaatst;
 - Op de website www.Spel.nl zelf rechtstreeks 1 reclame-uiting heeft geplaatst;
 - Op de website www.Spelletjes.nl zelf rechtstreeks 5 reclame-uiting heeft geplaatst;
 - Op de website www.Fashionista.nl middels direct buying 34 reclame-uitingen heeft laten plaatsen;
 - Op de website www.Girlscene.nl middels direct buying 39 reclame-uitingen heeft laten plaatsen;

¹ VVA Algemeen 28 augustus 2017

² Het geautomatiseerd inkopen van advertentieruimte voor onlinereclame.

³ Zie § 3 VVA

- Op de website www.Scholieren.com middels direct buying 14 reclame-uitingen heeft laten plaatsen;
 - Op de website www.Kleurplaten.nl middels direct buying 138 reclame-uitingen heeft laten plaatsen;
 - Op de website www.Spel.nl middels direct buying 14 reclame-uitingen heeft laten plaatsen;
 - Op de website www.Spelletjes.nl middels direct buying 99 reclame-uitingen heeft laten plaatsen;
 - Op de website www.Spel.nl zelf rechtstreeks dan wel middels direct buying 62 reclame-uitingen heeft geplaatst;
 - Op de website www.Spelletjes.nl zelf rechtstreeks dan wel middels direct buying 22 reclame-uitingen heeft geplaatst;
 - Op de website www.Kleurplaten.nl zelf rechtstreeks dan wel middels direct buying 1 reclame-uiting heeft laten plaatsen.
8. Op basis van deze bevindingen concludeert de raad van bestuur vast dat de Nationale Postcode Loterij N.V. zich met deze wervings- en reclameactiviteiten heeft gericht op minderjarigen.

Overtreding van de Wet op de kansspelen

9. Op grond van de voorgaande bevindingen stelt de raad van bestuur vast dat de Nationale Postcode Loterij N.V. in strijd heeft gehandeld met artikel 4a, vijfde lid van de Wok jo. artikel 2, derde lid van het Besluit.

Zienswijze

10. De Nationale Postcode Loterij N.V. is op 28 augustus 2017 op de hoogte gesteld van het voornemen tot handhavend optreden. Op 31 augustus 2017 hebben de gezamenlijke Goede Doelen Loterijen (GDL)⁴, mede namens de Nationale Postcode Loterij N.V., van de haar geboden gelegenheid gebruik gemaakt om mondeling een zienswijze te geven op dit voornemen. Daarbij zijn enkele processuele afspraken gemaakt die dezelfde dag per e-mail zijn bevestigd. Daarna

⁴ Dit zijn de Nationale Postcode Loterij, de Vriendenloterij en de BankGiro Loterij.

is de Nationale Postcode Loterij N.V. in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze schriftelijk in te brengen, wat zij bij mail van 7 september 2017 heeft gedaan.

11. Door de Nationale Postcode Loterij N.V. is – kort gezegd – het volgende naar voren gebracht. De Nationale Postcode Loterij N.V. heeft met haar mediabureau afspraken gemaakt op welk type websites de Nationale Postcode Loterij N.V. niet wenst te adverteren. In aanvulling daarop wordt in opdracht van de Nationale Postcode Loterij N.V. aan de hand van maandelijkse rapportages beoordeeld of er advertenties zijn geplaatst op websites waarop de Nationale Postcode Loterij N.V. niet wenst te adverteren. Als dat het geval blijkt te zijn dan wordt de bewuste website op een blacklist geplaatst, als gevolg waarvan daarna op die bewuste websites geen advertenties van de Nationale Postcode Loterij N.V. getoond kunnen worden.
12. De Nationale Postcode Loterij N.V. geeft aan dat de acht websites - waarvan de Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat daarop door de Nationale Postcode Loterij N.V. advertenties zijn geplaatst – al voor ontvangst van het voornemen tot handhaving op de blacklist stonden. De Nationale Postcode Loterij N.V. concludeert dat een blacklist een reactief instrument is en niet proactief werkt. De Nationale Postcode Loterij N.V. plaatst kanttekeningen bij de kwalificatie of een bepaalde website zich richt op 'jongeren' maar ziet er vanaf in discussie te gaan of de acht door de Kansspelautoriteit genoemde websites terecht zijn aangemerkt als gericht op jongeren.
13. De Nationale Postcode Loterij N.V. beschrijft vervolgens de nieuwe werkwijze waarbij de Nationale Postcode Loterij N.V. een whitelist hanteert waarop de websites staan die vooraf door de Nationale Postcode Loterij N.V. zijn gecontroleerd en goedgekeurd. Dat geldt zowel voor rechtstreekse aankoop als voor Real Time Bidding. De Nationale Postcode Loterij N.V. acht het opleggen van een last onder dwangsom niet nodig nu volgens de Nationale Postcode Loterij N.V. aan de overtreding een einde is gemaakt. De Nationale Postcode Loterij N.V. geeft aan bezwaar te hebben tegen openbaarmaking omdat volgens haar gebleken is dat niet alleen de Nationale Postcode Loterij N.V. geadverteerd heeft op websites die zijn gericht op minderjarigen. De Nationale Postcode Loterij N.V. heeft een groot (bedrijfs- en reputatie) belang dat zwaarder dient te wegen dan de publicatie van een dergelijk besluit dat alleen tegen de Nationale Postcode Loterij N.V. is gericht.

Beoordeling van de zienswijze

14. De door de Nationale Postcode Loterij N.V. beschreven werkwijze - waarbij sprake is van een maandelijkse controle en eventuele plaatsing van de blacklist - blijkt pas in het eerste kwartaal van 2017 te hebben geleid tot het op de blacklist zetten van de door de Kansspelautoriteit onderzochte websites.⁵ De Kansspelautoriteit heeft vastgesteld dat ruim voor die periode op de verschillende websites voor de Nationale Postcode Loterij N.V. is geadverteerd. De websites zijn dus pas na meerdere advertentieplaatsingen op de blacklist terecht gekomen. De Kansspelautoriteit constateert met de Nationale Postcode Loterij N.V. dat overtreding van artikel 4a Wok jo. artikel 2, derde lid van het Besluit heeft plaatsgevonden en dat een blacklist geen betrouwbaar middel is om iedere reclameactiviteit gericht op minderjarigen te voorkomen.
15. De Nationale Postcode Loterij N.V. heeft in haar zienswijze aangegeven dat inmiddels wordt gewerkt met een whitelist. De raad van bestuur is van oordeel dat een whitelist op zichzelf een geschikte methode kan zijn om de overtreding waarop deze last onder dwangsom ziet te voorkomen. Of een whitelist overtredingen in de praktijk ook voorkomt, is mede afhankelijk van de criteria die worden gehanteerd om een website al dan niet op de whitelist te plaatsen en de naleving van die whitelist door derden, zoals het door BGL ingeschakelde mediabureau.
16. Ten aanzien van de vraag wanneer een website gericht is op 'jongeren' merkt de raad van bestuur allereerst op dat de norm van artikel 2 van het Besluit zich in het bijzonder richt op de bescherming van minderjarigen. Voor de beoordeling of een bepaalde website zich richt op minderjarigen kunnen de volgende factoren richtinggevend zijn: de leeftijdsopbouw van de bezoekers, de kwalificatie die de websitehouder zelf geeft aan de doelgroep van zijn website, het oordeel van externe marketingpartijen, maar ook het product dat of dienst die op website wordt aangeboden. De raad van bestuur is van oordeel dat van een professionele partij als de Nationale Postcode Loterij N.V., die beschikt over specifieke marketingkennis en kennis over het bepalen van een doelgroepen, mag worden verwacht in staat te zijn om te bepalen welke (type) websites zich richt(en) op minderjarigen.

⁵ Zo blijkt bijvoorbeeld op www.donaldduck.nl van 6 april tot 19 april 2017 te zijn geadverteerd maar die site is op 19 april 2017 op de blacklist te zijn gezet; op www.girlscene.nl blijkt in de periode 19 februari 2017 t/m 17 mei 2017 te zijn geadverteerd maar is die site aan de blacklist toegevoegd op 17 augustus 2017.

17. Naar aanleiding van enkele vragen die de Nationale Postcode Loterij N.V. heeft gesteld over de verslagen van ambtshandelingen merkt de raad van bestuur op dat de ontbrekende context url's valt te verklaren uit het feit dat per regel in het Excel bestand slechts ruimte is voor het weergeven van één creative.⁶ Wanneer er meerdere creatives per website zijn vastgelegd, wordt de context url en de wijze van aankoop alleen bij de eerste creative vermeld; op de andere regels wordt dan alleen de creative weergegeven. Ten aanzien van de 'onjuist' weergegeven creatives lijkt het inderdaad om een fout bij het vastleggen van die creatives te gaan. Aangezien het hier een beperkt aantal – volgens de Nationale Postcode Loterij N.V. 4,4% van de gevallen – fouten betreft, laat de raad van bestuur dit verder buiten beschouwing.

Overwegingen tot oplegging last

18. Het aanbieden van kansspelen in Nederland is door middel van een vergunningstelsel gereguleerd en slechts op grond van en in overeenstemming met een verleende vergunning toegestaan. Doelstelling van die regulering is het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van mogelijke fraude en criminaliteit. De raad van bestuur houdt toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen en handhaaft de wet- en regelgeving ten aanzien waarvan zij een toezichtstaak heeft.
19. Houders van vergunningen op grond van de Wok dienen op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm te geven aan wervings- en reclameactiviteiten aldus artikel 4a, tweede lid, van de Wok. Daarenboven verplicht artikel 2, derde lid, van het Besluit houders van een kansspelvergunning ertoe om hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet te richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen waaronder in ieder geval minderjarigen wordt verstaan.
20. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Ook indien er geen geponde vrees bestaat

⁶ Context url: de vindplaats van de eerder vastgelegde advertentie; creative: de reclame-uiting (een afbeelding of een filmpje).

dat de overtreding opnieuw zal plaatsvinden, is dat op zichzelf geen omstandigheid op grond waarvan een bestuursorgaan van het opleggen van de last behoort af te zien.⁷ Het handhavend optreden van de raad van bestuur ten aanzien van reclame is gericht op het (doen) staken van de overtreding en/of het voorkomen van verdere overtreding en/of een herhaling van de overtreding. In het bijzonder geldt dat wanneer de overtreden norm strekt tot bescherming van de belangen van kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen.

21. De norm is reeds sinds 1 juli 2013 van kracht. De raad van bestuur acht de norm voldoende helder om nageleefd te worden. Ten aanzien van de verplichting dat reclame zich niet op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen, dient te richten, heeft de raad van bestuur reeds aangegeven dat de gerichtheid onder meer afgeleid kan worden uit het gekozen medium en dat geen reclame wordt gemaakt in (of rond) elektronische diensten die gericht zijn op of waarvan bekend of aannemelijk is dat zij worden gebruikt door minderjarigen.⁸ Van de Nationale Postcode Loterij N.V. mag derhalve verwacht worden dat zij passende maatregelen had getroffen om de naleving te bewerkstelligen van het verbod reclame te richten op kwetsbare groepen, waaronder begrepen minderjarigen. De raad van bestuur stelt vast dat de Nationale Postcode Loterij N.V. pas besloten heeft tot verdere en aanvullende maatregelen nadat de Nationale Postcode Loterij N.V. op de hoogte was gesteld van de resultaten van het onderzoek als beschreven in de randnummers 5, 6 en 7.
22. Ten overvloede merkt de raad van bestuur nog het volgende op. Zoals hiervoor is aangegeven, kan whitelisting op zichzelf een goede methode zijn ter voorkoming van de geconstateerde overtreding. Echter, de raad van bestuur kan deze effectiviteit niet beoordelen, omdat de criteria voor het al dan niet plaatsen van een website op de whitelist haar onbekend zijn en ook of en, zo ja, hoe deze criteria door de Nationale Postcode Loterij N.V. in contracten met derden zijn geborgd. Voorts is niet inzichtelijk gemaakt of en, zo ja, welke maatregelen zijn genomen om toe te zien op de naleving van de afspraken door die derden. Reeds daarom bestaat er onvoldoende zekerheid dat overtredingen ook in de toekomst zullen uitblijven.

⁷ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1022 (AB 2012/255).

⁸ Leidraad reclame februari 2016 onder punt 10 respectievelijk 12;

<http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/maart/regels-reclame/>

23. Een houder van een vergunning voor kansspelen dient effectieve maatregelen te nemen om overtreding van voor haar geldende regelgeving te voorkomen. Dat geldt in het bijzonder voor bepalingen die er op zijn gericht om maatschappelijk kwetsbare groepen van personen – waaronder minderjarigen – te beschermen.
24. In het licht van genoemde feiten en omstandigheden is er geen sprake van omstandigheden die nopen tot het afzien van handhaving.
25. De raad van bestuur biedt – in het geval van een last onder dwangsom – overtreders, zo ook de Nationale Postcode Loterij N.V. in dit geval, de gelegenheid om binnen de begunstigingstermijn de overtreding te beëindigen en daarmee om het verbeuren van een dwangsom te voorkomen. Gelet op het evenredigheidsbeginsel van artikel 3.4, tweede lid, van de Awb is de raad van bestuur van oordeel dat de belangen van de betrokkenen – in dit geval de belangen van de Nationale Postcode Loterij N.V. - derhalve niet onevenredig worden geschaad door dit besluit en het daarmee gediende belang, in casu het beschermen van kwetsbare groepen waaronder minderjarigen.

Hoogte van de dwangsom

26. Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, bepaalt artikel 5:32b, derde lid van de Awb dat de hoogte ervan in redelijke verhouding dient te staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Daarnaast moet van de hoogte van de dwangsom voldoende (financiële) prikkel uitgaan voor de overtreder om de overtreding te beëindigen.
27. Handhaving van de regels in de kansspelsector is noodzakelijk, gelet op onder meer de bescherming van consumenten. Daarbij kent de raad van bestuur gewicht toe aan het specifieke karakter van normen die er op zijn gericht de reclame voor kansspelen te reguleren en aan het bijzondere belang van de bescherming van kwetsbare groepen, waaronder begrepen minderjarigen. Het zijn deze te beschermen – en geschonden – belangen die de raad van toezicht heeft meegewogen bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom.

Begunstigingstermijn en hoogte van de dwangsom

28. De raad van bestuur houdt bij de vaststelling van de begunstigingstermijn rekening met het feit dat:

- de Nationale Postcode Loterij N.V. al sinds 28 augustus 2017 op de hoogte is van de bevindingen van de Kansspelautoriteit
- dat de Nationale Postcode Loterij N.V. zelf heeft aangegeven de overtredingen te kunnen beëindigen en daartoe al de nodige maatregelen te hebben genomen
- de raad van bestuur ook van mening is dat de overtredingen snel kunnen worden beëindigd.

Op grond daarvan bepaalt de raad van bestuur de begunstigingstermijn op acht dagen na dagtekening van deze brief.

29. De raad van bestuur houdt bij de vaststelling van de hoogte van de dwangsom rekening met de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom. Op grond daarvan bepaalt de raad van bestuur de dwangsom op € 10.000 voor iedere reclame-uiting die na afloop van de begunstigingstermijn wordt aangetroffen op een website die zich richt op minderjarigen tot een maximum van € 100.000,-.

Besluit

30. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit legt aan de Nationale Postcode Loterij N.V. de volgende last onder dwangsom op:

1. De Nationale Postcode Loterij N.V. dient uiterlijk 27 oktober 2017 overtreding van artikel 4a, vijfde lid van de Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit – bestaande uit het online richten van wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op minderjarigen – beëindigd te hebben en te houden.
2. De Nationale Postcode Loterij N.V. dient al die maatregelen te nemen om te voorkomen dat er reclame-uitingen geplaatst worden op websites die zich specifiek of in overwegende mate richten op minderjaren. Het gaat daarbij om in ieder geval het onverkort en voortdurend toepassen van whitelisting, waarbij de gehanteerde whitelist bovendien doorlopend wordt beheerd, gecontroleerd en onderhouden. Dat kan onder meer omvatten het herzien, zo nodig aanpassen dan wel opzeggen van eerder gemaakte contractuele

afspraken over het (doen) inkopen van reclame-uitingen op deze websites. Dat kan verder bestaan uit het treffen van (interne) technische en organisatorische maatregelen om het (doen) plaatsen van reclame op websites gericht op minderjarigen te voorkomen.

3. Voor iedere overtreding van artikel 4a, vijfde lid van de Wok en artikel 2, derde lid van het Besluit, in de vorm van een reclame-uiting op een website die zich specifiek of in overwegende mate richt op minderjarigen, die na afloop van voormelde begunstigingstermijn wordt geconstateerd, verbeurt de Nationale Postcode Loterij N.V. een dwangsom van € 10.000, tot een maximum van € 100.000,-.

's-Gravenhage,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,
namens deze,

w.g.

J.J.H. Suyver
Voorzitter raad van bestuur van de Kansspelautoriteit

Bezwaar maken

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

*Kansspelautoriteit
Afdeling Juridische Zaken en Ontwikkeling
Postbus 298
2501 CG Den Haag*

U kunt uw bezwaarschrift ook door uw gemachtigde laten indienen. Als de gemachtigde geen advocaat is, moet u een machtiging bijvoegen bij uw bezwaarschrift.

Zorg ervoor dat uw bezwaarschrift in elk geval het volgende bevat:

- uw naam en adres;
- de datum waarop u het bezwaarschrift schrijft;

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

19 oktober 2017

01.017.612

- *een kopie van de beslissing;*
- *de gronden van uw bezwaar;*
- *uw handtekening of de handtekening van uw gemachtigde.*