



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 [bedrijf]

Zaak: 15736.001

Kenmerk: 17470/01.334.172

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. Artikel 4a, eerste lid, van de Wok bevat de zogenoemde zorgplicht. 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.
3. [bedrijf] heeft als vergunninghouder in de periode van 26 juni 2022 tot en met 27 maart 2023 ten aanzien van tien jongvolwassenen de zorgplicht geschonden. [bedrijf] is tekortgeschoten in het analyseren van het speelgedrag en het treffen van passende interventie maatregelen, waaronder het voeren van een persoonlijk onderhoud. Zij heeft artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met de artikelen 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Bwrvk en artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk overtreden. Deze overtredingen worden aan [bedrijf] toegerekend.
4. Aan [bedrijf] wordt daarom een boete opgelegd van € 734.000,-.
5. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.



2 Onderzoek naar de zorgplicht en de betrokkene

2.1 Zorgplicht

6. De Kansspelautoriteit heeft in 2023 extra aandacht aan de controle op de zorgplicht besteed¹ en in het bijzonder aan de zorgplicht met betrekking tot jongvolwassenen (spelers in de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar). Deze groep is extra kwetsbaar voor risicovol speelgedrag. De Kansspelautoriteit heeft diverse signalen ontvangen dat vergunninghouders hun zorgplicht niet altijd nakomen. De toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: de toezichthouders) zijn naar aanleiding hiervan een onderzoek gestart naar onder andere [bedrijf].
7. Op 27 maart 2023 hebben de toezichthouders op basis van gegevens uit de controledatabank van [bedrijf] de tien jongvolwassen spelers met de grootste verliezen in de periode van 26 juni tot 2022 en met 27 maart 2023 geselecteerd. Zij hebben [bedrijf] verzocht de dossiers van die spelers volledig en op een bepaalde wijze aan te leveren.
8. Op 6 april 2023 heeft [bedrijf] gereageerd op het informatieverzoek en de verzochte gegevens aangeleverd.
9. De toezichthouders hebben in hun onderzoek samengevat onder andere het volgende geconstateerd.

2.2 De betrokkene

10. [bedrijf] is vergunninghouder voor het organiseren van de kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31a van de Wok. De Kansspelautoriteit heeft de vergunning verleend op [datum] onder kenmerk [kenmerk]. De vergunning geldt van [periode]. [bedrijf] exploiteert de website [naam website].

3 Rapport

11. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven genoemde onderzoek op 18 maart 2024 een rapport (hierna: het rapport) opgesteld. In het rapport is het volgende geconstateerd. [bedrijf] heeft in de periode van 26 juni tot 2022 en met 27 maart 2023 ten aanzien van alle tien jongvolwassen spelers onvoldoende

¹ Toezichtagenda 2023 van de Kansspelautoriteit, te vinden op de website van de Kansspelautoriteit.



maatregelen en voorzieningen getroffen om verslaving aan de door haar georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Uit het rapport volgt dat [bedrijf] onvoldoende gegevens heeft geregistreerd, het speelgedrag onvoldoende heeft geanalyseerd, onvoldoende passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en de verplichtingen bij een persoonlijk onderhoud niet heeft nageleefd. Dat zijn overtredingen van artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wok jo. artikelen 13, eerste en tweede lid, 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Bwrvk artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Daarnaast heeft [bedrijf] volgens het rapport enkele limieten te vroeg in laten gaan, wat een overtreding van artikel 4.14, derde lid, onder b, van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa) oplevert.

12. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres van [bedrijf].

4 Juridische beoordeling

4.1 De wettelijke bepalingen

13. In artikel 4a, eerste lid, van de Wok is bepaald dat de houders van vergunningen op grond van deze wet de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen.
14. In artikel 31m, eerste lid, van de Wok is voor zover relevant bepaald dat onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, de online vergunninghouder, systematisch gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreert en analyseert.
15. In artikel 31m, tweede lid, van de Wok is bepaald dat bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving de vergunninghouder het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met die speler onderzoekt.
16. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder andere artikel 4a, eerste lid, van de Wok.



17. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
18. Artikel 4.14, derde lid, onder b, van het Bkoa bepaalt dat de vergunninghouder maatregelen treft die waarborgen dat een verhoging van een of meer maxima eerst na ten minste een week in werking treedt.
19. Artikel 13, eerste lid, van het Bwrvk bepaalt dat de vergunninghouder ten aanzien van iedere deelnemer aan de door hem georganiseerde kansspelen ten minste registreert interne en externe signalen wijzend op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving en hetgeen hij heeft ondernomen ter uitvoering van artikel 18 van het Bwrvk.
20. Artikel 13, derde lid, van het Bwrvk bepaalt dat de vergunninghouder de in het eerste lid bedoelde gegevens registreren op zodanige wijze dat onmatige deelname aan de door hen georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig kunnen worden onderkend.
21. In artikel 15 van het Bwrvk is voor zover relevant bepaald dat de analyse, bedoeld in de artikel 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.
22. In artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk is bepaald dat indien de analyse, bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk, duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, de online vergunninghouder passende interventie maatregelen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, treft. De online vergunninghouder 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.
23. In artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk is bepaald dat bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving de vergunninghouder een persoonlijk onderhoud met de speler voert, waarin:



- a. hij die speler wijst op diens speelgedrag, zo mogelijk de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving;
 - b. hij die speler adviseert over de voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg, en hem stimuleert hiervan gebruik te maken;
 - c. hij onderzoekt of die speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten.
24. In artikel 18, derde lid, van het Bwrvk is bepaald dat bij het onderzoek, bedoeld in tweede lid, onder c, de vergunninghouder in ieder geval de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie betreft.
25. Artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk bepaalt dat van een passende interventiemaatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk slechts sprake is, indien die maatregel ten minste is afgestemd op:
- a. de leeftijd van de speler;
 - b. het vertoonde speelgedrag;
 - c. de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving;
 - d. de reactie van de speler op eerder getroffen interventiemaatregelen, voor zover hiervan sprake is.

4.2 Systematische registratie en verhoging limieten

26. In het rapport is vastgesteld dat [bedrijf] artikel 31m, eerste lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 15 van het Bwrvk heeft overtreden. Deze bepalingen verplichten de vergunninghouder ertoe om systematisch gegevens te registreren en te analyseren met betrekking tot het speelgedrag van de speler. Artikel 13 van het Bwrvk bepaalt aan welke eisen de registratie moet voldoen. De analyse is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de aangeboden kansspelen en op risico's van kansspelverslaving.
27. In het nader verslag van 22 oktober 2024 hebben de toezichthouders vastgesteld dat [bedrijf] systematisch gegevens heeft geregistreerd als bedoeld in artikel 31m, eerste lid, van de Wok. Volgens de toezichthouders heeft [bedrijf] dit artikel niet overtreden. De boete is daarom niet gegrond op overtredingen van artikel 13 van het Bwrvk. In dit besluit komt dat daarom verder niet meer aan de orde.



28. In het rapport is vastgesteld dat [bedrijf] artikel 4.14, derde lid, onder b, van het Bkoa in twee gevallen heeft overtreden. Daarin is bepaald dat een verhoging van een of meer maxima pas na tenminste een week in werking mag treden. Naar aanleiding van de gegevens die [bedrijf] op 3 september 2024 heeft overgelegd, hebben de toezichthouders echter geconcludeerd dat deze bepaling *niet* overtreden is. Deze bepaling wordt daarom niet aan de boete ten grondslag gelegd. In dit besluit komt dat daarom verder niet meer aan de orde.

4.3 Overtredingen

29. In dit onderdeel beschrijft de Kansspelautoriteit per spelersdossier de belangrijkste feiten en omstandigheden en legt zij uit welke overtredingen [bedrijf] heeft begaan. Daarin reageert de Kansspelautoriteit ook op hetgeen [bedrijf] in onderdeel 3.2.2 van haar zienswijze naar voren heeft gebracht.
30. Daarnaast merkt de Kansspelautoriteit hier op dat in alle dossiers blijkt dat spelers op de dag waarop zij een account openen automatisch een gestandaardiseerde welkomstmail ontvangen. Vaak stuurt [bedrijf] de dag daarna eveneens automatisch een gestandaardiseerde e-mail over verantwoord spelen. De Kansspelautoriteit beschouwt geen van deze e-mails als passende interventie maatregelen als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk. Deze e-mails zijn immers geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Zij worden daarom hieronder ook niet nader betrokken.

[Bevindingen en conclusies ten aanzien van de tien spelersdossiers]

5 Zienswijze

5.1 Procedure

31. Bij e-mail van 14 juni 2024 heeft [bedrijf] een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.
32. Op 11 juni 2024 heeft [bedrijf] de zienswijze mondeling toegelicht. Op 12 juli 2024 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar [bedrijf] verzonden. Op 20 juli 2024 heeft [bedrijf] opmerkingen over het verslag toegezonden.
33. Bij brief van 12 augustus 2024 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit nadere gegevens van [bedrijf] verzocht en gevorderd. De Kansspelautoriteit heeft



daarop op 3 september 2024 een reactie van [bedrijf] ontvangen. Met deze reactie heeft [bedrijf] nadere gegevens overgelegd. De toezichthouders hebben naar aanleiding van deze gegevens op 22 oktober 2024 een verslag opgesteld waarin zij niet langer concluderen dat er sprake is van overtredingen van artikel 13, eerste en tweede lid, van het Bwrvk en artikel 4.14, derde lid, onder b, van het Bkoa. De reactie van [bedrijf] van 3 september 2024 en het verslag van de toezichthouders van 22 oktober 2024 geven geen aanleiding tot het opnieuw vragen van een zienswijze.

5.2 Inhoud zienswijze

34. [bedrijf] heeft de bevindingen uit het rapport betwist. Samengevat voert [bedrijf] het volgende aan:
- a. Het rapport geeft geen juiste voorstelling van zaken;
 - b. Het rapport past met terugwerkende kracht de nieuwe regels over stortingen en verliezen toe op [bedrijf];
 - c. [bedrijf] wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de speler;
 - d. [bedrijf] heeft het speelgedrag voldoende systematisch geregistreerd en geanalyseerd;
 - e. Er is geen sprake van speelgedrag dat duidt op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving in de spelersdossiers en [bedrijf] heeft voldoende passende interventie maatregelen getroffen;
 - f. Er is geen sprake van een redelijk vermoeden van onmatige deelname of kansspelverslaving waardoor een onderhoud met de spelers niet noodzakelijkerwijs plaats had moeten vinden; en
 - g. De verhoging van de limieten treedt pas na een week in.
35. De Kansspelautoriteit zal hieronder op de geëigende plek ingaan op deze punten.

5.3 Beoordeling zienswijze

5.3.1 Ad a) Het rapport geeft geen juiste voorstelling van zaken

5.3.1.1 Standpunt [bedrijf]

36. Volgens [bedrijf] zijn de conclusies in het rapport gebaseerd op incomplete dan wel incorrecte informatie. Indien de toezichthouders wel alle noodzakelijke informatie hadden ontvangen, waren waarschijnlijk niet dezelfde conclusies getrokken.²

² P. 2 van de zienswijze.



37. De conclusies in het rapport zijn bijna uitsluitend gebaseerd op de hoge nettoverliezen van jongvolwassen spelers terwijl dit ten tijde van de vermeende overtreding expliciet géén onderdeel uitmaakte van de bij wet- en regelgeving genoemde interne en externe signalen die duiden op onmatige deelname of kansspelverslaving.³

5.3.1.2 Reactie Kansspelautoriteit

38. Het is de Kansspelautoriteit niet duidelijk wat [bedrijf] bedoelt met incomplete dan wel incorrecte informatie. De Kansspelautoriteit heeft de in het rapport en dit besluit gebruikte informatie namelijk van [bedrijf] zelf verkregen. Voor zover [bedrijf] bedoelt te verwijzen naar overtredingen ten aanzien van de registratieplicht en de afkoelingsperiode bij limietverhogingen, wijst de Kansspelautoriteit erop dat die overtredingen niet meer aan dit besluit ten grondslag liggen. Als [bedrijf] bedoelt dat de Kansspelautoriteit ten aanzien van de andere overtredingen over onvolledige of onjuiste informatie beschikt, is dat aan [bedrijf] te wijten omdat zij volledige en correcte informatie dient te verstrekken. Ook merkt de Kansspelautoriteit op dat [bedrijf] na ontvangst van het rapport nogmaals in de gelegenheid is gesteld om informatie over te leggen. Zij heeft van die gelegenheid gebruik kunnen maken om alsnog volledige en correcte informatie te verstrekken.
39. In de conclusies in het rapport en ook in dit besluit spelen hoge nettoverliezen inderdaad een belangrijke rol. Als een speler veel geld verliest, is dat immers een belangrijk signaal van onmatig speelgedrag. De meeste mensen kunnen zich in het algemeen niet permitteren om in zo'n korte tijd zo veel geld te verliezen als is gebeurd in de onderzochte spelersdossiers. In het bijzonder geldt dat voor jongvolwassenen. Bovendien beschikte [bedrijf] in geen van de onderzochte dossiers over inzicht in de inkomsten en vermogens van de spelers. Zij mocht er daarom ook niet van uitgaan dat die spelers zich zulke grote verliezen in zulke korte periodes konden permitteren. Dat is op zichzelf al een belangrijke en evidente indicatie van onmatig speelgedrag of zelfs verslaving. [bedrijf] heeft dat steeds niet onderkend.
40. De wet verplicht [bedrijf] om alle signalen die duiden op onmatig speelgedrag of verslavingsrisico's te registreren en te analyseren. [bedrijf] moet dus meer

³ P. 2, 7, 17 en 18 van de zienswijze.



analyseren dan alleen hetgeen in de wet expliciet is genoemd. Dit blijkt uit door de wetgever gebruikte bewoordingen als “ten minste”⁴ en “in ieder geval”.⁵

41. De Kansspelautoriteit wijst in dit verband ook naar artikel 17, eerste lid, onder g, gelezen in combinatie met het tweede lid, van de Rwrvk, zoals dat sinds 1 oktober 2024 luidt. Daaruit blijkt dat een stortingslimiet van € 150,- of meer per maand een hoge stortingslimiet is voor jongvolwassenen en dat dat alleen al een signaal is dat wijst op onmatige deelname of risico op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat de wetgever vindt dat als een jongvolwassene bereid is € 150,- of meer per maand te riskeren bij het spelen van kansspelen, er sprake is van een zorgelijk signaal. Niet alleen was er in de onderzochte spelersdossiers sprake van veel hogere maandelijkse stortingslimieten, tot wel € [bedrag], ook blijkt hieruit dat [bedrijf], gezien het extreme verschil met de door de wetgever thans ingestelde limieten, daadwerkelijke nettoverliezen van duizenden of zelfs tienduizenden euro's voor jongvolwassenen als signaal had moeten zien om te analyseren of er sprake was van onmatig speelgedrag of zelfs verslavingsrisico's. Hoewel ten tijde van belang nog geen limieten in de regelgeving waren vastgesteld, is het vanzelfsprekend dat [bedrijf] de enorme verliezen had moeten duiden als signaal. Dat heeft [bedrijf] in ieder van de onderzochte dossiers nagelaten, althans veel te laat gedaan. Anders dan [bedrijf] heeft gesteld, is het dus wel degelijk evident dat zij gestorte bedragen en geleden verliezen in haar analyses had moeten betrekken. Daar komt nog eens bij dat [bedrijf] zulke hoge standaardlimieten toepaste dat de limieten feitelijk van hun nut werden beroofd. In het rapport hebben de toezichthouders terecht de gestorte bedragen en geleden verliezen betrokken.

5.3.2 Ad b) Het rapport past met terugwerkende kracht de nieuwe regels over stortingen en verliezen toe

5.3.2.1 Standpunt [bedrijf]

42. Volgens [bedrijf] lijkt de Kansspelautoriteit met terugwerkende kracht de Beleidsregel verantwoord spelen toe te passen. Deze beleidsregel is in werking getreden op 3 juni 2024.⁶

⁴ Zie artikel 13, eerste lid, van het Bwrvk.

⁵ Zie artikel 17, eerste lid, van de Rwrvk.

⁶ P. 2 van de zienswijze.



5.3.2.2 Reactie Kansspelautoriteit

43. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit is het evident dat [bedrijf] hoge stortingsbedragen en nettoverliezen, ook in verhouding tot de leeftijd van de desbetreffende spelers, in de analyses had moeten betrekken. De Kansspelautoriteit verwijst naar hetgeen zij hierover in onderdeel 4.3 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 [bedrijf] dit in de onderzochte periode al had moeten weten.
44. 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.⁷ 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. [bedrijf] kan zich er niet op beroepen dat zij dat niet kon beoordelen vanwege haar gebrek aan kennis over de financiële mogelijkheden van de spelers. [bedrijf] heeft dat immers steeds niet of te laat onderzocht. Zij had dat bijvoorbeeld kunnen doen door een persoonlijk onderhoud met de speler te initiëren of tijdig de bron van middelen te onderzoeken.

5.3.3 Ad c) Eigen verantwoordelijkheid van de speler

5.3.3.1 Standpunt [bedrijf]

45. [bedrijf] stelt dat de wetgever de verantwoordelijkheid van de speler benadrukt. Volgens haar dient zij, met inachtneming van die eigen verantwoordelijkheid van de speler, de speler te informeren, het speelgedrag te monitoren en waar nodig te interveniëren om te voorkomen dat de speler risicovol speelgedrag ontwikkelt. Het blijft de verantwoordelijkheid van de speler om in te gaan op de adviezen en interventies van de vergunninghouder. Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst [bedrijf] naar rechtspraak. Ook refereert [bedrijf] eraan dat de wetgever het van belang heeft geacht om de speler zelf zijn grenzen te laten bepalen. Daaruit trekt [bedrijf] de conclusie dat de wetgever geen stortingsdrempels heeft willen invoeren waarbij een onderzoek naar het besteedbaar inkomen moet plaatsvinden, laat staan dat een vergunninghouder wordt verplicht om een

⁷ Zie artikel 13, tweede lid, onder a en onder e.



gemiddeld maand- of jaarsalaris als uitgangspunt te nemen in haar uitwerking van de zorgplicht.⁸

5.3.3.2 Reactie Kansspelautoriteit

46. Het is op zich juist dat de wetgever een belangrijke rol heeft weggelegd voor de eigen verantwoordelijkheid van de speler. Tegelijkertijd benadrukt de wetgever ook dat niet iedere speler die verantwoordelijkheid aankan en dat de vergunninghouder de speler daarbij moet helpen. Juist daarom heeft de aanbieder allerlei verplichtingen ten aanzien van de zorgplicht. In haar zienswijze lijkt [bedrijf] dat te miskennen. Wat in het rapport en ook in dit besluit in essentie aan [bedrijf] verweten wordt, is dat zij de speler niet of onvoldoende heeft gesteund bij het dragen van die verantwoordelijkheid en niet of niet tijdig heeft geïntervenieerd wanneer dat geboden was. Dat komt in veel gevallen mede doordat [bedrijf] het speelgedrag ook niet goed heeft gemonitord/geanalyseerd.
47. Zo heeft de wetgever bepaald dat de vergunninghouder passende interventie maatregelen moet nemen wanneer dat nodig is. Als een maatregel niet is afgestemd op het speelgedrag van de speler en zijn leeftijd is er geen sprake van een passende interventie maatregel.⁹ Daarom zijn de geautomatiseerde standaardberichten die [bedrijf] naar spelers verstuurt kort nadat ze een account hebben geopend, geen interventie maatregelen die voldoen aan de eisen van de wet. Voor zover [bedrijf] meent hiermee aan haar informatieverplichtingen te hebben voldaan, is dat onjuist. Juist wanneer er signalen zijn van problematisch gedrag zou [bedrijf] daarop toegesneden informatie moeten versturen, maar daarvan is in de onderzochte dossiers niet gebleken.
48. [bedrijf] stelt dat de zorgplicht die op haar rust mede inhoudt dat zij, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de speler, het speelgedrag moet monitoren. De Kansspelautoriteit verwijt [bedrijf] nu juist dat zij daarin tekortgeschoten is. Als zij de spelersdossiers (beter) had geanalyseerd was het haar (eerder) opgevallen dat de desbetreffende spelers hun eigen verantwoordelijkheid niet of slechts ten dele konden dragen.
49. Ook stelt [bedrijf] dat de zorgplicht die op haar rust mede inhoudt dat zij, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de speler, zo nodig moet

⁸ P. 3-6 van de zienswijze.

⁹ Artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.



intervenieren om te voorkomen dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt. De kern van het rapport en dit besluit is erin gelegen dat [bedrijf] dat steeds heeft nagelaten. Niet alleen heeft [bedrijf] niet geïntervenieerd om te *voorkomen* dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt, zij heeft zelfs niet, of te laat, geïntervenieerd *nadat* spelers risicovol gedrag hebben ontwikkeld.

50. De tien onderzochte spelersdossiers hebben betrekking op spelers waarvan [bedrijf] op enig moment had moeten begrijpen dat ze hun eigen verantwoordelijk niet konden dragen. [bedrijf] heeft dat steeds niet of te laat ingezien.
51. [bedrijf] stelt dat het de eigen verantwoordelijkheid blijft van de speler om in te gaan op de adviezen en interventies van de vergunninghouder. Ook daarin is zij echter tekortgeschoten. De adviezen die zij heeft verstrekt, hebben zich beperkt tot algemene informatie op haar website en gestandaardiseerde e-mails direct na inschrijving, die dus niet waren toegesneden op het speelgedrag van de spelers. Van (tijdige) interventies is niet gebleken.
52. De verwijzing naar de twee civielrechtelijke uitspraken over Holland Casino kan [bedrijf] niet baten, alleen al omdat die rechtspraak ziet op andere regels en andere rechtsverhoudingen. Bovendien zijn ook de regels ten aanzien van de zorgplicht voor Holland Casino in 2021 fors aangescherpt.
53. Overigens komt de rechtbank Utrecht in de uitspraak waarnaar [bedrijf] verwijst tot de conclusie dat Holland Casino haar zorgplicht heeft geschonden omdat zij (vergelijkbaar met [bedrijf] in de onderzochte spelersdossiers) onvoldoende oog had voor de hoge bezoekfrequentie van de speler en dat hij veel geld had verloren.¹⁰ In de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland is de aansprakelijkheidsstelling mede afgewezen omdat Holland Casino zich in een persoonlijk onderhoud met de speler, voorafgaand aan diens bezoeken, had laten informeren over zijn financiële situatie.¹¹ In geen van de onderzochte dossiers heeft [bedrijf] een persoonlijk onderhoud met de speler gehad. Ook heeft [bedrijf] in geen van de dossiers inzicht verworven in de financiële situatie van haar spelers.
54. [bedrijf] verwijst ook naar een passage uit de nota van toelichting bij het Bkoa waarin de wetgever duidelijk maakt dat de vergunninghouder een actieve zorgplicht

¹⁰ ECLI:NL:RBUTR:2011:BR6197, r.o. 4.25.

¹¹ ECLI:NL:RBMNE:2017:3092, r.o. 4.10-4.11.



heeft om de speler zoveel mogelijk te helpen bij het nemen van diens eigen verantwoordelijkheid.¹² [bedrijf] onderbouwt echter niet hoe zij in de onderzochte dossiers invulling heeft gegeven aan die actieve zorgplicht. Zij wordt juist beboet omdat zij dat volgens de Kansspelautoriteit heeft nagelaten.

55. Verder begrijpt de Kansspelautoriteit niet wat [bedrijf] wil betogen met haar verwijzing naar de overwegingen van de wetgever over de eigen verantwoordelijkheid van de speler bij het vaststellen van zijn grenzen. Uit de teksten die [bedrijf] citeert, blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is dat spelers zelf hun limieten instellen. Volgens de wetgever is de gedachte daarachter dat het vanuit preventieperspectief effectiever is als de speler kan worden aangesproken op overschrijdingen van grenzen die hij zelf heeft ingesteld. Ook blijkt uit die citaten dat de wetgever verwacht van spelers die hun eigen verantwoordelijkheid kunnen dragen, dat ze hun grenzen later kunnen bijstellen. Daarnaast stellen door de speler vastgestelde limieten de vergunninghouder in staat om zijn verantwoordelijkheid te nemen door vroegtijdig te interveniëren om te voorkomen dat de speler een risico- of probleemspeler wordt. Volgens [bedrijf] geven de door de spelers ingestelde limieten een duidelijk handvat voor de vergunninghouders om hun verantwoordelijkheid te nemen. Zij leidt daaruit ten slotte af dat de wetgever niet heeft beoogd om de vergunninghouder te verplichten om gemiddelde maand- of jaarsalarissen als uitgangspunt te nemen in de uitwerking van de zorgplicht.
56. Uit het voorgaande volgt dat uit de grenzen die de speler stelt aan zijn speelgedrag en hoe hij daarmee omgaat, blijkt of hij zijn eigen verantwoordelijkheid kan dragen. Ook moet de vergunninghouder aan de door de speler ingestelde limieten kunnen aflezen of de speler die verantwoordelijkheid (nog steeds) aankan. De Kansspelautoriteit is het met [bedrijf] eens dat de door de speler ingestelde limieten een duidelijk handvat zijn voor [bedrijf] om haar verantwoordelijkheid te nemen. Dat kan [bedrijf] echter niet baten.
57. In de onderzochte spelersdossiers valt op dat er sprake is van buitengewoon zeer hoog ingestelde limieten. Veel van die limieten zijn overigens niet door de speler ingesteld, maar door [bedrijf]. De Kansspelautoriteit stelt vast dat [bedrijf] zelf de dagelijkse, wekelijkse en maandelijkse stortingslimieten instelt op € [bedrag], € [bedrag], respectievelijk € [bedrag] en een sessielimiet van [aantal] uur per dag,

¹² Staatsblad 2021, nr. 37, p. 44.

[aantal] uur per week en [aantal] uur per maand. Spelers kunnen deze limieten aanpassen, maar in de onderzochte dossiers hebben zij dat meestal niet gedaan. Ook na een eventuele aanpassing bleven de limieten in bijna alle gevallen zeer hoog.

58. Zoals [bedrijf] zelf benadrukt, zijn de door de speler ingestelde limieten een duidelijk handvat voor de vergunninghouders om hun verantwoordelijkheid te nemen. In alle onderzochte dossiers zijn buitengewoon hoge limieten ingesteld. Telkens had [bedrijf] zulke hoge limieten als teken aan de wand moeten zien en zich moeten afvragen of de speler wel verantwoordelijk met zulke limieten kon omgaan. Daar komt nog eens bij dat veel van die extreem hoge limieten niet door de speler waren ingesteld, maar door [bedrijf] zelf. Ten onrechte heeft [bedrijf] daarbij niet haar verantwoordelijkheid genomen om risicovol speelgedrag te voorkomen. Dat [bedrijf] in maandelijkse stortingslimieten tot maar liefst € [bedrag]¹³ geen reden vindt om haar verantwoordelijkheid te nemen, maar zich tegelijkertijd wel beroept op de eigen verantwoordelijkheid van de speler, is onnavolgbaar. Dit geldt te meer omdat zij moet weten dat jonge spelers extra kwetsbaar zijn voor risico's en door hun jonge leeftijd vaak nog niet de gevolgen van hun daden geheel kunnen overzien.
59. Uit het feit dat de spelersprofielen van de betreffende spelers zeer hoge limieten hadden, had [bedrijf] moeten begrijpen dat haar actieve hulp geboden was om de speler zoveel mogelijk te helpen bij het nemen van zijn eigen verantwoordelijkheid en dat zij niet enkel kon vertrouwen op die eigen verantwoordelijkheid. Dit geldt te meer daar sommige van deze grenzen in de loop van de tijd nog hoger zijn gelegd. De maatregelen die [bedrijf] op [datum] heeft genomen, zoals het maximeren van de maandelijkse stortingslimieten tot € [bedrag] of de maandelijkse sessielimieten tot [aantal] uur zijn daartoe volstrekt onvoldoende. Dit zijn immers nog steeds hoge limieten die bij de gemiddelde speler op zichzelf reden tot grote zorg zouden moeten zijn. De wetgever heeft zich hierover duidelijk uitgelaten: "Ongeacht de hoogte van die grenzen, moet de vergunninghouder continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Het is dus niet zo dat een speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vast stelt, zichzelf onopgemerkt en ongestoord schade kan berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een

¹³ In de overzichten die [bedrijf] heeft aangeleverd staan ook limieten van € [bedrag], maar de Kansspelautoriteit gaat er ten voordele van [bedrijf] van uit dat dat vergissingen zijn.



reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler extra in de gaten te houden.”¹⁴

60. Bij het bepalen of er sprake was van te hoge verliezen of stortingen had [bedrijf] ervoor kunnen kiezen om objectieve referenties te gebruiken. In het rapport en in dit besluit heeft de Kansspelautoriteit daarvoor gemiddelde maand- en jaarsalarissen voor jongvolwassenen 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 aanvaardbare standaarden, niet als uitgangspunt nemen dat de speler het zich waarschijnlijk toch wel kan permitteren om forse bedragen te verliezen. Het staat [bedrijf] overigens vrij om op een andere geschikte wijze te achterhalen of een speler zich zijn speelgedrag al dan niet (financieel) kan veroorloven. Het is dus niet vereist dat zij dat doet met behulp van gemiddelde salarissen. [bedrijf] heeft echter ook niet laten zien hoe zij dan bepaalde dat spelers zich hun speelgedrag konden veroorloven. In alle onderzochte spelersdossiers is gebleken dat [bedrijf] daar niet tot nauwelijks, of hooguit veel te laat onderzoek naar heeft gedaan.

5.3.4 Ad d) [bedrijf] heeft het speelgedrag voldoende systematisch geregistreerd en geanalyseerd

5.3.4.1 Standpunt [bedrijf]

61. In het rapport wordt [bedrijf] verweten dat zij niet systematisch gegevens heeft geregistreerd met betrekking tot het speelgedrag van de speler, als bedoeld in artikel 31m, eerste lid, van de Wok. Artikel 13 van het Bwrvk bepaalt aan welke eisen de registratie moet voldoen.
62. In haar zienswijze somt [bedrijf] signalen op die expliciet genoemd zijn in artikel 17 van de Rwrvk. Volgens [bedrijf] zijn factoren als een bepaald nettoverlies, de leeftijd van een speler of een verloren bedrag dat meer is dan een gemiddeld salaris geen bij wet genoemde signalen die duiden op onmatige deelname. Volgens

¹⁴ Tweede Kamer 2014-2015, 33996, nr. 6, p. 25.



haar gaat het juist om veranderingen in het speelgedrag van de speler.¹⁵ Zij verwijst naar de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel kansspelen op afstand waarin staat dat enkel financieel verlies niet voldoende is om onmatige deelname of kansspelverslaving aan te nemen, aangezien verliezen inherent is aan kansspelen. [bedrijf] vindt dat zij daarom niet verplicht is om generieke grenzen te hanteren, zoals gemiddelde maand- of jaarsalarissen.

63. Verder wijst [bedrijf] er in onderdeel 3.1.1 van haar zienswijze op dat [systeem] geen van de onderzochte spelers naar [niveau] heeft geplaatst.¹⁶ [niveau] houdt in dat de desbetreffende speler moeilijkheden ondervindt in zijn of haar persoonlijke of sociale relaties of werkrelaties en voor wie spelen een uitweg zou kunnen zijn. [bedrijf] heeft daardoor geen van de onderzochte spelers als risicospeler gekwalificeerd.

5.3.4.2 Reactie Kansspelautoriteit

64. Omdat de toezichthouders in het nader verslag van 22 oktober 2024 zijn teruggekomen van het verwijt dat [bedrijf] niet systematisch de gegevens heeft geregistreerd over het speelgedrag van de speler, volstaat de Kansspelautoriteit op deze plek met een reactie over de verplichte analyse van die gegevens.
65. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat [bedrijf] is tekortgeschoten in de analyses die [bedrijf] dient te maken van het speelgedrag van de speler.
66. In alle onderzochte spelersdossiers zijn risico's op onmatige deelname en/of kansspelverslaving gebleken, zonder dat [bedrijf] dat (tijdig) heeft vastgesteld. Het betreft hier uitsluitend jongvolwassen spelers in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar. Steeds hebben de spelers grote bedragen vergokt in zeer korte tijd, terwijl [bedrijf] geen enkele informatie had over hun inkomen of vermogen. Zij had dus geen inzicht in wat de speler zich redelijkerwijs kon permitteren.
67. Op [bedrijf] rust de verantwoordelijkheid om signalen van risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving te herkennen. In de wet- en regelgeving is onder meer een niet-limitatieve opsomming opgenomen van factoren die relevant kunnen zijn voor die analyse. Anders dan [bedrijf] stelt, dient zij zich bij de (registratie en) analyse niet slechts te beperken tot hetgeen expliciet in de regels is genoemd.

¹⁵ P. 6-7 van de zienswijze.

¹⁶ De Kansspelautoriteit begrijpt deze stelling als dat de spelers ook niet zijn geplaatst in [niveaus].



[bedrijf] lijkt zich echter op het standpunt te stellen dat zij zich mag beperken tot een minimale inspanning, namelijk tot hooguit hetgeen expliciet in de regels staat.¹⁷ Er kunnen immers ook andere relevante signalen zijn die kunnen bijdragen aan een adequate analyse. 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 de gemiddelde maandsalarissen en jaarsalarissen voor jongvolwassenen. Dat zijn objectieve indicaties voor wat voor die groep spelers in het algemeen hoge bedragen zijn. Als bedragen van die grootte in korte tijd gestort of vergokt worden, zou dat voor [bedrijf] een signaal moeten zijn dat er sprake kan zijn van in ieder geval onmatig speelgedrag. In zo'n geval dient [bedrijf] direct in actie te komen door onderzoek te doen en zo nodig passende maatregelen te nemen. Dat heeft [bedrijf] telkens nagelaten.

68. 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 maandelijks stortingslimiet van € 150,- of hoger al een signaal dat kan duiden op problemen. Als de wetgever het al een zorgelijk signaal vindt dat een speler bereid is € 150,- per maand te verliezen, moet het in een paar dagen tijd verliezen van bedragen die het equivalent zijn van een of meer gemiddelde maandsalarissen, voor eenieder, ook in 2022 en 2023, een objectieve aanwijzing zijn voor mogelijk onmatig speelgedrag.
69. De verwijzing naar de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel kansspelen op afstand kan [bedrijf] niet baten. De wetgever heeft daarin inderdaad uitgelegd dat *enkel* financieel verlies niet voldoende is om aan te nemen dat er sprake is van onmatige deelname of verslaving. Er wordt in dat deel van de memorie van toelichting juist uitgelegd dat de vergunninghouder het gedrag van de speler nader moet onderzoeken als een bepaalde risico-indicator kan duiden op een (ontluikend) risicovol speelgedrag. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit zijn hoge stortingen, hoge limieten en hoge verliezen voorbeelden van zulke risico-indicatoren. Dit onderzoek houdt volgens de wetgever onder meer in dat de vergunninghouder onderzoekt "of de speler zich de geconstateerde deelname aan de kansspelen financieel wel kan veroorloven". Ook moet de vergunninghouder bij de speler "informereren naar de financiële gevolgen van het speelgedrag voor de betrokken speler, aangezien dit een van de indicatoren voor mogelijk risico- of

¹⁷ Dat beeld wordt versterkt door de conclusie en tabel op p. 17 van de zienswijze.



probleemgedrag is.”¹⁸ De opvatting van [bedrijf] dat zij geen acht hoeft te slaan op geleden verliezen is dus niet houdbaar. Het enkel lijden van enig verlies is weliswaar nog geen teken van problematisch speelgedrag, maar dat is het wel als het gaat om grote bedragen, zeker in combinatie met andere factoren als jonge leeftijd of korte tijd waarin geld verloren wordt. Dat geldt te meer als er nog geen inzicht is in de financiële mogelijkheden van de desbetreffende speler.

70. [...].

71. [...].

72. [...].

5.3.5 Ad e) Geen sprake van problematisch speelgedrag; er zijn voldoende passende interventie maatregelen getroffen

5.3.5.1 Standpunt [bedrijf]

73. Volgens [bedrijf] hebben de toezichthouders van de Kansspelautoriteit ten onrechte geconcludeerd dat [bedrijf] artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk heeft overtreden.¹⁹ Ter onderbouwing van die stelling merkt zij op dat het bij het overgrote deel van de spelersdossiers om sportweddenschappen gaat. In alle tien dossiers hebben de spelers volgens [bedrijf] ook op (grote) winsten gestaan. Voor de gemiddelde niet-gokker kunnen deze bedragen als zeer hoog overkomen, maar voor ervaren spelers en spelers die in korte tijd winst maken, zijn die bedragen relatief minder hoog. In geen van de dossiers was sprake van gedrag dat duidt op overmatig “chasing losses”.

74. [bedrijf] concludeert vervolgens dat er geen combinatie van signalen is geweest, die in onderlinge samenhang gelezen, hebben geleid tot de conclusie dat er sprake was van onmatige deelname. Daarom had [bedrijf] “geen verplichting om verdere interventie maatregelen te treffen dan [bedrijf] gedaan heeft.”²⁰

75. [bedrijf] stelt dat zij pas zwaardere maatregelen moet nemen nadat lichtere maatregelen niet hun doel treffen. In het rapport zou er volledig aan voorbij zijn

¹⁸ Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 112.

¹⁹ P. 13 van de zienswijze.

²⁰ P. 17-18 van de zienswijze.



gegaan dat [bedrijf] geen kans zou hebben gehad om de effectiviteit van een interventiemaatregel te meten. De wetgever heeft uitdrukkelijk bepaald dat een interventie noodzakelijk, doelmatig en proportioneel moet zijn. Volgens [bedrijf] schrijft de wet voor dat de vergunninghouder een pop-up moet sturen als een speler zijn limieten overschrijdt. Zij kan dan ook niet volgen dat zij zwaardere maatregelen had moeten toepassen bij spelers die hun limieten niet hebben overschreden.²¹

5.3.5.2 Reactie Kansspelautoriteit

76. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat haar toezichthouders terecht hebben vastgesteld dat [bedrijf] artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk heeft overtreden. [bedrijf] heeft namelijk geen (tijdige) passende maatregelen genomen toen dat vereist was. [bedrijf] had uit de combinatie van onder meer de jonge leeftijd, 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.
77. Daarboven wijst de Kansspelautoriteit er ook nog eens op dat artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk de vergunninghouder verplicht om passende interventiematregelen 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.
78. Uit de dossiers is gebleken dat bij veel spelers de bedoelde maxima aan speeltijd zeer hoog waren ingesteld, bijvoorbeeld op [aantal] uur per dag, [aantal] uur per week en [aantal] uur per maand. De maxima aan stortingen waren buitengewoon hoog, tot aan wel € [bedrag] per maand. Door deze maxima zo ver op te (laten) rekken, heeft [bedrijf] ervoor gezorgd dat deze wettelijke bepaling van elk nut is beroofd. De gehanteerde stortingslimieten zijn vooral door toedoen van [bedrijf] betekenisloos geworden. Dat klemmt te meer daar de wetgever de vergunninghouder verplicht om interventiematregelen te nemen zodra de speler een limiet overschrijdt.²² Dat zal echter zelden tot nooit gebeuren bij de hoge limieten die [bedrijf] heeft ingesteld, waardoor [bedrijf] opzettelijk belangrijke signalen mist.

²¹ P. 18 van de zienswijze.

²² Zie artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk en artikel 19, derde lid, van de Rwrvk.



[bedrijf] heeft daarmee deze wettelijke verplichtingen omzeild. Zij had moeten weten dat zij hiermee in strijd met haar verantwoordelijkheid heeft gehandeld.

79. De wetgever heeft inmiddels vastgelegd dat stortingslimieten van € 5,35 per dag, € 37,50 per week en € 150,- per maand voor jongvolwassenen signalen zijn die wijzen op onmatige deelneming of risico's op kansspelverslaving. De onderzochte spelers hebben per dag, week en maand verliezen geleden die de hier genoemde bedragen in extreme mate overtreffen. [Eén van de onderzochte spelers] heeft bijvoorbeeld een dag na de opening van zijn account al € [bedrag] verloren. Dat *verlies* is [aantal] keer meer dan wat tegenwoordig volgens de wetgever al een zorgwekkende dagelijkse *stortings*limiet is. [bedrijf] kan zich dan niet op het standpunt stellen dat zij dat had mogen negeren omdat de extreem hoog ingestelde limieten niet zijn overschreden. Integendeel, zij had moeten begrijpen dat zij alleen al hierom diende te interveniëren.
80. Volgens [bedrijf] gaat het bij het overgrote deel van de spelersdossiers om spelers die deelnamen aan sportweddenschappen. Voor zover [bedrijf] daarmee wil stellen dat zij geen problematisch gedrag kan signaleren bij spelers van sportweddenschappen ondanks bijvoorbeeld grote nettoverliezen, hoge limieten, hoge inzetten of hoge stortingen, kan zij niet gevolgd worden. Bovendien hebben acht van de tien spelers eveneens, of zelfs alleen maar, casinospellen gespeeld. Dat er geen sprake van chasing losses zou zijn geweest, wat daar ook van zij, betekent niet dat [bedrijf] geen problematisch spelgedrag kan detecteren. Overigens zijn er in sommige dossiers wel degelijk patronen van chasing losses te zien, bijvoorbeeld bij speler [nummer].²³
81. Zoals hierboven al meermalen is gesteld, had [bedrijf] in alle onderzochte dossiers signalen van onmatig spelgedrag of risico's op kansspelverslaving moeten zien. [bedrijf] heeft in de onderzochte dossiers geïntervenieerd door het account te schorsen of te blokkeren. Dat was echter steeds te laat, soms zelfs pas nadat de speler zichzelf al uitgesloten had. 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

²³ De speler probeert haar verliezen goed te maken door middel van het creëren van extreem hoge quoteringen en daar hoge bedragen op in te zetten. [...] Zie ook de wedgeschiedenis van speler[nummer], die [bedrijf] heeft overgelegd.



die voldoen aan de eisen zoals gesteld in artikel 19 van de Rwrvk, is niet gebleken. [bedrijf] kan daarom niet gevolgd worden in haar stelling dat er geen verplichting was om verdere interventiemaatregelen te treffen dan zij heeft gedaan.

82. [bedrijf] kan evenmin gevolgd worden in haar opvatting dat [bedrijf] geen kans zou hebben gehad om de effectiviteit van een interventiemaatregel te meten. Ook haar verwijzing naar de bepaling dat een interventie noodzakelijk, doelmatig en proportioneel moet zijn, kan haar niet baten. Er is immers niet gebleken dat [bedrijf] interventiemaatregelen heeft genomen die voldoen aan de eisen van artikel 19 van de Rwrvk. De schorsingen en blokkades van accounts die zijn opgelegd, waren immers te laat. [bedrijf] had in een eerder stadium lichtere interventiemaatregelen kunnen (of zelfs moeten) nemen en daarvan vervolgens de effectiviteit kunnen beoordelen, maar van die maatregelen is niet gebleken. De wetgever heeft weliswaar bepaald dat een interventie noodzakelijk, doelmatig en proportioneel moet zijn, maar aangezien [bedrijf] geen (tijdige) interventiemaatregelen heeft getroffen, kan ze zich daar niet op beroepen. Het is ook niet duidelijk naar welke beweerdelijk genomen maatregelen [bedrijf] hiermee bedoelt te verwijzen.
83. Ook de opmerking van [bedrijf] dat de wetgever voorschrijft dat de vergunninghouder een pop-up moet sturen als een speler zijn limieten overschrijdt, treft geen doel. De limieten in de onderzochte spelersdossiers waren dermate hoog dat [bedrijf] moet begrijpen dat niet gewacht kan worden met interveniëren tot die grenzen worden overschreden. [bedrijf] kan in alle redelijkheid niet volhouden dat zij eerst kan wachten tot een jongvolwassene, van wie [bedrijf] geen inzicht heeft in de financiële situatie, bijvoorbeeld meer dan € [bedrag] per maand op zijn speelrekening stort en daarna kan volstaan met de lichtste interventiemaatregel (een pop-up).

5.3.6 Ad f) Persoonlijk onderhoud

5.3.6.1 Standpunt [bedrijf]

84. Volgens [bedrijf] heeft zij signalen geregistreerd en geanalyseerd, maar waren er geen signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Daardoor ontbrak de wettelijke verplichting om een persoonlijk onderhoud te voeren. De enige uitzondering hierop is speler 9 waarmee [bedrijf] wel een persoonlijk onderhoud heeft gevoerd.



5.3.6.2 Reactie Kansspelautoriteit

85. De Kansspelautoriteit verwijst naar hetgeen zij hierboven heeft overwogen. [bedrijf] had in alle onderzochte dossiers een redelijk vermoeden moeten hebben van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving. Dat had zij moeten baseren op de combinaties van onder meer de jonge leeftijd van de spelers, de hoge stortingsbedragen, de hoge limieten, de hoge nettoverliezen, de nachtelijke uren waarin in aantal gevallen gespeeld werd en de hoge inzetten, in het bijzonder in combinatie met extreem hoge quoteringen.
86. Aangezien er duidelijke signalen waren van onmatige deelname of kansspelverslaving, was [bedrijf] verplicht om een persoonlijk onderhoud te voeren met de speler. De vergunninghouder dient immers het gedrag van de speler nader te onderzoeken door middel van een persoonlijk onderhoud als er een of meer risico-indicatoren zijn die wijzen op onmatige deelname of kansspelverslaving.²⁴ Zo had [bedrijf] in zo'n onderhoud kunnen informeren naar de financiële situatie van de desbetreffende speler. Dan had zij zich er bijvoorbeeld van kunnen vergewissen of die spelers zich zulke grote nettoverliezen konden veroorloven. Dat heeft [bedrijf] echter niet gedaan. Zij is er klaarblijkelijk zomaar van uitgegaan dat al deze jonge spelers tienduizenden euro's konden missen zonder in de problemen te geraken.
87. [...].

5.3.7 Ad g) De verhoging van de limieten treedt pas na een week in

88. De toezichthouders hebben in hun nader verslag van 22 oktober 2024 vastgesteld dat er geen aanwijzingen zijn dat [bedrijf] de verhoging van limieten te vroeg in heeft laten gaan. Deze grond behoeft daarom geen verdere bespreking.

5.4 Conclusie overtreding

89. [bedrijf] heeft artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met de artikelen 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Bwrvk en artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk meermalen overtreden.
90. De Kansspelautoriteit stelt daarom vast dat [bedrijf] in de periode van 26 juni tot 2022 en met 27 maart 2023 de zorgplicht heeft geschonden met betrekking tot tien jongvolwassen spelers.

²⁴ Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 112.



6 Overtreder

91. De raad van bestuur heeft aan [bedrijf] een vergunning verleend tot het organiseren van kansspelen op afstand. [bedrijf] is de aanbieder van en vergunninghouder voor de kansspelen op afstand op de website [naam website]. [bedrijf] was in die periode verantwoordelijk voor de naleving van haar zorgplicht ten opzichte van de spelers die aan haar kansspelen deelnamen. Gelet hierop concludeert de raad van bestuur dat [bedrijf] de hierboven genoemde bepalingen ten aanzien van de zorgplicht heeft overtreden.

7 Boete

7.1 Algemeen

92. De Kansspelautoriteit 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.
93. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Kansspelautoriteit rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
94. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtredders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
95. De Kansspelautoriteit ziet zich thans gesteld voor de vraag of een en, zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.



7.2 Ernst van de overtreding

96. Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding door [bedrijf] acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang.
97. 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.
98. 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 moeten ervoor zorgen 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 onmatige deelname en kansspelverslaving is van cruciaal belang voor een verantwoord kansspelaanbod.
99. 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 en onmatig spelende spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij short odd-kansspelen speelt verslavingsproblematiek en onmatig spelen derhalve een extra rol van betekenis.
100. Kansspelen op afstand hebben bijzondere risico's.²⁵ Zij 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 bestuursrechtspraak van de Raad van State 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 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*

²⁵ Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 6-7, 12.



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).'

101. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich naast financiële, onder meer ook ernstige psychische, sociale en lichamelijke problemen, zoals agressie, arbeidsproblemen, relatieproblemen en criminaliteit voordoen. Zelfdoding komt onder kansspelverslaafde personen vele malen vaker voor.
102. De schending van de zorgplicht door [bedrijf] heeft tot gevolg dat zij spelers heeft blootgesteld aan kansspelen op afstand met een zeer hoog risico zonder de bescherming die zij als professionele online vergunninghouder moet bieden, met alle mogelijke gevolgen voor de spelers van dien. Daarmee heeft zij een van haar belangrijkste wettelijke verantwoordelijkheden tegenover de spelers 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 tegen onmatige deelname of kansspelverslaving. Spelers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij bij vergunninghouders daarentegen in goede handen zijn. Dat [bedrijf] hierin als vergunninghouder zo ernstig tekort is geschoten, rekent de Kansspelautoriteit haar daarom zwaar aan.
103. Gelet op het bovenstaande kwalificeert de Kansspelautoriteit de overtreding als zeer ernstig. Daar komt het volgende nog bij.
104. Het gaat in alle dossiers niet om volwassen, maar jongvolwassen spelers. Dat is een groep spelers die extra kwetsbaar is voor onmatige deelname en kansspelverslaving en bovendien gemiddeld veel minder te besteden heeft dan volwassenen. [bedrijf] moet in haar verslavingspreventiebeleid daarom bijzondere aandacht aan jongvolwassenen besteden. Dat betekent onder andere dat zij een specifieke benaderingswijze moet hanteren en eerder moet interveniëren dan bij volwassen spelers. Dat vraagt onder andere om extra alertheid bij het analyseren van en interveniëren op speelgedrag. Door [bedrijf] hebben tien jongvolwassenen hoge bedragen verloren, in totaal € [bedrag].²⁶ Gelet op het speelgedrag is bij elk

²⁶ [...].



van de tien spelers evident sprake van onmatige deelname en/of risico's op kansspelverslaving. De Kansspelautoriteit neemt het [bedrijf] bijzonder kwalijk dat zij haar zorgplicht naar jongvolwassenen heeft geschonden. De Kansspelautoriteit merkt daarbij op dat als [bedrijf] actie ondernam, dat vaak bestond uit een verzoek om bewijs van bron van middelen. Dat werd meestal geïnitieerd door het team [naam team] en niet door het team [naam team]. Ook dat wijst erop dat [bedrijf] haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de zorgplicht onvoldoende op orde had.

105. Gelet hierop is de overtreding door [bedrijf] nog ernstiger.

7.3 Verwijtbaarheid

106. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat hij de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. [bedrijf] had gelet op het voorgaande er redelijkerwijs van op de hoogte kunnen en moeten zijn dat zij de artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, en 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, en 19, eerste lid, van de Rwrvk overtrad.

107. De Kansspelautoriteit neemt in aanmerking dat [bedrijf] wettelijk verplicht was 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, nettoverliezen en -winsten, inzetten en tijdstippen waarop gespeeld wordt.²⁷ Ook uit de gegevens en bescheiden die [bedrijf] heeft overgelegd, blijkt dat zij gedetailleerde inzage had in het speelgedrag van de tien jongvolwassen spelers. Desondanks heeft [bedrijf] nagelaten adequate analyses te maken en tijdig passende interventie maatregelen te nemen wanneer dat evident geboden was. [bedrijf] lijkt alle verantwoordelijkheid bij de speler te leggen. Daarmee miskent [bedrijf] haar eigen verantwoordelijkheid én haar verplichtingen als vergunninghouder, zoals hiervoor uiteen gezet. Zij liet zelfs spelers ongehinderd verder gokken nadat ze hen vanwege hun zorgwekkende speelgedrag om een bron van middelen had gevraagd.

108. De Kansspelautoriteit verwijt het [bedrijf] in het bijzonder dat [bedrijf] geen gevolgen heeft verbonden aan de hoge limieten die de spelers of [bedrijf] zelf hebben ingesteld. Door zulke hoge limieten in te (laten) stellen, heeft [bedrijf] de limieten beroofd van hun effectiviteit. Daardoor heeft [bedrijf] het zichzelf in veel gevallen bewust feitelijk onmogelijk gemaakt om overschrijdingen van limieten als

²⁷ Artikel 5.3, tweede lid, van het Bkoa.



signaal te kunnen registreren. [bedrijf] heeft zo opzettelijk het risico genomen dat zij belangrijke signalen zou missen van spelers die speelgedrag vertoonden dat hen kon schaden. Daar komt nog eens bij dat zij in belangrijke mate heeft vertrouwd op een systeem ([systeem]) waarvan zij wist dat het gebreken vertoonde en waarvan zij zelf heeft gesteld dat het nog tijd nodig had om effectief te kunnen zijn. Zij klaagt zich erover dat de Kansspelautoriteit haar die tijd niet heeft gegund, terwijl zij haar spelers in diezelfde tijd heeft blootgesteld aan haar aanbod met alle risico's en gevolgen van dien, waarbij zij de bijbehorende zorgplicht niet effectief kon vervullen.²⁸ In de periode dat [bedrijf] zichzelf de tijd heeft gegund om te leren, zijn de spelers tienduizenden euro's armer geworden.

109. Gelet op het bovenstaande heeft [bedrijf] extra verwijtbaar gehandeld.

7.4 Boeteverlagende omstandigheden

110. [beschrijving boeteverlagende omstandigheid].

7.5 Boetevaststelling

111. Gelet op bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan [bedrijf].

112. De zorgplicht is een van de belangrijkste verantwoordelijkheden van de vergunninghouder. 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 € [bedrag].

113. Verder heeft de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding zoals die hiervoor zijn toegelicht. Zij verwijst daarbij naar paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit. De boete wordt vanwege de verhoogde ernst met 25 procent verhoogd. Daarnaast wordt de basisboete vanwege de verhoogde verwijtbaarheid met nog eens 25 procent verhoogd.

114. [...].

115. De op te leggen boete wordt daardoor bepaald op € 734.000,-.

²⁸ Zesde pagina van de pleitnotitie.



116. 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 dat de boete pijn moet doen. Bovendien moet van een boete een 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 gedragslijn afgeweken moet worden door aan [bedrijf] 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 [bedrijf] 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 gedragslijn.
117. De Kansspelautoriteit ziet in dit geval verder geen aanleiding om op basis van andere omstandigheden het basisbedrag te verhogen of te verlagen. [bedrijf] heeft weliswaar aangevoerd dat zij inmiddels verschillende verbeteringen doorgevoerd heeft om problematisch gokgedrag effectiever te herkennen en aan te pakken. Deze zijn echter onvoldoende concreet en [bedrijf] heeft in de onderzochte periode het in haar gestelde vertrouwen te veel beschadigd. Daardoor ziet de Kansspelautoriteit daarin onvoldoende aanleiding om de boete te matigen.
118. Dit bedrag van € 734.000,- 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 [bedrijf] artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wet op de kansspelen, artikel 18, eerste tot en met het derde van de Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, en artikel 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen heeft overtreden door onvoldoende het speelgedrag te analyseren,



- onvoldoende passende interventie maatregelen te treffen en tekort te schieten in het voeren van een persoonlijk onderhoud;
- b. legt aan [bedrijf] een boete op van € 734.000,-.

's-Gravenhage, 23 januari 2025,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

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

VERZONDEN OP 24 JANUARI 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

OPENBAAR



Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit

Datum

23 januari 2025

Ons kenmerk

17470/01.334.172

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.