

Kansspelautoriteit

Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaar van [bedrijf] (hierna: [bedrijf]) tegen het boetebesluit van 23 januari 2025, kenmerk 17470/01.331.645, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 734.000,- (hierna: het boetebesluit) en inzake het bezwaar tegen het besluit van 23 januari 2025, kenmerk 17470/01.331.646, tot openbaarmaking van het boetebesluit (hierna: het openbaarmakingsbesluit).

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Op [datum] hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een rapport opgesteld. In dat rapport wordt geconstateerd dat [bedrijf] de artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) jo. de artikelen 13, eerste en tweede lid, 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk), artikel 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) en artikel 4.14, derde lid, onder b, van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa) heeft overtreden. Het rapport is toegezonden aan [bedrijf].
3. [bedrijf] is bij brief van 4 april 2024 in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke en/of mondelinge zienswijze te geven op het voorgenomen boetebesluit en de openbaarmaking daarvan. Bij brief van 14 juni 2024 heeft [bedrijf] een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. Op 25 juni 2024 heeft [bedrijf] haar zienswijze mondeling toegelicht.
4. In het boetebesluit van 23 januari 2025 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) aan [bedrijf] een bestuurlijke boete opgelegd van € 734.000,- vanwege overtreding van de artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, de artikelen 15 en 18, eerste tot en met het derde lid van het Bwrvk, en artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. In het openbaarmakingsbesluit heeft de Kansspelautoriteit aangekondigd het boetebesluit openbaar te maken.
5. In de uitspraak van 10 april 2025 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland – West-Brabant, naar aanleiding van een door [bedrijf] gevraagde voorziening, geoordeeld dat het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit geanonimiseerd en met weglating van bepaalde gegevens openbaar gemaakt mochten worden. Daarnaast is bepaald dat deze voorziening geldt tot zes weken na deze beslissing op bezwaar. Op 15 april 2024 heeft de Kansspelautoriteit het besluit geanonimiseerd en met weglating van bepaalde passages openbaar gemaakt op haar website.

6. Bij brief van 25 februari 2025 heeft [bedrijf] pro forma bezwaar gemaakt tegen het openbaarmakingsbesluit. Bij brief van 7 maart 2025 heeft [bedrijf] pro forma bezwaar gemaakt tegen het boetebesluit. Bij brieven van 10 maart 2025, respectievelijk 24 maart 2025 heeft [bedrijf] de gronden van bezwaar aangevuld.
7. De Kansspelautoriteit heeft [bedrijf] bij brief van 17 maart 2025 in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 25 april 2025 haar bezwaarschriften mondeling toe te lichten. [bedrijf] heeft op 24 april 2025 laten weten niet van die gelegenheid gebruik te maken.
8. In haar bezwaarschrift heeft [bedrijf] onder meer verzocht om matiging van de boete vanwege haar beperkte financiële draagkracht. Bij e-mailbericht van 4 april 2025 heeft de commissie [bedrijf] daarom verzocht om de benodigde documenten over te leggen. [bedrijf] heeft bij brief van 24 april 2025 gegevens overgelegd. Bij e-mailbericht van 21 mei 2025 heeft de commissie [bedrijf] erop gewezen dat niet alle benodigde gegevens zijn overgelegd. Daarbij is [bedrijf] in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 1 augustus 2025 de benodigde gegevens alsnog over te leggen. Bij e-mailbericht en brief van 1 augustus heeft [bedrijf] nadere stukken overgelegd. De commissie heeft vervolgens vastgesteld dat [bedrijf] nog steeds niet alle benodigde gegevens heeft overgelegd. Zij heeft [bedrijf] daarom bij e-mailbericht van 21 augustus 2025 in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 5 september 2025 de ontbrekende gegevens alsnog over te leggen. [bedrijf] heeft daar echter niet op gereageerd.

1.1 Bezwaargronden tegen het boetebesluit

In bezwaar heeft [bedrijf] – samengevat – het volgende naar voren gebracht:

- a. Het boetebesluit is inconsistent en tegenstrijdig (4.1.1);
- b. [bedrijf] was niet verplicht om inzicht te verkrijgen in het inkomen of vermogen van de spelers (4.1.2 sub a);
- c. Hoge limieten, stortingen en verliezen zijn op zichzelf geen signalen die analyse vereisen (4.1.2 sub b);
- d. [systeem] voldeed aan alle wettelijke eisen (4.1.2 sub c);
- e. Er is geen sprake van speelgedrag dat duidt op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving in de spelersdossiers en [bedrijf] heeft voldoende passende interventiemaatregelen getroffen (4.2);
- f. Er is geen sprake van redelijk vermoeden dat verplicht tot een persoonlijk onderhoud (4.3);
- g. De boete is onevenredig gelet op alternatieve handhavingsmaatregelen (4.5);
- h. Matiging van de boete is noodzakelijk gelet op ernst van de overtreding en verwijtbaarheid (4.6);
- i. Matiging van de boete is noodzakelijk gelet op overschrijding redelijke beslistermijn (4.7);
- j. Matiging van de boete is noodzakelijk gelet op draagkracht [bedrijf] (4.8).

1.2 Bezwaargronden tegen het openbaarmakingsbesluit

In bezwaar heeft [bedrijf] – samengevat – het volgende naar voren gebracht:

- k. Artikel 3.1 van de Woo biedt een ontoereikende grondslag voor openbaarmaking (4.1);
- l. De onrechtmatigheid van het boetebesluit maakt dat het openbaarmakingsbesluit ook onrechtmatig is (4.2);
- m. Gegevens over handhaving mogen niet openbaargemaakt worden (4.3.1);
- n. Vertrouwelijk medegedeelde bedrijfsgegevens mogen niet openbaargemaakt worden (4.3.2);
- o. Openbaarmaking is onevenredig benadelend (4.3.3).

1.3 Juridisch kader

- 9. Artikel 4a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat vergunninghouders de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.
- 10. Artikel 31m, eerste lid, van de Wok bepaalt onder meer dat onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, de vergunninghouder systematisch gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreert en analyseert.
- 11. Artikel 31m, tweede lid, van de Wok bepaalt dat bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving de vergunninghouder het gedrag van de speler onderzoekt in een persoonlijk onderhoud met die speler.
- 12. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder meer de artikelen 4a en 31m van de Wok.
- 13. Artikel 35b, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste bedraagt het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
- 14. Artikel 15 van het Bwrvk bepaalt dat de analyse, bedoeld in onder meer artikel 31m van de wet, is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving.
- 15. Artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk bepaalt onder meer dat indien de analyse, bedoeld in artikel 15, duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op

kansspelverslaving, de vergunninghouder passende interventie maatregelen treft om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.

16. Artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk bepaalt dat de vergunninghouder bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving een persoonlijk onderhoud voert met de speler, waarin:
 - a. hij die speler wijst op diens speelgedrag, zo mogelijk de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving;
 - b. hij die speler adviseert over de voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg, en hem stimuleert hiervan gebruik te maken;
 - c. hij onderzoekt of die speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten.
17. Artikel 18, derde lid, van het Bwrvk bepaalt dat bij het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, onder c, de vergunninghouder in ieder geval de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie betreft.
18. Artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk bepaalt dat van een passende interventie maatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het besluit slechts sprake is, indien die maatregel ten minste is afgestemd op:
 - a. de leeftijd van de speler;
 - b. het vertoonde speelgedrag;
 - c. de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving;
 - d. de reactie van de speler op eerder getroffen interventie maatregelen, voor zover hiervan sprake is.
19. Artikel 3.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo) bepaalt dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maakt, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

2. Overwegingen van de commissie

2.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

20. De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend en voldoen aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

2.2. Ten aanzien van de bezwaren

Algemeen

21. Het standpunt van [bedrijf] als verwoord in het door haar geschetste 'juridisch kader' (onderdeel 3 van de bezwaargronden) komt er in de kern op neer dat zij bij het vervullen van de op haar rustende zorgplicht slechts gebonden is aan hetgeen de wetgever daarover expliciet in de regelgeving heeft vastgesteld. Zij miskent daardoor dat er sprake is van een open norm. De commissie stelt vast dat de Kansspelautoriteit in het boetebesluit uitgebreid gemotiveerd heeft waarom [bedrijf] deze open norm evident geschonden heeft.¹ In alle tien onderzochte dossiers gaat het over spelers die ten tijde van de inschrijving bij [bedrijf] jonger dan 24 jaar waren. Een wezenlijk uitgangspunt van de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid bestaat erin dat maatschappelijk kwetsbare groepen als jongvolwassenen moeten worden beschermd.² Zij zijn extra kwetsbaar voor risicovol speelgedrag en kansspelverslaving. [bedrijf] moet dan ook op grond van artikel 12, onder h, van de Rwrvk in haar verslavingspreventiebeleid bijzondere aandacht aan jongvolwassenen besteden. Dat betekent onder andere dat zij bij deze groep een specifieke benaderingswijze moet hanteren en eerder moet interveniëren dan bij volwassen spelers.
22. De jongvolwassen spelers hebben allemaal in een korte termijn tienduizenden euro's verloren. Dat is een signaal dat op zijn minst kan duiden op onmatige deelname. Het gaat immers om hoge bedragen waarvan haast geen enkele jongvolwassene het zich kan veroorloven om ze te verliezen. Dat duidt erop dat deze spelers de op hen rustende verantwoordelijkheid niet (goed) aankunnen. Desondanks liet [bedrijf] dat gebeuren zonder dat zij enig zicht had op de vermogensposities van deze spelers. [bedrijf] heeft hiermee het risico op onmatige deelname en kansspelverslaving aanvaard. Voor zover zij het gedrag van de spelers al heeft geanalyseerd, schoot die analyse ernstig tekort.
23. In onderdeel 3.3 van haar aanvullende gronden heeft [bedrijf] uiteengezet wat volgens haar de verantwoordelijkheden zijn die zij als vergunninghouder heeft. Volgens [bedrijf] dient zij in te grijpen als de speler kennelijk niet om kan gaan met de eigen verantwoordelijkheid. [bedrijf] stelt dat haar verantwoordelijkheid ver kan gaan, gelet op de risicovolle producten die zij aanbiedt.³ Zij citeert de memorie van toelichting bij de Wet Kansspelen op afstand waarin onder meer staat dat "... de

¹ De commissie verwijst naar het boetebesluit, in het bijzonder onderdeel 5.3.3.2.

² ECLI:NL:RBDHA:2024:10050, r.o. 7.2; ECLI:NL:RBDHA:2024:20001, r.o. 7.2.

³ Zie onder randnummer 25 van de aanvullende bezwaargronden.

vergunninghouder moet beschikken over personeel dat deskundig is op het gebied van kansspelverslaving, dat de betrokken speler informeert over diens speelgedrag en de gevaren daarvan en dat hem adviseert over de beschikbare mogelijkheden om het speelgedrag te matigen. Het is primair aan de speler om hierop in te gaan en zijn speelgedrag zelf aan te passen.”⁴

24. De commissie stelt vast dat [bedrijf] in geen van de tien onderzochte dossiers aan deze verplichtingen heeft voldaan. Geen enkele keer heeft [bedrijf] de betreffende speler geïnformeerd over zijn of haar speelgedrag of de gevaren daarvan. [bedrijf] heeft de spelers ook nooit geadviseerd over de beschikbare mogelijkheden om het speelgedrag te matigen.⁵ [bedrijf] heeft niet voldaan aan de verplichtingen die zij zelf stelt te hebben.
25. Wat daar ook van zij, [bedrijf] heeft in elk geval niet gehandeld in lijn met wat de wetgever van haar verwacht en waartoe de wet haar verplicht: *“Vanuit preventieoogpunt is, naast de groep van probleemspelers, vooral de groep van risicospelers een zeer relevante doelgroep, omdat deze groep risico loopt risicovol speelgedrag te ontwikkelen. Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de aanbieder juist bij deze groep het speelgedrag observeert en zo nodig intervenueert door te sturen op matiging van het speelgedrag of tijdelijke uitsluiting van het spel om ontwikkeling van problematisch speelgedrag te voorkomen.”⁶*
26. De commissie overweegt het volgende ten aanzien van de bezwaargronden die [bedrijf] heeft aangevoerd.

Ad a) Inconsistentie en tegenstrijdigheid van het boetebesluit

27. [bedrijf] stelt dat de conclusies van de Kansspelautoriteit dat [bedrijf] de vereiste risicosignalen registreert, maar te weinig signalen analyseert, evident tegenstrijdig zijn. [bedrijf] meent dat zij volgens de Kansspelautoriteit signalen had moeten analyseren die zij niet registreert en ook niet verplicht is te registreren.
28. De commissie kan [bedrijf] hierin niet volgen. Alle gegevens die in het boetebesluit en het onderliggende dossier zijn benoemd, zijn geregistreerd door [bedrijf]. Nergens in het boetebesluit verwijt de Kansspelautoriteit [bedrijf] dat zij een bepaald gegeven had moeten analyseren dat zij niet geregistreerd heeft. [bedrijf] noemt ook geen enkel voorbeeld van een gegeven dat zij volgens de Kansspelautoriteit had moeten analyseren, maar dat zij niet geregistreerd heeft.

Ad b) Verplichting tot inzage in inkomen of vermogen van de speler

29. Volgens [bedrijf] heeft de Kansspelautoriteit ten onrechte gesuggereerd dat zij een onderzoek had moeten doen naar het inkomen of het vermogen van de speler. Zo’n verplichting bestaat alleen bij het voeren van een persoonlijk onderhoud. [bedrijf]

⁴ Zie onder randnummer 26 van de aanvullende bezwaargronden.

⁵ [bedrijf] heeft slechts de dag na opening van het account een standaardmail aan de spelers gestuurd. Dat bericht heeft dus geen betrekking op het speelgedrag van de speler.

⁶ Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 11.

heeft de indruk dat de Kansspelautoriteit vooruit is gelopen op wetswijzigingen die per 1 oktober 2024 in werking zijn getreden.

30. Naar het oordeel van de commissie miskent [bedrijf] hierdoor dat als een speler meer gokt dan hij zich financieel kan veroorloven, er sprake is van onmatige deelname of risico op verslaving.⁷ Als [bedrijf] in hoge verliezen op zichzelf al geen signaal onderkent dat kan duiden op onmatige deelname of verslaving, dan zal [bedrijf] zich moeten informeren over de financiële situatie van de desbetreffende speler. De commissie voegt daaraan toe dat het boetebesluit betrekking heeft op spelers die allemaal jonger dan 24 jaar zijn en in korte tijd ieder tienduizenden euro's hebben verloren. Dat is een belangrijke indicatie dat er sprake kan zijn van onmatige deelname of risico op verslaving. [bedrijf] mag dan niet zonder enig onderzoek aannemen dat deze spelers zich zulke hoge verliezen kunnen veroorloven of dat er geen sprake is van (signalen van) onmatige deelname of risico op verslaving. Zij moet die veronderstelling verifiëren. Als [bedrijf] kan achterhalen of de betrokken spelers zich zulke verliezen in zo'n korte tijd kunnen veroorloven, zonder dat [bedrijf] informeert naar het inkomen en/of het vermogen van de speler, moet zij kunnen aantonen dat haar handelwijze desalniettemin volstaat. [bedrijf] is daarin niet geslaagd.
31. De commissie stelt vast dat alleen al in de hoge bedragen die zijn gestort en verloren, in combinatie met de korte tijd waarin dat geld vergokt is en de jeugdige leeftijd van de gokkers, [bedrijf] op zijn minst een signaal had moeten hebben zien dat kan duiden op onmatige deelname en/of risico's op kansspelverslaving. In de regel kunnen spelers van die leeftijd immers niet zulke bedragen in zulke korte perioden besteden. Dit vereist dat [bedrijf] tijdig in actie kwam, wat betekent dat zij onderzoekt of interventies noodzakelijk zijn. Als [bedrijf] op grond daarvan passende interventiemaatregelen had genomen, wat bijvoorbeeld het opleggen van strenge limieten zou kunnen zijn, had zij niet noodzakelijkerwijs inzicht hoeven te verkrijgen in het vermogen en/of inkomen van de gokkers.
32. De Kansspelautoriteit heeft [bedrijf] juist verweten geen (tijdige) interventiemaatregelen te hebben genomen. Zij had daarom in ieder geval moeten onderzoeken of dit gokgedrag paste bij het vermogen en/of het inkomen van deze jonge spelers en of dat vervolgens een passieve houding van [bedrijf] kon rechtvaardigen. De verplichting tot een dergelijk onderzoek bestaat in dat geval niet alleen in het kader van een persoonlijk onderhoud, zoals [bedrijf] ten onrechte meent. Aan [bedrijf] valt daarom te verwijten dat zij jonge spelers veel geld heeft laten storten en verliezen in een korte periode, zonder dat zij had onderzocht of dat paste bij hun vermogen en/of inkomen of dat zij passende interventiemaatregelen nam. Zij mocht en kon er in redelijkheid niet zomaar van uitgaan dat er ondanks die signalen geen sprake kon zijn van onmatig speelgedrag.

⁷ Ook de wetgever vindt dat financiële gevolgen van het speelgedrag een van de indicatoren is voor mogelijk risico- of probleemgedrag (Tweede Kamer 33996, nr. 3, p. 112). De vergunninghouder zal daar dus onder omstandigheden onderzoek naar moeten doen.

33. Een van de maatregelen die [bedrijf] had moeten nemen, is het persoonlijk onderhoud. Daarin had [bedrijf] zich een beeld kunnen vormen van de impact van de verloren bedragen op de speler en zijn of haar omgeving. De wetgever heeft hierover overwogen: *"Een bepaalde risico-indicator kan immers duiden op een (ontluikend) risicovol speelgedrag, maar zou ook een andere, meer onschuldige verklaring kunnen hebben."*⁸ Het in korte tijd verliezen van tienduizenden euro's, zeker op jonge leeftijd, is zo'n risico-indicator. In dat geval is een persoonlijk onderhoud het aangewezen middel om erachter te komen of er sprake is van een (ontluikend) risicovol speelgedrag of een onschuldige verklaring. "Onder meer moet worden onderzocht in hoeverre sprake is van afhankelijkheid van kansspelen, welke invloed de deelname aan de kansspelen heeft op het gedrag en de omgeving van de speler en of de speler zich de geconstateerde deelname aan de kansspelen financieel wel kan veroorloven. Dit laatste betekent uiteraard niet dat de vergunninghouder eigener beweging een diepgravend financieel onderzoek naar de financiële situatie van de speler moet instellen en in het kader daarvan gegevens moet vergaren met betrekking tot inkomens- en bestedingspatronen van de betrokken speler. Wel moet hij tijdens het onderhoud informeren naar de financiële gevolgen van het speelgedrag voor de betrokken speler, aangezien dit een van de indicatoren voor mogelijk risico- of probleemgedrag is."⁹ [bedrijf] heeft dit steeds niet (of te laat) onderzocht en mocht en kon er in redelijkheid onder die omstandigheden daarom niet van uitgaan dat er sprake was van een onschuldige verklaring.

Ad c) Hoge limieten, stortingen en verliezen zijn geen signalen die analyse vereisen

34. [bedrijf] stelt dat de Kansspelautoriteit haar verwijt dat zij geen rekening heeft gehouden met beleidsregels die pas na de onderzochte periode in werking zijn getreden. Volgens [bedrijf] spreekt de Kansspelautoriteit haar met terugwerkende kracht op die regels aan. Daarnaast stelt [bedrijf] dat de regels voor de zorgplicht zouden zijn aangescherpt omdat ten tijde van de pleegperiode onvoldoende duidelijk was hoe de zorgplicht moest worden ingevuld. Zij meent dat de kern van de onderhavige discussie is dat [bedrijf] specifieke signalen niet exact zo waardeert als de Kansspelautoriteit. Het lijden van grote verliezen beschouwt zij helemaal niet als relevant signaal.
35. De commissie overweegt dat, voor zover [bedrijf] meent dat de Kansspelautoriteit haar verwijt dat zij regels niet heeft toegepast die pas na de pleegperiode in werking zijn getreden, dat getuigt van een verkeerde lezing van het besluit. De Kansspelautoriteit heeft in het boetebesluit immers niet aan de desbetreffende regels getoetst. De commissie kan [bedrijf] dan ook niet volgen in haar stelling dat de verwijzing naar de regels in de Rwrvk die per 1 oktober 2024 in werking zijn getreden, niet enkel ter illustratie dienen. Onder randnummer 236 van het boetebesluit staat zelfs letterlijk *"De Kansspelautoriteit wijst er ter illustratie op dat..."*.

⁸ Tweede Kamer, 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 112 (toelichting op artikel 31m, tweede lid, van de Wok).

⁹ Tweede Kamer, 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 112 (toelichting op artikel 31m, tweede lid, van de Wok, onderstreping commissie).

36. De Kansspelautoriteit heeft in dat besluit uitgebreid uiteengezet dat hoge stortingen, hoge verliezen, hoge inzetten en hoge limieten signalen kunnen zijn die, al dan niet in onderlinge samenhang of in samenhang met andere signalen, kunnen duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. De commissie verwijst in dat verband naar het boetebesluit, in het bijzonder onder randnummers 207-209, 212, 227-228, 235-237 en 247.
37. De commissie wijst erop dat de boete ziet op tien dossiers van spelers in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar, die allen in korte tijd tienduizenden euro's hebben verloren. In de regel kunnen personen van die leeftijd niet op verantwoorde wijze in zo'n korte tijd zulke bedragen uitgeven. Dat deze spelers dat wel hebben gedaan, duidt steeds op een signaal dat er sprake kan zijn van onmatig gokken of zelfs verslaving. [bedrijf] had dat daarom op zijn minst moeten onderzoeken. Naar het oordeel van de commissie is het speelgedrag van deze jongvolwassen spelers evenwel excessief en onmiskenbaar onmatig.
38. De commissie verwijst als voorbeeld naar spelersdossier 2. Dat betreft een jongeman van 18 jaar die in een week tijd meer dan € [bedrag] vergokt. De commissie kan niet begrijpen en acht niet geloofwaardig dat [bedrijf] daarin, zoals zij stelt, "*helemaal geen signaal*" heeft gezien dat hier sprake zou kunnen zijn van onmatige deelname. Het gaat om een dusdanig groot bedrag dat maar weinig mensen van die leeftijd kunnen missen zonder in de problemen te komen. Het had voor [bedrijf] duidelijk moeten zijn dat zij daarom een onderzoeksplicht had. Het ontgaat de commissie dan ook waarom [bedrijf] het onnodig vindt om te onderzoeken of een 18-jarige het zich kan veroorloven om in een week tijd meer dan € [bedrag] te verliezen. Bovendien staan hoge nettoverliezen ook in het 'Beleid Verantwoord Spelen' van [bedrijf] vermeld als risico-indicator.¹⁰ De commissie wijst er daarnaast op dat vergunninghouders verplicht zijn de slogan 'Wat kost gokken jou? Stop op tijd' te voeren. Ook daaruit volgt dat hoge kosten die met kansspelen gepaard gaan, een relevante factor zijn. De Kansspelautoriteit heeft [bedrijf] terecht verweten dat zij dat feit niet heeft onderkend als relevant signaal en dat zij niets heeft ondernomen naar aanleiding van dit signaal. [bedrijf] had niet zomaar, zonder enige kennis over de speler, mogen -en in redelijkheid kunnen- aannemen dat er geen sprake was van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving.
39. Eenzelfde overweging geldt voor de hoge stortingen en hoge inzetten. Als een (jonge) speler grote bedragen stort of inzet en dus kennelijk bereid is zulke bedragen op het spel te zetten, dan moet [bedrijf] begrijpen dat dat een signaal is dat er sprake kan zijn van onmatige deelname of verslaving. De commissie merkt op dat de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Jansen, daar ook al expliciet op gewezen heeft: "*We will not hesitate to intervene immediately if there are concrete signs that indicate that operators are not complying with the duty of care. Such a signal is, for example, a player who can bet a lot with high stakes*

¹⁰ Zie p. 16.

without hindrance. An argument like 'I can't look into the player's wallet' is not enough as we all understand that the vast majority of Dutch players cannot afford to lose so much money."¹¹ De Kansspelautoriteit heeft dat ook al in een nieuwsbericht toegelicht: *"Vervolgens moeten zij [online aanbieders, toevoeging commissie] tijdig ingrijpen als er signalen zijn van risicovol gedrag. Dat is bijvoorbeeld langdurig spelen of hoge inzetten doen."*¹²

40. Overigens, in tegenstelling tot wat [bedrijf] stelt in haar bezwaarschrift, onderkent [bedrijf] in de praktijk wel degelijk dat hoge stortingen een relevant signaal zijn van onmatige deelname of verslaving. In het genoemde spelersdossier 2 bijvoorbeeld heeft een medewerker van het team Verantwoord Spelen in zijn onderzoek naar speler 2 expliciet benadrukt: *"Player is 18 years old, subscribed on [datum] and deposited [bedrag]"*. Hij besluit zijn onderzoek vervolgens met *"Need monitoring? YES"*.¹³
41. Daar komt nog eens bij dat [bedrijf] accepteerde dat de spelers zeer hoge stortingslimieten instelden, soms wel tot € [bedrag] per maand. In het boetebesluit staat dat de Kansspelautoriteit ervan uitgaat dat deze hoge bedragen vergissingen zijn, maar omdat een stortingslimiet van € [bedrag] in verschillende dossiers voorkomt, concludeert de commissie dat er geen sprake is van een vergissing. Ook hieruit had [bedrijf] moeten afleiden dat de desbetreffende speler mogelijk niet met zijn verantwoordelijkheid kon omgaan met alle desastreuze gevolgen van dien. Zulke bedragen maken het instellen van een limiet bovendien betekenisloos en vormen een indicator voor onmatig gedrag.¹⁴ Dat blijkt ook uit de parlementaire geschiedenis: *"De gekozen limieten kunnen in relatie tot het gedrag van de speler wel een signaal vormen dat duidt op risicovol speelgedrag. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan opmerkelijk hoge limieten in relatie tot het geld dat daadwerkelijk door de speler op zijn speelrekening wordt gezet."*¹⁵
42. De commissie kan [bedrijf] volgen in die zin dat hoge inzetten en hoge verliezen op zichzelf niet aantonen dat de speler zijn speelgedrag financieel niet kan dragen. Hoge stortingen, hoge inzetten en hoge verliezen hoeven niet zorgelijk te zijn zolang een speler ze financieel kan dragen en zijn speelgedrag gematigd blijft. Uit geen enkel spelersdossier volgt echter dat [bedrijf] daar tijdig onderzoek naar heeft verricht. Ook anderszins is van de onderzochte spelers niet gebleken dat zij hun hoge verliezen konden dragen of dat hun speelgedrag nog getypeerd kon worden als recreatief. De Kansspelautoriteit heeft bovendien in ieder spelersdossier meerdere andere signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vastgesteld. Zij heeft in het boetebesluit het speelgedrag van de spelers en het handelen van [bedrijf] uitgebreid toegelicht. De commissie vindt ook dat helder is gemotiveerd waarom [bedrijf] duidelijk tekortschoot en de tien spelers evident onvoldoende heeft beschermd.

¹¹ <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/speeches-raad-bestuur/speech-rene-jansen-20-juni-2022/> (zie bijlage 1).

¹² <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/juni/ksa-voorzitter-maant-kansspelaanbieders/> (zie bijlage 2).

¹³ Dossier speler 2, 'ticket [nummer]', p. 2.

¹⁴ Zie ook Tweede Kamer 2023-2024, 24557, nr. 218, p. 4.

¹⁵ Eerste Kamer 2018-2019, 33996, I, p. 22.

Daarbij is terecht in aanmerking genomen dat het gaat om hoogrisicokansspelen en ook nog eens om jongvolwassenen en dus kwetsbare spelers. De commissie verwijst in dat kader naar het boetebesluit, waarin dit uitgebreid gemotiveerd is, bijvoorbeeld in onderdeel 5.3.3.

43. De commissie merkt op dat in een aantal gevallen [bedrijf] (mede) naar aanleiding van bijvoorbeeld hoge stortingen een bron van middelen heeft opgevraagd.¹⁶ Ook heeft [bedrijf] zelf hoge stortingen in combinatie met jonge leeftijd aangemerkt als risicofactor voor onmatige deelname of verslaving.¹⁷ De commissie vindt dat moeilijk te rijmen met de stelling in het bezwaarschrift van [bedrijf] dat zij niet zou weten dat hoge stortingen een signaal van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zijn.
44. Het beroep van [bedrijf] op de gestelde verandering van visies van de wet- en regelgever en de Kansspelautoriteit van na de overtredingsperiode baat haar niet. De wetgever heeft immers een helder beoordelingskader vastgesteld en deskundigheiden gesteld, en erop vertrouwd dat [bedrijf] als professionele en deskundige vergunninghouder daarin haar verantwoordelijkheid zou nemen. Dat nadien door de wetgever nadere regels zijn gesteld, doet daaraan niet af.
45. De commissie acht het ongeloofwaardig dat [bedrijf] niet heeft ingezien dat de tien spelers evident onmatig deelnamen en (risico's op) kansspelverslaving vertoonden. Als professionele en deskundige vergunninghouder kon [bedrijf] als geen ander deze onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig inzien. Dat mocht en kon in redelijkheid ook van haar worden verwacht. Zij zat er tenslotte bovenop en heeft de wettelijke plicht en de mogelijkheid om het speelgedrag van al haar spelers real time te monitoren.
46. Anders dan wat [bedrijf] beweert, zijn het beleid en de regelgeving niet aangescherpt omdat de normen te onduidelijk waren en vergunninghouders ze niet konden nakomen. Bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand is immers geconcludeerd dat het naïef is geweest om de zorg voor onlinekansspelers over te laten aan partijen die een verslavend product aanbieden en met elkaar moeten concurreren om marktaandeel, waardoor ze een financiële prikkel hebben om spelers zo lang mogelijk aan zich te binden. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er aanbieders zijn die op het gebied van de zorgplicht de randen van de wet- en regelgeving opzoeken of deze simpelweg schenden, bijvoorbeeld door spelers op verschillende manieren aan te sporen om door te spelen of meer in te zetten.¹⁸
47. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft overwogen dat ervaringen met de opening van de online markt hebben geleerd dat een goede concurrentiepositie van

¹⁶ Bijvoorbeeld in spelersdossier 8, waarin de hoge stortingen als een van de signalen zijn aangemerkt die noodzakelijk maakten dat volgens "onze zorgplicht voor kwetsbare spelers" een bron van middelen werd gevraagd.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de interne mail van 27 september 2022, 11:06, in spelersdossier 6 (tabblad 12 in het overdrachtdossier): "RG risk indicators: High amount of deposits for age".

¹⁸ Tweede Kamer 2024-2025, 24557, bijlage bij nr. 244 (Evaluatierapport over de Wet kansspelen op afstand), p. 137, 165-166.

marktpartijen altijd een belangrijke rol blijft spelen in de exploitatie van hun bedrijf en dat dit veelal ten koste kan gaan van het belang van de bescherming van burgers.¹⁹ De minister voor Rechtsbescherming heeft in zijn brief van 21 december 2023 overwogen dat de huidige wet is gebaseerd op principes met een hoog abstractieniveau. Daarin heeft hij eveneens vastgesteld dat aanbieders te veel ruimte pakken en onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen om spelers te beschermen. Hij acht het noodzakelijk spelers beter te beschermen, omdat het voorgaande kan leiden tot problemen zoals schulden, problematisch gedrag, en kansspelverslaving. Dit vindt hij des te zorgelijker, omdat relatief veel jongvolwassenen online gokken.²⁰ Ook uit het verslag van het commissiedebat van 27 maart 2025 komt naar voren dat de regels over de zorgplicht zijn aangescherpt omdat de aanbieders ze niet in voldoende mate nakwamen.²¹ De beleidsregels voor verantwoord spelen zijn eveneens aangescherpt omdat sommige aanbieders in onvoldoende mate invulling gaven aan de zorgplicht.²²

48. De commissie volgt [bedrijf] niet in de stelling dat de Kansspelautoriteit [bedrijf] afrekent op het feit dat [bedrijf] specifieke signalen niet exact waardeert zoals de Kansspelautoriteit. Dat heeft de Kansspelautoriteit niet aan [bedrijf] verweten. Dat is evenmin de kern van de discussie. Zoals de commissie al heeft overwogen, is deels sprake van open normen en heeft [bedrijf] een zekere beleidsruimte, maar geen carte blanche. De kern van de discussie tussen [bedrijf] en de Kansspelautoriteit is of de Kansspelautoriteit handhavend mocht optreden tegen [bedrijf] omdat [bedrijf] evident buiten haar beleidsruimte is getreden.²³ [bedrijf] heeft spelers (door) laten gokken zonder te verifiëren of zij het zich konden permitteren om zoveel geld op het spel te zetten en te verliezen, terwijl er duidelijke signalen waren van onmatige deelname en/of (risico's op) kansspelverslaving.

Ad d) [systeem] voldoet aan alle eisen

49. Volgens [bedrijf] heeft de Kansspelautoriteit ten onrechte gesteld dat [systeem] kennelijk tekortschoot. Zij wijst erop dat [systeem] is gekeurd en dat de Kansspelautoriteit daar geen opmerkingen over heeft gemaakt. De Kansspelautoriteit zou miskennen dat zulke systemen in het begin minder scherp zijn.
50. De commissie overweegt dat [systeem] op zichzelf aan de technische eisen kan voldoen, maar dat de wijze waarop [bedrijf] ermee omgaat onverantwoord is geweest omdat zij niet op [systeem] mocht vertrouwen zoals zij heeft gedaan. Uit het dossier volgt bovendien dat [bedrijf] zich hier ook van bewust was.²⁴
51. Zo heeft de Kansspelautoriteit er bijvoorbeeld terecht op gewezen dat [systeem] voornamelijk gericht is op verandering in het speelgedrag, waardoor spelers worden gemist die van meet af aan al onmatig of verslaafd gedrag vertonen. [bedrijf] heeft

¹⁹ Tweede Kamer 2024-2025, 24557, nr. 245, p. 7.

²⁰ Tweede Kamer 2023-2024, 24557, nr. 218, p. 1.

²¹ Tweede Kamer 2024-2025, 24557, nr. 271, p. 32.

²² Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen, p. 8, gepubliceerd op www.kansspelautoriteit.nl.

²³ Vgl. ECLI:NL:RBROT:2012:BY9475, r.o. 6.3.

²⁴ Zie onder randnummers 238 en 239 van het boetesbesluit.

echter ook een zorgplicht ten aanzien van zulke spelers. Daarbij is ook van belang, zoals [bedrijf] zelf heeft erkend, dat de spelers die als eerste een account aanmaken (waaronder een deel van de onderzochte spelers), overwegend de ervaren en meer fanatieke spelers zijn, waardoor er initieel hogere referentiekaders ontstaan in [systeem].²⁵ Juist de spelers die veel of met hoge bedragen spelen, worden daarvan de dupe. De commissie is het met de Kansspelautoriteit eens dat dat duidt op een manco in het systeem waarmee [bedrijf] ten onrechte geen rekening heeft gehouden.

52. Verder acht de commissie het van belang dat [systeem] een zelflerend systeem is. In haar zienswijze, die [bedrijf] in bezwaar opnieuw heeft ingebracht, heeft [bedrijf] gesteld dat het systeem nog maar beperkte inputdata had en voornamelijk moest leren vanaf het moment dat de eerste data van nieuw geregistreerde spelers na de vergunningverlening binnenkwamen. Dat heeft [bedrijf] er echter niet van weerhouden om vanaf het moment van de start van de exploitatie van [website] volledig op [systeem] te varen, terwijl zij wist dat het systeem onvoldoende betrouwbaar was, doordat het nog moest leren. [bedrijf] had daarom handmatig of anderszins gegevens moeten analyseren. De commissie acht het niet redelijk dat [bedrijf] zichzelf de tijd gunde om te leren, terwijl ondertussen spelers daardoor het risico op gokverslaving of onmatig speelgedrag liepen.

53. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit in het boetebesluit geconcludeerd dat [systeem] niet de afzonderlijke stortingen van hoge bedragen registreert, al dan niet in samenhang met bijvoorbeeld de leeftijd van de speler, en daardoor belangrijke signalen van in ieder geval onmatig speelgedrag mist. Naar het oordeel van de commissie blijkt ook daaruit dat [bedrijf] ten onrechte te veel op [systeem] heeft gevaren.

Ad e) Geen speelgedrag dat duidt op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving en voldoende passende interventie maatregelen

54. [bedrijf] betwist de vaststelling van de Kansspelautoriteit dat de interventies van [bedrijf] te laat of onvoldoende passend waren. Daarnaast vindt [bedrijf] dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen spelers van sportwedstrijden en spelers van casinospellen. Volgens [bedrijf] impliceert de Kansspelautoriteit ten onrechte dat zij maximumlimieten voor de spelers had moeten instellen.

55. De commissie oordeelt dat de Kansspelautoriteit voldoende gemotiveerd heeft waarom in ieder spelersdossier de genomen maatregelen te laat en/of ontoereikend zijn geweest. [bedrijf] verwijst in dat verband naar opmerkingen over individuele spelersdossiers in onderdelen 3.2.2 en 3.2.3 van haar zienswijze.

56. Speler 1 heeft in [aantal] dagen tijd bijna € [bedrag] verloren, waarna hij zichzelf heeft uitgesloten van deelname aan de spellen van [bedrijf]. [bedrijf] heeft geen enkele (passende) interventie maatregel genomen. Zij heeft zelf ook erkend dat haar team Verantwoord Spelen deze speler ten onrechte niet heeft opgemerkt.²⁶ De

²⁵ P. 12 van de zienswijze.

²⁶ In het dossier dat [bedrijf] aan de Kansspelautoriteit heeft verstrekt, stelt zij: "Gebaseerd op het profiel van de speler en onze zorgplicht naar kwetsbare spelers, hadden onze teams zorg moeten dragen voor de speler."

commissie kan [bedrijf] alleen al daarom niet volgen in haar zienswijze dat de speler "gebruikelijk gokgedrag" vertoont. Bovendien kan het verliezen van zo'n groot bedrag in zo'n korte tijd door zo'n jonge speler niet beschouwd worden als "gebruikelijk gokgedrag". [bedrijf] stelt dat zij een "Verantwoord Spelen informatie-email" heeft gestuurd "vanuit het trapsgewijs interventiemodel." Mede als gevolg daarvan zou de speler zich hebben uitgesloten. De commissie wijst erop dat die standaard e-mail, die iedere speler de dag na inschrijving automatisch ontvangt, geen passende interventiemaatregel is in de zin van artikel 19, eerste lid, van het Rwrvk. Dat [bedrijf] zich ervoor op de borst slaat dat de speler zich mede naar aanleiding van die mail zichzelf vier weken later zou hebben uitgesloten van het spelaanbod, acht de commissie ongefundeerd en misplaatst.

57. Verder vindt de commissie het niet relevant dat de speler tussendoor ook af en toe gewonnen heeft. Het gokpatroon dat [bedrijf] schetst, als dat al relevant zou zijn, blijkt overigens niet uit de gegevens die zij heeft overgelegd. Ook acht de commissie het onbegrijpelijk dat [bedrijf] stelt dat het team Verantwoord Spelen deze speler niet als risicovol had hoeven aanmerken.
58. De commissie volgt [bedrijf] in haar standpunt dat niet is gebleken dat [bedrijf] zelf de limieten voor de speler instelt. De Kansspelautoriteit heeft dat volgens de commissie ten onrechte gesteld in het boetebesluit. Desalniettemin is de commissie van oordeel dat [bedrijf] ten onrechte negeert dat spelers onrealistisch hoge speellimieten instellen.²⁷ Zulke hoge limieten hebben geen nut en kunnen bijdragen aan signalen van onmatige deelname of kansspelverslaving. Het is bovendien een signaal dat de speler zijn eigen verantwoordelijkheid niet goed aankan. De commissie verwijst in dit verband naar de al genoemde speech van de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Jansen.²⁸
59. De commissie stelt vast dat [bedrijf] in de tien dossiers geen enkele passende interventiemaatregel als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van het Rwrvk heeft genomen voorafgaande aan de schorsing of uitsluiting van de spelers. De Kansspelautoriteit heeft terecht vastgesteld dat die schorsing of blokkering telkens te laat is geschied. De zienswijze van [bedrijf] komt er in de kern op neer dat zij geen maatregelen hoefde te nemen omdat [systeem] de desbetreffende spelers niet heeft aangemerkt als spelers met signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. De commissie is van oordeel dat [bedrijf] zich ten onrechte achter [systeem] verschuilt. In deze gevallen is het immers helder dat er steeds sprake was van signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Dat [systeem] die signalen niet als zodanig heeft herkend, kan [bedrijf] niet baten.

De speler is wel opgemerkt door het Risk&Fraude team, maar vanwege een technisch issue in het systeem werd de speler niet doorgegeven aan het Verantwoord Wedden team."

²⁷ Eerste Kamer 2018-2019, 33996, I, p. 22: "De gekozen limieten kunnen in relatie tot het gedrag van de speler wel een signaal vormen dat duidt op risicovol speelgedrag. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan opmerkelijk hoge limieten in relatie tot het geld dat daadwerkelijk door de speler op zijn speelrekening wordt gezet."

²⁸ Zie onder randnummer 39 van dit advies.

60. Verder kan de commissie [bedrijf] niet volgen in haar stelling dat zij zou hebben gewerkt volgens een "trapsgewijs interventiemodel". De enige interventies die [bedrijf] heeft gepleegd zijn immers de schorsingen en blokkeringen van de accounts. Daaraan voorafgaand is geen enkele (passende) interventiemaatregel genomen. De geautomatiseerde algemene e-mails die [bedrijf] iedere speler stuurt daags na opening van het account, zijn geen passende interventiemaatregelen omdat ze niet zijn afgestemd op de specifieke speler, zijn gedrag en de relevante signalen.
61. De commissie begrijpt niet wat [bedrijf] bedoelt te beargumenteren met haar betoog over de verschillen tussen casinospellen en sportweddenschappen. Het moge zo zijn dat er verschillende risico's bestaan tussen sportweddenschappen en casinospellen, maar dat neemt niet weg dat [bedrijf] ten onrechte geen passende interventiemaatregelen heeft genomen. Die verplichting bestaat zowel ten aanzien van spelers die casinospellen spelen als spelers die wedden op uitslagen van sportwedstrijden.
62. Anders dan [bedrijf] veronderstelt, is het de commissie niet gebleken dat de Kansspelautoriteit vindt dat [bedrijf] zelf maximumlimieten had moeten instellen. Uit het boetebesluit blijkt wel dat de Kansspelautoriteit vaststelt dat hoge limieten geen nut hebben en dat [bedrijf] bij de beoordeling of bepaalde spelers hun eigen verantwoordelijkheid wel kunnen dragen, ook had moeten betrekken dat die spelers absurd hoge limieten hadden ingesteld. Naar het oordeel van de commissie is dat terecht. De commissie herhaalt in dat verband het citaat van de wetgever dat ook al onder randnummer 227 in het boetebesluit is opgenomen: *"Ongeacht de hoogte van die grenzen, moet de vergunninghouder continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Het is dus niet zo dat een speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vast stelt, zichzelf onopgemerkt en ongestoord schade kan berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler extra in de gaten te houden."*²⁹

Ad f) Geen sprake van redelijk vermoeden dat verplicht tot een persoonlijk onderhoud

63. [bedrijf] kan zich niet vinden in de vaststelling van de Kansspelautoriteit dat [bedrijf] in alle dossiers ten onrechte geen enkel persoonlijk onderhoud heeft gevoerd. Volgens [bedrijf] heeft zij steeds passende maatregelen genomen. [bedrijf] vindt dat de indicatoren die de Kansspelautoriteit genoemd heeft, zoals verliezen en stortingslimieten, onvoldoende zijn om in alle dossiers onmatige deelname of verslaving aan te nemen. Ook vindt zij dat de Kansspelautoriteit bij spelersdossiers 1 en 2 ten onrechte bepaalde indicatoren heeft betrokken.
64. De commissie wijst erop dat [bedrijf] verplicht is om een persoonlijk onderhoud met de speler te voeren zodra er een redelijk vermoeden bestaat dat er sprake is van onmatige deelname of verslaving. [bedrijf] stelt in dat kader dat niet in alle onderzochte dossiers sprake was van onmatige deelname of verslaving. Zij laat in het

²⁹ Tweede Kamer 2014-2015, 33996, nr. 6, p. 25.

midden in welke van die dossiers daarvan dan geen sprake was. De commissie volstaat daarom met een verwijzing naar de onderdelen van het boetebesluit waarin de Kansspelautoriteit heeft gemotiveerd waarom [bedrijf] de relevante wettelijke bepalingen over het persoonlijk onderhoud heeft overtreden. Naar het oordeel van de commissie blijkt daaruit afdoende dat [bedrijf] in elk van de spelersdossiers de betreffende overtreding heeft begaan.

65. Verder wijst de commissie erop dat een enkele indicator volgens de wetgever al kan duiden op (ontluikend) risicovol speelgedrag.³⁰ Hieruit concludeert de commissie dat het op jonge leeftijd vergokken van grote geldbedragen zo'n indicator is, zeker als daarbij nog eens de korte periode wordt betrokken waarin dat in de desbetreffende spelersdossiers is gebeurd. Overigens merkt [bedrijf] het verliezen van grote geldbedragen in haar eigen beleid zelf ook aan als risico-indicator.³¹
66. Volgens [bedrijf] heeft de Kansspelautoriteit in spelersdossier 1 ten onrechte het gebruik van een creditcard als indicator betrokken. De commissie kan [bedrijf] daarin niet volgen. Uit hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen onder randnummer 39 van het boetebesluit blijkt dat zij het redelijke vermoeden van onmatige deelname of verslaving ontleent aan een aantal indicatoren, in samenhang bezien, namelijk: de jonge leeftijd, de hoge verliezen, de tijdstippen waarop is gegokt én de creditcard omdat dat een afwijkende betaalmethode is. Het is niet duidelijk waarom [bedrijf] meent dat de afwijkende betaalmethode in dit geval in het geheel niet betrokken mag worden. Het had natuurlijk zo kunnen zijn dat voor de afwijkende betaalmethode een onschuldige verklaring bestaat, maar volgens de wetgever is het persoonlijk onderhoud nu juist bedoeld om daar achter te komen.³² Overigens heeft de Kansspelautoriteit terecht vastgesteld dat [bedrijf] al op [datum], dus ruim voordat de creditcard werd gebruikt, tot het redelijke vermoeden had moeten komen dat er sprake was van onmatige deelname.
67. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor hetgeen [bedrijf] opmerkt ten aanzien van speler 2. De Kansspelautoriteit heeft terecht geoordeeld dat [bedrijf] op basis van allerlei indicatoren tot een redelijk vermoeden had moeten komen dat er sprake was van onmatige deelname. Daarvan zou ook sprake zijn geweest als de afgebroken betalingen buiten beschouwing zouden zijn gelaten, zo blijkt ook uit het besluit.

Ad g) Boete is onevenredig gelet op alternatieve handhavingsmaatregelen

68. [bedrijf] stelt dat als er al sprake is van enige overtreding van de zorgplicht, lichtere maatregelen eerder op hun plaats zijn. Daarvoor acht zij relevant dat de tien onderzochte spelersdossiers niet representatief zijn voor het hele klantenbestand; dat de overtredingen sterk met elkaar verweven zijn; en dat de overtredingen moeten worden gezien in het licht van het destijds geldende kader.
69. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit mogen beslissen om een boete op te leggen voor de vastgestelde overtredingen. Het gaat immers om zeer ernstige

³⁰ Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 112.

³¹ Beleid Verantwoord Spelen, p. 16.

³² Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 112.

overtredingen, waarbij [bedrijf] extra verwijtbaar heeft gehandeld. Het betreft steeds jonge spelers die grote bedragen hebben vergokt, waarbij [bedrijf] telkens al heel snel had moeten weten dat zij diende te interveniëren, maar dat steeds niet of te laat heeft gedaan.³³ Daardoor is zij er mede verantwoordelijk voor dat deze personen grote verliezen hebben geleden, ten gunste van haar eigen persoonlijke gewin.

70. Een bestraffende sanctie voor dit gedrag is dan op zijn plaats. Daar komt bij dat een belangrijk uitgangspunt bij het opleggen van boetes is dat het overtreden van de wet niet mag lonen. [bedrijf] heeft aan negen van de tien spelers een groot geldbedrag verdiend. Dat bedrag zou aanzienlijk kleiner zijn als zij zich aan de regels over de zorgplicht had gehouden.
71. De commissie is van oordeel dat een maatregel zoals voorgesteld door [bedrijf] daarentegen onvoldoende zou tegemoetkomen aan het bovenstaande. Een boete heeft bovendien een preventieve werking, zowel ten aanzien van [bedrijf] als van andere vergunninghouders.
72. Er is inderdaad een sprake van een selectie van tien spelersdossiers.³⁴ Of deze selectie representatief is voor de wijze waarop [bedrijf] haar zorgplicht heeft ingevuld ten opzichte van het gehele klantenbestand, is niet vastgesteld. Het tegendeel overigens ook niet. Vanwege het feit dat in tien van de tien dossiers ernstige overtredingen zijn vastgesteld, is de commissie niet geneigd om zonder meer aan te nemen dat dit de enige dossiers zijn in het klantenbestand van [bedrijf] waarin zij de zorgplicht niet goed heeft nageleefd. De boete is echter opgelegd voor de overtredingen die in de tien dossiers zijn vastgesteld. Of die dossiers representatief zijn voor het hele klantenbestand, is daarom niet relevant. De Kansspelautoriteit heeft ook niet gesteld dat dat het geval is.
73. Volgens [bedrijf] zijn de overtredingen sterk met elkaar verweven. De commissie acht dat echter niet relevant. De boete is immers opgelegd voor alle overtredingen van de zorgplicht als bedoeld in artikel 4a van de Wok, gezamenlijk.
74. De commissie begrijpt niet wat [bedrijf] bedoelt met haar stelling dat de overtredingen meer in het licht moeten worden gezien van het destijds geldende wettelijke kader. De boete is immers juist opgelegd vanwege overtredingen van het destijds geldende wettelijke kader. [bedrijf] suggereert ten onrechte dat de Kansspelautoriteit regels heeft toegepast die destijds nog niet in werking waren getreden. Uit onder meer onderdeel 5.3.3.2 van het boetebesluit blijkt duidelijk dat de Kansspelautoriteit zich er rekenschap van heeft gegeven dat de eigen verantwoordelijkheid van de speler een grote rol speelt bij de invulling van de zorgplicht.

³³ De commissie verwijst naar onderdelen 7.2 en 7.3 van het boetebesluit waarbij zij opmerkt dat haar niet is gebleken dat [bedrijf] zelf limieten heeft ingesteld.

³⁴ De Kansspelautoriteit heeft de dossiers geselecteerd van de tien spelers in de leeftijd van 18 tot 24 jaar met de grootste verliezen.

75. Anders dan [bedrijf] veronderstelt, zijn de regels over de zorgplicht niet zo zeer aangescherpt omdat ze te onduidelijk waren, maar vooral omdat sommige vergunninghouders de normen dusdanig slecht invulden dat de staatssecretaris zich genoodzaakt zag de discretionaire ruimte in te perken.³⁵ Hij verwees daarbij onder meer naar een onderzoek waarin de Kansspelautoriteit concludeerde: *"De Ksa concludeert dat vergunninghouders onvoldoende snel en adequaat ingrijpen indien een speler mogelijk onmatig deelneemt, dan wel mogelijk een gokverslaving heeft."*³⁶ De commissie merkt in dit verband op dat de in het boetebesluit en het onderliggende rapport vastgestelde overtredingen hoe dan ook evident zijn, ook binnen het destijds geldende wettelijk kader. [bedrijf] heeft dus moeten begrijpen dat zij in de desbetreffende dossiers (eerder) diende in te grijpen.

Ad h) Matiging noodzakelijk gelet op ernst overtreding en verwijtbaarheid

76. Volgens [bedrijf] dient de boete gematigd te worden omdat zij vindt dat er sprake is van een verminderde ernst en verwijtbaarheid.
77. De commissie volgt [bedrijf] daar niet in. Het voorkomen dat risicospelers zich ontwikkelen tot probleemspelers is een van de belangrijkste redenen geweest om het vergunningstelsel voor online kansspelen in het leven te roepen.³⁷ [bedrijf] heeft haar taak in dit opzicht ernstig verzaakt door niet of evident veel te laat in te grijpen. De stelling van [bedrijf] dat elke overtreding van een vergunninghouder een inbreuk op het betrouwbare legale aanbod is, in zekere zin juist, maar zij maakt daarbij ten onrechte geen onderscheid in het belang van de betreffende norm en de mate waarin deze geschonden is. Deze norm heeft betrekking op de bescherming van kwetsbare spelers. Dat is bij uitstek een belang waar zorgvuldigheid van vergunninghouders wordt verwacht en waarin [bedrijf] in ernstige mate is tekortgeschoten. Zoals de Kansspelautoriteit onder randnummer 272 van het boetebesluit uiteengezet heeft, gaat het om jongvolwassen spelers, waarvan sommigen slechts 18 of 19 jaar oud waren. Jongeren zijn extra kwetsbaar voor onmatige deelname en verslaving en hebben extra bescherming nodig. Daarom voorziet de wet in een bijzondere zorgplicht ten aanzien van jongvolwassenen. Deze heeft [bedrijf] op grove wijze veronachtzaamd. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit afdoende heeft gemotiveerd waarom de overtredingen van [bedrijf] extra ernstig zijn.
78. De commissie stelt vast dat gebleken is dat [bedrijf] extra verwijtbaar heeft gehandeld. [bedrijf] had immers goed inzicht in het speelgedrag. Zij heeft dan ook steeds bij ieder onderzocht spelersdossier moeten zien dat er sprake was van problematisch speelgedrag. In een aantal spelersdossiers heeft [bedrijf] dat echter langdurig genegeerd. In spelersdossier 2 bijvoorbeeld heeft een 18-jarige speler in een week tijd een verlies kunnen lijden van meer dan € [bedrag] zonder dat [bedrijf] naar deze speler omkeek. Dat gebeurde pas ruim een maand later toen het totale

³⁵ Zie bijvoorbeeld Tweede Kamer 2022-2023, 24557, nr. 203, p. 13. WODC-rapport (Blom et al.), Drie jaar legaal online gokken, Evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand p. 165-166.

³⁶ 'Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen', p. 7, gepubliceerd op kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/onderzoek, bijlage bij Tweede Kamer 2023-2024, 24 357, nr. 212.

³⁷ Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 5.

verlies nog verder was opgelopen. Uit een aantal spelersdossiers blijkt ook dat [bedrijf] wel heeft geconstateerd dat er sprake was van zorgelijk gedrag, maar dat zij daar vervolgens niet (onverwijld) de vereiste consequenties aan heeft verbonden. De commissie wijst als voorbeeld naar spelersdossier 3, waarin [bedrijf] een speler van 21 jaar heeft aangemerkt als "*high-risk speler*", maar desondanks geen interventie maatregel heeft genomen. De speler heeft mede daardoor een maand later, in een dag tijd, bijna € [bedrag] verloren.

79. Daar komt nog eens bij dat [bedrijf] haar verantwoordelijkheid afschuift op de spelers en verwijst naar [systeem] terwijl zij wist dat zij onvoldoende kon vertrouwen op [systeem]. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit in onderdeel 7.3 van het boetebesluit met verwijzing naar deze omstandigheden voldoende gemotiveerd waarom er sprake is van extra verwijtbaarheid.

80. De commissie volgt [bedrijf] niet in haar (herhaalde) stelling dat er sprake was van open normen en dat [bedrijf] daarom de wijze waarop zij 'invulling' heeft gegeven aan de zorgplicht niet kwalijk genomen kan worden. De commissie verwijst in dat verband naar hetgeen zij hierover eerder in dit advies heeft overwogen, in het bijzonder onder randnummers 21 tot en met 25 en 47 en tevens naar onderdeel 5.3.3.2 van het boetebesluit.

Ad i) Matiging noodzakelijk gelet op overschrijding redelijke beslistermijn

81. [bedrijf] verzoekt om een matiging van de boete wegens de overschrijding van de beslistermijn. Zij stelt daarnaast dat de beginselen van fair play en equality of arms zijn geschonden omdat zij het nader verslag van 22 oktober 2024 pas heeft ontvangen in het kader van haar verzoek om een voorlopige voorziening van 5 februari 2025, in plaats van dat het is meegestuurd bij het boetebesluit van 23 januari 2025.³⁸

82. De commissie ziet hierin geen aanleiding om tegemoet te komen aan het verzoek. De termijn als bedoeld in artikel 5:51, eerste lid, van de Awb is immers een termijn van orde. Onder omstandigheden kan in de overschrijding van zo'n termijn grond voor matiging gevonden worden, maar zulke omstandigheden zijn in dit geval gesteld noch gebleken.³⁹ Overigens heeft de Kansspelautoriteit nadere informatie gevorderd omdat uit de zienswijze van [bedrijf] bleek dat zij niet alle gegevens had verstrekt die bij haar waren gevorderd. [bedrijf] heeft deze gegevens daarna alsnog verstrekt. Pas na ontvangst daarvan kon de Kansspelautoriteit daar onderzoek naar doen. Naast het verzochte uitstel in de zienswijzeprocedure waaraan [bedrijf] zelf refereert in haar bezwaargronden, is ook vertraging op dit punt aan [bedrijf] te wijten.

83. In het nader verslag van 22 oktober 2024 is geconcludeerd dat [bedrijf] heeft voldaan aan de verplichting om gegevens te registreren als bedoeld in artikel 31m, eerste lid, van de Wok jo. artikel 13, eerste en derde lid, van het Bwrvk. Eveneens is daarin vastgesteld dat [bedrijf] artikel 4.14 van het Bkoa niet heeft overtreden. Als

³⁸ Onderdeel 2.1 van de aanvullende bezwaargronden.

³⁹ Vgl. ECLI:NL:RVS:2023:3702, r.o. 3.2, ECLI:NL:RVS:2025:1141, r.o. 3.1 en ECLI:NL:CBB:2025:336, r.o. 7.1.

gevolg daarvan zijn deze overtredingen niet ten grondslag gelegd aan het boetebesluit. De commissie ziet niet in hoe [bedrijf] benadeeld is doordat zij drie weken nadat het besluit genomen is, hangende het verzoek om een voorlopige voorziening, kennis heeft kunnen nemen van dit verslag. In het boetebesluit is vermeld dat bovengenoemde bepalingen niet zijn overtreden en dat er daarom geen boete voor wordt opgelegd. Daarmee is het besluit voldoende gemotiveerd. Niet in te zien valt dat de belangen van [bedrijf] hiermee zijn geschaad. Daarnaast is niet in geschil dat [bedrijf] geruime tijd voordat zij de aanvullende bezwaargronden heeft ingediend, beschikte over het nader verslag. Als er al sprake zou zijn geweest van een gebrek, is dat dus inmiddels hersteld.

Ad j) Matiging noodzakelijk gelet op draagkracht [bedrijf]

84. [bedrijf] heeft de Kansspelautoriteit verzocht om de boete te matigen wegens haar beperkte financiële draagkracht. Ter onderbouwing van dat verzoek heeft zij financiële gegevens overgelegd.
85. De commissie overweegt dat [bedrijf] niet alle gevraagde stukken heeft overgelegd. De volgende documenten ontbreken terwijl daar wel uitdrukkelijk om is gevraagd:
- 1) de geconsolideerde jaarstukken van de grootaandeelhouders [aandeelhouder 1] en [aandeelhouder 2] over de afgelopen drie boekjaren;
 - 2) de accountantsverklaring bij de financiële overzichten bij het financiële boekjaar 2025; en
 - 3) de accountantsverklaring behorende bij de prognoses.
86. [bedrijf] heeft verzocht om matiging van de boete wegens haar beperkte financiële draagkracht. Het is vervolgens aan haar om dat verzoek gemotiveerd te onderbouwen. Daar is zij niet in geslaagd, ondanks dat zij daartoe ruimschoots en meermalen in de gelegenheid is gesteld. De commissie heeft [bedrijf] bovendien nog specifiek gewezen op de ontbrekende gegevens die nodig zijn om het verzoek van [bedrijf] te kunnen beoordelen.
87. Door het ontbreken van de onder randnummer 82 onder 2) en 3) bedoelde stukken is de commissie onvoldoende in staat om vast te stellen of de boete van [bedrijf] gematigd dient te worden of dat een betalingsregeling getroffen dient te worden. Zij adviseert daarom om het verzoek tot matiging af te wijzen.

Ad k) Artikel 3.1 Woo biedt ontoereikende grondslag voor openbaarmaking

88. Volgens [bedrijf] is openbaarmaking van een boete een bestraffende sanctie. Zij meent ook dat het de bedoeling van de wetgever is dat voor openbaarmaking van sancties een openbaarmakingsregime in een bijzondere wet moet zijn opgenomen. In dat verband verwijst zij naar het nog niet in werking getreden artikel 3.3, tweede lid, onder k, van de Woo.
89. De commissie refereert aan vaste rechtspraak waaruit volgt dat openbaarmaking van een boete geen bestraffende sanctie is omdat het oogmerk van openbaarmaking niet

bestrafing is, maar onder meer preventie, informeren en voorlichting.⁴⁰ Dat een punitieve sanctie ook mede met het oogmerk van preventie kan worden opgelegd, maakt dat niet anders.

90. De commissie volgt [bedrijf] evenmin in haar standpunt dat punitieve sancties niet openbaar gemaakt mogen worden. In de eerste plaats kan niet getoetst worden aan bepalingen die nog niet in werking zijn getreden. In de tweede plaats zou de Kansspelautoriteit het bestreden besluit nog steeds openbaar mogen maken als het genoemde artikel wél in werking zou zijn getreden. Het bestreden besluit is immers openbaar gemaakt op grond van artikel 3.1 van de Woo, op grond waarvan bestuursorganen een discretionaire bevoegdheid hebben om besluiten openbaar te maken. Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). De wetgever heeft met de vaststelling van de Woo beoogd om de overheid transparanter te maken dan zij was onder de Wob. Daartoe is artikel 3.3 van de Woo opgenomen, dat bestuursorganen verplicht om bepaalde besluiten openbaar te maken. Van die verplichting zijn bepaalde besluiten uitgezonderd, waaronder boetebesluiten.⁴¹ Dat de Kansspelautoriteit, na inwerkingtreding van de genoemde bepaling, niet verplicht is om boetebesluiten openbaar te maken, leidt natuurlijk niet tot de door [bedrijf] getrokken conclusie dat de Kansspelautoriteit niet bevoegd is om boetebesluiten openbaar te maken. Juist die conclusie zou haaks staan op de bedoeling van de wetgever en overigens geen steun vinden in de wet. De commissie vindt steun voor dit standpunt in uitspraken van onder meer de rechtbank Den Haag⁴² en de rechtbank Zeeland-West-Brabant.⁴³ Ook uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag waarnaar [bedrijf] verwijst, volgt dat de Kansspelautoriteit het betreffende sanctiebesluit (geanonimiseerd) openbaar mocht maken op grond van artikel 3.1 van de Woo.⁴⁴

Ad l) Onrechtmatigheid van het boetebesluit maakt dat het openbaarmakingsbesluit ook onrechtmatig is

91. [bedrijf] stelt dat het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig is omdat het boetebesluit in rechte geen stand kan houden. De commissie is het daarmee oneens en verwijst naar hetgeen zij hierboven ten aanzien van het boetebesluit heeft overwogen.

Ad m) Gegevens over handhaving mogen niet openbaargemaakt worden

92. [bedrijf] meent dat het belang van openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het belang van de Kansspelautoriteit om effectief toezicht te houden. Zij vreest dat andere adressanten van informatieverzoeken van de Kansspelautoriteit zeer terughoudend zullen zijn omdat de Kansspelautoriteit specifieke details van de spelersdossiers openbaar maakt.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 21.2.

⁴¹ Zie ook de toelichting op dit artikel: "In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel I, is voorgesteld de bestuurlijke strafsanctie uitgezonderd van de verplichte openbaarmaking van beschikkingen. (...) Een en ander betekent niet dat bestuursorganen dergelijke rapporten of daarop gebaseerde beschikkingen niet langer openbaar mag maken. Dat mag nog steeds op grond van het voorgestelde artikel 3.1, maar het is niet langer verplicht (...)" (Tweede Kamer 2013-2014, 33328, nr. 13, p. 18).

⁴² ECLI:NL:RBDHA:2024:23424, r.o. 4.2, ECLI:NL:RBDHA:202410050, r.o. 10.4.

⁴³ ECLI:NL:RBZWB:2025:2138.

⁴⁴ ECLI:NL:RBDHA:2024:22960.

93. Volgens de commissie beschermt de norm waar [bedrijf] zich op beroept niet haar belang, maar dat van de Kansspelautoriteit. [bedrijf] noemt het ook niet voor niets "*het belang van de Ksa*". Het belang van [bedrijf] daarentegen pleit eerder juist vóór openbaarmaking van de methoden en technieken voor toezicht van de Kansspelautoriteit. Vergunninghouders zoals [bedrijf] hebben voordeel bij openbaarmaking van vertrouwelijke methoden en technieken. Zij kunnen daarmee immers handhavende maatregelen van de Kansspelautoriteit voorkomen.
94. De commissie ziet niet in waarom het toezicht van de Kansspelautoriteit zou worden geschaad door de voorgenomen openbaarmaking. Als een vergunninghouder geen medewerking verleent, is de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:16 van de Awb immers bevoegd om inlichtingen te vorderen. Verder is het mogelijk dat de Kansspelautoriteit een weigering tot medewerking betreft bij haar oordeel over de geschiktheid van die vergunninghouder om verantwoorde, betrouwbare en controleerbare online kansspelen aan te bieden of in het oordeel of de betrouwbaarheid van de vergunninghouder buiten twijfel staat. Dit kan in het uiterste geval tot gevolg hebben dat de vergunninghouder zijn vergunning kwijt raakt.
95. De commissie wijst er verder op dat de Kansspelautoriteit aan de hand van het concrete speelgedrag van spelers en het concrete handelen van [bedrijf] heeft gemotiveerd dat [bedrijf] haar zorgplicht heeft geschonden. Het is vervolgens aan de Kansspelautoriteit hoe zij het sanctiebesluit opstelt. De commissie kan de Kansspelautoriteit volgen in haar afweging de spelersdossiers uiteen te zetten in het boetebesluit. Deze dossiers vormen de basis van de motivering van het besluit. Voor zover in de spelersdossiers sprake is van privacygevoelige gegevens, worden die gegevens niet openbaar gemaakt.
96. Daarnaast ziet de commissie niet in hoe in dit geval de openbaarmaking van de door [bedrijf] genoemde informatie het effectieve toezicht van de Kansspelautoriteit bemoeilijkt. Het is aan de Kansspelautoriteit om te beoordelen of hiervan sprake is. Naar het inzicht van de commissie is hiervan geen sprake. De informatie zegt niets vertrouwelijks over de methoden en technieken van de Kansspelautoriteit. De commissie volgt de Kansspelautoriteit dat openbaarmaking van zulke informatie in het belang is van vergunninghouders en (potentiële) spelers. Openbaarmaking kan onder meer leiden tot betere naleving van de zorgplicht door vergunninghouders, grotere meldingsbereidheid bij spelers en derden, en daardoor betere bescherming van spelers. Daarvoor is van belang dat vergunninghouders en spelers kunnen inzien dat, waarom en hoe de Kansspelautoriteit op basis van concrete spelersdossiers toezicht houdt. Een zekere mate van detail is nodig om te laten zien hoe speelgedrag zich kan ontwikkelen en hoe de Kansspelautoriteit de relevante normen in concrete gevallen interpreteert en handhaaft. Ook wordt daardoor duidelijk of en hoe [bedrijf] jegens bepaalde spelers de fout in is gegaan.
97. Het is in het kader van transparantie ook van belang dat andere partijen de zienswijze van [bedrijf] tegen de boete en de beoordeling daarvan door de

Kansspelautoriteit kunnen inzien. Ook de maatschappij heeft, mede vanwege haar zorgen over naleving van de zorgplicht door vergunninghouders, belang bij openheid over de praktijken van vergunninghouders en het toezicht en de handhaving door de Kansspelautoriteit. Het is belangrijk dat inzicht wordt gegeven in hoe en waarom de Kansspelautoriteit toezicht houdt en handhaaft, en dat zij dat bij alle vergunninghouders doet. Dat bevordert de publieke verantwoording over de werkzaamheden van de Kansspelautoriteit en kan het maatschappelijk vertrouwen vergroten.

Ad n) Vertrouwelijk medegedeelde bedrijfsgegevens

98. Volgens [bedrijf] worden er bedrijfsgegevens openbaar gemaakt die zij vertrouwelijk aan de Kansspelautoriteit heeft verstrekt. Voor zover het geen vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens betreft, zou openbaarmaking achterwege moeten blijven vanwege het belang van de bescherming van concurrentiegevoelige gegevens van [bedrijf].
99. De commissie overweegt dat [bedrijf] niet overtuigend heeft onderbouwd waarom deze gegevens een vertrouwelijk karakter zouden hebben. Die gegevens bevatten immers geen wetenswaardigheden over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet, de afnemers of de leveranciers van [bedrijf]. Ook informatie over hoe [bedrijf] met het gedrag van de spelers is omgegaan, vormt geen vertrouwelijk bedrijfs- of fabricagegegevens, alleen al omdat zij op grond van artikel 8, eerste lid, onder e, van het Bwrvk en artikel 12 van de Rwrvk verplicht is de consument te informeren over het door haar gevoerde verslavingspreventiebeleid. Daaronder vallen onder meer haar methodes en instrumenten voor analyses van speelgedrag, de wijze van het verrichten van analyses, haar interventiemaatregelen en de toepassing van verslavingspreventieve voorzieningen en maatregelen voor jongvolwassenen.
100. Daar komt bij dat [bedrijf] heeft betoogd dat zij haar werkwijzen in het kader van verantwoord spelen heeft aangepast en nog verder zal aanpassen. Voor zover het verslavingspreventiebeleid al iets vertrouwelijks over de bedrijfsvoering zou zeggen, betoogt [bedrijf] zelf dat het destijds gevoerde verslavingspreventiebeleid nu niet meer wordt gevoerd. Het valt niet in te zien hoe zij commercieel nadeel kan lijden als concurrenten een deel van een volgens haar verouderd verslavingspreventiebeleid zouden zien. [bedrijf] heeft overigens hoe dan ook niet gemotiveerd hoe concurrenten voordeel kunnen behalen ten opzichte van [bedrijf] door kennis te nemen van de inhoud van het boetebesluit.
101. Tegenover het belang van [bedrijf] staat het belang dat vergunninghouders, spelers en de rest van de maatschappij worden geïnformeerd over praktijken van vergunninghouders, hoe de Kansspelautoriteit daar toezicht op houdt en hoe zij de regels handhaaft. Daarvoor is het noodzakelijk dat inzichtelijk is hoe de Kansspelautoriteit optreedt tegen zeer ernstige en verwijtbare overtredingen zoals deze.

Ad o) Openbaarmaking is onevenredig benadelend

102. [bedrijf] stelt dat de schade die is te verwachten als gevolg van de publicatie zo uitzonderlijk is dat de belangen van openbaarmaking daarvoor moeten wijken. Zij verwacht reputatieschade, negatieve gevolgen voor de samenwerking met derden en schadeclaims van spelers, waaronder de spelers waarvan de dossiers ten grondslag liggen aan het boetebesluit. Verder vindt [bedrijf] dat het doel dat met openbaarmaking wordt beoogd, ook op een minder ingrijpende manier kan worden bereikt.
103. Het is de commissie bekend dat aanbieders van kansspelen in de praktijk geen hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking van aan hen gerichte boetebesluiten. Een dergelijk effect is in elk geval niet eerder met succes aangetoond. [bedrijf] heeft niet concreet onderbouwd waaruit volgt dat zij bij deze publicatie wel onevenredige reputatieschade zal lijden. Voor zover sprake is van enige reputatieschade is dat het gevolg van haar eigen ernstige en verwijtbare handelen in strijd met de zorgplicht. De commissie voegt daaraan toe dat de Kansspelautoriteit bij de publicatie van het sanctiebesluit altijd vermeldt of er rechtsmiddelen tegen het besluit zijn ingesteld of nog kunnen worden ingesteld. Daardoor is het voor derden duidelijk in hoeverre de besluiten door de bestuursrechter zijn beoordeeld en onherroepelijk zijn.⁴⁵ De Kansspelautoriteit vermeldt op haar website ook de uitkomst van die procedure.
104. Aan de reputaties van aan [bedrijf] verwante entiteiten kan geen gewicht toekomen. De Kansspelautoriteit dient de belangen van [bedrijf] mee te wegen, maar de belangen van andere entiteiten zijn niet de belangen van [bedrijf]. Het is bovendien niet aannemelijk dat derde partijen reputatieschade zullen lijden. Uit het boetebesluit volgt niet dat een derde partij een overtreding heeft begaan. Bovendien zijn derde partijen in de besluiten geanonimiseerd.⁴⁶
105. [bedrijf] heeft niet concreet onderbouwd en aannemelijk gemaakt dat als gevolg van de publicatie spelers (in enig aantal van betekenis) haar zullen wantrouwen en een samenwerkingspartner de samenwerking zal heroverwegen en beëindigen. Zelfs als dat zou gebeuren, heeft [bedrijf] niet aannemelijk gemaakt dat zij daardoor onevenredig wordt benadeeld. Daar staat hoe dan ook tegenover dat openbaarmaking onder meer het belang van het informeren van (potentiële) spelers dient. Zij kunnen mede door middel van openbaar gemaakte informatie zorgvuldig afwegen bij welke aanbieder zij verantwoord kunnen gokken.
106. Voor wat betreft de spelers die hun spelersdossier naar zichzelf kunnen herleiden en wellicht een vordering indienen, stelt de commissie voor alle duidelijkheid voorop dat [bedrijf] er geen recht op heeft verschoond te blijven van vorderingen door spelers die terecht zouden zijn vanwege een schending van de zorgplicht door [bedrijf]. Sterker nog, spelers die door de overtreding van [bedrijf] schade hebben

⁴⁵ ECLI:NL:RBDHA:2023:8316, r.o. 5 en ECLI:NL:RBDHA:2019:1600, r.o. 8.

⁴⁶ Vgl. ECLI:NL:RBDHA:2018:16636, r.o. 8.

geleden en eventueel hun rechten geldend willen maken, hebben juist belang bij de openbaarmaking. Het informeren van consumenten is een van de doelen van openbaarmaking. Hetzelfde geldt voor spelers die schade hebben geleden door soortgelijke overtredingen bij andere vergunninghouders. [bedrijf] kan in ieder geval niet eisen dat openbaarmaking achterwege blijft om te voorkomen dat zij aansprakelijk wordt gesteld en geld moet (terug-)betalen aan spelers die dat geld ten onrechte verloren hebben. Als en voor zover de vorderingen onterecht zijn, kan zij ze afwijzen en bestrijden. [bedrijf] heeft niet aannemelijk gemaakt dat daaruit onevenredige kosten voor haar voortvloeien.

107. Het valt ook niet in te zien waarom [bedrijf] vanwege de openbaarmaking een stortvloed aan onterechte spelersclaims van "*opportunisten*" hoeft te vrezen. [bedrijf] heeft ook niet concreet onderbouwd en aannemelijk gemaakt dat een trend dat grote hoeveelheden spelers onterecht vorderingen tegen vergunninghouders instellen, te verwachten valt en zij daardoor onevenredig nadeel lijdt.
108. Verder gaat het in deze zaak om de jongvolwassen spelers met de grootste verliezen.⁴⁷ Andere jongvolwassen spelers hadden (in die periode) minder grote verliezen. Zij zullen zich niet of minder in de spelersdossiers herkennen. Daarbij komt dat als [bedrijf] haar beleid, zoals zij betoogt, inderdaad heeft veranderd, zeer ernstige gevallen zoals in deze boetezaak minder zouden moeten voorkomen.
109. Voor zover [bedrijf] vreest voor incorrecte interpretaties en berichtgeving in de media, kan zij zich wenden tot de desbetreffende media. Incorrecte berichtgeving door de media maakt de openbaarmaking van de Kansspelautoriteit niet onrechtmatig, maar hooguit die berichtgeving van die media. De commissie wijst er in dit verband op dat juist maximale transparantie over het boetebesluit de beste waarborg is tegen incorrecte interpretaties en berichtgeving daarover.
110. Gelet op het voorgaande is niet gebleken van zodanig uitzonderlijke schade dat het belang van openbaarmaking moet wijken. Evenmin is gebleken van een individuele, bijzondere situatie van [bedrijf].
111. De commissie wijst erop dat het van belang is dat de naam van [bedrijf] wel openbaar gemaakt wordt, zodat spelers over haar praktijken worden geïnformeerd. Er kan dan geen verwarring ontstaan over welke vergunninghouder het hier betreft. Het is bovendien vaste rechtspraak dat bij openbaarmaking van sanctiebesluiten ook openbaarmaking van de naam van de overtreder hoort.⁴⁸ Het boetebesluit geeft inzicht hoe [bedrijf] omgaat met de regelgeving op het gebied van de zorgplicht. Dat is een zwaarwegend maatschappelijk belang.⁴⁹ Het publieke belang van

⁴⁷ Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op basis van gegevens uit de controledatabank van [bedrijf] de tien jongvolwassen spelers met de grootste verliezen in de periode van 26 juni 2022 tot en met 27 maart 2023 geselecteerd.

⁴⁸ ECLI:NL:RVS:2012:BW9561, r.o. 2.13.4, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468, r.o. 2.5.

⁴⁹ Vgl. ECLI:NL:RVS:2023:488, r.o. 7, ECLI:NL:RVS:2023:489, r.o. 8.

openbaarmaking kan niet voldoende worden gediend door een geanonimiseerde openbaarmaking.⁵⁰

112. Anders dan [bedrijf] ziet de commissie dat er nog steeds een belang is om de maatschappij in het algemeen en spelers in het bijzonder te informeren over het boetebesluit. Er hebben sinds de pleegperiode weliswaar enkele wijzigingen in de betreffende regels plaatsgevonden, maar in hoofdlijnen is de zorgplicht ongewijzigd. Voor spelers die door de inbreuk op het recht schade hebben geleden, is het bovendien nog steeds van belang dat zij in staat worden gesteld om hun rechten jegens [bedrijf] geldend te kunnen maken. Daarnaast dient openbaarmaking ook de generieke en speciale preventie en blijft het van belang dat inzichtelijk wordt hoe de Kansspelautoriteit optreedt tegen overtredingen.
113. Verder volgt de commissie [bedrijf] niet als zij stelt dat zulke overtredingen zich niet meer zullen herhalen. In het boetebesluit is vastgesteld dat [bedrijf] inadequate analyses heeft gemaakt en geen passende interventie maatregelen heeft genomen. Ook onder de gewijzigde regels kunnen zulke overtredingen zich voordoen.

3. Conclusie

114. De commissie concludeert dat de Kansspelautoriteit op goede gronden heeft vastgesteld dat [bedrijf] de artikelen 4a en 31m, eerste en tweede lid, van de Wet op de kansspelen, artikel 18, eerste tot en met derde lid van de Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, en artikel 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen heeft overtreden. De Kansspelautoriteit heeft daarom mogen besluiten tot het opleggen van een boete. Naar het oordeel van de commissie is de boete terecht en evenredig. Voor matiging bestaat geen aanleiding. De commissie concludeert eveneens dat de Kansspelautoriteit de boete openbaar heeft mogen maken, met inachtneming van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland – West-Brabant.
115. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren tegen het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren, het verzoek om matiging af te wijzen en de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten. De commissie ziet ook geen aanleiding voor een vergoeding van de kosten.
116. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 19 september 2025, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. M.T.P.J. van Oers (voorzitter), de heer mr. M.J. Reitsema en de heer mr. drs. R.G.J. Wildemors.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

⁵⁰ ECLI:NL:RVS:2024:2221, r.o. 5.3.

OPENBAAR

mr. M.T.P.J. van Oers