

REACTIE OP ANNOTATIE

Onlinegokvergunningen: wie was en is eigenlijk bevoegd?

De Gouverneur, de LBH, de LOK en de grenzen van 'lees: regering'

Reactie op de noot 'De Gouverneur als bestuursorgaan in de zin van de Lar?' van mr. P.J.D. Jacobs¹, bij het Gerecht in eerste aanleg van Curaçao 15 januari 2025, ECLI:NL:OGEAC:2025:8

N.L. Cramm²

nardycramm@gmail.com

Datum: 10 augustus 2026

1. Twee woorden, een andere bevoegdheidsdrager

Soms zit een fundamentele rechtsvraag verscholen in twee woorden.

Bij zijn bespreking van artikel 1 van de Landsverordening buitengaats hazardspelen (LBH) schrijft Jacobs dat voor het exploiteren van buitengaats hazardspelen een vergunning nodig was van:

'de Gouverneur (lees: regering)'.³

Die parenthese lijkt klein. Juridisch doet zij veel.

Artikel 1 LBH zegt namelijk niet 'de regering'. Het zegt de Gouverneur. Artikel 3, tweede lid, noemt de Gouverneur bij de vaststelling van de jaarlijks verschuldigde rechten. Artikel 4 noemt opnieuw de Gouverneur bij tijdelijke en definitieve intrekking van de vergunning.⁴

Dat is geen incidentele formulering. De wettelijke attributie is expliciet en, voor deze centrale LBH-bevoegdheden, exclusief: vergunningverlening, vaststelling van de jaarlijkse rechten en intrekking

¹ Mr. P.J.D. Jacobs vermeldt bij zijn annotatie dat hij docent en promovendus is aan de University of Curaçao, dependance Bonaire, en onderzoek verricht naar de inkleuring van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op de Caribische eilanden.

² De auteur, N.L. Cramm, is onderzoeksjournaliste en was eiseres in ECLI:NL:OGEAC:2025:8 en appellante in de daaropvolgende procedure ECLI:NL:OGHACMB:2026:87. Zij is tevens partij in een afzonderlijke lopende informatieprocedure betreffende primaire documenten over de Landsverordening buitengaats hazardspelen. Zij is daarnaast partij (geweest) in andere procedures waarin aspecten van het Curaçaose onlinekansspelstelsel aan de orde zijn. De bijdrage is geschreven op persoonlijke titel en berust mede op door de auteur verzamelde historische en bestuurlijke primaire bronnen.

³ P.J.D. Jacobs, 'De Gouverneur als bestuursorgaan in de zin van de Lar?', noot bij GEA Curaçao 15 januari 2025, ECLI:NL:OGEAC:2025:8, in het bijzonder par. 2 en 5-6; met verwijzing naar S.E. Zijlstra, Caribische wetgevingstechniek, Den Haag: Boom Juridisch 2023, p. 96.

⁴ Landsverordening buitengaats hazardspelen, P.B. 1993, no. 63, art. 1, art. 3 lid 2 en art. 4.

worden aan de Gouverneur opgedragen; de LBH wijst daarvoor geen concurrerende bevoegdheidsdrager aan.

De vraag is daarom niet of ‘de Gouverneur’ in Caribische wetgeving afhankelijk van de context de regering *kan* aanduiden. De vraag is waarom juist in deze landsverordening noodzakelijk moet worden gelezen wat er niet staat.

‘Lees: regering’ kan een conclusie zijn. Het kan niet zonder meer het vertrekpunt zijn.

Sinds de annotatie van Jacobs is die vraag bovendien zwaarder geworden. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie oordeelde op 6 mei 2026 dat een in een landsverordening aan ‘de Gouverneur’ geattribueerde bevoegdheid betreffende een landsaangelegenheid steeds moet worden begrepen als een bevoegdheid van de regering. De LBH-bevoegdheid moet volgens het Hof daarom worden ‘geacht’ aan de regering te zijn geattribueerd.⁵

Daar gebeurt iets principieels.

De wet attribueert de bevoegdheid aan de Gouverneur. De rechter acht haar geattribueerd aan de regering.

Dat is meer dan uitleg van een onduidelijke term. Het is een constitutionele substitutie van de wettelijk genoemde bevoegdheidsdrager.

De vraag is waarop die substitutie berust.

2. Van attributie naar constitutionele substitutie

Dat dit geen achteraf geconstrueerd tekstueel bezwaar is, blijkt uit de zitting van 4 december 2024. De rechter hield mr. Benschop, die had meegedeeld de Gouverneur uitsluitend als Koninkrijksorgaan te vertegenwoordigen, voor dat de LBH een bevoegdheid aan de Gouverneur attribueert.

Op het antwoord dat dit wegens ministeriële verantwoordelijkheid niet mogelijk was, reageerde hij: ‘Dat zijn twee verschillende dingen.’ Na bespreking van de Paspoortwet vroeg hij opnieuw: ‘Maar dat is toch ook gebeurd in deze Landsverordening? [...] die bevoegdheid is toch geattribueerd aan de gouverneur in deze?’⁶

Ministeriële verantwoordelijkheid is geen attributienorm.

⁵ Gemeenschappelijk Hof van Justitie 6 mei 2026, ECLI:NL:OGHACMB:2026:87, rov. 5.1-5.4.

⁶ Proces-verbaal van de mondelinge behandeling van 4 december 2024 in de zaken CUR202403597, CUR202403598 en CUR202404299. Zie tevens e-mail van mr. P. Benschop aan de griffie van 3 december 2024, waarin hij voorafgaand aan de zitting meedeelt de Gouverneur ‘uitsluitend [...] als Koninkrijksorgaan’ te vertegenwoordigen. Tijdens de zitting hield het Gerecht hem vervolgens voor dat artikel 1 LBH de vergunningverleningsbevoegdheid aan de Gouverneur attribueert en vroeg hoe dit zich tot die mededeling verhield.

Dat een minister verantwoordelijkheid draagt voor de uitoefening van een bevoegdheid, beantwoordt niet vanzelf de voorafgaande vraag aan welk orgaan de bijzondere wet die bevoegdheid heeft toegekend.

Ook contraseign doet dat niet. Medeondertekening door een verantwoordelijke minister kan de constitutionele verantwoordelijkheid waarborgen. Zij herschrijft artikel 1 LBH niet.

Het Hof zet in 2026 niettemin juist die stap. Vanuit de constitutionele positie van de Gouverneur - vertegenwoordiger van de Koning, onderdeel van de regering, ministeriële verantwoordelijkheid en medeondertekening van landsbesluiten - concludeert het dat het niet mogelijk is om in een landsverordening een landsbevoegdheid aan de Gouverneur als afzonderlijk landsorgaan te attribueren. Daarom moet iedere dergelijke wettelijke attributie aan 'de Gouverneur' steeds worden gelezen als attributie aan de regering.⁷

De regeringslezing rust daarmee op drie constitutionele gegevens die op zichzelf niet ter discussie staan: de Gouverneur maakt als landsorgaan deel uit van de regering, ministers dragen politieke verantwoordelijkheid en landsbesluiten vereisen contraseign. Het geschil betreft het attributierechtelijke gevolg dat vervolgens aan die gegevens wordt verbonden.

De eerste stap beschrijft de constitutionele inbedding van de Gouverneur.

De tweede maakt daarvan een regel van wettelijke attributie.

Dat zijn niet vanzelf dezelfde dingen.

3. Artikel 37: Gouverneur en regering waren geen synoniemen

De LBH dateert uit 1993. Haar primaire constitutionele context is daarom de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen en niet de Staatsregeling van Curaçao van 2010.

Die oude Staatsregeling maakt een categorische gelijkstelling 'Gouverneur = regering' problematisch.

Artikel 11 bepaalde dat de Koning hoofd was van de regering van de Nederlandse Antillen en als zodanig werd vertegenwoordigd door de Gouverneur.

Artikel 12 bepaalde vervolgens afzonderlijk:

'De Gouverneur heeft de uitvoerende macht.'

Artikel 27 regelde het contraseign: landsverordeningen en landsbesluiten werden door de Gouverneur ondertekend en door een of meer ministers medeondertekend.

En artikel 37 bepaalde:

⁷ Gemeenschappelijk Hof van Justitie 6 mei 2026, ECLI:NL:OGHACMB:2026:87, rov. 5.1-5.4.

‘De Regering van de Nederlandse Antillen wordt gevormd door de Gouverneur en de Raad van Ministers.’⁸

De Gouverneur was dus onderdeel van de regering.

Maar de Gouverneur was niet hetzelfde als de regering.

Anders zou artikel 37 in wezen bepalen dat de regering wordt gevormd door de regering en de Raad van Ministers.

Een staatsrechtelijke matroesjka is denkbaar, maar als wetsuitleg niet bijzonder overtuigend.

De Staatsregeling onderscheidde Gouverneur, ministers, Raad van Ministers en regering en bracht deze ambten vervolgens constitutioneel met elkaar in verband. Dat beslist nog niet hoe artikel 1 LBH moet worden uitgelegd. Het betekent wel dat ‘Gouverneur’ niet op grond van een algemene lexicale regel uit de bijzondere landsverordening kan worden weggeïnterpreteerd.

4. De wetsgeschiedenis: internationale telecommunicatie, reputatie en overheidscontrole

De ontstaansgeschiedenis van de LBH maakt de keuze van de bevoegdheidsdrager nog relevanter.

De wet ontstond niet als algemene casinoregelgeving. Aanleiding was het aanbieden van hazardspelen via internationale telecommunicatie aan personen buiten de Nederlandse Antillen.

Een eenvoudige opheffing van de strafbaarheid werd onvoldoende gevonden. Daardoor zou juist een ongereguleerde situatie ontstaan. De wetgever koos daarom voor publiekrechtelijke regulering.

De Memorie van Toelichting omschrijft het doel als het creëren van de mogelijkheid voor de overheid om deze activiteiten te controleren, teneinde te voorkomen dat de naam van Curaçao en de Nederlandse Antillen op de internationale telecommunicatiemarkt schade zou ondervinden, naast het opheffen van de strafbaarheid van deze hazardspelen.⁹

Nog relevanter is het voorafgaande advies van de Raad van Advies. De Raad verlangde een wettelijke regeling waarin niet alleen de vergunningplicht werd opgenomen, maar tevens de aanwijzing van het orgaan dat de vergunning verleent, diens bevoegdheid voorwaarden en waarborgen te stellen en de controle door de overheid.¹⁰

⁸ Staatsregeling van de Nederlandse Antillen, Stb. 1955, 136; P.B. 1955, 32, in het bijzonder art. 11, 12, 27 en 37.

⁹ Staten van de Nederlandse Antillen, zittingsjaar 1992-1993-1513, ontwerp Landsverordening buitengaats hazardspelen, Memorie van Toelichting, advies Raad van Advies en Voorlopig Verslag. De Memorie van Toelichting verbindt de regeling met overheidscontrole en het voorkomen van schade aan de naam van Curaçao en de Nederlandse Antillen op de internationale telecommunicatiemarkt. De Raad van Advies verlangde onder meer wettelijke aanwijzing van het orgaan dat de vergunning verleent.

¹⁰ Staten van de Nederlandse Antillen, zittingsjaar 1992-1993-1513, ontwerp Landsverordening buitengaats hazardspelen, Memorie van Toelichting, advies Raad van Advies en Voorlopig Verslag. De Memorie van Toelichting verbindt de regeling met overheidscontrole en het voorkomen van schade aan de naam van Curaçao en de Nederlandse Antillen op de internationale telecommunicatiemarkt. De Raad van Advies verlangde onder meer wettelijke aanwijzing van het orgaan dat de vergunning verleent.

De vraag aan de wetgever was dus expliciet:

welk orgaan verleent de vergunning?

Artikel 1 LBH antwoordde:

de Gouverneur.

Artikel 3, tweede lid: opnieuw de Gouverneur.

Artikel 4: opnieuw de Gouverneur.

De Memorie van Toelichting vermeldt vervolgens niet dat met die uitdrukkelijke aanwijzing eigenlijk een ander orgaan werd bedoeld. Integendeel: de tekst van het ontwerp werd voldoende duidelijk geacht om een artikelsgewijze toelichting overbodig te maken.

De combinatie is moeilijk betekenisloos te noemen: internationale exploitatie, internationale telecommunicatie, een landsbelang bij bescherming van de reputatie, een expliciet verzoek van de Raad om het bevoegde orgaan wettelijk aan te wijzen - en vervolgens een wet die dat orgaan driemaal bij naam noemt.

5. De uitvoeringspraktijk: 'HEEFT BESLOTEN'

De eerste uitvoeringspraktijk sluit daarop opvallend nauw aan.

Het thans bekende oorspronkelijke landsbesluit 4262/JAZ van 1 augustus 1996, waarbij aan T.I.S.S. N.V. een LBH-vergunning werd verleend, vermeldt boven het besluit in hoofdletters:

DE GOUVERNEUR VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN
HEEFT BESLOTEN

Digitale CBJAZ-versies van landsbesluit 1668/JAZ betreffende Cyberluck Curaçao N.V. van 1 oktober 1996 en landsbesluit 5976/JAZ betreffende Millionaire's Club N.V. van 29 november 1996 bevatten dezelfde formulering.¹¹

Daarmee identificeert het besluit zelf welk orgaan de beslissing nam.

Ook de interne stukken laten een herkenbare besluitvormingsketen zien. Aanvragen werden aan de Gouverneur gericht, ambtelijk voorbereid, waar nodig voor advisering aan eilandelijke organen voorgelegd en ministerieel behandeld; concept-landsbesluiten werden uiteindelijk aan de Gouverneur aangeboden ter vaststelling.¹²

¹¹ Landsbesluit 4262/JAZ van 1 augustus 1996 inzake T.I.S.S. N.V.; digitale CBJAZ-versies van landsbesluit 1668/JAZ van 1 oktober 1996 inzake Cyberluck Curaçao N.V. en landsbesluit 5976/JAZ van 29 november 1996 inzake Millionaire's Club N.V. De stukken vermelden: 'DE GOUVERNEUR VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN HEEFT BESLOTEN'.

¹² Contemporaine CBJAZ-correspondentie uit 1996 betreffende de uitvoering van de LBH, waaronder de rappelbrieven inzake de vergunningaanvragen van Lightning Casino N.V. en Cyberluck Curaçao N.V., waarin wordt meegedeeld dat bij

De historische stukken bepalen het recht niet zelfstandig. Zij laten wel zien hoe degenen die de LBH kort na haar invoering uitvoerden de verschillende functies begrepen:

voorbereiding was geen vaststelling; advisering was geen vergunningverlening; ministeriële betrokkenheid was niet hetzelfde als het nemen van het besluit.

En het eindpunt was expliciet:

DE GOUVERNEUR [...] HEEFT BESLOTEN.

Ook inhoudelijk sluit de praktijk op de wetsgeschiedenis aan. Bij de afwijzing van de aanvraag van Lightning Casino werd juist het algemene belang van behoud van de goede naam van de Nederlandse Antillen afgewogen tegen het belang bij vergunningverlening.¹³ Het reputatiebelang waarvoor de wet volgens haar Memorie van Toelichting was gemaakt, werd dus daadwerkelijk als besliscriterium gehanteerd.

De historische lijn is daarmee opmerkelijk coherent:

internationale exploitatie → internationale telecommunicatie → landsverantwoordelijkheid → bescherming van de goede naam → wettelijke bevoegdheid van de Gouverneur → besluitvorming door de Gouverneur.

6. Wie de bevoegdheid wilde verplaatsen, moest haar regelen

De historische stukken worden nog interessanter wanneer men in de jaren negentig delen van de uitvoering naar de eilandgebieden wil verplaatsen.

Advisering en toezicht konden praktisch anders worden georganiseerd. Maar daadwerkelijke overdracht van de wettelijke bevoegdheid werd als iets anders beschouwd.

Daarvoor werd wijziging van de LBH noodzakelijk geacht. In een conceptwijziging werden bepaalde bevoegdheden bij de minister van Justitie gelegd, terwijl vergunningverlening en intrekking bij de Gouverneur bleven.¹⁴

De toenmalige benadering is eenvoudig samen te vatten:

wie de wettelijk aangewezen bevoegdheidsdrager wilde veranderen, veranderde de wet.

uitblijven van het gevraagde eilandelijke advies de conceptvergunning aan de Gouverneur 'ter vaststelling' zal worden aangeboden. Zie tevens J.B. van Schendel, Notities inzake vergunningverlening voor exploitatie van hazardspelen door middel van servicelijndiensten, 20 september 1996.

¹³ Zie omtrent de vroege toepassing van het reputatiebelang de stukken en rechtspraak inzake Lightning Casino en HR 20 december 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE3350.

¹⁴ Zie onder meer het CBJAZ-memo van 4 juli 1996 betreffende de grenzen aan delegatie van essentiële vergunningstaken; het verslag van de dienstreis naar Sint Maarten van 12 april 1996; de ontwerpwijziging van de LBH uit 1995–1996; en de daarbij behorende Memorie van Toelichting, Staten van de Nederlandse Antillen, zittingsjaar 1996–1997, no. 3. Uit deze stukken blijkt dat voor wijziging van de wettelijke bevoegdheidsverdeling wijziging van de LBH werd voorzien.

Ook de staatkundige overgang van 2010 verdient daarom aandacht.

De Curaçaose overgangswetgever maakte expliciete conversieregels. Waar oude wetgeving bijvoorbeeld de gezaghebber noemde, werd geregeld welk nieuw orgaan daarvoor in de plaats trad. Een overeenkomstige algemene Curaçaose bepaling waarin aan de Gouverneur opgedragen uitvoerende bevoegdheden naar de verantwoordelijke minister of regering werden geconverteerd, is niet aangewezen.¹⁵

Sint Maarten deed dat wél. De Sint-Maartense overgangsregeling bepaalde uitdrukkelijk dat waar uitvoerende taken aan de Gouverneur waren opgedragen, daarvoor uitvoering door de verantwoordelijke minister in de plaats trad.¹⁶

Dat bewijst niet dat Curaçao dezelfde keuze moest maken; wel dat een verandering van wettelijke bevoegdheidsdrager expliciet kan worden geregeld. Sint Maarten deed dat. Curaçao niet.

Continuïteit van bestaande wetgeving is geen stilzwijgende herattributie.

Als de Curaçaose bevoegdheidsdrager op 10 oktober 2010 veranderde, blijft dus de vraag welke rechtsregel dat rechtsgevolg heeft bewerkstelligd.

7. 2019: waarom dan ‘namens de Gouverneur’?

De bestuurlijke praktijk van 2019 maakt de categorische regeringslezing nog moeilijker te plaatsen.

Landsbesluit no. 19/1376 van 16 juli 2019 maakt onderscheid tussen enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Financiën en anderzijds diens mandaat om de bevoegdheden uit de artikelen 1, 2, 3, tweede lid, en 4 LBH namens de Gouverneur uit te oefenen.

Het vervangende landsbesluit no. 19/2434 van 23 december 2019 bevat hetzelfde onderscheid en voorziet tevens in ondermandaat.¹⁷

Die terminologie doet ertoe.

Mandaat is geen overdracht van de oorspronkelijke bevoegdheid. De mandaathouder oefent een bevoegdheid namens een ander uit.

Daarom rijst een eenvoudige vraag:

¹⁵ Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao, A.B. 2010, no. 87, in het bijzonder art. 1 en 6-7 en de bijbehorende Memorie van Toelichting.

¹⁶ Landsverordening overgangsbepalingen van wetgeving en bestuur Sint Maarten, A.B. 2010, GT no. 30, Bijlage I, algemeen deel; waar uitvoerende taken aan de Gouverneur waren opgedragen, trad daarvoor uitvoering door de verantwoordelijke minister in de plaats.

¹⁷ Landsbesluit van 16 juli 2019, no. 19/1376, zaaknr. 2018/024135, en landsbesluit van 23 december 2019, no. 19/2434, zaaknr. 2019/39110, betreffende ministeriële verantwoordelijkheid en mandaat tot uitoefening van de LBH-bevoegdheden ‘namens de Gouverneur’.

Als de LBH-bevoegdheid juridisch altijd uitsluitend van de regering was, waarom oefende de minister van Financiën haar volgens deze landsbesluiten dan uit ‘namens de Gouverneur’?

Een landsbesluit uit 2019 kan natuurlijk niet achteraf beslissen wat een landsverordening uit 1993 betekent. Maar de formulering past slecht bij een categorische theorie waarin de Gouverneur nooit de oorspronkelijke bevoegdheidsdrager kon zijn.

De stap naar de Gaming Control Board laat bovendien zien dat juridische kenbaarheid destijds wel degelijk relevant werd geacht. Bij ministeriële beschikking van 24 maart 2020 werd de GCB aangewezen als instantie belast met het toezicht op de naleving van vergunningvoorwaarden. Artikel 4 van die beschikking bepaalde expliciet dat deze aanwijzing in de Landscourant wordt bekendgemaakt.¹⁸

Bevoegdheid, mandaat, ondermandaat en toezicht werden kennelijk niet louter als interne organisatorische aangelegenheden behandeld.

8. Wat verklaart ‘lees: regering’ dan?

Tegen deze achtergrond krijgt de uitspraak van het Hof van 6 mei 2026 haar volle betekenis.

Het Hof stelt niet op basis van de wetsgeschiedenis vast dat de Antilliaanse wetgever met ‘de Gouverneur’ feitelijk ‘de regering’ bedoelde. Het vertrekt vanuit een algemene constitutionele premisse en concludeert daaruit dat afzonderlijke attributie aan de Gouverneur als landsorgaan onmogelijk was.

Daarom moet de LBH-bevoegdheid volgens het Hof worden ‘geacht’ aan de regering te zijn geattribueerd.¹⁹

Juist dat woord legt de spanning bloot: de wet attribueert aan de Gouverneur; het Hof acht de bevoegdheid aan de regering geattribueerd. Daarmee vindt niet slechts uitleg plaats, maar een constitutionele herpositionering van de wettelijk aangewezen bevoegdheidsdrager.

Daartegenover staan de expliciete tekst van de LBH, de constitutionele differentiatie in de oude Staatsregeling, de wetsgeschiedenis, de contemporaine uitvoeringspraktijk, de landsbesluiten met ‘DE GOUVERNEUR [...] HEEFT BESLOTEN’, de destijds noodzakelijk geachte wetswijziging voor bevoegdheidsoverdracht, het verschil tussen het Curaçaose en Sint-Maartense overgangsrecht en de mandaatbesluiten van 2019.

Daarmee hoeft niet iedere bron afzonderlijk de einduitkomst te beslissen. Gezamenlijk maken zij wel duidelijk dat de parenthese ‘lees: regering’ zelf uitleg behoeft.

9. Artikel 15.1 LOK: de oude bevoegdheidsvraag zit in het nieuwe stelsel

¹⁸ Ministeriële beschikking van 24 maart 2020, gepubliceerd in Landscourant Curaçao van 8 mei 2020, editie no. 19. Artikel 4 wijst de Gaming Control Board aan als instantie belast met toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden en bepaalt uitdrukkelijk dat deze aanwijzing in de Landscourant wordt bekendgemaakt.

¹⁹ Gemeenschappelijk Hof van Justitie 6 mei 2026, ECLI:NL:OGHACMB:2026:87, rov. 5.1-5.4.

Dit alles zou inmiddels vooral rechtshistorisch zijn wanneer de Landsverordening op de kansspelen (LOK) met de oude rechtsposities had gebroken.

Dat heeft zij niet gedaan.

Artikel 15.1 LOK gebruikt een vergunning als bedoeld in artikel 1 LBH als toegangstitel voor het overgangsregime. Bestaande LBH-vergunninghouders verkregen onder voorwaarden een voorlopige vergunning; vóór de inwerkingtreding van de LOK ingediende LBH-aanvragen worden volgens het oude regime verder behandeld.²⁰

Het openbare CGA-register van 4 mei 2026, twee dagen vóór de uitspraak, telde 654 vergunningrecords. De eerste als ingetrokken geregistreerde vergunning stond op nummer 615; 614 records stonden op die momentopname dus niet als ingetrokken geregistreerd.²¹

Reguliere LOK-vergunningen worden ingevolge artikel 2.1, vijfde lid, LOK in beginsel voor onbepaalde tijd verleend. Rond de datum van de Hofuitspraak werd het register echter nog in hoge mate gekenmerkt door tijdelijke vergunningperioden en lopende beoordelingen. Ook het register van 6 augustus 2026 bevat naast nieuwe CGA/2025-nummers nog OGL/2024-nummers, zodat de overgang in de actuele registratie nog zichtbaar is.

Dat maakt artikel 15.1 juridisch belangrijk.

Wie zijn overgangspositie ontleent aan een ‘vergunning als bedoeld in artikel 1 LBH’, komt daarmee terug bij de oorspronkelijke vraag: wie was bevoegd die vergunning te verlenen? Artikel 15.1 bouwt voort op een bestaande LBH-titel; uit die bepaling volgt niet dat eventuele gebreken in de oorspronkelijke bevoegdheidstoedeling met terugwerkende kracht worden hersteld.

De LOK heeft de bevoegdheidsvraag uit de LBH niet begraven. Zij heeft haar via artikel 15.1 het nieuwe stelsel binnengetrokken.

10. Onder de LOK duikt dezelfde vraag in een nieuwe gedaante op

En inmiddels krijgt de vraag een opvallend actuele pendant.

Onder de LBH is de discussie hoe de door de wet genoemde bevoegdheidsdrager door interpretatie uit beeld kan verdwijnen.

Onder de LOK rijst de vraag wie de door de wet toegekende publieke bevoegdheden feitelijk uitoefent.

²⁰ Landsverordening op de kansspelen, P.B. 2024, no. 157, in het bijzonder art. 2.1 lid 5, art. 12.18, art. 13.1, art. 15.1 en art. 15.9. Zie tevens Curaçao Gaming Authority, Online Gaming Portal, informatie betreffende de overgang van bestaande LBH-vergunningen en vóór 24 december 2024 ingediende LBH-aanvragen.

²¹ Curaçao Gaming Authority, Online Gaming License Registry, stand 4 mei 2026: 654 genummerde vergunningrecords, waarbij het eerste als ingetrokken geregistreerde record nummer 615 is. Zie tevens Curaçao Gaming Authority, Online Gaming License Registry, stand 6 augustus 2026, waarin naast CGA/2025-nummers nog OGL/2024-nummers en tijdelijke vergunningperioden voorkomen.

De wettelijke hoofdregel is duidelijk. De LOK draagt de vergunningverlening aan de CGA op; het toezicht wordt ingevolge artikel 13.1 uitgeoefend door de CGA of door haar aangewezen personen.

De feitelijke uitvoering blijkt echter breder georganiseerd.

Random Consulting Ltd. heeft op 28 juli 2026 zelf verklaard dat het sinds 2022 niet alleen de technische infrastructuur voor het vergunningstelsel ontwikkelt en onderhoudt. Het levert volgens eigen verklaring een multidisciplinair team dat deelneemt aan de ‘licensing operation’, waaronder application processing, workflow management, applicant support en administratie van het vergunningstelsel. Daarnaast noemt Random uitdrukkelijk ‘operational and regulatory support for the licensing process’, licence monitoring en verantwoordelijkheden buiten de oorspronkelijke scope.²²

De uitbesteding van onderdelen van de vergunningverleningsoperatie is daarmee geen hypothese; de opdrachtnemer bevestigt haar zelf.

Wat uit de openbare informatie niet blijkt, is waar precies de grens ligt tussen technische of administratieve ondersteuning, inhoudelijke voorbereiding en daadwerkelijke uitoefening van openbaar gezag.

Dat onderscheid is juridisch beslissend.

De Raad van Advies signaleerde bij het ontwerp van de LOK al dat artikel 13.1 toezicht toestond door de CGA of door de CGA aangewezen personen. De Raad miste daarbij een bepaling waarin die aanwijzing in de Landscourant en eventueel op de website van de CGA bekend werd gemaakt en adviseerde die lacune te herstellen.

Bij een latere ontwerpversie ging de Raad nog verder. Toen samenwerkingsprotocollen met nationale of internationale instellingen werden geïntroduceerd, verlangde hij duidelijkheid over de wettelijke jurisdictiegrondslag waarop zulke instellingen met toezicht konden worden belast wanneer dat uiteindelijk tot bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties kon leiden. Daarbij verwees de Raad uitdrukkelijk naar het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel.²³

De LOK houdt daarnaast rekening met derden die ‘namens of in opdracht van de CGA’ taken en bevoegdheden uitoefenen, maar doet dat in een aansprakelijkheidsbepaling.²⁴ Een aansprakelijkheidsregel is niet vanzelf een zelfstandige attributie-, delegatie- of mandaatgrondslag voor iedere publiekrechtelijke bevoegdheid.

²² Random Consulting Limited, Statement by Random Consulting Limited, 28 juli 2026. Random noemt onder meer application processing, workflow management, applicant support, administration of the licensing system, ‘operational and regulatory support for the licensing process’, licence monitoring en verantwoordelijkheden buiten de oorspronkelijke scope. Random Consulting Ltd. is in Malta geregistreerd.

²³ Raad van Advies 22 augustus 2023, RvA no. RA/12-23-LV, in het bijzonder het advies betreffende art. 13.1 over aanwijzing en bekendmaking van toezichthouders. Zie voorts Raad van Advies, RvA no. RA/05-24-DIV, onderdeel VII, over samenwerkingsprotocollen met nationale en internationale instellingen en de vereiste wettelijke jurisdictiegrondslag in verband met het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel.

²⁴ Landsverordening op de kansspelen, P.B. 2024, no. 157, in het bijzonder art. 2.1 lid 5, art. 12.18, art. 13.1, art. 15.1 en art. 15.9. Zie tevens Curaçao Gaming Authority, Online Gaming Portal, informatie betreffende de overgang van bestaande LBH-vergunningen en vóór 24 december 2024 ingediende LBH-aanvragen.

Daarom is de actuele vraag niet of een externe onderneming software mocht bouwen of administratieve ondersteuning mocht leveren.

De kernvraag is daarom:

waar eindigt ondersteuning en waar begint de voorbereiding of uitoefening van het aan de CGA geattribueerde openbaar gezag?

Voor het antwoord zijn juist de onderliggende taakbeschrijvingen, beslisprotocollen, toegangsrechten, werkprocessen en eventuele aanwijzings- of mandaatbesluiten relevant.

Daarmee ontstaat een opmerkelijk spiegelbeeld.

Onder de LBH wordt de in de wet genoemde bevoegdheidsdrager door interpretatie vervangen. Onder de LOK worden aantoonbaar onderdelen van de wettelijk aan de CGA opgedragen vergunningverleningsoperatie door een private buitenlandse opdrachtnemer uitgevoerd, terwijl uit de openbare informatie niet blijkt waar de publiekrechtelijke grens daarvan precies ligt.

In beide gevallen keert uiteindelijk dezelfde vraag terug:

wie oefent het openbaar gezag uit, en op welke kenbare wettelijke titel?

11. Slot

Jacobs schreef: ‘de Gouverneur (lees: regering)’. Het Hof heeft die lezing inmiddels tot algemene rechtsregel verheven. Maar tussen ‘Gouverneur’ en ‘regering’ ligt meer recht dan die parenthese doet vermoeden. De tekst van de LBH, de oude Staatsregeling, de wetsgeschiedenis, de vroege uitvoeringspraktijk, het overgangsrecht en de mandaatbesluiten van 2019 laten zich niet wegverklaren met de enkele vaststelling dat ministers politiek verantwoordelijk zijn.

Ministeriële verantwoordelijkheid is geen attributienorm.

Contraseign is geen wetswijziging.

Continuïteitsrecht is geen stilzwijgende herattributie.

Mandaat is geen delegatie.

Artikel 15.1 LOK zorgt er bovendien voor dat deze kwestie geen afgesloten geschiedenis is. Het huidige overgangsstelsel bouwt juist voort op de oude LBH-titel.

En terwijl de LOK de CGA met vergunningverlening en toezicht belast, blijkt inmiddels uit de eigen verklaring van een externe opdrachtnemer dat deze substantiële onderdelen van de vergunningverleningsoperatie en ‘regulatory support’ verricht.

Daarmee gaat de discussie uiteindelijk over meer dan de staatsrechtelijke positie van één Gouverneur.

Zij gaat over een elementaire eis van publiekrecht:

wie openbaar gezag uitoefent, moet kunnen aanwijzen waar die bevoegdheid vandaan komt.

Als artikel 1 LBH de bevoegdheid aan de Gouverneur attribueert, moet kunnen worden aangewezen welke rechtsregel haar naar de regering verplaatst.

Als de LOK de vergunningverlening aan de CGA opdraagt, moet controleerbaar zijn welke onderdelen daarvan door de CGA worden uitgeoefend, welke door derden worden voorbereid of uitgevoerd en op welke juridische titel dat gebeurt.

Een bevoegdheidsketen wordt niet rechtsgeldig doordat iedereen weet hoe het in de praktijk werkt. Zij wordt rechtsgeldig doordat iedere schakel juridisch kan worden aangewezen.

Dat was onder de LBH de vraag.

Onder de LOK is zij verrassend actueel gebleven.