



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

Zaak: 18478

Kenmerk: 01.331.442

Openbaar onder kenmerk: 01.331.673

Besluit

1 Inleiding

1. De Kansspelautoriteit is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde in de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok). In artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok is bepaald dat het aanbieden van kansspelen verboden is, tenzij daarvoor ingevolge de Wok een vergunning is verleend. Het aanbieden van diverse soorten kansspelen in Nederland is door middel van een vergunningstelsel gereguleerd en slechts toegestaan op grond van en in overeenstemming met een ingevolge de Wok verleende vergunning.
2. Doelstellingen van de Wok zijn het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit. De Kansspelautoriteit heeft onder meer tot taak het houden van toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen en het handhaven van de wet- en regelgeving ten aanzien waarvan zij een toezichtstaak heeft.
3. In artikel 4a, tweede lid, van de Wok is onder andere bepaald dat een vergunninghouder op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm moet geven aan zijn wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt voor onmatige deelneming.
4. Op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk), wordt onder onmatige deelneming risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving verstaan.



5. In het derde en vierde lid van artikel 2 van het Bwrvk is, samengevat weergegeven, bepaald dat vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen mogen richten, waaronder in ieder geval minderjarigen worden verstaan, en evenmin op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar.
6. Sinds de inwerkingtreding van de Wok op 1 april 2021 is in korte tijd de hoeveelheid kansspelreclame enorm toegenomen. Het brede en ongerichte bereik hiervan heeft negatieve effecten. De verslavingszorg en personen met verslavingsproblematiek wijzen op het risico dat de grote hoeveelheid ongerichte reclame ertoe kan leiden dat kwetsbare personen (opnieuw) gaan deelnemen aan kansspelen. Bovendien zijn jongeren oververtegenwoordigd in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor risicovolle online kansspelen en blijkt uit onderzoek dat reclame een negatieve invloed heeft op het spelgedrag van jongeren.
7. Op 2 mei 2022 zijn aangescherpte regels rondom de inzet van rolmodellen voor wervings- en reclameactiviteiten van risicovolle kansspelen gepubliceerd in de Staatscourant.¹ In deze gewijzigde Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) is in artikel 4 opgenomen dat aanbieders van risicovolle kansspelen op afstand bij hun wervings- en reclameactiviteiten geen gebruik mogen maken van individuele beroepssporters, een team bestaande uit beroepssporters en andere rolmodellen (hierna: het rolmodellenverbod).
8. Op 15 juni 2022 heeft de Kansspelautoriteit alle vergunninghouders die onder de reikwijdte van artikel 4 van de Rwrvk vallen een brief gestuurd. Deze brief is ook verzonden aan JOI Gaming Limited (hierna: JOI) en aan JVH gaming & entertainment.²
9. In deze brief is toegelicht dat het rolmodellenverbod uit de gewijzigde Rwrvk per 30 juni 2022 in werking zal treden, wat de inhoud van het verbod is, wat de gevolgen hiervan zijn en welke maatregelen de vergunninghouder moet nemen om overtreding te voorkomen. Ook is in deze brief aangekondigd dat de Kansspelautoriteit een streng handavingsbeleid zal hanteren ten aanzien van dit verbod en direct na 30 juni 2022 zal starten met monitoring en waar nodig handhaving.

¹ Stcrt. 2022, 11826.

² Dossiernr. 2 met kenmerk 01.267.829



10. Op 16 juni 2022 heeft de Kansspelautoriteit een nieuwsbericht op haar website geplaatst waarin is vermeld dat de Kansspelautoriteit alle vergunninghouders per brief op de hoogte heeft gesteld van het rolmodellenverbod.³
11. Op 30 juni 2022 is het gewijzigde artikel 4 van de Rwrvk inwerking getreden. Op diezelfde dag heeft de Kansspelautoriteit nogmaals een nieuwsbericht op haar website geplaatst waarin wederom is gewezen op de inwerkingtreding en de implicaties van het rolmodellenverbod.⁴
12. Sinds 30 juni 2022 monitort de Kansspelautoriteit doorlopend de naleving van het rolmodellenverbod door vergunninghouders.

2 Onderzoek en rapport

13. De Kansspelautoriteit is in het kader van deze monitoring een onderzoek gestart naar het gebruik van rolmodellen door kansspelaanbieders tijdens het evenement JACK'S Racing Day en op diverse (sociale) mediakanalen.
14. Van 11 tot en met 13 augustus 2023 vond op TT Circuit Assen het evenement JACK'S Racing Day plaats. JOI heeft zich als hoofdsponsor aan het evenement verbonden dat diens gevolg de naam JACK'S Racing Day heeft gekregen.
15. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben, samengevat weergegeven, gedurende het onderzoek geconstateerd dat tijdens JACK'S Racing Day 2023 zeven bekende Nederlanders aanwezig waren die kwalificeren als rolmodellen en die wervings- en reclameactiviteiten uitvoerden waarbij steeds het logo en de merknaam JACK'S centraal stonden. Van deze activiteiten zijn foto's en video's gemaakt die op de website en het Instagram-account van JACK'S Racing Day zijn geplaatst en die de rolmodellen op hun eigen sociale media hebben geplaatst. Zowel op de website van JACK'S Racing Day, het Instagram-account van JACK'S Racing Day als de Instagram-accounts van de rolmodellen wordt over en weer naar elkaar verwezen.
16. De Kansspelautoriteit verwijst naar de randnummers 35 tot en met 56 van het rapport. In deze randnummers zijn beelden te zien van een televisie-uitzending van Hart van Nederland en zijn berichten met foto's en video's te zien die op sociale media zijn geplaatst. Deze beelden dienen als bewijsvoering en maken daarom onderdeel uit van dit besluit.

³ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/juni/ksa-wijst-verbod-rolmodellen-gokreclames/>

⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/juni/verbod-gebruik-rolmodellen-gokreclames/>



17. Door toezichthouders van de Kansspelautoriteit is tijdens het onderzoek ook informatie opgevraagd. Op 17 november 2023 heeft een toezichthouder de sponsorovereenkomst(en) met betrekking tot JACK'S Racing Day editie 2023 en editie 2024 gevorderd van JOI en JVH gaming & entertainment B.V. Daarnaast zijn op 6 maart 2024 nog aanvullende vragen aan JVH gaming & entertainment B.V. gesteld over deze sponsorovereenkomsten.
18. De conclusie van de toezichthoudende medewerkers op grond van de aangeleverde informatie is dat de overtreding van het rolmodellenverbod tijdens het evenement JACK'S Racing Day editie 2023 toegerekend wordt aan JOI Gaming Limited.
19. Naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek heeft de Kansspelautoriteit op 27 juni 2024 een last onder dwangsom opgelegd waarbij aan JOI is gelast om binnen een begunstigingstermijn van twee weken na dagtekening van het besluit alle wervings- en reclame-uitingen waarbij gebruik is gemaakt van rolmodellen van haar sociale mediakanalen te verwijderen en verwijderd te houden en in aanloop naar en tijdens komende evenementen van JACK'S Racing Day geen gebruik te maken van rolmodellen.
20. Op 11 juli 2024 heeft JOI laten weten dat zij heeft voldaan aan de last onder dwangsom. Bij een nacontrole door toezichthouders zijn vanaf die datum geen overtredingen meer geconstateerd.
21. JOI heeft bij brief van 6 augustus 2024 (pro forma) bezwaar gemaakt tegen de last onder dwangsom.
22. Het onderzoek heeft daarnaast geleid tot een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dat rapport van 23 augustus 2024 is op diezelfde dag samen met het daaraan ten grondslag liggende dossier verstuurd naar JOI en intern overgedragen aan de afdeling Juridische Zaken en Vergunningverlening.
23. Op 30 augustus 2024 is een voornemen tot het opleggen van een boete aan JOI verstuurd waarbij zij tevens is uitgenodigd haar schriftelijke zienswijze te geven en om deze zienswijze desgewenst op een hoorzitting op 24 oktober 2024 toe te lichten.
24. Bij e-mail van 11 september 2024 heeft de Kansspelautoriteit naar aanleiding van een verzoek daartoe aan JOI laten weten dat de bezwaarprocedure wordt aangehouden totdat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit een beslissing over het al dan niet opleggen van een boete heeft genomen.



25. In het rapport van 23 augustus 2024 is geconstateerd dat JOI met haar wervings- en reclameactiviteiten in het kader van JACK'S Racing Day editie 2023, in de periode 11 augustus 2023 tot en met 11 juli 2024 artikel 4a, tweede lid, van de Wok, artikel 2, eerste, derde en vierde lid, van het Bwrvk en artikel 4, tweede lid, van de Rwrvk (het rolmodellenverbod) heeft overtreden.

3 Zienswijze

3.1 Procedure

26. Bij brief van 16 oktober 2024 heeft JOI een schriftelijke zienswijze op het rapport van 23 augustus 2024 en het voornemen van 30 augustus 2024 ingediend. In die brief heeft zij tevens aangegeven af te zien van een mondelinge toelichting op deze zienswijze op de op 24 oktober 2024 ingeplande hoorzitting. Bij e-mail van 16 oktober 2024 heeft de Kansspelautoriteit aan JOI bevestigd dat zij de geplande hoorzitting heeft geannuleerd.

3.2 Inhoud zienswijze

27. JOI betwist in haar zienswijze dat sprake is van een overtreding.
28. JOI heeft een sponsorcontract met de organisator van het evenement, LDP International B.V. (hierna: LDP), gesloten. De kern van het sponsorcontract is dat JOI een bedrag betaalt aan LDP en dat in ruil daarvoor de titel van het evenement luidt "Jack's Racing Day". Er is sprake van zogeheten titelsponsoring van een sportevenement. In dat contract zijn geen afspraken over het gebruik van rolmodellen gemaakt en die afspraken zijn ook niet anderszins gemaakt. JOI wijst erop dat de Kansspelautoriteit bij brief van 28 mei 2024 heeft laten weten dat het JOI is toegestaan om tot 1 juli 2025 het evenement JACK'S Racing Day te sponsoren.
29. Sportsponsoring wordt volgens JOI expliciet niet aangetast door het rolmodellenverbod. Dat volgt volgens haar uit de Toelichting op de Rwrvk waarin het verbod is neergelegd. Daarin is onder andere opgenomen dat *'Het verbod op rolmodellen bij wervings- en reclameactiviteiten voor risicovolle kansspelen heeft geen gevolgen voor het sponsoren van individuele beroepssporters en sportteams.'*
30. De informatie die de KSA op haar website heeft vermeld⁵ over de relatie tussen sponsoring en het rolmodellenverbod is volgens JOI onjuist. Deze interpretatie gaat gelet op de Toelichting bij de Rwrvk te ver en heeft ook een nadelig effect op het

⁵ Sponsoring - Kansspelautoriteit



kanaliseren van illegaal aanbod naar legaal aanbod. JOI voert in dat verband aan dat de Kansspelautoriteit met deze interpretatie reclame- en wervingsactiviteiten in de vorm van sponsoring praktisch onmogelijk maakt.

31. Daarnaast betwist JOI dat zij *gebruik* heeft gemaakt van rolmodellen in de zin van artikel 4, tweede lid van de Rwrvk. Evenmin heeft zij rolmodellen *ingezet* tijdens het evenement, een woord dat in de Toelichting op de Rwrvk door de wetgever is gebruikt. Volgens JOI moet er een contractuele afspraak zijn tussen de vergunninghouder en het rolmodel om te kunnen spreken van gebruiken of inzetten. Aangezien de rolmodellen uit eigen beweging naar het evenement zijn gekomen is hiervan geen sprake. Het ontbreekt ook aan contractuele afspraken waarin (het doel van) de samenwerking is vastgelegd.
32. JOI verwijst in dit verband verder naar de Beleidsregel verantwoord spelen van de Kansspelautoriteit van 23 mei 2024⁶ en de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 17 april 2024.⁷
33. In de bedoelde beleidsregel is opgenomen *'dat vergunninghouder ook verantwoordelijk is voor de wervings- en reclameactiviteiten van door hem ingeschakelde partijen of personen voor zover die activiteiten ten behoeve van de vergunninghouder worden uitgevoerd'*. JOI leest dit zo dat gebruik maken neerkomt op uitbesteding en dat dit daarom contractueel geregeld moet worden.
34. Uit de overwegingen van deze uitspraak leidt JOI af dat het louter passief tonen van de naam of het logo van een sponsor passieve sponsoring is en meent dat bij sponsoring van JACK'S Racing Day dus ook alleen sprake was van passieve sponsoring. Bovendien bevestigt de rechter met deze overwegingen dat sponsoring pas in strijd komt met het rolmodellenverbod en verder gaat dan 'passieve sponsoring' op het moment dat ook contractueel is vastgelegd dat de betrokken rolmodellen actief wervings- en reclameactiviteiten zouden ontplooien (ten behoeve van de sponsor).
35. Verder voert JOI aan dat het enkele feit dat een rolmodel met een kansspelaanbod in verband wordt gebracht door zijn of haar aanwezigheid op een evenement, niet betekent dat sprake is van een reclameactiviteit ten behoeve van dat kansspelaanbod. JOI leidt dat af uit artikel 4, zesde lid, van de Rwrvk en de Toelichting daarop. Hoewel deze uitzondering niet gaat over kansspelen op afstand is deze volgens JOI toch relevant omdat daarin is opgenomen dat *'het inzetten van rolmodellen bij kansspelgerelateerde activiteiten in speelcasino's en*

⁶ Stcrt. 2024, 18177

⁷ ECLI:NL:RBOVE:2024:2126



speelautomatenhallen an sich niet is uitgesloten voor zover geen sprake is dat daaromtrent wervings- of reclameactiviteiten worden ontplooid’.

36. JOI meent dat de rolmodellen die aanwezig waren op JACK’s Racing Day hun eigen redenen en verdienmodel hebben bij hun aanwezigheid op het evenement. Het genereren van zo veel mogelijk beelden via sociale media accounts levert hen eigen inkomsten op, zo stelt JOI.
37. Tot slot meent JOI dat het opleggen van een boete onevenredig is. Zij voert aan dat zij geen overtreding heeft begaan en daarnaast dat zij de eerder aan haar opgelegde last onder dwangsom (onverplicht) naleeft en maatregelen heeft genomen om verdere overtreding te voorkomen. Daarnaast stelt zij dat de aanwezigheid en het gedrag van de rolmodellen haar niet kan worden toegerekend en evenmin in haar risicosfeer ligt. De overtreden norm is tot slot volgens JOI onduidelijk waardoor het in strijd is met het rechtszekerheids- en het legaliteitsbeginsel om een boete op te leggen.

4 Juridische beoordeling

4.1 De wettelijke bepalingen

38. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 33b van de Wok onder meer belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de door haar verstrekte vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

De Kansspelautoriteit kan op grond van artikel 35a van de Wok een bestuurlijke boete opleggen bij overtredingen van voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder andere artikel 4a van de Wok.

Ingevolge artikel 4a, tweede lid, van de Wok geven de houders van vergunningen op grond van deze wet op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming.

In het vijfde lid van artikel 4a van de Wok is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid.

39. In artikel 1, aanhef en onder e, van het Bwrvk zijn wervings- en reclameactiviteiten gedefinieerd als iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen



aanprijzen.

In artikel 2, eerste lid, van het Bwrvk is bepaald dat wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders niet aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen. Onder onmatige deelneming wordt verstaan risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving.

Ingevolge het derde lid van dit artikel richten vergunninghouders 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.

In het vierde lid van dit artikel is, voor zover hier van belang, opgenomen dat onverminderd het eerste tot en met derde lid, de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op personen richt:

a. in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar;

In het achtste lid van artikel 2 van het Bwvrk kunnen bij regeling van Onze Minister nadere regels worden gesteld betreffende de toepassing van dit artikel.

In artikel 2ab, eerste lid, van het Bwrvk, voor zover hier van belang, is bepaald dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand voor die kansspelen:

- a. alleen zodanig specifiek gerichte wervings- en reclameactiviteiten ontplooit dat deze geen personen bereiken als bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid;
- b. geen wervings- of reclameactiviteiten die zijn waar te nemen op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties.

40. Ingevolge artikel II, eerste lid van het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (hierna: Besluit orka) is artikel 2ab, eerste tot en met derde lid, van het Bwrvk niet van toepassing op het ingevolge een voor de inwerkingtreding van dit besluit gesloten overeenkomst ontplooiën van
- a. sportsponsoring, tot twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit
 - b. andere vormen van sponsoring, tot een jaar na de inwerkingtreding van dit besluit

In het tweede lid van dit artikel wordt onder sponsoring verstaan: het verstrekken van financiële of andere bijdragen als tegenprestatie voor het neutraal vermelden of vertonen van de naam, het merk, het beeldmerk of enig ander onderscheidend teken van de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op



afstand.

Ingevolge artikel III van het Besluit orka treedt dit besluit in werking met ingang van 1 juli 2023.

41. In artikel 1 van de Rwrvk is sponsoring ook gedefinieerd als: verstrekken van financiële of andere bijdragen als tegenprestatie voor het neutraal vermelden of vertonen van de naam, merk, beeldmerk of enig ander onderscheidend teken van de vergunninghouder.

In artikel 4, tweede lid, van de Rwrvk, voor zover hier van belang, maakt de houder van een vergunning op grond van artikel 31 van de wet voor wervings- en reclamedoeleinden geen gebruik van individuele beroepssporters, een team bestaande uit beroepssporters en andere rolmodellen.

Op grond van artikel 4, derde lid, van de Rwrvk, wordt onder rolmodellen in ieder geval verstaan personen die publieke bekendheid genieten en personen met wie andere personen zich willen identificeren of associëren, waaronder:

a. personen die hun bekendheid ontleen aan activiteiten in het heden of het verleden als:

1°. beroepssporter, sporttrainer of een andere persoon met een publiek zichtbare rol binnen de beroepssport;

2°. acteur, regisseur, presentator, zanger of een andere persoon met een publiek zichtbare rol binnen de televisie-, film-, theater-, muziek- of andere entertainmentindustrie;

3°. model, modeontwerper of een andere persoon met een publiek zichtbare rol binnen de schoonheid- of mode-industrie;

4°. auteur, journalist, columnist, influencer, vlogger, blogger of een andere persoon met een publiek zichtbare rol vanwege het gebruik van gedrukte, audiovisuele, auditieve, online of andere media;

5°. vertegenwoordiger van een politieke partij of een andere persoon met een publiek zichtbare rol binnen de landelijke, regionale of lokale politiek;

6°. frequente deelnemer aan kansspelen of een andere persoon met een publiek zichtbare rol op het gebied van kansspelen; b. personen die zichtbaar een ambt of beroep vervullen of uitbeelden waarvan een maatschappelijke voorbeeldfunctie uitgaat

In het vijfde lid van artikel 4 wordt het eerste en tweede lid niet van toepassing verklaard op de sponsoring van individuele beroepssporters en teams bestaande uit beroepssporters.



4.2 Niet in geschil

42. JOI heeft in haar zienswijze niet betwist dat bij de titelsponsoring van het evenement sprake is van reclame- of wervingsactiviteiten voor het kansspelaanbod van JOI. Daarnaast betwist zij evenmin dat de in het rapport genoemde personen als rolmodellen in de zin van artikel 4, derde lid van de Rwrvk aan te merken zijn. De Kansspelautoriteit gaat daarom uit van deze gegevens als vaststaande feiten en zal deze niet meer bespreken.

4.3 Sportsponsoring en het rolmodellenverbod

4.3.1 Uitleg wettelijk kader

43. Tot 1 juli 2025 is er ingevolge artikel II van het Besluit orka sprake van een uitzondering op het verbod van artikel 2ab, eerste tot en met derde lid, van het Bwrvk (het zogenoemde verbod van ongerichte reclame) waar het gaat om sponsoring van sport en tot 1 juli 2024 voor andere vormen van sponsoring.
44. De Kansspelautoriteit heeft JOI bij brief van 28 mei 2024⁸ laten weten dat het JOI tot 1 juli 2025 is toegestaan om de sponsoring van het evenement JACK'S Racing Day te continueren. Zij heeft er in die brief op gewezen dat *'de wetgever onder strikte voorwaarden een overgangstermijn heeft gegeven voor sponsoring, waarbij voor sportsponsoring een langere overgangstermijn geldt dan voor 'overige' sponsoring. Onder deze laatste categorie valt onder meer de sponsoring van evenementen. Voor de duur van de overgangstermijn is geen onderscheid gemaakt in het type evenement dat wordt gesponsord; voor evenementen geldt een overgangstermijn tot 1 juli 2024.*
45. Vervolgens heeft de Kansspelautoriteit in die brief als volgt geconcludeerd: *'In dit licht bezien vindt de Kansspelautoriteit het in lijn met de geest van artikel 2ab van het Bwrvk als voor evenementen die bijdragen aan het beoefenen van de sport, een overgangstermijn geldt die de wetgever heeft gegeven aan sportsponsoring en niet aan evenementensponsoring. Nu het evenement JACK'S Racing Day het mogelijk maakt dat tijdens het evenement meerdere door de NOC*NSF erkende auto-, motor- en kartraces worden verreden, draagt het evenement bij aan de auto-, motor- en kartsport'.*
46. Met andere woorden: JACK'S Racing Day is een (sport)evenement maar mag zich naar het oordeel van de Kansspelautoriteit beroepen op de overgangsrechtelijke bepaling die geldt tot 1 juli 2025 voor sportsponsoring omdat het evenement ook sportbevorderende elementen kent. Het is echter niet zo dat daarmee het

⁸ Dossiernr. 01.331.463 met kenmerk 01.317.058



rolmodellenverbod niet van toepassing is, zoals JOI in haar zienswijze betoogt.

47. Het rolmodellenverbod komt erop neer dat vergunninghouders voor wervings- en reclamedoeleinden geen gebruik mogen maken van individuele beroepssporters, een team bestaande uit beroepssporters en andere rolmodellen. De door JOI in haar zienswijze aangehaalde Toelichting bij de Rwrvk slaat terug op de in artikel 4, vijfde lid, van de Rwrvk opgenomen mogelijke uitzondering op het rolmodellenverbod.
48. Deze - tijdelijke - uitzondering op het rolmodellenverbod laat sponsoring van individuele beroepssporters en teams bestaande uit beroepssporters toe, óók als deze zijn aan te merken als rolmodel. Dat is volgens de Toelichting bij de Rwrvk⁹ ingegeven door het feit dat sponsoring minder directe risico's voor kwetsbare groepen (jongeren en probleemspelers) oplevert, aangezien het gaat om een *passieve vorm* van reclame, bijvoorbeeld shirt- of materiaalsponsoring, en aangezien de gesponsorde personen met dergelijke sponsoring geen actieve rol hebben bij het aanprijzen van de kansspelen die de sponsor organiseert. Daarnaast verduidelijkt de Toelichting dat het bij de uitzondering van sportsponsoring moet gaan om een *neutrale* vermelding of vertoning van de naam of het beeldmerk van de vergunde aanbieder.
49. Dit laatste moet naar het oordeel van de Kansspelautoriteit zo worden uitgelegd dat bij de beoordeling of een vermelding van een merknaam of beeldmerk bij sponsoring van een beroepssporter neutraal is, het van belang is of die beroepssporter de vermelding draagt (het zal vaak gaan om shirtsponsoring) binnen de context van de uitoefening van zijn beroepssport. Indien bijvoorbeeld een beroepsvoetballer buiten de context van het professioneel uitoefenen van voetbal zijn voetbalshirt met merknaam van een aanbieder draagt, zal hij de aandacht op die merknaam vestigen omdat hij buiten die context dat shirt draagt en dat opvallend is. Daarnaast moet de vermelding van de naam of het beeldmerk van de aanbieder op bijvoorbeeld het sportshirt neutraal zijn in die zin dat naast die vermelding geen extra wervende informatie mag worden weergegeven.
50. Met betrekking tot het wettelijk kader concludeert de Kansspelautoriteit dat sponsoring (van bijvoorbeeld evenementen) door kansspelaanbieders was toegestaan tot 1 juli 2024 en sportsponsoring, waaronder de sponsoring van individuele en teamberoepssporters, nog mag tot 1 juli 2025. Wat *niet* is toegestaan zijn (actieve) wervings- en reclame activiteiten die door rolmodellen, waaronder ook begrepen beroepssporters, worden uitgevoerd.

⁹ Stcrt. 2022, 11826



51. Of zoals de rechtbank Overijssel in haar uitspraak van 17 april 2024¹⁰ de regels na de inwerkingtreding van artikel 4 van de Rwrvk heeft verwoord:
'Kort samengevat mocht reclame door beroepssporters en rolmodellen toen niet meer, en (passieve) sponsoring van beroepssporters nog wel'.
52. De door JOI aangevoerde zienswijze waarin zij stelt dat sportsponsoring het rolmodellenverbod uitsluit, volgt de Kansspelautoriteit gelet op het vorenstaande niet.

4.3.2 Toepassing wettelijk kader in dit geval

53. JACK'S Racing Day is een (sport)evenement waarbij verschillende door de NOC*NSF erkende auto-, motor- en kartraces worden gereden, maar waar ook demonstraties worden gegeven, speciale auto's te zien zijn en waar bijvoorbeeld tegen betaling helikoptervluchten kunnen worden gemaakt of kan worden deelgenomen aan een zogenoemde *2 seater experience*.¹¹
54. Toepassing van het wettelijk kader betekent dat JOI het (sport)evenement JACK'S Racing Day zou mogen sponsoren tot 1 juli 2024. Omdat het een evenement is waardoor - ook - het uitoefenen van sport wordt bevorderd, heeft de Kansspelautoriteit, zoals hiervoor al overwogen, de uitzondering voor sportsponsoring tot 1 juli 2025 van toepassing verklaard op de sponsoring van JACK'S Racing Day.
55. De zeven bekende Nederlanders die aanwezig waren tijdens JACK'S Racing Day 2023 zijn daarnaast aan te merken als rolmodellen als bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Rwrvk. Dat wordt niet betwist door JOI.
56. De omstandigheid dat een aantal van de aanwezige rolmodellen een associatie met (race)sport oproept, betekent overigens niet dat die rolmodellen daar voor de uitoefening van hun beroepssport zijn en in die hoedanigheid door JOI worden gesponsord. In de sponsorovereenkomst is ook niet opgenomen dat tijdens het evenement individuele beroepssporters worden gesponsord of dat een deel van de sponsorgelden daarvoor bedoeld zijn. In de eerder vermelde brief van 28 mei 2024 heeft de Kansspelautoriteit dat ook geconstateerd. Ook dit punt is door JOI niet betwist.
57. Volledigheidshalve stelt de Kansspelautoriteit daarom vast dat [persoon 1 en persoon 2], [persoon 3] (en [persoon 4]) niet onder de uitzondering op het rolmodellenverbod vallen. De andere tijdens JACK'S Racing Day 2023 aanwezige

¹⁰ ECLI:NL:RBOVE:2024:2126.

¹¹ Zie bijvoorbeeld de informatie op de website van JACK'S Racing Day: [JACK'S Racing Day 2025 \(jacksracingday.nl\)](https://jacksracingday.nl)



rolmodellen zijn geen beroepssporters en kunnen reeds daarom niet onder de toegestane uitzondering op het rolmodellenverbod vallen.

4.3.3 Beschermingsgedachte en ruim toepassingsbereik

58. Vervolgens is de vraag of met de in het rapport geconstateerde activiteiten die door de rolmodellen worden uitgevoerd sprake is van wervings- en reclameactiviteiten voor de merknaam JACK'S. De Kansspelautoriteit zal daarbij eerst ingaan op de vraag hoe het begrip reclame bij kansspelen door de wetgever is bedoeld.
59. De Kansspelautoriteit stelt voorop dat de wetgever heeft gekozen voor een ruime definitie van het begrip reclame in het Bwrvk. In artikel 1, aanhef en onder e, van de Bwrvk zijn wervings- en reclameactiviteiten gedefinieerd als *iedere vorm van communicatie* waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, *direct of indirect* hun diensten of goederen aanprijzen.
60. Deze ruime definitie van reclame is in lijn met het uitgangspunt van de Wok dat kwetsbare groepen, waaronder jongvolwassenen, moeten worden beschermd tegen de gevolgen van kansspelverslaving. Vanwege diezelfde beschermingsgedachte heeft de wetgever de Rwrvk uitgebreid met het rolmodellenverbod.
61. In de Toelichting bij de wijziging van de Rwrvk is over het rolmodellenverbod het volgende opgenomen:
Ter bescherming van kwetsbare groepen wordt met de onderhavige regeling ter wijziging van artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: RWRVK) voorzien in een verbod op het gebruik van rolmodellen voor wervings- en reclamedoeleinden met betrekking tot de risicovolle kansspelen. Uit onderzoek blijkt dat het inzetten van rolmodellen bij kansspelreclame bijdraagt aan de sociale acceptatie en normalisering van deelname aan risicovolle kansspelen. Indien rolmodellen worden ingezet, leidt dat tevens tot relativisering van het succes van kansspelen en wordt het inschatten van de daaraan verbonden risico's nog lastiger.
- Specifiek zijn kwetsbare groepen, zoals jongeren en probleemspelers, in het bijzonder gevoelig voor kansspelreclame. Bovendien kunnen rolmodellen een aansprekend voorbeeld zijn van succes, gedrag, of een leefstijl die extra aantrekkelijk is voor kwetsbare groepen. Daarnaast kunnen rolmodellen in kansspelreclame vooral op jongeren een aanzuigend effect hebben om te beginnen met gokken of om door te spelen waar dat niet (meer) verantwoord is. Dit vormt met name bij risicovolle kansspelen een probleem omdat het risico op verslaving bij die vorm van kansspelen groter is.*
62. In de Toelichting is verder nog opgenomen dat het verbod geen onderscheid maakt ten aanzien van de inhoud van de wervings- of reclameactiviteiten waarbij



rolmodellen worden gebruikt. Ook dit onderstreept dat de wetgever bij wervings- en reclameactiviteiten door rolmodellen een ruime bescherming voor ogen heeft.

63. Het voorgaande betekent dat er in de praktijk al snel sprake zal zijn van reclame en dat het nadrukkelijk de bedoeling van de wetgever is geweest om hiermee kwetsbare groepen, waaronder jongeren, te beschermen.
64. In haar uitspraak van 27 november 2024¹² heeft de rechtbank Den Haag ook expliciet aangesloten bij deze ruime beschermingsgedachte van de wetgever. In die zaak ging het om een boete die de Kansspelautoriteit heeft opgelegd aan een kansspelaanbieder voor het gericht sturen van reclame aan jongvolwassenen. De rechtbank oordeelde dat een strikte interpretatie van dit verbod, zoals in die zaak werd aangevoerd, zich niet verdraagt met deze ruime beschermingsgedachte van de wetgever.
65. De Kansspelautoriteit is gelet op het vorenstaande dan ook van oordeel dat sprake is van een door de wetgever bedoelde ruime beschermingsgedachte bij de vraag wanneer sprake is van reclame bij een overtreding van het rolmodellenverbod. Zij is dan ook van mening dat JOI in haar zienswijze de tot 1 juli 2025 toegestane sportsponsoring te ruim uitlegt en het rolmodellenverbod te eng interpreteert.

4.3.4 Reclame voor de merknaam JACK'S

66. De Kansspelautoriteit verwijst naar de randnummers 82 tot en met 89 van het rapport. In deze randnummers wordt omschreven dat en waarom de tijdens JACK'S Racing Day 2023 aanwezige rolmodellen met de door hen verrichte activiteiten reclame hebben gemaakt voor de merknaam JACK'S.
67. De Kansspelautoriteit concludeert op basis van hetgeen in het rapport is geconstateerd als volgt. De aanwezigheid van de zeven rolmodellen op JACK'S Racing Day 2023 staat niet ter discussie. De foto's en video's die van hun aanwezigheid en van hun activiteiten zijn gemaakt laten steeds duidelijk en heel centraal de naam JACK'S zien. Daarnaast hebben de rolmodellen uitgebreid aandacht besteed aan hun aanwezigheid en activiteiten op hun sociale media en heeft JACK'S dat ook gedaan op zijn eigen website en Instagram- account. Deze combinatie van factoren kan naar het oordeel van de Kansspelautoriteit moeilijk anders worden gezien dan dat er gebruik is gemaakt van rolmodellen voor reclame- en wervingsactiviteiten, in dit geval de promotie van de merknaam JACK'S.
68. De stelling van JOI dat de rolmodellen op eigen initiatief aanwezig waren en dat dit aansluit bij hun eigen verdienmodel volgt de Kansspelautoriteit niet. De Kansspelautoriteit is daarbij primair van oordeel dat deze vraag niet relevant is bij

¹² ECLI:NL:RBDHA:2024:20001, overweging 7.2



de beoordeling of er sprake is van een overtreding van het rolmodellenverbod.

69. De zichtbare aanwezigheid van een rolmodel bij een openbare gelegenheid in de directe nabijheid van de merknaam van een aanbieder is al aan te merken als reclame. Of het de bedoeling van het rolmodel was om reclame te maken doet daarbij niet ter zake. De Kansspelautoriteit verwijst naar hetgeen zij hierover in de randnummers 48 en 49 heeft overwogen. Het gaat erom dat de aanbieder gebruik heeft gemaakt van de aanwezigheid van het rolmodel in combinatie met zijn merknaam. Dit past in de ruime beschermingsgedachte van de wetgever die hiervoor al uitvoering aan de orde is geweest.
70. Subsidiair meent de Kansspelautoriteit dat het volstrekt ongeloofwaardig is dat bekende Nederlanders (rolmodellen) petjes met JACK'S erop signeren, met hostesses in een JACK'S outfit poseren én daarover uitgebreid berichten op sociale media, zonder dat dit ter promotie van JACK'S zou zijn.
71. Aanvullend overweegt de Kansspelautoriteit in dat verband nog het volgende. Dat de rolmodellen bij JACK'S Racing Day op uitnodiging aanwezig waren wordt bevestigd door het feit dat in de sponsorovereenkomst is opgenomen dat bekende Nederlanders door JACK'S hostesses worden begeleid.¹³ Hun aanwezigheid was van tevoren bekend én daarop werd geanticipeerd.
72. Het deelnemen aan de 2 seater experience kost in 2025 volgens de website van JACK'S Racing Day ongeveer € 2.500,- excl. BTW.¹⁴ Het is niet onaannemelijk dat deze ervaring kosteloos is aangeboden in ruil voor berichtgeving over JACK'S Racing Day. Uit de video van [persoon 5] op zijn YouTube kanaal blijkt duidelijk dat hij zich vooraf niet heeft verdiept in de 2 seater experience, hij weet bijvoorbeeld niet of hij zelf mag rijden of niet en laat zich leiden en verrassen door de mensen die hem begeleiden. Bij betaling van zo'n aanzienlijk bedrag zou je verwachten dat iemand meer weet wat hij kan en mag verwachten.
73. De zienswijze van JOI dat de informatie op de website van de Kansspelautoriteit waar wordt ingegaan op de relatie tussen sponsoring en het rolmodellenverbod te verstrekkend is en dat met deze interpretatie *'u feitelijk reclame- en wervingsactiviteiten in de vorm van sponsoring praktisch onmogelijk maakt'*, volgt de Kansspelautoriteit niet.
74. In dat verband wijst de Kansspelautoriteit er als eerste op dat voor de vraag of in het onderhavige geval sprake is van een overtreding van het rolmodellenverbod alleen relevant is wat uit het onderzoek is gebleken en hoe de Kansspelautoriteit dat in haar rapport en dit besluit beoordeelt.

¹³ Dossiernr. 11 met kenmerk 01.302.807, artikel 5.12

¹⁴ [JACK'S Racing Day 2025 \(jacksracingday.nl\)](https://www.jacksracingday.nl)



75. Dat sponsoring van individuele en teamsporters wordt ingeperkt door het reclameverbod voor rolmodellen (die deze sporters tegelijkertijd ook zijn), betekent verder niet dat die sponsoring tot 1 juli 2025 feitelijk helemaal niet meer mogelijk is. Deze vorm van sportsponsoring van individuele of teamsporters beperkt zich wel tot passieve vormen van reclame, zoals het neutraal vermelden van de naam van een aanbieder op het wedstrijdshirt van een voetballer.
76. De omslag naar het (actief) maken van reclame door deze voetballer wordt zoals hiervoor onder de randnummers 48 en 49 al is geconcludeerd, logischerwijs mede bepaald door de context waarin dat shirt wordt gedragen. Is de voetballer op het voetbalveld bezig met een wedstrijd dan is het sponsoring. Maar vertoont hij zich met hetzelfde shirt op een rode loper event, dan is het reclame maken. Zie bijvoorbeeld ook het nieuwsbericht van de Kansspelautoriteit van 11 maart 2024.¹⁵
77. Zoals hiervoor overwogen, is de Kansspelautoriteit primair van oordeel dat het voor de vraag of het rolmodellenverbod is overtreden niet relevant is of het rolmodel daadwerkelijk de bedoeling heeft dat actief reclame wordt gemaakt. Het is de feitelijke context die bepaalt of het moet worden gezien als reclame. Die interpretatie biedt de meeste bescherming aangezien het dan enkel gaat om het effect, op bijvoorbeeld jongvolwassenen, als een rolmodel zich laat zien bij of met een merknaam van een aanbieder.

4.4 Het gebruiken en inzetten van rolmodellen

78. De Kansspelautoriteit ziet geen aanknopingspunten voor de uitleg die JOI in haar zienswijze weergeeft dat het gebruik van rolmodellen, zoals dat in het tweede lid van artikel 4 van de Rwrvk verboden is, moet zijn vastgelegd in contractuele afspraken. De Rwrvk noch de Toelichting daarop stelt dat criterium als vereiste.
79. Juist het tegenovergestelde is bedoeld door de wetgever. Ook hier geldt de beschermingsgedachte en het daaraan gekoppelde ruime toepassingsbereik dat de wetgever heeft beoogd en waar in paragraaf 4.3.3 al op is ingegaan. De zichtbare aanwezigheid van het rolmodel in directe combinatie met de merknaam van de aanbieder is reeds bepalend voor een overtreding van het rolmodellenverbod.
80. Het feit dat in de Toelichting op de wijziging van de Rwrvk met geen woord wordt gerept over de vraag of en hoe afspraken tussen een kansspelaanbieder en een rolmodel moeten worden vastgelegd onderstreept ook dat dit geen vereiste is. Een andere opvatting zou namelijk tot het reële risico leiden dat kansspelaanbieders het

¹⁵ Geen ongerichte reclame met voetballer na waarschuwend optreden Ksa - Kansspelautoriteit



schriftelijk vastleggen van afspraken gaan vermijden, zodat een overtreding van het rolmodellenverbod nooit kan worden aangetoond. Dat kan en zal niet de bedoeling zijn geweest van de wetgever, gelet op de beschermingsgedachte.

81. De Kansspelautoriteit verwijst verder nog naar artikel 5.1.2 van de sponsorcontracten van de jaren 2020 tot en met 2023. Voor zover al sprake zou zijn geweest van een rolmodel dat op eigen initiatief naar het evenement is gekomen en voor zover dit al relevant zou zijn voor het vaststellen van de overtreding, dan maakt de omstandigheid dat zij vervolgens zijn begeleid door een 'JACK'S hostess', dat sprake is van bewust gebruik maken van het rolmodel ter promotie van de merknaam JACK'S.
82. De verwijzing van JOI naar de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 van de Kansspelautoriteit¹⁶ en de uitspraak van de rechtbank Overijssel doet aan het vorenstaande niet af. Daargelaten de omstandigheid dat deze beleidsregel niet van toepassing was ten tijde van de overtreding, leest de Kansspelautoriteit hierin niet dat het gebruik van rolmodellen contractueel vastgelegd moet worden ten einde onder het rolmodellenverbod te vallen, dat is een interpretatie van JOI. Dat geldt evenzeer voor wat JOI leest in de uitspraak van de rechtbank Overijssel.
83. De Kansspelautoriteit concludeert dat de zienswijze van JOI waarin zij, samengevat weergegeven, betoogt dat zij geen gebruik heeft gemaakt van de rolmodellen niet slaagt. Het is vanwege de hiervoor vermelde ruime beschermingsgedachte van de wetgever en de ruime definitie van reclame, niet vereist dat afspraken tussen JOI en de rolmodellen contractueel zijn vastgelegd.

4.5 Conclusie ten aanzien van de overtreding

84. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat JOI in de periode 11 augustus 2023 tot en met 11 juli 2024 het rolmodellenverbod heeft overtreden en in die periode in strijd met artikel 4a, tweede lid, van de Wok, artikel 2, eerste, derde en vierde lid, van het Bwrvk en artikel 4, tweede lid, van de Rwrvk heeft gehandeld.
85. De zeven bekende Nederlanders die aanwezig waren tijdens JACK'S Racing Day 2023 zijn rolmodellen als bedoeld in artikel 4, derde lid, van de Rwrvk. Deze rolmodellen hebben reclame gemaakt voor het merk JACK'S door hun aanwezigheid en de activiteiten die ze hebben verricht tijdens JACK'S Racing Day in directe en zichtbare nabijheid van de merknaam JACK'S en door hun berichten daarover op sociale media. JOI heeft hiervan gebruik gemaakt doordat het publiek dat aanwezig was tijdens JACK'S Racing Day de reclame van de rolmodellen voor JACK'S heeft

¹⁶ Stcrt. 2024, 18177, inwerking getreden op 1 oktober 2024.



gezien of heeft kunnen zien en door op de website van JACK'S Racing Day en het Instagram account berichten over de activiteiten van de rolmodellen te plaatsen.

4.6 Het opleggen van een boete is onevenredig

86. De Kansspelautoriteit is, in tegenstelling tot JOI, van oordeel dat de regels rondom sponsoring en het verbod om rolmodellen te gebruiken bij reclame duidelijk zijn. Sportsponsoring, waaronder het sponsoren van zowel individuele als teams van beroepssporters, is tijdelijk nog toegestaan tot 1 juli 2025, andere vormen van sponsoring sinds 1 juli 2024 niet meer. Het (laten) uitvoeren van wervings- en reclameactiviteiten door rolmodellen is niet toegestaan. Waarbij geldt dat vanwege de ruime definitie van wervings- en reclameactiviteiten al snel sprake zal zijn van reclame.
87. De wetgever heeft het verbod van artikel 4, tweede lid, van het Rwrvk ook voldoende bepaald geacht aangezien zij de overtreding van het rolmodellenverbod zelfstandig beboetbaar heeft gesteld.
88. JOI heeft daarnaast als aanbieder van online kansspelen een eigen zelfstandige verantwoordelijkheid om de wet na te leven en kan zich daarbij niet verschuilen achter onduidelijke regelgeving.
89. De Kansspelautoriteit heeft daarnaast ruime tijd voordat het rolmodellenverbod met de gewijzigde Rwrvk in werking zou treden veel aandacht besteed aan de uitleg van deze vorm van verboden reclame waarbij zij informatie op haar website heeft opgenomen en waarbij zij ook alle vergunninghouders, waaronder JOI, heeft aangeschreven. Zie daarvoor hoofdstuk 1 van dit besluit. JOI had dus voorbereid moeten en ook kunnen zijn op de inwerkingtreding van het rolmodellenverbod.
90. De overige redenen die JOI in haar zienswijze aanvoert waarom er geen boete opgelegd zou mogen worden, slagen naar het oordeel van de Kansspelautoriteit evenmin.
91. Zoals onder de conclusie van paragraaf 4.5 al is weergegeven, is er sprake van een overtreding van het rolmodellenverbod door JOI. De zienswijze die JOI daartegenover stelt en die hiervoor is beoordeeld, volgt de Kansspelautoriteit niet.
92. JOI voert verder aan dat voor zover er sprake is van een overtreding, deze niet aan haar kan worden toegerekend. Zij onderbouwt evenwel niet waarom de in randnummer 72 van het rapport opgenomen conclusie in dat verband onjuist zou zijn. Tot slot zal de stelling van JOI dat zij heeft voldaan aan de last onder dwangsom en dat daarom geen boete mag worden opgelegd, in het hiernavolgende in paragraaf 6 onder bestuurlijke boete worden besproken.



5 Overtreder

93. De Kansspelautoriteit verwijst naar de randnummers 57 tot en met 72 van het rapport en stelt vast dat de overtreding aan JOI kan worden toegerekend.
94. Dat het gedrag van rolmodellen haar niet kan worden toegerekend omdat deze op eigen initiatief naar JACK's Racing Day zouden zijn gegaan en er niet is gebleken van contractuele afspraken met de rolmodellen is hiervoor in randnummer 68 en verder door de Kansspelautoriteit uitvoerig weerlegd.

6 Bestuurlijke boete

6.1 Algemeen

95. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen voor deze overtreding en stelt zich op het standpunt dat een bestuurlijke boete recht doet aan de overtreding. De omstandigheden die hierna onder ernst en verwijtbaarheid uiteen worden gezet gelden zowel voor de vraag óf een boete wordt opgelegd als voor het bepalen van de hoogte van de boete.
96. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 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.
97. 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).
98. Op welke manier de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding worden meegewogen bij het opleggen van de boete, wordt hierna toegelicht.

6.2 Ernst en verwijtbaarheid

99. De Kansspelautoriteit acht de overtreding ernstig. Zij neemt daarbij in aanmerking dat, zoals zij al eerder heeft overwogen, jongeren een kwetsbare groep vormen en



oververtegenwoordigd zijn in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor risicovolle online kansspelen.

100. Zoals hiervoor al in randnummer 72 uit de Toelichting op de Rwrvk is opgenomen, blijkt uit onderzoek dat het inzetten van rolmodellen bij kansspelreclame bijdraagt aan de sociale acceptatie en normalisering van deelname aan risicovolle kansspelen. Indien rolmodellen worden ingezet, leidt dat tevens tot relativering van het succes van kansspelen en wordt het inschatten van de daaraan verbonden risico's nog lastiger. Specifiek zijn kwetsbare groepen, zoals jongeren en probleemspelers, in het bijzonder gevoelig voor kansspelreclame en rolmodellen.
101. Bovendien kunnen rolmodellen een aansprekend voorbeeld zijn van succes, gedrag, of een leefstijl die extra aantrekkelijk is voor bovengenoemde kwetsbare groepen. Daarnaast kunnen rolmodellen in kansspelreclame vooral op jongeren een aanzuigend effect hebben om te beginnen met gokken of om door te spelen waar dat niet (meer) verantwoord is. Dit vormt met name bij risicovolle kansspelen zoals de door JOI aangeboden kansspelen op afstand een probleem omdat het risico op verslaving bij die vorm van kansspelen groter is.
102. Gelet op het voorgaande is de Kansspelautoriteit van oordeel dat voor een overtreding van het rolmodellenverbod een basisbedrag van € 350.000,- passend is. De Kansspelautoriteit sluit daarmee aan bij het basisbedrag van eerdere boetes die zij aan aanbieders heeft opgelegd wegens overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk: het verzenden van reclame aan jongvolwassenen.
103. De Kansspelautoriteit is daarnaast van oordeel dat een verhoging van het basisbedrag met een bedrag van € 50.000,- gerechtvaardigd is. Zij neemt daarbij de volgende omstandigheden in aanmerking.
104. De Kansspelautoriteit heeft geconstateerd dat alle rolmodellen aanwezig waren in de directe nabijheid van de merknaam JACK'S bijvoorbeeld door te poseren met JACK'S hostesses. Daarnaast heeft een aantal van hen ook promotiespullen gesignd en/of heeft deelgenomen aan de 2 seater experience. Het publiek dat live aanwezig was tijdens JACK'S Racing Day heeft die reclame kunnen zien. Daarnaast hebben de rolmodellen over hun aanwezigheid en activiteiten ook bericht op hun sociale media. Ook op de website en het Instagram account van JACK'S Racing Day is daar uitgebreid aandacht aan besteed.
105. Tijdens JACK'S Racing Day waren in totaal, verspreid over verschillende dagen, zeven rolmodellen aanwezig die ieder behoorlijke bekendheid genieten onder in ieder geval een aanzienlijk¹⁷ en waarschijnlijk ook met name jonger publiek. Bij de

¹⁷ Dossiernr. 25 met kenmerk 01.323.363



keuze voor de verschillende rolmodellen lijkt doelbewust te zijn gekozen voor bekende Nederlanders die aansluiten bij de interesse van het 'racepubliek' ([persoon 1 en persoon 2]) en die passen bij de belevingswereld van jongeren ([persoon 3, persoon 6, persoon 7]).

106. Het voorgaande betekent dat JOI van tevoren doelbewust heeft nagedacht over de vraag hoe en met wie aandacht kon worden gegenereerd voor JACK'S en op wie zij zich daarbij wilde richten. Met andere woorden: de rolmodellen zijn bewust uitgekozen en hun aanwezigheid was niet toevallig en evenmin onopvallend. Deze omstandigheden zijn voor het vaststellen van de overtreding weliswaar niet doorslaggevend, voor de vraag hoe ernstig en verwijtbaar de overtreding is wel. Hoe meer georganiseerd de aanwezigheid van de rolmodellen, hoe ernstiger de overtreding naar het oordeel van de Kansspelautoriteit is en hoe groter de verwijtbaarheid.
107. De inzet van de gekozen rolmodellen om de bekendheid van JACK'S te vergroten zal op een relatief groot evenement als dit - het grootste gecombineerde race evenement van Europa met 100.000 bezoekers per jaar ¹⁸ - gecombineerd met de titelsponsoring van het evenement, ongetwijfeld effectief zijn. De potentiële nadelige gevolgen van het vergroten van de naamsbekendheid en het daardoor ook min of meer normaliseren van online gokken, met name bij jongeren, zullen daarmee ook groter zijn.
108. Daar komt bij dat in ieder geval een deel van de wervings- en reclameactiviteiten door rolmodellen niet alleen heeft plaatsgevonden door hun aanwezigheid tijdens het evenement maar ook door aandacht voor JACK'S Racing Day te genereren op sociale media.
109. De overtreding van het rolmodellenverbod door JOI ziet daarmee niet alleen op de aanwezigheid van de rolmodellen en hun activiteiten tijdens JACK'S Racing Day van 11 tot en met 13 augustus 2023. Ook het plaatsen en geplaatst houden van berichten op de website en het Instagram account van JACK'S Racing Day valt onder het verbod. Omdat die berichten vervolgens door derden kunnen worden gedeeld en gedurende lange tijd vindbaar blijven, is het mogelijk negatieve effect ervan op jongeren langer en daarmee ook ernstiger.
110. Gelet op wat in de randnummers 104 tot en met 109 is overwogen zijn de omvang en de potentieel negatieve effecten van de overtreding naar het oordeel van de Kansspelautoriteit dan ook aanzienlijk.

¹⁸ [JACK'S Racing Day 2025 \(jacksracingday.nl\)](https://www.jacksracingday.nl)



111. JOI heeft zich in de zienswijze op het standpunt gesteld dat de norm in ieder geval in dit specifieke geval onduidelijk was. Zoals hiervoor uitgebreid toegelicht volgt de Kansspelautoriteit JOI daar niet in. Dit leidt dus niet tot verminderde verwijtbaarheid.
112. Wat de verwijtbaarheid van JOI naar het oordeel van de Kansspelautoriteit vergroot, is dat JOI al eerder gesommeerd is om te stoppen met de inzet van rolmodellen bij een reclameactiviteit. Hieronder wordt dat kort uiteen gezet.
113. Op 15 augustus 2022 heeft de Kansspelautoriteit een voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom aan JOI gestuurd wegens het laten horen van de stem van een rolmodel in een podcast. Hierop heeft JOI de stem van het rolmodel vervangen door een stem van een persoon, niet zijnde een rolmodel, oftewel een onbekende Nederlander. De Kansspelautoriteit heeft vervolgens besloten af te zien van het opleggen van een last onder dwangsom aan JOI.¹⁹
114. Op 23 november 2022 heeft de Kansspelautoriteit JOI gesommeerd te stoppen met het gebruik van rolmodellen ter promotie van het door JACK'S gesponsorde evenement JACK'S Oranjeplein tijdens het WK-voetbal. JOI heeft aangegeven het niet eens te zijn met het standpunt van de Kansspelautoriteit dat het rolmodellenverbod werd overtreden maar heeft de activiteit wel gestaakt.²⁰
115. Daarnaast heeft JOI bij besluit van 10 januari 2023²¹ een boete gekregen voor een overtreding van het reclameverbod voor jongvolwassenen.²² Dit is niet dezelfde overtreding als nu aan de orde is, maar wel een die vergelijkbaar is: het ging ook in die zaak om bescherming van een bepaalde kwetsbare groep (jongvolwassenen) tegen gerichte reclame door kansspelaanbieders.
116. Gelet op het vorenstaande is de Kansspelautoriteit van oordeel dat een verhoging van € 50.000,- gerechtvaardigd is omdat de omvang van de overtreding en de potentiële nadelige effecten in dit geval aanzienlijk zijn en de mate van verwijtbaarheid van JOI naar het oordeel van de Kansspelautoriteit in dit geval vergroot is.
117. Dat JOI de berichten op haar eigen online media en website heeft verwijderd nadat de last onder dwangsom is opgelegd, is in deze niet boeteverlagend. Gelet hierop kiest de Kansspelautoriteit er wel voor om het boetebedrag niet verder te verhogen.

¹⁹ Dossiernr. 3 met kenmerk 01.272.327 en dossiernr. 4 met kenmerk 01.273.368

²⁰ Dossiernr. 01.331.463 met kenmerk 01.279.375

²¹ JOI Gaming Ltd - Kansspelautoriteit

²² Bij uitspraak van 14 mei 2024 heeft de rechtbank het beroep van JOI ongegrond verklaard



118. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 400.000, -. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

7 Besluit

's Gravenhage, 17 december 2024

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

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

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 Vergunningen, 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.

Pro forma bezwaar

U kunt ook eerst bezwaar maken en de bezwaargronden later aanvullen. Dien dan een bezwaarschrift zonder bezwaargronden in. Let wel: het bezwaarschrift moet op tijd ingediend zijn en aan alle andere eisen voldoen. U krijgt daarna te horen wanneer u uiterlijk de bezwaargronden moet aanvullen.

Voorlopige voorziening

Het instellen van bezwaar of beroep schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift of 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 raad van bestuur, Den Haag, Nederland, onder

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

17 december 2024

Ons kenmerk

18478/01.331.673

vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.