



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaar van JEF Holdings Ltd. gericht tegen het besluit van 22 mei 2025, kenmerk 19261/01.340.473, tot oplegging van een last onder dwangsom aan JEF Holdings Ltd. en tegen het besluit van 22 mei 2025, kenmerk 19261/01.340.541, tot openbaarmaking van die last onder dwangsom.

Kenmerk: 20164/01.390.665

Kenmerk: 20164.001/01.390.666

Openbaarmaking onder kenmerk:01.395.426

Besluit op bezwaar

1 Procedure

1. Bij besluit van 22 mei 2025 (kenmerk 19261/01.340.473) heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) aan JEF Holdings Ltd. (hierna: bezwaarmaker) een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok). Dit besluit zal hierna worden aangeduid als de herstelsanctie.
2. Bij besluit van 22 mei 2025 (kenmerk 19261/01.340.541) is bepaald dat de herstelsanctie openbaar wordt gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit. Dit besluit zal hierna worden aangeduid als het openbaarmakingsbesluit.
3. De herstelsanctie en het openbaarmakingsbesluit zijn op 14 juli 2025 openbaar gemaakt op de website van de Kansspelautoriteit.
4. Bij brief van 18 juli 2025, verzonden per e-mail, is namens bezwaarmaker een pro forma bezwaarschrift ingediend tegen de herstelsanctie en het openbaarmakingsbesluit (hierna: de bestreden besluiten). Het bezwaarschrift is tevens nagezonden per post.¹

¹ Hetzelfde pro forma bezwaarschrift is ook ingediend namens twee andere partijen, te weten SBM Holding Group Ltd. en Sun Block Media labs 2.0 Ltd.



5. De Kansspelautoriteit heeft de ontvangst van het bezwaarschrift op 29 juli 2025 bevestigd. Daarbij is aangegeven dat het bezwaarschrift van bezwaarmaker te laat is ingediend. De Kansspelautoriteit heeft bezwaarmaker verzocht uiterlijk 8 augustus 2025 aan te geven waarom het bezwaarschrift te laat is ingediend.
6. Bij e-mail van 30 juli 2025 is namens bezwaarmaker verzocht om uitstel voor het aanleveren van een schriftelijke toelichting met betrekking tot de overschrijding van de termijn voor het indienen van bezwaar.
7. De Kansspelautoriteit heeft bij e-mail van 5 augustus 2025 de termijn voor het beantwoorden van de vragen omtrent de overschrijding van de termijn voor het indienen van bezwaar verlengd tot 16 september 2025.
8. Bij e-mail van 12 september 2025 is namens bezwaarmaker nogmaals verzocht om een nieuwe termijn voor de schriftelijke toelichting met betrekking tot de overschrijding van de termijn voor het indienen van bezwaar.
9. Bij e-mail van 16 september 2025 heeft de Kansspelautoriteit uitstel verleend aan bezwaarmaker tot en met 30 september 2025.
10. Bij brief van 26 september 2025, verzonden per e-mail, is namens bezwaarmaker een reactie gegeven op het overschrijden van de bezwaartermijn. De brief bevat ook inhoudelijke gronden van bezwaar. Deze brief is tevens nagezonden per post.
11. Bij brief van 7 oktober 2025 is bezwaarmaker (tezamen met SBM Holding Group Ltd. en Sun Block Media Labs 2.0 Ltd.) door de Kansspelautoriteit uitgenodigd voor een hoorzitting op 20 november 2025.
12. Bij brief van 11 november 2025, verzonden per e-mail, is namens bezwaarmaker verzocht om verplaatsing van de hoorzitting, vanwege verhindering. Deze brief is tevens nagezonden per post.
13. In reactie op dit verzoek heeft de Kansspelautoriteit de hoorzitting verplaatst naar 24 november 2025.
14. Namens bezwaarmaker is tijdens de hoorzitting van 24 november 2025 een zienswijze naar voren gebracht. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt. Dit



verslag is op 2 december 2025 naar de gemachtigde van bezwaarmaker verzonden, met het verzoek om eventuele op- en aanmerkingen uiterlijk op 9 december 2025 aan de Kansspelautoriteit te zenden. Namens bezwaarmaker zijn geen opmerkingen gemaakt bij het verslag.

15. Bij brief van 9 december 2025, verzonden per e-mail, is namens bezwaarmaker nadere informatie aangeleverd over de rol van de verschillende bij de overtreding betrokken partijen. Deze brief is tevens nagezonden per post.

2 Juridisch kader

16. Op grond van artikel 3:41, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geschiedt de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.
17. Op grond van artikel 6:4, eerste lid, van de Awb geschiedt het maken van bezwaar door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.
18. Op grond van artikel 6:5, eerste lid, van de Awb wordt het bezwaar- of beroepschrift ondertekend en bevat het ten minste:
 - de naam en het adres van de indiener;
 - de dagtekening;
 - een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht;
 - de gronden van het bezwaar of beroep.
19. Op grond van artikel 6:6, eerste lid, van de Awb kan het bezwaar of beroep (onder meer) niet-ontvankelijk worden verklaard, indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.
20. Op grond van artikel 6:7 van de Awb bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken.



21. Op grond van artikel 6:8, eerste lid, van de Awb vangt de termijn aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.
22. Op grond van artikel 6:9, eerste lid, van de Awb is een bezwaar- of beroepschrift tijdig ingediend indien het voor het einde van de termijn is ontvangen.
23. Op grond van artikel 6:11 van de Awb blijft ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift niet-ontvankelijkverklaring op grond daarvan achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

3 Reactie op de termijnoverschrijding

24. In bezwaar is namens bezwaarmaker het volgende aangegeven in reactie op de overschrijding van de termijn voor het indienen van bezwaar.
25. Kort gezegd is er volgens bezwaarmaker geen sprake van een overschrijding van de termijn voor het indienen van bezwaar, omdat de bestreden besluiten niet op de juiste wijze zijn bekendgemaakt.
26. Ingevolge artikel 6:7 van de Awb bedraagt de bezwaartermijn zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. Bekendmaking van besluiten die tot één of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen. Een bezwaarschrift is tijdig ingediend wanneer deze voor het einde van de termijn is ontvangen. Een bericht dat is verzonden in het verkeer tussen burgers en bestuursorganen kan elektronisch worden verzonden, voor zover de geadresseerde kenbaar heeft gemaakt dat hij langs deze weg voldoende bereikbaar is. Daarbij is o.a. verwezen naar de relevante (in het wettelijk kader opgesomde) artikelen uit de Awb.
27. Tijdens de hoorzitting is namens bezwaarmaker gesteld dat pas kennis is genomen van de bestreden besluiten na publicatie daarvan op de website van de Kansspelautoriteit.



26. Volgens bezwaarmaker geldt publicatie op de website van de Kansspelautoriteit niet als een rechtsgeldige bekendmaking, aangezien een dergelijke algemene publicatie niet hetzelfde inhoudt als de voorgeschreven concrete en gerichte uitreiking aan de geadresseerden.
27. Ook zou bezwaarmaker de bestreden besluiten niet digitaal hebben ontvangen. Bezwaarmaker stelt ook niet uitdrukkelijk noch impliciet kenbaar te hebben gemaakt dat de digitale weg open stond.
28. In zoverre de bestreden besluiten per post zijn verzonden, stelt bezwaarmaker deze niet te hebben ontvangen. Het is volgens bezwaarmaker aan de Kansspelautoriteit om aannemelijk te maken dat de bestreden besluiten wel op het adres van de geadresseerde zijn ontvangen, ofwel een bewijs te overleggen dat sprake is van een deugdelijke verzendadministratie. Het enkel overleggen van een schermprint van het basis administratiesysteem is daartoe onvoldoende.
29. Uit de teksten van de gepubliceerde bestreden besluiten blijkt volgens bezwaarmaker ook niet hoe de bestreden besluiten zijn verzonden. Daarnaast zouden de aangeleverde documenten die door de Kansspelautoriteit zijn overlegd ter onderbouwing van een juiste verzending niet volledig zijn. Het meesturen van interne mailberichten maakt volgens bezwaarmaker niet dat gesproken kan worden van een zorgvuldige verzendadministratie, want uit deze berichten kan niet worden afgeleid dat de brieven ook daadwerkelijk zijn verzonden.
30. Ten aanzien van de brief gericht aan bezwaarmaker, is slechts een niet-getekend bericht van ontvangst overlegd. Hiermee heeft de Kansspelautoriteit geen bewijs kunnen overleggen dat sprake is van een deugdelijke verzendadministratie. Daarnaast is onduidelijk welke van de twee bestreden besluiten met de post is verzonden.
31. Uit het voorgaande blijkt volgens bezwaarmaker dat de Kansspelautoriteit niet aannemelijk kan maken dat de bestreden besluiten wel op het adres van bezwaarmaker zijn ontvangen, waardoor het ervoor moet worden gehouden dat de bezwaarschriften tijdig zijn ingediend.
32. Daarnaast zou het volgens bezwaarmaker niet doelmatig zijn om de bezwaren (van verschillende bezwaarmakers) op verschillende wijzen af te handelen, zodat



niet kan worden geoordeeld dat de bezwaren buiten behandeling moeten worden gesteld.

4 Beoordeling van de ontvankelijkheid

33. Voordat de Kansspelautoriteit de bezwaargronden inhoudelijk kan behandelen, beoordeelt de Kansspelautoriteit eerst of het bezwaar voldoet aan de door de Awb gestelde eisen.
34. Op grond van artikel 6:6, eerste lid, van de Awb kan een bezwaar of beroep niet-ontvankelijk worden verklaard, indien niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep.
35. Eén van deze andere bij wet gestelde vereisten is dat het bezwaar binnen de bezwaartermijn van zes weken moet zijn ingediend. Volgens de Kansspelautoriteit heeft bezwaarmaker niet voldaan aan deze in artikel 6:7 van de Awb gestelde eis. Alleen een (in de zin van de Awb) tijdig ingediend bezwaarschrift kan door de Kansspelautoriteit inhoudelijk in behandeling worden genomen.
36. De bezwaartermijn vangt aan op de dag nadat de bestreden besluiten aan de bezwaarmaker zijn bekendgemaakt. De bekendmaking van beschikkingen, zoals hier aan de orde, geschiedt door toezending of uitreiking. Volgens vaste rechtspraak gaat deze termijn lopen de dag na verzending (waarvoor de postadministratie van het bestuursorgaan als bewijs kan gelden), ongeacht of vast is komen te staan dat het besluit de geadresseerde heeft bereikt.
37. Op 22 mei 2025 heeft de Kansspelautoriteit de bestreden besluiten aangetekend verzonden aan bezwaarmaker. De bekendmaking van de beschikkingen is in dit geval dus geschied door toezending aan bezwaarmaker.
38. Indien de zending aangetekend is verzonden aan het juiste adres en de zending niet retour is ontvangen, staat de verzending volgens vaste rechtspraak vast.² De Kansspelautoriteit constateert dat hiervan sprake is, zodat de bezwaartermijn is

² College van Beroep voor het bedrijfsleven 11 maart 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BC6533; Centrale Raad van Beroep 26 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1120.



aangevangen op de dag na verzending. De termijn voor het indienen van het bezwaar eindigt in dat geval zes weken later, op 3 juli 2025.

39. Bezwaarmaker heeft de ontvangst van de bestreden besluiten echter betwist. In dat geval dient, indien een besluit aangetekend is verzonden en de belanghebbende de ontvangst ervan ontkent, te worden onderzocht of het stuk door PostNL op regelmatige wijze aan het adres van de belanghebbende is aangeboden. De Kansspelautoriteit concludeert op basis van haar verzendadministratie dat dit het geval is geweest.
40. Uit de (interne) verzendadministratie van de Kansspelautoriteit blijkt dat de Afdeling Handhaving het team Documentaire Informatie Voorziening (DIV) per e-mail van 22 mei 2025 om 10.31 uur heeft verzocht om de aangetekende verzending van de herstelsanctie, het openbaarmakingsbesluit en een begeleidende brief.³ Deze brief was gericht aan het bij de Kansspelautoriteit laatst bekende, op dat moment juiste adres van bezwaarmaker: JEF Holdings Ltd., 114-116 Curtain Road, EC2A 3AH, London, United Kingdom.⁴
41. De facility manager van het team DIV heeft in reactie op het verzoek van de Afdeling Handhaving diezelfde dag om 11.16 uur per e-mail bevestigd dat de bestreden besluiten en de begeleidende brief nog die dag mee zouden gaan met de aangetekende post.⁵
42. Anders dan bezwaarmaker beweert, blijkt uit de e-mailberichten en de meegezonden bijlagen wel degelijk welke besluiten op 22 mei 2025 bij het team DIV zijn aangeleverd, met het oog op de aangetekende verzending daarvan. De bijlagen bij het e-mailbericht bevatten namelijk de herstelsanctie, het openbaarmakingsbesluit en de begeleidende brief. Uit deze stukken blijkt dat bezwaarmaker de adressant is van de begeleidende brief en daarmee dus ook van de bestreden besluiten.
43. Het standpunt dat de bestreden besluiten op regelmatige wijze aan bezwaarmaker zijn aangeboden, baseert de Kansspelautoriteit - anders dan bezwaarmaker stelt - niet alleen op haar interne verzendadministratie. De Kansspelautoriteit beschikt

³ Zie bijlage 1, e-mail van 22 mei 2025 van Handhaving (met inbegrip van de bijlagen).

⁴ Zie bijlagen bij e-mail van 22 mei 2025 (begeleidende brief).

⁵ Zie e-mailbericht van 22 mei 2025 van het team DIV.



ook over ontvangstbewijzen en afleverbewijzen van PostNL, waaruit blijkt dat de zending op regelmatige wijze aan bezwaarmaker is aangeboden en dat deze ook door bezwaarmaker is ontvangen. De Kansspelautoriteit heeft gelet hierop voldaan aan haar verplichtingen met betrekking tot de bekendmaking van beschikkingen.

44. In het door PostNL aan de Kansspelautoriteit toegezonden ontvangstbewijs is vermeld dat de zending op 30 mei (2025) om 10:52 uur is bezorgd bij de ontvanger. Daarbij is expliciet bevestigd dat het pakket zich op het hiervoor genoemde juiste adres van bezwaarmaker bevindt en dat de zending 'de eindbestemming heeft bereikt'.⁶
45. Naast het ontvangstbewijs, beschikt de Kansspelautoriteit bovendien over een afleverbewijs (proof of delivery).⁷ Dit afleverbewijs toont aan dat de zending met zendingsnummer RI 943992489NL⁸ op 30 mei 2025 om 10:52 uur is bezorgd. Het afleverbewijs is voorzien van een handtekening voor ontvangst en de vermelding dat de zending in ontvangst is genomen door een persoon genaamd '[persoon 1]'.⁹
46. De Kansspelautoriteit heeft aan de hand van de hiervoor genoemde concrete bewijzen de verzending van de bestreden besluiten voldoende aannemelijk gemaakt. Het ligt vervolgens op de weg van bezwaarmaker om dit vermoeden te ontzenuwen. Hiertoe dient de geadresseerde feiten te stellen op grond waarvan de ontvangst redelijkerwijs kan worden betwijfeld.⁹
47. De Kansspelautoriteit stelt vast dat, behoudens de blote ontkenning van de ontvangst van de bestreden besluiten, namens bezwaarmaker geen feiten zijn aangedragen op grond waarvan redelijkerwijs kan worden betwijfeld dat de zending op regelmatige wijze op het juiste adres van de belanghebbende is aangeboden en aldaar door of namens bezwaarmaker in ontvangst is genomen.
48. De stelling van bezwaarmaker dat de bestreden besluiten niet digitaal zijn ontvangen en dat de publicatie van de bestreden besluiten op de website van de Kansspelautoriteit niet zou gelden als een rechtsgeldige bekendmaking, laat – wat

⁶ Zie bijlage 2, ontvangstbewijs van PostNL.

⁷ Zie bijlage 3, afleverbewijs van PostNL

⁸ Zie bijlage 4, waaruit blijkt dat het zendingsnummer gekoppeld is aan de zending van 22 mei 2025 aan bezwaarmaker.

⁹ Zie Afdeling 10 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4617.



daar verder ook van zij - onverlet dat de bestreden besluiten door toezending aan bezwaarmaker zijn aangeboden en ook door bezwaarmaker zijn ontvangen.

49. Het voorgaande betekent dat ervan uitgegaan moet worden dat de bestreden besluiten op de voorgeschreven wijze bekend zijn gemaakt en dat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken op 3 juli 2025. Bezwaarmaker heeft pas bij e-mail van 18 juli 2025 pro forma bezwaar gemaakt tegen de bestreden besluiten van 22 mei 2025. Het bezwaarschrift is niet voor het einde van de termijn ontvangen en daarmee dus niet tijdig ingediend.
50. De Kansspelautoriteit heeft voor het overige ook geen aanleiding om te veronderstellen dat in dit geval sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding, omdat redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat bezwaarmaker in verzuim is geweest.¹⁰
51. Door bezwaarmaker zijn geen bijzondere omstandigheden aangevoerd die bezwaarmaker persoonlijk betreffen en ook zijn er geen (of althans geen reeds weerlegde) omstandigheden aangevoerd die zijn gelegen aan de kant van het bestuursorgaan.
52. Dat het niet doelmatig zou zijn om de bezwaren (van verschillende bezwaarmakers) op verschillende wijzen af te handelen, geldt niet als een bijzondere omstandigheid. Elke partij heeft afzonderlijk een herstelsanctie en een openbaarmakingsbesluit ontvangen. Bovendien zijn deze besluiten op verschillende momenten aan partijen verzonden. Gelet hierop dient de ontvankelijkheid per geval te worden beoordeeld. Deze beoordeling kan ertoe leiden dat een bezwaar van de ene partij inhoudelijk wordt beoordeeld, terwijl dit voor een andere partij niet het geval is, bijvoorbeeld omdat te laat bezwaar is gemaakt. Ook dit levert geen verschoonbare termijnoverschrijding op.
53. Gelet op het bovenstaande voldoet het bezwaarschrift niet aan het in artikel 6:6 van de Awb genoemde vereiste. De Kansspelautoriteit komt daarom niet toe aan een inhoudelijke behandeling van de gronden van bezwaar.

¹⁰ <https://www.rechtspraak.nl/organisatie-en-contact/organisatie/college-van-beroep-voor-het-bedrijfsleven/nieuws/bestuursrechters-verruimen-de-verschoonbaarheid-van-de--overschrijding-van-bezwaar-en-beroepstermijnen>



5 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit verklaart het bezwaar van JEF Holdings Ltd. tegen de herstelsanctie en het openbaarmakingsbesluit van 22 mei 2025, onder verwijzing naar de artikelen 6:6 en 6:7 van de Awb, niet-ontvankelijk. Tevens wijst de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit het verzoek om vergoeding van de proceskosten af.

Den Haag, 12 mei 2026

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

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

Verzonden op: 18 mei 2026

Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de afdeling bestuursrecht van de rechtbank in het arrondissement van de indiener van het beroepschrift.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt. Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

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

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