



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 711 B.V.

Zaak: 19237
Kenmerk: 19237/01.394.500

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).
2. In artikel 4a, eerste lid, van de Wok staat 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. 711 B.V. (hierna: 711) heeft als vergunninghouder in de periode van 28 februari 2022 tot en met 26 juni 2024 ten aanzien van tien spelers de zorgplicht geschonden. 711 is tekortgeschoten in het analyseren van het speelgedrag, het treffen van passende interventie maatregelen en het voeren van een persoonlijk onderhoud. Zij heeft daarmee de artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, 15 en 18, eerste tot en met derde lid, van het Bwrvk en 19, eerste lid, van de Rwrvk overtreden. Deze overtredingen worden toegerekend aan 711.
4. De Kansspelautoriteit legt daarom aan 711 een boete op van € 886.000,-.
5. Zij zet dat hieronder nader uiteen.



2 Onderzoek naar de zorgplicht en de betrokkene

2.1 Zorgplicht

6. De Kansspelautoriteit besteedt veel aandacht aan de controle op de zorgplicht van vergunninghouders.¹ Naleving van de zorgplicht raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving, in het bijzonder de bescherming van burgers tegen kansspelgerelateerde schade. De Kansspelautoriteit monitort in dit kader doorlopend risico gestuurd en data gedreven de naleving van de zorgplicht door vergunninghouders. De Kansspelautoriteit is naar aanleiding hiervan een onderzoek gestart naar de naleving van de zorgplicht door vergunninghouders.
7. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: de toezichthouders) hebben op basis van gegevens in de controledatabank de spelersdossiers van tien spelers geselecteerd die, in de periode van oktober 2023 tot en met maart 2024, door deelname aan kansspelen van 711 het grootste verlies hebben geleden, een hoog aantal dagen hebben gespeeld en vaak nachtelijk speelden. De toezichthouders hebben 711 verzocht de dossiers van deze spelers volledig en op een bepaalde wijze aan te leveren. Dit heeft 711 gedaan. Voor het procesverloop verwijst de Kansspelautoriteit naar paragraaf 2 van het onderzoeksrapport van 16 januari 2025, met kenmerk 01.331.163 (hierna: het rapport).
8. De toezichthouders hebben in hun onderzoek samengevat onder andere het volgende geconstateerd.

2.2 De betrokkene

9. 711 B.V. is gevestigd aan de Jabbekestraat 22, 8490 te Jabbeke, België. Zij is ingeschreven in het handelsregister van België onder registratienummer 0762.709.614. 711 is houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, als bedoeld in artikel 31a van de Wet op de kansspelen, met kenmerk 1976/01.259.997, die is verleend door de Kansspelautoriteit op 15 maart 2022. Deze vergunning geldt van 16 maart 2022 tot en met 15 maart 2027. 711 biedt via de website www.711.nl kansspelen aan op de Nederlandse markt.

3 Rapport

10. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven genoemde onderzoek op 16 januari 2025 een rapport opgesteld. In het rapport is het volgende

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



geconstateerd. 711 heeft in de periode van 28 februari 2022 tot en met in ieder geval 26 juni 2024² ten aanzien van alle tien spelers onvoldoende maatregelen en voorzieningen getroffen die nodig zijn om onmatige deelname en verslaving aan de door haar georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. 711 heeft het speelgedrag onvoldoende geanalyseerd, geen of onvoldoende passende interventie maatregelen getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en de verplichtingen ten aanzien van het persoonlijk onderhoud in de zin van artikel 31m, tweede lid, van de Wok juncto 18 van het Bwrvk, niet of onvoldoende nageleefd. Dat zijn overtredingen van de artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, 15 en 18, eerste tot en met derde lid, van het Bwrvk en 19, eerste lid, van de Rwrvk.

11. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar 711.

4 Juridische beoordeling

4.1 Juridisch kader

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

4.2 Overtredingen

4.2.1 Algemeen

13. In dit onderdeel legt de Kansspelautoriteit per spelersdossier uit welke overtredingen 711 heeft begaan. In alle spelersdossiers zijn overtredingen vastgesteld van de artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, 15 en 18, eerste tot en met derde lid, van het Bwrvk en 19, eerste lid, van de Rwrvk. Deze overtredingen zullen vervolgens per spelersdossier nader worden toegelicht. Voor de onderliggende (relevante) bevindingen met betrekking tot de spelersdossiers verwijst de Kansspelautoriteit naar Bijlage 2 tot en met 11 van dit besluit en naar bijlage 3 van het rapport, waarin deze in tabellen (en grafieken) worden weergegeven.³

² Dit is de datum waarop de dossiers door 711 bij de Kansspelautoriteit zijn aangeleverd, waardoor het onderzoek zich tot die datum beperkt. Aangezien niet geconstateerd is dat op die datum de overtredingen van de zorgplicht waren beëindigd, staat in de omschrijving dat de geconstateerde overtreding 'in ieder geval tot 26 juni 2024' heeft plaatsgevonden.

³ In de tabellen staan de relevante bevindingen inzake het speelgedrag, signalen, analyses, etc. vermeld, waarop de vastgestelde overtredingen zijn gebaseerd. Voor een volledig overzicht van alle bevindingen en de grafieken verwijst de Kansspelautoriteit naar het rapport.



14. Bij alle spelersdossiers geldt dat op basis van het verslavingspreventiebeleid van 711 is geconstateerd dat het speelgedrag van spelers automatisch werd gemonitord en geanalyseerd door daartoe bestemde software van 711. Daarnaast is gebleken dat medewerkers van 711 bij bepaald speelgedrag een handmatige analyse hebben uitgevoerd naar aanleiding van wat uit de analyse van de monitoringssoftware naar voren kwam. In die gevallen bestond de analyse uit twee delen: een automatisch en een handmatig deel. Op basis daarvan hebben de medewerkers van 711 conclusies getrokken over het speelgedrag en eventuele interventiemaatregelen genomen.
15. Volgens de Kansspelautoriteit staat het 711 vrij om het speelgedrag van spelers automatisch te analyseren of handmatig te analyseren of een combinatie daarvan, zolang er maar sprake is van een adequate analyse van het speelgedrag. In alle onderzochte dossiers is 711 daarin echter tekortgeschoten.

4.2.2 Speler 1

4.2.2.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

16. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
17. Op [datum] 2023, vier dagen na de eerste speeldag, vond pas een handmatige analyse van het speelgedrag plaats door medewerkers van 711. Hieraan gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] tot en met [datum] 2023 vooraf.⁴ Het betreft onder meer een hoge stortingslimiet, een hoge limiet aan het aantal te gokken uren per dag, hoge inzetten, hoge stortingen, nachtelijk spelen, lange speelduur en hoge verliezen.
18. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang gezien, had uit de analyse van het speelgedrag eerder moeten blijken dat er sprake was van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dat was bijvoorbeeld al het geval binnen twaalf uur na opening van het account. Toen hadden alle signalen die onder het vorige randnummer zijn beschreven, met uitzondering van hoge verliezen, zich immers al voorgedaan. Ook het feit dat de

⁴ Zie Bijlage 2.



speler bijna € 78.000,- verloor op [datum] 2023, had 711 als signaal moeten onderkennen dat kan duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving.⁵ Een dergelijk verlies komt neer op een bedrag van meer dan twee mediane jaarsalarissen,⁶ terwijl 711 op dat moment geen enkel inzicht in de financiële positie van de speler had. Desondanks heeft 711 deze signalen niet tijdig onderkend. Alleen al uit deze twee voorbeelden blijkt dat 711 geen adequate analyse heeft verricht.

19. Bovendien heeft 711 in strijd met haar eigen beleid gehandeld. Uit de toelichting op haar werkwijze Verantwoord Spelen blijkt immers dat het team Responsible Gaming een risicoanalyse moet aanvragen als de speler € 2.500,- of meer verliest of stort.⁷ Hoewel de speler op [datum] 2023 € 9.000,- heeft gestort en op [datum] 2023 € 13.500,-, heeft 711 pas op 27 december 2023 een risicoanalyse aangevraagd en uitgevoerd, terwijl de speler ondertussen ongehinderd verder kon storten en spelen. Deze analyse is dus ook met inachtneming van het beleid van 711 te laat verricht. Daar komt nog eens bij dat de analyse alleen betrekking heeft op de naleving van de Wwft. Uit de analyse blijkt niet dat ze is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk.
20. Bij de analyse van de vermogenspositie van de speler, die 711 heeft uitgevoerd op 27 december 2023, heeft zij zich gebaseerd op open bronnen. Hoewel 711 daarin heeft geconcludeerd dat de speler "*very high risk gambling behavior*" vertoont en dat de geleden verliezen niet in lijn zijn met het economisch profiel en de informatie die is verkregen uit open bronnen, heeft 711 pas op 8 januari 2024 een nieuwe "analyse" verricht.⁸ Zij heeft daarvoor gebruikgemaakt van gegevens die de speler heeft verstrekt, maar zij heeft zich daarbij niet gebaseerd op recente bewijsstukken. Het betreft gegevens uit januari 2019 (winst uit de verkoop van een woning) en een aangifte inkomstenbelasting uit 2021. Daaruit blijkt onder meer dat circa dertig procent van het belastbaar inkomen uit 2021 afkomstig was uit belastbare winst uit een onderneming, wat een niet in de tijd vaststaand gegeven is. Het overige inkomen is een uitkering van een verzekeringsmaatschappij. Het is daarom niet aannemelijk dat de speler op lange termijn zijn speelgedrag kon financieren. 711 heeft dat niet onderkend. Deze

⁵ Door dat verlies is een nettoverlies van ruim € 40.000,- ontstaan, zo'n zestien mediane maandsalarissen.

⁶ Zie definities op pagina 5 van het rapport.

⁷ Toelichting werkwijze Verantwoord Spelen, 26 juni 2024, onderdeel 5.

⁸ 711 heeft geen analyse overgelegd, maar uit de chatgeschiedenis en een toelichting op de interventie 'verplichte limieten', blijkt dat 711 op basis van de overgelegde gegevens over het inkomen van de speler kennelijk heeft geconcludeerd dat een verlieslimiet van € 8.000,- passend is.



analyse is daarom niet adequaat en voldoet niet aan de eisen die eraan worden gesteld in artikel 15 van het Bwrvk.

21. Zolang de financiële positie van de speler onbekend was, heeft 711 niet kunnen vaststellen of de speler zijn speelgedrag en de daaruit voortvloeiende verliezen kon veroorloven. Daardoor kon 711 niet goed inschatten wat de waarde was van relevante signalen, zoals het stortingsgedrag van de speler, de geleden verliezen en de persoonlijke impact hiervan op de speler.
22. Daar komt bij dat de speler gedurende lange sessies heeft gegokt, waarvan veel in de nachtelijke uren. Uit niets blijkt dat 711 dat in haar analyse van 27 december 2023 heeft betrokken. Dat had echter wel moeten, want zelfs als zou zijn gebleken dat de speler zich zijn speelgedrag financieel zou kunnen veroorloven, dan wil dat nog niet zeggen dat er geen sprake is van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving.
23. Op grond van de stukken die de speler aan 711 heeft gestuurd, heeft 711 op 8 januari 2024 op verzoek van de speler de verlieslimiet verhoogd naar € 10.000,- per maand. 711 heeft besloten de verlieslimiet te verhogen op grond van de hierboven genoemde gegevens uit 2019 en de aangifte inkomstenbelasting uit 2021. Dat zijn geen recente bewijsstukken waarop 711 begin 2024 de verhoging van de verlieslimiet naar € 10.000,- per maand kon baseren. Bovendien ontbreekt de inhoudelijke analyse die hieraan ten grondslag zou moeten liggen in het spelersdossier.
24. Het onderzoek naar de vermogenspositie van de speler is onderdeel van de analyse van het speelgedrag van de speler, omdat is beoogd daarmee te achterhalen of hij door zijn speelgedrag financiële risico's neemt die hij kan dragen.
25. Op 14 maart 2024 heeft 711 geconcludeerd dat de speler zijn limieten had bereikt en volgde telefonisch contact. Naar aanleiding daarvan heeft 711 de maandelijkse verlieslimiet verlaagd van € 10.000,- naar € 9.000,-. Wederom ontbreekt de inhoudelijke analyse die hieraan ten grondslag ligt in het spelersdossier. Het is niet in te zien waarom dit een passende en tijdige maatregel is, gelet op het speelgedrag dat de speler heeft vertoond.
26. De conclusie op dit punt is dat 711 artikel 31m, eerste lid, van de Wok j° artikel 15 van het Bwrvk meermalen heeft overtreden. De analyse van het speelgedrag was niet of onvoldoende gericht op vroegtijdige onderkenning van



signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit komt doordat 711 meerdere signalen die wijzen op onmatige deelname of kansspelverslaving te laat heeft geanalyseerd, zonder dat 711 tijdig heeft onderzocht of de speler zich zulke grote uitgaven kon veroorloven. Daarnaast vertonen analyses van 711 diverse inhoudelijke gebreken, zoals het gebruiken van te oude data of de afwezigheid van relevante data. Ten aanzien van de aanpassingen van de maandelijkse verlieslimiet ontbreken zij geheel.

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

27. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag er wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk j° artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.
28. De noodzaak en de verplichting om passende interventie maatregelen te nemen was van meet af aan duidelijk. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] en [datum] 2023, waaronder een hoog verlies van bijna € 78.000,- in één dag, een nettoverlies van meer dan € 40.000,- in vier dagen en de lange speelduur, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁹
29. In dit geval kon niet worden volstaan met telefonisch contact en een e-mail met het verzoek om een bron van middelen aan te leveren op [datum] 2023. De speler had op dat moment al een nettoverlies van meer dan € 40.000,-. Tussen [datum] 2023 en het moment van aanleveren van de bron van middelen op [datum] 2024 heeft de speler bovendien nog eens meer dan € 8.000,- verloren. Alleen al daarom is niet voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Het telefonisch contact en de e-mail waren onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en ook nog eens te laat ingezet, waardoor er geen sprake is van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen.
30. Ook [datum] 2023 kon de speler ongehinderd verder gokken, terwijl zijn gedrag wel aanleiding gaf om te interveniëren. 711 heeft weliswaar gevraagd om financiële gegevens en die op 8 januari 2024 onderzocht, maar dat onderzoek was

⁹ Zie pagina 34 van het rapport.



dusdanig gebrekkig dat 711 daaruit niet de conclusie heeft mogen trekken dat de speler geen risicovol speelgedrag vertoonde. Ten onrechte heeft 711 toen nog steeds geen passende interventie maatregelen getroffen.

31. Op [datum] 2024 volgde telefonisch contact, naar aanleiding waarvan 711 de verlieslimiet heeft verlaagd van € 10.000,- naar € 9.000,- per maand. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen in het daaraan voorafgaande speelgedrag kon 711 niet volstaan met telefonisch contact en een dergelijke beperkte verlaging van de verlieslimiet. Het verlies was in deze periode toegenomen met ruim € 14.000,-. Een dergelijke beperkte verlaging van de verlieslimiet is geen passende interventie maatregel om kansspelsverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen. Het is ook niet gebleken waarom 711 dat wel een passende maatregel vindt.
32. 711 beschouwt de beperkte verlaging van de verlieslimiet van € 10.000,- naar € 9.000,- per maand wellicht als een interventie, maar in de praktijk was er nog steeds sprake van een verruiming van de eerder door 711 voorgestelde verlieslimiet van € 8.000,- per maand. Op 8 januari 2024 had 711 deze verlieslimiet zelf voorgesteld (en een dag later op verzoek van de speler verhoogd tot € 10.000,- per maand) zonder dat duidelijk is waarom 711 een dergelijke hoge verlieslimiet passend vond bij de financiële positie van de speler.
33. De door 711 voorgestelde verlieslimiet was gebaseerd op een verkeerde en gebrekkige analyse van het speelgedrag en de vermogenspositie van de speler. Dat maakt deze interventie niet passend. Bovendien was deze interventie enkel gericht op het financiële aspect van verslaving(srisico's). Deze interventie was niet gericht op de andere aspecten van onmatige deelname, zoals het nachtelijk spelen, het regelmatig bereiken van limieten en de lange speelduur.
34. Naast het vaststellen van een verlieslimiet van € 10.000,- en het verlagen daarvan naar € 9.000 per maand, het voeren van in totaal drie telefoongesprekken, resteren enkele e-mails die mogelijk als interventie maatregel waren bedoeld. Voor een speler die vanaf [datum] 2023 tot en met [datum] 2024 een nettoverlies heeft geleden van meer dan € 70.000,- en die verschillende andere signalen heeft vertoond van onmatige deelname, zoals nachtelijk spelen, lange speelduur, hoge inzetten, vaak en veel storten, hoge verliezen en het meermalen bereiken van limieten, was dit interventiepakket te licht en waren zwaardere interventie maatregelen geboden.



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

4.2.2.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

36. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
37. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen, dan wel onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.
38. Het e-mailcontact met de speler op [datum] 2023 en de telefonische contacten met de speler op dezelfde datum, op 8 januari 2024 en op 14 maart 2024, voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. Het contact is geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk. Voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.
39. Uit de vastlegging van het telefoongesprek is niet gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op de gevaren van kansspelverslaving, de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.¹⁰ Al deze aspecten moeten onderdeel uitmaken van een persoonlijk onderhoud.¹¹ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en daarmee kwalificeert het telefoongesprek niet als persoonlijk onderhoud.¹² Dat is een overtreding van artikel 31m, tweede lid, van de Wok en artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.3 Speler 2

4.2.3.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

40. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn

¹⁰ Zie pagina 35 van het rapport. Blijkens de door 711 overgelegde gegevens heeft zij de speler slechts "geadviseerd om zijn speellimieten te heroverwegen."

¹¹ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.

¹² 711 stelt onder randnummer 68 van haar zienswijze ook dat een 'health call' als zodanig niet kwalificeert als interventie.



te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

41. Op 23 oktober 2023, ruim drie maanden na de eerste speeldag, vond pas een handmatige analyse van het speelgedrag plaats door medewerkers van 711. Hieraan gingen onder meer de in de tabel vermelde signalen van 7 juli 2023 tot en met 21 oktober 2023 vooraf.¹³ Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang gezien, was een adequate analyse van het speelgedrag eerder geboden. Alleen al de signalen die bekend waren op [datum] 2023, waaronder een verlies van meer dan € 64.000,- in één dag tijd, had moeten leiden tot een adequate analyse van het speelgedrag. Een dergelijk verlies komt neer op ongeveer twee mediane jaarsalarissen, terwijl 711 op dat moment geen enkel inzicht in de financiële positie van de speler had.
42. Daar komt bij dat er ook al sprake was van andere signalen, zoals een hoge storting (€ 15.000,-), het meermalen bereiken van speellimieten, het meermalen verzoeken om verruiming van de speellimieten, langdurig nachtelijk spelen en een lange speelduur. Het was derhalve noodzakelijk om in ieder geval vanaf [datum] 2023, maar strikt genomen al vanaf de eerste speeldag, over te gaan tot een adequate analyse van het speelgedrag. Uit het dossier is niet gebleken dat de analyse van 711 op of vóór [datum] 2023 was gericht op vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving.
43. In dat kader merkt de Kansspelautoriteit op dat zowel bij de eerste storting van € 15.000,- op de tweede speeldag, als bij de daaropvolgende stortingen van € 20.000,- en € 17.000,- kennelijk geen risicoanalyse is uitgevoerd, terwijl daar wel aanleiding voor was. Volgens de door 711 overgelegde werkwijze voor verantwoord spelen zou bovendien al een risicoanalyse uitgevoerd moeten worden indien nieuwe spelers meer dan € 2.500,- storten.¹⁴ Bovendien stelt 711 dat zij een aanvullende, handmatige analyse verricht als de risicoscore van de betreffende speler boven de 70 uitkomt.¹⁵ Het is de Kansspelautoriteit echter niet gebleken dat zo'n handmatige analyse is verricht, ondanks dat de speler gedurende de eerste week na inschrijving iedere dag een risicoscore had van ruim boven de 70. 711 stelt eveneens in de toelichting op haar werkwijze voor

¹³ Zie Bijlage 3.

¹⁴ Toelichting werkwijze Verantwoord Spelen, paragraaf 5, 26 juni 2024.

¹⁵ Zie onder randnummer 42 van de zienswijze.



verantwoord spelen dat zij dagelijks de spelers onderzoekt die meer dan zes uur per dag spelen. Hoewel de speler op [data] 2023 aan die voorwaarde voldeed, is van zo'n onderzoek niet gebleken. Het is daardoor onduidelijk wat dan in de praktijk de functie is van de automatische analyse.

44. 711 heeft ook geen nadere analyse verricht van het speelgedrag op bijvoorbeeld [data] 2023 en [data] 2023, terwijl het speelgedrag daar wel aanleiding toe gaf. De Kansspelautoriteit wijst in dat verband op onder meer de hoge stortingen, de hoge verliezen, de lange speelduur en het meermalen bereiken van speellimieten. Voor zover 711 zou menen dat haar automatische analyse als zodanig kwalificeert, was deze analyse niet gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Het is immers niet gebleken dat de relevante signalen die zich op de genoemde dagen hebben voorgedaan, vroegtijdig zijn onderkend. Bovendien heeft 711 hiermee in strijd gehandeld met haar eigen werkwijze voor verantwoord spelen.¹⁶
45. Een ander voorbeeld is de periode van [datum] 2024 tot en met [datum] 2024. Ook in die periode waren er diverse relevante signalen, zoals hoge stortingen, hoge verliezen en het meermalen bereiken van limieten, maar er is niet gebleken dat 711 ze als zodanig vroegtijdig heeft onderkend. Pas op [datum] 2024 heeft 711 actie ondernomen, maar niet is gebleken welke signalen of analyses daartoe aanleiding waren.
46. Verder valt op dat 711 een aantal interventie maatregelen heeft genomen, maar dat de analyses die daaraan kennelijk ten grondslag liggen, niet zijn overgelegd. Dit geldt onder andere voor de maandelijkse verlieslimieten die op [datum] 2023 en [datum] 2024 zijn opgelegd. Ook heeft 711 verlieslimieten verruimd zonder dat duidelijk is of daar een analyse aan ten grondslag ligt en zo ja, welke.
47. Uit de stukken blijkt dat 711 op 23 oktober 2023 heeft geconcludeerd dat de speler een bron van middelen moest aanleveren. Een maand later, op [datum] 2023, heeft 711 de speler tijdelijk een verlieslimiet opgelegd van € 1.000,- per maand, totdat hij een bron van middelen aanleverde. Op [datum] 2023 heeft de speler een document aangeleverd en verzocht om de verlieslimiet te verhogen. Op grond van deze bron van middelen (de verkoop van een woning), heeft 711 de verlieslimiet aangepast naar € 3.000,- per maand, waarbij rekening is gehouden

¹⁶ Zo staat in onderdeel 6 van de Toelichting werkwijze Verantwoord Spelen dat 711 dagelijks een analyse maakt van onder andere de spelers die meer dan acht uur per dag spelen. De speler voldeed op [datum] 2024 aan die eis, maar niet is gebleken dat toen zo'n analyse is gemaakt.



met het feit dat het eenmalig inkomen betreft. Op [datum] 2024 heeft de speler aan 711 laten weten dat hij het niet eens was met de door 711 ingestelde verlieslimiet. Naar aanleiding daarvan heeft 711 telefonisch contact opgenomen met de speler. Tijdens het gesprek heeft de speler ermee ingestemd om nieuwe documenten te verstrekken en gesteld dat hij een vermogen van € [bedrag] aan vastgoed had. Op [datum] 2024 heeft de speler nieuwe documenten aangeleverd. Op grond van deze documenten heeft 711 geconcludeerd dat de speler een maandelijks inkomen had van [bedrag] dat bestond uit salaris en huurinkomsten uit vastgoed. Uit de aangeleverde documenten bleek echter niet dat er sprake was van maandelijks huurinkomsten. Ook heeft de speler geen documenten aangeleverd die het bezit van € [bedrag] aan onroerend goed bevestigden. Desondanks heeft 711 de verlieslimiet verhoogd naar € 25.000,- per maand. Doordat 711 een gebrekkige analyse heeft gemaakt van de vermogenspositie van de speler, heeft 711 niet goed kunnen vaststellen of er sprake was van onmatige deelname. 711 wist immers niet of de speler zich de genomen risico's financieel kon permitteren. Wat de waarde is van relevante signalen, zoals het stortingsgedrag van de speler, de geleden verliezen en de persoonlijke impact hiervan op de speler, kon hierdoor niet goed worden ingeschat.

48. De analyse die 711 op 5 juni 2024 van het speelgedrag heeft gemaakt, schiet inhoudelijk tekort. Meerdere signalen zijn hierin niet meegenomen, waaronder nachtelijk spelen, hoge stortingen, hoge verliezen, een lange speelduur en het meerdere keren bereiken van de maandelijks verlieslimiet. Gelet op deze signalen, het intensieve gokgedrag na periodes van zelfuitsluiting en het feit dat de speler op [datum] 2024 direct zijn maandelijks verlieslimiet van € 12.000,- bereikte, valt niet te volgen waarom 711 concludeert dat er geen verdere actie nodig was. 711 had de deze signalen niet mogen negeren.
49. Gelet op het bovenstaande bevat de analyse van het speelgedrag meerdere tekortkomingen, waardoor deze niet 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. Ook dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.

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

50. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het



Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.

51. De noodzaak en de verplichting om passende interventie maatregelen te nemen waren van meet af aan duidelijk. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2023, waaronder nachtelijk spelen, hoge stortingen, hoge verliezen, een lange speelduur en het meerdere keren bereiken van de speellimiet en de stortingslimiet, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om eerder passende interventie maatregelen te treffen.¹⁷
52. De speler heeft vanaf de dag na de opening van zijn account direct onmatig speelgedrag vertoond door zowel op [datum] 2023 als op [datum] 2023 ongeveer tien uur te gokken, waarvan een groot gedeelte in de nacht, hoge stortingen te verrichten en zijn speellimieten te bereiken. Hoewel de speler op [datum] 2023 op een winst van ruim € 120.000,- stond, verloor hij op de dagen waarop hij daarna gokte, steeds grote bedragen. Op [datum] 2023 verloor hij zelfs bijna € 65.000,- in één dag. Het is niet duidelijk waarom 711 in de eerste dagen na de opening van het account geen enkele interventie maatregel heeft genomen, terwijl dat wel had moeten. De enkele omstandigheid dat de speler een nettowinst had, doet daaraan onvoldoende af.
53. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen in het speelgedrag tussen [datum] 2023 en [datum] 2023 kon 711 niet volstaan met slechts een e-mail op [datum] 2023 waarin de speler werd gewezen op zijn speelgedrag en een bonusuitsluiting kreeg voor 30 dagen. 711 had al veel eerder actie moeten ondernemen en passende maatregelen moeten nemen.
54. Vervolgens heeft 711 een maand later, op [datum] 2023, een tijdelijke verlieslimiet opgelegd van € 1.000,- per maand, totdat de speler een bron van middelen aanleverde, gepaard met een uitsluiting voor bonussen en promoties voor 90 dagen. Intussen was het nettoverlies opgelopen tot meer dan € 60.000,- zonder dat 711 enig inzicht had in de financiële situatie van de speler. Sterker nog, 711 had op [datum] 2023 zelf al geconcludeerd dat het gemiddelde maandelijkse verlies niet in lijn was met het economische profiel van de speler.¹⁸ Reeds daarom is niet voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De maatregel is te laat genomen, waardoor er geen sprake is van

¹⁷ Zie pagina 44 en 45 van het rapport.

¹⁸ Zie p. 7 van de analyse van de speler die 711 heeft overgelegd.



passende interventie maatregelen om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen.

55. Nadat de speler een bron van middelen had aangeleverd, heeft 711 toegestaan dat de speler de verlieslimiet op [datum] 2025 verhoogde naar € 25.000,- per maand, ondanks dat daaraan een gebrekkige analyse van de vermogenspositie van de speler ten grondslag lag en 711 met de speler had besproken dat de limiet op € 15.000,- werd gesteld. 711 heeft niet duidelijk gemaakt waarom een bedrag van € 15.000,-, laat staan € 25.000,- een geschikte limiet zou zijn.
56. Op [datum] 2024 en op [datum] 2024 volgde telefonisch contact met de speler, naar aanleiding waarvan 711 de verlieslimiet heeft verlaagd van € 25.000,- naar € 12.000,- per maand. Een zodanige verlaging van de verlieslimiet is geen passende interventie maatregel om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen omdat deze limiet, gelet op de omstandigheden van dit geval, nog steeds te hoog is. Ook is niet duidelijk waarom de hoogte van deze limiet volgens 711 passend zou zijn. Bovendien is deze maatregel te laat genomen. In de tussenliggende periode zijn er drie dagen geweest waarop de speler € 25.000,- heeft gestort en dat bedrag diezelfde dag ook geheel of bijna geheel heeft verloren, zodat de maandelijkse verlieslimiet steeds na één dag spelen al (bijna) werd gehaald. Het was daarnaast pas de eerste beperkende maatregel sinds [datum] 2023.
57. De door 711 voorgestelde verlaging van de verlieslimiet was gebaseerd op een verkeerde en gebrekkige analyse van het speelgedrag en de vermogenspositie van de speler. Dat maakt deze interventie niet passend. Bovendien was deze interventie enkel gericht op het financiële aspect van verslaving(srisico's). Deze interventie maatregel was niet gericht op de onmatige deelname, die onder meer tot uiting kwam in het nachtelijk spelen, het meerdere keren bereiken van limieten en de lange speelduur. 711 heeft ook geen andere interventie maatregelen genomen die daarop gericht waren.
58. Naast het vaststellen van een verlieslimiet van € 25.000,- en het verlagen daarvan naar € 12.000,- per maand, het voeren van enkele telefoongesprekken, resteren enkele e-mails die mogelijk als preventie maatregel waren bedoeld. Onduidelijk is waarom 711 een verlieslimiet van 75 procent van het veronderstelde maandinkomen van de speler redelijk vond en niet heeft gekozen voor een verdere verlaging. Daarnaast zaten er periodes van drie tot zeven weken tussen de contactpogingen met de speler, waarbij de periodes dat er sprake was van zelfuitsluiting niet zijn meegerekend. Ondertussen kon de speler gewoon



doorspelen. Voor een speler die vanaf [datum] 2023 tot en met [datum] 2024 een nettoverlies heeft geleden van meer dan € 160.000,- en die verschillende signalen heeft vertoond van onmatige deelname, zoals nachtelijk spelen, een lange speelduur, hoog inzetten, vaak en hoog storten, hoge verliezen en het regelmatig bereiken van limieten, was dit interventiepakket te licht en waren zwaardere interventiemaatregelen geboden.

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

4.2.3.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

60. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
61. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk. Alleen al in de eerste dagen na de opening van het account was er voldoende aanleiding voor een persoonlijk onderhoud.
62. Het e-mailcontact met de speler op [datum] 2023, de telefonisch contacten met de speler op [datum] 2024, [datum] 2024 en [datum] 2024 en het e-mailcontact met de speler op dezelfde datum voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud.¹⁹ Het contact is daarom geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk en voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.
63. Uit de vastlegging van het telefonisch contact is niet gebleken dat 711 de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.²⁰ Deze aspecten maken onderdeel uit van een persoonlijk onderhoud.²¹ 711 heeft deze aspecten niet

¹⁹ 711 stelt onder randnummer 68 van haar zienswijze ook dat een 'health call' als zodanig niet kwalificeert als interventie.

²⁰ Zie pagina 46 van het rapport.

²¹ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.



betrokken bij het contact met de speler en daarmee kwalificeert het telefonisch contact niet als persoonlijk onderhoud. Dat is een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.4 Speler 3

4.2.4.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

64. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden bezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
65. De speler heeft zich op [datum] 2023 ingeschreven bij 711 en is vanaf [datum] 2023 frequent begonnen te gokken. Op [datum] 2023 heeft 711 de speler een e-mail gestuurd. Daaraan ligt een analyse ten grondslag waarin veranderingen in het speelgedrag zijn betrokken, die na [datum] 2023 hebben plaatsgevonden en die volgens 711 bestaan uit meer stortingen, langer spelen (meer dan zes uur) en activiteit tijdens de nachtelijke uren.
66. Ook op 12 juli 2023 heeft 711 een risicoanalyse aangevraagd bij het team Risk & Fraud.²² Op 19 juli 2023, ruim zes weken na de eerste speeldag, vond deze risicoanalyse plaats. Hieraan gingen onder meer de in de tabel vermelde signalen van [datum] 2023 tot en met [datum] 2023 vooraf.²³
67. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een adequate analyse van het speelgedrag eerder geboden. Binnen enkele dagen (tussen [data] 2023) heeft de speler een bedrag van bijna € 14.000,- gestort, verdeeld over 26 stortingen, en ook direct verloren. Dat is voor een gemiddelde speler een buitensporig bedrag²⁴ en dat had moeten leiden tot een adequate (en dus tijdige) analyse van het speelgedrag. Daar komt bij dat ook sprake was van andere signalen, zoals hoog verlies, geweigerde stortingen en meerdere verzoeken om een bonus. Het was daarom noodzakelijk om in ieder geval vanaf [datum] 2023 over te gaan tot een analyse van het speelgedrag, die

²² Risicoanalyses en bijbehorende risicoprofielen worden gemaakt door het team dat zich richt op het tegengaan van witwassen en het financieren van terrorisme. Ze hebben volgens 711 betrekking op de financiële situatie van de speler en op "onregelmatigheden". Het risicoprofiel staat los van de risicoscore met betrekking tot het speelgedrag in het kader van verantwoord spelen. Bovendien zegt een onderzoek in openbare bronnen onvoldoende over de bron van middelen van de speler en geven openbare bronnen geen volledig en betrouwbaar beeld van de financiële situatie van een speler.

²³ Zie Bijlage 4.

²⁴ Dit komt neer op ruim vijf mediane maandsalarissen.



gericht was op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Daarbij had 711 ook de vermogenspositie van de speler moeten betrekken, omdat 711 op dat moment nog geen beperkende maatregelen had genomen.²⁵

68. 711 heeft analyses overgelegd op grond waarvan zij interventie maatregelen heeft genomen, maar deze analyses vertonen gebreken. Zo heeft 711 bijvoorbeeld op [datum] 2023 onder andere een maandelijks verlieslimiet opgelegd van € 2.000,-, maar uit de analyse blijkt niet hoe 711 tot dat bedrag is gekomen. Ook heeft 711 op [datum] 2023 de speler een e-mail gestuurd met inzicht in zijn speelgedrag wegens het verhoogde verlies en zijn "aanhoudende speelgedrag". Het is onduidelijk waarom 711 op dat moment voor die interventie koos en waarom zij dat passend achtte.
69. Uit de stukken blijkt dat de speler gedurende de tijd dat hij bij 711 stond ingeschreven met hoge bedragen kon blijven doorspelen en hoge verliezen heeft geleden, terwijl zijn vermogenspositie onbekend was. Zolang de vermogenspositie onbekend blijft, kan niet worden vastgesteld of de speler zich zijn speelgedrag en de daaruit voortvloeiende verliezen kan veroorloven. Wat de waarde is van relevante signalen, zoals het stortingsgedrag van de speler, de geleden verliezen en de persoonlijke impact hiervan op de speler, kon hierdoor niet goed worden ingeschat.
70. Gelet op het bovenstaande bevat de analyse van het speelgedrag meerdere tekortkomingen, waardoor deze niet 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. Dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.

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

71. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag er wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.

²⁵ Gelet op de signalen had in ieder geval een bron van middelen opgevraagd kunnen worden.



72. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2023, waaronder hoge stortingen, lange speelduur en hoge verliezen, waaronder een hoog verlies van meer dan € 14.000,- in één dag, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.²⁶ 711 kon niet volstaan met een e-mail op [datum] 2023, waarin de speler werd gewezen op zijn speelgedrag, het advies kreeg om zijn limiet te verlagen en een bonusblokkade voor dertig dagen. Deze interventie is te licht en te laat en daarom niet passend.
73. Op 20 juli 2023 heeft 711 een bron van middelen bij de speler opgevraagd, maar de speler heeft nooit aan 711 kenbaar gemaakt wat zijn bron van middelen is. 711 heeft daardoor nooit een beeld gehad van de financiële positie van de speler. Als gevolg daarvan kon 711 niet inschatten of de speler risico's nam die hij zich kon veroorloven. Pas op [datum] 2023 heeft 711 de maandelijkse verlieslimiet aangepast, zodat de speler maximaal € 2.000,- per maand kon verliezen. Deze maatregel is veel te laat genomen. Bovendien blijkt nergens uit dat de speler het zich in alle redelijkheid kon veroorloven om elke maand zo'n bedrag te verliezen. Desondanks heeft 711 de speler altijd maar verder laten gokken. Dat stopte pas nadat de speler meer dan € 90.000,- had verloren en zichzelf inschreef in Cruks. De Kansspelautoriteit vindt het dan ook onbegrijpelijk dat 711 in haar zienswijze van 11 april 2025 stelt dat op basis van verbeterde inzichten in het speelgedrag door de goede band die werd opgebouwd met de speler "... er geen sprake [was] van een redelijk vermoeden van of risico's op onmatige deelname of kansspelverslaving [en om] deze reden ... zwaardere interventies en/of een persoonlijk onderhoud niet vereist [waren.]"²⁷
74. 711 heeft de speler op diverse momenten e-mails gestuurd met daarin het advies om minder of helemaal niet te spelen, de mededeling van bonusblokkades en inzicht in het eigen speelgedrag. Ook heeft 711 een keer telefonisch met de speler gesproken. Gelet op de daaraan voorafgaande signalen zijn deze interventies echter te licht dan wel te laat genomen en daardoor niet passend.
75. 711 heeft bijvoorbeeld op [datum] 2023 de speler een e-mail gestuurd met daarin inzicht over zijn speelgedrag, een advies om de limiet te verlagen en een bonusblokkade van dertig dagen. Daaraan gingen veel en ernstige signalen vooraf, bestaande uit onder meer vaak en hoog storten, hoge verliezen, veel nachtelijk spelen en verzoeken om bonussen. De speler had toen al bijna € 30.000,- verloren, zonder dat 711 enige notie had of de speler zich dat kon

²⁶ Zie pagina 52 en 53 van het rapport.

²⁷ Zie de conclusie bij spelersdossier 3.



permitteren. Blijkens de gegevens die 711 heeft overgelegd heeft zij de maatregel alleen genomen op basis van het gedrag van de speler na [datum] 2023. Niet gebleken is dat de maatregel ook is afgestemd op de daaraan voorafgaande signalen. Gelet op die signalen is deze maatregel te laat en te licht.

76. 711 heeft ook twee telefoongesprekken gevoerd met de speler, namelijk op [datum] 2023 en [datum] 2023. Uit de verslagen daarvan blijkt dat 711 de speler heeft gevraagd of het goed ging met hem en dat de speler liet weten een goed overzicht te hebben en dat hij zich geen zorgen maakte om zijn speelgedrag. Gelet op alle relevante signalen die aan deze gesprekken vooraf zijn gegaan, waaronder hoge stortingen, nachtelijk spelen en hoge verliezen, waarvan twee keer meer dan € 17.000,- in één dag, kunnen deze gesprekken, die kennelijk kort en oppervlakkig waren, niet als passende interventie maatregelen beschouwd worden,²⁸ ook niet in combinatie met de e-mail van [datum] 2023.
77. Steeds is niet voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De door 711 verzonden e-mails waren onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, en te laat ingezet, waardoor er geen sprake is van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen. De e-mails waarbij de speler werd gewezen op zijn speelgedrag en werd geadviseerd om zijn limiet te verlagen, het advies kreeg om minder te spelen of om tijdelijk over te gaan tot zelfuitsluiting, waren er niet of onvoldoende op gericht om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. In deze gevallen had 711 eerder moeten ingrijpen en waren zwaardere interventie maatregelen geboden, gelet op de verschillende signalen van onmatige deelname. Dit geldt des te meer nu 711 geen enkel inzicht had in de financiële positie van de speler.
78. Ook de door 711 opgelegde verlieslimiet was enkel gericht op het financiële aspect van verslaving (risico's). De onmatige deelname, die onder meer tot uiting kwam in het nachtelijk spelen, lange speelduur, een verhoging van het gemiddeld aantal speeldagen en van het aantal spellen per maand, is met deze interventie niet voorkomen en niet of nauwelijks beperkt.
79. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te

²⁸ 711 stelt onder randnummer 68 van haar zienswijze ook dat een 'health call' als zodanig niet kwalificeert als interventie.



voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

4.2.4.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

80. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
81. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen, dan wel onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.
82. De e-mailcontacten met de speler op [datum] 2023, [datum] 2023, [datum] 2023 en [datum] 2023 en de telefonische contacten met de speler op [datum] 2023 en [datum] 2024 voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. De contacten zijn geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en voor zover de contacten bedoeld waren als persoonlijk onderhoud, schieten ze tekort.
83. Uit de vastlegging van de telefonische contacten is niet gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op de gevaren van kansspelverslaving, de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.²⁹ Al deze aspecten moeten onderdeel uitmaken van een persoonlijk onderhoud.³⁰ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en daarmee kwalificeren de telefonische contacten niet als persoonlijk onderhoud.³¹

4.2.5 Speler 4

4.2.5.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

84. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

²⁹ Zie pagina 53 en 54 van het rapport.

³⁰ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.

³¹ 711 stelt onder randnummer 68 van haar zienswijze ook dat een 'health call' als zodanig niet kwalificeert als interventie.



85. Vanaf de dag waarop de speler zijn account heeft geopend bij 711 ([datum] 2023), heeft hij bijna dagelijks gemiddeld twee uur gegokt, waarbij hij iedere dag gemiddeld ongeveer zeven keer geld stortte op zijn speelrekening. Stortingen zijn ook vaak mislukt doordat de stortingslimiet was bereikt. Zulk gedrag valt aan te merken als onmatige deelname en duidt op risico's van kansspelverslaving. Desondanks vond pas op 9 oktober 2023, ruim vier maanden na de eerste speeldag, een handmatige risicoanalyse plaats.³²
86. Uit de stukken blijkt dat deze analyse op 7 oktober 2023 was aangevraagd.³³ In de analyse wordt geconcludeerd dat het totale bedrag dat de speler stort, gerelateerd aan de totale inzet, betalingsmethoden en gespeelde spellen, duidt op een medium risico. Deze analyse heeft wellicht betrekking op risico's van witwassen, maar is geen analyse als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Er blijkt immers uit niets dat relevante factoren als frequent spelen, lange speelduur, frequente stortingen en mislukte stortingen zijn meegenomen in de analyse. Deze analyse is daarom niet gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving.
87. Op [datum] 2023 heeft de speler zichzelf uitgesloten van deelname. Nadat zijn zelfuitsluiting was geëindigd op [datum] 2023, heeft hij dagelijks gegokt, waarbij hij in de eerste negen dagen iedere dag minimaal zeven keer geld heeft gestort en op zeven dagen minimaal duizend keer een spelletje heeft gespeeld. Ook de rest van de maand heeft hij dagelijks gegokt, waarvan een groot gedeelte in de nacht. In totaal heeft hij 137 maal geld gestort op zijn speelrekening.
88. In 2024 is de speler verdergegaan met hetzelfde gokgedrag: van [datum] 2024 tot en met [datum] 2024 heeft hij bijna iedere dag gegokt. Hij heeft in die periode 374 keer geld op zijn speelrekening gestort en bijna iedere dag gegokt, waarvan een groot gedeelte in de nachtelijke uren. Op [datum] 2024 is zijn totale verlies opgelopen naar ruim € 15.000,-, waarbij hij op [datum] 2023 nog op een totale winst stond van ruim € 80.000,-. Op [datum] 2024 kwam 711 erachter dat de speler zich had ingeschreven in Cruks.
89. Op [datum] 2024 heeft 711 de speler een e-mail gestuurd met informatie over verantwoord spelen en een bonusuitsluiting. Op [datum] 2024 probeerde 711

³² Een risicoanalyse en het bijbehorende risicoprofiel heeft volgens 711 louter betrekking op het potentiële risico op witwassen. Het risicoprofiel staat los van de risicoscore met betrekking tot het speelgedrag in het kader van verantwoord spelen. Bovendien zegt een onderzoek in openbare bronnen niets over de bron van middelen van de speler en geven openbare bronnen geen volledig en betrouwbaar beeld van de financiële situatie van een speler.

³³ Zie pagina 58 van het rapport.



telefonisch contact te krijgen met de speler, maar kreeg zijn voicemail, waarna 711 de speler nogmaals een vrijblijvende e-mail heeft gestuurd. Op 26 februari 2024 heeft 711 het risicoprofiel verhoogd, maar volgens 711 was er geen verdere actie nodig. In geen van deze gevallen is een voorafgaande analyse overgelegd waaruit blijkt waarom 711 deze acties heeft ondernomen.

90. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een adequate analyse van het speelgedrag geboden. Alleen al de signalen van 31 mei 2023 tot en met 30 juni 2023, waaronder veel speeldagen, veel stortingen en meerdere mislukte stortingen wegens het overschrijden van de stortingslimiet, hadden moeten leiden tot een adequate (en dus tijdige) analyse van het speelgedrag. Het was derhalve noodzakelijk om in ieder geval vanaf begin juni 2023, maar strikt genomen al vanaf de eerste speeldag, over te gaan tot een analyse van het speelgedrag die er blijk van had moeten geven dat ze was gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Van zo'n analyse is echter niet gebleken. Voor zover er sprake is van analyses, schieten de analyses inhoudelijk tekort. Meerdere signalen zijn hierin niet of onvoldoende meegenomen, waaronder bijna dagelijks spelen, nachtelijk spelen, hoge stortingen, hoge verliezen en meerdere mislukte stortingen wegens het overschrijden van de stortingslimiet. Dat wijst op analyses die niet zijn gericht op vroegtijdige onderkenning van signalen die duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.
91. 711 heeft weliswaar een document aangeleverd met vier "RG analyses", gedateerd op 22 december 2023, 2 januari 2024, 18 januari 2024 en 25 januari 2024, maar deze documenten bevatten nauwelijks meer dan de enkele waarneming dat de speler nog een nettowinst heeft. Daarom alleen al kunnen deze documenten niet als een analyse worden beschouwd. Deze 'analyses' zijn daarom niet relevant voor dit besluit.

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

92. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.



93. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen in de gehele periode waarin de speler bij 711 gokte, waaronder bijna dagelijks spelen, nachtelijk spelen, hoge stortingen, hoge verliezen en meerdere mislukte stortingen wegens het overschrijden van de stortingslimiet, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.³⁴ 711 kon niet volstaan met een e-mail op [datum] 2024 met informatie over verantwoord spelen en een bonusuitsluiting, met een poging tot telefonisch contact met de speler en een daaropvolgende (vrijblijvende) e-mail.
94. In de hierboven genoemde periodes is niet voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De door 711 verzonden e-mails waren onvoldoende afgestemd op het buitensporige speelgedrag van de speler en de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, en te laat ingezet, waardoor er geen sprake is van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen. De e-mails waren er niet of onvoldoende op gericht om onmatige deelname of kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Het feit dat de speler op winst stond, doet niet af aan het feit dat er sprake was van risicovol speelgedrag. In deze gevallen had 711 eerder moeten ingrijpen en waren zwaardere interventie maatregelen geboden, gelet op de verschillende signalen van onmatige deelname. Overigens erkent 711 dat er geen interventie maatregelen zijn getroffen met betrekking tot deze speler.³⁵
95. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

4.2.5.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

96. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
97. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen, dan wel onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.

³⁴ Zie pagina 59 en 60 van het rapport.

³⁵ Zie pagina 10 van het vertrouwelijke rapport dat 711 heeft overgelegd aan de Kansspelautoriteit.



98. De e-mailberichten die 711 op [datum] 2024 en [datum] 2024 aan de speler heeft gestuurd en de poging tot telefonisch contact met de speler op [datum] 2024 voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. Het contact is geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk. Voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.
99. Uit de stukken is niet gebleken dat 711 de speler heeft gesproken of dat de speler heeft gereageerd op de e-mails die 711 heeft verzonden. 711 heeft ook geen andere pogingen gedaan tot een persoonlijk onderhoud met de speler. Niet is gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op de gevaren van kansspelverslaving, de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.³⁶ Al deze aspecten maken gezamenlijk onderdeel uit van een persoonlijk onderhoud.³⁷ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en voor zover er al contact is geweest met de speler, kwalificeert dit contact niet als persoonlijk onderhoud. Dat is een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.6 Speler 5

4.2.6.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

100. 711 heeft de Kansspelautoriteit laten weten dat zij geen handmatige analyses heeft verricht met betrekking tot speler 5. Voor zover er automatische analyses zijn verricht, zijn ze te laat verricht en bevatten ze tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
101. Direct op de dag waarop de speler zijn account opende bij 711 ([datum] 2023) verloor hij binnen een half uur al € 6.000,-. De dag erna heeft 711 hem een e-mailbericht gestuurd over 'Persoonlijke voorstelling verantwoord spelen'. De aanleiding daarvoor was volgens 711 dat de speler hoge bedragen stortte. Het is niet duidelijk waarom 711 heeft besloten dat het sturen van dit bericht een passende reactie was.

³⁶ Zie pagina 61 van het rapport.

³⁷ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.



102. In de periode van [datum] 2023 tot en met [datum] 2025 heeft de speler op vier dagen gespeeld. In enkele korte sessies heeft hij steeds zijn volledige inzet verloren. Het gaat om in totaal ruim € 5.000,-, waarvan bijna € 2.500,- op één dag. Op dat moment had de speler (binnen een maand) al meer dan € 11.000,- verloren, zonder dat het maandinkomen van de speler bekend was. 711 stelde vast dat de speler hogere bedragen stortte en zijn sessietijd verlengde. Vervolgens heeft 711 de speler op [datum] 2023 een e-mailbericht gestuurd waarbij de speler gedurende dertig dagen werd uitgesloten van bonussen. Ook in dit geval is het niet duidelijk waarom 711 dit bericht met deze maatregel een passende reactie vond.
103. Op 27 september 2023, na bijna vijf maanden, heeft het team 'Risk & Fraud' een risicoanalyse gemaakt. Hieraan gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] 2023 tot en met [datum] 2023 vooraf, waaronder bijna dagelijks spelen, hoge stortingen, nachtelijk spelen en hoge verliezen.³⁸ Uit de gegevens die 711 heeft overgelegd blijkt niet dat de analyse is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving, als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Voor zover 711 zou menen dat er wel sprake is van zo'n analyse, was die analyse eerder geboden, gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien. Alleen al het signaal van [datum] 2023 (een hoog verlies van € 6.000,- binnen een half uur) had moeten leiden tot een adequate (en dus tijdige) analyse van het speelgedrag. Zo'n verlies komt neer op ruim twee mediane maandsalarissen. Het was daarom noodzakelijk om vanaf de eerste speeldag over te gaan tot een adequate analyse van het speelgedrag en daarbij ook te betrekken dat 711 de speler liet gokken zonder dat zij inzicht had in de vermogenspositie en evenmin passende interventie maatregelen had genomen.³⁹ 711 heeft dat echter niet gedaan.
104. Ook na [datum] 2023 bleef de speler lang gokken, zonder dat is gebleken van een tijdige en adequate analyse door 711. Pas op [datum] 2023 verstuurde 711 een e-mailbericht aan de speler met het advies om minder te spelen en een bonusuitsluiting. Aan deze maatregel gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] 2023 tot en met [datum] 2023 vooraf. Daaronder zijn onder meer begrepen: veel nachtelijk gokken, veel stortingen, hoge inzetten en een hoge dagelijkse stortingslimiet. Uit de gegevens die 711 heeft verstrekt, blijkt dat 711 alleen de verliezen en verhoging van de inzetten in de analyse heeft betrokken.

³⁸ Zie Bijlage 6.

³⁹ Gelet op de signalen had in ieder geval een bron van middelen opgevraagd kunnen worden.



105. Na het e-mailbericht van [datum] 2023 heeft de speler ruim 130 keer geld op zijn speelrekening gestort (op sommige dagen zelfs vaker dan tien keer) en is zijn verlies verder opgelopen, mede doordat hij iedere keer (bijna) het maximum stortbedrag inzette. Op [datum] en [datum] 2023 heeft 711 geprobeerd om telefonisch contact te leggen, maar dat is beide keren mislukt. Daarop heeft 711 het account gedurende zeven dagen geschorst en hem voor de duur van negentig dagen uitgesloten van bonussen. Een daaraan ten grondslag liggende analyse ontbreekt in het dossier. De Kansspelautoriteit gaat er, gelet op onderdeel 1.3.5.1 van de Toelichting trapsgewijs stappenplan 711,⁴⁰ evenwel van uit dat deze maatregelen zijn genomen omdat 711 van oordeel was dat het onmatige speelgedrag van de speler bleef aanhouden.
106. Nadat de schorsing was opgeheven, heeft de speler op twee dagen in totaal 15 keer geld op zijn speelrekening gestort en ongeveer € 1.300,- verloren. Vijf dagen daarna heeft 711 hem medegedeeld dat er een maandelijkse verlieslimiet van € 1.000,- zou worden ingesteld en hem om een bron van middelen gevraagd. Een daaraan ten grondslag liggende analyse ontbreekt in het dossier. De Kansspelautoriteit gaat er, gelet op onderdeel 1.3.5.3 van de Toelichting trapsgewijs stappenplan 711, evenwel van uit dat deze maatregelen zijn genomen omdat 711 van oordeel was dat het eerder vertoonde gedrag van de speler bleef aanhouden. Niet duidelijk is waarom 711 vijf à zes dagen heeft laten verstrijken voordat zij deze maatregel nam. De speler heeft nooit gereageerd op het verzoek om een bron van middelen aan te leveren. Hierdoor kon de speler, in ieder geval tot eind december 2023, met hoge bedragen blijven doorspelen, terwijl zijn vermogenspositie onbekend was en hij hoge verliezen heeft geleden. Zolang de vermogenspositie onbekend blijft, kan niet worden vastgesteld of de speler zich zijn speelgedrag en de daaruit voortvloeiende verliezen kan veroorloven. Wat de waarde is van relevante signalen, zoals het stortingsgedrag van de speler, de geleden verliezen en de persoonlijke impact hiervan op de speler, kon hierdoor niet goed worden ingeschat, wat afbreuk doet aan de kwaliteit van eventuele analyses.
107. Van [datum] 2023 tot [datum] 2024 heeft de speler niet meer gespeeld, met uitzondering van [datum] 2024 toen hij in een minuut tijd zijn verlieslimiet van € 1.000,- bereikte. Vanaf [datum] 2024 is de speler weer veel gaan gokken, waarbij hij vaak geld op zijn speelrekening heeft gestort. Na [datum] 2024 heeft hij niet meer gegokt, met uitzondering van [datum] 2024. Desondanks is van

⁴⁰ De Toelichting trapsgewijs stappenplan 711 is een document dat 711 aan de Kansspelautoriteit heeft overgelegd om het door 711 meegeleverde stappenplan te verduidelijken. Dat stappenplan vormt de basis voor het monitoren en analyseren van spelersaccounts en het instellen van de interventie maatregelen.



enige analyse door 711 in die gehele periode niet gebleken, terwijl dat wel noodzakelijk was, gelet op het speelgedrag en de vele stortingen van de speler.

108. De analyses van 711 van het speelgedrag schieten inhoudelijk tekort. Meerdere signalen zijn hierin niet, dan wel te laat meegenomen, waaronder bijna dagelijks spelen, nachtelijk spelen, hoge stortingen, hoge inzetten, hoge verliezen en meerdere mislukte stortingen wegens het overschrijden van de stortingslimiet.
109. Door meerdere signalen die wijzen op onmatige deelname of kansspelverslaving niet of te laat te betrekken bij de analyse, terwijl de vermogenspositie van de speler niet bekend was, was de analyse van het speelgedrag niet 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. Dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.

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

110. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.
111. Direct op de dag waarop de speler zijn account opende bij 711 ([datum] 2023), verloor hij binnen een half uur al € 6.000,-. De dag erna heeft 711 hem een e-mailbericht gestuurd over 'Persoonlijke voorstelling verantwoord spelen'. Het e-mailbericht bevat slechts een introductie van de 'verantwoord spelen manager'. Het valt niet in te zien waarom dit een passende maatregel zou zijn. De maatregel voldoet in ieder geval niet aan de eisen die artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk eraan stelt. Ten onrechte heeft 711 op dat moment geen passende interventie maatregel genomen. Bovendien bevat het e-mailbericht geen algemene uiteenzetting van de zorgplicht en de mogelijke wettelijke interventies. Daarmee heeft 711 in strijd gehandeld met haar eigen Toelichting trapsgewijs stappenplan 711.
112. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2023, waaronder hoge verliezen, veel stortingen, nachtelijk spelen, een toename van het aantal speeldagen, hoge inzetten, meerdere mislukte stortingen wegens het overschrijden van de stortingslimiet en het verhogen van de



stortingslimiet naar € 13.000,- per dag, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁴¹ 711 kon niet volstaan met een e-mailbericht op [datum] 2023 met (beperkte) informatie over verantwoord spelen en een bonusuitsluiting voor dertig dagen en een e-mailbericht op [datum] 2023 met het advies om minder te spelen en een bonusuitsluiting voor zestig dagen. Ook de tijdelijke sluiting van het account van de speler voor een periode van zeven dagen en een bonusuitsluiting voor 90 dagen op [datum] 2023, uiteindelijk gevolgd door het instellen van een verlieslimiet van € 1.000,- per maand en een bonusuitsluiting voor negentig dagen op [datum] 2023 zijn gelet op de omstandigheden niet passend. 711 had eerder passende maatregelen moeten nemen. Zij had niet mogen wachten met het treffen van interventie maatregelen tot het moment dat de speler op verlies kwam te staan. 711 dient immers passende maatregelen te treffen om te voorkomen dat de speler vervalft in onmatige deelname of verslaafd raakt aan kansspelen.

113. Tussen [data] heeft de speler veel gegokt, waarbij hij onder meer vaak geld op zijn speelrekening heeft gestort, dat hij vaak diezelfde dag alweer heeft verloren. Op [datum] 2024 verloor hij in een dag tijd nog eens € 1.000,-. Desondanks heeft 711 geen maatregelen genomen.
114. In de hierboven genoemde periodes is niet voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De door 711 verzonden e-mailberichten en de interventies waren onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Zij zijn bovendien te laat ingezet, waardoor er geen sprake is van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen. De door 711 gekozen interventies waren er niet of onvoldoende op gericht om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. In deze gevallen had 711 eerder moeten ingrijpen en waren zwaardere interventie maatregelen geboden, gelet op de verschillende signalen van onmatige deelname.
115. Vanwege het bovenstaande is geen sprake van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

⁴¹ Zie pagina 67 en 68 van het rapport.



4.2.6.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

116. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
117. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen, dan wel onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.
118. Het e-mailcontact met de speler van [datum] 2023, [datum] 2023, [datum] 2023 en [datum] 2023 en de pogingen tot telefonisch contact met de speler op [datum] 2023 en [datum] 2023 voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. Het contact is geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.
119. Uit de stukken is niet gebleken dat 711 de speler heeft gesproken of dat de speler heeft gereageerd op de door 711 verzonden e-mails. 711 heeft ook geen andere pogingen gedaan om tot een persoonlijk onderhoud te komen met de speler. Niet is gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op gevaren van kansspelverslaving, de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.⁴² Al deze aspecten maken onderdeel uit van een persoonlijk onderhoud.⁴³ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en voor zover er al contact is geweest met de speler, kwalificeert dit contact niet als persoonlijk onderhoud. Dat is een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.7 Speler 6

4.2.7.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyse speelgedrag)

120. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

⁴² Zie pagina 68 van het rapport.

⁴³ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.



121. Op 10 november 2023 heeft 711 een analyse gemaakt van het speelgedrag. Deze analyse is verricht in het kader van de naleving van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft. Volgens de analyse is er sprake van een "medium risk gambling behavior". Overigens blijkt uit de door 711 verstrekte gegevens van die analyse dat het om een bekende Nederlander gaat, van wie 711 vrij eenvoudig had moeten kunnen achterhalen dat hij in het verleden gokproblemen heeft gehad. Dat had 711 in haar analyse moeten betrekken.
122. Op [datum] 2023 heeft 711 de speler een mail gestuurd met inzicht in zijn speelgedrag. De speler is eveneens gedurende dertig dagen uitgesloten van bonussen. Hieraan ging een analyse vooraf, waarin 711 had betrokken dat de gemiddelde inzetten, de limieten en de stortingen hoog waren en dat er nachtelijke speelsessies waren. Volgens 711 nam naar aanleiding van de mail het speelgedrag na enkele dagen af tot een normaler niveau, maar bleef het speelgedrag vervolgens op een hoog niveau, waardoor een nieuwe interventie vereist was.⁴⁴
123. Op 13 december 2023 vond een nieuwe analyse van het speelgedrag plaats. 711 had de speler een e-mailbericht gestuurd met daarin het verzoek een bron van middelen over te leggen en de mededeling dat zijn maandelijkse verlieslimiet werd ingesteld op € 2.000,-. De speler had op dat moment in totaal bijna € 23.000,- verloren (waarvan bijna € 14.000,- in de twee voorafgaande weken) zonder dat 711 enig inzicht had in zijn financiële positie. De dag erna besloot 711 de limiet te verhogen naar € 10.000,- per maand, naar aanleiding van de ontvangst van een bewijs van inkomen van de speler. Daaruit blijkt dat hij het jaar ervoor een uitkering had van netto ruim € [bedrag]. Een analyse die ten grondslag ligt aan de verhoging van de limiet ontbreekt in het dossier.
124. Op 24 december 2023 merkte 711 op dat de speler één keer € 10.000,- mocht verliezen, maar niet iedere maand. Het is niet duidelijk waarom dat niet mocht en ook niet of en zo ja, welke consequenties 711 aan deze opmerking wilde verbinden. In de periode die daarop volgde, tot en met [datum] 2024, de laatste speeldag in het dossier, vertoonde de speler veelvuldig signalen die kunnen duiden op onmatige deelname of kansspelverslaving, bijvoorbeeld veel nachtelijk spelen, verzoeken om bonussen, hoge inzetten en langdurige speelsessies. 711 heeft de speler in die periode meermalen telefonisch proberen te bereiken, maar heeft hem niet gesproken. Uit de door 711 overgelegde documenten blijkt niet waarom 711 heeft besloten om de speler te bellen. Verder bevatten de documenten enkele 'RG analyses' uit 2024, maar dat zijn slechts waarnemingen

⁴⁴ Analyse 711, document 01.320.530 – SELR 58323832, p. 9.



over winst en verlies, geen daadwerkelijke analyses. Uiteindelijk was er op [datum] 2024 sprake van een verlies van meer dan € 70.000,-.

125. Er is niet gebleken dat de signalen die wijzen op onmatige deelname of kansspelverslaving tijdig en adequaat zijn betrokken bij de analyse. Daardoor was de analyse van het speelgedrag niet 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. Dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.

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

126. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.
127. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2023, waaronder hoge stortingen, hoge verliezen⁴⁵ en nachtelijk spelen, was 711 op grond van artikel, 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁴⁶ 711 kon niet volstaan met een e-mailbericht op [datum] 2023 met inzicht in het speelgedrag en een bonusuitsluiting voor 30 dagen. 711 had namelijk geen, dan wel beperkt, inzicht in de vermogenspositie van deze speler. Zij heeft weliswaar een Wwft-analyse gemaakt, maar deze is slechts gebaseerd op open bronnen, waaruit niet afgeleid kan worden hoe de speler er financieel voor staat. Overigens blijkt uit de door 711 verstrekte gegevens van die analyse dat het om een bekende Nederlander gaat, van wie 711 vrij eenvoudig had moeten kunnen achterhalen dat hij in het verleden gokproblemen heeft gehad. Dat had 711 in haar analyse moeten betrekken.
128. Mede gelet op de hierboven genoemde signalen en in het bijzonder gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2023, waaronder hoge stortingen, hoge verliezen en nachtelijk spelen, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁴⁷ 711 kon niet volstaan met een interventie in

⁴⁵ Het nettoverlies bedroeg op 27 november 2023 bijna € 13.000,-.

⁴⁶ Zie pagina 76 van het rapport.

⁴⁷ Zie pagina 76 van het rapport.



de vorm van het instellen van een verlieslimiet van € 10.000,- per maand op [datum] 2023 en een bonusuitsluiting van 90 dagen. Uit het dossier wordt niet duidelijk waarom 711 een maandelijkse verlieslimiet van € 10.000,-, zijnde ruim [percentage] van het opgegeven maandinkomen van 2022, een passende maatregel vond.

129. Mede gelet op de eerder genoemde signalen en in het bijzonder gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen 14 december 2023 en 14 juni 2024, waaronder hoge inzetten, hoge verliezen, een toename van het aantal speeldagen en nachtelijk spelen, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁴⁸ 711 kon niet volstaan met enkele pogingen tot telefonisch contact met de speler.
130. In de hierboven genoemde periodes is niet voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Het door 711 verzonden e-mailbericht van [datum] 2023 en de aanpassingen van de verlieslimiet waren onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Daarnaast zijn ze te laat ingezet, waardoor er geen sprake is van passende interventie maatregelen om onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen. Onduidelijk is waarom 711 een verlieslimiet van [percentage] van het opgegeven maandinkomen van de speler passend vond. De analyse en conclusie die hieraan ten grondslag liggen, ontbreken in het spelersdossier.⁴⁹ Bovendien was deze interventie enkel gericht op het financiële aspect van verslaving(srisico's). De onmatige deelname, die onder meer tot uiting kwam in het nachtelijk spelen, de lange speelduur en de toename van het aantal speeldagen, is met deze interventie niet voorkomen en niet of nauwelijks beperkt. In dit geval had 711 eerder moeten ingrijpen en waren zwaardere interventie maatregelen geboden, gelet op de verschillende signalen van onmatige deelname. Na de verhoging van de verlieslimiet in december 2023 heeft 711 geen maatregelen meer genomen, terwijl dat gelet op het speelgedrag wel vereist was.
131. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

⁴⁸ Zie pagina 76 van het rapport.

⁴⁹ Zie pagina 75 van het rapport.



4.2.7.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

132. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
133. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen, dan wel onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.
134. In de periode van [data] 2023 heeft de speler in totaal 23 uur gespeeld, waarvan zes nachtelijke uren. Daarnaast heeft hij elf stortingen verricht van in totaal € 13.000,-, waarvan hij de helft heeft verloren. Bovendien waren vier van deze stortingen op één dag ([datum] 2023). In de eerste drie weken na het openen van het account op [datum] 2023 heeft de speler in totaal bijna € 19.000,- verloren. 711 had op basis van alleen al die signalen een redelijk vermoeden van onmatige deelname of kansspelverslaving moeten hebben. Toen was er dus al een reden om een persoonlijk onderhoud te voeren met de speler, maar dat heeft 711 niet gedaan.
135. Het e-mailcontact met de speler van [datum] 2023 en [datum] 2023 en de pogingen tot telefonisch contact met de speler op [datum] 2024 en [datum] 2024 voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. Voor zover er al sprake is van contact, is het contact geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.
136. Uit de stukken is niet gebleken dat 711 de speler heeft gesproken. 711 heeft ook geen andere pogingen gedaan om tot een persoonlijk onderhoud te komen met de speler. Niet is gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op de gevaren van kansspelverslaving, de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.⁵⁰ Al deze aspecten maken onderdeel uit van een persoonlijk onderhoud.⁵¹ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en voor zover er al contact is geweest met de speler, kwalificeert dit contact niet als persoonlijk onderhoud. Dat is een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

⁵⁰ Zie pagina 76 en 77 van het rapport.

⁵¹ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.



4.2.8 Speler 7

4.2.8.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyse speelgedrag)

137. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
138. In de eerste tien dagen na de opening van het account op [datum] 2022, heeft de speler bijna iedere dag gespeeld. Op [datum] 2022 was het verlies al opgelopen tot ongeveer € 9.000,-. 711 heeft de speler daarom een mail gestuurd met als onderwerp 'Verantwoord spelen'. Omdat er geen substantiële verandering in het speelgedrag plaatsvond, de speler langdurig en ook 's nachts speelde, heeft 711 de speler op [datum] 2022 een mail gestuurd met dezelfde strekking. Het dossier bevat geen analyse waaruit blijkt waarom 711 meende dat de desbetreffende mails een passende reactie waren op het vertoonde speelgedrag. Volgens de analyses die 711 op 11 april 2025 aan de Kansspelautoriteit heeft gestuurd, waren de grote verliezen de aanleiding voor deze mails.
139. Ondanks dat de speler het verlies liet oplopen tot ruim € 26.000 op [datum] 2022, heeft 711 er geen blijk van gegeven het speelgedrag in die periode (adequaat) te hebben geanalyseerd. 711 had op dat moment bovendien geen enkel inzicht in de vermogenspositie van de speler. Hoewel de speler na [datum] 2022 nog maar één keer heeft gespeeld, namelijk op [datum] 2022, waarbij zij ongeveer € 100,- verloor, heeft 711 op [datum] 2022 per mail een bron van middelen gevraagd. Uit die mail blijkt dat 711 dit verzoek heeft gedaan vanwege de naleving van de verplichtingen die zij heeft op grond van de Wwft. Niet is gebleken dat zij deze gegevens heeft opgevraagd in verband met de zorgplicht.
140. Vanaf [datum] 2023 heeft de speler weer frequent gespeeld, nadat zij in de tussenliggende periode niet of nauwelijks had gespeeld. Wel zijn in die periode zes van de negen pogingen om geld op haar speelrekening te storten, mislukt. Op [datum] 2023 heeft de speler haar stortingslimieten drastisch verhoogd. Nadat ze in drie dagen tijd zo'n € 10.000,- had verloren, heeft 711 haar op [datum] 2023 een mail over verantwoord spelen gestuurd. Volgens 711 is deze mail verstuurd omdat de speler vaker begon te spelen en omdat haar verlies steeg. Een week later heeft 711 de speler een mail gestuurd waarin nogmaals is verzocht om een bron van middelen, maar ook dat verzoek bleef onbeantwoord. Uiteindelijk heeft



711 op 1 juni 2023 met open bronnen een Wwft-onderzoek verricht naar de speler. Dat is echter geen analyse als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk, omdat deze niet is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Overigens is het opvallend dat de sociale klasse van de speler wordt ingeschat als '[inschatting]'. Ondanks dat het verlies van de speler toen al was opgelopen tot bijna € 50.000,-, zonder dat de bron van inkomsten bekend was, blijkt niet dat dit tot een adequate analyse van het speelgedrag heeft geleid.

141. De speler heeft tot en met [datum] 2023 veel en dagelijks gegokt, maar gokte daarna pas weer vanaf [datum] 2023. In de periode daarna, tot en met [datum] 2023 heeft ze weer dagelijks en veel gegokt. Ondanks dat ze in die periode geruime tijd op hoge winst heeft gestaan, is haar nettoverlies toch opgelopen tot bijna € 100.000,-.⁵² Hoewel 711 de speler op [datum] 2023 heel kort heeft gesproken, bevat het dossier geen analyse van de aanleiding van dat gesprek.
142. Op [datum] 2023 heeft 711 de speler inzicht gegeven in haar speelgedrag. De aanleiding daarvoor was dat de risicoscore van de speler gestaag was gestegen. Daaraan lag ten grondslag dat de speler vaker en langer speelde, vaak hoge bedragen stortte en vaker 's nachts speelde. Het nettoverlies was toen inmiddels opgelopen tot meer dan € 130.000,-.
143. Op [datum] 2023 heeft 711 de speler vrijblijvend geadviseerd om minder te spelen. Enkele dagen later heeft de speler zichzelf gedurende dertig dagen uitgesloten van deelname aan de door 711 aangeboden kansspelen. Desondanks probeerde ze in die periode wel drie keer € 2.500,- te storten. Op 17 december 2023 heeft 711 een verantwoord spelen analyse verricht die erop neerkomt dat de speler haar verlies van (op dat moment) ruim € 120.000,- goed aankan. 711 lijkt deze 'analyse' slechts te baseren op de mededeling van de speler dat zij heel goed zelf kan bepalen of ze dat risico kan en wil lopen. Voor zover dit al een analyse genoemd kan worden, is dat geen analyse als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. 711 heeft bijvoorbeeld niet betrokken dat de speler tijdens de zelfuitsluiting nog meermaals geld wilde storten en dat ze op [datum] 2023 nog zeven uur lang gokte, wat vragen oproept over hoe goed de speler daadwerkelijk kan bepalen of ze risico loopt.
144. Op [datum] 2024 heeft 711 de speler een mail gestuurd met het advies om zichzelf uit te sluiten van deelname aan de door 711 aangeboden kansspelen. Uit de overgelegde gegevens blijkt dat 711 concludeerde dat er sprake was van

⁵² Op 25 juni 2023 stond de speler nog op een nettowinst van meer dan € 55.000,-.



- “verhoogd speelgedrag”. Dat is gebaseerd op het toenemende verlies, het verhoogde stortingsgedrag en het feit dat de gemiddelde sessieduur langer was dan voorheen. Op diezelfde dag heeft 711 vergeefs geprobeerd om de speler telefonisch te bereiken. Niet duidelijk is of dezelfde analyse daarvoor de aanleiding was.
145. Op 13 februari 2024 vond een nieuwe analyse van het speelgedrag plaats. Daarin heeft 711 geconcludeerd dat het gedrag van de speler langzaam afneemt na de interventie maatregelen en dat verdere maatregelen niet nodig zijn. 711 heeft daarbij kennelijk niet betrokken dat de speler in de voorafgaande dagen veel had gespeeld en fors had verloren, ondanks dat 711 nog steeds niets wist over de vermogenspositie van de speler. Twee dagen later probeerde 711 de speler opnieuw te bellen. Uit de overgelegde gegevens blijkt niet waarom 711 daartoe besloten heeft of wat 711 met de speler wilde bespreken.
146. Ook in de periode daarna is de speler fors blijven gokken, waardoor het nettoverlies was opgelopen tot meer dan € 200.000,-. In totaal werd er twaalf keer een storting geweigerd vanwege het overschrijden van de stortingslimiet. 711 heeft vanaf [datum] 2024 een verhoogde risicoscore vastgesteld. Volgens 711 steeg haar verlies in een sneller tempo, namen haar nachtelijke speeluren toe, deed ze vaker stortingen en had ze meerdere sessies van langer dan zes uur. Op grond daarvan heeft 711 de speler op [datum] 2024 een mail gestuurd waarin 711 mededeelde dat haar account zeven dagen geschorst was. Ook deelde 711 mee dat de speler in die week 711 moest bellen en dat anders haar account permanent gesloten werd. De speler belde niet terug en daarom heeft 711 op [datum] 2024 haar account gesloten.
147. Door meerdere signalen die wijzen op onmatige deelname of kansspelverslaving niet of te laat te betrekken bij de analyse of daar niet het juiste gewicht aan toe te kennen, bovendien zonder dat de vermogenspositie van de speler bekend was, was de analyse van het speelgedrag niet 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. Dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.
148. Bij de analyse van de vermogenspositie van de speler heeft 711 zich gebaseerd op onvoldoende bewijsstukken. 711 is daarbij immers slechts afgegaan op informatie uit openbare bronnen, waardoor 711 zich geen volledig en betrouwbaar beeld van de speler heeft kunnen vormen. Mede door de onjuiste en gebrekkige vaststelling van de vermogenspositie van de speler kon zij langer met hoge bedragen blijven



doorspelen, terwijl haar vermogenspositie in feite nog steeds onbekend was en zij hoge verliezen leed. Zolang de vermogenspositie onbekend blijft, kan niet worden vastgesteld of de speler het speelgedrag en de daaruit voortvloeiende verliezen kan veroorloven. Daarnaast is niet gebleken dat de vermogenspositie is geanalyseerd in het licht van de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Deze analyse kwalificeert daardoor niet als een analyse als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. De inhoudelijke analyse die hieraan ten grondslag ligt ontbreekt bovendien in het spelersdossier, in tegenstelling tot wat 711 suggereert in de analyses die zij op 11 april 2025 aan de Kansspelautoriteit heeft gestuurd.

149. De analyses van het speelgedrag schieten inhoudelijk tekort. Meerdere signalen zijn hierin meermaals niet meegenomen, waaronder veel speeldagen, hoge stortingen, hoge verliezen, meerdere mislukte stortingen wegens het overschrijden van de stortingslimiet, het verhogen van de stortingslimieten en het negeren van telefonisch contact. Uiteindelijk is het account van de speler in [maand] 2024 permanent gesloten, waardoor de speler niet meer online kon gokken, met een totaal verlies van meer dan € 200.000,-.
150. Gelet op het bovenstaande bevat de analyse van het speelgedrag meerdere tekortkomingen, zoals het negeren, dan wel veel te laat of onvoldoende betrekken van de hierboven genoemde signalen, waardoor de analyse niet 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. Ook dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.

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

151. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.
152. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [data] augustus 2022, waaronder een verlies van € 9.000,-, kon 711 niet volstaan met slechts een e-mailbericht over verantwoord spelen. 711 heeft daarbij opgemerkt dat zij onvoldoende wist over de speler, omdat de speler toen nog maar drie dagen geregistreerd was. Dat gebrek aan kennis had echter juist aanleiding moeten zijn



voor ingrijpendere maatregelen, zoals een persoonlijk onderhoud of anderszins een gesprek op basis waarvan 711 kon vaststellen of de speler zich het speelgedrag (financieel) kon veroorloven. De speler had in die dagen al langdurig en ook veel 's nachts gespeeld. De stelling van 711 dat vanwege de korte inschrijvingsduur niet kon worden vastgesteld of het speelgedrag afwijkt van het normale gedrag snijdt geen hout, omdat het vertoonde speelgedrag hoe dan ook problematisch is.

153. Hetzelfde geldt voor het e-mailbericht van [datum] 2022 met het advies om minder te spelen. Ook daaraan gingen hoge stortingen, hoge verliezen en nachtelijk spelen vooraf. 711 was op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen. 711 kon niet volstaan met de e-mail van [datum] 2022, te meer daar 711 geen enkel inzicht had in de vermogenspositie van de speler. 711 heeft ook niet duidelijk gemaakt waarom zij de maatregelen wel passend vond.
154. De speler heeft verder gegokt met hetzelfde zorgwekkende gedrag, tot en met [datum] 2022, zonder dat 711 de noodzaak zag tot het treffen van een maatregel. Mede daardoor liep het verlies op tot ruim € 25.000,-.
155. Daarna is de speler pas vanaf [datum] 2023 weer begonnen met frequent gokken. Drie dagen later heeft 711 haar een mail gestuurd waarin de 'Verantwoord Spelen contact persoon' zich voorstelde. Gelet op het vertoonde speelgedrag, inclusief het gedrag dat de speler in [maanden] 2022 al had vertoond, was dit een te lichte maatregel en dus niet passend.
156. Tussen [datum] 2023 en [datum] 2023 heeft 711 ten onrechte geen enkele interventie maatregel genomen, ondanks dat de speler gedurende lange periodes zorgwekkend gedrag vertoonde. Haar nettoverlies liep in die periode met ongeveer € 100.000,- op,⁵³ terwijl 711 nog steeds geen inzicht had in de financiële positie van de speler. Pas op [datum] 2023 intervenueerde 711 door de speler een mail te sturen met inzicht in haar speelgedrag. Gelet op wat daaraan vooraf is gegaan, is dat een veel te lichte maatregel.
157. Ook in de periode daarna heeft 711 nauwelijks geïntervenieerd, ook niet toen het speelgedrag van de speler daartoe nadrukkelijk aanleiding gaf. Op [datum] 2024 stuurde 711 weliswaar een mail aan de speler met het vrijblijvende advies om zichzelf uit te sluiten van de door 711 aangeboden kansspelen, maar tot [datum]

⁵³ Op 8 mei 2023 was het verlies € 33.700,-. Op 31 oktober 2023 was het verlies € 134.325,-.



2024 bleef het daarbij. Dat betekent dat 711 ook in die periode geen passende maatregelen heeft genomen.

158. 711 heeft in dit dossier niet voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Haar e-mails waren onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, en te laat ingezet, waardoor er geen sprake is van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen. De e-mails waarbij de speler werd gewezen op haar speelgedrag, het advies kreeg om minder te spelen of om tijdelijk over te gaan tot zelfuitsluiting, waren er niet of onvoldoende op gericht om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. In deze gevallen had 711 eerder moeten ingrijpen en waren zwaardere interventie maatregelen geboden, gelet op de verschillende signalen van onmatige deelname.
159. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.
- 4.2.8.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)**
160. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
161. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen, dan wel onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.
162. De e-mails die 711 aan de speler heeft verstuurd en de pogingen tot telefonisch contact met de speler voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. Het contact is geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.
163. Volgens 711 was het contact met de speler "heel kort" en heeft de speler slechts gezegd dat het goed met haar gaat en dat ze op een ander moment teruggebeld wilde worden. Uit de vastlegging van het telefonisch contact is verder niet gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op de gevaren van kansspelverslaving,



de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of haar naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.⁵⁴ Al deze aspecten maken onderdeel uit van een persoonlijk onderhoud.⁵⁵ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en daarmee kwalificeert het telefonisch contact niet als persoonlijk onderhoud. Dat is een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.9 Speler 8

4.2.9.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

164. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
165. De speler heeft haar account geopend op [datum] 2023. Daarbij heeft zij hoge limieten ingesteld. In de eerste vier dagen stortte zij in totaal ruim € 10.000,-, maar nam zij ook ruim € 11.000,- op. Op [datum] 2023 heeft 711 de speler een mail gestuurd waarin de 'Verantwoord Spelen contact persoon' zich voorstelde. Het is niet duidelijk waarom 711 deze mail heeft verstuurd. Op [datum] 2023 heeft 711 opnieuw een mail gestuurd aan de speler. Daarin is uitleg gegeven over wat 711 doet als ze merkt dat spelers problematisch gedrag vertonen. Ook hiervan is niet duidelijk wat voor 711 de concrete aanleiding is geweest.
166. In de maanden daarna heeft de speler op veel dagen gespeeld, veel en vaak gestort, hoge bedragen gestort, verloren en gewonnen en lange speelsessies gehad. Er is echter niets waaruit blijkt dat 711 daaruit afgeleid heeft dat er sprake is van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, terwijl dat wel had moeten. Pas op [datum] 2023 vond een telefoongesprek plaats waarin 711 de speler heeft geadviseerd om verlieslimieten in te stellen. Uit het dossier blijkt niet waarom dit gesprek plaatsvond⁵⁶ of waarop dit advies gebaseerd was. Op [datum] 2023 heeft 711 de speler opnieuw gebeld. Ook hiervan is niet duidelijk wat de concrete aanleiding was. In een 'analyse' van [datum] 2023 heeft 711 geschreven dat de speler aangeeft het verlies aan te

⁵⁴ Zie pagina 86 van het rapport.

⁵⁵ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.

⁵⁶ Uit het overzicht dat 711 heeft gestuurd blijkt dat dit gesprek werd gevoerd om de speler te vragen naar haar bron van middelen, maar niet duidelijk is waarom dat werd gevraagd op dat moment.



kunnen. Dit is echter geen analyse, maar slechts de weergave van een mededeling van de speler. Pas op [datum] 2024 heeft 711 actie ondernomen door de speler een mail te sturen met daarin inzicht in het speelgedrag en een uitsluiting van bonussen voor dertig dagen. Daaraan lag een analyse ten grondslag waaruit bleek dat haar risicoscore toenam. Het hiervoor genoemde speelgedrag bleef echter aanhouden, terwijl ook het nettoverlies toenam. Al die tijd had 711 geen inzicht in de vermogenspositie van de speler, waardoor 711 niet wist of de speler zich zulke verliezen kon veroorloven.

167. Op [datum] 2023 was het verlies van de speler opgelopen tot bijna € 40.000,-. De speler speelde vaak en lang, met hoge inzetten, en stortte vaak en veel. In die periode stelde 711 in zogenoemde 'analyses' wel steeds vast dat de speler veel verloor, maar dat leidde steeds niet tot een interventie maatregel. Pas op [datum] 2023 stuurde 711 een mail aan de speler waarin 711 de speler liet weten dat zij zorgwekkend speelgedrag vertoonde. In dezelfde mail adviseerde 711 de speler om haar speelgedrag aan te passen. Ook werd de speler gedurende zestig dagen uitgesloten van bonussen. 711 heeft deze maatregel genomen omdat uit haar analyse bleek dat door diverse factoren de risicoscore steeg en de verliezen toenamen. 711 heeft eveneens een bron van middelen opgevraagd. Nadat 711 een kopie van de aangifte inkomstenbelasting 2022 ontving, heeft 711 een verlieslimiet van € 3.000,- per maand ingesteld.
168. Daarna heeft de speler op vier dagen gespeeld; [datum] 2024 was de laatste speeldag in het dossier. Het nettoverlies is toen opgelopen tot ruim € 20.000,-.
169. De speler heeft bijna een jaar met hoge bedragen kunnen spelen, terwijl haar vermogenspositie onbekend was en zij hoge verliezen heeft geleden, uiteindelijk oplopend tot een nettoverlies van meer dan € 20.000,-. Zolang de vermogenspositie onbekend blijft, kan niet worden vastgesteld of de speler haar speelgedrag en de daaruit voortvloeiende verliezen kan veroorloven. Wat de waarde is van relevante signalen, zoals het stortingsgedrag van de speler, de geleden verliezen en de persoonlijke impact hiervan op de speler, kon hierdoor niet goed worden ingeschat.
170. De analyses van 711 van het speelgedrag schieten inhoudelijk tekort. Meerdere signalen zijn hierin niet, dan wel veel te laat of onvoldoende meegenomen, waaronder veel speeldagen, hoge stortingen, hoge inzetten en hoge verliezen.
171. Het negeren, dan wel onvoldoende of veel te laat betrekken van de hierboven genoemde signalen wijst op een analyse die niet is gericht op vroegtijdige



onderkenning van signalen die duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving.

172. Gelet op het bovenstaande bevat de analyse van het speelgedrag meerdere tekortkomingen, waardoor deze niet 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. Ook dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.

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

173. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.
174. De speler heeft bij het openen van haar account hoge limieten ingesteld en hoge bedragen gestort. 711 heeft de speler in [maand] 2023 weliswaar twee e-mails gestuurd, maar die bevatten slechts wat algemene, vrijblijvende informatie. Tot [datum] 2023 heeft 711 geen enkele maatregel genomen. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2023, waaronder een toename van het aantal speeldagen, hoge stortingen, hoge limieten, hoge inzetten en hoge verliezen, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen. 711 kon niet volstaan met telefonisch contact met de speler op [datum] 2023, waarin de speler slechts werd geadviseerd te overwegen gebruik te maken van verlieslimieten. 711 had een zwaardere interventie maatregel moeten nemen.
175. In de weken daarna is de winst van de speler verdampt en liepen de verliezen op. 711 stelde meermalen vast dat de speler in de "big loss list" stond, maar verbond daar geen consequenties aan, ondanks dat 711 geen inzicht had in de vermogenspositie van de speler. Pas op [datum] 2024 stuurde 711 de speler een mail met het advies om minder te spelen, waarbij ze ook gedurende zestig dagen werd uitgesloten van bonussen. Gelet op de hierboven genoemde signalen, waaronder veel speeldagen, hoge stortingen, hoge inzetten en hoge verliezen, kon 711 niet volstaan met het advies om minder te spelen en een bonusuitsluiting. Dit geldt te meer daar 711 al wekenlang constateerde dat de speler hoge verliezen leed, terwijl 711 nog steeds geen inzicht had in haar financiële positie. Ook nadat



de speler niet reageerde op het verzoek om een bron van middelen van [datum] 2023, liet 711 aanvankelijk de speler ongehinderd verder gokken. Ondanks dat de som van de inzetten en de speelduur stegen, liet 711 het tot [datum] 2024 duren voordat zij een maatregel nam in de vorm van een maandelijkse verlieslimiet van € 2.000,- wegens het uitblijven van de bron van middelen. Deze maatregel is te laat genomen. Daardoor kon de speler alsnog duizenden euro's verliezen in enkele weken tijd.

176. Gelet op het voorgaande heeft 711 niet voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De door 711 verzonden e-mails waren onvoldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, en te laat verstuurd. Daardoor is er geen sprake van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen. De e-mails waarin de speler werd gewezen op haar speelgedrag of het advies kreeg om minder te spelen waren er niet of onvoldoende op gericht om onmatige deelname of kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. In deze gevallen had 711 eerder moeten ingrijpen en waren zwaardere maatregelen geboden, gelet op de verschillende signalen van onmatige deelname.
177. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.
- 4.2.9.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)**
178. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
179. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen, dan wel onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.
180. De telefonische contacten met de speler op [datum] 2023 en [datum] 2023 en de e-mailcontacten met de speler van [datum] 2024 en [datum] 2024 voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. Het contact is geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.



181. Uit de vastlegging van het telefonisch contact is niet gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op de gevaren van kansspelverslaving, de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.⁵⁷ Al deze aspecten maken onderdeel uit van een persoonlijk onderhoud.⁵⁸ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en daarmee kwalificeert het telefonisch contact niet als persoonlijk onderhoud. Dat is een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.10 Speler 9

4.2.10.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

182. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
183. De speler heeft het account geopend op [datum] 2022, waarbij onder meer de dagelijkse stortingslimiet op € 5.000,- is gesteld. In de periode tot en met [datum] 2022 heeft de speler bijna dagelijks gespeeld, waarbij het verlies op [datum] 2022 was opgelopen tot ruim € 10.000,-. Op [datum] 2022 heeft 711 de speler een e-mail gestuurd waarin 711 mededeelde dat "tijdens een routine overzicht ... het naar boven [kwam] dat [de speler] enkele parameters in verband met verantwoord spelen [heeft] getriggerd." Welke parameters dat zijn, blijkt niet uit die mail en overigens ook niet uit de gegevens die 711 aan de Kansspelautoriteit heeft overgelegd.
184. Op [datum] 2022 heeft de speler de stortingslimiet verhoogd naar € 50.000,- per week. Diezelfde dag heeft de speler vier keer geld gestort, 's nachts gespeeld en ruim € 5.000,- verloren. Een dag later heeft 711 de speler in het kader van verantwoord spelen om een bron van middelen gevraagd. De aanleiding hiervoor was dat de risicoscore van de speler flink was gestegen, vanwege het nachtelijke speelgedrag en de toegenomen verliezen. Niet is gebleken dat de speler daarop heeft gereageerd.

⁵⁷ Zie pagina 96 van het rapport.

⁵⁸ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.



185. Op [datum] 2022 heeft de speler meerdere limieten verruimd, waaronder de sessielimiet (naar twaalf uur per dag) en de stortingslimiet (naar € 15.000,- per dag). Ook was er sprake van hoge stortingen, lange speelduur, nachtelijk spelen en een hoog verlies. Een dag later heeft de speler een mail ontvangen van 711 met het advies om minder te spelen, omdat 711 een "stijging van het speelgedrag" vaststelde en omdat de risicoscore nog steeds hoog lag doordat de speler vaker stortingen deed, lange speelsessies van meer dan zes uren had en veel 's nachts speelde.
186. Op [datum] 2022 heeft de afdeling Risk & Fraud vanwege het "verhoogde speelgedrag", waarbij zij de speler typeerde als een "high roller", de speler gevraagd om een bron van middelen. 711 heeft op [datum] 2022 een aangifte van de inkomstenbelasting 2020 ontvangen. 711 concludeerde daaruit dat de speler een vennootschap⁵⁹ heeft die is gespecialiseerd in [werkzaamheden] en dat de speler over voldoende inkomsten beschikte om het speelgedrag (hoogte en aantal stortingen) te verklaren. Deze analyse was dus gericht op de herkomst van het ingezette geld en niet op de vraag of er sprake is van onmatig speelgedrag. Uit de analyse blijkt bijvoorbeeld niet hoe de stortingen en verliezen van de speler zich verhouden tot zijn inkomsten. Zo blijken zijn persoonlijke inkomsten in 2020 iets meer dan € [bedrag] te bedragen⁶⁰ en had hij privé en zakelijk bij elkaar opgeteld een vermogen van ruim € [bedrag], maar heeft hij stortingslimieten van € 15.000,- per dag en € 50.000,- per week. Op dat moment, nog geen anderhalve maand na opening van het account, was zijn nettoverlies opgelopen tot ruim € 15.000,-; een [gedeelte] van zijn jaarinkomen van 2020 dus. Het is onduidelijk waarom 711 concludeert dat de speler over voldoende inkomsten beschikte om het speelgedrag te verklaren.
187. Ondanks dat er veel periodes voorbij zijn gegaan waarin de speler vaak en veel geld stortte, veel gokte, waaronder tijdens veel nachtelijke uren, forse verliezen leed en diverse malen klaagde en dreigde met sluiting van het account,⁶¹ gebeurde er tot [datum] 2023 niets waaruit blijkt dat 711 het gedrag van de speler heeft geanalyseerd als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Op [datum] 2023 heeft 711 telefonisch contact opgenomen met de speler omdat de speler de stortingslimieten had verlaagd, wat volgens 711 zou kunnen duiden op financiële problemen. In het gesprek liet de speler weten dat alles in orde was. 711 heeft

⁵⁹ Het blijkt te gaan om een eenmanszaak.

⁶⁰ De onderneming van de speler heeft in 2020 ruim € 50.000,- overgemaakt en hij heeft in dat jaar ruim € [bedrag],- aan AOW ontvangen.

⁶¹ Tijdens een chatsessie op [datum] 2022 verklaart de speler bovendien bij [kansspelaanbieder 1] 2 miljoen per jaar te hebben "gespeeld". In andere chatsessies laat de speler weten ook bij [kansspelaanbieder 1] te gokken en [kansspelaanbieder 2].



daarom geen nadere actie ondernomen. Ook dit duidt op een gebrekkige analyse: enkel uit de mededeling van de speler dat alles in orde is, trekt 711 blijkbaar al de conclusie dat er geen sprake is van financiële problemen.

188. In de maanden daarna verhoogde de speler de stortingslimieten. Vanaf [datum] 2023 gokte en stortte de speler veel, waaronder ook vaak 's nachts en liep het verlies op tot meer dan € 100.000,-. Op [datum] 2023 probeerde 711 de speler tevergeefs te bellen. Uit het dossier blijkt niet wat de aanleiding daarvan was.
189. De speler bleef ook daarna hetzelfde gedrag vertonen. Op [datum] 2023 sloot de speler zich echter voor een maand uit. Het verlies was inmiddels opgelopen tot bijna € 130.000,-. Nadat die maand was verstreken, continueerde de speler zijn speelgedrag.
190. Pas op [datum] 2023 nam 711 contact op met de speler. De aanleiding daarvoor waren de nachtelijke speelsessies en de langere speelduur van zes uur per dag. De speler liet weten dat het goed met hem ging en verklaarde het nachtelijke spelen doordat hij veel op reis zou zijn. Daarna werd de verbinding verbroken. 711 vroeg diezelfde dag ook schriftelijk een bron van middelen op. 711 herhaalde dat verzoek telefonisch op [datum] 2024, toen het totale verlies al was opgelopen tot bijna € 200.000,-. Uit de door 711 overgelegde gegevens blijkt niet of daar enige analyse als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk aan ten grondslag ligt. Bovendien had 711 toen al zeventien maanden laten verstrijken sinds de vorige (gebrekkige) analyse van de verhouding van het speelgedrag van de speler tot zijn financiële positie.
191. Op 8 januari 2024 vond volgens 711 een handmatige analyse van het speelgedrag plaats. Van een analyse als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk is niet gebleken, nu 711 slechts heeft vermeld dat de speler verder mocht spelen in afwachting van documentatie over zijn bron van middelen. De speler heeft echter diverse signalen van onmatig speelgedrag vertoond, waaronder hoge verliezen, lange speelduur, nachtelijke speelsessies, zelfuitsluiting en intensief speelgedrag na zelfuitsluiting. In een adequate analyse zouden deze elementen wel zijn betrokken.
192. Daarnaast blijkt dat de speler in 2023 een groter bedrag verloren heeft dan hij in 2022 aan inkomen en vermogen had. Uit de jaarpogave van 2022 blijkt immers dat de onderneming van de speler tegen de € [bedrag],- winst had gemaakt en dat de speler ruim € [bedrag],- aan AOW ontving. Anders dan 711 heeft geconcludeerd, gaat het dus niet om € [bedrag],- per maand, maar om € [bedrag] per jaar. 711 stelt dat de speler grote bedragen uit de onderneming



kon onttrekken, maar dat betekent nog niet dat de speler of de onderneming zich dat kon veroorloven. In 2022 was het bedrag aan privé-onttrekkingen hoger dan de winst.⁶² Overigens was dat in 2020 ook al het geval. Of de speler over spaargeld beschikte, is niet bekend, maar als dat zo was, was het in ieder geval minder dan € [bedrag]. De speler stond op dat moment op een verlies van ruim € 200.000,-. Hij heeft dus in minder dan anderhalf jaar tijd een geldbedrag verloren dat gelijk is aan de totale winst van zijn onderneming in 2020 en 2022 plus zijn inkomsten uit AOW in 2020 en 2022 (zijn enige twee inkomstenbronnen) bij elkaar opgeteld. Uit de analyse blijkt niet waarom de speler desondanks verder mocht spelen. De analyse schiet dus duidelijk tekort.

193. Ook in de periode daarna bleef de speler veel spelen (waaronder vaak in de nacht) en stortte hij vaak. Op [datum] 2024 verloor hij meer dan € 35.000,-. Desondanks komt uit de analyse van 711 op [datum] 2024 dat de risicoscore van de speler afneemt, vanwege een afname in stortingen en speeltijd. Het is niet duidelijk hoe 711 tot die analyse is gekomen. Ook is niet gebleken dat 711 andere relevante signalen heeft betrokken, zoals een hoog verlies en woede uiten in de chat.
194. De speler zette zijn eerder vastgestelde speelgedrag voort. Nadat uit een analyse van medio [maand] 2024 bleek dat er sprake was van een "stijging in het speelgedrag", frequentere stortingen en oplopende verliezen, belde 711 op [datum] 2024 met de speler met als resultaat dat bepaalde speellimieten werden ingeperkt. Onder andere zijn maandelijkse verlieslimiet werd aangepast, naar € 20.000,-. Onduidelijk is waarom 711 concludeerde dat de speler zich zulke maandelijkse verliezen zou kunnen permitteren, te meer daar 711 wist dat dit waarschijnlijk veel meer is dan een twaalfde van het totale jaarinkomen van de speler. Op [datum] 2024 en [datum] 2024 belde 711 met de speler, maar niet is gebleken dat daaraan aan analyse ten grondslag lag. Daarna bleef de speler veel spelen en storten. Op [datum] 2024 was zijn totale verlies opgelopen tot bijna tweeënhalve ton.
195. Door meerdere signalen die wijzen op onmatige deelname of kansspelverslaving te laat, onvoldoende of niet te betrekken bij de analyse, was de analyse van het speelgedrag niet 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. Dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.

⁶² De onderneming maakte € [bedrag] winst terwijl de speler daaruit € [bedrag] onttrok.



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

196. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.
197. De noodzaak en de verplichting om passende interventie maatregelen te nemen was van meet af aan duidelijk. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2022 en [datum] 2022, waaronder dagelijks spelen, nachtelijk spelen, hoge stortingen en hoge verliezen, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk al gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁶³ 711 kon daarom niet volstaan met een e-mail op [datum] 2022 met informatie over verantwoord spelen en over het wijzigen van limieten.
198. In de periode daarna bleef de speler zorgelijk gedrag vertonen. Desondanks bleven passende maatregelen van 711 uit. Mede gelet op de hierboven genoemde signalen en in het bijzonder gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2022 en [datum] 2022, waaronder nachtelijk spelen, veel speeldagen, hoge stortingen en hoge verliezen, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁶⁴ 711 kon niet volstaan met een e-mail op [datum] 2022 met het vrijblijvende advies om minder te spelen.
199. Tussen [datum] 2022 en [datum] 2023 heeft 711 geen maatregelen genomen die 711 als interventie maatregel beschouwt of die als interventie maatregel kunnen worden beschouwd. Mede gelet op de eerder genoemde signalen en in het bijzonder gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2022 en [datum] 2023, waaronder nachtelijk spelen, veel speeldagen, hoge stortingen, hoge inzetten, hoge verliezen⁶⁵ en het meerdere keren bereiken van de stortingslimiet, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁶⁶ 711 kon niet volstaan met telefonisch contact met de speler op [datum] 2023. Dit klemt te meer daar 711 niet beschikte over gegevens waaruit blijkt dat de speler zich zijn speelgedrag

⁶³ Zie pagina 110 en 111 van het rapport.

⁶⁴ Zie pagina 110 en 111 van het rapport.

⁶⁵ Zoals een hoog verlies van ruim € 10.000,- op [datum] 2023. Een dergelijk verlies komt voor een gemiddelde Nederlander neer op ongeveer vier netto maandsalarissen.

⁶⁶ Zie pagina 110 en 111 van het rapport.



financieel kan veroorloven.⁶⁷ Daardoor kon 711 niet goed inschatten wat de waarde was van de signalen die de speler vertoonde, hoe zich dat verhiel tot zijn financiële positie en wat passende interventies zouden zijn geweest.

200. Ook in de daarop volgende periode liet 711 ten onrechte na om maatregelen te nemen. Mede gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2023, waaronder nachtelijk spelen, veel speeldagen, hoge stortingen en hoge verliezen, maar ook alle signalen die aan die periode voorafgegaan zijn, was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om tijdig passende interventie maatregelen te treffen.⁶⁸ 711 kon niet volstaan met telefonisch contact met de speler op [datum] 2023. Het valt bovendien op dat 711 op [datum] 2023 de speler vergeefs heeft proberen te bellen, maar dat 711 daarna maandenlang geen poging tot welk contact dan ook heeft ondernomen. Op [datum] 2023 stuurde 711 weliswaar een mail naar de speler, maar 711 merkte dat ten onrechte aan als interventie, aangezien de mail niet meer behelst dan een algemeen verzoek om feedback.
201. Op 8 januari 2024 heeft 711 de bron van middelen van de speler bestudeerd, maar daaruit ten onrechte niet de conclusie getrokken dat de speler veel meer vergokte dan hij zich kon veroorloven. 711 heeft dus ook nagelaten om passende maatregelen te nemen, terwijl 711 had moeten weten dat de hoogte van de verliezen niet passend waren bij het inkomen van de speler. Gelet daarop, maar ook gelet op de eerder genoemde signalen en in het bijzonder gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2024, waaronder nachtelijk spelen, veel speeldagen, hoge stortingen en hoge verliezen,⁶⁹ was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om ook in laatstgenoemde periode passende interventie maatregelen te treffen.⁷⁰ 711 kon daarom niet volstaan met slechts een interventie in de vorm van het instellen van een nachtelijke tijdsblokkade, een maximale speelduur van vier uur per dag, een verlieslimiet van maar liefst € 20.000,- per maand en een bonusblokkade voor negentig dagen op [datum] 2024.
202. Mede gelet op de eerder genoemde signalen en in het bijzonder gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2024, waaronder nachtelijk spelen, veel speeldagen en hoge verliezen, was 711 op

⁶⁷ 711 beschikte immers slechts over gegevens waaruit blijkt dat de speler twee jaar eerder een inkomen van ongeveer € [bedrag] had en een vermogen van ongeveer € [bedrag].

⁶⁸ Zie pagina 110 en 111 van het rapport.

⁶⁹ Zoals een hoog verlies van € 37.295 op [datum] 2024. Een dergelijk verlies komt neer op ongeveer een mediaan netto jaarsalaris.

⁷⁰ Zie pagina 110 en 111 van het rapport.



grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁷¹ 711 kon niet volstaan met telefonisch contact met de speler op [datum] 2024, waarin hem werd medegedeeld dat 711 zijn verlieslimiet weer beperkte tot € 20.000,- per maand⁷² en hem gedurende negentig dagen uitsloot van bonussen. Deze verlieslimiet was immers veel te hoog, gelet op hetgeen bekend was over de vermogenspositie van de speler, zeker als zijn speelgedrag ook nog eens in ogenschouw wordt genomen.

203. Naast het instellen van een verlieslimiet van € 20.000,- per maand, het instellen van een nachtelijke tijdsblokkade, het instellen van een maximale speelduur van vier uur per dag en het voeren van meerdere telefoongesprekken, resteren enkele e-mails die mogelijk als preventie maatregel waren bedoeld. Voor een speler die vanaf [datum] 2022 tot en met [datum] 2024 een nettoverlies heeft geleden van meer dan € 240.000,- en die verschillende signalen heeft vertoond van onmatige deelname, zoals nachtelijk spelen, veel speeldagen, vaak en hoog storten, hoge verliezen en het regelmatig bereiken van limieten, is dit interventiepakket te licht en waren zwaardere interventie maatregelen geboden.

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

4.2.10.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

205. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.

206. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen, dan wel onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.

207. De e-mailcontacten met de speler op [datum] 2022, [datum] 2022, [datum] 2023, [datum] 2024, [datum] 2024 en [datum] 2024 en het telefonisch contact met de speler op [datum] 2023, [datum] 2023, [datum] 2024, [datum] 2024, [datum] 2024, [datum] 2024 en [datum] 2024 voldoen niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. Dat contact is geen (volwaardig)

⁷¹ Zie pagina 110 en 111 van het rapport.

⁷² De speler had de limiet zelf verhoogd naar € 40.000,-



persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.

208. Uit de vastlegging van het telefonisch contact is niet gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op de gevaren van kansspelverslaving, de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.⁷³ Al deze aspecten maken onderdeel uit van een persoonlijk onderhoud.⁷⁴ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en daarmee kwalificeert het telefonisch contact niet als persoonlijk onderhoud. Dat is een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.11 Speler 10

4.2.11.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyse speelgedrag)

209. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door 711 verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden gezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.
210. De speler heeft een account aangemaakt op [datum] 2023 en begon diezelfde dag te gokken bij 711. In drie dagen tijd vertoonde hij volgens 711 "hoog stortingsgedrag", bereikte hij zijn dagelijkse stortingslimiet van € 19.000,-, verhoogde hij die limiet naar € 20.000,- en verloor hij in totaal bijna € 27.000,-. Dat was voor 711 aanleiding om een mail over verantwoord spelen naar de speler te sturen en hem dertig dagen uit te sluiten van bonussen. De dag erna won de speler een groot bedrag en boekte hij ruim € 90.000,- over naar zijn bankrekening. Weer een dag later, op [datum] 2023 verstuurd 711 een mail over verantwoord spelen en sloot de speler zichzelf uit van het aanbod van 711. 711 stelt de dag daarna een analyse te hebben gemaakt waarin geconcludeerd werd dat geen actie vereist zou zijn, maar die analyse bevindt zich niet in de stukken die 711 aan de Kansspelautoriteit heeft overgelegd.
211. Op [datum] 2023 keerde de speler terug en stortte diezelfde dag in twaalf keer in totaal ruim € 1.800,- op zijn spelersrekening. Zijn verlies bedroeg die dag bijna € 1.800,-. In totaal stond hij nog wel op ruim € 47.000,- winst. 711 stelt een

⁷³ Zie pagina 111 van het rapport.

⁷⁴ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.



analyse gemaakt te hebben waarin geconcludeerd wordt dat geen actie vereist zou zijn, maar die analyse bevindt zich niet in de stukken die 711 aan de Kansspelautoriteit heeft overgelegd.

212. Van [datum] 2023 tot en met [datum] 2023 gokte de speler dagelijks en stortte hij in totaal 36 keer geld op zijn spelersrekening. In totaal verloor hij in die periode ruim € 3.000,-. Vervolgens sloot hij zich opnieuw uit van het aanbod van 711.
213. Op [datum] 2023 keerde de speler terug. Vier dagen later vroeg de afdeling Verantwoord Spelen van 711 intern een risicoanalyse aan. Niet is gebleken wat daarvoor de aanleiding was. De speler stond toen op een nettowinst van bijna € 60.000,-. Op [datum] 2023 concludeerde 711 weliswaar dat de speler "high risk gambling behavior" vertoonde, maar ook dat er geen nadere actie vereist zou zijn. Deze analyse lijkt geen betrekking te hebben op signalen over onmatige deelname of kansspelverslaving, maar op Wwft-gerelateerde indicatoren. In de analyse is bijvoorbeeld niet betrokken dat de speler zich al twee keer had uitgesloten van deelname, dat hij veel en langdurig gokte, waaronder 's nachts en hoewel hij soms hoge bedragen won, hij ook hoge bedragen verloor.
214. Op [datum] 2023 voerde 711 opnieuw een handmatige "analyse" uit. Daarin stelde 711 slechts vast dat de speler op € 76.000,- winst stond. Niet is gebleken dat 711 daarbij de eerder genoemde feiten heeft betrokken of de nieuwe feiten, zoals een nieuwe zelfuitsluiting, pogingen om tijdens die uitsluiting toch te gokken, veel en langdurig gokken, een hoog aantal stortingen en veel geblokkeerde stortingen. Voor zover dit al een analyse genoemd kan worden, is die dus niet adequaat. Hetzelfde geldt voor de "analyses" van 22 en 29 december 2023, 16 en 25 januari 2024 en 9 en 17 februari 2024.
215. Op [datum] 2024, toen bijna al zijn winst verdampt was, schreef de speler zich in Cruks in, zonder dat 711 blijkt heeft gegeven van enige analyse.
216. Door meerdere signalen die wijzen op onmatige deelname of kansspelverslaving niet te betrekken bij de analyse, was de analyse van het speelgedrag niet 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. 711 heeft eigenlijk alleen maar vastgesteld dat de speler netto op winst stond. Dat is echter onvoldoende om te kunnen concluderen dat hij niet onmatig aan kansspelen deelneemt of risico op verslaving vertoont. Dit is een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.



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

217. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 op verschillende momenten geen passende interventie maatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Dat is een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit licht dit hieronder toe.
218. Gelet op de hoeveelheid en de ernst van de signalen tussen [datum] 2023 en [datum] 2023, waaronder een lange speelduur, nachtelijk spelen, hoge stortingen, het verhogen van de stortingslimiet naar € 20.000,- per dag en een nettoverlies van bijna € 27.000,- was 711 op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen.⁷⁵ 711 kon niet volstaan met een e-mail op [datum] 2023 met informatie over verantwoord spelen en een bonusblokkade voor dertig dagen. Daarbij is ook van belang dat de speler in vier dagen tijd een bedrag verloor van meer dan tien mediane maandsalarissen en een dagelijkse stortingslimiet had van meer dan zeven mediane maandsalarissen, terwijl 711 geen enkel inzicht had in de financiële positie van de speler.
219. Daarna heeft 711 geen enkele interventie maatregel meer genomen, ondanks dat er geregeld sprake was van lange speelduur, nachtelijk spelen, veel speeldagen en hoge stortingen, veel mislukte stortingen en meerdere zelfuitsluitingen. Dat zijn allemaal signalen die kunnen duiden op onmatige deelname of kansspelverslaving. 711 was daarom op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden om passende interventie maatregelen te treffen. De enkele omstandigheid dat de speler netto op winst stond, is onvoldoende om alle andere signalen te mogen negeren of om te kunnen concluderen dat er geen sprake was van risicovol speelgedrag. 711 had moeten ingrijpen en heeft dat ten onrechte niet gedaan.
220. Gelet op het bovenstaande is geen sprake van passende interventie maatregelen om kansspelverslaving en onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

⁷⁵ Zie pagina 118 van het rapport.



4.2.11.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

221. De Kansspelautoriteit constateert dat 711 artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden. Dat blijkt uit het volgende.
222. Ondanks dat 711 een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving had moeten hebben, gelet op de hierboven genoemde signalen, heeft 711 geen onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud.
223. Het e-mailcontact met de speler op [datum] 2023 voldoet niet aan de wettelijke eisen die zijn gesteld aan een persoonlijk onderhoud. Het contact is geen (volwaardig) persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok en voor zover het contact bedoeld was als een persoonlijk onderhoud, schiet het tekort.
224. Uit de stukken is niet gebleken dat 711 de speler heeft gesproken of dat de speler heeft gereageerd op de door 711 verzonden e-mails. 711 heeft ook geen andere pogingen gedaan om tot een persoonlijk onderhoud te komen met de speler. Niet is gebleken dat 711 de speler heeft gewezen op de gevaren van kansspelverslaving, de speler heeft geadviseerd over de beschikbare hulpverlening of dat 711 heeft onderzocht of de speler zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving.⁷⁶ Al deze aspecten maken onderdeel uit van een persoonlijk onderhoud.⁷⁷ 711 heeft geen van deze aspecten betrokken bij het contact met de speler en voor zover er al contact is geweest met de speler, kwalificeert dit contact niet als persoonlijk onderhoud. Dat is een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

5 Zienswijze

5.1 Procedure

225. Bij e-mail van 8 april 2025 is namens 711 een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. Deze zienswijze is op 11 april 2025 aangevuld met analyses per spelersdossier.⁷⁸

⁷⁶ Zie pagina 118 van het rapport.

⁷⁷ Zie ook artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.

⁷⁸ Voor zover relevant gaat de Kansspelautoriteit in onderdeel 4 van dit besluit in op die aanvulling op de zienswijze.



226. Op 17 april 2025 heeft 711 deze zienswijze mondeling toegelicht tijdens een hoorzitting. Op 7 mei 2025 heeft de Kansspelautoriteit het verslag van de hoorzitting per e-mail aan de gemachtigde van 711 verzonden. Op 16 mei 2025 zijn namens 711 opmerkingen over het verslag toegezonden.

5.2 Inhoud zienswijze

227. In haar zienswijze voert 711 in essentie de volgende gronden aan:

- a. De risicokwalificatie van het voorspellingsmodel (3.1.1);
- b. De vroegtijdige onderkenning van signalen (3.1.2);
- c. De schending van het motiveringsbeginsel (3.2.1);
- d. De schending van het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel (3.3.2);
- e. De betwisting van feitelijke bevindingen (3.2.3);
- f. Het tijdstip van de interventies (3.3.1);
- g. De zwaarte van de interventies (3.3.2).
- h. De vaststelling van het besteedbaar inkomen (3.3.3);
- i. Het redelijke vermoeden dat vereist is voor een persoonlijk onderhoud (3.4);
- j. De boete is onevenredig (4.1);
- k. Matiging is nodig gelet op ernst van de overtreding en verwijtbaarheid (4.2);
- l. De Kansspelautoriteit moet rekening houden met draagkracht van 711 (4.3).

5.3 Beoordeling zienswijze

5.3.1 Ad a) Risicokwalificatie van het voorspellingsmodel

228. In het boeterapport hebben de toezichthouders gesteld dat uit de tien dossiers en uit bijlage 3 bij het rapport blijkt dat het gedrag van spelers al eerder duidde op midden, midden-hoog of hoog risico dan het voorspellingsmodel van 711 inschatte. Volgens hen schat dit model het risico van het gedrag van de speler te laag en te laat in, waardoor de analyse onvoldoende is gericht op vroegtijdige onderkenning van signalen van onmatige deelname of kansspelverslaving. 711 vindt dat deze bevindingen niet volgen uit bijlage 3. Zij stelt ook dat zij deze kwalificatie van bevindingen niet gebruikt.

229. De Kansspelautoriteit stelt vast dat de toezichthouders met de kwalificatie 'midden' zullen hebben bedoeld 'medium', een term die wel voorkomt in de gegevens die 711 heeft overgelegd. 711 gebruikt blijkens de gegevens die zij heeft overgelegd, de termen 'laag', 'medium' en 'hoog' in haar onderzoeken op grond van de Wwft. Uit die gegevens blijkt niet dat deze gegevens ook van substantiële betekenis zijn voor de naleving van de zorgplicht. Deze kwalificaties zijn dus niet relevant voor de vraag in hoeverre 711 aan de zorgplicht heeft voldaan. Aan deze bevinding kan daarom geen betekenis worden toegekend.



230. De Kansspelautoriteit stelt evenwel ook vast dat uit bijlage 3 en eveneens uit onderdeel 4.2 van dit besluit wél blijkt dat het model dat 711 gebruikt, klaarblijkelijk niet of te laat herkent dat spelers signalen vertonen van onmatige deelname of verslaving, waardoor passende maatregelen niet of te laat worden genomen. Anders dan 711 veronderstelt, is het model van 711, dat de spelersgegevens automatisch analyseert, dus onvoldoende gericht op de vroegtijdige onderkenning van risico's.

5.3.2 Ad b) Vroegtijdige onderkenning van signalen

231. 711 stelt dat in het rapport ten onrechte is vastgesteld dat 711 in bepaalde dossiers geen handmatige analyses heeft uitgevoerd. Ook betwist zij dat de analyses te laat zouden plaatsvinden.

232. Op grond van artikel 31m, eerste lid, van de Wok is de vergunninghouder verplicht om gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler systematisch te registreren en te analyseren. In artikel 15 van het Bwrvk staat waar deze analyse op is gericht. Op welke manier een vergunninghouder deze (systematische registratie en) analyse uitvoert, of dat nu handmatig gebeurt, volledig geautomatiseerd of in een hybride vorm, is de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. De vergunninghouder is in ieder geval niet verplicht tot het uitvoeren van een (volledig) handmatige analyse.

233. 711 heeft zelf haar systeem zo ingericht dat handmatige analyses (moeten) worden uitgevoerd indien uit de automatische analyse een bepaalde risicoscore blijkt. Uit de beschrijving van de spelersdossiers in onderdeel 4.2 van dit besluit blijkt dat deze werkwijze ertoe heeft geleid dat 711 bepaalde risico's te laat, niet of onvoldoende heeft onderkend en dat 711, mede als gevolg daarvan, ten onrechte geen passende maatregelen heeft genomen. Deze door 711 toegepaste werkwijze, waarbij zowel automatische als handmatige analyses zijn verricht, waarborgt dus niet dat 711 aan de zorgplicht voldoet.

234. Verder betwist 711 dat de analyses te laat zouden plaatsvinden. De Kansspelautoriteit merkt daarover op dat automatische analyses wellicht doorlopend worden uitgevoerd, maar dat 711 haar systeem zelf zo heeft ingericht dat handmatige analyses in bepaalde gevallen noodzakelijk zijn. Zoals uit onderdeel 4.2 van dit besluit blijkt, hebben de automatische analyses in te veel gevallen niet tot gevolg gehad dat risico's tijdig zijn gesignaleerd of dat 711 (tijdig) de volgens haar eigen werkwijze noodzakelijke handmatige analyses heeft verricht.



5.3.3 Ad c) Motiveringsbeginsel

235. 711 stelt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte signalen die 711 heeft opgesomd onder randnummer 50 van haar zienswijze, als risicovol beschouwt. Volgens 711 zijn dat indicatoren die onderdeel zijn van signalen die kunnen wijzen op een verandering in het spelgedrag. Het voorspellingsmodel van 711 is gericht op veranderingen in het gedrag, niet op incidenten. Zij verwijt de Kansspelautoriteit niet duidelijk te maken dat dit signalen zijn die volgen uit het relevante juridisch kader. Ook merkt zij op dat het mediaan maandsalaris geen bij wet genoemd signaal is.
236. De Wok verplicht 711 om gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler systematisch te registreren en te analyseren.⁷⁹ Onder de signalen die geregistreerd moeten worden, vallen in ieder geval de signalen als genoemd in artikel 13 van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 17 van de Rwrvk. Daarnaast moet de vergunninghouder op grond van artikel 15 van het Bwrvk de gegevens analyseren, wat ertoe moet leiden dat signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig worden onderkend. De Kansspelautoriteit verwijt 711 dat zij in alle onderzochte dossiers zulke signalen te laat of onvoldoende heeft onderkend en geen passende maatregelen heeft genomen naar aanleiding van die signalen.
237. De signalen die 711 heeft opgesomd onder randnummer 50 van haar zienswijze kunnen, soms individueel, soms in onderlinge samenhang, bijdragen aan de conclusie dat er mogelijk sprake is van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Volgens de 'Toelichting werkwijze Verantwoord spelen a.d.h.v. datarapporten' die 711 heeft overgelegd, betreft 711 deze signalen in haar analyse. Ze betreft bijvoorbeeld hoge winsten en verliezen,⁸⁰ ze 'monitort' het gebruik van creditcards,⁸¹ ze vraagt een risicoanalyse aan bij een hoog verlies of een hoge storting (€ 2.500,- of meer),⁸² onderzoekt het totaalverlies op dertig dagen,⁸³ stortingen,⁸⁴ het aantal stortingen per dag⁸⁵ en nachtelijk spel.⁸⁶ Het is dus duidelijk voor 711 welke signalen, al dan niet in onderlinge samenhang, kunnen leiden tot de conclusie dat er mogelijk sprake is van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving.

⁷⁹ Anders dan 711 stelt strekt de verplichting om gegevens te registreren dus verder dan alleen gedragingen.

⁸⁰ Zie het 'Big Win/Loss Report', 'Diepgaand onderzoek spelersaccounts'.

⁸¹ Zie 'Credit card deposits'-rapport'.

⁸² Zie 'Rapportage en analyse stortingen nieuwe spelers'.

⁸³ Zie 'Dagelijkse analyse van de verschillende onderdelen van het RG-rapport'.

⁸⁴ Zie 'Diepgaand onderzoek spelersaccounts'.

⁸⁵ Zie 'Analyse individuele risico indicatoren RG'.

⁸⁶ Zie 'Analyse individuele risico indicatoren RG'.



238. De Kansspelautoriteit is het niet met 711 eens dat 711 alleen zou hoeven te letten op "gedragsontwikkeling". Weliswaar kan een bepaalde ontwikkeling van het gedrag duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, maar 711 lijkt daarbij te negeren dat dit ook kan blijken uit individuele handelingen. Een speler kan immers al kansspelverslaafd zijn als hij bij 711 begint te gokken, met andere woorden, er kan al sprake zijn van onmatige deelname vanaf de eerste dag. Ook in die gevallen dient 711 passende maatregelen te nemen.
239. Op zich is het juist dat de wet een mediaan maandsalaris niet noemt als signaal. Dat neemt echter niet weg dat hoge verliezen kunnen duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Als een speler meer geld verliest of bereid is te verliezen dan hij zich kan veroorloven, is er (in ieder geval) sprake van onmatige deelname. 711 dient daarom te onderzoeken of spelers zich hoge verliezen redelijkerwijs kunnen permitteren. Het hangt daarbij van de financiële positie van de speler af om te kunnen bepalen wanneer daarvan sprake is. Een mediaan maandsalaris is per definitie voor een heel grote groep spelers een aanzienlijk bedrag. Daarmee komt op een duidelijke en objectieve wijze tot uitdrukking 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 711 nog niets weet van de financiële mogelijkheden van de speler. 711 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 711 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 aan de hand van mediane salarissen. 711 heeft echter ook niet laten zien hoe zij dan wel adequaat heeft vastgesteld dat spelers zich hun speelgedrag konden veroorloven.

5.3.4 Ad d) Legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel

240. Volgens 711 past de Kansspelautoriteit met terugwerkende kracht regels toe die in werking zijn getreden na de onderzochte periode. Zij verwijst naar het mediaan maandsalaris, de storting met een credit card en de speellimieten.
241. De Kansspelautoriteit merkt daarover 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.⁸⁷ 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. Zoals hierboven uitgelegd dient 711 in bepaalde gevallen daartoe kennis op te doen over de financiële mogelijkheden van de spelers, bijvoorbeeld wanneer hun uitgaven objectief gezien groot zijn.

242. Ook dient 711 alert te zijn als een speler een credit card gebruikt om zijn uitgaven aan gokken te financieren. Het gaat in dat geval immers om geleend geld, wat een signaal kan zijn dat de speler meer geld besteedt aan gokken dan hij daadwerkelijk heeft.
243. Als een speler zijn limieten verhoogt, betekent dit dat hij bereid is hogere verliezen te riskeren. Dat kan een signaal zijn van onmatige deelname of kansspelverslaving. 711 was bovendien steeds niet of onvoldoende bekend met de financiële positie van de spelers, ook niet nadat zij hoge limieten instelden en hoge bedragen vergokten. De Kansspelautoriteit heeft er meermalen publiekelijk expliciet op gewezen dat daardoor de zorgplicht wordt geschonden. De toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Jansen, heeft daar bijvoorbeeld in een toespraak op 20 juni 2022 over gezegd: "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."⁸⁸ De Kansspelautoriteit heeft dat ook al in een nieuwsbericht toegelicht: "Vervolgens moeten zij [online aanbieders, toevoeging Kansspelautoriteit] tijdig ingrijpen als er signalen zijn van risicovol gedrag. Dat is bijvoorbeeld langdurig spelen of hoge inzetten doen."⁸⁹

5.3.5 Ad e) Feitelijke bevindingen

244. 711 wijst erop dat zij zich vooral focust op veranderingen in het speelgedrag. Daarbij verwijst zij naar artikel 17 van de Rwrvk. Zij stelt dat een hoge speel- en stortingsfrequentie niet altijd een signaal van risicovol of problematisch gedrag is. Daarnaast meent dat zij dat het rapport feitelijke onjuistheden bevat.

⁸⁷ Zie artikel 13, tweede lid, onder a en onder e.

⁸⁸ Bijlage 12, afkomstig van www.kansspelautoriteit.nl/speech-rene-jansen-20-juni-2022.

⁸⁹ Bijlage 13, afkomstig van www.kansspelautoriteit.nl/ksa-voorzitter-maant-kansspelaanbieders-maak-meer-werk-van-zorgplicht.



245. De Kansspelautoriteit merkt daar allereerst nogmaals over op dat 711 zich niet mag beperken tot veranderingen in het speelgedrag. Dat blijkt overigens ook uit artikel 17 van de Rwrvk. De Kansspelautoriteit kan 711 niet volgen in haar opvatting dat een hoge speel- en stortingsfrequentie niet altijd een signaal van risicovol of problematisch gedrag is. Artikel 17, eerste lid, onder a, van de Rwrvk noemt een hoge speelfrequentie nota bene expliciet als signaal dat wijst op onmatige deelname aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving. De Kansspelautoriteit ziet niet in waarom dat voor een hoge stortingsfrequentie anders zou moeten zijn.
246. Ten aanzien van de feitelijke omstandigheden merkt de Kansspelautoriteit het volgende op:
- **Spelersdossier 1; 24 december 2023:** Anders dan de toezichthouders ziet de Kansspelautoriteit niet dat er meerdere sessies tegelijk zijn gespeeld. De Kansspelautoriteit betreft die bevinding daarom niet bij de motivering van dit besluit.
 - **Spelersdossier 1; [datum] 2023:** De toezichthouders hebben vastgesteld dat de speler op [datum] 2023 een hoog verlies heeft geleden van € 6.000,-. Dat hij dat verlies later die nacht weer heeft goedge maakt, zoals 711 stelt, doet daar niet aan af. Het gaat er immers om dat de speler een hoog bedrag verliest, wat een signaal van onmatig speelgedrag of verslaving kan zijn en zonder dat 711 enig inzicht heeft in de vraag of hij zich dat kan veroorloven. Bovendien wist zowel de speler als 711 niet dat hij dat verlies nog weer zou goedmaken.
 - **Spelersdossier 1; [data] 2023:** Volgens 711 hebben de toezichthouders miskend dat 711 volgens haar eigen beleid pas een risicoanalyse aanvraagt als de speler meer dan € 2.500,- netto verliest sinds zijn registratie. De Kansspelautoriteit kan 711 daarin niet volgen. In onderdeel 5 van de Toelichting werkwijze Verantwoord Spelen a.d.h.v. datarapporten staat onder meer dat 711 bij een storting of verlies van meer dan € 2.500,- een risicoanalyse aanvraagt. Nog daargelaten dat daarin niet vermeld is dat het zou gaan om nettoverliezen, gemeten vanaf het moment van registratie, stelt de Kansspelautoriteit vast dat speler 1 op [datum] 2023 € 9.000,- op zijn rekening heeft gestort en op [datum] 2023 nog eens € 4.500,-. In beide gevallen gaat het om bedragen die ruim boven de € 2.500,- liggen. Volgens haar eigen beleid had 711 daarom een risicoanalyse moeten aanvragen. Anders dan 711 stelt, hebben de toezichthouders niet gesteld dat de risicoanalyse uitgevoerd zou moeten worden wegens de geleden verliezen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de storting van € 15.000,- door speler 2 op [datum] 2023.



- **Spelersdossier 1; [data] 2024, [datum] 2024:** Volgens 711 kunnen de op die dagen gestorte bedragen niet gezien worden als risico. 711 miskent dat de toezichthouders niet de gestorte bedragen, maar het aantal stortingen als signaal hebben aangemerkt.
- **Spelersdossier 1; [datum] 2024:** 711 stelt dat ten onrechte is vastgesteld dat de speler zijn stortingslimiet heeft bereikt. Volgens 711 is de storting afgekeurd omdat de verlieslimiet is bereikt. De Kansspelautoriteit merkt hierover op dat zowel het bereiken van de stortingslimiet als de verlieslimiet een signaal kan zijn.⁹⁰
- **Spelersdossier 1; [datum] 2024:** Volgens 711 heeft de Kansspelautoriteit ten onrechte vastgesteld dat de stortingslimiet is bereikt. De geweigerde storting werd volgens 711 veroorzaakt door het bereiken van de verlieslimiet. De Kansspelautoriteit overweegt dat het bereiken van de verlieslimiet eveneens een relevant signaal is.
- **Spelersdossier 1; [datum] 2024:** 711 stelt dat in het rapport ten onrechte staat vermeld dat de speler vier stortingen heeft verricht. Volgens 711 heeft de speler maar één keer gestort en drie keer geld opgenomen. Deze vaststelling van 711 is correct.
- **Spelersdossier 2; [datum] 2023:** Volgens 711 heeft de speler niet verzocht om een bonus maar geïnformeerd naar de mogelijke deelname aan een toernooi. De Kansspelautoriteit merkt op dat de speler de wens heeft geuit om aan het toernooi deel te nemen. Of dat als klacht moet worden aangemerkt of een informatieverzoek kan in het midden blijven, omdat de Kansspelautoriteit deze omstandigheid niet betreft in de motivering om een boete op te leggen.
- **Spelersdossier 3; [datum] 2023, [data] juli 2023:** Volgens 711 hebben de toezichthouders ten onrechte vastgesteld dat op [datum] 2023 en [datum] juli 2023 het gebruik van de creditcard is geweigerd wegens onvoldoende saldo. 711 stelt dat de creditcard werd geweigerd omdat de bank de transactie als frauduleus zag. Het ontgaat de Kansspelautoriteit waarom dat geen relevant signaal zou zijn. Verder stelt 711 wel terecht vast dat, anders dan in het rapport staat, de speler op [data] juli 2023 geen storting met zijn creditcard heeft verricht.
- **Spelersdossier 3; [datum] 2023:** 711 stelt dat in het rapport ten onrechte staat dat de speler om een bonus verzocht. De Kansspelautoriteit merkt op dat de speler een vraag over bonussen heeft gesteld. Of dat als een bonusverzoek moet worden aangemerkt, kan in het midden blijven, omdat de Kansspelautoriteit deze omstandigheid niet betreft in de motivering van dit besluit.

⁹⁰ Nota van toelichting bij het Besluit kansspelen op afstand, Staatsblad 2021, 37, p. 196.



- **Spelersdossier 6; [datum] 2023, [datum] 2024 en [datum] 2024:**
Volgens 711 gokte de speler op deze data korter dan weergegeven in het rapport. Uit het rapport blijkt dat de speler van [datum] 2023, [tijdstip] uur tot en met [datum] 2023, [tijdstip] uur bijna onafgebroken heeft gegokt. De door 711 verstrekte gegevens geven echter geen duidelijkheid over de tijdszone waarvoor deze tijdstippen gelden. De Kansspelautoriteit wijst erop dat 711 zowel de term 'cet' als 'utc' gebruikt bij de tijdsaanduiding. Uit de tabellen "start datum cet" en "end datum cet" volgt dat er langer 's nachts is gespeeld dan uit de tabellen waarbij de tijd met 'utc' is aangeduid. 'CET' staat voor Central European Time, de tijdszone waarin Nederland ligt, terwijl 'UTC' staat voor Coordinated Universal Time, de tijdszone waarin onder meer het Verenigd Koninkrijk ligt. Het ligt meer voor de hand om aan te sluiten bij de gegevens onder 'cet' dan onder 'utc'. In dat geval kloppen de gegevens als genoemd in het boeterapport. 711 heeft niet gemotiveerd waarom uitgegaan moet worden van tijdstippen die met 'utc' zijn aangeduid.
- **Spelersdossier 6; [datum] 2023, [datum] 2023, [data] 2024:** 711 begrijpt niet dat de toezichthouders de verliezen relateren aan een mediaan maandsalaris terwijl 711 al zou hebben vastgesteld dat de speler een veel hoger dan gemiddeld inkomen had. De Kansspelautoriteit merkt hierover op dat 711 op [datum] 2023 nog niet over informatie beschikte over de financiële positie van de speler. De speler stortte op de eerste dag al meer dan € 2.500,-. Ook volgens het beleid van 711 is dat een risicosignaal. Pas een dag later analyseerde de afdeling R&F op basis van open bronnen dat de speler "medium risk gambling behavior" vertoonde. Met deze analyse die is gericht op Wwft-gerelateerde risico's, die is gebaseerd op louter openbare bronnen en waaruit een conclusie wordt getrokken dat er sprake is van een bepaald risicovol speelgedrag, kan 711 het signaal van het storten van zo'n groot bedrag niet negeren. Het feit dat de speler een café heeft en nog een baan ernaast maakt nog niet dat dit geen groot verlies is of dat ervan uitgegaan kan worden dat hij zich dat wel kan permitteren. In het rapport is terecht opgemerkt dat de speler tot [datum] 2023 een hoog verlies leed (bijna € 14.000,- in twee weken tijd). Verder wijst de Kansspelautoriteit erop dat de speler zowel op [datum] 2024 als op [datum] 2024 meer dan € 2.500,- stortte wat volgens het eigen beleid van 711 een risicosignaal is.
- **Spelersdossier 6; [datum] 2023 en [datum] 2024:** 711 stelt dat in het rapport ten onrechte staat dat de speler om een bonus verzocht. De Kansspelautoriteit merkt op dat de speler een vraag over bonussen heeft gesteld. Of dat als een bonusverzoek moet worden aangemerkt kan in het midden blijven, omdat deze omstandigheid niet wordt betrokken in de motivering om een boete op te leggen.



- **Spelersdossier 6; [datum] 2024:** 711 stelt dat in het rapport ten onrechte staat dat zij een uitzondering heeft gemaakt. De Kansspelautoriteit kan dat niet volgen omdat 711 aan de speler schrijft: "We hebben eenmalig en uitzonderlijk de bonus voor jou als niet actief gezet."
- **Spelersdossier 8; [datum] 2023:** Volgens 711 is in het rapport ten onrechte geconstateerd dat de speler vanaf [datum] 2024 alleen nog maar 'speed roulette' speelde omdat hij daarvoor ook al speed roulette speelde. De Kansspelautoriteit merkt op dat de vaststelling in het rapport juist is. Vanaf [datum] 2024 speelt de speler alleen nog maar speedroulette, terwijl hij daarvoor ook nog wel andere varianten speelde.
- **Spelersdossier 8; [data] september 2023:**⁹¹ 711 stelt dat in het rapport ten onrechte de stijging van het aantal speelrondes als risicosignaal is aangemerkt. Volgens 711 had daarin verdisconteerd moeten worden dat de speler is overgestapt naar spellen met een hoger speeltempo. De Kansspelautoriteit merkt hierover op dat als een speler spellen met een hoger tempo (en dus hogere verslavingsrisico's) gaat spelen, dat een signaal kan zijn van onmatige deelname of (zich ontwikkelende) verslaving. De speler vergokt immers in een hoger tempo meer geld.
- **Spelersdossier 8; [data] 2023, [data] 2023:** 711 stelt dat er ten onrechte in het rapport staat dat er sprake is van hoge netto stortingen. De Kansspelautoriteit merkt daarover op dat die stelling van 711 weliswaar juist is, maar dat 711 er ten onrechte ook aan voorbijgaat dat uit overwegingen van efficiëntie de bevindingen in het rapport zijn samengevat. Zo stort de speler op [datum] 2025 in totaal € 4.500,- en op [datum] 2023 een zelfde bedrag, al stort hij daarvan later die dag € 1.000,- terug. Dit zijn op zichzelf hoge netto stortingen.
- **Spelersdossier 8; [data] 2024:** 711 stelt dat de Kansspelautoriteit ten onrechte heeft vastgesteld dat er een 'health call' werd gepleegd. Deze stelling van 711 komt niet overeen met de door haarzelf verstrekte gegevens. In de analyses over spelersdossier 8 staat op p. 24 in het hoofdstuk '4 Contactmomenten' onder het kopje '4.2.2 Telefonisch': "De speler werd op [datum]2024 en [datum]2024 gecontacteerd per telefoon, maar de speler nam de telefoon niet op." Daaronder staat: "[datum] [tijdstip] CALL HEALTH; Voice mail" en "[datum] [tijdstip] INFO: CALL HEALTH; Voicemail ACTION (INDIEN OPVOLGING NODIG)". Dit komt overeen met de bevindingen in het rapport.
- **Spelersdossier 10; [datum] 2023:** Volgens 711 is het contact met de speler ten onrechte als risicosignaal aangemerkt. De Kansspelautoriteit merkt hierover op dat dit voorval in het rapport niet als risicosignaal is aangemerkt.

⁹¹ De Kansspelautoriteit gaat ervan uit dat 711 bedoelt 28 september in plaats van 18 september.



5.3.6 Ad f) Tijdstip interventies

247. Volgens 711 is er geen tijdsaanduiding gegeven voor de eerste te nemen interventie maatregelen.
248. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat 711 in alle tien spelersdossier (veel) te laat heeft geïntervenieerd. Daarbij kan 711 zich niet beroepen op het feit dat in de regelgeving tijdens de onderzoeksperiode geen termijn was gegeven waarbinnen 711 moest ingrijpen in het speelgedrag. Voor zover 711 hiermee bedoelt dat zij, ondanks de vele en ernstige signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving in de onderzochte spelersdossiers, mocht wachten met het nemen van de eerste maatregel, omdat er geen termijn was gegeven waarbinnen zij moest ingrijpen in het speelgedrag, toont 711 hiermee vooral aan dat zij de op haar rustende zorgplicht onvoldoende serieus heeft genomen, ondanks dat zij hier in juni 2022 al op was geweest. Bovendien laat dat onverlet dat in de onderzoeksperiode uit de beleidsregels volgde dat 711 "onverwijld" maatregelen moest nemen als de eerste maatregel geen of onvoldoende resultaat heeft. Dat heeft 711 meermalen nagelaten.

5.3.7 Ad g) Zwaarte interventies

249. 711 stelt dat zij verplicht is een interventiemodel te hanteren, waarbij de minst intensieve maatregel als eerste gekozen moet worden.
250. De Kansspelautoriteit merkt hierover op dat 711 dan een getrappt interventiemodel mag hebben gehanteerd, maar het is onduidelijk wat dit betekent in de praktijk. 711 kan zich er in ieder geval niet op beroepen dat zij heeft gehandeld op basis van haar eigen systeem, nu is gebleken dat dit systeem niet toereikend was. Bovendien zijn de eisen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving leidend, niet het interventiemodel van 711. Het feit dat uit de wet- en regelgeving volgt dat de minst intensieve of invasieve interventie als eerste moet worden gekozen, ontslaat 711 niet van de wettelijke plicht om tijdig en adequaat te handelen en passende maatregelen te nemen. Dat betekent ook dat als de minst intensieve of invasieve interventie niet werkt of als 711 deze niet tijdig toepast, in voorkomende gevallen een zwaardere interventie moet worden toegepast. In dergelijke gevallen kan 711 zich niet verschuilen achter het feit dat zij de minst intensieve of invasieve interventie nog niet heeft toegepast. Dat zou een uitholling van de zorgplicht betekenen.

5.3.8 Ad h) Vaststelling besteedbaar inkomen

251. 711 neemt het standpunt in dat de Kansspelautoriteit haar ten onrechte aanrekent niet bekend te zijn met de inkomens van de spelers en af te zijn gegaan op openbare bronnen.



252. De Kansspelautoriteit merkt op dat in de onderzochte dossiers de spelers grote bedragen hebben verloren.⁹² Dat is een belangrijke indicatie dat er sprake kan zijn van onmatige deelname of risico op kansspelverslaving. 711 mag dan niet zonder deugdelijk onderzoek aannemen dat deze spelers zich zulke hoge verliezen kunnen veroorloven of dat er geen sprake is van (signalen van) onmatige deelname of risico op kansspelverslaving. 711 zal die veronderstelling moeten verifiëren. Als 711 kan achterhalen of de betrokken spelers zich zulke grote verliezen in zo'n korte tijd kunnen veroorloven, zonder dat 711 informeert naar het inkomen en/of het vermogen van de speler, moet zij kunnen aantonen dat haar handelwijze desalniettemin volstaat. 711 is daarin niet geslaagd.
253. In alle tien onderzochte spelersdossiers heeft 711 de vermogenspositie van de speler steeds te laat (of soms helemaal niet) betrokken bij de analyse van het speelgedrag. Daardoor was deze niet 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.
254. 711 moest zich ervan vergewissen of een speler zijn speelgedrag en de daaruit voortvloeiende verliezen wel kon veroorloven. Daarbij kon 711 zich niet louter baseren op een onderzoek in openbare bronnen. Openbare bronnen geven immers geen betrouwbaar beeld van de financiële situatie van een speler.
255. In dat kader kan de Kansspelautoriteit de stelling van 711 dat het in alle tien onderzochte spelersdossiers ging om vermogende spelers die hun verlies konden dragen, niet volgen. In meerdere spelersdossiers is namelijk gebleken dat de spelers uiteindelijk helemaal niet zo vermogend waren als 711 aanvankelijk dacht. Zo heeft 711 in meerdere spelersdossiers een verlieslimiet ingesteld van (meer dan) 75 procent van het maandinkomen van de speler, nadat de spelers een bron van middelen hadden aangeleverd. Ook in andere spelersdossiers zijn hoge verlieslimieten ingesteld. Op grond van de door de betreffende spelers aangeleverde bronnen van middelen is volstrekt onduidelijk waarom 711 zulke hoge verlieslimieten passend vond bij de inmiddels bekende jaarinkomens en vermogens van deze spelers.

5.3.9 Ad i) Persoonlijk onderhoud

256. Volgens 711 is in het rapport ten onrechte gesteld dat 711 met alle spelers een persoonlijk onderhoud had moeten voeren.

⁹² Speler 10 stond ten tijde van het afsluiten van het dossier weliswaar op een nettowinst, maar ook hij heeft op een groot verlies gestaan.



257. De Kansspelautoriteit kan zich niet in het standpunt van 711 vinden. Zij verwijst daartoe in de eerste plaats naar onderdeel 4.2 van dit besluit. 711 heeft niet gemotiveerd waarom en in welke mate haar opmerkingen in de bijlage bij haar zienswijze daaraan afbreuk doen. In de tweede plaats verwijst de Kansspelautoriteit naar hetgeen zij in dit besluit heeft overwogen, in het bijzonder in onderdelen 5.3.3 tot 5.3.5. Ten aanzien van de verwijzing van 711 naar de stelling van de wetgever dat enkel financieel verlies onvoldoende is om onmatige deelname of kansspelverslaving aan te nemen, merkt de Kansspelautoriteit op dat zij enkel verlies niet als risicosignaal beschouwt. Hoge verliezen kunnen dat wel zijn, zeker in gevallen waarin 711 zich niet of onvoldoende heeft geïnformeerd over de financiële positie van de speler of als 711 weet dat de speler zich zulke verliezen redelijkerwijs niet kan veroorloven.

5.3.10 Ad j) Evenredigheid van de boete

258. 711 vindt dat, als er al sprake zou zijn van een overtreding, andere maatregelen meer in de rede liggen dan een boete. Daartoe voert zij aan dat de tien onderzochte dossiers niet representatief zijn voor het gehele klantenbestand, dat de overtredingen sterk met elkaar samenhangen en dat ze meer moeten worden gezien in het licht van het destijds geldende wettelijk kader.

259. De Kansspelautoriteit merkt op dat zij 711 ernstige overtredingen verwijt, waarbij 711 verwijtbaar heeft gehandeld. Het betreft steeds spelers die grote bedragen hebben vergokt, waarbij 711 telkens niet of te laat maatregelen heeft genomen. Daardoor is 711 er mede verantwoordelijk voor dat deze personen grote verliezen hebben geleden, ten gunste van haar eigen persoonlijke gewin.

260. Een bestraffende sanctie is daarom op zijn plaats. Daar komt bij dat een belangrijk uitgangspunt bij het opleggen van boetes is dat het overtreden van de wet niet mag lonen. 711 heeft aan negen van de tien spelers een groot geldbedrag verdiend. Dat bedrag zou aanzienlijk kleiner zijn geweest als zij zich aan de regels voor de zorgplicht had gehouden.

261. De maatregelen die 711 heeft voorgesteld komen onvoldoende tegemoet aan het bovenstaande. Een boete heeft bovendien een preventieve werking, zowel ten aanzien van 711 als van andere vergunninghouders.

262. Er is inderdaad sprake van een selectie van tien spelersdossiers. Dat deze selectie representatief zou zijn voor de wijze waarop 711 haar zorgplicht heeft ingevuld ten opzichte van haar gehele klantenbestand, is niet vastgesteld. Het tegendeel



overigens ook niet. Vanwege het feit dat in tien van de tien dossiers ernstige overtredingen zijn vastgesteld, is de Kansspelautoriteit niet geneigd om zonder meer aan te nemen dat dit de enige dossiers zijn in het klantenbestand van 711 waarin zij de zorgplicht niet goed heeft nageleefd. De boete is echter opgelegd voor de overtredingen die in deze tien dossiers zijn vastgesteld. Of die dossiers representatief zijn voor het gehele klantenbestand van 711, is daarom niet relevant.

263. Het is eveneens niet relevant dat de overtredingen met elkaar verweven zijn. De boete wordt immers opgelegd voor alle overtredingen van de zorgplicht als bedoeld in artikel 4a van de Wok, gezamenlijk.

264. De Kansspelautoriteit begrijpt niet wat 711 bedoelt met haar stelling dat de overtredingen meer in het licht moeten worden gezien van het destijds geldende wettelijke kader. De boete is immers juist opgelegd vanwege overtredingen van het destijds geldende wettelijke kader. 711 suggereert ten onrechte dat de Kansspelautoriteit regels heeft toegepast die destijds nog niet in werking waren getreden.

265. Anders dan 711 veronderstelt, zijn de regels over de zorgplicht niet zo zeer aangescherpt omdat ze te onduidelijk waren, maar vooral omdat sommige vergunninghouders de normen dusdanig slecht invulden dat de staatssecretaris voor Rechtsbescherming zich genoodzaakt zag de discretionaire ruimte in te perken: "De huidige wet is gebaseerd op principes met een hoog abstractieniveau en ik zie dat aanbieders te veel ruimte pakken en onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen om spelers te beschermen. Ik acht het noodzakelijk spelers beter te beschermen, aangezien het voorgaande kan leiden tot problemen zoals schulden, problematisch gedrag, en kansspelverslaving."⁹³ De in het rapport vastgestelde overtredingen zijn hoe dan ook evident, ook binnen het destijds geldende wettelijk kader. 711 had dus moeten begrijpen dat zij in de desbetreffende dossiers (eerder) had moeten ingrijpen.

5.3.11 Ad k) Matiging vanwege ernst en verwijtbaarheid

266. 711 stelt dat de boete gematigd moet worden gelet op hetgeen zij in onderdeel 4.1 van haar zienswijze heeft aangevoerd. De Kansspelautoriteit ziet daarvoor echter geen grond en verwijst naar hetgeen zij heeft overwogen in onderdeel 5.3.10 van dit besluit.

⁹³ Eerste Kamer 2023-2024, 33 996, Y, p. 2.



267. De Kansspelautoriteit ziet wel aanleiding tot matiging van deze boete wegens overschrijding van de redelijke termijn. Bij brief van 13 februari 2025 heeft de Kansspelautoriteit 711 in kennis gesteld van het boeterapport. Op grond van artikel 5:53, eerste lid, van de Awb had de Kansspelautoriteit binnen dertien weken moeten beslissen. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is er pas sprake van overschrijding van de redelijke termijn als de bestuurlijke fase meer dan een jaar in beslag heeft genomen.⁹⁴ De Kansspelautoriteit stelt vast dat er een jaar en drie maanden zijn verstreken sinds 711 in kennis is gesteld van het boeterapport. Dat komt neer op een overschrijding van de redelijke termijn met drie maanden. Eveneens volgens vaste rechtspraak leidt dat tot een matiging van de boete met maximaal € 2.500,-.⁹⁵

5.3.12 Ad I) Draagkracht van 711

268. 711 heeft de Kansspelautoriteit verzocht om een eventuele boete te matigen omdat zij een zeer beperkte draagkracht zou hebben. Daarop heeft de Kansspelautoriteit 711 bij brief van 7 mei 2025 een formulier toegestuurd waarin staat welke gegevens de Kansspelautoriteit nodig heeft om de draagkracht te kunnen beoordelen. Bij brief van 4 juni 2025 heeft 711 het ingevulde formulier met bijlagen aangeleverd. Vervolgens heeft de Kansspelautoriteit bij brief van 27 juni 2025 711 verzocht om aanvullende gegevens te verstrekken. Nadat de Kansspelautoriteit het door 711 gevraagde uitstel had verleend, heeft 711 bij brief van 5 september 2025 een deel van de gevraagde gegevens overgelegd. De Kansspelautoriteit heeft 711 bij brief van 18 februari 2026 verzocht om de ontbrekende gegevens alsnog aan te vullen en een deel van het formulier opnieuw in te vullen. Zij heeft daarbij vermeld dat zij het verzoek om matiging zou afwijzen als die gegevens niet zouden worden overgelegd. Bij brief van 11 maart 2026 heeft 711 laten weten niet aan dit verzoek te willen voldoen.

269. Als gevolg van deze weigering beschikt de Kansspelautoriteit over onvoldoende betrouwbare en actuele gegevens om de draagkracht van 711 te kunnen beoordelen. Er bestaat daarom geen aanleiding om de boete te matigen wegens een beperkte draagkracht.

⁹⁴ ECLI:NL:RVS:2024:848, r.o. 8.2.

⁹⁵ ECLI:NL:RVS:2023:2320, r.o. 12.2, ECLI:NL:RVS:2024:5293, r.o. 14.2, ECLI:NL:RVS:2021:1957, r.o. 7. De Kansspelautoriteit baseert zich op rechtspraak van de Afdeling. Daaruit volgt dat als, bij een termijnoverschrijding van meer dan één jaar, per maand overschrijding 1 procentpunt wordt gematigd, met afronding op eenheden van 5, er sprake is van een passende matiging. Zie bijv. ECLI:NL:RVS:2024:4761, r.o. 16.1 en 16.2, ECLI:NL:RVS:2023:2862, r.o. 6, ECLI:NL:RVS:2024:4087, r.o. 22.2 en 22.3, ECLI:NL:RVS:2025:2960, r.o. 9.3 en 9.4. De Kansspelautoriteit merkt daarbij op dat er bezwaar en eventueel (hoger) beroep open staan, die mogelijk kunnen leiden tot verandering van de lengte van de overschrijding van de redelijke termijn.



5.4 Conclusie overtreding

270. De raad van bestuur stelt vast dat 711 van 28 februari 2022 tot en met 26 juni 2024, met betrekking tot tien spelers, artikel 4a, eerste lid, van de Wok (de zorgplicht) meermaals heeft geschonden.
271. 711 heeft meermaals de analyse, als bedoeld in artikel 31m, eerste lid, van de Wok, niet of onvoldoende gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de 711 georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving.⁹⁶ Gelet hierop concludeert de Kansspelautoriteit dat 711 meermaals artikel 4a, eerste lid, van de Wok j° artikel 31m, eerste lid, van de Wok j° artikel 15 van het Bwrvk heeft overtreden.
272. 711 heeft meermaals, terwijl de analyse als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk, duidde op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, geen passende interventie maatregelen getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Gelet hierop concludeert de Kansspelautoriteit dat 711 meermaals artikel 4a, eerste lid, van de Wok j° artikel 31m, eerste lid, van de Wok j° artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, en artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk heeft overtreden.
273. 711 heeft meermaals, terwijl sprake was van een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving, het gedrag van de speler niet of onvoldoende in een persoonlijk onderhoud met die speler onderzocht. Gelet hierop concludeert de raad van bestuur dat 711 meermaals artikel 4a, eerste lid, van de Wok j° artikel 31m, tweede lid, van de Wok j° artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk heeft overtreden.

6 Overtreder

274. De Kansspelautoriteit heeft aan 711 een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. 711 is aanbieder van kansspelen op afstand op de website www.711.nl. 711 was in ieder geval in de periode van 28 februari 2022 tot en met 26 juni 2024 verantwoordelijk voor de naleving van haar zorgplicht ten aanzien van de spelers die aan die kansspelen deelnamen. Gelet op het voorgaande concludeert de Kansspelautoriteit dat 711 de zorgplicht, als bedoeld in

⁹⁶ Zoals volgt uit de bespreking van de spelersdossiers in paragraaf 4.2 is bij niet adequaat verrichte analyses van het speelgedrag ook sprake van een overtreding.



artikel 4a, eerste lid, van de Wok, heeft overtreden en daarom als overtreder moet worden aangemerkt.

7 Boete

7.1 Algemeen

275. De Kansspelautoriteit is op grond van 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.
276. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de 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.
277. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete tevens het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
278. De Kansspelautoriteit ziet zich thans gesteld voor de vraag of en zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

7.2 Ernst van de overtredingen

279. Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding door 711 acht de Kansspelautoriteit met name de volgende omstandigheden van belang.
280. 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.
281. 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 hebben als doel dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan online kansspelen. Van een professionele vergunninghouder mag worden verwacht dat hij de regels en voorwaarden kent en naleeft. Het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving is van cruciaal belang voor een verantwoord kansspelaanbod.

282. In dit geval werden short odd-kansspelen aangeboden, namelijk online sportweddenschappen en online casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short odd-kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij short odd-kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra rol van betekenis.
283. Kansspelen op afstand hebben bijzondere risico's.⁹⁷ 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 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 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)."
284. 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. Die nadelen treffen niet alleen spelers, maar ook hun sociale kring en de samenleving als geheel. Onder andere vanwege problemen in werk-, studie- en privésfeer, kansspelgerelateerde criminaliteit zoals fraude en diefstal, extra belasting van kansspelgerelateerde hulpverlening en de bijkomende kosten daarvan.
285. 711 heeft door haar schending van de zorgplicht spelers blootgesteld aan kansspelen op afstand met een hoog risico zonder de bescherming die zij als professionele vergunninghouder online moet bieden, met alle risico's en gevolgen

⁹⁷ Tweede Kamer 2013-2014, 33996, nr. 3 (MvT), p. 6-7, 12.



voor de speler, zijn naasten en de maatschappij van dien. Daarmee heeft zij een van haar belangrijkste verantwoordelijkheden tegenover de speler verzaakt en afbreuk gedaan aan het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van vergunde kansspelen. Dit klemt te meer daar de wetgever juist een vergunningstelsel in het leven heeft geroepen om een veilig en betrouwbaar legaal alternatief te bieden voor illegale kansspelen. Aanbieders van illegale kansspelen doen in de regel immers weinig tot niets tegen onmatige deelname of kansspelverslaving. Spelers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij bij vergunninghouders daarentegen in goede handen zijn. Dat 711 hierin als vergunninghouder ernstig tekort is geschoten, rekent de Kansspelautoriteit haar daarom zwaar aan.

286. Vergunninghouders moeten het speelgedrag registreren en analyseren, zodat zij spelers daadwerkelijk met passende interventie maatregelen voldoende tegen zichzelf kunnen beschermen. Het is dan ook niet de bedoeling dat een vergunninghouder extreem speelgedrag ziet ontstaan of gebeuren, maar niet of niet passend ingrijpt. 711 monitorde en analyseerde het speelgedrag van de spelers wel, hoewel niet adequaat. In alle spelersdossiers zag 711 dat het speelgedrag extreem werd of al was. De Kansspelautoriteit rekent het 711 bijzonder zwaar aan dat 711 het extreme speelgedrag van de spelers desondanks weken- en soms zelfs maandenlang liet doorgaan zonder passende interventie maatregelen te treffen, met alle risico's en gevolgen van dien. 711 kon en had onmiddellijk moeten ingrijpen, maar heeft, in haar eigen financiële voordeel, te lang niet of niet passend ingegrepen. Daarmee heeft zij de verliezen (zeer) hoog laten oplopen. De netto stortingen van slechts tien spelers bij elkaar opgeteld bedragen bijna € 900.000,-⁹⁸ en zijn zeer hoog, zelfs als daarvan een deel wettig is verkregen. Zulke bedragen gaan in het kader van de plicht van 711 om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om onmatige deelname en verslaving aan de door haar aangeboden kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen, duidelijk veel te ver.
287. De Kansspelautoriteit verwijt 711 ook dat zij geen, onvoldoende of te laat gevolgen heeft verbonden aan de hoge limieten (speelduur, storting en verlies) die de spelers hebben ingesteld. Zo stond 711 stortingslimieten toe van maximaal € 25.000,- per dag, € 50.000,- per week en € 100.000,- per maand. Door spelers zulke hoge limieten in te laten stellen, heeft 711 deze limieten beroofd van hun effectiviteit. Ondanks dat 711 vaak weinig kennis had van de persoonlijke situatie

⁹⁸ € 889.045,- om precies te zijn.



van spelers, heeft zij deze spelers ten onrechte niet in staat gesteld om op verantwoorde wijze hun grenzen te bepalen.⁹⁹

288. Vergunninghouders moeten continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen, ongeacht de hoogte van de limieten. Het is dus niet zo dat 711 een speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vaststelt, zichzelf onopgemerkt en vrijwel ongestoord schade mag laten berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een extra reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler in de gaten te houden.¹⁰⁰ Het een en ander klemmt temeer nu 711 de vermogenspositie van de spelers telkens (veel) te laat of niet bij de analyse van het speelgedrag heeft betrokken, waardoor 711 zich de mogelijkheid ontnam om passende interventie maatregelen te treffen.
289. In alle onderzochte spelersdossiers is de naleving van de zorgplicht fundamenteel niet in orde. Daarnaast is in de meeste onderzochte spelersdossiers sprake van hoge nettoverliezen. Van incidenten is duidelijk geen sprake. De overtredingen hebben vele maanden geduurd (veelal één tot twee jaar) en bij het begaan van de overtredingen zijn vaste patronen te onderscheiden.¹⁰¹ Gelet op de frequentie, de lange duur en de vaste patronen is er sprake van een structureel karakter, in ieder geval in de tien onderzochte spelersdossiers.
290. Gelet op het bovenstaande kwalificeert de Kansspelautoriteit de overtredingen als zeer ernstig.

7.3 Verwijtbaarheid

291. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat hij de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Met de Wet Kansspelen op afstand is de zorgplicht voor vergunninghouders verscherpt. Uit de wetsgeschiedenis volgt duidelijk dat de wetgever grote waarde hecht aan de actieve zorgplicht. 711 had gelet op de bevindingen er redelijkerwijs van op de hoogte kunnen en moeten zijn dat artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, en 15 en 18, eerste tot en met derde lid, en 19, eerste lid, van de Rwrvk in onderlinge samenhang werden overtreden. De volgende omstandigheden dragen echter verder bij aan de verwijtbaarheid.

⁹⁹ Vgl. Tweede Kamer 2023-2024, 24 557, nr. 218, p. 4.

¹⁰⁰ Tweede Kamer 2014 - 2015, 33 996, nr. 6, p. 25.

¹⁰¹ Telkens is de analyse van het speelgedrag te laat verricht en bevat deze analyse gebreken, telkens is de vermogenspositie van de speler te laat (of niet) in de analyse betrokken, telkens zijn interventie maatregelen te laat getroffen en zijn deze niet passend, telkens heeft er geen persoonlijk onderhoud plaatsgevonden terwijl er wel sprake was van een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving, zoals bedoeld in artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk.



292. Zoals al in paragraaf 5.3.4 is overwogen, was 711 al in juni 2022 duidelijk en specifiek gewaarschuwd voor handhavend optreden bij schending van de zorgplicht en was zij al geïnformeerd over een aantal specifieke en relevante aspecten van de invulling van de zorgplicht. Gebleken is echter dat 711 deze waarschuwingen onvoldoende in acht heeft genomen.
293. Verder neemt de Kansspelautoriteit in aanmerking dat 711 een professionele marktpartij in (onder meer) Nederland is en wettelijk verplicht is het speelgedrag van haar spelers te monitoren. Zij heeft per speler vergaande inzage in het speelgedrag, waaronder alle door de speler ingestelde speellimieten, stortingen, opnames, de gebruikte betaalinstrumenten en per spelsoort ook de totale inzet, commissie en speelwinst.¹⁰² Ook uit de gegevens en bescheiden van 711 blijkt dat zij gedetailleerde inzage had in het speelgedrag van de tien spelers en dat zij die spelers daadwerkelijk monitorde. Zij moest dan ook redelijkerwijs (kunnen) weten dat zij met haar handelen en nalaten zeer ernstige overtredingen beging.

7.4 Evenredigheid

294. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat het begaan van een overtreding niet lonend mag zijn, maar (voldoende) bestraft moet worden en de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtredders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
295. Gelet hierop zal de Kansspelautoriteit kort stilstaan bij de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van onderhavig sanctiebesluit.
296. De Kansspelautoriteit wijst erop dat 711 veel overtredingen heeft begaan en dat deze ernstig en verwijtbaar zijn. Bovendien betreft het ook nog eens overtredingen van de zorgplicht, een kernverplichting van de Wok. Naleving van de zorgplicht raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving, in het bijzonder de bescherming van burgers tegen kansspelgerelateerde schade. Ook is naleving van de zorgplicht uiterst relevant in het kader van de kanalisatiegedachte. Het geleiden van spelers naar het legale kansspelaanbod moet er immers wel toe leiden dat de spelers daar beter worden beschermd dan in het illegale circuit. Het opleggen van een boete is dan ook een geschikt middel om

¹⁰² Artikel 5.3, tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand.



deze doelen te realiseren. Daarnaast is het een geschikt middel ter bestraffing en gaat hiervan voldoende afschrikwekkende werking uit naar 711 en andere aanbieders. Het opleggen van een boete zorgt er bovendien voor dat het schenden van de zorgplicht niet lonend is omdat daarmee onder andere de winst die is behaald als gevolg van de overtreding(en) ongedaan wordt gemaakt.

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

7.5 Boetevaststelling

298. Gelet op bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan 711. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat overtredingen niet lonend mogen zijn.

299. De zorgplicht is een van de belangrijkste verantwoordelijkheden van de vergunninghouder en naleving hiervan raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving. Het vergunningstelsel is immers in het leven geroepen om spelers een omgeving te bieden waarin zij beschermd worden tegen de risico's die inherent zijn aan kansspelen.

300. Verder heeft de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen zoals hiervoor is toegelicht. Gelet op de verhoogde verwijtbaarheid van dit geval, zoals toegelicht in paragraaf 7.3, acht de Kansspelautoriteit een verhoging van het basisbedrag met 25% passend en geboden.

301. Gelet op het voorgaande zou aan 711 een boete van € 625.000,- worden opgelegd.¹⁰³ Volgens de Kansspelautoriteit doet die boetehoogte in dit geval echter

¹⁰³ De Kansspelautoriteit hanteert in beginsel een basisbedrag van € 500.000,-. Daar zou 25% bij komen vanwege de verhoogde verwijtbaarheid.



geen recht aan de overtreding en het uitgangspunt dat overtredingen niet lonend mogen zijn, zeker gelet op de hoge nettoverliezen van de meeste spelers. De Kansspelautoriteit wijst daarnaast op de ernst van de overtreding, de verhoogde verwijtbaarheid van de overtreding en de omvang van de overtreder in onderlinge samenhang bezien. Voor wat betreft de omvang van de overtreder heeft 711 aangegeven dat zij in 2025 een brutospelresultaat van in totaal € 67.393.283,- had. De boete zou dan ongeveer 0,9% van haar totale brutospelresultaat bedragen en onvoldoende effect sorteren. Gelet op de geleden nettostortingen in de tien onderzochte dossiers die bijna € 900.000,- bedragen en vanwege het gewicht van de boete in relatie tot de omvang van de onderneming, acht de Kansspelautoriteit een boete op basis van standaardbedragen niet passend en zal zij een omzetgerelateerde boete opleggen.

302. De Kansspelautoriteit bepaalt het basisbedrag op 1% van het hierboven genoemde brutospelresultaat van 2024 van 711. Vanwege de verhoogde verwijtbaarheid verhoogt zij het basispercentage met 0,25%-punt. Gelet op het brutospelresultaat van 711 in 2025 legt de Kansspelautoriteit in beginsel een boete op van € 842.416,-. Omdat een boete voldoende punitief effect moet hebben, verhoogt de Kansspelautoriteit deze boete naar € 889.000,-, het (afgeronde) totale bedrag dat in de tien onderzochte spelersdossiers netto is gestort. Wegens de overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in onderdeel 5.3.11 van dit besluit, matigt de Kansspelautoriteit de boete met € 2.500,-, wat na afronding neerkomt op een bedrag van € 886.000,-.
303. Van bijzondere, boeteverlagende omstandigheden is niet gebleken. In dat kader en ook voor wat betreft de rest van de standpunten van 711 over het rapport en een eventueel op te leggen maatregel, verwijst de Kansspelautoriteit naar haar motivering met betrekking tot de zienswijze van 711. Zij ziet in de zienswijze van 711 geen reden om van de boete af te zien, noch om de boete verder te verlagen.
304. De Kansspelautoriteit ziet verder ook geen aanleiding om op basis van andere omstandigheden het basisbedrag te verhogen of te verlagen. 711 heeft weliswaar aangevoerd dat zij verschillende maatregelen heeft getroffen, maar deze maatregelen maken de vele ernstige en verwijtbare overtredingen niet ongedaan en ook staat niet vast dat hiermee overtreding van de aan de orde zijnde wettelijke normen in de toekomst wordt voorkomen.
305. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 886.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.



8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat 711 B.V. artikel 4a, eerste lid, en 31m, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, artikel 15 en 18, eerste, tweede en derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en artikel 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen heeft overtreden door het speelgedrag onvoldoende te analyseren, onvoldoende passende interventiemaatregelen te treffen en tekort te schieten in het voeren van een persoonlijk onderhoud;
- b. legt aan 711 B.V. een boete op van € 886.000,-.

's-Gravenhage, 26 mei 2026,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

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

VERZONDEN OP 29 MEI 2026



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, Directie Spelersbescherming & Bestuursadvisering, Team Juridische Zaken, Postbus 298, 2501 CG Den Haag. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in pdf-formaat te e-mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

Pro forma bezwaar

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

Voorlopige voorziening

Het instellen van bezwaar of beroep schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift of beroepschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.

Betaling boete

Boetes dienen binnen zes weken nadat het besluit op de in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht voorgeschreven wijze bekend is gemaakt, te zijn betaald op bankrekeningnummer IBAN NL07ABNA0501634479 ten name van raad van bestuur, Den Haag, Nederland, onder vermelding van het kenmerk van dit besluit. Na het verstrijken van deze termijn wordt de geldboete vermeerderd met de wettelijke rente.



Bijlage 1

Juridisch kader

Wet op de kansspelen

Artikel 33b van de Wet op de Kansspelen

De raad van bestuur heeft, tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald, tot taak (...) het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, de handhaving daarvan (...).

Artikel 35a, eerste lid, van de Wet op de kansspelen

De raad van bestuur kan een bestuurlijke boete opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 1, eerste lid, onder a, b en d, tweede lid, 1b, 4a, 7, 10, 13, 14, 14c, 14d, eerste lid, 20, eerste lid, 21, 25, 27, 27c, 27e, eerste lid, 27i, 27j, eerste lid, 27ja, 30h, eerste lid, 30j, eerste lid, 30m, eerste lid, 30q, derde lid, 30r, derde en vierde lid, 30t, eerste, tweede en vijfde lid, 30u, eerste lid, 30v, 30z, 31h, 31i, eerste en tweede lid, 31j, 31k, 31l, 31m, 34k en 34l, en 34n, tweede lid. (...)

Artikel 35a, tweede lid, van de Wet op de kansspelen

De bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd bedraagt ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

Artikel 4a, eerste en vijfde lid, van de Wet op de kansspelen

1. De houders van vergunningen op grond van deze wet treffen de maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen.

(...)

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid.

Artikel 31m, eerste, tweede en zesde lid, van de Wet op kansspelen

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, registreert en analyseert de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand systematisch gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler. Hij kan hierbij gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15 van de Algemene verordening gegevensbescherming van de speler verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor het voorkomen van onmatige



- deelname aan kansspelen of van kansspelverslaving.
2. Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving onderzoekt de vergunninghouder het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met die speler.
 6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de voorgaande leden. Deze hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de registratie en analyse, bedoeld in het eerste lid; (...)
 - c. het onderzoek en het advies, bedoeld in het tweede en derde lid; (...)

Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Artikel 10 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Bij regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld met betrekking tot de door de houder van een vergunning (...) tot het organiseren van kansspelen op afstand in het belang van verslavingspreventie te verstrekken informatie en te treffen maatregelen.

Artikel 15 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

De analyse, bedoeld in de artikelen (...) 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.

Artikel 16 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Bij regeling van Onze Minister worden in het belang van verslavingspreventie nadere regels gesteld met betrekking tot de registratie van gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler en de analyse daarvan.

Artikel 18 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

1. Indien de analyse, bedoeld in artikel 15, duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, treft de houder van een (...) tot het organiseren van kansspelen op afstand passende interventie maatregelen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand treft dergelijke maatregelen in ieder geval indien de speler een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, van het Besluit kansspelen op afstand overschrijft.
2. Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving voert de vergunninghouder een persoonlijk onderhoud 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.
3. Bij het onderzoek, bedoeld in tweede lid, onder c, betreft 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.



4. Bij regeling van Onze Minister worden nadere regels gesteld met betrekking tot de interventie door de vergunninghouder in het spelgedrag van de speler. Deze regels hebben in ieder geval betrekking op de passende maatregelen, bedoeld in het eerste lid, en de toepassing daarvan.

Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Artikel 17, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

1. Als interne of externe signalen, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van het besluit, worden in ieder geval 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 speeltijdstippen;
 - g. instellen of ingesteld hebben van een hoge stortingslimiet.

Artikel 18 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

1. Voor de toepassing van artikel 18, eerste lid, van het besluit draagt de houder van een vergunning (...) tot het organiseren van kansspelen op afstand, er zorg voor dat hij in staat is in ieder geval de volgende interventiemaatregelen toe te passen:
 - a. de speler middels een gesprek inzicht geven in diens spelgedrag en hem daarbij in het bijzonder wijzen op gesignaleerd onmatig of risicovol spelgedrag;
 - b. de speler adviseren om gebruik te maken van een voorziening waarmee hij op een voor hem eenvoudige wijze zelf inzicht in diens spelgedrag kan verkrijgen;
 - c. de speler adviseren om gebruik te maken van de mogelijkheid om diens toegang tot de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen te beperken overeenkomstig een door die speler te bepalen maximum tijdsduur per bezoek of aanmelding, of gedurende door die speler te bepalen tijdsblokken;
 - d. de speler zonder diens toestemming diens toegang tot de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen te beperken tot een maximum tijdsduur per aanmelding of gedurende bepaalde tijdsblokken;
 - e. de speler adviseren om gebruik te maken van de mogelijkheid om zich voor bepaalde of onbepaalde duur uit te sluiten van deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen;
 - f. de speler zonder diens instemming voor bepaalde of onbepaalde duur uitsluiten van deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen.
2. Onverminderd het eerste lid draagt de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand er zorg voor dat hij in staat is in ieder geval de volgende interventiemaatregelen toe te passen:
 - a. de speler op voldoende effectieve wijze middels de spelersinterface berichten te verzenden om hem op diens spelgedrag te wijzen;
 - b. de speler adviseren om gebruik te maken van de mogelijkheid om zich voor bepaalde duur of gedurende bepaalde tijdstippen uit te sluiten van deelname aan één of meerdere door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen of spelsoorten;
 - c. de speler zonder diens instemming voor bepaalde duur of gedurende bepaalde tijdstippen uitsluiten van deelname aan één of meerdere door de vergunninghouder georganiseerde



kansspelen of spelsoorten.

Artikel 19, eerste, tweede en derde lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

1. Van een passende interventie maatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het besluit is slechts sprake, 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.
2. De vergunninghouder betreft bij de keuze voor de toepassing van een interventie maatregel of de gelijktijdige dan wel opeenvolgende toepassing van meerdere interventie maatregelen de noodzakelijkheid, doelmatigheid en de proportionaliteit daarvan.
3. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand treft de interventie maatregel, bedoeld in artikel 18, tweede lid, onder a, in ieder geval op het moment waarop de speler een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, van het Besluit kansspelen op afstand bereikt of overschrijdt.

Artikel 20 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

[...] de houder van een vergunning het organiseren van kansspelen op afstand, registreert bij ieder persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van het besluit in ieder geval:

- a. de identiteit van de speler met wie het persoonlijk onderhoud wordt gevoerd;
- b. de datum en het tijdstip van het persoonlijk onderhoud;
- c. de aanleiding voor het persoonlijk onderhoud;
- d. de gegevens met betrekking tot de uitvoering van artikel 18, tweede lid, van het besluit;
- e. de reactie van de speler op het persoonlijk onderhoud;
- f. de conclusies die hij verbindt aan de uitkomsten van het onderzoek, bedoeld in artikel 18, tweede lid, onder c, van het besluit;
- g. de interventie maatregelen die voorafgaand aan het persoonlijk onderhoud zijn getroffen, voor zover hiervan sprake is;
- h. de maatregelen om vervolg te geven aan het persoonlijk onderhoud.

Artikel 21 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

De houder van een vergunning [...] tot het organiseren van kansspelen op afstand, registreert bij iedere toepassing van een interventie maatregel anders dan een persoonlijk onderhoud in ieder geval:

- a. de identiteit van de speler ten aanzien van wie de interventie maatregel wordt toegepast;
- b. de datum en tijdstip van de interventie maatregel;
- c. de aard van de interventie maatregel;
- d. de aanleiding voor de interventie maatregel;
- e. de reactie van de speler op de interventie maatregel.



Beleidsregels verantwoord spelen

Artikel 3.1.13 van de Beleidsregels verantwoord spelen¹⁰⁴

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens (...) artikel 31m van de wet, verstaat de raad van bestuur onder een passende interventie maatregel als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, in ieder geval dat de vergunninghouder de zwaarte van zijn interventie maatregelen afstemt op de ernst van de signalen van onmatige deelneming aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving en dat hij onverwijld intensievere maatregelen treft als de genomen interventie maatregelen niet of onvoldoende tot het beoogde resultaat leiden.
2. De raad van bestuur acht het toepassen van een interventie maatregel in beginsel noodzakelijk als sprake is van een signaal als bedoeld in artikel 17 van het Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Daaronder verstaat de raad van bestuur in ieder geval ook een signaal dat, gelet op de speeltijd, de door de speler verbruikte geldmiddelen en zijn mededelingen, erop duidt dat de speler:
 - a. niet langer de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen;
 - b. overmatig probeert zijn verliezen terug te verdienen;
 - c. herhaaldelijk klaagt over niet of te weinig winnen;
 - d. herhaaldelijk verzoekt om bonussen; of
 - e. speelgedrag vertoont dat negatieve persoonlijke, sociale of maatschappelijke gevolgen veroorzaakt.
3. Onder het niet langer kunnen dragen van de financiële gevolgen van zijn speelgedrag, als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, verstaat de raad van bestuur in ieder geval financiële nood bij een speler.
4. Onder negatieve sociale of maatschappelijke gevolgen voor de speler, als bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, verstaat de raad van bestuur in ieder geval (mededelingen over) het verlies van zijn werk, benadeling van zijn gezin, het ontstaan van kosten vanwege een behandeling voor kansspelverslaving of het ontstaan van kosten vanwege aan zijn speelgedrag gerelateerde criminaliteit.

Artikel 3.1.14 van de Beleidsregels verantwoord spelen

1. Onder een persoonlijk onderhoud, als bedoeld (...) artikel 31m, tweede lid, van de wet, verstaat de raad van bestuur een interactie tussen de vergunninghouder en de speler, waarbij de vergunninghouder in ieder geval voldoet aan het bepaalde bij of krachtens artikel 18, tweede en derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, en een risicospeler of probleemspeler naar passende zorg leidt.
2. Onder het leiden naar passende zorg, als bedoeld in het eerste lid, verstaat de raad van bestuur dat de vergunninghouder risicospelers of probleemspelers zo veel mogelijk helpt verandering in hun speelgedrag te bewerkstelligen door deze spelers in ieder geval te wijzen op en te informeren over de mogelijkheden van hulp en verslavingszorg en deze spelers zo veel mogelijk te motiveren hulp en verslavingszorg te zoeken.

¹⁰⁴ Staatscourant 2021, 13410 (ingetrokken per 3 juni 2024, met uitzondering van artikel 3.1.13, tweede, derde en vierde lid, die zijn ingetrokken op 1 oktober 2024).



3. Onder het onderzoeken of een speler door onmatige deelneming aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten, als bedoeld in artikel 18, tweede lid, onderdeel c, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, verstaat de raad van bestuur in ieder geval dat een medewerker van de vergunninghouder die kennis heeft van verslavingsproblematiek en die probleemgedrag kan herkennen in een recent persoonlijk onderhoud met de speler in ieder geval:
 - a. actief en expliciet heeft gevraagd naar:
 - i. het speelgedrag van de speler en zijn motieven;
 - ii. de gevolgen van het speelgedrag voor de speler met betrekking tot zijn inkomens- en vermogenspositie, familiesituatie, werksituatie en psychische en lichamelijke gezondheid;
 - iii. de afhankelijkheid van de speler van kansspelen; en
 - iv. overige mogelijk relevante feiten en omstandigheden.
 - b. zich voldoende heeft vergewist van de juistheid van de constatering op grond van de analyse van het speelgedrag van de speler;
 - c. zich voldoende heeft vergewist van de juistheid van de mededelingen van de speler;
 - d. overige relevante feiten en omstandigheden bij het onderzoek heeft betrokken; en
 - e. een verslag heeft opgesteld dat ten minste voldoet aan het bepaalde in artikel 20 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.
4. Volgens de raad van bestuur is aan de verplichting tot het voeren van een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel (...) artikel 31m, tweede lid, van de wet, voldaan als de speler niet of onvoldoende heeft gereageerd op pogingen van de vergunninghouder tot het voeren van een persoonlijk onderhoud, de vergunninghouder daartoe meerdere pogingen heeft gedaan, en, indien mogelijk, de vergunninghouder daarbij verschillende kanalen heeft aangewend.
5. Onder het redelijkerwijs moeten vermoeden dat een speler door onmatige deelneming aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten, als bedoeld in artikel (...) 31m, derde lid, van de wet, verstaat de raad van bestuur in beginsel het niet of onvoldoende reageren door de speler op herhaalde pogingen van de vergunninghouder tot het voeren van een persoonlijk onderhoud, als bedoeld in het eerste lid.