



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op het bezwaarschrift van Optdeck Service Limited tegen het besluit van 1 oktober 2025, kenmerk 19151/01.354.026, tot oplegging van een bestuurlijke boete aan Optdeck Service Limited en tegen het besluit van 6 oktober 2025, kenmerk 19151/01.354.031, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit.

Kenmerk: 19151.001/ 01.380.318

Openbaarmaking onder kenmerk: 19151.001/01.381.490

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Op 17 oktober 2025 is namens Optdeck Service Limited (hierna: Optdeck) bezwaar gemaakt tegen de besluiten van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 1 en 6 oktober 2025 met kenmerken 19151/01.354.026 en 19151/01.354.031. Bij brief van 16 december 2025 zijn de gronden van het bezwaar aangevuld.
2. De raad van bestuur verwijst voor een uitgebreide beschrijving van de procedure naar paragraaf 1 van het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de adviescommissie).

2 Ontvankelijkheid

3. Het bezwaarschrift is ingediend binnen zes weken na bekendmaking van de besluiten. De gronden van het bezwaar zijn binnen de daartoe gestelde termijn aangevuld. Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen zodat het bezwaar ontvankelijk is.

3 Hoorzitting

4. Optdeck heeft haar bezwaren tijdens de hoorzitting van 13 januari 2026 toegelicht.



4 Advies

5. Naar aanleiding van het bezwaarschrift heeft de adviescommissie een advies uitgebracht aan de raad van bestuur. Dit advies is bij deze beslissing op bezwaar gevoegd en maakt integraal onderdeel uit van de beslissing op bezwaar.
6. De adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en de besluiten van 1 en 6 oktober 2025 in stand te laten.
7. De adviescommissie ziet geen aanleiding voor een vergoeding van de kosten.

5 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat de adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren;
- b. stelt vast dat het advies inhoudelijk concludent is en zorgvuldig tot stand is gekomen;
- c. ziet geen reden om af te wijken van het advies;
- d. verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft de besluiten van 1 en 6 oktober 2025;
- e. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

's-Gravenhage, 16 maart 2026

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

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

Verzonden op: 17 maart 2026



Beroep

Tegen dit besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Den Haag, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag van bekendmaking door de rechtbank zijn ontvangen. Het beroepschrift moet op grond van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht zijn ondertekend en moet ten minste bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, de omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht, zo mogelijk een afschrift van dit besluit, en de gronden waarop het beroepschrift rust.

Van de indiener van het beroepschrift wordt griffierecht geheven door de griffier van de rechtbank. Nadere informatie over de hoogte van het griffierecht en de wijze van betalen wordt door de griffie van de rechtbank verstrekt.

Er kan ook digitaal beroep worden ingesteld bij genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet de indiener beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaar van Optdeck Service Limited (hierna: Optdeck) tegen het sanctiebesluit van 1 oktober 2025, kenmerk 19151/01.354.026, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 4.000.000,- (hierna: het sanctiebesluit) en inzake het bezwaar tegen het besluit van 6 oktober 2025, kenmerk 19151/01.354.031, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit (hierna: het openbaarmakingsbesluit).

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op basis van gegevens in de controledatabank de spelersdossiers van tien spelers opgevraagd die in de periode van oktober 2023 tot en met maart 2024 door deelname aan kansspelen van Optdeck het grootste verlies hebben geleden, een hoog aantal dagen hebben gespeeld en vaak nachtelijk speelden. Deze dossiers zijn vervolgens onderzocht op naleving van de zorgplicht door Optdeck.
3. Op 18 december 2024 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een rapport opgesteld. In dat rapport wordt geconstateerd dat Optdeck de artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) jo. de artikelen 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk), artikel 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) heeft overtreden. Het rapport is toegezonden aan Optdeck.
4. Optdeck is bij brief van 20 december 2024 in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke en/of mondelinge zienswijze (ter hoorzitting van 30 januari 2025) te geven op het rapport en op het geuite voornemen om een boetebesluit op te leggen en dat openbaar te maken. Per mail van 7 januari 2025 heeft Optdeck om uitstel verzocht voor het geven van haar zienswijze. Na verkregen uitstel heeft Optdeck bij brief van 25 februari 2025 een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. Op 6 maart 2025 heeft Optdeck haar zienswijze mondeling toegelicht.
5. In het sanctiebesluit van 1 oktober 2025 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) aan Optdeck een bestuurlijke boete opgelegd van € 4.000.000,- vanwege overtreding van voornoemde artikelen van de Wok. In het openbaarmakingsbesluit van 6 oktober 2025 heeft de Kansspelautoriteit aangekondigd het boetebesluit openbaar te maken.
6. Op 17 oktober 2025 heeft Optdeck pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en tegen het openbaarmakingsbesluit en daarnaast heeft zij de rechtbank Den Haag verzocht een voorlopige voorziening te treffen tegen het openbaarmakingsbesluit. Bij uitspraak van 1 december 2025 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag het verzoek om een voorlopige

voorziening afgewezen.¹ Op diezelfde dag heeft de Kansspelautoriteit het sanctie- en openbaarmakingsbesluit gepubliceerd op haar website.

7. Na toewijzing van een door Optdeck ingediend verzoek tot uitstel van twee weken, heeft Optdeck op 16 december 2025 de gronden van bezwaar aangevuld.
8. Optdeck is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 13 januari 2026 haar bezwaarschrift tegen het sanctie- en openbaarmakingsbesluit mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt.
9. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt. Optdeck heeft daarop gereageerd bij brief van 2 februari 2025. Deze reactie is toegevoegd aan het verslag en opgenomen in het dossier.

1.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit

In bezwaar voert Optdeck – samengevat – aan dat het sanctiebesluit onrechtmatig is omdat:

- a. het sanctiebesluit in strijd is met het lex certa-beginsel;
- b. het sanctiebesluit in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel;
- c. het sanctiebesluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel;

1.2 Bezwaargronden tegen het openbaarmakingsbesluit

In bezwaar voert Optdeck – samengevat – het volgende tegen het openbaarmakingsbesluit aan:

- d. het sanctie en- openbaarmakingsbesluit zijn communicerende vaten, zodat met het wegvallen van het sanctiebesluit op grond van strijd met het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel ook de grondslag van het openbaarmakingsbesluit komt te vervallen;
- e. de wettelijke grondslag voor openbaarmaking ontbreekt;
- f. met openbaarmaking is geen redelijk belang gediend;
- g. openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling; en
- h. de openbare versie van het sanctiebesluit is ten onrechte niet geredigeerd, zodat ten onrechte vertrouwelijke informatie openbaar is gemaakt.

1.3 Juridisch kader

10. Hieronder volgt het juridisch kader zoals dat gold ten tijde van de vastgestelde overtredingen.

11. In artikel 4a, eerste lid, van de Wok is bepaald dat vergunninghouders de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.

¹ Rb Den Haag, 1 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:23627.

12. In artikel 31m, eerste lid, van de Wok is onder meer bepaald dat onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, de vergunninghouder systematisch gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreert en analyseert.
13. 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 onderzoekt in een persoonlijk onderhoud met die speler.
14. In artikel 35a, eerste lid, van de Wok is bepaald dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder meer de artikelen 4a en 31m van de Wok.
15. In artikel 35b, tweede lid, van de Wok is bepaald 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 bedraagt, of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
16. In artikel 13, eerste lid, van het Bwrvk is bepaald dat 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 ten aanzien van iedere deelnemer aan de door hem georganiseerde kansspelen ten minste registreert:
 - a. interne en externe signalen wijzend op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving, en
 - b. hetgeen hij heeft ondernomen ter uitvoering van artikel 18.
17. In artikel 15 van het Bwrvk is bepaald dat de analyse, bedoeld in onder meer artikel 31m van de wet, is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving.
18. In artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk is onder meer bepaald dat, indien de analyse, bedoeld in artikel 15, duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, de vergunninghouder passende interventie maatregelen treft om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.
19. In artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk is bepaald dat de vergunninghouder bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving een persoonlijk onderhoud voert met de speler, waarin:
 - a. hij die speler wijst op diens speelgedrag, zo mogelijk de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving;

- b. hij die speler adviseert over de voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg, en hem stimuleert hiervan gebruik te maken;
 - c. hij onderzoekt of die speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten.
20. In artikel 18, derde lid, van het Bwrvk is bepaald dat bij het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, onder c, de vergunninghouder in ieder geval de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie betreft.
21. In artikel 17, eerste lid, van de Rwrvk is bepaald dat als interne of externe signalen, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van het besluit, in ieder geval worden beschouwd:
- a. hoge of toenemende speelfrequentie;
 - b. lange of toenemende speelfrequentie;
 - c. sociaal ongepaste behandeling van of uitingen richting personen;
 - d. inzetten of inzetgedrag die een afwijkend patroon laten zien ten aanzien van reeds door de speler gedane inzetten of reeds door de speler vertoonde inzetgedrag;
 - e. uitingen van frustratie of ongemak;
 - f. afwijkingen in het patroon van speeltijdstoppen.
22. In artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk is bepaald dat van een passende interventie maatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het besluit slechts sprake is, indien die maatregel ten minste is afgestemd op:
- a. de leeftijd van de speler;
 - b. het vertoonde speelgedrag;
 - c. de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving;
 - d. de reactie van de speler op eerder getroffen interventie maatregelen, voor zover hiervan sprake is.
23. In artikel 3.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo) is bepaald dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maakt, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

2. Overwegingen van de commissie

2.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

24. De commissie stelt vast dat het bezwaar ontvankelijk is. Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

2.2. Ten aanzien van de bezwaren tegen het sanctiebesluit

Algemeen

25. De commissie merkt allereerst op dat het bij de door de Kansspelautoriteit vastgestelde overtredingen niet gaat om grensgevallen, maar dat in alle spelersdossiers sprake is meerdere evidente overtredingen. De Kansspelautoriteit heeft in het sanctiebesluit uitgebreid gemotiveerd dat sprake is van vele en ernstige signalen die duiden op onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving. Het gaat daarbij telkens om een combinatie van meerdere signalen zoals een hoge speelfrequentie, een lange speelfrequentie, nachtelijk spelen, het bereiken van speellimieten, hoge verliezen en hoge inzetten. Gelet op veelheid en ernst van deze signalen had Optdeck moeten begrijpen dat de desbetreffende spelers niet met de eigen verantwoordelijkheid voor hun speelgedrag konden omgaan. Het was voor haar als professionele aanbieder van online kansspelen, ondanks open normen, dan ook evident dat zij gehouden was, tijdig passende interventie maatregelen te nemen, hetgeen zij in alle aan het sanctiebesluit ten grondslag liggende spelersdossiers heeft nagelaten.

26. Uit de vele ernstige signalen had Optdeck moeten opmaken dat in alle spelersdossiers duidelijk sprake was van op zijn minst risicovol en veelal problematisch speelgedrag. Optdeck heeft dan ook niet gehandeld in lijn met wat de wetgever van haar verwacht en waartoe de wet haar verplicht: *"Vanuit preventie oogpunt is, naast de groep van probleemspelers, vooral de groep van risicospelers een zeer relevante doelgroep, omdat deze groep risico loopt risicovol speelgedrag te ontwikkelen. Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de aanbieder juist bij deze groep het speelgedrag observeert en zo nodig intervineert door te sturen op matiging van het speelgedrag of tijdelijke uitsluiting van het spel om ontwikkeling van problematisch speelgedrag te voorkomen."*²

27. Met betrekking tot gronden van bezwaar stelt de commissie vast dat Optdeck voor het overgrote deel gronden aanvoert die zij reeds in haar zienswijze ten aanzien van de bestreden besluiten naar voren heeft gebracht. De commissie verwijst daarom bij de beoordeling van de bezwaargronden, waar zij dat nuttig acht, naar de bestreden besluiten. De commissie overweegt ten aanzien van de bezwaargronden het volgende.

Strijd met het lex certa-beginsel (grond a)

28. Optdeck licht aan de hand van verschillende aspecten uit het sanctiebesluit haar standpunt toe dat sprake is van strijd met het lex certa-beginsel (en tevens met het motiveringsbeginsel). Zij gaat hierbij in op het onderzoek naar de vermogenspositie

² Kamerstukken II 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 11.

van de speler, relevante signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving (hoge stortingen, stortingslimieten, inzetten en verliezen van spelers en het net niet bereiken van een stortingslimiet) en op de onbepaaldheid van open normen. De commissie betreft deze aspecten achtereenvolgens in haar beoordeling van bezwaargrond a.

Het onderzoek naar de vermogenspositie van de speler

29. Optdeck stelt dat uit het sanctiebesluit een duidelijke focus volgt op het vaststellen van de vermogenspositie van de speler. Dit lijkt volgens haar op grond van het sanctiebesluit een van de uitgangspunten of startpunten voor de analyse van het speelgedrag te zijn. De Kansspelautoriteit heeft volgens Optdeck echter miskent dat deze uitgangspunten of startpunten op grond van de destijds geldende regelgeving nog niet van kracht waren, maar pas met de inwerkingtreding³ van de Regeling speellimieten en de Beleidsregel verantwoord spelen 2024. Voordien gold volgens Optdeck dat de financiële positie van een speler pas voor het eerst in het persoonlijk onderhoud wordt betrokken en dus bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.
30. Wanneer sprake is van een redelijk vermoeden was destijds echter niet uitgewerkt in de regelgeving, aldus Optdeck. Volgens haar staat in ieder geval vast dat enkel financieel verlies daarvoor onvoldoende is. Indien een speler op zijn eerste speeldag een groot bedrag verliest resulteert dit volgens Optdeck dus niet automatisch in een redelijk vermoeden van onmatige deelname of risicovol speelgedrag, waarna een persoonlijk onderhoud moet plaatsvinden. Het sanctiebesluit lijkt dit volgens Optdeck ten onrechte wel te impliceren. Ook in het licht van de eigen verantwoordelijkheid van de speler ligt een persoonlijk onderhoud op de eerste speeldag volgens Optdeck niet voor de hand.
31. Gelet op het voorgaande en in het licht van de destijds geldende wet- en regelgeving, concludeert Optdeck dat uit artikel 15 en 18 Bwrvk geen verplichting volgt tot het voeren van een diepgaand onderzoek naar de financiële vermogenspositie van de speler, laat staan dat dit onderzoek al op de eerste speeldag zou moeten plaatsvinden. Zou dat wel het geval zijn, dan zijn artikel 15 en 18 Bwrvk op dat punt niet voldoende bepaald, kenbaar en voorzienbaar. Het opleggen van een boete op basis daarvan is volgens Optdeck in strijd met het lex certa-beginsel.

Beoordeling door de commissie

32. De commissie merkt allereerst op dat Optdeck het beeld lijkt te schetsen dat de Kansspelautoriteit in het sanctiebesluit slechts de focus legt op de vermogenspositie van de speler als uitgangspunt voor de analyse van het speelgedrag en dat de Kansspelautoriteit reeds op de eerste speeldag een onderzoek naar deze vermogenspositie zou vereisen. De commissie herkent een dergelijk beeld vanuit het sanctiebesluit niet. Zij erkent dat de vermogenspositie een relevante rol speelt in de spelersdossiers, maar deze dient vooral te worden gezien in onderlinge samenhang

³ Per 1 oktober 2024.

met de vele andere signalen⁴ die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelsverslaving. Die signalen, en niet de vermogenspositie, vormen de basis en het startpunt van waaruit Optdeck had moeten handelen en het uitblijven daarvan levert de vastgestelde overtredingen op.

33. Daarnaast is de commissie niet gebleken van een door de Kansspelautoriteit gestelde (algemene) eis van een diepgravend onderzoek naar de vermogenspositie, laat staan dat dit op de eerste speeldag dient plaats te vinden. De Kansspelautoriteit stelt in het sanctiebesluit slechts dat de vermogenspositie gelet op de vele signalen tijdig⁵ bij de analyse van het speelgedrag dient te worden betrokken en dat wanneer Optdeck zelf zo'n onderzoek uitvoert, zij dit wel zorgvuldig en correct moet doen.
34. Bij de vraag of en wanneer de vermogenspositie van een speler in het licht van de zorgplicht bij de analyse van het speelgedrag moet worden betrokken, roept de commissie allereerst in herinnering dat het uitgangspunt hierbij dient te zijn dat Optdeck haar kansspelen veilig en verantwoord aanbiedt. Zoals blijkt uit de aan de orde zijnde wetsbepalingen is het daarbij relevant dat Optdeck signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelsverslaving vroegtijdig onderkent, zodat zij tijdig passende interventie maatregelen neemt. De wetgever heeft beoogd dat deelname aan online kansspelen in de recreatieve sfeer blijft en dat risicovol speelgedrag wordt tegengegaan, zodat dit gedrag zich niet kan ontwikkelen tot problematisch speelgedrag.⁶ Vroegtijdige onderkenning van voornoemde signalen is daarom van wezenlijk belang.
35. Het voorgaande betekent volgens de commissie dat Optdeck moet kunnen verantwoorden waarom zij mede gelet op de vele signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelsverslaving (zoals nachtelijk spelen, hoge speelfrequentie, hoge inzetten en hoge verliezen) in redelijkheid meende dat zij onder meer de excessieve nettostortingen en verliezen van de spelers kon toelaten, zonder daarbij tijdig de vermogenspositie van de spelers te betrekken in de analyse van het speelgedrag. Dit geldt des te meer nu Optdeck in hoge verliezen op zichzelf al geen signaal onderkent dat kan duiden op onmatige deelname of verslaving en meent dat de vermogenspositie van de speler niet eerder een rol kan spelen dan in de fase van het persoonlijk onderhoud.
36. Als Optdeck haar spelers op een andere wijze, dus zonder tijdig de vermogenspositie bij de analyse van het speelgedrag te betrekken, voldoende tegen de risico's van onmatige deelname en kansspelsverslaving beschermt en onmatige deelname en kansspelsverslaving zoveel mogelijk weet te voorkomen, dan verzet de wet zich daar naar het oordeel van de commissie niet tegen. Van dergelijke maatregelen is de commissie in de onderhavige spelersdossiers echter niet gebleken. Het is Optdeck dan ook niet gelukt om te verantwoorden waarom de vermogenspositie van de

⁴ Zie de spelersdossiers voor de verschillende signalen die van toepassing waren. Het gaat hier onder meer om signalen die expliciet in artikel 17 Rwrvk (oud) zijn vermeld zoals een hoge en een lange speelfrequentie.

⁵ Afhankelijk van de ernst en hoeveelheid van de signalen, zou dat ook al op de eerste speeldag kunnen zijn, zoals in aantal spelersdossiers ook door de Kansspelautoriteit is betoogd.

⁶ *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p.10-11.

spelers in casu niet tijdig hoefde te worden betrokken bij de analyse van het speelgedrag. De commissie overweegt in dit kader voorts het volgende.

37. De commissie is met de Kansspelautoriteit⁷ van oordeel dat het (vroegtijdig) onderkennen van deze signalen niet mogelijk is wanneer de waarde hiervan niet adequaat kan worden ingeschat. De commissie ziet in alle spelersdossiers meerdere signalen waarbij het niet mogelijk is om de waarde daarvan adequaat in te schatten zonder deze te relateren aan de vermogenspositie van de speler. Het gaat daarbij onder meer om signalen die zien op de hoogte van stortingen, speellimieten, inzetten en verliezen. Zonder enig inzicht in de vermogenspositie van de betreffende spelers kan immers niet worden bepaald of en in welke mate die stortingen, limieten, inzetten en verliezen risico's voor deze spelers opleveren en of deze spelers zich hun speelgedrag überhaupt wel kunnen veroorloven. Of sprake is van signalen die duiden op onmatig deelname of risico's op kansspelverslaving kan in dat geval niet, althans niet adequaat worden onderkend, laat staan vroegtijdig.
38. Gelet hierop en op de vele signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving, heeft de Kansspelautoriteit volgens de commissie terecht overwogen en voldoende gemotiveerd dat Optdeck in de betreffende spelersdossiers de vermogenspositie te laat heeft betrokken bij de analyse van het speelgedrag en dat dit een overtreding van artikel 15 Bwrvk oplevert. Overigens heeft de Kansspelautoriteit, anders dan Optdeck stelt, niet gezegd dat dit al op de eerste speeldag had moeten gebeuren. De Kansspelautoriteit zegt alleen dat dit eerder had moeten gebeuren dan nu is gebeurd.
39. In het verlengende hiervan en in het licht van het lex certa-beginsel wijst de commissie op het volgende. Het niet tijdig betrekken van de vermogenspositie van de spelers bij de analyse van het speelgedrag levert risico's op in het kader van onmatige deelname en kansspelverslaving, zeker bij de in casu hoge stortingen, speellimieten, inzetten en verliezen. Zonder enig inzicht in de vermogenspositie van de spelers kan en mag Optdeck niet zomaar aannemen dat de spelers zich hun excessieve speelgedrag kunnen veroorloven, temeer nu hierdoor de waarde van signalen niet adequaat kan worden ingeschat. Als professionele aanbieder van online kansspelen, waaraan inherent hoge risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving kleven, wist Optdeck dit, althans had zij dit behoren te weten. Hierbij laat de commissie nog buiten beschouwing dat de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Jansen, Optdeck hierop nog vóór het begaan van de vastgestelde overtredingen heeft gewezen.⁸
40. Het voorgaande maakt volgens de commissie duidelijk, dat van een schending van het lex certa-beginsel geen sprake is. Reeds op grond van artikel 15 Bwrvk had het Optdeck duidelijk moeten zijn dat zij mede gelet op de vele signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving de vermogenspositie van de betreffende spelers tijdig had moeten betrekken bij de analyse van het speelgedrag. Een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk, is daarvoor geen voorwaarde. Dat volgens Optdeck onder de destijds geldende

⁷ Zie onder randnummer 20 van het sanctiebesluit.

⁸ Zie onder randnummer 205 en 206 van het sanctiebesluit.

regelgeving niet duidelijk zou zijn wat onder een redelijk vermoeden in de zin van dit artikel moet worden verstaan, doet enkel om die reden al niet ter zake.

41. Het bovenstaande wordt volgens de commissie bovendien bevestigd door het handelen van Optdeck zelf, dat haaks lijkt te staan op haar stelling dat de vermogenspositie van de speler pas een rol kan spelen in de fase van het persoonlijk onderhoud. Optdeck heeft in onderhavige spelersdossiers immers telkens uit eigen beweging de vermogenspositie van de spelers bij de analyse van het speelgedrag betrokken, nog voor de fase waarin volgens haar een persoonlijk onderhoud diende plaats te vinden. Zij heeft het zelfs noodzakelijk geacht om bij de onbekendheid met die positie, het inkomen van een speler te schatten op basis van een gemiddeld inkomen in Nederland.⁹ Dat het vanuit de destijds geldende regelgeving voor Optdeck niet duidelijk zou zijn dat zij gelet op de vele signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving tijdig de vermogenspositie van spelers in de analyse van het speelgedrag diende te betrekken, kan de commissie dan ook niet volgen. Ook om die reden kan het beroep van Optdeck op het lex certa-beginsel niet slagen.
42. Zelfs wanneer Optdeck wel in haar stelling gevolgd zou worden dat de vermogenspositie pas een rol speelt in de fase van het persoonlijk onderhoud, kan haar beroep op het lex certa-beginsel niet slagen. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de signalen zoals veel spelen, nachtelijk spelen, het bereiken van speellimieten, hoge inzetten en hoge verliezen, had het voor Optdeck duidelijk moeten zijn dat sprake was van een redelijk vermoeden in de zin van artikel 18, tweede lid, Bwrvk en dat zij de vermogenspositie van de speler moest betrekken bij de analyse van het speelgedrag. Dat het begrip 'redelijk vermoeden' nog niet was uitgewerkt of gedefinieerd in de destijds geldende regelgeving (Beleidsregels verantwoord spelen 2021) doet hier, wat daar ook van zij, niets aan af.
- Niet expliciet in de wet vastgelegde signalen
43. Optdeck voert onder verwijzing naar artikel 17 Rwrvk (oud) aan dat het instellen van een hoge stortingslimiet of hoge stortingen, inzetten of verliezen destijds (bewust) geen signaal vormde voor onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, althans dat dit niet wettelijk was vastgelegd. Dat de Kansspelautoriteit dit wel als zo'n signaal ziet, is volgens Optdeck ook niet te rijmen met artikel 4.14 Besluit kansspelen op afstand (hierna: Bkoa) en artikel 31k van de Wok. Hetzelfde geldt volgens Optdeck ook voor het niet bereiken van een stortingslimiet.
44. Zij wijst er voorts ten aanzien van een hoge stortingslimiet op dat de wetgever het nodig achtte om in oktober 2024 via de Regeling speellimieten aan artikel 17 Rwrvk toe te voegen dat het '*instellen of ingesteld hebben van een hoge stortingslimiet*' als signaal voor risicovol speelgedrag kon gelden. Optdeck stelt dat er uiteraard geen noodzaak was om dit element expliciet op te nemen als de kwalificatie van dit signaal voor vergunninghouders destijds al (voldoende) duidelijk was.
45. Optdeck concludeert op basis van het voorgaande dat artikel 17 Rwrvk (oud) niet voldoende kenbaar, bepaald en voorzienbaar was.

⁹ Zie bijvoorbeeld onder randnummer 146 van het sanctiebesluit.

Beoordeling door de commissie

46. De commissie stelt vast dat hetgeen Optdeck aanvoert voor het overgrote deel ook al in haar zienswijze ten aanzien van het boeterapport naar voren is gebracht. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit dit reeds voldoende gemotiveerd heeft weersproken. De commissie verwijst in deze naar hetgeen door de Kansspelautoriteit is overwogen in paragraaf 5.3.5 van het sanctiebesluit.
47. Met betrekking tot het instellen of ingesteld hebben van een hoge stortingslimiet geldt volgens de commissie hetzelfde als voor hoge stortingen en inzetten. Het door Optdeck accepteren van hoge stortingslimieten veronderstelt namelijk dat Optdeck (van meet af aan) ook hoge stortingen en inzetten accepteert, zelfs op de momenten waarop zij nog geen enkele inzage in de vermogenspositie van de speler heeft. In paragraaf 5.3.5 van het sanctiebesluit is door de Kansspelautoriteit voldoende gemotiveerd waarom dit ook onder de destijds geldende regelgeving aangemerkt kon worden als een signaal dat kan wijzen op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving.
48. Hier komt nog bij dat Optdeck in casu uit de hoge stortingslimieten en de daaraan inherent verbonden hoge stortingen en inzetten, had moeten afleiden dat de desbetreffende spelers mogelijk niet met hun verantwoordelijkheid voor het eigen speelgedrag konden omgaan met alle desastreuze gevolgen van dien. Als een speler een hoge stortingslimiet instelt, daardoor grote bedragen kan storten of inzetten en dus kennelijk bereid is zulke bedragen op het spel te zetten, dan moet Optdeck begrijpen dat dat een signaal is dat er sprake kan zijn van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. De commissie merkt op dat de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Jansen, daar ook al expliciet op gewezen heeft: *"We will not hesitate to intervene immediately if there are concrete signs that indicate that operators are not complying with the duty of care. Such a signal is, for example, a player who can bet a lot with high stakes without hindrance. An argument like 'I can't look into the player's wallet' is not enough as we all understand that the vast majority of Dutch players cannot afford to lose so much money."*¹⁰
49. Overigens merkt de commissie op dat Optdeck in de praktijk destijds wel degelijk onderkende dat een hoge stortingslimiet een relevant signaal kan zijn dat kan duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. In spelersdossier 3 heeft een medewerker van Optdeck in de analyse van het speelgedrag d.d. [datum] expliciet benadrukt: *"(...) Speler speelt op hoge limieten en heeft een stortingslimiet van € [xx.xxx,-]. Bron van middelen is nodig en het account is al bevroren omdat hij [.....] heeft. Als bron van middelen is ontvangen, overweeg een VP-telefoongesprek. Voor nu bericht zelf-regulatie 1."*
50. De commissie concludeert gelet op het voorgaande dat, ook waar het gaat om het instellen van een hoge stortingslimiet, Optdeck wist of had behoren te weten dat dit een signaal is dat kan duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. De commissie oordeelt daarom dat geen sprake is van schending van het lex certa-beginsel. Dat het instellen of ingesteld hebben van een hoge stortingslimiet inmiddels

¹⁰ Zie onder randnummer 206 van het sanctiebesluit.

expliciet als signaal is opgenomen in artikel 17, eerste lid, onder g, Rwrvk, doet hier niets aan af.

51. Hetzelfde geldt voor de stelling van Optdeck dat het niet zou zijn te rijmen met artikel 4.14 van het Bkoa en artikel 31k, van de Wok om een hoge stortingslimiet en het net niet bereiken hiervan als signaal te zien. Het feit dat het de bedoeling van de wetgever is dat spelers in het kader van hun eigen verantwoordelijkheid zelf hun limieten instellen, doet immers niets af van de verantwoordelijkheid die de aanbieder heeft om spelers te beschermen tegen de risico's van onmatige deelname en kansspelverslaving. Volgens de wetgever is de gedachte achter het zelf instellen van speellimieten hoofdzakelijk dat het vanuit preventieperspectief effectiever is als een speler kan worden aangesproken op overschrijdingen van grenzen die hij zelf heeft ingesteld.¹¹ Dit neemt de verantwoordelijkheid van de aanbieder allerm minst weg en betekent volgens de commissie niet dat zolang het speelgedrag maar binnen de door de speler ingestelde grenzen blijft, hoog ingestelde (stortings)limieten niet gelden als signaal in de zin van artikel 13 Bwrvk, zoals Optdeck stelt.

52. De commissie wijst in dit kader op de volgende uitlatingen van de wetgever over ingestelde speellimieten zoals bedoeld in artikel 4.14 van het Bkoa en artikel 31k, van de Wok: *"Ongeacht de hoogte van die grenzen, moet de vergunninghouder continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Het is dus niet zo dat een speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vast stelt, zichzelf onopgemerkt en ongestoord schade kan berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler extra in de gaten te houden."*¹²

en;

*"Daarnaast stelt het door de speler opgestelde spelersprofiel de vergunninghouder in staat zijn verantwoordelijkheid als aanbieder van de risicodragende kansspelen te nemen en bij ontluikend risicovol speel-gedrag vroegtijdig te interveniëren om te voorkomen dat de speler een risicospeler of probleemspeler wordt."*¹³

53. Uit deze citaten volgt duidelijk dat de wetgever, ook voor speelgedrag dat binnen de door de speler zelf ingestelde grenzen blijft, heeft beoogd dat aanbieders hun verantwoordelijkheid nemen en bij ontluikend risicovol speelgedrag vroegtijdig interveniëren. Het gedrag van de speler moet ook in dat geval constant gemonitord worden, hetgeen des te meer geldt bij hoge (stortings)limieten zoals in casu. Anders dan Optdeck stelt, staan artikel 4.14 van het Bkoa en artikel 31k, van de Wok er dan ook niet aan in de weg om hoge (stortings)limieten ook onder de destijds geldende regelgeving te kwalificeren als een signaal in de zin van artikel 13 Bwrvk. Bovenvermelde citaten pleiten er juist voor dat op grond van deze artikelen het instellen van dergelijke limieten als zo'n signaal gekwalificeerd dient te worden.

¹¹ Staatsblad 2021, nr. 37, p.132.

¹² Kamerstukken II 2014-2015, 33996, nr. 6, p. 25.

¹³ Staatsblad 2021, nr. 37, p.133.

54. Bij het (bewust) ontwijken van een stortingslimiet, zoals bij spelersdossier 1, geldt het bovenstaande volgens de commissie des te meer. Hier bereikte een speler op de eerste speeldag al zijn (hoge) stortingslimiet en ontweek hij daarna deze limiet door telkens net niet dat bedrag te storten.¹⁴ Optdeck had hierin volgens de commissie juist een signaal van risicovol speelgedrag moeten zien. De speler was immers duidelijk niet in staat om zijn eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot (de grenzen van) zijn speelgedrag te nemen en trachtte het interveniëren van Optdeck daarbij te voorkomen. Het bereiken van de stortingslimiet op de eerste speeldag was op zichzelf al een signaal van onmatige speelgedrag en risico's op kansspelveslaving, helemaal het daarna meermaals bewust ontwijken hiervan. Dit was voldoende duidelijk, kenbaar en voorzienbaar voor Optdeck, zodat ook op dit punt haar beroep op het lex certa-beginsel volgens de commissie niet slaagt.¹⁵

Onbepaaldheid van open normen

55. Optdeck concludeert dat de invulling die de Kansspelautoriteit in het sanctiebesluit geeft aan bepaalde open normen niet volgt uit de wet- en regelgeving. Deze invulling was, in ieder geval in de periode 14 juli 2022 tot en met 1 juli 2024, niet voorzienbaar en onbepaald. Het opleggen van een boete naar aanleiding daarvan is volgens Optdeck in strijd met het lex certa-beginsel. Optdeck heeft binnen de ruimte die de open normen boden een invulling kunnen en mogen geven aan de zorgplicht, zoals zij heeft gedaan. De Kansspelautoriteit is hier ten onrechte aan voorbij gegaan volgens Optdeck.
56. Optdeck ondersteunt dit betoog door erop te wijzen dat verschillende vergunninghouders de open normen verschillend hebben ingevuld en om meer dan alleen guidance aan de Kansspelautoriteit hebben verzocht. Voorts wijst Optdeck op (het doel van) de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 en op de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag. Deze regelingen hebben volgens Optdeck geleid tot een belangrijke aanscherping van de zorgplicht waarbij de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de speler is verschoven naar een 'zwaardere' zorgplicht voor de kansspelaanbieder en naar de financiële draagkracht van de speler. Tot slot verwijst Optdeck naar de draagkrachttoets in het kader van de Beleidsregel verantwoord spelen 2024.

Beoordeling door de commissie

57. De commissie wijst erop dat het aan Optdeck als aanbieder is, om invulling te geven aan de open normen en te bepalen hoe zij daar uitvoering aan geeft. Het is vervolgens aan de Kansspelautoriteit om te controleren of Optdeck een adequate invulling aan die open normen heeft gegeven. Dit heeft de Kansspelautoriteit blijkens het sanctiebesluit ook gedaan. Hierbij ontkomt de Kansspelautoriteit er niet aan om de aan de orde zijnde normen te interpreteren. De commissie stelt echter vast dat de Kansspelautoriteit de vastgestelde overtredingen in het sanctiebesluit voldoende heeft onderbouwd en dat zij geen blijk heeft gegeven van een onjuiste interpretatie van de betreffende (open) normen. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit

¹⁴ Zie het sanctiebesluit onder randnummer 26.

¹⁵ Het was voor Optdeck op grond van het ook destijds al geldende artikel 19, derde lid, van de Rwrvk kenbaar dat het bereiken van de stortingslimiet zo'n signaal was. Dit artikel stelt bij dit signaal zelfs (onder meer) een gesprek met de speler verplicht als interventiemiddel, hetgeen Optdeck overigens heeft nagelaten.

het beroep van Optdeck op de (invulling van) open normen reeds genoegzaam heeft weersproken in het sanctiebesluit en dat alleen daarom haar beroep op het lex certa-beginsel al niet kan slagen. De commissie verwijst in deze naar hetgeen is overwogen in paragraaf 5.3.3, 5.3.5, 5.3.7 en 5.3.9 van het sanctiebesluit.

58. Aanvullend zal de commissie ingaan op de ondersteunende argumenten die Optdeck in het kader van de onbepaaldheid van open normen heeft aangevoerd.
59. Dat Optdeck erop wijst dat verschillende vergunninghouders de open normen verschillend hebben ingevuld en om meer dan alleen guidance aan de Kansspelautoriteit hebben verzocht, kan haar niet baten. Zoals gezegd is het aan Optdeck en ook aan de andere aanbieders om invulling te geven aan de open normen. Zij hebben binnen de grenzen van de wet ruimte om een eigen invulling aan deze normen te geven, zolang de wet maar wordt nageleefd en de zorgplicht voldoende wordt nagekomen. Dat verschillende aanbieders een verschillende invulling geven aan de open normen ligt derhalve voor de hand en maakt niet dat het voor hen niet kenbaar of onvoorzienbaar was hoe zij de wet konden naleven. Dat vergunninghouders volgens Optdeck om meer dan guidance hebben verzocht, maakt evenmin dat het voor hen niet kenbaar of onvoorzienbaar was hoe zij de wet konden naleven. De wettelijke bepalingen in het kader van de zorgplicht waren ook destijds al voldoende duidelijk en begrijpelijk. Ook heeft de Kansspelautoriteit guidance gegeven.¹⁶ Dat bepaalde aspecten van (open) normen later in de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 nader zijn uitgeschreven en regels over stortingslimieten met de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag later zijn aangescherpt, doet hier niets aan af.
60. De commissie wijst er in dit kader op dat deze normen ook voor de inwerkingtreding van de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag en de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 al voor het grootste deel nader waren ingevuld door de Rwrvk en de Beleidsregels verantwoord spelen 2021.¹⁷ Ook is door de toenmalige voorzitter van de Kansspelautoriteit een vorm van guidance op specifieke aspecten van de zorgplicht gegeven.¹⁸
61. Dat met de inwerkingtreding van de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag en de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 volgens Optdeck een verschuiving van de eigen verantwoordelijkheid van de speler naar een 'zwaardere' zorgplicht voor de kansspelaanbieder zou hebben plaatsgevonden, is dan ook onjuist. Op het punt van de invoering van de (relatief lage) speellimieten, heeft een aanscherping van de zorgplicht plaatsgevonden, maar voor het overige zijn reeds bestaande wettelijke zorgplichtbepalingen hooguit op bepaalde aspecten nader uitgeschreven. Dit wil echter niet zeggen dat die aspecten niet al golden voor de invoering van de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag en de Beleidsregel verantwoord spelen 2024.¹⁹

¹⁶ Guidance via de Beleidsregels verantwoord spelen 2021 en via een speech van de toenmalige voorzitter van de Kansspelautoriteit. Zie onder randnummer 60 van dit advies.

¹⁷ Zie voor de relevante artikelen bijlage 1 van het sanctiebesluit.

¹⁸ De CCO van Optdeck was zelfs aanwezig bij de speech van de voorzitter van de Kansspelautoriteit, zie het sanctiebesluit onder randnummer 204 e.v..

¹⁹ Zie bijvoorbeeld het sanctiebesluit paragraaf 5.3.5 en 5.3.9.

Hetzelfde geldt voor de eigen verantwoordelijkheid van de kansspelaanbieder en aspecten van de financiële draagkracht van de speler.²⁰

62. Bovendien had het naar het oordeel van de commissie voor Optdeck ook destijds al voldoende duidelijk moeten zijn dat haar gedragingen in casu een schending van (de open normen van) de zorgplicht zouden opleveren. Het is immers helder dat waar een speler die binnen enkele dagen of hooguit enkele weken tienduizenden euro's stort en verliest, dag en nacht speelt, stortings- en verlieslimieten bereikt, terwijl doorgaans zijn vermogenspositie op dat moment nog niet eens bekend is, tijdig een adequate analyse dient plaats te vinden in de zin van artikel 15 Bwrvk. Ook is voldoende duidelijk dat er in zo'n geval passende interventie maatregelen in de zin van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, dienen te worden getroffen. Dat niet weken of maanden gewacht kan worden met een dergelijke analyse of dat een pop-up of een standaard e-mailbericht in zo'n geval geen passende interventie maatregel is, spreekt volgens de commissie voor zich. De commissie constateert dat als vervolgens blijkt dat een dergelijke niet passende interventie maatregel geen effect sorteert, Optdeck de speler gewoon laat doorspelen en dat een persoonlijk onderhoud uitblijft. Dergelijke of vergelijkbare situaties komen in vrijwel alle onderzochte spelersdossiers voor en in dat geval kan Optdeck zich in redelijkheid niet beroepen op de volgens haar aanvankelijk onduidelijke open normen van de zorgplichtbepalingen.
63. De commissie kan Optdeck gelet op het voorgaande ook niet volgen in haar stelling dat uit het doel van de Beleidsregels verantwoord spelen 2024 zou blijken dat de normen in het tijdvlak 2021-2024 open en onbepaald waren. Zoals gezegd waren met de nieuwe beleidsregels reeds bestaande wettelijke zorgplichtbepalingen hooguit op bepaalde aspecten nader uitgeschreven, wat niet betekent dat die aspecten destijds niet ook al golden.
64. Bovendien zijn de nieuwe beleidsregels, anders dan Optdeck stelt, niet ingevoerd omdat de normen te onduidelijk waren, maar omdat de zorgplicht door aanbieders niet voldoende werd nagekomen. Bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand is immers geconcludeerd dat het naïef is geweest om de zorg voor onlinekansspelspelers over te laten aan partijen die een verslavend product aanbieden en met elkaar moeten concurreren om marktaandeel, waardoor ze een financiële prikkel hebben om spelers zo lang mogelijk aan zich te binden. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er aanbieders zijn die op het gebied van de zorgplicht de randen van de wet- en regelgeving opzoeken of deze simpelweg schenden, bijvoorbeeld door spelers op verschillende manieren aan te sporen om door te spelen of meer in te zetten.²¹
65. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft overwogen dat ervaringen met de opening van de online markt hebben geleerd dat een goede concurrentiepositie van marktpartijen altijd een belangrijke rol blijft spelen in de exploitatie van hun bedrijf

²⁰ Zie bijvoorbeeld het sanctiebesluit onder randnummers 166 en 167, 176-180 en dit advies onder randnummers 24 tot en met 38.

²¹ *Kamerstukken II 2024-2025, 24557*, bijlage bij nr. 244 (Evaluatierapport over de Wet kansspelen op afstand), p. 137, 165-166. Zie ook de rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen, p. 8, gepubliceerd op www.kansspelautoriteit.nl.

en dat dit veelal ten koste gaat van het belang van de bescherming van burgers.²² De minister voor Rechtsbescherming heeft in zijn brief van 21 december 2023 overwogen dat de huidige wet is gebaseerd op principes met een hoog abstractieniveau. Daarin heeft hij eveneens vastgesteld dat aanbieders te veel ruimte pakken en onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen om spelers te beschermen. Hij acht het noodzakelijk spelers beter te beschermen, omdat het voorgaande kan leiden tot problemen zoals schulden, problematisch gedrag en kansspelveslaving. Dit vindt hij des te zorgelijker, omdat relatief veel jongvolwassenen online gokken.²³ Ook uit het verslag van het commissiedebat van 27 maart 2025 komt naar voren dat de regels over de zorgplicht zijn aangescherpt omdat de aanbieders ze niet in voldoende mate nakwamen.²⁴

66. Het voorgaande maakt volgens de commissie duidelijk dat de stelling van Optdeck dat uit het doel van de beleidsregels zou blijken dat de normen in het tijdvlak 2021-2024 open en onbepaald waren, niet kan standhouden.
67. Wat Optdeck aanvoert ten aanzien van de draagkrachttoets, kan evenmin standhouden. De commissie stelt vast dat, in tegenstelling tot wat Optdeck suggereert, de Kansspelautoriteit niet met terugwerkende kracht, nieuwe regels omtrent de draagkrachttoets aan Optdeck tegenwerpt. De Kansspelautoriteit heeft in het sanctiebesluit slechts overwogen dat Optdeck in voorkomende gevallen de vermogenspositie van de speler eerder in de analyse van het speelgedrag moest betrekken, dan wel een reeds verricht onderzoek hiernaar niet adequaat heeft uitgevoerd. Daarbij gaat het niet om het met terugwerkende kracht toepassen van nieuwe regels omtrent draagkracht, maar om de naleving van de destijds bestaande regels. In het voorgaande heeft de commissie al uitgebreid uiteengezet waarom dit niet in strijd is met het lex certa-beginsel.
68. De commissie concludeert dat hetgeen Optdeck aanvoert omtrent de onbepaaldheid van open normen geen strijd oplevert met het lex certa-beginsel, noch met het motiveringsbeginsel. Met betrekking tot het motiveringsbeginsel heeft Optdeck onder randnummer 48 van haar bezwaarschrift, zonder nadere onderbouwing, betoogd dat het sanctiebesluit onjuist en ondeugdelijk is gemotiveerd. Zij koppelt de motivering hiervan blijkbaar aan hetgeen zij ten aanzien van het lex certa-beginsel naar voren heeft gebracht. Nu dit niet kan slagen, slaagt ook haar beroep op het motiveringsbeginsel niet.

Strijd met het rechtszekerheidsbeginsel (grond b)

69. Volgens Optdeck is sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Dit beginsel vereist volgens Optdeck dat rechtsregels en besluiten duidelijk en nauwkeurig zijn en dat de toepassing ervan redelijkerwijs voorzienbaar is. Daarvan is volgens Optdeck geen sprake. Optdeck ging ervan uit dat zij haar verslavingspreventiebeleid en bedrijfsvoering in lijn met de wet- en regelgeving had ingevuld, binnen de daarvoor bestaande beoordelingsruimte.

²² Kamerstukken II 2024-2025, 24557, nr. 245, p. 7.

²³ Kamerstukken II 2023-2024, 24557, nr. 218, p. 1.

²⁴ Kamerstukken II 2024-2025, 24557, nr. 271, p. 32.

70. Optdeck acht het in de betrokken omstandigheden, mede met het oog op de voorzienbaarheid, niet passend dat een boete is opgelegd voor het betrokken tijdvak. Temeer omdat, zou de Kansspelautoriteit de benodigde duiding hebben gegeven over de juiste wijze waarop invulling diende te worden gegeven aan de zorgplicht, Optdeck haar beleid en bedrijfsvoering anders had kunnen inrichten.

Beoordeling door de commissie

71. De commissie oordeelt dat geen sprake is van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het was aan Optdeck om invulling te geven aan de (open) normen in het kader van de zorgplicht en een vermeend gebrek aan duiding vanuit de Kansspelautoriteit kan haar niet baten. De commissie verwijst naar hetgeen zij heeft overwogen onder randnummers 59 en 60 van dit advies.

Strijd met het evenredigheidsbeginsel (grond c)

72. Volgens Optdeck is sprake van schending van het evenredigheidsbeginsel omdat de nadelige gevolgen die zij stelt te ondervinden van de sanctie in de betrokken situatie niet in verhouding staan tot het met de sanctie te dienen doel. Deze nadelige gevolgen bestaan volgens Optdeck uit onder meer reputatieschade en overige schade ten gevolge van (toenemende) juridische procedures.

73. Optdeck wijst in het kader van het evenredigheidsbeginsel op uitlatingen van de toenmalige voorzitter van de Kansspelautoriteit die de onduidelijkheid over de invulling van de open normen niet hebben weggenomen en Optdeck betwist dat de keynote speech van deze voorzitter kan kwalificeren als een duidelijke en specifieke waarschuwing voor handhavend optreden bij schending van de zorgplicht.

74. Voorts wijst Optdeck op verschillende maatregelen die zij, bij een gebrek aan duiding, al had genomen om de open normen in te vullen. Het gaat daarbij om de mogelijkheid voor spelers om een verlieslimiet in te stellen, een zelftest te doen of gebruik te maken van een budgetcalculator. Daarnaast heeft zij sinds 1 oktober 2024 verschillende aanvullende maatregelen in haar organisatie geïmplementeerd. Daardoor gelden er verschillende aanvullende stortings- en speellimieten, zoals een generieke stortingslimiet voor volwassenen van € 350,- per maand. Ook wijst Optdeck erop dat zij op 30 september 2024 een ander risicodetectiemodel in gebruik heeft genomen.

75. Gelet op het voorgaande is het opleggen van een (dergelijk hoge) sanctie in deze omstandigheden volgens Optdeck onredelijk bezwarend en niet noodzakelijk om normconform gedrag te bewerkstelligen. De hoogte van de boete is evenmin passend in de geschetste omstandigheden, in het bijzonder vanwege de overgang van een volledig open normenkader naar een door de wetgever en de Kansspelautoriteit per respectievelijk 1 juni 2024 en 1 oktober 2024 aangescherpt kader. De nadelige gevolgen van het boetebesluit staan volgens Optdeck daarom niet in verhouding tot het daarmee beoogde doel.

76. Optdeck concludeert dat het sanctiebesluit evident onrechtmatig is vanwege strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ter nadere onderbouwing hiervan verwijst zij naar randnummers 55 tot en met 66 van haar zienswijze naar aanleiding van het boeterapport.

Beoordeling door de commissie

77. De commissie stelt vast dat Optdeck wederom geen of nauwelijks argumenten aanvoert die zij niet ook al in haar zienswijze naar aanleiding van het boeterapport naar voren heeft gebracht. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit deze argumenten genoegzaam heeft weersproken en dat de Kansspelautoriteit voldoende heeft gemotiveerd waarom het opleggen van onderhavige boete evenredig is. De commissie verwijst in deze naar de paragrafen 3.5.9 en 7.2 tot en met 7.5 van het sanctiebesluit. Aanvullend overweegt de commissie als volgt.
78. Dat Optdeck in het kader van de evenredigheid wijst op reputatieschade en overige schade ten gevolge van (toenemende) juridische procedures, kan haar niet baten. De commissie wijst erop dat dergelijke nadelige gevolgen verband houden met de publicatie van het sanctiebesluit en niet zien op de evenredigheid van het sanctiebesluit zelf. Dergelijke gevolgen dienen derhalve in het kader van de evenredigheid van het openbaarmakingsbesluit te worden meegewogen en niet in het kader van onderhavig sanctiebesluit.
79. Met betrekking tot de keynote speech van de toenmalige voorzitter van de Kansspelautoriteit is de commissie van oordeel dat deze heeft te gelden als een vorm van duiding/guidance ten aanzien van specifieke aspecten van naleving van de zorgplicht. Ook is er in deze speech concreet gewezen op deze aspecten en is er duidelijk gewaarschuwd voor handhavend optreden door de Kansspelautoriteit.²⁵ De CCO van Optdeck was zelfs bij deze speech aanwezig en daarnaast is hier een nieuwsbericht over verschenen op de website van de Kansspelautoriteit. Optdeck heeft dus tot op het hoogste niveau kennis kunnen nemen en ook daadwerkelijk kennisgenomen van de waarschuwing voor handhavend optreden en de wijze waarop de Kansspelautoriteit meent dat in ieder geval invulling zou kunnen en moeten worden gegeven aan bepaalde specifieke aspecten van de zorgplicht. De commissie ziet niet in waarom dit niet als een duidelijke en specifieke waarschuwing voor handhavend optreden bij schending van de zorgplicht gekwalificeerd kan worden. Utlatingen van de toenmalige voorzitter van de Kansspelautoriteit waar Optdeck op wijst, doen hier niets aan af; enkel al vanwege het feit dat geen sprake was van (invulling van) onduidelijke, onbepaalde of onvoorzienbare open normen. Volledigheidshalve merkte de commissie hierbij op dat het gegeven dat geen sprake is van een officiële op schrift gestelde waarschuwing, evenmin maakt dat de keynote speech niet zou hebben te gelden als een duidelijke en specifieke waarschuwing voor handhavend optreden bij schending van de zorgplicht. Het geven van een officiële schriftelijke waarschuwing is niet verplicht en mede gelet op het feit dat de CCO van Optdeck aanwezig was bij deze speech had hiervan in ieder geval eenzelfde waarschuwend effect moeten uitgaan.
80. Met betrekking tot de door Optdeck genomen maatregelen merkt de commissie op dat het (alsnog) nemen van maatregelen de eerder begane overtredingen niet wegneemt of afdoet aan de aard, ernst of verwijtbaarheid hiervan. Daarbij heeft Optdeck de aanvullende maatregelen niet uit eigen initiatief genomen, maar pas achteraf naar aanleiding van wetgeving en beleidsregels. Daarnaast is relevant dat niet is gebleken of door Optdeck aannemelijk is gemaakt dat de door haar genomen maatregelen het gewenste effect hebben gesorteerd, in die zin dat zij geen overtredingen van de aan de orde zijnde zorgplichtbepalingen meer zou begaan. Gelet hierop kan de argumentatie van Optdeck over de door haar genomen

²⁵ Zie onder randnummers 204 en 205 van het sanctiebesluit.

maatregelen volgens de commissie überhaupt geen gewicht in de schaal leggen aangaande een oordeel over de evenredigheid van het sanctiebesluit en een eventuele publicatie hiervan, laat staan dat deze zou kunnen leiden tot de conclusie dat sprake zou zijn van schending van het evenredigheidsbeginsel.

81. De verwijzing naar de inmiddels door Optdeck (verplicht) ingevoerde speellimieten, kan haar evenmin baten. Voor zover zij deze speellimieten al op een juiste wijze heeft geïmplementeerd en zij zich aan de nieuwe regels houdt, kan daar geen enkele conclusie aan worden verbonden in het kader van de naleving van de zorgplicht. Ook met inachtneming van de huidige speellimieten kunnen de in casu geconstateerde overtredingen immers nog steeds plaatsvinden.
82. Zo kan een relatief lage stortingslimiet nadat een speler contact heeft gehad met Optdeck eenvoudig verhoogd worden. Dat hiervoor inzage dient te worden gegeven in de vermogenspositie van een speler doet daar niets aan af. Naast dat uit de onderhavige spelersdossiers is gebleken dat Optdeck vaak steken laat vallen bij het vaststellen van deze vermogenspositie, is hieruit ook gebleken dat Optdeck, ook nadat zij inzicht heeft verkregen in die vermogenspositie, vele en belangrijke signalen die kunnen duiden op onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving blijft negeren en niet ingrijpt middels passende interventie maatregelen. Of Optdeck naar aanleiding van getroffen maatregelen geen overtredingen meer begaat of het risico daarop sterk zou zijn afgenomen, is dus nog maar zeer de vraag.
83. In dat kader is ook relevant dat zelfs de huidige relatief lage verplichte stortingslimieten, ook wanneer deze niet op verzoek van de speler verhoogd worden, nog steeds geen enkele garantie geven op het naleven van de zorgplicht door Optdeck. Dit vanwege het simpele feit dat ook enkele honderden euro's per maand voor de gemiddelde Nederlandse speler al snel meer is dan deze kan besteden na aftrek van vaste (maand)lasten; daargelaten dat een aanzienlijk percentage van de Nederlandse bevolking sowieso weinig heeft te besteden en zelfs te kampen heeft met structurele schulden. Spelers in laatstgenoemde groep kunnen en zullen ook gebruik maken van de door Optdeck aangeboden kansspelen. Ook met inachtneming van de huidige stortingslimieten blijft derhalve het risico bestaan dat spelers door Optdeck worden blootgesteld aan onmatige deelname aan kansspelen en risico's op kansspelverslaving.
84. Gelet op het bovenstaande concludeert de commissie dat geen sprake is van schending van het evenredigheidsbeginsel. Het beroep dat Optdeck doet op de verschuiving van een kader van open normen naar een kader van aangescherpte normen kan niet slagen. Hetzelfde geldt voor haar beroep op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals verwoord in haar zienswijze ten aanzien van het boeterapport. De commissie verwijst met betrekking tot het normkader naar hetgeen zij heeft overwogen onder randnummers 57 tot en met 68 van dit advies, en waar het gaat om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, naar paragraaf 5.3.9 van het sanctiebesluit.

2.3. Ten aanzien van de bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit

Communicerende vaten (grond d)

85. Volgens Optdeck zijn het sanctie- en openbaarmakingsbesluit communicerende vaten, zodat met het wegvallen van het sanctiebesluit op grond van strijd met het rechtszekerheids- en het evenredigheidsbeginsel ook de grondslag van het openbaarmakingsbesluit komt te vervallen.

Beoordeling door de commissie

86. De commissie oordeelt dat deze bezwaargrond niet slaagt. Zoals de commissie reeds heeft overwogen, is van strijd met de genoemde beginselen geen sprake, zodat het sanctiebesluit niet kan 'wegvallen' en daarmee de grondslag van het openbaarmakingsbesluit kan komen te vervallen.

De grondslag voor openbaarmaking (grond e)

87. Volgens Optdeck ontbreekt een wettelijke grondslag voor openbaarmaking van het sanctie- en openbaarmakingsbesluit. Artikel 3.1 Woo, gelezen in combinatie met artikel 3.3, tweede lid, sub k, onder 5, van de Woo (nieuw) verzet zich tegen de actieve openbaarmaking van beschikkingen betreffende bestuurlijke sancties. Met artikel 3.3, tweede lid, sub k, onder 5, van de Woo is volgens Optdeck namelijk beoogd de openbaarmaking van bestraffende sancties tegen te gaan, *tenzij* de bevoegdheid daarvoor in een bijzondere wet is geregeld, wat volgens haar niet het geval is.

Beoordeling door de commissie

88. De commissie is van oordeel dat de stelling van Optdeck over het ontbreken van een wettelijke grondslag voor openbaarmaking geen standhoudt. De commissie overweegt hieromtrent het volgende.

89. In artikel 3.3, eerste en tweede lid, van de Woo wordt voorgeschreven welke informatie een bestuursorgaan in ieder geval actief openbaar moet maken.²⁶ Daaruit volgt *geen* categorisch verbod op de openbaarmaking van bestuurlijke strafsancties, maar slechts dat een bestuursorgaan niet in ieder geval verplicht is een bestraffende sanctie uit eigen beweging openbaar te maken. Met de verplichte openbaarmaking van bepaalde informatie in artikel 3.3 van de Woo is dan ook niet beoogd elke soort actieve openbaarmaking uitputtend te regelen. Het is slechts een invulling van de bredere inspanningsverplichting van artikel 3.1 van de Woo, namelijk een verplichte openbaarmaking en daarmee een ondergrens van welke informatie openbaar moet worden. Die verplichting dient ter versterking van het belang van actieve openbaarmaking. In aanvulling op de verplichte openbaarmaking kunnen bestuursorganen ook andere informatie uit eigen beweging openbaar maken op grond van artikel 3.1 van de Woo, zonder daartoe in ieder geval wettelijk verplicht te zijn. Sterker nog, artikel 3.1 van de Woo beoogt zulke openbaarmaking uit eigen beweging

²⁶ Met de kanttekening dat op basis van het tweede lid de uitzonderingsgronden van artikelen 5.1, eerste en tweede lid, of 5.2 van de Woo op de openbaarmaking van informatie als bedoeld in het tweede lid van toepassing kunnen zijn. Dat is niet zo bij informatie als bedoeld in het eerste lid. Voor zover de uitzonderingen niet van toepassing zijn op informatie als bedoeld in het tweede lid, geldt dus ook voor die informatie een verplichting tot openbaarmaking. Dat blijkt ook uit het woord "voorts" in het tweede lid.

juist aan te moedigen.²⁷

90. De uitzondering voor boetebesluiten op de verplichte actieve openbaarmaking betekent dus niet dat die geheel niet op grond van artikel 3.1 van de Woo kunnen worden gepubliceerd. In de wetsgeschiedenis wordt juist specifiek ten aanzien van de uitzondering op de actieve openbaarmakingsplicht van bestuurlijke strafsancties vermeld dat die uitzondering niet betekent dat bestuursorganen zulke besluiten niet meer uit eigen beweging openbaar kunnen maken op grond van artikel 3.1 van de Woo. De wetgever zegt hierover (onderstreping commissie): *'In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel I, is voorgesteld de bestuurlijke strafsanctie uitgezonderd van de verplichte openbaarmaking van beschikkingen. (...) Een en ander betekent niet dat bestuursorganen dergelijke rapporten of daarop gebaseerde beschikkingen niet langer openbaar mag maken. Dat mag nog steeds op grond van het voorgestelde artikel 3.1, maar het is niet langer verplicht. Het bestuursorgaan heeft daardoor meer tijd voor overleg met de bedrijven waarover wordt gerapporteerd en kan een eigen beleid voeren waarbij bijvoorbeeld in bagatelzaken de actieve openbaarmaking achterwege wordt gelaten.'*²⁸

91. De Kansspelautoriteit was in casu volgens de commissie derhalve bevoegd om tot openbaarmaking van het sanctie- en het openbaarmakingsbesluit over te gaan. Deze conclusie vindt steun in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag inzake het verzoek van Optdeck om een voorlopige voorziening tegen het openbaarmakingsbesluit.²⁹ Voorts wijst de commissie erop dat uit vaste jurisprudentie blijkt dat artikel 3.1 van de Woo grondslag biedt voor (volledige) openbaarmaking van sanctie- en openbaarmakingsbesluiten van de Kansspelautoriteit.³⁰ Optdeck heeft naar het oordeel van de commissie geen argumenten aangevoerd op grond waarvan van deze vaste lijn van jurisprudentie moet worden afgeweken.³¹

Belangen bij openbaarmaking (grond f)

92. Optdeck volgt de Kansspelautoriteit niet in haar oordeel dat met openbaarmaking een redelijk belang zou zijn gediend. De belangen die de Kansspelautoriteit nastreeft, kunnen ook op andere, minder vergaande wijze, worden gerealiseerd; volledige openbaarmaking van het sanctiebesluit, inclusief de naam van Optdeck, is zodoende niet noodzakelijk volgens Optdeck. Zij wijst daarbij op de door haar getroffen maatregelen, de mogelijkheid om vormen van guidance te geven, en op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 10 april 2025 waarin is geoordeeld dat uitsluitend geanonimiseerd openbaar

²⁷ Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 29, 34 en 71, en *Kamerstukken II 2020/21*, 35 112, nr. 12, p. 16-17. Zie ook *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 29-31, waaruit volgt dat één van de hoofdoelstellingen van de Woo is om de actieve openbaarmaking van informatie door bestuursorganen te versterken.

²⁸ Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 13, p. 18.

²⁹ Rb. Den Haag, 1 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:23627, r.o. 5.3.

³⁰ Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 16 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:833, Rb. Den Haag, 1 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:23627, Rb. Den Haag, 18 december 2025, SGR 25/7439, Rb. Amsterdam, 28 oktober 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:7914, Rb. Den Haag, 14 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050.

³¹ Vgl. Rb. Den Haag, 16 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:833, r.o. 3.1.

mocht worden gemaakt.³²

Beoordeling door de commissie

93. De commissie stelt vast dat Optdeck wederom gronden aanvoert die zij grotendeels reeds in het kader van haar zienswijze naar aanleiding van het openbaarmakingsbesluit naar voren heeft gebracht. De Kansspelautoriteit heeft deze gronden in het openbaarmakingsbesluit gemotiveerd weerlegd en zij heeft in dit besluit reeds uiteengezet welke belangen met (volledige) openbaarmaking zijn gediend en waarom de Kansspelautoriteit niet kan volstaan met geanonimiseerde openbaarmaking. De commissie verwijst in dit kader naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen onder randnummers 4 tot en met 7 en 13 tot en met 16 van het openbaarmakingsbesluit. Het betoog dat met openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend omdat de belangen die de Kansspelautoriteit met openbaarmaking nastreeft ook op andere, minder vergaande wijze, kunnen worden gediend, slaagt daarom niet.
94. De commissie vindt steun voor dit oordeel in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag³³ in de zaak van Optdeck en in de reeds vermelde vaste jurisprudentie waaruit blijkt dat de Kansspelautoriteit sanctie- en openbaarmakingsbesluiten als de onderhavige volledig openbaar mag maken.³⁴
95. Dat Optdeck wijst op de door haar getroffen maatregelen, baat haar niet. Dit maakt immers niet dat de belangen bij volledige openbaarmaking niet langer van kracht zouden zijn. Daarnaast acht de commissie het relevant dat deze maatregelen, de eerder begane overtredingen niet wegnemen, noch afdoen aan de aard, ernst of verwijtbaarheid hiervan, noch een garantie bieden dat Optdeck de zorgplicht in de toekomst wel nakomt.
96. De stelling dat vormen van door de Kansspelautoriteit te geven guidance zoals een leidraad of good en bad practises volledige openbaarmaking niet noodzakelijk maken, kan de commissie op grond van het voorgaande evenmin volgen.
97. Hier komt nog bij dat dergelijke onverplichte vormen van guidance slechts generiek van aard kunnen zijn omdat het zoals gezegd aan vergunninghouders is om te bepalen hoe zij invulling geven aan de open normen in het kader van de zorgplicht. Dergelijke vormen van guidance maken voor andere aanbieders (en voor de maatschappij als geheel) dan ook niet voldoende duidelijk waarom en hoe de Kansspelautoriteit de toepasselijke wet- en regelgeving en vergunningsvoorschriften actief en concreet handhaaft. Het wordt hierdoor bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de Kansspelautoriteit in de praktijk en in de concrete omstandigheden van het geval handhaaft omdat een analyse in de zin van artikel 15 van het Bwrvk niet tijdig of adequaat is uitgevoerd of omdat een interventie maatregel in een concrete situatie niet passend is. Openbaarmaking blijft derhalve noodzakelijk en zal gelet op het

³² Rb. Zeeland-West-Brabant, 10 april 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2138.

³³ Rb Den Haag, 1 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:23627, r.o. 5.1.

³⁴ Zie bijvoorbeeld Rb Den Haag, 16 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:833, Rb. Den Haag, 18 december 2025, SGR 25/7439, Rb Amsterdam, 28 oktober 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:7914, Rb Den Haag, 14 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050.

voorgaande volledig, inclusief de naam van de overtreder, dienen plaats te vinden. De uitspraak van voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 10 april 2025 baat Optdeck daarom niet. Bovendien wijkt deze uitspraak af van voornoemde vaste jurisprudentie waaruit blijkt dat sanctie- en openbaarmakingsbesluiten als de onderhavige volledig openbaar gemaakt mogen worden.

Openbaarmaking leidt tot onevenredige benadeling (grond g)

98. Optdeck volgt de Kansspelautoriteit niet in haar stelling dat de belangen van Optdeck moeten wijken voor de redelijke belangen die met (volledige) openbaarmaking gediend zijn. De belangen van Optdeck zijn namelijk zodanig dat van openbaarmaking had moeten worden afgezien, dan wel (subsidiair) dat de Kansspelautoriteit alleen kon volstaan met openbaarmaking van een geredigeerde versie van de bestreden besluiten.
99. Optdeck onderbouwt dit standpunt door te wijzen op onevenredige reputatieschade die zij als gevolg van deze besluiten heeft geleden en op (onevenredige) schade die zij hierdoor nog vreest te zullen lijden vanwege een toename in spelersclaims.

Beoordeling door de commissie

100. De commissie volgt het betoog van Optdeck niet. Allereerst verwijst de commissie in deze naar hetgeen is overwogen onder randnummers 17 tot en met 22 van het openbaarmakingsbesluit. Voorts zet de commissie het beoordelingskader bij openbaarmaking uiteen, zal zij van daaruit toelichten dat van onevenredige benadeling geen sprake is en zal zij ingaan op de concrete argumenten die Optdeck in dat kader heeft aangevoerd omtrent reputatieschade en schade als gevolg van spelersclaims.

Beoordelingskader openbaarmaking

101. Ten aanzien van de vraag of toezichthouders zoals de Kansspelautoriteit ondanks mogelijke nadelige gevolgen, zoals (reputatie)schade, over mogen gaan tot openbaarmaking van boetebesluiten, is in de jurisprudentie een duidelijk beoordelingskader ontwikkeld. De commissie wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 10 november 2010.³⁵ De Afdeling oordeelde daarin - samengevat weergegeven - dat het bij toezichts- en handhavingstaken past dat bevoegd genomen boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze waarop het bestuursorgaan uitvoering geeft aan haar toezichthoudende taak. Bij een spontane openbaarmaking daarvan moet het algemene belang dat de onverkorte openbaarmaking dient, worden afgewogen tegen het belang van de betrokkene om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van die openbaarmaking. Daarbij moet aan het algemeen belang een groot gewicht worden toegekend. Van een onevenredige benadeling kan sprake zijn als er een gereede kans is dat het boetebesluit in rechte geen stand houdt en de betrokken (rechts)persoon derhalve ten onrechte als overtreder is kenbaar gemaakt.^{36 37}

³⁵ ABRvS, 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468.

³⁶ ABRvS, 2 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2017:2086.

³⁷ Deze vaste jurisprudentie is op de Wob gebaseerd, maar evengoed van toepassing op de openbaarmaking op basis van de Woo. Rb. Den Haag 14 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050, r.o. 10.

Geen onevenredige benadeling

102. Onder meer gelet op hetgeen de commissie heeft overwogen onder randnummers 25 en 26 van dit advies is van een onrechtmatig of onevenredig sanctiebesluit geen sprake. De commissie twijfelt er dan ook niet aan dat de bestreden besluiten in rechte zullen standhouden en dat Optdeck terecht als overtreder is aangemerkt. Van onevenredige benadeling kan daarom geen sprake zijn. Hierbij merkt de commissie op dat het bij openbaarmaking gaat om een belangenafweging. De Afdeling heeft in voornoemde uitspraak geoordeeld dat daarbij aan het algemeen belang een groot gewicht moet worden toegekend. De commissie meent dat juist in de onderhavige zaak, waar het gaat om de bescherming van (kwetsbare) spelers in het kader van de zorgplicht, dit gewicht des te groter is.³⁸ Het gewicht van het algemeen belang van openbaarmaking weegt in casu naar het oordeel van de commissie dan ook zwaarder dan de belangen van Optdeck om geen nadelen te ondervinden van openbaarmaking. Zoals blijkt uit hetgeen de commissie onder randnummer 110 van dit advies heeft overwogen, vindt dit oordeel steun in de uitspraak van de voorzieningenrechter.
103. Van onevenredige benadeling kan voorts geen sprake zijn vanwege het volgende. De bestreden besluiten zijn gepubliceerd op 1 december 2025. De commissie stelt vast dat Optdeck de hierdoor geleden schade niet met concrete gegevens heeft onderbouwd. Zij had dit kunnen doen in haar bezwaarschrift of op de hoorzitting van 13 januari 2026, dan wel op enig moment daarna. De in de toekomst te lijden schade, die Optdeck vreest, heeft zij evenmin met concrete gegevens onderbouwd. De commissie licht het voorgaande nader toe onder randnummers 105 tot en met 108 van dit advies. Nu Optdeck enige schade niet met concrete gegevens heeft onderbouwd, komt alleen al daarom geen betekenis toe aan haar stelling dat sprake zou zijn van onevenredige benadeling.

Reputatieschade

104. De commissie ziet niet in waarom Optdeck als onderneming in de kansspelsector door openbaarmaking meer (reputatie)schade zou lijden dan ondernemingen in andere sectoren. Voor zover er in de kansspelsector al sprake zou zijn van een gevoelige en maatschappelijke positie met veel aandacht in media en politiek, dan geldt dit ook voor veel andere sectoren. De commissie meent dat negatieve publiciteit in de kansspelsector geen grotere impact zal hebben dan in veel andere sectoren. De commissie ziet met betrekking tot de gevolgen van openbaarmaking bijvoorbeeld geen verschil met bedrijven uit andere sectoren zoals de telecom-, energie- en vervoerssector. Optdeck heeft het verschil met andere sectoren in ieder geval niet aannemelijk gemaakt, zodat dit bij de beoordeling of sprake is van onevenredige benadeling, buiten beschouwing dient te blijven.
105. De commissie acht het verder relevant dat Optdeck de door haar gestelde (of gevreesde) schade zoals gezegd niet concreet heeft onderbouwd en aannemelijk gemaakt. Zo heeft zij bijvoorbeeld niet aannemelijk gemaakt dat als gevolg van publicatie sprake is van wantrouwen bij spelers of samenwerkingspartners, noch dat samenwerking door enige partij is heroverwogen of beëindigd. Zo blijkt uit niets dat Optdeck samenwerkingspartners of investeerders verloor vanwege haar eerdere boete van € 400.000,-.³⁹ Ook ten aanzien van de onderhavige boete die een stuk hoger is, heeft Optdeck op geen enkele wijze concreet en aannemelijk gemaakt dat

³⁸ De commissie licht dit nader toe onder randnummer 111 van dit advies.

³⁹ Zie onder randnummer 18 van het sanctiebesluit.

zij hierdoor schade heeft geleden of nog zal lijden, laat staan dat die schade onevenredig is. Zij heeft middels productie 8 bij haar bezwaarschrift slechts aangetoond dat er media-aandacht is geweest naar aanleiding van de opgelegde boete, maar enig concreet bewijs voor daaruit voortvloeiende schade heeft zij niet overgelegd. Dat de Kansspelautoriteit er niet vanuit mag gaan dat de nadelige gevolgen van publicatie minimaal zullen zijn, betwijfelt de commissie dan ook. Bovendien is dit niet de maatstaf. De maatstaf is of er door openbaarmaking sprake is van onevenredige schade. Hiervan is de commissie zoals gezegd niet gebleken. Van onevenredige benadeling kan derhalve niet worden gesproken. Dat in nieuwsberichten mogelijk een eenzijdig, ongenueanceerd en/of negatief beeld over Optdeck is geschetst, maakt dat, wat daar ook van zij, niet anders.⁴⁰

Schade door toename in spelersclaims

106. Optdeck acht het zeer aannemelijk dat de openbaarmaking van het sanctiebesluit onevenredig benadelend is voor haar. Zij stelt dat dit zal resulteren in een toename van (ongefundeerde of niet inhoudelijke) (massa)claims van spelers die online kansspelactiviteiten bij Optdeck hebben ontplooid en menen dat Optdeck ook jegens hen de zorgplicht heeft geschonden. Optdeck geeft hierbij de massaclaim van de Consumentenbond als voorbeeld waarbij de gepubliceerde besluiten inzake Betent volgens haar direct zijn gebruikt om tegen haar en andere vergunninghouders op te treden. Het behandelen van een klacht of verzoek van een speler kost volgens Optdeck veel tijd en legt druk op de operationele capaciteiten van Optdeck. Optdeck stelt dat de bevindingen in het sanctiebesluit, bijvoorbeeld ten aanzien van het bereiken van het speellimiet en het direct daarna voeren van een persoonlijk onderhoud, voor spelers aanleiding zal zijn om contact te zoeken met Optdeck in een poging een vergoeding te ontvangen. Of een besluit blijkens de website van de Kansspelautoriteit al dan niet onherroepelijk is, houdt spelers volgens Optdeck niet tegen om een claim in te dienen. Tot slot wijst Optdeck op het ruime tijdsverloop sinds de Kansspelautoriteit met het onderzoek startte begin 2024.

Beoordeling door de commissie

107. De commissie merkt ten aanzien van het bovenstaande allereerst op dat Optdeck ook de door haar gestelde of gevreesde schade als gevolg van spelersclaims op geen enkele manier concreet heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt. De verwijzing naar de claim van de Consumentenbond baat haar niet, aangezien deze niet is ontstaan door de publicatie van onderhavige besluiten, noch door de publicatie van de besluiten inzake Betent. Het onderzoek van de Consumentenbond inzake schending van de zorgplicht liep immers al lang voordat de Kansspelautoriteit enig besluit over de schending van de zorgplicht had gepubliceerd.⁴¹ Optdeck heeft niet aannemelijk gemaakt dat er een causaal verband bestaat tussen publicatie en enige door haar geleden of nog te lijden schade, voor zover daar al sprake van zou zijn.

108. Daarnaast stelt de commissie voor alle duidelijkheid voorop dat Optdeck er geen recht op heeft verschoond te blijven van spelersclaims vanwege een schending van de zorgplicht. Sterker nog, spelers die door de overtreding van Optdeck schade hebben geleden en eventueel hun rechten geldend willen maken, hebben juist belang bij openbaarmaking. Hetzelfde geldt voor spelers die schade hebben geleden door

⁴⁰ Hierbij merkt de commissie op dat op de website van de Kansspelautoriteit de status van de bestreden besluiten inmiddels is bijgewerkt van "Tegen dit besluit kan bezwaar worden gemaakt" naar "Tegen dit besluit is bezwaar gemaakt"

⁴¹ Zie de tijdslijn op: <https://www.consumentenbond.nl/acties-claims/claims/kansspel>.

soortgelijke overtredingen bij andere vergunninghouders. Optdeck kan in ieder geval niet eisen dat openbaarmaking achterwege blijft om te voorkomen dat zij gelden die ten onrechte verloren zijn, moet terugbetalen. Optdeck heeft niet aannemelijk gemaakt, maar slechts gesteld, dat openbaarmaking zou leiden tot ongefundeerde (en niet inhoudelijke) claims van spelers, laat staan dat zij dit met concrete gegevens heeft onderbouwd. Als en voor zover zij überhaupt al met ongefundeerde (en niet inhoudelijke) claims te maken zou krijgen, kan zij ze afwijzen en bestrijden. Of spelers zich al dan niet laten tegenhouden om een ongefundeerde claim in te dienen naar aanleiding van uitlatingen op de website van de Kansspelautoriteit over de (on)herroepelijkheid van de besluiten, is niet relevant. Voorts geldt volgens de commissie juist bij ongefundeerde en niet inhoudelijke claims dat het afwijzen of bestrijden hiervan niet veel tijd hoeft te kosten. Optdeck heeft naar het oordeel van de commissie dan ook niet aannemelijk gemaakt dat daaruit onevenredige kosten voor haar voortvloeien. Van onevenredige benadeling kan gelet op het voorgaande dan ook niet worden gesproken.

109. De commissie merkt hierbij volledigheidshalve nog op dat, in tegenstelling tot wat Optdeck aanvoert, uit de bevindingen in het sanctiebesluit niet volgt dat er na het bereiken van een speellimiet een persoonlijk onderhoud zou moeten plaatsvinden. Dat hieruit dus claims zouden kunnen voortvloeien is volgens de commissie niet aannemelijk.
110. De commissie is verder van oordeel dat de Kansspelautoriteit een juiste belangenafweging heeft gemaakt door de besluiten openbaar te maken. De commissie verwijst in dit kader naar de uitspraak van de voorzieningenrechter die onder meer het volgende heeft geoordeeld: *"Alles overziend en nu verzoekster slechts in algemene termen heeft verwezen naar mogelijke reputatieschade als gevolg van de openbaarmaking en de mogelijke toename van schadeclaims, is de voorzieningenrechter van oordeel dat de belangen van verweerder bij openbaarmaking van het boetebesluit in dit geval zwaarder wegen, dan het belang van verzoekster om geen nadelen te ondervinden door die openbaarmaking."*⁴²
111. Juist nu het gaat om vele en ernstige overtredingen van de zorgplicht door een vergunninghouder, is openbaarmaking volgens de commissie des te meer van belang. De zorgplicht vormt een fundament voor de regulering van de Nederlandse kansspelmarkt en voor het slagen van het Nederlandse (online) kansspelbeleid. Wanneer door kanalisatie meer spelers vanuit de illegale online kansspelmarkt in het legale circuit terecht komen, moeten deze wel goed worden beschermd tegen risico's van onmatige deelname en kansspelverslaving. 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 in dit licht bezien komt aan de belangen die met openbaarmaking zijn gediend een des te zwaarder gewicht toe en wegen deze belangen zwaarder dan het belang van Optdeck om openbaarmaking te voorkomen. De Kansspelautoriteit mocht naar het oordeel van de commissie dan ook overgaan tot volledige openbaarmaking.
112. Het beroep dat Optdeck doet op tijdsverloop kan niet slagen. Allereerst merkt de commissie op dat met een zorgvuldige besluitvoering de nodige tijd is gemoeid. Daarnaast merkt de commissie op dat het belang van openbaarmaking door het

⁴² Rb Den Haag, 1 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:23627, r.o. 5.4

tijdsverloop alleen maar groter was geworden. Door het tijdsverloop was het immers nog relevanter dat consumenten in het kader van een veilige speelomgeving alsnog zo spoedig mogelijk werden geïnformeerd over en gewaarschuwd voor de handelspraktijken van Optdeck. Ook was het bieden van transparantie aangaande het optreden van de Kansspelautoriteit alleen maar relevanter geworden. De politiek en de maatschappij verwachten van de Kansspelautoriteit dat zij optreedt tegen schendingen van de zorgplicht, zeker in de nog relatief jonge online kansspelmarkt. Ten aanzien van dit optreden dient zo spoedig mogelijk democratische controle plaats te vinden. Tot slot was ook het openbaarmakingsbelang van de preventieve werking van sanctiebesluiten door tijdsverloop alleen maar groter geworden. Juist op het gebied van de zorgplicht, ten aanzien waarvan Optdeck zelf heeft aangegeven dat er vanuit de markt meer behoefte is aan guidance, kon er niet langer gewacht worden met het openbaar maken van het sanctiebesluit.

113. Gelet op het vorengaande concludeert de commissie dat van onevenredige benadeling als gevolg van de openbaarmaking van de bestreden besluiten geen sprake is. De Kansspelautoriteit is terecht overgegaan tot openbaarmaking.

Vertrouwelijke informatie (grond h)

114. Optdeck stelt dat de Kansspelautoriteit is voorbijgegaan aan het verzoek van Optdeck van 15 oktober 2025 om de (bedrijfsvertrouwelijke) passages en persoonsgegevens te verwijderen in de openbare versie van het sanctiebesluit. Deze vertrouwelijke informatie is zodoende ten onrechte openbaar gemaakt volgens Optdeck.
115. De commissie is van oordeel dat Optdeck niet, althans onvoldoende heeft gemotiveerd waarom sprake zou zijn van bedrijfsvertrouwelijke informatie en/of persoonsgegevens. Zij heeft in de kern slechts benoemd welke specifieke bepalingen van de Woo volgens haar op bepaalde passages uit het sanctiebesluit van toepassing zouden zijn. Zij heeft echter nagelaten om (voldoende) te motiveren waarom deze passages op grond van die specifieke bepalingen van openbaarmaking uitgezonderd zouden moeten blijven. Zo heeft zij niet, althans onvoldoende gemotiveerd hoe concurrenten voordeel kunnen behalen ten opzichte van Optdeck door kennis te nemen van de inhoud van het sanctiebesluit. Ook heeft zij niet (voldoende) duidelijk gemaakt waarom, ook na het weglakken van gegevens door de Kansspelautoriteit, nog steeds sprake zou zijn van tot de persoon van de speler herleidbare informatie.
116. De commissie verwijst aanvullend nog naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen onder randnummer 23 tot en met 27 van het openbaarmakingsbesluit en naar het oordeel van de voorzieningenrechter aangaande de bevoegdheid van de Kansspelautoriteit om tot openbaarmaking over te gaan.⁴³
117. De commissie concludeert dat de Kansspelautoriteit terecht tot openbaarmaking van het sanctiebesluit is overgegaan zonder de openbare versie naar de wensen van Optdeck te redigeren.

⁴³ Rb Den Haag, 1 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:23627, r.o. 5.2.

3. Conclusie

118. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie de bezwaren tegen het sanctie- en openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren en de beschikkingen, met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten. De commissie ziet geen aanleiding voor een vergoeding van de kosten.

119. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 9 maart 2026, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mr. dr. J. Wieland (voorzitter), mr. K. Swinkels en mr. M.J. Reitsema.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. dr. J. Wieland