

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een boete aan LeoVegas Gaming p.l.c.

Zaak: 19153

Kenmerk: 19153/01.354.225

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).
2. In artikel 4a, eerste lid, van de Wok is de zogenoemde zorgplicht bepaald. Die houdt in dat de houders van vergunningen op grond van de Wok de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. In dat kader zijn in de Wok, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk) en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) diverse verplichtingen opgenomen voor onder andere houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: vergunninghouders online).
3. LeoVegas Gaming p.l.c. (hierna: LeoVegas) heeft als vergunninghouder online in de periode van 7 oktober 2023 tot en met 14 mei 2024 ten aanzien van tien spelers de zorgplicht geschonden. LeoVegas is tekortgeschoten in het analyseren van het speelgedrag en het treffen van passende interventie maatregelen. Zij heeft daarmee artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste lid, van de Wok, 15, 18 eerste lid van het Bwrvk en 19, eerste lid, van de Rwrvk overtreden. Deze overtredingen worden aan LeoVegas toegerekend.
4. Aan LeoVegas wordt een boete opgelegd van € 500.000,-
5. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.



2 Onderzoek naar de zorgplicht en de betrokkene

2.1 Zorgplicht

6. De Kansspelautoriteit besteedt veel aandacht aan de controle op de zorgplicht van vergunninghouders.¹ Naleving van de zorgplicht raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving, te weten het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het voorkomen van kansspel gerelateerde criminaliteit. De Kansspelautoriteit monitort in dit kader doorlopend risicogestuurd en datagedreven de naleving van de zorgplicht door vergunninghouders. De Kansspelautoriteit is naar aanleiding hiervan een onderzoek gestart naar de naleving van de zorgplicht door vergunninghouders.
7. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: de toezichthouders) hebben op basis van gegevens in de controledatabank de spelersdossiers van tien spelers geselecteerd die in de periode van oktober 2023 tot en met maart 2024 door deelname aan kansspelen van LeoVegas het grootste verlies hebben geleden, een hoog aantal dagen hebben gespeeld en vaak nachtelijk speelden. De toezichthouders hebben LeoVegas verzocht de dossiers van deze spelers volledig en op een bepaalde wijze aan te leveren. Dit heeft LeoVegas gedaan. Voor het procesverloop in deze verwijst de Kansspelautoriteit naar randnummers 10 tot en met 15 van het boeterapport van 18 december 2024, kenmerk 01.331.864 (hierna: het rapport).
8. De toezichthouders hebben in hun onderzoek samengevat onder andere het volgende geconstateerd.

2.2 De betrokkene

9. LeoVegas Gaming p.l.c. is gevestigd op Level 7, The Plaza Business Centre, Bisazza Street, SLM1640, Sliema, Malta. Zij is ingeschreven in de Kamer van Koophandel van Malta onder registratienummer C59314. LeoVegas heeft een vergunning met kenmerk 1970/01.297.569, verleend door de Kansspelautoriteit op 7 september 2023. Die vergunning geldt per 8 september 2023 en tot en met 7 september 2028. LeoVegas biedt via de website www.leovegas.com en de app LeoVegas Online Casino Spellen kansspelen aan op de Nederlandse markt.

¹ De Toezichtagenda 2024 is te raadplegen via www.kansspelautoriteit.nl.



3 Rapport

10. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven genoemde onderzoek op 18 december 2024 een rapport opgesteld. In het rapport is het volgende geconstateerd. LeoVegas heeft in de periode van 7 oktober 2023 tot en met in ieder geval 14 mei 2024 ten aanzien van alle tien spelers onvoldoende maatregelen en voorzieningen getroffen om verslaving aan de door haar georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. LeoVegas heeft het speelgedrag van de speler onvoldoende geanalyseerd, geen of onvoldoende passende interventie maatregelen getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, en daarom de zorgplicht niet of onvoldoende nageleefd. Dat zijn overtredingen van artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste lid, van de Wok, 15, 18 eerste lid van het Bwrvk en artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.
11. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres van LeoVegas.

4 Juridische beoordeling

4.1 Juridisch kader

12. Voor het juridisch kader verwijst de Kansspelautoriteit naar **Bijlage 1** van dit besluit.

4.2 Overtredingen

4.2.1 Algemeen

13. In dit onderdeel legt de Kansspelautoriteit per spelersdossier uit welke overtredingen LeoVegas heeft begaan. Eerst volgt een tabel met een overzicht van de overtredingen die zijn vastgesteld door de Kansspelautoriteit in de verschillende spelersdossiers. De overtredingen zullen vervolgens per spelersdossier nader worden toegelicht. Voor de onderliggende (relevante) bevindingen met betrekking tot de spelersdossiers verwijst de Kansspelautoriteit naar **bijlage 2** van dit besluit en naar bijlage 3 van het rapport, waarin deze in tabellen (en grafieken) weergegeven worden.² In **bijlage 3** is een inventarisatie opgenomen van alle aangeleverde documentatie door LeoVegas per spelersdossier en is toegelicht welke informatie in welk document te vinden is. Deze bijlage is nodig omdat de

² In de tabellen staan de relevante bevindingen inzake het speelgedrag, signalen, analyses e.d. vermeld waarop de vastgestelde overtredingen zijn gebaseerd. Voor een volledig overzicht van alle bevindingen en ook de grafieken verwijst de Kansspelautoriteit naar het rapport.



spelersdossiers in een verkeerde volgorde door LeoVegas zijn aangeleverd. Bijvoorbeeld, dossier drie bevat de documenten van dossier zes.

14. Ten aanzien van de verrichte analyse geldt voor alle tien spelersdossiers die in dit hoofdstuk worden besproken dat de Kansspelautoriteit constateert dat diverse door LeoVegas verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.
15. Op basis van de spelersdossiers is geconstateerd dat een deel van het speelgedrag van spelers automatisch wordt gemonitord en geanalyseerd door software van LeoVegas. Dit gebeurt doorlopend en op basis van voorspellingen. Daarnaast blijkt dat medewerkers van LeoVegas bij bepaald speelgedrag ook een handmatige analyse uitvoeren naar aanleiding van wat uit de monitoringssoftware naar voren komt. In die gevallen bestaat een analyse dus uit twee delen: een automatisch en een handmatig deel. Op basis daarvan trekken de medewerkers van LeoVegas conclusies over het speelgedrag en eventuele interventie maatregelen. In de volgende paragrafen wordt dit in detail besproken per spelersdossier.
16. Volgens de Kansspelautoriteit staat het iedere vergunninghouder vrij om het speelgedrag van spelers volledig automatisch te analyseren of volledig handmatig te analyseren of een combinatie daarvan, zolang er maar sprake is van een tijdige en adequate analyse van het speelgedrag. Bij de beoordeling of LeoVegas zich heeft gehouden aan de zorgplicht, betreft de Kansspelautoriteit daarom de wijze waarop LeoVegas de analyse inricht. Er wordt geenszins beoogd om één bepaalde werkwijze voor te schrijven.

Norm	Dossier	Overtreden
Artikel 4a, lid 1 en 5, onder a, Wok j° Artikel 31m, lid 1 en 6, onder a, Wok j° artikel 15 Bwrvk Artikel 15 Bwrvk: De analyse, bedoeld in de artikelen 27ja, 30v en 31m van de Wok, 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.	1	Ja
	2	Ja
	3	Ja
	4	Ja
	5	Ja
	6	Ja
	7	Ja
	8	Ja
	9	Ja
	10	Ja



Artikel 4a, lid 1 en 5 Wok j° artikel 18, lid 1 en 4, Bwrvk j° artikel 19, lid 1 Rwrvk 18, lid 1, Bwrvk: Indien de analyse, bedoeld in artikel 15 Bwrvk , duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, treft de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal of tot het organiseren van kansspelen op afstand passende interventie maatregelen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand treft dergelijke maatregelen in ieder geval indien de speler een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, van het Besluit kansspelen op afstand overschrijdt.	1	Ja
	2	Ja
	3	Ja
	4	Ja
	5	Ja
	6	Ja
	7	Ja
	8	Ja
	9	Ja
	10	Ja

4.2.2 Speler 1

4.2.2.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

17. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
18. De speler heeft op [datum] november een account geopend. Op [datum] november vond een automatische analyse door het monitoringsysteem plaats. Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] november vooraf.³ Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een dergelijke analyse evident eerder geboden. De speler stort binnen twee uur nadat de rekening is geopend in totaal negen keer geld op zijn speelrekening. De stortingen hebben een totaalbedrag van [€ 25.000,-], wat neerkomt op tien keer een mediaan maandsalaris.
19. Nadat de speler binnen een uur na het openen van het account hoge verliezen lijdt en aanzienlijke stortingen verricht, verandert het speelgedrag en wordt dit nog risicovoller. De speler verhoogt namelijk zijn inzet van [€ 40,-] naar [€ 50,-] per spin. Nadat er weer grote verliezen zijn geleden en winsten zijn verspeeld, verandert het speelgedrag van de speler weer. De inzet wordt van [€ 50,-] naar [€ 100,-] per spin verhoogd. Niet veel later zet de speler op het hoogtepunt [bijna € 4.000,-] op roulette in. Dit is een significant hogere inzet dan waarmee de speler begon.

³ Zie bijlage 2, spelersdossier 1.



20. Binnen ruim één uur vijf keer een bedrag van telkens [€ 3.000,-] storten is voor een gemiddelde speler een exorbitant bedrag. Alleen al deze signalen van hoge stortingen binnen ruim een uur op [datum] november noopten tot een conclusie dat het speelgedrag risicovol was. Binnen ditzelfde eerste uur is ook al sprake van andere signalen, zoals hoge verliezen [(€ 9.000,-)], het verspelen van winsten [(circa € 13.000,-)] en een negatieve verandering in speelgedrag. Het was noodzakelijk om eerder over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht op [datum] november, zijn de totale stortingen opgelopen tot [€ 25.000,-] en zijn zeer hoge verliezen geleden voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven. Gelet op de werkwijze van LeoVegas, is geconstateerd dat zij het risico van het gedrag van de speler te laat inschat, waardoor haar analyse niet gericht is op vroegtijdige onderkenning van signalen.
21. LeoVegas schat het risico van het gedrag van de speler tevens te laag in. Op [datum] november analyseert LeoVegas, met behulp van het monitoringsysteem het speelgedrag van de speler en concludeert dat het speelgedrag midden-hoog risico indicatoren vertoont. De speler vertoonde echter voorafgaand aan deze analyse al speelgedrag dat duidt op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving, namelijk meerdere hoge stortingen op één dag, hoge inzetten en verliezen, verandering van het speelgedrag en het verspelen van de winst.
22. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laag en te laag in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.2.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventie maatregelen)

23. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
24. De noodzaak en de verplichting om passende interventie maatregelen te nemen is van meet af aan duidelijk. Al op de eerste speeldag bereikt de speler zijn



stortingslimiet van [€ 25.000,-], die binnen twee uur tijd volledig is ingezet. Daarnaast zijn er binnen ruim een uur tijd meerdere hoge inzetten gedaan, alsook hoge verliezen geleden.⁴ Op basis van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk was LeoVegas alleen al vanwege deze signalen gehouden om tenminste vanaf dit moment passende interventie maatregelen te treffen. De signalen in het opvolgende uur komen hier nog bij.

25. De eerste interventie vindt plaats op [datum] november in de vorm van een pop-up.⁵ De speler heeft dan al [€ 25.000,-], wat ook zijn stortingslimiet is, verloren. De betreffende pop-up is een zeer licht interventiemiddel. Het is geen maatwerk, een pop-up kan met één muisklik weggehaald worden zonder enige consequentie, het is enkel eenrichtingsverkeer, er is geen terugkoppeling mogelijk en het kan makkelijk genegeerd worden. Reeds hierom is niet voldaan aan alle vereisten van artikel 19, eerste lid, Rwrvk en is geen sprake van een passende interventie maatregel. De pop-up is onvoldoende afgestemd op onder meer het speelgedrag van de speler en te laat ingezet.⁶
26. Op [datum] november vindt de tweede interventie maatregel plaats. Het Verantwoord Spelen team voert een handmatige controle uit en het account is tijdelijk geblokkeerd.
27. Voor een speler die binnen twee uur tijd [€ 25.000,-] heeft gestort en signalen van onmatige deelname als het lijden van hoge verliezen, het doen van meerdere hoge stortingen en inzetten en een verandering in speelgedrag laat zien, is de eerste interventie te licht geweest. Hoewel de tweede interventie maatregel op [datum] november ervoor heeft gezorgd dat het account van de speler tijdelijk is geblokkeerd, vertoonde het speelgedrag van de speler al eerder signalen van onmatige deelname. Het tweede interventiemiddel is daarom te laat.
28. Zoals gezegd was LeoVegas gehouden om tijdig passende interventie maatregelen te nemen om onmatige deelname of kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Nu zij dit gelet op het bovenstaande heeft nagelaten, is sprake van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

⁴ Zie de signalen van [datum] november, bijlage 2, spelersdossier 1.

⁵ Voor voorbeelden van een dergelijke pop-up zie de bijlage bij het rapport, [kenmerk].

⁶ De pop-up is niet afgestemd op de hoge netto storting/het hoge verlies en de eerdere ernstige signalen die kunnen duiden op onmatig speelgedrag en kansspelverslaving, zie de signalen van [datum] november, bijlage 2, spelersdossier 1.



4.2.3 Speler 2

4.2.3.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

29. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
30. Op [datum] april, ongeveer 5 maanden na de eerste speeldag⁷, vond een handmatige analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de vermogenspositie van de speler werd betrokken.⁸ Aan deze analyse gingen onder meer de in de tabel vermelde signalen van [datum] november tot en met [datum] april vooraf.⁹
31. Op [datum] november, drie dagen na de eerste speeldag, heeft de speler zijn maandelijkse stortingslimiet al bereikt, in de maanden november en december van doet de speler meerdere malen meerdere stortingen op één dag en de speler heeft in de maand december van in totaal vijftien dagen gespeeld bij LeoVegas.
32. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, was een (handmatige) analyse evident eerder geboden. Het was noodzakelijk om in ieder geval al in november over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken.
33. Uit het onderstaande blijkt dat er meer signalen zijn geweest die wijzen op risicovol speelgedrag. Daarnaast waren de conclusies van de analyses in deze periode niet logisch. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende: op [datum] april leidt de analyse van het speelgedrag tot de conclusie dat het speelgedrag van de speler midden-hoog risico indicatoren vertoont. Tussen [datum] april en [datum] april doet de speler meerdere stortingen op één dag, speelt meer dan zes uur op één dag en verandert zijn speellimiet. De analyse op [datum] april leidt echter tot de conclusie midden risico indicatoren. In dit voorbeeld vertoont het speelgedrag dezelfde signalen als voor [datum] april, maar leidt de analyse van [datum] april tot een andere conclusie, zonder een afdoende onderbouwing. Hierdoor zijn de analyses niet gericht op vroegtijdige onderkenning van signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving.

⁷ [datum] november was de eerste speeldag, zie de bijlage bij het rapport, [kenmerk].

⁸ Strikt genomen blijkt uit het dossier niet dat deze analyse ook in het kader van verslavingspreventie is meegenomen, deze analyse wordt alleen bij de AML-COMMENTS vermeld en niet bij de RG-COMMENTS, bijlage bij het rapport, [kenmerk].

⁹ Zie bijlage 2, spelersdossier 2.



34. Op [datum] mei leidt de analyse van het speelgedrag van de speler met behulp van een systeem, voor de eerste keer tot de conclusie dat het gedrag van de speler hoog risico indicatoren vertoont. De speler heeft op dat moment in totaal [ongeveer € 15.000],- aan netto stortingen gedaan. De speler heeft daarmee (gemiddeld) elke maand ongeveer een mediaan maandsalaris op zijn speelrekening gestort. Echter, in de periode van november tot en met februari volgt dat het speelgedrag al duidde op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. Het gaat om het doen van meerdere stortingen op één dag, geweigerde stortingen, verhogen van de stortingslimiet voor de tweede keer, lange speelduur en verandering van het speelgedrag.
35. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht (ongeveer vijf maanden na de eerste speeldag), heeft de totale netto storting tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [ongeveer € 15.000,-] voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.
36. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laat en te laag in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.3.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventie maatregelen)

37. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
38. Op [datum] januari wordt de eerste interventie maatregel getroffen, in de vorm van een pop-up. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. De speler heeft bijvoorbeeld in november zijn stortingslimiet bereikt, doet meerdere malen meerdere stortingen op één dag en er is sprake van een lange speelduur.¹⁰ Op basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventie maatregel

¹⁰ Zie bijlage 2, spelersdossier 2.



moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler.

39. Tussen [datum] januari en [datum] april treft LeoVegas slechts interventie maatregelen in de vorm van een pop-up. De speler krijgt de pop-ups met de titel "Speel Bewust" en "Speel Bewust Hulpmiddelen" afwisselend te zien. Echter, de risico's van het speelgedrag van de speler nemen in deze periode toe. Verwezen wordt naar randnummer 33. In de maand februari heeft de speler in totaal [ruim € 6.000,-] aan netto stortingen gedaan en is de gemiddelde inzet toegenomen. In deze periode heeft de speler ook twee keer zijn stortingslimiet bereikt en verhoogd. Verder worden in deze periode meerdere stortingen geweigerd en doet de speler meerdere malen meerdere stortingen op één dag. Het speelgedrag van de speler vermindert dus niet. LeoVegas heeft in deze periode de interventie maatregelen onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en geen zwaardere interventie maatregel getroffen op basis van de reactie van de speler op eerder getroffen interventies.
40. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventie maatregelen om kansspeler verslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

4.2.4 Speler 3

4.2.4.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

41. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
42. Op [datum] november, ongeveer een maand na de eerste speeldag,¹¹ vond een analyse plaats met behulp van het monitoringsysteem. Deze analyse leidde tot de conclusie dat het speelgedrag midden risico indicatoren vertoonde. Voorafgaand aan deze analyse vertoonde het speelgedrag van de speler al een maand lang signalen die duiden op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspeler verslaving. LeoVegas heeft daarom het risico van het gedrag van de speler te laat ingeschat, waardoor de analyse niet gericht is op een vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat om de volgende signalen: meerdere mislukte stortingen op één dag, meerdere stortingen op één dag en het meerdere malen bereiken van de stortingslimiet.¹²

¹¹ [datum] oktober is de eerste speeldag, zie [kenmerk].

¹² Zie bijlage 2, spelersdossier 3.



43. In de periode tussen [datum] november en [datum] maart is gebleken dat LeoVegas het speelgedrag van de speler inconsequent analyseert. In deze periode wisselen de indicaties midden of midden-hoog risico elkaar af. Maar het risicovol speelgedrag neemt niet af in deze periode. Het is daarom onlogisch dat de conclusies van de analyses elkaar afwisselen tussen midden en midden-hoog. Hierdoor schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laag in, waardoor deze analyse niet gericht is op vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat onder meer om de volgende gedragingen:
- in de bovenstaande periode doet de speler op meerdere momenten een geweigerde of mislukte storting;
 - de speler doet ook meerdere malen meerdere stortingen op één dag;
 - de speler heeft op [datum] november sinds zijn registratie in totaal [ruim € 6.000,-] aan netto stortingen gedaan; en
 - op [datum] december heeft de speler sinds zijn registratie in totaal [ruim € 9.000,-] aan netto stortingen gedaan en vervolgens ingezet.
44. Op [datum] januari, ongeveer vier maanden na de eerste speeldag, vond een handmatige analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Aan deze analyse gingen onder meer de bovenstaande signalen vanaf [datum] oktober vooraf.¹³
45. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, was een (handmatige) analyse evident eerder geboden. Het was noodzakelijk om in ieder geval al in oktober over te gaan tot een analyse van het speelgedrag, waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken.
46. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht (ongeveer vier maanden na de eerste speeldag), heeft de totale netto storting tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [ruim € 9.000,-] voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.
47. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laat en te laag in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

¹³ Zie bijlage 2, spelersdossier 3.



4.2.4.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiematregelen)

48. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventiematregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
49. Op [datum] november wordt de eerste interventiematregel getroffen, in de vorm van een pop-up. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. De speler heeft de voorafgaande periode bijvoorbeeld meerdere malen zijn dagelijkse stortingslimiet bereikt, doet meerdere malen meerdere stortingen op één dag en er is meerdere malen sprake van geweigerde of mislukte stortingen.¹⁴ Op basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventiematregel moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler.
50. Tussen [datum] november en [datum] januari treft LeoVegas slechts interventiematregelen in de vorm van een pop-up. De speler krijgt de pop-ups met de titel "Speel Bewust" en "Speel Bewust Hulpmiddelen" afwisselend te zien. Echter, de risico's van het speelgedrag van de speler nemen in deze periode toe. Verwezen wordt naar randnummer 43. De gemiddelde inzet op livecasino spelen zijn van [ruim € 17,-] in november gestegen naar [bijna € 33,-] in december. Vervolgens stijgt in januari de gemiddelde inzet naar [ruim € 45,-]. Daarnaast heeft de speler op [datum] december in totaal [ruim € 9.000,-] aan netto stortingen gedaan. Het speelgedrag van de speler vermindert dus niet. LeoVegas heeft in deze periode de interventiematregelen onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en geen zwaardere interventiematregel getroffen op basis van de reactie van de speler op eerder getroffen interventies.
51. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventiematregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

¹⁴ Zie bijlage 2, spelersdossier 3.



4.2.5 Speler 4

4.2.5.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

52. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
53. Op [datum] oktober, 20 dagen na de eerste speeldag¹⁵, vond een handmatige analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Een dag later op [datum] oktober is een bron van middelen opgevraagd bij de speler door het 'AML-team'. Aan deze analyse gingen onder meer de in de tabel vermelde signalen van [datum] oktober tot en met [datum] oktober vooraf.¹⁶
54. Op [datum] oktober stort de speler significant hogere bedragen en doet ook hogere inzetten. Zo stort de speler bijvoorbeeld [€ 2.000,-] en zet de speler bijvoorbeeld [€ 400,-] en [bijna € 500,-] achter elkaar in. Op dezelfde dag doet de speler meerdere stortingen van in totaal [€ 6.000,-].
55. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, was een (handmatige) analyse evident eerder geboden. Het was noodzakelijk om in ieder geval al vanaf [datum] oktober over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken.
56. Hier komen nog de onderstaande signalen in de periode van [datum] oktober tot en met [datum] oktober bij. Op [datum] oktober leidt de analyse van het speelgedrag tot de conclusie dat het speelgedrag van de speler midden risico indicatoren vertoont. Sinds de analyse op [datum] oktober waarbij de speler volgens de analyse midden/hog risico indicatoren vertoont is het risicovol speelgedrag niet afgenomen. Het is daarmee onlogisch dat de risicoclassificatie van de speler is gedaald ten opzichte van de risicoclassificatie op [datum] oktober. Het gaat onder meer om de volgende gedragingen:
- de speler heeft meerdere malen hoge stortingen van [€ 3.000,-] gedaan;
 - de speler heeft zijn maandelijkse stortingslimiet bereikt;
 - de speler zet vaak in, waardoor de speler op [datum] oktober bijvoorbeeld in minder dan een half uur tijd [€ 3.000,-] is verloren.

¹⁵ [datum] oktober was de eerste speeldag, bijlage bij het rapport, [kenmerk].

¹⁶ Zie bijlage 2, spelersdossier 4.



57. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laat en te laag in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.5.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventie maatregelen)

58. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
59. Op [datum] oktober wordt door LeoVegas de eerste interventie maatregel getroffen, in de vorm van een pop-up. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Op [datum] oktober heeft de speler bijvoorbeeld in totaal [ruim € 8.000,-] aan netto stortingen gedaan. Daarnaast heeft de speler ook hoge inzetten van bijvoorbeeld [bijna € 500,-] gedaan en daarmee het gehele bedrag van [ruim € 8.000,-] ingezet. De speler heeft daarmee meer dan drie keer een mediaan maandsalaris in één dag tijd ingezet op kansspelen.¹⁷ Op basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventie maatregel moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeeler.
60. Op [datum] oktober wordt de tweede interventie maatregel getroffen, ook in de vorm van een pop-up. Het risicovol speelgedrag van de speler is echter alleen maar toegenomen. Verwezen wordt naar randnummer 56. De speler heeft hoge netto stortingen gedaan van bijvoorbeeld [€ 3.000,-], [€ 2.000,-] en [€ 1.000,-]. De speler heeft zijn maandelijkse stortingslimiet bereikt en een verhoging aangevraagd. Daarnaast heeft de speler veel ingezet, waardoor de speler in minder dan een kwartier tijd [€ 2.000,-] is verloren. Het speelgedrag van de speler vermindert dus niet. LeoVegas heeft in deze periode de interventie maatregelen onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en geen zwaardere

¹⁷ Zie bijlage 2, spelersdossier 4.



interventiemaatregel getroffen op basis van de reactie van de speler op eerder getroffen interventies.

61. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventiemaatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

4.2.6 Speler 5

4.2.6.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

62. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
63. Op [datum] oktober vond een analyse plaats met behulp van het monitoringsysteem. Deze analyse leidde tot de conclusie dat het speelgedrag midden-hoog risico indicatoren vertoonde. Voorafgaand aan deze analyse vertoonde het speelgedrag van de speler al een aantal dagen lang signalen die duiden op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. LeoVegas heeft daarom het risico van het gedrag van de speler te laag ingeschat, waardoor de analyse niet gericht is op een vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat om de volgende signalen: mislukte en geweigerde storting, meerdere stortingen op één dag, en het meerdere malen bereiken van de wekelijkse stortingslimiet.¹⁸
64. In de periode tussen [datum] oktober tot en met [datum] maart is gebleken dat LeoVegas het speelgedrag van de speler inconsequent analyseert. In deze periode wisselen de risico indicaties midden, midden-hoog risico en hoog elkaar af. Maar het risicovol speelgedrag neemt niet af in deze periode. Het is daarom onlogisch dat de conclusies van de analyses elkaar afwisselen tussen midden, midden-hoog en hoog. Hierdoor schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laag in, waardoor deze analyse niet gericht is op vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat onder meer om de volgende gedragingen:
- de speler bereikt meerdere keren zijn wekelijkse stortingslimiet van [€ 2.000,-];
 - de speler doet meerdere dagen een geweigerde en/of mislukte storting; en
 - de speler doet meerdere malen meerdere stortingen op één dag.

¹⁸ Zie bijlage 2, spelersdossier 5.



65. Op [datum] maart, ongeveer vijf maanden na de eerste speeldag¹⁹, vindt een handmatige analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Aan deze analyse gingen onder meer de bovenstaande signalen van [datum] oktober tot en met [datum] maart vooraf.²⁰
66. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, was een (handmatige) analyse evident eerder geboden. Het was noodzakelijk om in ieder geval al vanaf [datum] oktober over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken.
67. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht (ongeveer vier maanden na de eerste speeldag), heeft de totale netto storting tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [bijna € 22.000,-] voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.
68. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laat en te laag in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.6.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventie maatregelen)

69. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
70. Op [datum] oktober wordt de eerste interventie maatregel, in de vorm van een pop-up, door LeoVegas getroffen. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Het gaat om de volgende signalen: de speler bereikt twee keer zijn wekelijkse stortingslimiet van [€ 2.000,-], de speler doet een geweigerde en een mislukte storting en de speler doet meerdere stortingen op één dag.²¹ Op

¹⁹ [datum] oktober is de eerste speeldag, zie bijlage bij het rapport [kenmerk].

²⁰ Zie bijlage 2, spelersdossier 5.

²¹ Zie bijlage 2, spelersdossier 5.



basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventiemaatregel moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler.

71. Tussen [datum] oktober tot [datum] maart treft LeoVegas slechts interventiemaatregelen in de vorm van een pop-up. De speler krijgt de pop-ups met de titel "Speel Bewust" en "Speel Bewust Hulpmiddelen" afwisselend te zien. Echter, de risico's van het speelgedrag van de speler nemen in deze periode toe. Verwezen wordt naar randnummer 64. De speler bereikt meerdere keren zijn wekelijkse stortingslimiet en doet meerdere malen een geweigerde of mislukte storting. Het speelgedrag van de speler vermindert dus niet. LeoVegas heeft in deze periode de interventiemaatregelen onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en geen zwaardere interventiemaatregel getroffen op basis van de reactie van de speler op eerder getroffen interventies.
72. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventiemaatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk.

4.2.7 Speler 6

4.2.7.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyse speelgedrag)

73. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
74. Op [datum] oktober vond een analyse plaats met behulp van het monitoringsysteem. Deze analyse leidde tot de conclusie dat het speelgedrag midden risico indicatoren vertoonde. Voorafgaand aan deze analyse vertoonde het speelgedrag van de speler al signalen die duiden op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. LeoVegas heeft daarom het risico van het gedrag van de speler te laat ingeschat, waardoor de analyse niet gericht is op een vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat om de volgende signalen: een mislukte en geweigerde storting, een totaal van [€ 9.000,-] aan netto stortingen op één dag, en het bereiken van de stortingslimiet en het verhogen daarvan naar [€ 10.000,-].²²
75. In de periode tussen [datum] oktober tot en met [datum] oktober is gebleken dat LeoVegas het speelgedrag van de speler inconsequent analyseert. In deze periode

²² Zie bijlage 2, spelersdossier 6.



wisselen de risico indicaties midden en midden-hoog risico elkaar af. Maar het risicovol speelgedrag neemt niet af in deze periode. Het is daarom onlogisch dat de conclusies van de analyses elkaar afwisselen tussen midden, midden-hoog en hoog. Hierdoor schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laag in, waardoor deze analyse niet gericht is op vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat onder meer om de volgende signalen:

- de speler doet in deze periode meerdere malen mislukte of geweigerde stortingen;
- de speler doet meerdere malen meerdere stortingen op één dag;
- op [datum] oktober heeft de speler sinds zijn registratie in totaal [ongeveer € 23.000,-] aan netto stortingen gedaan;
- de speler klaagt meerdere malen over (het bereiken van) zijn speellimieten.

76. Op [datum] oktober vindt een handmatige analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de vermogenspositie van de speler wordt betrokken. Aan deze analyse gingen onder meer de bovenstaande signalen van [datum] oktober tot en met [datum] oktober vooraf.²³ Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, was het noodzakelijk om eerder over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken.
77. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht (ongeveer vier maanden na de eerste speeldag²⁴), heeft de totale netto storting tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [bijna € 22.000,-] voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.
78. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laag en te hoog in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.7.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventie maatregelen)

79. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk,

²³ Zie bijlage 2, spelersdossier 6.

²⁴ [datum] oktober is de eerste speeldag, zie bijlage van het rapport, [kenmerk].



gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

80. Op [datum] oktober wordt de eerste interventie maatregel, in de vorm van een pop-up, getroffen. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Het gaat om de volgende signalen: mislukte en geweigerde storting, een totaal van [€ 9.000,-] aan netto stortingen op één dag, en het bereiken van de stortingslimiet en het verhogen daarvan naar [€ 10.000,-].²⁵ Op basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventie maatregel moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler.
81. Tussen [datum] oktober tot en met [datum] oktober treft LeoVegas interventie maatregelen in de vorm van een pop-up. De speler krijgt de pop-ups met de titel "Speel Bewust" en "Speel Bewust Hulpmiddelen" afwisselend te zien. Echter, de risico's van het speelgedrag van de speler nemen in deze periode toe. Verwezen wordt naar randnummer 75. De speler klaagt meerdere malen over (het bereiken van) zijn speellimieten. De netto stortingen van de speler lopen op tot [ongeveer € 23.000,-] op [datum] oktober. Daarnaast neemt het aantal keren dat de speler een mislukte storting doet, toe. Het speelgedrag van de speler vermindert dus niet. LeoVegas heeft in deze periode de interventie maatregelen onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en geen zwaardere interventie maatregel getroffen op basis van de reactie van de speler op eerder getroffen interventies.
82. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk.

4.2.8 Speler 7

4.2.8.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyse speelgedrag)

83. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
84. Op [datum] november vond een analyse plaats met behulp van het monitoringsysteem. Deze analyse leidde tot de conclusie dat het speelgedrag midden-hoog risico indicatoren vertoonde. Voorafgaand aan deze analyse

²⁵ Zie Bijlage 3, spelersdossier 6.



vertoonde het speelgedrag van de speler al signalen die duiden op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. LeoVegas heeft daarom het risico van het gedrag van de speler te laat ingeschat, waardoor de analyse niet gericht is op een vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat om de volgende signalen: op [datum] november doet de speler twee keer een hoge netto storting van [€ 2.000,-] en op [datum] november doet de speler zes keer een hoge netto storting van [€ 2.000,-], op [datum] november doet de speler zeven keer een hoge netto storting van in totaal [€ 13.000,-] In twaalf dagen tijd heeft de speler al zijn maandelijkse stortingslimiet van [€ 30.000,-] bereikt. Er is ook sprake van een verandering in speelgedrag door de speler op [datum] november.

85. Op [datum] december, vond een handmatige analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Aan deze analyse gingen onder meer de signalen de bovenstaande signalen tot [datum] november vooraf. Alsook de volgende signalen in de maand december vooraf.²⁶ De speler doet in vier dagen tijd meerdere hoge inzetten van [€ 15.000,-], er sprake van hoge inzetten en een geweigerde storting.
86. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, was het noodzakelijk om eerder over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken.
87. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht (ongeveer anderhalve maand na de eerste speeldag), heeft de totale netto storting tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [€ 20.000,-] voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.
88. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laat en te laag in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.8.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiematregelen)

89. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventiematregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel

²⁶ Zie bijlage 3, spelersdossier 7.



aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

90. Op [datum] november wordt de eerste interventie maatregel, in de vorm van een pop-up, door LeoVegas getroffen. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Het gaat om de volgende signalen: op [datum] november doet de speler twee keer een hoge netto storting van [€ 2.000,-] en op [datum] november doet de speler zes keer een hoge netto storting van [€ 2.000,-]. Op [datum] november heeft de speler in totaal [€ 8.000,-] aan netto stortingen gedaan. Op [datum] november heeft de speler zijn maandelijkse stortingslimiet van [€ 30.000,-] bereikt.²⁷ Op basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventie maatregel moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler.
91. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk.

4.2.9 Speler 8

4.2.9.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

92. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
93. Op [datum] december, vond een analyse plaats met behulp van het monitoringsysteem. Deze analyse leidde tot de conclusie dat het speelgedrag midden risico indicatoren vertoonde. Voorafgaand aan deze analyse vertoonde het speelgedrag van de speler al signalen die duiden op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. LeoVegas heeft daarom het risico van het gedrag van de speler te laat ingeschat, waardoor de analyse niet gericht is op een vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat om de volgende signalen: het meerdere malen doen van hoge netto stortingen op één dag (bijvoorbeeld op [datum] december, waarbij in totaal [ruim € 4.000,-] is gestort), het doen van hoge inzetten (bijvoorbeeld op [datum] december doet de speler een inzet van

²⁷ Zie bijlage 3, spelersdossier 7. In het rapport wordt de datum van [datum] november genoemd als de datum waarop de speellimiet is bereikt, dit moet echter [datum] november zijn.



[ruim € 2.000,-] op een sportweddenschap) en het bereiken van de maandelijkse stortingslimiet en het verhogen daarvan naar [€ 25.000,-] op [datum] december.²⁸

94. In de periode tussen [datum] december en [datum] januari is gebleken dat LeoVegas het speelgedrag van de speler inconsequent analyseert. In deze periode wisselen de risico indicaties midden, midden-hoog of hoog risico elkaar af. Maar het risicovol speelgedrag neemt niet af in deze periode. Het is daarom onlogisch dat de conclusies van de analyses elkaar afwisselen tussen midden, midden-hoog of hoog. Hierdoor schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laag in, waardoor deze analyse niet gericht is op vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat onder meer om de volgende gedragingen:
- de speler heeft bijvoorbeeld op [datum] december [bijna € 5.000,-] ingezet op een sportweddenschap;
 - de speler heeft op [datum] januari tweemaal [ruim € 2.500,-] gestort.
95. Op [datum] januari, vond een handmatige analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Aan deze analyse gingen onder meer de bovenstaande signalen van [datum] december tot en met [datum] januari vooraf.²⁹
96. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, was het noodzakelijk om eerder over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken.
97. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht (bijna een maand na de eerste speeldag), heeft de totale netto storting tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [bijna € 20.000,-] voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven. Dat komt overeen met bijna acht maandsalarissen, wat een exorbitant bedrag is voor de gemiddelde speler.
98. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laag in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

²⁸ Zie bijlage 3, spelersdossier 8.

²⁹ Zie Bijlage 3, spelersdossier 8.



4.2.9.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

99. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventiemaatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
100. Op [datum] december wordt de eerste interventiemaatregel, in de vorm van een pop-up, door LeoVegas getroffen. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Het gaat om de volgende signalen: de speler doet meerdere malen een hoge storting, doet in deze periode ook hoge inzetten en bereikt zijn maandelijkse stortingslimiet.³⁰ Op basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventiemaatregel moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler.
101. Tussen [datum] december tot en met [datum] januari treft LeoVegas slechts interventiemaatregelen in de vorm van een pop-up. De speler krijgt de pop-ups met de titel "Speel Bewust" en "Speel Bewust Hulpmiddelen" afwisselend te zien. Echter, de risico's van het speelgedrag van de speler nemen in deze periode toe. Dit blijkt uit de volgende signalen: de speler stort meerdere malen [ruim € 2.000,-] en zet dit vervolgens volledig in op sportweddenschappen. Op [datum] december zet de speler maar liefst [bijna € 5.000,-] in op één sportweddenschap. Daarmee zet de speler bijna twee keer een mediaan netto maandsalaris in op één sportweddenschap. Het speelgedrag van de speler vermindert dus niet. LeoVegas heeft in deze periode de interventiemaatregelen onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en geen zwaardere interventiemaatregel getroffen op basis van de reactie van de speler op eerder getroffen interventies.
102. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventiemaatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk.

³⁰ Zie Bijlage 3, spelersdossier 8.



4.2.10 Speler 9

4.2.10.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

103. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:

104. Op [datum] december, vond een analyse plaats met behulp van het monitoringsysteem. Deze analyse leidde tot de conclusie dat het speelgedrag midden risico indicatoren vertoonde. Voorafgaand aan deze analyse vertoonde het speelgedrag van de speler al signalen die duiden op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. LeoVegas heeft daarom het risico van het gedrag van de speler te laat ingeschat, waardoor de analyse niet gericht is op een vroegtijdige onderkenning van signalen. Het gaat om de volgende signalen: het meerdere malen doen van een mislukte of geweigerde storting, het meerdere malen bereiken van de dagelijkse stortingslimiet, sinds de registratie is binnen 16 dagen [ruim € 3.000,-] aan netto stortingen gedaan en nachtelijk spelen.³¹

105. Op [datum] februari, (ongeveer 4 maanden na de eerste speeldag³²) vond een handmatige analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Aan deze analyse gingen onder meer de bovenstaande signalen tot [datum] december vooraf. Daarnaast zijn de volgende signalen in de periode tussen [datum] december en [datum] februari betrokken:³³

- de speler doet in deze periode meerdere malen meerdere stortingen op één dag;
- de speler doet meerdere malen een geweigerde of mislukte storting;
- er is sprake van een verandering van het speelgedrag. De inzetten van de speler zijn in januari gestegen;
- de speler heeft op [datum] januari in totaal [ongeveer € 15.000], - aan netto stortingen gedaan;
- de speler bereikt meerdere malen zijn dagelijkse stortingslimiet.

106. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, was een handmatige analyse evident eerder geboden. Het was noodzakelijk om in ieder geval al in oktober over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken.

³¹ Zie bijlage 3, spelersdossier 9.

³² [datum] oktober was de eerste speeldag, zie bijlage bij het rapport [kenmerk].

³³ Zie bijlage 3, spelersdossier 9.



107. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht (vier maanden na de eerste speeldag), heeft de totale netto storting tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [ongeveer € 16.000,-] voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven. Dat komt overeen met bijna zeven maandsalarissen, wat een exorbitant bedrag is voor de gemiddelde speler.
108. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laat en te laag in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.10.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiematregelen)

109. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventiematregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
110. Op [datum] december wordt de eerste interventiemaatregel, in de vorm van een pop-up, door LeoVegas getroffen. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Het gaat om de volgende signalen: het meerdere malen doen van een mislukte of geweigerde storting, het meerdere malen bereiken van de dagelijkse stortingslimiet en sinds de registratie is binnen 16 dagen [bijna € 4.000,-] aan netto stortingen gedaan.³⁴ Op basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventiemaatregel moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler.
111. Tussen [datum] december en [datum] januari treft LeoVegas slechts interventiematregelen in de vorm van een pop-up. De speler krijgt de pop-ups met de titel "Speel Bewust" en "Speel Bewust Hulpmiddelen" afwisselend te zien. Echter, de risico's van het speelgedrag van de speler nemen in deze periode niet af. De gemiddelde inzetten van de speler op casinospelen zijn zelfs van [bijna € 6,-] in november naar [bijna € 11,-] in januari gestegen. De speler heeft op

³⁴ Zie bijlage 3, spelersdossier 9.



[datum] december in totaal [bijna € 11.000,-] aan netto stortingen gedaan. Het speelgedrag van de speler vermindert dus niet. LeoVegas heeft in deze periode de interventie maatregelen onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en geen zwaardere interventie maatregel getroffen op basis van de reactie van de speler op eerder getroffen interventies.

112. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk.

4.2.11 Speler 10

4.2.11.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyse speelgedrag)

113. Ten aanzien van de verrichte analyses van het speelgedrag blijkt het volgende:
114. Op [datum] oktober, een dag na de eerste speeldag, vond een automatische analyse door het monitoringsysteem plaats.³⁵ Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] oktober vooraf.³⁶ Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een dergelijke analyse evident eerder geboden. De speler stort in iets meer dan drie uur nadat de rekening is geopend in totaal 7 keer geld op zijn speelrekening. De stortingen hebben een totaalbedrag van [€ 20.000,-]. Ook is gebleken dat de speler binnen twee uur tijd vijf keer een bedrag van [€ 3.000,-] stort. Dit is voor een gemiddelde speler een exorbitant bedrag. Alleen al deze signalen van hoge stortingen binnen twee uur op [datum] oktober noopten tot een conclusie dat het speelgedrag risicovol was. De speler kon dit bedrag ongehinderd vergokken terwijl LeoVegas op dat moment niet bekend was met de vermogenspositie van de speler. Verder doet de speler meerdere hoge inzetten van [€ 3.000,-] op één dag, zelfs in de eerste twee uur heeft de speler twee keer [€ 3.000,-] ingezet. Het was noodzakelijk om eerder over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht op [datum] oktober, zijn de totale stortingen opgelopen tot [€ 20.000,-] en zijn zeer hoge verliezen geleden voordat LeoVegas zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.

³⁵ [datum] oktober was de eerste speeldag, zie bijlage bij het rapport [kenmerk].

³⁶ Zie bijlage 2 spelersdossier 10.



115. Op [datum] oktober analyseert LeoVegas, met behulp van het monitoringsysteem, het speelgedrag van de speler en concludeert dat het midden-hoog risico indicatoren vertoont. Echter, op [datum] oktober doet de speler hoge inzetten van [bijna € 5.000,-] en [ruim € 2.000,-] op sportweddenschappen. Het speelgedrag van de speler bestaat nog steeds, sinds de eerste analyse, uit hoge inzetten. Het is daarmee onlogisch dat de risicoclassificatie van de speler is gedaald ten opzichte van de risicoclassificatie op [datum] oktober, waarbij de conclusie was dat het speelgedrag hoge risico indicatoren vertoonde. De analyse van het speelgedrag van de speler is daarmee niet gericht op vroegtijdige onderkenning van signalen.
116. Gelet op het bovenstaande schat LeoVegas het risico van het gedrag van de speler te laag en te hoog in, waardoor de analyse van het speelgedrag niet gericht is op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.11.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventie maatregelen)

117. De Kansspelautoriteit constateert dat LeoVegas op diverse momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
118. Op [datum] oktober wordt de eerste interventie maatregel, in de vorm van een pop-up, getroffen. Voorafgaand hieraan vertoonde het speelgedrag van de speler verschillende signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. De speler heeft op [datum] oktober zes stortingen van elk [€ 3.000,-] gedaan en één storting van [€ 2.000,-] gedaan en de speler doet meerdere malen een hoge inzet van [€ 3.000,-]. De speler heeft daarmee acht keer een mediaan maandsalaris in een aantal uur gestort en verspeeld.³⁷ Op basis van de hoeveelheid signalen en de ernst van de signalen in onderlinge samenhang bezien, had LeoVegas eerder een interventie maatregel moeten treffen om zoveel mogelijk te voorkomen dat deze speler zich ontwikkelt tot risico- of probleemspeler.
119. Op [datum] oktober wordt de tweede interventie maatregel, ook in de vorm van een pop-up, getroffen. Het risicovol speelgedrag van de speler is echter niet

³⁷ Zie bijlage 3, spelersdossier 10.



afgenomen. Verwezen wordt naar randnummer 115. De speler zet bijvoorbeeld [bijna € 5.000,-] in op één sportweddenschap. Het speelgedrag van de speler vermindert dus niet. LeoVegas heeft in deze periode de interventie maatregelen onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en geen zwaardere interventie maatregel getroffen op basis van de reactie van de speler op eerder getroffen interventies.

120. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende en tijdige interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid van de Rwrvk.

5 Zienswijze

5.1 Procedure

121. Bij e-mail van 28 februari 2025 heeft LeoVegas een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.
122. LeoVegas heeft de zienswijze op 11 maart 2025 mondeling toegelicht. Op 13 maart 2025 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar LeoVegas verzonden. Naar aanleiding van de hoorzitting heeft LeoVegas op 25 maart 2025 een schriftelijke reactie gegeven op een aantal vragen van de hoorcommissie en heeft zij haar opmerkingen op het verslag kenbaar gemaakt.

5.2 Inhoud zienswijze

123. LeoVegas verzoekt de Kansspelautoriteit om het voornemen tot sanctionering te heroverwegen. Zij heeft namelijk altijd aan de zorgplicht voldaan sinds zij haar vergunning heeft. Samengevat heeft LeoVegas de volgende zienswijze naar voren gebracht.
- a. LeoVegas voerde in het kader van de zorgplicht onafgebroken analyses uit. De Kansspelautoriteit handelt in strijd met het motiverings- en rechtszekerheidsbeginsel door te stellen dat sprake is van schending van de zorgplicht.
 - b. De wettelijke basis ontbreekt voor het verwijt dat risicovol speelgedrag te laat is onderkend; de begrippen 'vroegtijdige onderkenning' en 'verhoogd risico' zijn open normen en waren destijds niet gedefinieerd.



- c. Artikel 19, lid 1, Rwwrk is niet geschonden, omdat LeoVegas passende interventie maatregelen heeft getroffen.
- d. De Kansspelautoriteit kan volstaan met een corrigerende maatregel zoals een bindende aanwijzing of een stakingsbevel.
- e. De geselecteerde spelersdossiers geven geen representatief beeld van hoe LeoVegas in algemene zin invulling geeft aan de zorgplicht.
- f. Met betrekking tot de ernst van de overtreding moet worden meegewogen dat de overtredingen met elkaar verweven zijn.
- g. LeoVegas hield toezicht op haar eigen processen en verbeterde de controles. Verzocht wordt om dit als verzachtende omstandigheid mee te nemen.
- h. De begane feiten zouden op basis van de toen geldende wet- en regelgeving niet tot een overtreding leiden.

5.3 Beoordeling zienswijze

5.3.1 Uitvoeren analyse (grond a)

5.3.1.1 Standpunt LeoVegas

124. LeoVegas stelt dat tijdens de onderzochte periode een combinatie plaatsvond van geautomatiseerde en handmatige risicoanalyses, waarbij uit elk spelersdossier blijkt dat de analyse doorlopend plaatsvond en leidde tot passende interventies afhankelijk van het risiconiveau. LeoVegas hanteert het verantwoord spelen-model dat is gebaseerd op een lerend algoritme. Dit algoritme houdt voortdurend rekening met diverse risicofactoren, zoals het inzetgedrag, gebruik van stortingslimieten, stortingsfrequentie, aanmeldtijden en speelpatronen. En het wordt continu verbeterd, ook tijdens en na de onderzoeksperiode. De interpretatie van de Kansspelautoriteit, die zou vereisen dat uitsluitend een handmatige analyse of wijziging in het risicoprofiel telt als risicoanalyse, is volgens LeoVegas onjuist en is in strijd met het motiverings- en rechtszekerheidsbeginsel. In artikel 15 Bwrvk is niet gespecificeerd wanneer de signalen duiden op een onmatige deelname of onmatig speelgedrag. Zodra een speler als hoog risico werd geclassificeerd, volgde een handmatige interventie, zoals telefonisch contact of een persoonlijk gesprek. Bij lagere risicocategorieën werden automatische, educatieve berichten ingezet.

5.3.1.2 Reactie Kansspelautoriteit

125. Het betoog van LeoVegas dat het rechtszekerheids- en motiveringsbeginsel zou zijn geschonden, kan niet slagen. Het wordt LeoVegas niet verweten dat ze geen analyses uitvoerde, maar het wordt haar verweten dat deze analyses niet adequaat zijn geweest. Artikel 15 Bwrvk verplicht aanbieders niet alleen een risicoanalyse uit te voeren, maar vooral om op basis daarvan onmatig of risicovol speelgedrag vroegtijdig te onderkennen. In de onderzochte dossiers blijkt dat de



analyses wel zijn uitgevoerd, maar dat deze inadequaat waren. De continuïteit van de analyse is dan irrelevant, het gebrek aan tijdig, effectief optreden maakt dat de norm is geschonden. Dit zal verder worden besproken in paragraaf 5.3.2.

126. Ten aanzien van het verantwoord spelen-model merkt de Kansspelautoriteit het volgende op. Het is inherent aan een zelflerend algoritme dat deze in de beginperiode, nog data moet verzamelen en ervaring opdoet om adequaat te kunnen beoordelen of sprake is van risicovol speelgedrag. Het model wordt, zo begrijpt de Kansspelautoriteit van LeoVegas, pas later stabiel en bruikbaar om problematisch gedrag te beoordelen. Hoewel het verantwoord spelen-model rekening houdt met verschillende risicoindicatoren, zijn deze in de beginfase niet adequaat en op tijd herkend. Hieruit blijkt dat het model niet goed heeft gefunctioneerd. LeoVegas is zelf te allen tijde (ook in de beginfase) verantwoordelijk voor het functioneren van het verantwoord spelen-model en kan geen rechtvaardigingsgrond ontleen aan het zelflerend algoritme voor het niet adequaat naleven van haar wettelijke verplichting.
127. Het valt LeoVegas te verwijten dat zij in belangrijke mate heeft vertrouwd op een monitoringsysteem (Verantwoord spelen-model) dat zelflerend was en waarvan zij wist dat het gebreken vertoonde. LeoVegas heeft haar spelers blootgesteld aan haar kansspelaanbod met alle risico's en gevolgen van dien, waarbij zij de bijbehorende zorgplicht niet effectief kon vervullen. In de periode dat LeoVegas zichzelf de tijd heeft gegund om te leren, zijn de spelers tienduizenden euro's armer geworden.

5.3.2 Open normen (grond b)

5.3.2.1 Standpunt LeoVegas

128. LeoVegas stelt dat geen sprake is van een schending van artikel 15 Bwrvk, omdat het begrip 'vroegtijdige onderkenning' en 'verhoogd risico' tijdens de onderzoeksperiode niet wettelijk was gedefinieerd. Volgens LeoVegas vond continu een analyse plaats waarmee signalen van risicovol speelgedrag tijdig werden onderkend. In haar interne risicoclassificatiemodel geeft iedere classificatie hoger dan 'laag risico' aan dat sprake is van een risico op onmatige deelname. Hoewel interventies mogelijk niet altijd het gewenste effect hadden, acht LeoVegas deze wel afdoende binnen de toen geldende kaders. Daarnaast stelt LeoVegas dat de Kansspelautoriteit en de Minister voor Rechtsbescherming meerdere keren hebben verklaard dat de veranderingen in de beleidsregels een 'aanscherping' van de regels inhielden om toezicht te houden op spelersgedrag. Daarbij wijst LeoVegas op het nieuwsbericht van 21 december 2023 van de Minister voor Rechtsbescherming hieruit zou blijken dat de regels die van kracht waren tijdens



de onderzoeksperiode een analyseperiode voorschreven die langer was dan één uur en dat de veranderingen een 'aanscherping' van de regels inhielden.³⁸ LeoVegas stelt ook dat het opleggen van een boete een onevenredige straf is, omdat de overtredingen lijken te worden getoetst aan wet- en regelgeving dat materiële wijzigingen heeft ondergaan na de onderzoeksperiode. De wet- en regelgeving zou voorheen onduidelijk zijn daar is nu verandering in gebracht.

5.3.2.2 Reactie Kansspelautoriteit

129. Het betoog van LeoVegas, dat geen sprake is van een schending van artikel 15 Bwrvk, omdat het begrip 'vroegtijdige onderkenning' en 'verhoogd risico' tijdens de onderzoeksperiode niet wettelijk was gedefinieerd, kan niet slagen.

Vroegtijdige onderkenning

130. Artikel 15 Bwrvk vereist dat signalen van onmatige deelname of kansspelverslaving vroegtijdig worden onderkend. De afwezigheid van een exacte wettelijke definitie van 'vroegtijdige onderkenning' maakt niet dat onduidelijk is wanneer sprake is van een vroegtijdige onderkenning of dat een aanbieder niet zou mogen worden tegengeworpen dat aan deze norm niet is voldaan. Hieronder wordt dit uiteengezet.
131. Op LeoVegas rust de verantwoordelijkheid om signalen van risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving vroegtijdig te herkennen. In de toepasselijke wet- en regelgeving is onder meer een niet-limitatieve opsomming opgenomen van factoren die relevant kunnen zijn voor die analyse. LeoVegas dient zich bij de (registratie en) analyse niet slechts te beperken tot hetgeen expliciet in de regels is genoemd, maar dient ook andere relevante signalen die kunnen bijdragen aan een adequate analyse te betrekken. Het verliezen of riskeren van relatief hoge bedragen is zo'n signaal. In het rapport is daarom in dat verband terecht gewezen op onder meer het mediaan maandsalaris. Dat is een objectieve indicatie voor wat in het algemeen hoge bedragen zijn. Als bedragen van die grootte in korte tijd gestort of vergokt worden, zou dat voor LeoVegas een signaal moeten zijn dat er sprake kan zijn van in ieder geval onmatig speelgedrag. In zo'n geval dient LeoVegas direct in actie te komen door onderzoek te doen en zo nodig passende maatregelen te nemen. Dat heeft LeoVegas telkens nagelaten.

³⁸ Nieuwsbericht van 21 december 2023: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/12/21/maatregelen-voor-bewuster-speelgedrag-en-betere-beschermingspelers-van-kansspelen.



132. LeoVegas heeft haar eigen verantwoordelijkheid bij de tien spelersdossiers evident verzaakt. De analyses van LeoVegas schoten duidelijk tekort doordat deze niet waren gericht op een 'vroegtijdige onderkenning', met grote risico's en nadelen tot gevolg. LeoVegas heeft in elk spelersdossier op diverse manieren de zorgplicht evident geschonden. Het speelgedrag van de spelers was onmiskenbaar onmatig en LeoVegas heeft diverse keren te laat en te licht ingegrepen.
133. De Kansspelautoriteit wijst er ter illustratie op dat in artikel 17, tweede lid, van de Rwrvk, dat op 1 oktober 2024 in werking is getreden, stortingslimieten staan genoemd die ver onder de limieten liggen die de onderzochte spelers hebben ingesteld. Kennelijk vindt de wetgever een maandelijkse stortingslimiet van € 350,- of hoger al een signaal dat kan duiden op problemen. Als de wetgever het al een zorgelijk signaal vindt dat een speler bereid is € 350,- per maand te verliezen, moet het in een paar dagen tijd verliezen van bedragen die het equivalent zijn van een of meer mediane maandsalarissen, voor eenieder, ook in 2022 en 2023, een objectieve aanwijzing zijn voor mogelijk onmatig speelgedrag.

Verhoogd risico

134. Ten aanzien van het betoog dat de definitie 'verhoogd risico' niet wettelijk is vastgelegd reageert de Kansspelautoriteit als volgt. Hoewel sprake is van een open norm, zijn de hier aan de orde zijnde signalen (zoals het op meerdere momenten doen van een geweigerde of mislukte storting, het doen van meerdere stortingen op één dag, het meerdere malen bereiken van de stortingslimiet en het lijden van hoge verliezen) overduidelijk. En gelet op de hoeveelheid en ernst van de signalen in de spelersdossiers, volgt dat in alle gevallen het speelgedrag al eerder duidde op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. LeoVegas had in de spelersdossiers eerder tot de conclusie moeten komen dat sprake was van een verhoogd risico. Dat er geen wettelijke definitie is, doet hier niet aan af.
135. LeoVegas geeft verder aan dat iedere risicoclassificatie hoger dan 'Laag Risico' aangeeft dat de speler in kwestie een verhoogd risico loopt op onmatige deelname aan kansspelen. De classificaties tussen Laag-Gemiddeld Risico en Hoog Risico worden intern gebruikt om te beslissen over het soort interventie en in hoeverre het gedrag van een speler aan verder onderzoek moet worden onderworpen. Los wat daarvan zij, vindt de Kansspelautoriteit het kwalijk dat LeoVegas niet adequaat heeft gehandeld in de gevallen dat sprake was van een verhoogd risico. LeoVegas schoot tekort in haar interventiemaatregelen om onmatige deelname aan de kansspelen te beperken. In alle onderzochte spelersdossiers zijn risico's op onmatige deelname of kansspelverslaving gebleken. LeoVegas kan en mag zich daarbij niet verschuilen achter haar interne risico-classificaties.



Uitlatingen Minister en Ksa

136. LeoVegas verwijst naar uitlatingen van de Kansspelautoriteit en de Minister voor Rechtsbescherming, waaruit zou blijken dat de regels die van kracht waren tijdens de onderzoeksperiode een analyseperiode voorschreven die langer was dan één uur en dat de veranderingen een 'aanscherping' van de wet- en regelgeving inhielden.

137. 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 en dat aanbieders te veel ruimte pakken en onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen om spelers te beschermen.³⁹ Hij acht het noodzakelijk spelers beter te beschermen, aangezien het voorgaande kan leiden tot problemen zoals schulden, problematisch gedrag, en kansspelverslaving. Hieruit blijkt dat aanbieders niet hun verantwoordelijkheid namen binnen de geldende wetgeving om de zorgplicht na te komen. In het verlengde hiervan heeft de Kansspelautoriteit haar beleid aangepast in de Beleidsregel verantwoord spelen 2024.

De Kansspelautoriteit volgt LeoVegas niet in haar standpunt. Allereerst ontslaan open normen een vergunninghouder niet van haar verantwoordelijkheid om de zorgplicht na te leven. Uit de brief van de Minister blijkt ook ondubbelzinnig dat vergunninghouders die verantwoordelijkheid hebben, maar deze onvoldoende nemen. Daarom zijn de grenzen aangescherpt. Maar, anders dan LeoVegas lijkt te betogen, betekent dat niet dat er zonder die aanscherping geen overtreding(en) kunnen worden vastgesteld. Dit wordt hierna verder toegelicht.

Boeteoplegging bij open normen

138. Ten aanzien van het betoog van LeoVegas dat het opleggen van een boete onevenredig zou zijn vanwege onduidelijke open normen merkt de Kansspelautoriteit het volgende op. Hoewel kansspelaanbieders zelf mogen bepalen hoe zij aan de zorgplicht invulling geven en het begrip 'vroegtijdige onderkenning' niet wettelijk is vastgelegd,⁴⁰ betekent dit niet dat de Kansspelautoriteit als toezichthouder niet op de juiste toepassing van de zorgplicht mag toezien en mag optreden als de analyses of interventiemaatregelen volgens haar niet of niet voldoende worden verricht. Niet voor niets is in artikel 35a, eerste lid, van de Wok de bevoegdheid voor de Kansspelautoriteit opgenomen om een bestuurlijke boete op te leggen als artikel 4a van de Wok inzake de zorgplicht wordt overtreden. Uit de Memorie van Toelichting⁴¹ blijkt daarover onder andere

³⁹ *Kamerstukken II 2023/24*, 24557, nr. 218, p. 1.

⁴⁰ Vgl. rb. Rotterdam 18 december 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:12464, r.o. 12.

⁴¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 33996, nr. 3, p. 11 (MvT).



dat de *'Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de aanbieder juist bij deze groep [risicospelers, toelichting Kansspelautoriteit] 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.'* Uit de Memorie van Antwoord blijkt: *'Aan de vergunninghouder en zijn organisatie worden immers stevige eisen gesteld, onder meer op het gebied van deskundigheid (van het personeel), en aan het door hen in samenwerking met deskundigen te ontwikkelen en onderhouden verslavingspreventiebeleid. Op de naleving daarvan wordt toegezien door de Kansspelautoriteit. Overtreding kan leiden tot hoge boetes of zelfs het verlies van de kansspelvergunning (...).'*⁴²

5.3.3 Passende interventie maatregelen (c)

5.3.3.1 Standpunt LeoVegas

139. LeoVegas stelt dat artikel 19, lid 1, Rwrvk niet is geschonden. Zij voert daartoe aan dat de in dit artikel genoemde aspecten waarop de interventie maatregelen afgestemd moeten worden, in elk spelersdossier zijn toegepast en de basis vormen voor de specifieke risico-aanduiding en daaropvolgende interventies.

5.3.3.2 Reactie Kansspelautoriteit

140. Toezichthouders hebben geconstateerd dat LeoVegas in geen enkel van de onderzochte spelersdossiers passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. In tien van de tien spelersdossiers zijn de interventie maatregelen onvoldoende afgestemd op de hoeveelheid en ernst van de signalen.
141. LeoVegas hanteert een systeem waarbij de risicoclassificatie van een speler gevolgen heeft voor of en welke interventie maatregel LeoVegas treft. Op het moment dat een speler door het voorspellingsmodel wordt geclassificeerd als midden, midden-hoog of hoog risico, wordt een automatische interventie maatregel getroffen. Het gevolg van een te lage en te late risico-inschatting is in alle spelersdossiers dat LeoVegas te laat of niet-passende interventie maatregelen treft.
142. In de tien dossiers is terug te zien dat LeoVegas over het algemeen automatische interventie maatregelen in de vorm van een pop-up heeft getroffen. Deze interventie maatregel is in alle tien de dossiers, op meerdere momenten, geen passende interventie maatregel. Het speelgedrag van de spelers vertoont namelijk

⁴² Kamerstukken II 2014/15, 33996, nr. 6, p. 25 (MvA).



op dat moment al meerdere ernstige signalen die nopen tot een zwaardere interventie maatregel. Voorbeelden van deze signalen zijn het meermaals doen van meerdere stortingen op één dag, het meermaals geweigerd worden of mislukken van stortingen en het herhaaldelijk doen van hoge stortingen en hoge inzetten. Daarnaast is te zien dat er over het algemeen geen zwaardere interventie maatregel wordt getroffen op het moment dat blijkt dat het gedrag van de speler niet verandert of zelfs risicovoller wordt. Juist dan had voor een zwaardere interventie maatregel moeten worden gekozen. LeoVegas heeft de getroffen interventie maatregelen onvoldoende afgestemd op het vertoonde speelgedrag, signalen en de reactie van de speler op eerder getroffen interventie maatregelen.⁴³

143. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat LeoVegas artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk heeft overtreden. LeoVegas heeft namelijk geen (tijdige) passende maatregelen genomen toen dat vereist was. LeoVegas had uit de combinatie van onder meer de (in korte tijd) geleden grote verliezen, de hoge stortingsbedragen en de ruime speellimieten moeten concluderen dat er signalen waren van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Dat alleen al was voldoende reden om te interveniëren.
144. Daarboven wijst de Kansspelautoriteit er ook nog eens op dat artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk de vergunninghouder verplicht om passende interventie maatregelen te treffen indien de speler een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, van het Bkoa overschrijdt. De bedoelde grenzen zien op de toegang tot het spelaanbod per dag, week of maand en op de maximale stortingen op de speelrekening per dag, week of maand.
145. Uit de dossiers is gebleken dat bij veel spelers de bedoelde maxima aan speeltijd zeer hoog waren ingesteld, bijvoorbeeld op 8 uur per dag en 240 uur per maand. De maxima aan stortingen waren hoog: limieten van € 30.000,- per maand en zelfs € 10.000,- per dag zijn aangetroffen (wat neerkomt op € 300.000,- per maand). Door deze maxima zo ver op te (laten) rekken, heeft LeoVegas ervoor gezorgd dat deze wettelijke bepaling van elk nut is beroofd. De gehanteerde stortingslimieten zijn vooral door toedoen van LeoVegas betekenisloos geworden. Dat klemmt te meer omdat de wetgever de vergunninghouder verplicht om interventie maatregelen te nemen zodra de speler een limiet overschrijdt. Dat zal echter zelden tot nooit gebeuren bij de hoge limieten die LeoVegas heeft ingesteld, waardoor LeoVegas belangrijke signalen mist. LeoVegas heeft daarmee deze

⁴³ Voor detailbevindingen wordt verwezen naar bijlage 3 van dit rapport.



wettelijke verplichtingen omzeild. Zij had moeten weten dat zij hiermee in strijd met haar verantwoordelijkheid heeft gehandeld.

146. De wetgever heeft inmiddels vastgelegd dat het overschrijden van stortingslimieten van € 87,50 per week en € 350,- per maand voor volwassenen signalen zijn die wijzen op onmatige deelneming of risico's op kansspelslaving. De onderzochte spelers hebben per dag, week en maand verliezen geleden die de hier genoemde bedragen in extreme mate overtreffen. Speler 1 heeft bijvoorbeeld in ruim een halfuur na de opening van zijn account al € 12.000,- verloren. Dat verlies is 960 keer meer dan wat tegenwoordig volgens de wetgever al een zorgwekkende dagelijkse stortingslimiet is. Speler 4 heeft in 17 dagen tijd na de opening van zijn account € 23.000,- aan netto stortingen gedaan. Dat is 65 keer meer dan wat tegenwoordig volgens de wetgever al een zorgwekkende maandelijkse stortingslimiet is.
147. Zoals hierboven al meermalen is gesteld, had LeoVegas in alle onderzochte dossiers signalen van onmatig spelgedrag of risico's op kansspelslaving moeten zien. LeoVegas heeft in de onderzochte dossiers te laat geïntervenieerd door het account te schorsen of te blokkeren. Daarom is er geen sprake van passende interventie maatregelen. Bovendien was de schorsing of blokkade van het account in een aantal gevallen niet ingegeven door de naleving van de zorgplicht, maar door de naleving van de Wwft-verplichtingen. Van andere interventie maatregelen die voldoen aan de eisen zoals gesteld in artikel 19 van de Rwrvk, is niet gebleken.

5.3.4 Corrigerende maatregel (d)

5.3.4.1 Standpunt LeoVegas

148. LeoVegas stelt dat de Kansspelautoriteit kan volstaan met een corrigerende maatregel zoals een bindende aanwijzing of een stakingsbevel.

5.3.4.2 Reactie Kansspelautoriteit

149. De Kansspelautoriteit gaat ervan uit dat LeoVegas doelt op een last onder dwangsom als zij het heeft over een stakingsbevel. Een bindende aanwijzing of een last onder dwangsom is alleen toereikend bij lichte, eenvoudig herstelbare tekortkomingen. Hier gaat het om structurele zorgplichtschendingen waarvan spelers de dupe zijn geworden. Indien zou worden volstaan met het opleggen van een bindende aanwijzing of een last onder dwangsom, dan zou het begaan van overtredingen lonend blijven. Een aanbieder kan dan immers doorgaan met het begaan van overtredingen totdat hij een dergelijke maatregel krijgt opgelegd en kan vervolgens de overtredingen beëindigen om, in het geval van een opgelegde last, verbeuring van een dwangsom te voorkomen, terwijl bestraffing en daarmee



voldoende afschrikkende werking uitblijft. Gelet op de ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen kan bestraffing en afschrikking niet uitblijven en is het opleggen van een boete niet alleen een noodzakelijke, maar ook een evenwichtige maatregel. In paragraaf 7.2 wordt nader ingegaan op de ernst van de overtredingen en de redenen waarom een boete hier op zijn plaats is.

5.3.5 Spelersdossier biedt geen representatief beeld (e)

5.3.5.1 Standpunt LeoVegas

150. LeoVegas stelt dat, gelet op de geselecteerde spelersdossiers die de basis van het rapport vormen, geen negatieve conclusie kan worden getrokken met betrekking tot het algemeen handelen van LeoVegas met betrekking tot de zorgplicht.

5.3.5.2 Reactie Kansspelautoriteit

151. De geselecteerde dossiers tonen herhaalde, soortgelijke tekortkomingen, zoals eerder in dit besluit is besproken. Dat rechtvaardigt de conclusie dat de zorgplicht werd veronachtzaamd. Uit de conclusies van het rapport blijkt dat het analyse-systeem van LeoVegas niet adequaat is en fundamenteel tekort heeft geschoten. Dit is overduidelijk geworden in de geselecteerde dossiers. De Kansspelautoriteit merkt op dat LeoVegas niet wordt verweten dat zij de zorgplicht heeft geschonden ten aanzien van haar hele klantenbestand. Ook als LeoVegas de zorgplicht nakomt voor een deel van haar klantenbestand, kan dat de evidente overtredingen in de tien spelersdossiers in kwestie niet rechtvaardigen.

5.3.6 Verwevenheid overtredingen (f)

5.3.6.1 Standpunt LeoVegas

152. Met betrekking tot de ernst van de overtreding moet worden meegewogen dat de overtredingen met elkaar verweven zijn. Een onjuiste aanduiding van een risicoprofiel leidt tot een onjuiste interventie.

5.3.6.1 Reactie Kansspelautoriteit

153. De Kansspelautoriteit wijst op het feit dat in alle tien onderzochte spelersdossiers sprake is van overtredingen, die in onderlinge samenhang zijn gezien en vastgesteld. Uiteraard is daarbij sprake van (enige) verwevenheid. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Als gevolg daarvan heeft LeoVegas geen of onvoldoende passende interventie maatregelen getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en zijn ook de verplichtingen ten aanzien van het persoonlijk onderhoud niet of onvoldoende nageleefd. Al deze overtredingen leiden ertoe dat de zorgplicht (artikel 4a van de Wok) onvoldoende is nageleefd. In paragraaf 7.2 zal de ernst van de overtreding worden gewogen.



5.3.7 Interne verbeteringen (g)

5.3.7.1 Standpunt LeoVegas

154. LeoVegas stelt dat zij toezicht hield op haar eigen processen en de controles verbeterde in november 2023, februari 2024 en april 2024. Deze verbeteringen werden doorgevoerd voordat de Kansspelautoriteit met haar onderzoek begon. In bijlage 2 van de zienswijze is een overzicht gegeven van de genomen maatregelen door LeoVegas. Verzocht wordt om dit als verzachtende omstandigheid mee te nemen.

5.3.7.2 Reactie Kansspelautoriteit

155. Dat LeoVegas voor de onderzoeksperiode (in november 2023, februari 2024 en april 2024) verbeteringen heeft doorgevoerd toont erkenning van eerdere gebreken, maar heft de in die periode geleden overtredingen niet op. Niet gebleken is dat de door LeoVegas getroffen maatregelen effectief waren en schending van de aan de orde zijnde wettelijke voorschriften konden voorkomen. De Kansspelautoriteit verwijst in dit kader naar de bespreking van de tien spelersdossiers in paragraaf 4.2. Daar komt bij dat het doorvoeren van verbeteringen hoort bij een professionele bedrijfsvoering. De Kansspelautoriteit zal de doorgevoerde verbeteringen daarom niet meenemen als verzachtende omstandigheid.

5.3.8 Regelgevend kader (h)

5.3.8.1 Standpunt LeoVegas

156. LeoVegas stelt dat de feiten lijken te worden getoetst aan een regelgevend kader dat wezenlijke wijzigingen heeft ondergaan na de onderzoeksperiode, en dat toepassing van het feitenpatroon in de spelersdossiers op het regelgevend kader dat voorheen van kracht was niet zou resulteren in overtredingen.

5.3.8.2 Reactie Kansspelautoriteit

157. De Kansspelautoriteit heeft de begane feiten getoetst aan de wet- en regelgeving die tijdens de onderzoeksperiode golden. Dat na 2023 verduidelijkingen zijn gepubliceerd, onderstreept slechts dat de norm al bestond maar later concreter is uitgelegd.
158. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit is het evident dat LeoVegas hoge stortingsbedragen en nettoverliezen vroegtijdig in de analyses had moeten betrekken. De Kansspelautoriteit verwijst naar hetgeen zij hierover in paragraaf 5.3.2 van dit besluit heeft overwogen. Dat de Kansspelautoriteit deze signalen in



de Beleidsregel verantwoord spelen van 2024 voor het eerst expliciet zou hebben genoemd, doet er niet aan af dat LeoVegas dit in de onderzochte periode al had moeten weten.

159. Bij het bepalen of er sprake was van te hoge verliezen of stortingen had LeoVegas ervoor kunnen kiezen om objectieve referenties te gebruiken. In het rapport en in dit besluit heeft de Kansspelautoriteit daarvoor mediaan maandsalarissen voor volwassenen gehanteerd. Daarmee kan naar haar oordeel op een duidelijke en objectieve wijze tot uitdrukking worden gebracht hoe de bedragen van verliezen en stortingen zich verhouden tot wat een gemiddelde speler zich kan veroorloven. Dat is daarom ook een objectieve indicator voor signalen van mogelijk problematisch speelgedrag. Zo'n indicator is nodig als de aanbieder nog niets weet van de financiële mogelijkheden van de speler, zoals in alle onderzochte spelersdossiers het geval is. De aanbieder mag in zulke gevallen, waarbij zo sterk wordt afgeweken van algemeen aanvaardbare standaarden, niet als uitgangspunt nemen dat de speler het zich waarschijnlijk toch wel kan permitteren om forse bedragen te verliezen. Het stond LeoVegas overigens vrij om op een andere geschikte wijze te achterhalen of een speler zich zijn speelgedrag al dan niet (financieel) kan veroorloven, maar LeoVegas heeft echter ook niet laten zien hoe zij dan bepaalde dat spelers zich hun speelgedrag konden veroorloven. In alle onderzochte spelersdossiers is gebleken dat LeoVegas daar niet tot nauwelijks, of hooguit veel te laat, onderzoek naar heeft gedaan.

160. Ten overvloede merkt de Kansspelautoriteit op dat in de Beleidsregel verantwoord spelen van 2021 al duidelijk was bepaald dat een signaal dat duidt op het niet langer kunnen dragen van financiële gevolgen van het speelgedrag of negatieve persoonlijke gevolgen van het speelgedrag, noopt tot het toepassen van een passende interventie maatregel. Het lijden van grote verliezen is zowel een duidelijk signaal dat de speler de financiële gevolgen niet kan dragen als een signaal dat er sprake is van een negatief persoonlijk gevolg.

5.4 Conclusie overtreding

161. De raad van bestuur stelt vast dat LeoVegas van 7 oktober 2023 tot en met 14 mei 2024 met betrekking tot tien spelers artikel 4a, eerste lid, van de Wok (de zorgplicht) meermaals heeft geschonden.
162. LeoVegas heeft meermaals de analyse als bedoeld in artikel 31m, eerste lid, van de Wok, niet gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door LeoVegas georganiseerde kansspelen



en risico's op kansspelverslaving.⁴⁴ Gelet hierop concludeert de raad van bestuur dat LeoVegas meermaals artikel 4a, eerste lid, van de Wok j° 31m, eerste lid, van de Wok j° 15 van het Bwrvk heeft overtreden.

163. LeoVegas heeft meermaals, terwijl de analyse als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk duidde op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, geen passende interventie maatregelen getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Gelet hierop concludeert de raad van bestuur dat LeoVegas meermaals artikel 4a, eerste lid, van de Wok j° 31m, eerste lid, van de Wok j° 18, eerste lid, van het Bwrvk, en 19, eerste lid, van de Rwrvk heeft overtreden.

6 Overtreder

164. De raad van bestuur heeft aan LeoVegas een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. LeoVegas is aanbieder van en vergunninghouder voor de kansspelen op afstand op de website www.leovegas.com en de app LeoVegas Online Casino Spellen kansspelen. LeoVegas was in ieder geval in de periode van 7 oktober 2023 tot en met 14 mei 2024 verantwoordelijk voor de naleving van haar zorgplicht richting de spelers die aan haar kansspelen deelnamen. Gelet op het voorgaande concludeert de raad van bestuur dat LeoVegas de zorgplicht als bedoeld in artikel 4a, eerste lid, van de Wok heeft overtreden en zodoende als overtreder aangemerkt kan worden.

7 Boete

7.1 Algemeen

165. De raad van bestuur is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
166. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur 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 raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

⁴⁴ Zoals volgt uit de bespreking van de spelersdossiers in paragraaf 4.2 is bij niet adequaat verrichte analyses van speelgedrag ook sprake van een overtreding.



167. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete tevens het evenredigheidsbeginsel in acht.

168. De Kansspelautoriteit ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

7.2 Ernst van de overtredingen

169. Bij de beoordeling van de ernst van de overtredingen acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang.

170. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Spelers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Vergunninghouders moeten daarom waarborgen dat hun aanbod van online kansspelen verantwoordelijk, betrouwbaar en controleerbaar is.

171. Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden, waarop door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan online kansspelen. Van een professionele vergunninghouder mag worden verwacht dat hij de regels en voorwaarden kent en naleeft. Het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving is van cruciaal belang voor een verantwoord kansspelaanbod.

172. In dit geval werden short odd-kansspelen aangeboden, namelijk online sportwedenschappen en online casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short odd-kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij short odd-kansspelen speelt verslavingsproblematiek daarom een extra rol van betekenis.

173. Kansspelen op afstand hebben bijzondere risico's.⁴⁵ Ze zijn laagdrempelig, hebben een (zeer) hoog speeltempo en er ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. De Kansspelautoriteit verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin overwogen wordt: *'Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt*

⁴⁵ Kamerstukken II, 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT), p. 6-7, 12.



gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).'

174. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich naast financiële, onder meer ook ernstige psychische, sociale en lichamelijke problemen voordoen, zoals agressie, arbeidsproblemen, relatieproblemen en criminaliteit. Zelfdoding komt onder kansspelverslaafde personen vele malen vaker voor. Die nadelen treffen niet alleen spelers, maar ook hun sociale kring en de samenleving als geheel, onder andere vanwege problemen in werk-, studie- en privésfeer, kansspelgerelateerde criminaliteit zoals fraude en diefstal en extra belasting van kansspelgerelateerde hulpverlening en de bijkomende kosten daarvan.
175. LeoVegas heeft door haar schending van de zorgplicht spelers blootgesteld aan kansspelen op afstand met een hoog tot zeer hoog risico zonder de bescherming die zij als professionele vergunninghouder online moet bieden, met alle risico's en gevolgen voor de speler, zijn naasten en de maatschappij van dien. Daarmee heeft zij een van haar belangrijkste wettelijke verantwoordelijkheden tegenover de speler verzaakt en afbreuk gedaan aan het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van vergunde kansspelen. Dit klemmt te meer daar de wetgever juist een vergunningstelsel in het leven heeft geroepen om een veilig en betrouwbaar legaal alternatief te bieden voor illegale kansspelen. Aanbieders van illegale kansspelen doen in de regel immers weinig tot niets tegen onmatige deelname of kansspelverslaving. Spelers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij bij vergunninghouders daarentegen in goede handen zijn. Dat LeoVegas hierin als vergunninghouder zo ernstig tekort is geschoten, rekent de Kansspelautoriteit haar daarom zwaar aan.
176. Vergunninghouders moeten speelgedrag monitoren en analyseren, zodat zij spelers daadwerkelijk met passende interventie maatregelen voldoende tegen zichzelf kunnen beschermen. Het is dan ook niet de bedoeling dat een vergunninghouder extreem speelgedrag ziet ontstaan of gebeuren, maar niet of niet-passend ingrijpt. LeoVegas monitorde en analyseerde het speelgedrag van de spelers wel, hoewel vaak te laat en/of gebrekkig. Zij zag in alle spelersdossiers dat het speelgedrag extreem werd of al was. De Kansspelautoriteit rekent het LeoVegas aan dat LeoVegas het extreme speelgedrag van de spelers desondanks weken- en soms zelfs maandenlang liet doorgaan zonder passende interventie maatregelen te treffen, met alle risico's en gevolgen van dien. LeoVegas kon en had onmiddellijk moeten ingrijpen, maar heeft, in haar eigen



financiële voordeel, veel te lang niet of niet-passend ingegrepen. Daarmee heeft zij de verliezen hoog laten oplopen. De netto stortingen van de tien spelers zijn hoog. Zulke nettoverliezen gaan in het kader van de plicht van LeoVegas om de maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan haar kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen duidelijk veel te ver.

177. De Kansspelautoriteit verwijt het LeoVegas ook in het bijzonder dat zij geen, onvoldoende of te laat gevolgen heeft verbonden aan de hoge limieten die de spelers hebben ingesteld. Zo stond LeoVegas stortingslimieten en verlieslimieten van in ieder geval duizenden euro's per dag en tienduizenden euro's per week of per maand toe. Door spelers zulke hoge limieten in te (laten) stellen, heeft LeoVegas de limieten beroofd van hun effectiviteit. Ongeacht de hoogte van de eigen limieten, moeten vergunninghouders continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Het is dus niet zo dat zij een speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vaststelt, zichzelf (onopgemerkt en) (vrijwel) ongestoord schade mag laten 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.⁴⁶ Het een en ander klemmt temeer nu de vermogenspositie van de spelers telkens te laat werd betrokken bij de analyse van het speelgedrag, zodat het ook niet mogelijk was om passende interventie maatregelen te treffen.
178. In alle (maar liefst tien uit tien) onderzochte spelersdossiers is de naleving van de zorgplicht fundamenteel niet in orde en zijn de nettoverliezen hoog. Van incidenten is duidelijk geen sprake. De overtredingen hebben in een aantal gevallen maanden geduurd, en bij het begaan van de overtredingen zijn vaste patronen te onderscheiden.⁴⁷ Gelet op de frequentie, de lange duur en de vaste patronen getuigen de overtredingen van een structureel karakter.
179. Gelet op het bovenstaande kwalificeert de Kansspelautoriteit de overtredingen als zeer ernstig.

7.3 Verwijtbaarheid

180. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat die de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Met de Wet Kansspelen op afstand

⁴⁶ *Kamerstukken II 2014/15, 33996, nr. 6, p. 25 (MvA).*

⁴⁷ Telkens is de analyse van het speelgedrag te laat verricht en bevat deze gebreken, telkens is de vermogenspositie van de speler te laat in de analyse betrokken, telkens zijn dezelfde interventie maatregelen te laat getroffen en zijn deze niet passend terwijl er wel sprake is van een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk.



is de zorgplicht voor vergunninghouders verscherpt. Uit de wetsgeschiedenis volgt duidelijk dat de wetgever aan de actieve zorgplicht grote waarde hecht. Gelet op de bevindingen had LeoVegas er redelijkerwijs van op de hoogte kunnen en moeten zijn dat artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste lid, van de Wok, en 15 en 18, eerste lid, en 19, eerste lid, van de Rwrvk in onderlinge samenhang werden overtreden. De Kansspelautoriteit acht LeoVegas dan ook verwijtbaar.

181. Voorts neemt de Kansspelautoriteit in aanmerking dat LeoVegas een professionele marktpartij in (onder meer) Nederland is en wettelijk verplicht is het speelgedrag van haar spelers te monitoren. Zij heeft per speler vergaande inzage in het speelgedrag, waaronder alle door de speler ingestelde speellimieten, stortingen, opnames, de gebruikte betaalinstrumenten en per spelsoort ook de totale inzet, commissie en speelwinst.⁴⁸ Ook uit de gegevens en bescheiden van LeoVegas blijkt dat zij gedetailleerde inzage had in het speelgedrag van de tien spelers en zij die spelers daadwerkelijk monitorde. Zij moest dan ook redelijkerwijs (kunnen) weten dat zij met haar handelen en nalaten een ernstige overtredingen beging.

7.4 Evenredigheid

182. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur 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 het begaan van een overtreding niet lonend mag zijn, maar (voldoende) bestraft moet worden en 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) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
183. Gelet hierop zal de Kansspelautoriteit kort stilstaan bij de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van onderhavig sanctiebesluit.
184. In het kader van dit laatste wijst de Kansspelautoriteit erop dat LeoVegas veel overtredingen heeft begaan en dat deze ernstig en verwijtbaar zijn. Bovendien betreft het ook nog eens overtredingen van de zorgplicht, een kernverplichting van de Wet op de kansspelen en aanverwante regelgeving. Naleving van de zorgplicht raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving, te weten het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het voorkomen van kansspelgerelateerde criminaliteit. Ook is naleving van de

⁴⁸ Artikel 5.3, tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand.



zorgplicht uiterst relevant in het kader van de kanalisatiegedachte. Het geleiden van spelers naar het legale kansspelaanbod moet er immers wel toe leiden dat de spelers daar beter worden beschermd dan in het illegale circuit. Het opleggen van een boete is dan ook een geschikt middel om deze doelen te realiseren. Daarnaast is het een geschikt middel ter bestraffing en gaat hiervan voldoende afschrikwekkende werking uit richting LeoVegas en andere aanbieders. Het opleggen van een boete zorgt er bovendien voor dat het schenden van de zorgplicht niet lonend is omdat daarmee onder andere de winst die is behaald als gevolg van de overtreding(en) ongedaan wordt gemaakt.

185. Voorts is de boete een noodzakelijke en evenwichtige maatregel. Met een minder ingrijpende maatregel zoals een bindende aanwijzing of een last onder dwangsom - zoals door LeoVegas is verzocht - kan gelet op de ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen niet worden volstaan. Indien zou worden volstaan met het opleggen van een bindende aanwijzing of een last onder dwangsom, dan zou het begaan van overtredingen lonend blijven. Een aanbieder kan dan immers doorgaan met het begaan van overtredingen totdat hij een dergelijke maatregel krijgt opgelegd en kan vervolgens de overtredingen beëindigen om, in het geval van een opgelegde last, verbeuring van een dwangsom te voorkomen, terwijl bestraffing en daarmee voldoende afschrikkende werking uitblijft. Gelet op de ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen kan bestraffing en afschrikking niet uitblijven en is het opleggen van een boete niet alleen een noodzakelijke, maar ook een evenwichtige maatregel.

7.5 Boetevaststelling

186. Gelet op bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan LeoVegas.
187. De zorgplicht is een van de belangrijkste verantwoordelijkheden van de vergunninghouder en naleving hiervan raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving. Het vergunningstelsel is immers juist in het leven geroepen om spelers een omgeving te bieden waarin zij beschermd worden tegen de risico's die inherent zijn aan kansspelen. De Kansspelautoriteit hanteert daarom een basisboete van € 500.000,-.
188. Verder heeft de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen zoals die hiervoor zijn toegelicht. Zij verwijst daarbij naar paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit. Gelet op de daar vermelde omstandigheden, tezamen en in onderling samenhang bezien, is de Kansspelautoriteit van oordeel dat geen sprake is van een verhoogde ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen.



189. De op te leggen boete wordt daardoor vastgesteld op € 500.000,-.
190. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit moet de boete recht doen aan de ernst van de overtredingen en de overige omstandigheden van het geval. Daarbij neemt zij nadrukkelijk ook in overweging dat het belangrijkste uitgangspunt van de boete het punitieve karakter ervan is. Dat betekent niet alleen dat het begaan van overtredingen niet lonend mag zijn, maar ook dat de boete pijn moet doen. Bovendien moet van een boete een voldoende afschrikwekkend effect uitgaan. Daarom heeft de Kansspelautoriteit zichzelf de vraag gesteld of deze op vaste bedragen gebaseerde boete in dit geval wellicht te laag is en er daarom van de vaste bedragen afgeweken moet worden door aan LeoVegas een hogere, aan de omzet gerelateerde boete op te leggen. Een boete die gebaseerd is op vaste bedragen kan immers voor grote bedrijven te laag zijn om een punitief karakter of afschrikwekkend effect te hebben. Het antwoord op die vraag luidt evenwel dat de omzet van LeoVegas niet dusdanig hoog is dat zij in deze context als een groot bedrijf moet worden beschouwd. Ook in dat opzicht is de opgelegde boete dus passend en geboden. De Kansspelautoriteit wijkt daarom niet af van de vaste bedragen.
191. De Kansspelautoriteit houdt bij het vaststellen van de boete tot slot ook rekening met de omvang en draagkracht van de onderneming waaraan de boete wordt opgelegd. Niet gesteld, noch gebleken is dat een boete van € 500.000,-, gelet op de omvang van de onderneming van LeoVegas en haar draagkracht⁴⁹, niet evenredig zou zijn.
192. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 500.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat LeoVegas B.V. artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, artikel 15 en artikel 18, eerste lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, en artikel 19, eerste lid,

⁴⁹ Volgens CDB-gegevens (controledatabank) was het BSR in Nederland over het jaar 2024 € 29.000.000.



van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen heeft overtreden;

b. legt aan LeoVegas B.V. een boete op van € 500.000,-.

's-Gravenhage, 1 oktober 2025,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

mr. drs. M.C.J. Groothuizen
Voorzitter

VERZONDEN OP 6 oktober 2025.

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