

## **Kansspelautoriteit Adviescommissie bezwaarschriften**

Advies inzake het bezwaar van LeoVegas Gaming p.l.c. (hierna: LVG) tegen het sanctiebesluit van 1 oktober 2025, kenmerk 19153/01.354.006, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 500.000,- (hierna: het sanctiebesluit) en inzake het bezwaar tegen het besluit van 2 oktober 2025, kenmerk 19153/01.354.007, tot openbaarmaking van het sanctiebesluit (hierna: het openbaarmakingsbesluit).

### **1. Procedureverloop**

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op basis van gegevens in de controledatabank de spelersdossiers van tien spelers opgevraagd die in de periode van oktober 2023 tot en met maart 2024 door deelname aan kansspelen van LVG het grootste verlies hebben geleden, een hoog aantal dagen hebben gespeeld en vaak nachtelijk speelden. Deze dossiers zijn vervolgens onderzocht op naleving van de zorgplicht door LVG.
3. Op 18 december 2024 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een rapport opgesteld. In dat rapport wordt geconstateerd dat LVG de artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) jo. de artikelen 15 en 18, eerste lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk), artikel 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) heeft overtreden. Het rapport is toegezonden aan LVG.
4. LVG is bij brief van 7 januari 2025 in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke en/of mondelinge zienswijze te geven op het rapport en op het geuite voornemen om een boete op te leggen en op het voornemen om het besluit daaromtrent openbaar te maken. Per e-mail van 27 januari 2025 heeft LVG om uitstel verzocht voor het geven van haar zienswijze. Na verkregen uitstel heeft LVG per e-mail van 28 februari 2025 een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. Op 11 maart 2025 heeft LVG haar zienswijze mondeling toegelicht.
5. In het sanctiebesluit van 1 oktober 2025 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) aan LVG een bestuurlijke boete opgelegd van € 500.000,- vanwege overtreding van voornoemde artikelen van de Wok. In het openbaarmakingsbesluit van 2 oktober 2025 heeft de Kansspelautoriteit aangekondigd het boetebesluit openbaar te maken.
6. Op 14 november 2025 heeft LVG pro forma bezwaar gemaakt tegen het sanctiebesluit en tegen het openbaarmakingsbesluit. Op 16 december 2025 heeft zij de gronden van bezwaar aangevuld. LVG is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 13 januari 2026 haar bezwaarschrift tegen het sanctie- en

openbaarmakingsbesluit mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid geen gebruik gemaakt.

7. Hangende het bezwaar heeft LVG de rechtbank Den Haag verzocht een voorlopige voorziening te treffen tegen het openbaarmakingsbesluit. Bij uitspraak van 18 december 2025 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen.<sup>1</sup> Op 22 december 2025 heeft de Kansspelautoriteit het sanctie- en openbaarmakingsbesluit gepubliceerd op haar website.

### **1.1 Bezwaargronden tegen het sanctiebesluit**

Het bezwaarschrift tegen het sanctiebesluit bestaat uit twee delen. In deel I stelt LVG zich op het standpunt dat geen overtreding heeft plaatsgevonden en bestrijdt LVG de bevindingen en conclusies van de Kansspelautoriteit omtrent de invulling van de zorgplicht. In deel II bestrijdt LVG de oplegging van de boete. LVG stelt zich primair op het standpunt dat oplegging van een boete onevenredig is gelet op alternatieve handhavingsmaatregelen en subsidiair op het standpunt dat de opgelegde boete gematigd moet worden.

Concreet voert LVG in bezwaar – samengevat – aan dat het sanctiebesluit onrechtmatig is omdat:

#### *Primair*

- a. de bevindingen van de Kansspelautoriteit ten aanzien van de analyse van het speelgedrag strijdig zijn met het motiverings-, legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel;
- b. de bevindingen van de Kansspelautoriteit ten aanzien van interventies strijdig zijn met het motiverings-, legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel;

#### *Subsidiar*

- c. het opleggen van een boete onevenredig is nu alternatieve (lichtere) handhavingsmaatregelen meer voor de hand liggen;

#### *Meer subsidiair*

- d. de hoogte van de boete onevenredig is. De boete gematigd dient te worden vanwege een viertal redenen: onjuiste vaststelling van het basisbedrag, het gelijkheidsbeginsel, verminderde ernst en verwijtbaarheid, en overschrijding van de redelijke termijn.

### **1.2 Bezwaargronden tegen het openbaarmakingsbesluit**

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

---

<sup>1</sup> Rb Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689.

*Primair*

- e. het openbaarmakingsbesluit is onrechtmatig, omdat de Wet open overheid een ontoereikende wettelijke grondslag biedt voor openbaarmaking;

*Subsidiair*

- f. het openbaarmakingsbesluit is onrechtmatig omdat openbaarmaking in strijd is met de weigeringsgronden van de Wet open overheid; en

*Meer subsidiair*

- g. het openbaarmakingsbesluit is in ieder geval niet evident rechtmatig. Een belangenafweging vergt dat dit besluit wordt ingetrokken.

**1.3 Juridisch kader**

- 8. Hieronder volgt het juridisch kader zoals dat gold ten tijde van de vastgestelde overtredingen.
- 9. In artikel 4a, eerste lid, van de Wok is bepaald dat vergunninghouders de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.
- 10. In artikel 31m, eerste lid, van de Wok is onder meer bepaald dat onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, de vergunninghouder systematisch gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreert en analyseert.
- 11. In artikel 31m, tweede lid, van de Wok is bepaald dat bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving de vergunninghouder het gedrag van de speler onderzoekt in een persoonlijk onderhoud met die speler.
- 12. In artikel 35a, eerste lid, van de Wok is bepaald dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder meer de artikelen 4a en 31m van de Wok.
- 13. In artikel 35a, tweede lid, van de Wok is bepaald dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt, of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
- 14. In artikel 13, eerste lid, van het Bwrvk is bepaald dat de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal of tot het organiseren van kansspelen op afstand ten aanzien van iedere deelnemer aan de door hem georganiseerde kansspelen ten minste registreert:
  - a. interne en externe signalen wijzend op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving, en

b. hetgeen hij heeft ondernomen ter uitvoering van artikel 18.

15. In artikel 15 van het Bwrvk is bepaald dat de analyse, bedoeld in onder meer artikel 31m van de wet, is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving.
16. In artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk is onder meer bepaald dat, indien de analyse, bedoeld in artikel 15, duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, de vergunninghouder passende interventie maatregelen treft om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand treft dergelijke maatregelen in ieder geval indien de speler een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, van het Besluit kansspelen op afstand overschrijdt.
17. In artikel 18, derde lid, van het Bwrvk is bepaald dat bij het onderzoek, bedoeld in het tweede lid, onder c, de vergunninghouder in ieder geval de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie betreft.
18. In artikel 17, eerste lid, van de Rwrvk is bepaald dat als interne of externe signalen, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van het besluit, in ieder geval worden beschouwd:
- hoge of toenemende speelfrequentie;
  - lange of toenemende speelfrequentie;
  - sociaal ongepaste behandeling van of uitingen richting personen;
  - 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;
  - uitingen van frustratie of ongemak;
  - afwijkingen in het patroon van speeltijdstoppen.
19. In artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk is bepaald dat van een passende interventie maatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het besluit slechts sprake is, indien die maatregel ten minste is afgestemd op:
- de leeftijd van de speler;
  - het vertoonde speelgedrag;
  - de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving;
  - de reactie van de speler op eerder getroffen interventie maatregelen, voor zover hiervan sprake is.
20. In artikel 3.1 van de Wet open overheid (hierna: Woo) is bepaald dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar maakt, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en

vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

## 2. Overwegingen van de commissie

### 2.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

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

### 2.2. Ten aanzien van de bezwaren tegen het sanctiebesluit

#### **Algemeen**

22. Het standpunt van LVG als verwoord in het door haar geschetste 'juridisch kader' (onderdeel 3 van de bezwaargronden) komt er in de kern op neer dat zij bij het vervullen van de op haar rustende zorgplicht slechts gebonden is aan hetgeen de wetgever daarover expliciet in de regelgeving heeft vastgesteld. Zij miskent daardoor dat er sprake is van open normen. De commissie stelt vast dat de Kansspelautoriteit in het boetebesluit uitgebreid heeft gemotiveerd waarom LVG de aan de orde zijnde open normen heeft geschonden.<sup>2</sup> Hierbij merkt de commissie op dat het bij de door de Kansspelautoriteit vastgestelde overtredingen niet gaat om grensgevallen, maar dat in alle spelersdossiers sprake is van meerdere evidente overtredingen. De Kansspelautoriteit heeft in het sanctiebesluit uitgebreid gemotiveerd dat sprake is van vele en ernstige signalen die duiden op onmatig speelgedrag en risico's op kansspelveslaving. Het gaat daarbij telkens om een combinatie van meerdere signalen zoals een hoge speelfrequentie, het (herhaaldelijk) bereiken van stortingslimieten, veel stortingen binnen een dag of korte tijd, geweigerde of mislukte stortingen, hoge verliezen en het herhaaldelijk doen van hoge inzetten. Gelet op de veelheid en ernst van deze signalen had LVG moeten begrijpen dat de desbetreffende spelers niet met de eigen verantwoordelijkheid voor hun speelgedrag konden omgaan. Het was voor haar als professionele aanbieder van online kansspelen, ondanks open normen, dan ook evident dat zij gehouden was tijdig passende interventie maatregelen te nemen. Dit heeft zij in alle betrokken spelersdossiers nagelaten.

23. Gelet op de vele ernstige signalen had LVG moeten inzien dat in alle spelersdossiers duidelijk sprake was van op zijn minst risicovol en veelal problematisch speelgedrag. LVG heeft dan ook niet gehandeld in lijn met wat de wetgever van haar verwacht en waartoe de wet haar verplicht: *"Vanuit preventieoogpunt is, naast de groep van probleemspelers, vooral de groep van risicospelers een zeer relevante doelgroep, omdat deze groep risico loopt risicovol speelgedrag te ontwikkelen. ... . Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de aanbieder juist bij deze groep het speelgedrag observeert en zo nodig intervineert door te sturen op matiging van het*

---

<sup>2</sup> De commissie verwijst naar het sanctiebesluit, in het bijzonder naar de bespreking van de spelersdossiers en de zienswijze.

*speelgedrag of tijdelijke uitsluiting van het spel om ontwikkeling van problematisch speelgedrag te voorkomen.”<sup>3</sup>*

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

***De bevindingen van de Kansspelautoriteit ten aanzien van analyse speelgedrag zijn strijdig met het motiverings-, legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel (grond a)***

25. LVG blijft bij haar standpunt, zoals eerder weergegeven in haar zienswijze, dat de Kansspelautoriteit het juridisch kader op de punten ‘analyse speelgedrag’, ‘vroegtijdige onderkenning’ en ‘verhoogd risico’ onjuist interpreteert, en met name dat juridisch kader uitlegt in het licht van wijzigingen van de relevante regelgeving die in werking zijn getreden na de onderzoeksperiode. De conclusies van de Kansspelautoriteit ten aanzien van artikel 31m, lid 1, Wok juncto artikel 15 Rwrvk missen daardoor voldoende rechtsgrondslag. Het sanctiebesluit is op dit punt strijdig met het legaliteitsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel, en motiveringsbeginsel. Om dit te onderbouwen gaat LVG in op het verkrijgen van inzicht in de vermogenspositie van de speler, op hoge limieten, hoge stortingen en verliezen van spelers en op de automatische analyses van het speelgedrag. Tot slot maakt LVG nog een afsluitende opmerking over de analyse van het speelgedrag. De commissie betreft deze aspecten achtereenvolgens in haar beoordeling van bezwaargrond a.

Inzicht in de vermogenspositie van de speler

26. LVG stelt dat zij ten tijde van de vastgestelde overtredingen niet verplicht was om inzicht te verkrijgen in het inkomen of vermogen van spelers. Een onderzoek naar de financiële situatie van de speler is volgens LVG alleen verplicht in het kader van een persoonlijk onderhoud en het is in die gevallen uitdrukkelijk *niet* de bedoeling dat de vergunninghouders diepgravend onderzoek doen om gegevens te vergaren over het inkomen en de bestedingspatronen van de speler. De Kansspelautoriteit tracht dus zowel de reikwijdte als de diepgang van deze onderzoeken uit te breiden zonder de daarvoor noodzakelijke wettelijk onderbouwing. Dit is in strijd met het motiveringsbeginsel en legaliteitsbeginsel. Van LVG kan redelijkerwijs niet verwacht worden dat zij uitvoering geeft aan een verplichting die ten tijde van de onderzoeksperiode onbekend was en waarvan een wettelijke onderbouwing ontbrak.

*Beoordeling door de commissie*

27. De commissie merkt allereerst op dat niet is gebleken van een door de Kansspelautoriteit gestelde (algemene) eis van een diepgravend onderzoek naar de vermogenspositie. De Kansspelautoriteit stelt in het sanctiebesluit slechts dat de vermogenspositie gelet op de vele signalen tijdig bij de analyse van het speelgedrag dient te worden betrokken. De Kansspelautoriteit heeft daarmee niet getracht om de

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 11.

reikwijdte en diepgang van onderzoek naar inkomen en de bestedingspatronen van de speler uit te breiden.

28. Bij de vraag of en wanneer de vermogenspositie van een speler in het licht van de zorgplicht bij de analyse van het speelgedrag moet worden betrokken, roept de commissie allereerst in herinnering dat het uitgangspunt hierbij dient te zijn dat LVG haar kansspelen veilig en verantwoord aanbiedt. Zoals blijkt uit de aan de orde zijnde wetsbepalingen is het daarbij relevant dat LVG signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig onderkent, zodat zij tijdig passende interventie maatregelen neemt. De wetgever heeft beoogd dat deelname aan online kansspelen in de recreatieve sfeer blijft en dat risicovol speelgedrag wordt tegengegaan, zodat dit gedrag zich niet kan ontwikkelen tot problematisch speelgedrag.<sup>4</sup> Vroegtijdige onderkenning van voornoemde signalen is daarom van wezenlijk belang.
29. Het voorgaande betekent volgens de commissie dat LVG moet kunnen verantwoorden waarom zij mede gelet op de vele signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving (zoals een hoge speelfrequentie, het (herhaaldelijk) bereiken van stortingslimieten, veel stortingen binnen een dag of korte tijd, geweigerde of mislukte stortingen, hoge verliezen en het herhaaldelijk doen van hoge inzetten) in redelijkheid meende dat zij onder meer de excessieve nettostortingen en verliezen van de spelers kon toelaten, zonder daarbij tijdig na te gaan of de spelers gelet op onder meer hun inkomen en vermogenspositie zich hun speelgedrag konden veroorloven. Dit geldt des te meer nu LVG in hoge verliezen op zichzelf niet als signaal onderkent dat kan duiden op onmatige deelname of verslaving en meent dat de vermogenspositie van de speler niet eerder een rol kan spelen dan in de fase van het persoonlijk onderhoud.
30. Als LVG haar spelers op een andere wijze, dus zonder tijdig de vermogenspositie bij de analyse van het speelgedrag te betrekken, voldoende tegen de risico's van onmatige deelname en kansspelverslaving beschermt en onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk weet te voorkomen, dan verzet de wet zich daar naar het oordeel van de commissie niet tegen. Van dergelijke maatregelen is de commissie in de onderhavige spelersdossiers echter niet gebleken. Het is LVG dan ook niet gelukt om te verantwoorden waarom de vermogenspositie van de spelers in casu niet tijdig hoefde te worden betrokken bij de analyse van het speelgedrag. De commissie overweegt in dit kader voorts het volgende.
31. De commissie is van oordeel dat het (vroegtijdig) onderkennen van deze signalen niet mogelijk is wanneer de waarde hiervan niet adequaat kan worden ingeschat. De commissie ziet in alle spelersdossiers meerdere signalen waarbij het niet mogelijk is om de waarde daarvan adequaat in te schatten zonder deze te relateren aan de vermogenspositie van de speler. Het gaat daarbij onder meer om signalen die zien op de hoeveelheid en hoogte van stortingen, op het bereiken van stortingslimieten en op de hoogte van inzetten en verliezen. Zonder enig inzicht in de vermogenspositie van de betreffende spelers kan immers niet worden bepaald of en in welke mate die stortingen, limieten, inzetten en verliezen risico's voor deze spelers opleveren en of

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013–2014, 33 996, nr. 3, p.10-11.

deze spelers zich hun speelgedrag überhaupt wel kunnen veroorloven. Of sprake is van signalen die duiden op onmatig deelname of risico's op kansspelverslaving kan in dat geval niet, althans niet adequaat worden onderkend, laat staan vroegtijdig.

32. Gelet hierop en op de vele signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving, heeft de Kansspelautoriteit volgens de commissie terecht geoordeeld en voldoende gemotiveerd dat LVG in de betreffende spelersdossiers de vermogenspositie te laat heeft betrokken bij de analyse van het speelgedrag en dat dit een overtreding van artikel 15 Bwrvk oplevert.
33. In het verlengende hiervan wijst de commissie op het volgende. Het niet tijdig betrekken van de vermogenspositie van de spelers bij de analyse van het speelgedrag levert risico's op in het kader van onmatige deelname en kansspelverslaving, zeker bij de in casu hoge stortingen, stortingslimieten, inzetten en verliezen. Zonder enig inzicht in de vermogenspositie van de spelers kan en mag LVG niet zomaar aannemen dat de spelers zich hun excessieve speelgedrag kunnen veroorloven, temeer nu hierdoor de waarde van signalen niet adequaat kan worden ingeschat. Als professionele aanbieder van online kansspelen, waaraan inherent hoge risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving kleven, wist LVG dat zij, althans had zij dit behoren te weten. Dit geldt des te meer gelet op het feit dat uit de onderzochte spelersdossiers blijkt dat spelers binnen (zeer) korte tijd een mediaan maandsalaris of een veelvoud daarvan hebben ingezet. Hierbij laat de commissie nog buiten beschouwing dat de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Jansen, hierop nog vóór het begaan van de vastgestelde overtredingen heeft gewezen:

*"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."*<sup>5</sup>

34. Het voorgaande maakt volgens de commissie duidelijk, dat van een schending van het lex certa-beginsel (en het motiverings- en rechtszekerheidsbeginsel) geen sprake is. Reeds op grond van artikel 15 Bwrvk had het LVG duidelijk moeten zijn dat zij mede gelet op de vele signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving de vermogenspositie van de betreffende spelers tijdig had moeten betrekken bij de analyse van het speelgedrag. Een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk, is daarvoor geen voorwaarde. De Kansspelautoriteit heeft ook nooit de eis gesteld dat standaard een diepgravend onderzoek naar de vermogenspositie van spelers dient plaats te vinden. LVG had aan de betreffende spelers echter op zijn minst tijdig de vraag kunnen stellen of en hoe zij zich hun speelgedrag konden veroorloven, en het antwoord op deze vraag, waar nodig gelet op de signalen, kunnen verifiëren. Dit had zij als professionele aanbieder van online kansspelen moeten begrijpen, maar heeft zij nagelaten. Dat een verplichting om inzicht in de vermogenspositie van de speler te verkrijgen ten tijde

---

<sup>5</sup> Zie het nieuwsbericht en de speech: <https://kansspelautoriteit.nl/ksa-voorzitter-maant-kansspelaanbieders-maak-meer-werk-van-zorgplicht>

van de onderzoeksperiode onbekend was en de wettelijke onderbouwing daarvoor zou ontbreken, kan gelet op het bovenstaande dan ook geen standhouden.

35. Het voorgaande maakt volgens de commissie eveneens duidelijk dat, in tegenstelling tot wat LVG betoogt in randnummer 39 van haar gronden, er geen sprake is van een door de Kansspelautoriteit opgelegde retroactieve verplichting om inzicht te verkrijgen in de vermogenspositie van de speler. De commissie wijst er overigens op dat LVG daarin verwijst naar een beleidsregel en het LVG zoals gezegd vrijstaat op een andere manier aan de zorgplicht te voldoen als zij meent dat zij de AVG schendt door inzicht te verkrijgen in de vermogenspositie van de speler.
36. Volgens de commissie is het echter onjuist dat het verkrijgen van zulk inzicht in strijd zou zijn met de AVG. Het is niet in geschil dat LVG aan de zorgplicht moet voldoen en dat onder andere artikel 15 van het Bwrvk en artikel 30m, eerste lid, van de Wok daaronder vallen. Daarbij merkt de commissie op dat LVG op basis van het laatstgenoemde artikel daarvoor zelfs bijzondere persoonsgegevens mag verwerken. De verwerking van financiële persoonsgegevens is in beginsel noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de speler als bedoeld in artikel 6, aanhef en onder f, van de AVG. Het voldoen aan de zorgplicht is een gerechtvaardigd doel en inzicht in de vermogenspositie van de speler is een geschikt middel om dat doel te behalen, aangezien de vergunninghouder mede op basis daarvan kan beoordelen in hoeverre de speler onmatig deelneemt of daar risico op loopt, dan wel een risico loopt op kansspelverslaving. Geldverkwisting is immers een groot risico, een belangrijk signaal en komt veel voor bij risico- en probleemspelers die online gokken. Het inzicht in de vermogenspositie is ook noodzakelijk. De commissie ziet niet in, en LVG heeft ook niet toegelicht hoe een vergunninghouder anders voldoende en betrouwbaar inzicht kan krijgen in het financiële aspect van (onmatig) gokgedrag bij haar kansspelen. Het is ook proportioneel. Het voorkomen van onmatige deelname en kansspelverslaving zijn zwaarwegende belangen die vergunninghouders moeten beschermen. Daarbij mag de speler ervan uitgaan dat LVG als professionele vergunninghouder zorgvuldig en betrouwbaar met de persoonsgegevens omgaat, door onder andere de beginselen als bedoeld in artikel 5 van de AVG in acht te nemen. Zo deelt LVG zelf aan speler 1 mee: *"We verzekeren je dat alle verstrekte informatie volledig veilig is bij ons en alleen vertrouwelijk gebruikt wordt om aan de LeoVegas wettelijke verplichtingen te voldoen."*<sup>6</sup>
37. Tot slot acht de commissie het betoog van LVG ongeloofwaardig. LVG wilde zelf al inzicht in de vermogenspositie. Uit bijvoorbeeld spelersdossier 1 volgt dat zij de speler vroeg om een belastingaangifte, loonstroken, bankafschriften en ondernemersinkomsten.<sup>7</sup>
38. Dat LVG voorafgaand aan de wijzigingen in de regelgeving al bekend had moeten zijn met de inhoud van die wijzigingen, zoals LVG stelt onder randnummer 40 van haar

---

<sup>6</sup> Spelersdossier 1, Annex 1.3, Customer Communication.

<sup>7</sup> Spelersdossier 1, Annex 1.3, Customer Communication. Als de speler niet meewerkt aan het onderzoek naar de bron van middelen wordt het account, niet alleen in het kader van AML (Anti Money Laundering) ook in het kader van RG (Responsible Gaming) geschorst.

bezwaarschrift, heeft de Kansspelautoriteit, in tegenstelling tot wat LVG suggereert, overigens nooit gezegd.

Hoge limieten, stortingen en verliezen

39. LVG blijft van mening dat de Kansspelautoriteit de geconstateerde overtreding baseert op signalen zoals hoge limieten, stortingen, en verliezen die LVG niet verplicht was om te analyseren. Bovendien geven die signalen niet automatisch blijk van onmatig of onverantwoord speelgedrag. Dit is volgens LVG ook bevestigd door de rechtbank Amsterdam. LVG heeft in alle dossiers automatische en/of handmatige analyses uitgevoerd aan de hand van de destijds geldende risicosignalen.
40. Volgens LVG spreekt de Kansspelautoriteit haar (ten onrechte) met terugwerkende kracht aan op regels die pas in oktober 2024 in werking zijn getreden. Daarnaast stelt LVG dat de regels voor de zorgplicht zouden zijn aangescherpt omdat ten tijde van de pleegperiode onvoldoende duidelijk was hoe de zorgplicht moest worden ingevuld.
41. Verder wijst LVG erop dat de stelling van de Kansspelautoriteit dat grote verliezen al onderdeel waren van signalen die golden op basis van de Beleidsregel 2021 juridische grondslag ontbeert. Het lijden van grote verliezen beschouwt zij helemaal niet als relevant signaal.

*Beoordeling door de commissie*

42. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit bij de door haar vastgestelde overtredingen terecht heeft vastgesteld dat signalen als hoge limieten, stortingen en verliezen tijdig moesten worden meegenomen in de analyse van het speelgedrag. De Kansspelautoriteit heeft in het sanctiebesluit reeds uiteengezet dat artikel 17, eerste lid van de Rwrvk een niet limitatieve opsomming bevat van signalen en dat hoge limieten, stortingen en verliezen signalen kunnen zijn die, al dan niet in onderlinge samenhang of in samenhang met andere signalen, kunnen duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. De commissie verwijst in dat verband naar het sanctiebesluit, in het bijzonder onder randnummers 130-133.
43. De verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam<sup>8</sup> kan LVG niet baten; in tegendeel, deze uitspraak bevestigt volgens de commissie juist dat destijds niet expliciet in de wet vermelde signalen relevant zijn in het kader van de naleving van de zorgplicht en daarmee voor de analyse van het speelgedrag. De rechtbank overweegt immers als volgt:

*(...) Het lijden van een bepaald speelverlies of het doen van bepaalde netto-stortingen waren tijdens de speelperiode geen bij wet- en regelgeving genoemde signalen die duiden op onmatige deelneming of gokverslaving. Dit sluit niet uit dat onder bepaalde omstandigheden, ook toen, van een kansspelaanbieder verwacht mocht worden dat hij ingreep op basis van bijvoorbeeld, omvang van de stortingen of lange speelduur.  
(...) <sup>9</sup>*

(onderstreping commissie)

44. Dat signalen zoals hoge limieten, stortingen, en verliezen volgens LVG niet 'automatisch' blijk geven van onmatig of onverantwoord speelgedrag, wil niet zeggen

---

<sup>8</sup> Rb. Amsterdam 9 mei 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3147, r.o. 4.17.

<sup>9</sup> Rb. Amsterdam 9 mei 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3147, r.o. 4.17.

dat dergelijke signalen niet kunnen duiden op onmatig deelname of risico's op kansspelverslaving. LVG was op grond van artikel 15 Bwrvk derhalve wel gehouden om deze signalen tijdig te betrekken in de analyse van het spelgedrag. Dit geldt des te meer nu de Kansspelautoriteit in alle spelersdossiers terecht heeft gewezen op het feit dat de aan de orde zijnde signalen ook in onderlinge samenhang dienen te worden bezien en er sprake was van vele en ernstige signalen.

45. Voorts geldt voor hoge limieten, stortingen en verliezen het volgende. Als een speler hoge bedragen stort en hoge limieten instelt en dus kennelijk bereid is zulke bedragen op het spel te zetten en hoge verliezen te lijden, dan moet LVG begrijpen dat dat een signaal is dat er sprake kan zijn van onmatige deelname of risico op kansspelverslaving. Zeker als blijkt dat de speler ook nog eens (in korte tijd) daadwerkelijk hoge verliezen lijdt, zonder dat er (tijdig) inzage is in de vermogenspositie van de speler en deze desondanks doorgaat met gokken zoals in de onderhavige spelersdossiers.

46. Ten aanzien van hoge limieten merkt de commissie op dat LVG ten tijde van de door de Kansspelautoriteit vastgestelde overtredingen reeds duidelijk uit de wet kon afleiden dat het bereiken van speellimieten, zoals een stortingslimiet, een relevant signaal was in de zin van artikel 13, eerste lid, onder a, van het Bwrvk. Dit volgt uit het ook destijds al geldende artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk jo artikel 4.14, tweede lid, aanhef en onder a en b, waar is bepaald dat er in dat geval verplicht interventie maatregelen dienen plaats te vinden. Bovendien volgt uit de toelichting bij artikel 31m, eerste lid, van de Wok duidelijk dat de hoogte van speellimieten (in het algemeen) een relevant signaal is dat geregistreerd en geanalyseerd dient te worden:

*"(.....) De vergunninghouder moet de voor het onderkennen van mogelijk risicovol spelgedrag relevante gegevens registreren en deze gegevens analyseren op basis van risico-indicatoren voor kansspelverslaving. Daarmee kan (ontluikend) probleemgedrag vroegtijdig worden onderkend en kan in het spelgedrag van de betrokken speler worden ingegrepen. Op grond van het vijfde lid wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt welke gegevens in ieder geval moeten worden geregistreerd en geanalyseerd. Daarbij worden ook de te hanteren risico-indicatoren nader uitgewerkt. Het gaat hierbij in ieder geval om de hoogte van de limieten in het spelersprofiel, verhogingen en overschrijdingen daarvan, ontwikkelingen in de frequentie waarmee de speler deelneemt aan kansspelen op afstand, en ontwikkelingen in de door hem op de spelersrekening gestorte bedragen. (.....)" <sup>10</sup>*

(onderstrepings commissie)

47. Daarnaast heeft de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Jansen, voor het begaan van de vastgestelde overtredingen al expliciet gewezen op het instellen van hoge limieten als een serieus te nemen risicofactor die nadere controlevragen rechtvaardigt: *"I would like to ask operators to take this into consideration when they are faced with new players who want to open an account and to perform checks when players set high limits. And that they ask control questions when high limits are specified. If a high limit is set, the question may be asked whether the player is sure that he can lose this amount of*

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2013–2014, 33 996, nr. 3, p.111.

*money. If the answer is 'yes', then this should be treated as an additional risk indicator to be taken seriously.”<sup>11</sup>*

48. Over het punt van hoge stortingen merkt de commissie op dat, in tegenstelling tot wat LVG stelt in haar bezwaarschrift, LVG in de praktijk wel degelijk onderkent dat hoge stortingen (en inzetten) een relevant signaal zijn van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. In spelersdossier 1 heeft het team Verantwoord Spelen bijvoorbeeld zelf geconcludeerd dat het gedrag van de speler zorgwekkend is door de hoge stortingen (en inzetten) en is op die grond het account van de speler geblokkeerd.<sup>12</sup> De commissie kan dit niet rijmen met de stelling van LVG dat hoge stortingen geen signaal zijn van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Deze stelling kan derhalve geen standhouden.
49. Betreffende het lijden van hoge verliezen, meent de commissie dat het voor LVG ook destijds al voldoende kenbaar was dat dit een signaal is in de zin van artikel 13, eerste lid, onder a, van het Bwrvk. De commissie verwijst in deze naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen onder randnummer 131 en 160 van het sanctiebesluit.
50. Aanvullend merkt de commissie op dat zij LVG kan volgen in die zin dat hoge verliezen op zichzelf niet per definitie aantonen dat de speler zijn speelgedrag financieel niet kan dragen. Dit neemt echter niet weg dat hoge verliezen er wel toe kunnen leiden dat een speler zijn speelgedrag (op enig moment) niet (meer) kan dragen, of dat deze een negatief gevolg kunnen zijn van het speelgedrag en kunnen wijzen op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Daarmee dient het lijden van hoge verliezen volgens de commissie in ieder geval als een signaal in de zin van artikel 13, eerste lid, onder a, van het Bwrvk gekwalificeerd te worden zolang een vergunninghouder geen inzicht heeft verkregen in de vermogenspositie van de speler. Eerder kan immers niet worden uitgesloten dat hoge verliezen niet op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving duiden. Vanuit het oogpunt van een veilige en verantwoorde speelomgeving waar signalen vroegtijdig onderkend dienen te worden, is vereist dat een vergunninghouder hoge verliezen als signaal registreert en tijdig betreft bij de analyse van het speelgedrag.
51. Uit geen enkel spelersdossier volgt echter dat LVG tijdig onderzoek heeft verricht naar de vermogenspositie van de speler of maar op enige wijze inzicht hierin heeft gekregen. Ook anderszins is van de onderzochte spelers niet gebleken dat zij hun hoge verliezen konden dragen of dat hun speelgedrag nog getypeerd kon worden als recreatief. De Kansspelautoriteit heeft naar het oordeel van de commissie dus terecht overwogen dat het lijden van hoge verliezen een signaal was dat LVG verplicht tijdig diende te betrekken bij de analyse van het speelgedrag.
52. De Kansspelautoriteit heeft bovendien in ieder spelersdossier meerdere andere signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vastgesteld. Zij heeft in het sanctiebesluit het speelgedrag van de spelers en het handelen van LVG uitgebreid toegelicht. De commissie vindt ook dat helder is gemotiveerd waarom LVG duidelijk tekortschoot en de tien spelers evident onvoldoende heeft beschermd. Daarbij is gelet op het bovenstaande terecht in aanmerking genomen dat hoge

---

<sup>11</sup> Zie het nieuwsbericht en de speech: <https://kansspelautoriteit.nl/ksa-voorzitter-maant-kansspelaanbieders-maak-meer-werk-van-zorgplicht>

<sup>12</sup> Zie het rapport, spelersdossier 1, tabel met signalen, datum 3 november 2023.

verliezen in onderlinge samenhang met andere signalen, maar ook op zichzelf bezien, kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en derhalve tijdig in de analyse van het speelgedrag moesten worden betrokken.

53. Het bovenstaande maakt duidelijk dat LVG bij hoge limieten, hoge stortingen en hoge verliezen moest begrijpen dat dit signalen zijn in de zin van artikel 13, eerste lid, onder a, van het Bwrvk en dat zij daarom verplicht was om deze tijdig in de analyse van het speelgedrag te betrekken. De commissie volgt LVG dus niet in haar betoog dat een dergelijke verplichting ten tijde van de door de Kansspelautoriteit vastgestelde overtredingen niet zou bestaan of dat de juridische grondslag daarvoor zou ontbreken.
54. Ten aanzien van de stelling van LVG dat de Kansspelautoriteit regels die pas in oktober 2024 in werking zijn getreden met terugwerkende kracht toepast op de onderzoeksperiode, overweegt de commissie het volgende. Deze stelling getuigt van een verkeerde lezing van het sanctiebesluit. De Kansspelautoriteit heeft in dit besluit immers niet aan de desbetreffende regels getoetst. De commissie verwerpt dan ook het argument dat de verwijzing naar deze regels, niet enkel ter illustratie dient. Onder randnummer 133 van het sanctiebesluit staat zelfs letterlijk "*De Kansspelautoriteit wijst er ter illustratie op dat...*".
55. Het beroep van LVG op de gestelde verandering van visies van de wet- en regelgever en de Kansspelautoriteit van na de overtredingsperiode baat haar niet. De wetgever heeft immers een helder beoordelingskader vastgesteld en deskundigheidseisen gesteld, en erop vertrouwd dat LVG als professionele en deskundige vergunninghouder daarin haar verantwoordelijkheid zou nemen. Dat nadien door de wetgever nadere regels zijn gesteld, doet daaraan niet af. Hieruit blijkt immers niet dat de oudere regels in casu niet duidelijk genoeg zouden zijn. Wanneer het betoog van LVG gevolgd zou worden, betekent dit dat de wetgever nooit meer regelgeving nader kan uitwerken of aanscherpen zonder dat de grondslag voor handhaving van voordien vastgestelde overtredingen van de oude regelgeving onderuitgehaald wordt. Dit kan volgens de commissie niet de bedoeling zijn.
56. De commissie acht het ongeloofwaardig dat LVG niet heeft ingezien dat de tien spelers evident onmatig deelnamen en (risico's op) kansspelverslaving vertoonden. Als professionele en deskundige vergunninghouder kon LVG als geen ander deze onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig inzien. Dat mocht en kon in redelijkheid ook van haar worden verwacht. Zij zat er tenslotte bovenop en heeft de wettelijke plicht en de mogelijkheid om het speelgedrag van al haar spelers real time te monitoren.
57. Anders dan wat LVG beweert, zijn het beleid en de regelgeving niet aangescherpt<sup>13</sup> omdat de normen te onduidelijk waren en vergunninghouders ze niet konden nakomen. Bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand is immers geconcludeerd dat het naïef is geweest om de zorg voor onlinekansspelers over te laten aan partijen die een verslavend product aanbieden en met elkaar moeten concurreren om marktaandeel, waardoor ze een financiële prikkel hebben om spelers

---

<sup>13</sup> De commissie maakt daarbij de nuancering dat de term 'aanscherping' slechts van toepassing is op de ingevoerde speellimieten. Op het punt van de invoering van de (relatief lage) speellimieten, heeft inderdaad een aanscherping van de zorgplicht plaatsgevonden, maar voor het overige zijn reeds bestaande wettelijke zorgplichtbepalingen hooguit op bepaalde aspecten nader uitgeschreven.

zo lang mogelijk aan zich te binden. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er aanbieders zijn die op het gebied van de zorgplicht de randen van de wet- en regelgeving opzoeken of deze simpelweg schenden, bijvoorbeeld door spelers op verschillende manieren aan te sporen om door te spelen of meer in te zetten.<sup>14</sup>

58. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft overwogen dat ervaringen met de opening van de online markt hebben geleerd dat een goede concurrentiepositie van marktpartijen altijd een belangrijke rol blijft spelen in de exploitatie van hun bedrijf en dat dit veelal ten koste kan gaan van het belang van de bescherming van burgers.<sup>15</sup> De minister voor Rechtsbescherming heeft in zijn brief van 21 december 2023 overwogen dat de huidige wet is gebaseerd op principes met een hoog abstractieniveau. Daarin heeft hij eveneens vastgesteld dat aanbieders te veel ruimte pakken en onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen om spelers te beschermen. Hij acht het noodzakelijk spelers beter te beschermen, omdat het voorgaande kan leiden tot problemen zoals schulden, problematisch gedrag, en kansspelslaving. Ook uit het verslag van het commissiedebat van 27 maart 2025 komt naar voren dat de regels over de zorgplicht zijn aangescherpt omdat de aanbieders ze niet in voldoende mate nakwamen.<sup>16</sup> De beleidsregels voor verantwoord spelen zijn eveneens aangescherpt omdat sommige aanbieders in onvoldoende mate invulling gaven aan de zorgplicht.<sup>17</sup> Dat de regels volgens LVG zouden zijn aangescherpt omdat ze voorheen onduidelijk waren, klopt dus niet.

#### Bevindingen ten aanzien van automatische analyses

59. LVG wijst op passages in het boetebesluit waarin de Kansspelautoriteit stelt dat LVG bekend was met gebreken in het Verantwoord spelen-model dat zij hanteerde, en dat LVG haar spelers daardoor (bewust) heeft blootgesteld aan risico's. Enige onderbouwing daaromtrent ontbreekt echter volgens LVG en LVG verzoekt derhalve om een bepaalde zin uit het sanctiebesluit te verwijderen.

60. Onder meer door verwijzing naar een passage uit de zienswijze ten aanzien van het sanctiebesluit wijst LVG erop dat zij op geen enkele wijze tekortkomingen in haar Verantwoorden spelen-model erkent.

61. LVG merkt voorts op dat dat het sanctiebesluit op het punt van het Verantwoord spelen-model intern tegenstrijdig is. In randnummer 14 stelt de Kansspelautoriteit dat analyses te laat zijn verricht, oftewel dat geen analyses werden uitgevoerd op het moment dat dit noodzakelijk was. Vervolgens stelt de Kansspelautoriteit in randnummer 125 van het sanctiebesluit dat het LVG niet wordt verweten dat ze geen analyses uitvoerde, maar dat de overtreding van artikel 15 Rwrvc ziet op het feit dat de analyses inhoudelijk inadequaats waren. Deze stellingen zijn niet met elkaar te rijmen. LVG voerde continu automatische analyses uit – aangevuld met van tijd tot tijd handmatige analyses. Aangezien analyses continu plaatsvonden, kan volgens LVG geen sprake zijn van analyses die te laat zijn verricht. Ook hier wordt door LVG verzocht om aanpassing van het sanctiebesluit.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 24557, bijlage bij nr. 244 (Evaluatierapport over de Wet kansspelen op afstand), p. 137, 165-166.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 24557, nr. 245, p.7.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2024-2025, 24557, nr. 271, p. 32.

<sup>17</sup> Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen, p. 8, gepubliceerd op [www.kansspelautoriteit.nl](http://www.kansspelautoriteit.nl).

*Beoordeling door de commissie*

62. De commissie ziet geen reden voor aanpassing van passages in het sanctiebesluit. De Kansspelautoriteit heeft onder randnummer 126 uiteengezet dat het Verantwoordspelen-model in de beginfase de verschillende risico-indicatoren niet adequaat en op tijd heeft herkend. Hieruit blijkt volgens de Kansspelautoriteit dat het model niet goed heeft gefunctioneerd. De commissie kan de Kansspelautoriteit hierin volgen nu uit de door de Kansspelautoriteit gegeven motivering van de overtredingen in de spelersdossiers duidelijk blijkt dat signalen (risico-indicatoren) niet vroegtijdig werden onderkend. Voorts blijkt uit de zienswijze van LVG duidelijk dat het model in de beginfase voor verbeteringen vatbaar was. De Kansspelautoriteit heeft dan ook terecht overwogen dat LVG te allen tijde (ook in de beginfase) zelf verantwoordelijk is voor het functioneren van het Verantwoord spelen-model en dat zij geen rechtvaardigingsgrond kan ontlenen aan het zelflerend algoritme voor het niet adequaat naleven van haar wettelijke verplichting.
63. De commissie stelt vast dat de Kansspelautoriteit, waar zij spreekt over bekendheid van LVG met de gebreken in het model, zij duidelijk doelde op het zelflerende vermogen van het model. Bij een model met een zelflerend vermogen is inherent dat in de beginfase nog veel moet worden geleerd en verbeterd. Dat dit risico's met zich brengt in het kader van de zorgplicht spreekt volgens de commissie voor zich. Dit heeft de Kansspelautoriteit dan ook mogen benoemen in het sanctiebesluit.
64. Van innerlijke tegenstrijdigheden in het sanctiebesluit is de commissie niet gebleken. Onder randnummer 14 van dit besluit heeft de Kansspelautoriteit overwogen dat de analyse van het speelgedrag niet gericht was op de vroegtijdige onderkenning van signalen omdat analyses te laat zijn verricht en tekortkomingen bevatten. De analyses zijn in die zin dus ook inadequaaf, zoals de Kansspelautoriteit heeft verwoord onder randnummer 125 van het sanctiebesluit. Van tegenstrijdigheid is derhalve geen sprake. Dat de automatische analyses continu zouden plaatsvinden doet hier niets aan af, noch aan de vastgestelde overtredingen. De Kansspelautoriteit heeft dan ook terecht overwogen dat de continuïteit van de analyse irrelevant is, het gebrek aan tijdig, effectief optreden maakt dat de norm is geschonden.

Afsluitende opmerking LVG over de analyse van het speelgedrag

65. Voor het overige houdt LVG vast aan haar standpunt zoals naar voren gebracht in onderdeel 1 van haar zienswijze ten aanzien van het sanctiebesluit. LVG meent binnen de destijds geldende kaders te hebben gehandeld. De argumentatie van de Kansspelautoriteit met betrekking tot 'analyse speelgedrag', 'vroegtijdige onderkenning' en 'verhoogd risico' is volgens LVG in strijd met de beginselen van deugdelijke motivering en rechtszekerheid.

*Beoordeling door de commissie*

66. De commissie stelt vast dat LVG volstaat met een verwijzing naar onderdeel 1 van haar zienswijze. Zij blijft zonder nadere onderbouwing bij haar standpunt. De Kansspelautoriteit heeft in het sanctiebesluit uitgelegd waarom geen sprake is van strijd met het motiverings- en het rechtszekerheidsbeginsel.<sup>18</sup> De commissie kan deze uitleg volgen en zal het standpunt van LVG verder buiten bespreking laten nu dit in bezwaar niet nader door LVG is onderbouwd.

---

<sup>18</sup> Zie met name paragraaf 5.3.1 en 5.3.2 van dit besluit.

***De bevindingen van de Kansspelautoriteit ten aanzien van interventies zijn strijdig met het motiverings-, legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel (grond b)***

67. De Kansspelautoriteit stelt in het sanctiebesluit dat interventies te laat plaatsvonden of onvoldoende passend waren. LVG betwist dit en houdt onder verwijzing naar paragraaf 2 van haar zienswijze vast aan het standpunt dat de maatregelen die zij heeft genomen in individuele dossiers passend waren. Volgens LVG is de motivering van de Kansspelautoriteit omtrent de waardering van deze indicatoren in strijd met het motiveringsbeginsel, legaliteits-, en rechtszekerheidsbeginsel. De interpretatie van de Kansspelautoriteit vindt namelijk geen steun in de wet- en regelgeving zoals die gold tijdens de onderzoeksperiode.

*Beoordeling door de commissie*

68. De commissie stelt vast dat LVG wederom slechts volstaat met een verwijzing naar een onderdeel (2) van haar zienswijze. Zij blijft zonder nadere onderbouwing bij haar standpunt. De Kansspelautoriteit heeft in het sanctiebesluit uitgelegd waarom geen sprake is van strijd met het motiverings-, legaliteits- en het rechtszekerheidsbeginsel. De commissie kan deze uitleg volgen en zal het standpunt van LVG, afgezien van onderstaande opmerkingen, verder buiten bespreking laten nu dit in bezwaar niet nader door LVG is onderbouwd.

69. Onder verwijzing naar het sanctiebesluit merkt de commissie op dat de Kansspelautoriteit per spelersdossier genoegzaam heeft gemotiveerd waarom LVG in casu geen passende interventie maatregelen heeft genomen, terwijl zij daar wel toe was verplicht. Van strijd met het motiveringsbeginsel kan in dat opzicht dan ook geen sprake zijn.

70. Voorts merkt de commissie op dat in tien van de tien spelersdossiers de stortingslimiet (meermaals) is bereikt, zodat LVG op de voet van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gehouden was om op dat moment passende interventie maatregelen te nemen, hetgeen zij heeft nagelaten. Voor zover zij al maatregelen heeft genomen, waren deze mede gelet op de vele en ernstige signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving, niet tijdig en/of te licht zoals in het geval van de pop-up's. Daarbij komt dat in alle spelersdossiers pop-up's als interventie maatregel zijn ingezet en deze pop-up's geen passende interventie maatregel (maatwerk)<sup>19</sup> zijn in de zin van artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Nu hiermee niet is voldaan aan de vereisten van artikel 19, eerste lid van de Rwrvk, is in geen enkel spelersdossier sprake van passende interventie maatregelen, terwijl deze op grond van de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving wel waren vereist.

71. De Kansspelautoriteit heeft gelet op het bovenstaande in alle spelersdossiers dan ook terecht vastgesteld dat sprake was van overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Deze overtreding was mede gelet op het bovenstaande voor LVG ook duidelijk vanuit de

---

<sup>19</sup> Zie onder randnummer 25 van het sanctiebesluit en onder randnummer 22 van het boeterapport. De pop-up's zijn niet of niet voldoende afgestemd op het speelgedrag van de speler en de signalen zoals veel en hoge stortingen, mislukte stortingen en hoge verliezen. Ook zijn de pop-up's niet afgestemd op de reactie van de speler op getroffen interventie maatregelen. Zo blijven standaard pop-up's volgen op standaard pop-up's terwijl de spelers hun speelgedrag door de pop-up's niet veranderden.

wet kenbaar. Van strijd met het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel is daarom geen sprake.

***Het opleggen van een boete is onevenredig nu alternatieve (lichtere) handhavingsmaatregelen meer in de rede liggen (grond c)***

72. LVG is van mening dat in het kader van de evenredigheid bij handhavend optreden een formele waarschuwing, bindende aanwijzing, of last onder dwangsom meer in de rede ligt dan een boete. Zij neemt ter onderbouwing daarvoor de volgende vier stellingen in:

1. De onderzochte spelersdossiers zijn niet representatief voor de invulling van de zorgplicht door LVG;
2. De vermeende overtredingen zijn sterk met elkaar verweven;
3. Het juridisch kader was tijdens de onderzoeksperiode vaag en minder scherp; en
4. Oplegging van de boete aan LVG verhoudt zich niet tot handhaving in andere zaken.

*Beoordeling door de commissie*

73. De commissie stelt vast dat LVG wederom argumenten aanvoert die zij ook al in haar zienswijze ten aanzien van het sanctiebesluit naar voren heeft gebracht en die door de Kansspelautoriteit reeds gemotiveerd zijn weersproken. De commissie wijst erop dat zij in het voorgaande reeds heeft overwogen dat geen sprake is van strijd met het lex certa- en rechtszekerheidsbeginsel. Aanvullend verwijst de commissie naar paragraaf 5.3.8 van het sanctiebesluit. LVG kon onder meer vanuit de wet duidelijk genoeg afleiden dat haar handelen in de tien spelersdossiers tot de door de Kansspelautoriteit vastgestelde overtredingen zou leiden. Voor een matiging van de boete op grond van de stelling dat het juridisch kader tijdens de onderzoeksperiode vaag en minder scherp zou zijn, ziet de commissie derhalve geen aanleiding.

74. Ook op grond van de overige stellingen ziet de commissie geen reden voor matiging van de boete. De commissie verwijst in deze naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen onder paragraaf 5.3.5 en 5.3.6 en ten aanzien van de vierde stelling overweegt de commissie het volgende.

75. De Wwft is een geheel ander wettelijk kader met geheel andere te beschermen belangen, wettelijke voorschriften, normen en overtredingen. Dat de Kansspelautoriteit heeft besloten om in een Wwft-zaak op grond van de specifieke omstandigheden van het geval, geen boete maar een aanwijzing op te leggen, maakt boeteoplegging in casu niet onevenredig, noch in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dat er mogelijk op bepaalde aspecten gelijkenissen kunnen bestaan tussen een zorgplichtzaak en een Wwft-zaak, maakt dit niet anders. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat de Kansspelautoriteit naar aanleiding van meldingen in het kader van de naleving van de zorgplicht soms normoverdragende gesprekken voert met een aanbieder en niet direct tot boeteoplegging overgaat.

76. De commissie wijst erop dat de Kansspelautoriteit aan meerdere aanbieders voor dezelfde overtredingen als in casu ook een boete heeft opgelegd.<sup>20</sup> Deze boetes

---

<sup>20</sup> Het gaat onder meer om boetes aan Tulipa, Optdeck, Betent en een andere aanbieder. Zie voor de gepubliceerde besluiten <https://kansspelautoriteit.nl/tulipa-ent-limited-1>, <https://kansspelautoriteit.nl/optdeck-service-limited-2>, <https://kansspelautoriteit.nl/betent-b-v-1>, <https://kansspelautoriteit.nl/zorgplichtboete>.

waren zelfs (veel) hoger. De Kansspelautoriteit hoeft volgens de commissie in onderhavige zaak dan ook niet te volstaan met het opleggen van een lichtere sanctie.

77. De commissie is gelet op de aard, ernst en verwijtbaarheid van het grote aantal overtredingen van oordeel dat boeteoplegging in casu geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. De Kansspelautoriteit heeft dit in het sanctiebesluit voldoende gemotiveerd. De commissie verwijst naar de paragrafen 7.2 tot en met 7.4. De vier stellingen die LVG aanvoert, doen hier niets aan af.

***Evenredigheid van de boetehoogte (grond d)***

78. LVG stelt dat de hoogte van de boete onevenredig is. De boete dient volgens LVG gematigd te worden vanwege een viertal redenen: onjuiste vaststelling basisbedrag, het gelijkheidsbeginsel, verminderde ernst en verwijtbaarheid, en overschrijding van de redelijke beslistermijn. De commissie betreft deze aspecten achtereenvolgens in haar beoordeling van bezwaargrond d.

Onjuiste vaststelling van het basisbedrag

79. LVG stelt zich op het standpunt dat de Kansspelautoriteit het basisbedrag van € 500.000,- voor de boete onjuist heeft vastgesteld. Volgens LVG heeft de Kansspelautoriteit dit basisbedrag kennelijk<sup>21</sup> vastgesteld aan de hand van het Algemeen boetebeleid Kansspelautoriteit, terwijl dit beleid gelet op de periode van de overtredingen niet van toepassing is.
80. Voor zover de Kansspelautoriteit meent dat zij geen toepassing heeft gegeven aan het Algemeen boetebeleid, maar wel gerechtigd was om een boete van € 500.000,- op te leggen, betwist LVG dit standpunt. Blijkens verschillende andere sanctiebesluiten die door de Kansspelautoriteit zijn gepubliceerd, gold voor verschillende overtredingen van wettelijke bepalingen (in ernst vergelijkbaar met een overtreding van artikel 4a Wok) begaan in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Algemeen boetebeleid immers een basisboete van € 350.000,-.
81. Voor zover de Kansspelautoriteit zou betogen dat in het geval van LVG sprake zou zijn van een ernstigere overtreding, kan dit betoog volgens LVG niet opgaan. LVG wijst op de bijlage bij het Algemeen boetebeleid waarin de Kansspelautoriteit heeft bepaald dat vanaf 2 januari 2025 voor overtredingen van artikel 4a Wok, en alle onder randnummer 79 van het bezwaarschrift vermelde overtredingen hetzelfde basisbedrag gehanteerd wordt.<sup>22</sup>
82. LVG meent gelet op het voorgaande dat de boete gematigd dient te worden naar € 350.000,-.

*Beoordeling door de commissie*

83. De commissie is met LVG van oordeel dat het Algemeen boetebeleid van de Kansspelautoriteit niet van toepassing is, omdat dit beleid dateert van na de geconstateerde overtreding. Anders dan waar LVG vanuit lijkt te gaan, heeft de Kansspelautoriteit dit beleid in casu (terecht) ook niet toegepast. Uit een enkele verwijzing naar de hoogte van het boetebedrag en een referentie naar de

---

<sup>21</sup> Dit zou blijken uit de hoogte van het boetebedrag en uit de referentie aan de passendheid van de boete in het licht van de omzet van LVG. Beide aspecten sluiten aan bij het Algemeen boetebeleid volgens LVG.

<sup>22</sup> Hier gaat het om de overtredingen in de zeven zaken waar LVG naar verwijst.

passendheid van de boete in het licht van de omzet van LVG, kan dit volgens de commissie niet worden afgeleid. Ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Algemeen boetebeleid kon de Kansspelautoriteit, wanneer dit passend en geboden werd geacht, een basisbedrag van € 500.000,- hanteren. Dit is ook conform de destijds geldende praktijk. Daarnaast is het volgens de commissie niet onlogisch en zelfs terecht dat de Kansspelautoriteit bij de passendheid van de boete, los van enig boetebeleid, ook naar de omzet van LVG heeft gekeken. Zij moest immers de mate van de bestraffing en het afschrikwekkend effect van de boete kunnen bepalen. Dat de Kansspelautoriteit daarmee heeft gerefereerd aan het Algemeen boetebeleid is de commissie niet gebleken. Van een onjuiste vaststelling van het basisbedrag van de boete is dan ook geen sprake, zodat matiging van de boete op grond daarvan niet aan de orde is.

84. De verwijzing naar een zevental andere zaken waarin de Kansspelautoriteit een basisboete van € 350.000,- heeft gehanteerd, kan LVG niet baten. Anders dan LVG stelt, betrof het in deze zaken immers geen qua ernst vergelijkbare overtredingen. Het ging in die zaken met name om de overtreding van reclameregels. Deze regels zien wel op (indirecte) spelersbescherming, maar het gaat daarbij niet om overtreding van kernbepalingen met betrekking tot de uitvoering van de zorgplicht, zoals in onderhavige zaak. Dit verschil rechtvaardigt de keuze van de Kansspelautoriteit voor een hoger basisbedrag van € 500.000,- en sluit aan bij de lijn in andere zorgplichtzaken waar dit bedrag eveneens is gehanteerd.<sup>23</sup> Dat de overtredingen volgens LVG conform het Algemeen boetebeleid in dezelfde boetecategorie zouden vallen, is niet relevant. Niet in geschil is immers dat dit beleid niet van toepassing is. De commissie ziet geen reden voor matiging van de boete.

#### Het gelijkheidsbeginsel

85. Volgens LVG is sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel en is matiging noodzakelijk gelet op het disproportionele punitieve effect dat LVG ondervindt ten opzichte van andere vergunninghouders. LVG verwijst in dit kader naar de omzetgerelateerde boetes die de Kansspelautoriteit heeft opgelegd aan Optdeck en Betent.

#### *Beoordeling door de commissie*

86. De commissie volgt LVG niet in haar standpunt dat sprake zou zijn van strijd met het gelijkheidsbeginsel. Een vergelijking met omzetgerelateerde boetes in de zaken Optdeck en Betent gaat niet op. Waar het om gaat is dat de Kansspelautoriteit een boete oplegt die passend en geboden is gelet op onder meer de aard, ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen. Gelet op de veel grotere omzet van Optdeck en Betent moest daar voor een passende bestraffing wel een omzetgerelateerde boete worden opgelegd. Het basisbedrag van een dergelijke boete kan qua passendheid niet 1 op 1 worden vergeleken met het basisbedrag van een boete die op vaste bedragen is gebaseerd. Wanneer een dergelijke vergelijking wel wordt gemaakt, zoals LVG doet, dan resulteert dit in casu in een te lage basisboete van slechts € 290.000,-. Dan zou de basisboete nog lager zijn dan bij de reclamezaken waar LVG naar verwijst, terwijl in die zaken sprake was van minder ernstige overtredingen. Het gehanteerde basisbedrag van € 500.000,- is in dit geval ook passend en geboden en ook in andere zorgplichtzaken is zoals gezegd van dit basisbedrag uitgegaan. Van een disproportioneel punitief effect en strijd met het

---

<sup>23</sup> Zie de zaak Tulipa; <https://kansspelautoriteit.nl/tulipa-ent-limited-1>, en die van een andere aanbieder: <https://kansspelautoriteit.nl/zorgplichtboete>.

gelijkheidsbeginsel, zoals LVG stelt, is geen sprake. De commissie ziet in het betoog van LVG dan ook geen reden tot matiging van de boete.

#### Ernst en verwijtbaarheid

87. LVG verzoekt ook matiging van de basisboete op grond van een volgens haar verminderde ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen. Van bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat de ernst van de overtredingen door de Kansspelautoriteit wordt gekwalificeerd als 'zeer ernstig' is volgens LVG geen sprake. De omstandigheden die de Kansspelautoriteit bij het vaststellen van de ernst van de overtredingen heeft meegewogen, maken inherent onderdeel uit van de markt (Koa) waarvoor LVG een vergunning heeft gekregen en zijn door de wetgever verdisconteerd in de wet. Daarnaast wijst LVG erop dat de Kansspelautoriteit stelt dat spelers bij een vergunde aanbieder in betere handen moeten zijn dan bij een illegale aanbieder die zich niet aan regels hoeft te houden over een betrouwbaar aanbod. Dit is volgens LVG ook geen bijzondere omstandigheid, maar een omstandigheid die opgaat voor iedere overtreding van het Nederlands kansspelbeleid. Illegale aanbieders hoeven zich namelijk aan geen van de Nederlandse regels te houden. Dus in die zin is elke overtreding van een vergunninghouder volgens LVG een inbreuk op het betrouwbare legale aanbod.
88. Voorts wijst LVG nogmaals op de reeds onder randnummer 72 van dit advies vermelde omstandigheden<sup>24</sup> en naar de open normen die pas achteraf concreet en gedetailleerd door de wetgever en de Kansspelautoriteit zijn ingevuld. Ook dit dient volgens LVG te leiden tot verminderde ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen en daarmee tot matiging van de boete.

#### *Beoordeling door de commissie*

89. Allereerst merkt de commissie twee zaken op. Ten eerste hoeft, anders dan LVG stelt, geen sprake te zijn van 'bijzondere' omstandigheden om een overtreding als 'zeer ernstig' te kwalificeren. Ten tweede heeft de Kansspelautoriteit aan de kwalificatie 'zeer ernstig' veel meer omstandigheden ten grondslag gelegd dan de omstandigheden die LVG benoemt en waarvan zij meent dat dit geen bijzondere omstandigheden zijn. De commissie verwijst in deze naar paragraaf 7.2 van het sanctiebesluit en merkt op dat alle in deze paragraaf genoemde omstandigheden in onderlinge samenhang bezien de kwalificatie van 'zeer ernstig' rechtvaardigen. Hierbij wijst de commissie erop dat dit moet worden bezien in het licht van hetgeen is overwogen onder randnummer 184 van het sanctiebesluit en onder randnummer 91 van dit advies. Naleving van de zorgplicht raakt rechtstreeks aan de kerndoelstellingen van de kansspelwetgeving als geheel, aan het doel van de invoering van de Wet Koa, namelijk het belang van het beschermen van (kwetsbare/risico-) spelers. Dit draagt bij aan de ernst van de in casu vele en structurele overtredingen die door de Kansspelautoriteit zijn vastgesteld. Dat LVG een vergunning heeft gekregen voor de online kansspelmarkt waaraan inherent hoge risico's zijn verbonden die de wetgever volgens LVG heeft verdisconteerd in de wetgeving doet hier, wat hier ook van zij, niets aan af. Dit maakt deze risico's immers niet minder hoog en neemt de nadelige, zo niet desastreuze gevolgen voor spelers bij verwezenlijking van deze risico's door het niet of niet voldoende naleven van de zorgplicht, niet weg.

---

<sup>24</sup> Zie onder randnummer 72, punt 1 tot en met 3.

90. Ook het betoog ten aanzien van de overweging van de Kansspelautoriteit dat spelers bij een vergunde aanbieder in betere handen moeten zijn dan bij een illegale aanbieder, kan LVG niet baten. LVG stelt dat dit geen bijzondere omstandigheid is omdat elke overtreding van een vergunninghouder volgens haar een inbreuk is op het betrouwbare legale aanbod.
91. De commissie kan LVG hierin niet volgen. De commissie stelt voorop dat, naast en in samenhang met de kanalisatie naar een legaal aanbod, het voorkomen dat risicospelers zich ontwikkelen tot probleemspelers een van de belangrijkste redenen is geweest om het vergunningstelsel voor online kansspelen in het leven te roepen.<sup>25</sup> LVG heeft haar taak in dit opzicht ernstig verzaakt door bij vele en ernstige signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving niet, niet tijdig of niet adequaat in te grijpen. De stelling van LVG dat elke overtreding van een vergunninghouder een inbreuk op het betrouwbare legale aanbod is, in zekere zin juist, maar zij maakt daarbij ten onrechte geen onderscheid in het belang van de in casu geschonden normen en de mate waarin deze geschonden zijn. Deze normen hebben betrekking op de bescherming van kwetsbare spelers (risicospelers). Dat is bij uitstek een belang waar zorgvuldigheid van vergunninghouders wordt verwacht en waarin LVG in ernstige mate is tekortgeschoten. De commissie is, zoals gezegd, van oordeel dat de Kansspelautoriteit afdoende heeft gemotiveerd waarom de overtredingen van LVG zeer ernstig zijn.
92. Het beroep van LVG op de onder randnummer 72 van dit advies vermelde omstandigheden en de open normen van de zorgplicht die volgens LVG pas achteraf concreet en gedetailleerd zijn ingevuld, kan evenmin slagen. De commissie heeft in het voorgaande reeds gemotiveerd waarom dit niet tot matiging van de boete kan leiden.
93. Gelet op het voorgaande en op hetgeen de Kansspelautoriteit onder paragraaf 7.4 van het sanctiebesluit heeft overwogen in het kader van de evenredigheid, ziet de commissie geen reden tot matiging van de boete wegens een verminderde ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen.

#### Overschrijding van de redelijke beslistermijn

94. LVG wijst erop dat sprake is van een vergaande overschrijding van de beslistermijn (5:51 Awb) door de Kansspelautoriteit. Dit zou volgens LVG, mede gelet op jurisprudentie en belemmeringen in de bedrijfsvoering, een matiging van de boete noodzakelijk maken.

#### *Beoordeling door de commissie*

95. De commissie ziet hierin geen aanleiding tot matiging van de boete. De termijn als bedoeld in artikel 5:51, eerste lid, van de Awb is immers een termijn van orde. Onder omstandigheden kan in de overschrijding van zo'n termijn grond voor matiging worden gevonden, maar van zulke omstandigheden is de commissie in dit geval niet gebleken.<sup>26</sup> De commissie weegt hierbij mee dat met een zorgvuldige besluitvoering in de in casu omvangrijke en relatief complexe zaak de nodige tijd is gemoeid.
96. Daarnaast acht de commissie het in dit kader relevant dat LVG niet voldoende concreet heeft onderbouwd waarom zij door de overschrijding van beslistermijn

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 5.

<sup>26</sup> Vgl. ABRvS, 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1141, r.o. 3.1 en CBb, 17 juni 2025, ECLI:NL:CBB:2025:336, r.o. 7.1.

daadwerkelijk zou zijn geschaad. De gestelde belemmering van de bedrijfsvoering overtuigt de commissie in dit kader niet. LVG wist op grond van artikel 35a van de Wok wat de maximale boete was die aan haar opgelegd kon worden, zodat zij daar financieel gezien rekening mee kon houden. Daarnaast had LVG moeten begrijpen dat naar aanleiding van het rapport aan haar een boete zou worden opgelegd. Dit gelet op de omvang van het boeterapport, de vele en ernstige hierin vastgestelde overtredingen en het evidente grote en kenbare belang dat de Kansspelautoriteit hecht aan naleving van de zorgplicht.

### **2.3. Ten aanzien van de bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit**

#### **De grondslag voor openbaarmaking (grond e)**

97. LVG stelt zich op het standpunt dat artikel 3.1, eerste lid, van de Woo onvoldoende grondslag biedt voor openbaarmaking van het sanctiebesluit (en openbaarmakingsbesluit). LVG verwijst in dit kader naar de toelichting door de Woo-wetgever (onderdeel 3.1.1), een advies van de Afdeling (onderdeel 3.1.2), recente jurisprudentie (onderdeel 3.1.3) én de literatuur (onderdeel 3.1.4). Daarom is het openbaarmakingsbesluit volgens LVG genomen in strijd met het legaliteitsbeginsel.

#### *Beoordeling door de commissie*

98. De commissie is van oordeel dat de stelling van LVG over het ontbreken van een wettelijke grondslag voor openbaarmaking geen standhoudt. Van strijd met het legaliteitsbeginsel is derhalve geen sprake. De commissie overweegt hieromtrent het volgende.

99. In artikel 3.3, eerste en tweede lid, van de Woo wordt voorgeschreven welke informatie een bestuursorgaan in ieder geval actief openbaar moet maken.<sup>27</sup> Daaruit volgt *geen* categorisch verbod op de openbaarmaking van bestuurlijke strafsancties, maar slechts dat een bestuursorgaan niet in ieder geval verplicht is een bestraffende sanctie uit eigen beweging openbaar te maken. Met de verplichte openbaarmaking van bepaalde informatie in artikel 3.3 van de Woo is dan ook niet beoogd elke soort actieve openbaarmaking uitputtend te regelen. Het is slechts een invulling van de bredere inspanningsverplichting van artikel 3.1 van de Woo, namelijk een verplichte openbaarmaking en daarmee een ondergrens van welke informatie openbaar moet worden. Die verplichting dient ter versterking van het belang van actieve openbaarmaking. In aanvulling op de verplichte openbaarmaking kunnen bestuursorganen ook andere informatie uit eigen beweging openbaar maken op grond van artikel 3.1 van de Woo, zonder daartoe in ieder geval wettelijk verplicht te zijn. Sterker nog, artikel 3.1 van de Woo beoogt zulke openbaarmaking uit eigen beweging juist aan te moedigen.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Met de kanttekening dat op basis van het tweede lid de uitzonderingsgronden van artikelen 5.1, eerste en tweede lid, of 5.2 van de Woo op de openbaarmaking van informatie als bedoeld in het tweede lid van toepassing kunnen zijn. Dat is niet zo bij informatie als bedoeld in het eerste lid. Voor zover de uitzonderingen niet van toepassing zijn op informatie als bedoeld in het tweede lid, geldt dus ook voor die informatie een verplichting tot openbaarmaking. Dat blijkt ook uit het woord "voorts" in het tweede lid.

<sup>28</sup> Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 29, 34 en 71, en *Kamerstukken II 2020/21*, 35 112, nr. 12, p. 16-17. Zie ook *Kamerstukken II 2013/14*, 33 328, nr. 9, p. 29-31, waaruit volgt dat één van de

100. De uitzondering voor boetebesluiten op de *verplichte* actieve openbaarmaking betekent dus niet dat die geheel niet op grond van artikel 3.1 van de Woo kunnen worden gepubliceerd. In de wetsgeschiedenis wordt juist specifiek ten aanzien van de uitzondering op de actieve openbaarmakingsplicht van bestuurlijke strafsancties vermeld dat die uitzondering niet betekent dat bestuursorganen zulke besluiten niet meer uit eigen beweging openbaar kunnen maken op grond van artikel 3.1 van de Woo. De wetgever zegt hierover (onderstreeping commissie): *'In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel I, is voorgesteld de bestuurlijke strafsanctie uitgezonderd van de verplichte openbaarmaking van beschikkingen. (...) Een en ander betekent niet dat bestuursorganen dergelijke rapporten of daarop gebaseerde beschikkingen niet langer openbaar mag maken. Dat mag nog steeds op grond van het voorgestelde artikel 3.1, maar het is niet langer verplicht. Het bestuursorgaan heeft daardoor meer tijd voor overleg met de bedrijven waarover wordt gerapporteerd en kan een eigen beleid voeren waarbij bijvoorbeeld in bagatelzaken de actieve openbaarmaking achterwege wordt gelaten.'*<sup>29</sup>
101. De Kansspelautoriteit was in casu volgens de commissie derhalve bevoegd om tot openbaarmaking van het sanctie- en het openbaarmakingsbesluit over te gaan. Deze conclusie vindt steun in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag inzake het verzoek van LVG om een voorlopige voorziening tegen het openbaarmakingsbesluit.<sup>30</sup> Voorts wijst de commissie erop dat uit vaste jurisprudentie blijkt dat artikel 3.1 van de Woo grondslag biedt voor (volledige) openbaarmaking van sanctie- en openbaarmakingsbesluiten van de Kansspelautoriteit.<sup>31</sup> Deze lijn van jurisprudentie is onlangs definitief bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>32</sup> LVG heeft naar het oordeel van de commissie geen argumenten aangevoerd op grond waarvan van deze vaste lijn van jurisprudentie moet worden afgeweken.<sup>33</sup>

### **Weigeringsgronden van de Woo (grond f)**

102. LVG stelt dat het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig is omdat openbaarmaking in strijd is met de weigeringsgronden van de Woo. LVG voert in dit kader het volgende aan:
- i) Het belang van openbaarmaking weegt niet op tegen het belang van inspectie, controle en toezicht (artikel 5.1, tweede lid, sub d, van de Woo);
  - ii) Bedrijfsgegevens mogen niet openbaar gemaakt worden (Artikel 5.1, tweede lid, sub c en f, van de Woo);
  - iii) Openbaarmaking is onevenredig benadelend voor LVG (Artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo) omdat

---

hoofddoelstellingen van de Woo is om de actieve openbaarmaking van informatie door bestuursorganen te versterken.

<sup>29</sup> Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 13, p. 18.

<sup>30</sup> Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689, r.o. 6.8.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 16 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:833, Rb. Den Haag, 1 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:23627, Rb. Den Haag, 18 december 2025, SGR 25/7439, Rb. Amsterdam, 28 oktober 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:7914, Rb. Den Haag, 14 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050.

<sup>32</sup> ABRvS, 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1532, r.o. 7.2.

<sup>33</sup> Vgl. Rb. Den Haag, 16 januari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:833, r.o. 3.1.

- a. het besluit op bezwaar in rechte geen stand zal houden;
- b. openbaarmaking in dit specifieke geval onrechtmatig is.

#### Het belang van inspectie, controle en toezicht

103. LVG meent dat het belang van openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het belang van de Kansspelautoriteit om effectief toezicht te houden. Zij vermoedt dat de informatieverstrekking vanuit vergunninghouders beperkt zal blijven tot het strikt noodzakelijke, waarbij partijen zich vaker zullen beroepen op weigeringsgronden of persoonsgegevens zullen anonimiseren. Dat komt de effectiviteit van het toezicht niet ten goede. Het openbaar maken van het sanctiebesluit heeft volgens LVG dus verstrekkende gevolgen voor het toezicht van de Kansspelautoriteit, en – indirect – voor de bescherming van spelers. De Kansspelautoriteit dient derhalve af te zien van openbaarmaking, dan wel substantiële delen van de besluiten weg te lakken.

#### *Beoordeling door de commissie*

104. Volgens de commissie beschermt de norm waar LVG zich op beroept niet haar belang, maar dat van de Kansspelautoriteit. LVG noemt het ook niet voor niets "het belang van de Ksa". Het belang van LVG daarentegen pleit eerder juist vóór openbaarmaking van de methoden en technieken voor toezicht van de Kansspelautoriteit. Vergunninghouders zoals LVG hebben voordeel bij openbaarmaking van vertrouwelijke methoden en technieken. Zij kunnen daarmee immers handhavende maatregelen van de Kansspelautoriteit voorkomen.
105. LVG legt naar het oordeel van de commissie onvoldoende uit hoe de (gedeeltelijke) openbaarmaking van zaken zoals data, geldbedragen, ingestelde limieten, communicatie, inhoudelijke beoordelingen van de Kansspelautoriteit het effectieve toezicht (ernstig) kan bemoeilijken.<sup>34</sup> Die informatie zegt tenslotte niets relevant, noch vertrouwelijk over het toezicht. Dat de Kansspelautoriteit spelersdossiers mag opvragen, is geen geheim. Het ligt bovendien voor de hand dat een toezichthouder op kansspelen, die de onder andere de naleving van de zorgplicht controleert, spelersdossiers opvraagt. Tot slot wijst de commissie erop dat zij een deel van de spelersgegevens al automatisch ontvangt via de controledatabank. Daarmee ontvangt de Kansspelautoriteit onder andere spelerskenmerken, stortingen, inzetten, winsten, uitbetalingen en gebruikte betalingsinstrumenten. Ook dit is publiekelijk bekend.
106. Voor een te terughoudende informatieverstrekking door andere vergunninghouders valt redelijkerwijs niet te vrezen. Gelet op de forse risico's van een weigering tot medewerking is niet aannemelijk dat vergunninghouders weigeren de gevorderde informatie te verstrekken. De Kansspelautoriteit kan onder meer op basis van wat zij van andere vergunninghouders ontvangt en de gegevens die in de controledatabank zijn opgenomen, inschatten of een vergunninghouder te weinig informatie heeft verstrekt. Zij mag op grond van artikel 5:16 van de Awb inlichtingen vorderen als zij te weinig heeft ontvangen. Op grond van artikelen 5:20, derde lid, van de Awb en 35, tweede lid, van de Wok mag zij van eenieder alle medewerking

---

<sup>34</sup> De commissie verwijst in deze ook naar het oordeel van de voorzieningenrechter Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689, r.o. 6.4.

binnen de gestelde redelijke termijn afdwingen met een last onder dwangsom. Zij schroomt niet om de verstrekking af te dwingen wanneer dat nodig zou zijn. Daarnaast kan een weigering negatief effect hebben op het oordeel over de geschiktheid van die partij om verantwoorde, betrouwbare en controleerbare onlinekansspelen aan te bieden. Een weerspannige vergunninghouder riskeert aldus mogelijk de intrekking van zijn vergunning.

107. Het argument onder randnummer 40 van het bezwaarschrift treft geen doel. Vergunninghouders zijn immers niet verplicht om meer informatie te verstrekken dan het minimale dat de Kansspelautoriteit vordert. Ook een eventueel recht om op grond van de wet bepaalde informatie niet te hoeven verstrekken, zal de Kansspelautoriteit ook nu al moeten eerbiedigen.

108. Onder randnummer 39 van haar bezwaarschrift verwijst LVG naar drie boetebesluiten om haar betoog te onderbouwen dat het gebruikelijk zou zijn dat bevindingen uit onderzoeksrapporten slechts beknopt worden weergegeven in boetebesluiten. De vergelijking met deze boetebesluiten en het sanctiebesluit gaat echter niet op. De genoemde besluiten hebben betrekking op andere soorten overtredingen, namelijk het onvergund aanbieden van kansspelen op afstand, het toelaten van spelers die in Cruks waren geregistreerd en een overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. Bij deze overtredingen gelden ook andere normen. Anders dan LVG stelt, heeft het detailniveau van de motivering in het sanctiebesluit goede redenen. De Kansspelautoriteit dient vanuit haar motiveringsplicht uiteen te zetten op basis waarvan zij de overtreding constateert en optreedt. Zij moet uit de (relatief grote) spelersdossiers het speelgedrag, de analyses en maatregelen van de vergunninghouder, en haar beoordeling daarvan concreet en helder uiteenzetten. Een zekere mate van detail is onder meer nodig om te laten zien hoe speelgedrag zich kan ontwikkelen en hoe de Kansspelautoriteit in die gevallen de relevante normen in concrete gevallen handhaaft.

109. Ook de openbaarmaking daarvan heeft goede redenen. De commissie verwijst in dat kader naar het openbaarmakingsbesluit en naar hetgeen zij heeft overwogen onder randnummers 121 tot en met 125 van dit advies.

#### Bedrijfsgegevens

110. LVG betoogt dat artikel 5.1, eerste lid, onder c, en tweede lid, onder f, van de Woo van toepassing is. De vertrouwelijkheid van concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens weegt volgens LVG in ieder geval zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Het gaat om de specifieke details van de tien spelersdossiers, de omzetcijfers en het brutospelresultaat. Die geven inzicht in de omgang en bedrijfsprocessen bij bepaald speelgedrag. LVG was genoodzaakt gegevens over de spelersdossiers en de omzet te verstrekken. Zij mocht ervan uitgaan dat die gegevens vertrouwelijk verstrekt waren. Zij heeft nooit gewild dat deze openbaar zouden worden gemaakt.

*Beoordeling door de commissie*

111. Volgens de commissie kan het betoog van LVG niet slagen. De commissie verwijst eerst nogmaals naar het openbaarmakingsbesluit voor de belangen die met openbaarmaking van het sanctiebesluit zijn gediend. Voor het gewicht van deze belangen verwijst de commissie naar hetgeen zij heeft overwogen onder randnummers 121 tot en met 125 van dit advies. De commissie voegt daar het volgende aan toe.
112. De commissie ziet niet in waarom de speelgegevens vertrouwelijk zouden zijn. Die gegevens bevatten geen wetenswaardigheden over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet, de afnemers<sup>35</sup> of de leveranciers van LVG. De commissie verwijst in dit kader ook naar de uitspraak van de voorzieningenrechter die heeft geoordeeld dat LVG niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van bedrijfsgevoelige informatie die niet openbaar mag worden gemaakt.<sup>36</sup>
113. Ook informatie over hoe LVG met het speelgedrag is omgegaan, vormt geen vertrouwelijk bedrijfs- of fabricagegegeven, alleen al omdat zij op grond van artikelen 8, eerste lid, aanhef en onder e, van het Bwrvk en 12 van de Rwrvk verplicht is de consument te informeren over het door haar gevoerde verslavingspreventiebeleid. Daaronder vallen onder meer haar methodes en instrumenten voor analyses van speelgedrag, de wijze van het verrichten van analyses, haar interventie maatregelen en de toepassing van verslavingspreventieve voorzieningen.
114. Daar komt bij dat LVG uitgebreid heeft betoogd dat zij haar werkwijzen in het kader van verantwoord spelen heeft aangepast en nog verder zal aanpassen. Voor zover het verslavingspreventiebeleid al iets vertrouwelijks over de bedrijfsvoering zou zeggen, betoogt LVG zelf dat het destijds gevoerde verslavingspreventiebeleid thans niet meer wordt gevoerd. Het valt niet in te zien hoe zij commercieel nadeel kan lijden als concurrenten een deel van een volgens LVG verouderd verslavingspreventiebeleid zien.
115. De commissie vermag voorts niet in te zien hoe de vermelding van het brutospelresultaat van LVG van enkele jaren geleden thans commercieel voordeel voor concurrenten en commercieel nadeel voor haarzelf kan opleveren. Voor zover het brutospelresultaat van LVG iets zegt over haar marktaandeel, wijst de commissie erop dat de marktaandelen van diverse vergunninghouders, waaronder LVG, regelmatig en publiekelijk worden geschat.
116. Daartegenover staat het belang dat andere vergunninghouders, spelers en de rest van de maatschappij worden geïnformeerd over praktijken van vergunninghouders en toezicht en handhaving door de Kansspelautoriteit. Daarvoor is het noodzakelijk dat

---

<sup>35</sup> Voor zover de geanonimiseerde spelersdossiers al iets over haar "afnemers" zeggen, valt niet in te zien wat daar voor een concurrent wetenswaardig aan is. Een concurrent kan daarmee geen concurrentievoordeel behalen, nog daargelaten de vraag of LVG daardoor onevenredig zou worden benadeeld.

<sup>36</sup> Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689, r.o. 6.4.

zij zien dat de Kansspelautoriteit door hoge boetes krachtig optreedt tegen zeer ernstige en verwijtbare overtredingen zoals deze, en hoe zij die boetehogtes berekent. Daarvoor is het noodzakelijk dat zij de boetehogte en de berekeningsmethode (paragraaf 7.5 van het sanctiebesluit) publiceert.

Onevenredige benadeling (a); het sanctiebesluit houdt in rechte geen stand

117. LVG stelt zich op het standpunt dat het sanctiebesluit in rechte geen stand kan houden. Dit maakt het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig. LVG verwijst naar de gronden die reeds in haar zienswijze zijn aangevoerd.

*Beoordeling door de commissie*

118. De commissie volgt LVG niet in haar standpunt en stelt vast dat LVG geen argumenten aanvoert die niet reeds genoegzaam in het sanctiebesluit door de Kansspelautoriteit zijn weerlegd. Daarnaast blijkt uit dit advies reeds waarom de commissie van oordeel is dat de bezwaren van LVG tegen het sanctiebesluit niet slagen. Het sanctiebesluit kan volgens de commissie derhalve wel in rechte standhouden, zodat het openbaarmakingsbesluit in tegenstelling tot wat LVG stelt, niet onrechtmatig is.

Onevenredige benadeling (b); openbaarmaking is in dit specifieke geval onrechtmatig

119. In het geval van onevenredige benadeling moet er sprake zijn van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door LVG als gevolg van de publicatie te verwachten schade en/of gevolgen zodanig uitzonderlijk zijn dat het belang van openbaarheid daarvoor moet wijken. Volgens LVG is dat hier het geval. LVG onderbouwt dit standpunt door te wijzen de volgende aspecten:
- een beperkt maatschappelijk belang bij openbaarmaking;
  - onevenredige schade die zij door openbaarmaking lijdt of verwacht te lijden; meer specifiek in de vorm van claims, reputatieschade, financiële en operationele schade en schade door regeldruk;
  - een rapport van een deskundige ter onderbouwing van deze schade.

*Beoordeling door de commissie*

120. Voordat de commissie ingaat op hetgeen LVG heeft aangevoerd, zet zij eerst het beoordelingskader uiteen dat geldt bij openbaarmaking. Reeds hieruit kan worden afgeleid dat de Kansspelautoriteit tot openbaarmaking over mocht gaan. Toch zal de commissie uit oogpunt van volledigheid nog op bovenvermelde aspecten ingaan die volgens LVG maken dat sprake zou zijn van onevenredige benadeling.

Beoordelingskader openbaarmaking

121. Ten aanzien van de vraag of toezichthouders zoals de Kansspelautoriteit ondanks mogelijke nadelige gevolgen, zoals (reputatie)schade, over mogen gaan tot openbaarmaking van boetebesluiten, is in de jurisprudentie een duidelijk beoordelingskader ontwikkeld. De commissie wijst in dit verband op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 10 november 2010.<sup>37</sup> De Afdeling oordeelde daarin - samengevat weergegeven - dat het bij toezichts- en handhavingstaken past dat bevoegd genomen boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze waarop het

---

<sup>37</sup> ABRvS, 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468.

bestuursorgaan uitvoering geeft aan haar toezichhoudende taak. Bij een spontane openbaarmaking daarvan moet het algemene belang dat de onverkorte openbaarmaking dient, worden afgewogen tegen het belang van de betrokkene om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van die openbaarmaking. Daarbij moet aan het algemeen belang een groot gewicht worden toegekend. Van een onevenredige benadeling kan pas sprake zijn als er een gereede kans is dat het boetebesluit in rechte geen standhoudt en de betrokken (rechts)persoon derhalve ten onrechte als overtreder is kenbaar gemaakt.<sup>38</sup>

#### Geen onevenredige benadeling

122. Onder meer gelet op hetgeen de commissie in het voorgaande heeft overwogen, is van een onrechtmatig of onevenredig sanctiebesluit geen sprake. De commissie twijfelt er dan ook niet aan dat de bestreden besluiten in rechte zullen standhouden en dat LVG terecht als overtreder is aangemerkt. Van onevenredige benadeling kan daarom geen sprake zijn. Hierbij merkt de commissie op dat het bij openbaarmaking gaat om een belangenafweging. De Afdeling heeft in voornoemde uitspraak geoordeeld dat daarbij aan het algemeen belang een groot gewicht moet worden toegekend. De commissie meent dat juist in de onderhavige zaak, waar het gaat om de bescherming van (kwetsbare) spelers in het kader van de zorgplicht, dit gewicht des te groter is.<sup>39</sup> Het gewicht van het algemeen belang van openbaarmaking weegt in casu naar het oordeel van de commissie dan ook zwaarder dan de belangen van LVG om geen nadelen te ondervinden van openbaarmaking. De commissie vindt steun voor dit oordeel in de uitspraak van de voorzieningenrechter.<sup>40</sup>
123. Ook wordt dit bevestigd door de uitspraak die LVG zelf aanhaalt.<sup>41</sup> Van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de LVG als gevolg van de publicatie te verwachten schade en/of gevolgen zodanig uitzonderlijk zijn dat het belang van de bescherming van de markt daarvoor moet wijken, is immers geen sprake. Alleen al omdat de belangen waar LVG zich op beroept niet individueel en niet bijzonder zijn. Zaken als mogelijke schadeclaims, reputatieschade en overige schade onderscheiden zich immers niet van de schade die elke andere aanbieder van kansspelen eveneens kan lijden wanneer een sanctiebesluit wordt gepubliceerd. Deze schade is inherent aan publicatie en is primair het gevolg van het overtreden van de wet, waarbij het, zoals de Afdeling heeft overwogen, past dat bevoegd genomen boetebesluiten worden gepubliceerd.
124. Van onevenredige benadeling kan voorts geen sprake zijn vanwege het volgende. De bestreden besluiten zijn gepubliceerd op 22 december 2025. De commissie stelt vast dat LVG de hierdoor geleden schade niet met concrete gegevens heeft onderbouwd. Zij had dit kunnen doen op de hoorzitting van 13 januari 2026 waar zij voor was uitgenodigd, maar geen gebruik van heeft gemaakt, dan wel op enig moment daarna. Te meer nu de Kansspelautoriteit per e-mail van 17 februari 2026<sup>42</sup> te kennen heeft gegeven dat zij wegens een capaciteitsprobleem vertraging in de behandeling van het bezwaar heeft opgelopen en LVG daarover niet eerder kan berichten dan in april 2026. LVG had derhalve meer dan voldoende tijd om schade die zij door de openbaarmaking zou hebben geleden alsnog via een aanvullend

<sup>38</sup> ABRvS, 2 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2017:2086.

<sup>39</sup> De commissie verwijst ter nadere toelichting naar randnummer 130 van dit advies.

<sup>40</sup> Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689, r.o. 6.6.

<sup>41</sup> CBB (vzr.) 25 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:7, r.o. 5.2.

<sup>42</sup> Kenmerk: 01.376.532.

bezwaarschrift of via aanvullende stukken concreet te onderbouwen. Dit heeft zij echter nagelaten. Hetzelfde geldt overigens voor de schade naar aanleiding van de openbaarmaking van de boete die haar in 2019 werd opgelegd.<sup>43</sup>

125. De in de toekomst te lijden schade, die LVG vreest, heeft zij, zoals bij de bespreking van de door LVG gestelde schade nog aan de orde zal komen, evenmin met concrete gegevens onderbouwd. Nu LVG enige schade niet met concrete gegevens heeft onderbouwd, komt alleen al daarom geen betekenis toe aan haar stelling dat sprake zou zijn van onevenredige benadeling.

#### Het maatschappelijk belang bij openbaarmaking

126. Openbaarmaking komt volgens LVG vrijwel uitsluitend neer op het toebrengen van reputatieschade, en niet op het dienen van de belangen genoemd onder randnummer 4 t/m 6 van het openbaarmakingsbesluit. LVG stelt daarom dat openbaarmaking niet langer aan de evenredigheidstoets van de Awb en de Woo voldoet, althans zij ziet niet in dat openbaarmaking niet meer zou kunnen wachten tot na het bezwaar tegen het sanctiebesluit. Het maatschappelijk belang bij openbaarmaking is volgens LVG beperkt. De belangen die met openbaarmaking gediend zijn, kunnen volgens haar ook op een minder ingrijpende manier bereikt worden.

#### *Beoordeling door de commissie*

127. De commissie gaat daar niet in mee. Anders dan LVG betoogt, kunnen de belangen die met openbaarmaking zijn gediend, niet op een minder ingrijpende manier bereikt worden. Zonder de (volledige) publicatie van het sanctiebesluit kan de maatschappij niet zien dat en hoe de Kansspelautoriteit concreet toezicht houdt, bij welke vergunninghouders, ten aanzien van welke normen, ten aanzien van welk gedrag, hoe zij het gedrag heeft beoordeeld, welke overtredingen de vergunninghouder heeft begaan, hoe ernstig en verwijtbaar die zijn, welke straf daarvoor gegeven wordt, hoe die straf bepaald is, welke risico's consumenten bij deelname aan kansspelen kunnen lopen en hoe de organisatie van de Kansspelautoriteit functioneert. Dat de Kansspelautoriteit pas ongeveer een jaar na het opstellen van het rapport een besluit heeft genomen, doet niet af aan het belang van openbaarmaking.<sup>44</sup>
128. Met de algemene berichtgeving door de Kansspelautoriteit op haar website, op LinkedIn of haar jaarverslag, waar LVG naar verwijst, krijgt de maatschappij slechts een zeer algemeen, en dus geen concreet en helder beeld. De openbaarmakingsbelangen worden daarmee onvoldoende gediend.
129. Het voorstel van LVG om te wachten tot bijzondere wetgeving over publicatie van bestraffende sancties is geregeld, kan niet worden gevolgd. Zoals hiervoor reeds uiteengezet, is een wettelijke grondslag aanwezig voor publicatie, ook na inwerkingtreding van art. 3.3 van de Woo.

---

<sup>43</sup> De commissie verwijst naar de uitspraak van de voorzieningenrechter op dit punt, zie Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689, r.o. 6.3.

<sup>44</sup> Zie Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689, r.o. 6.5.

130. Het maatschappelijk belang van openbaarmaking is juist groot en urgent, in tegenstelling tot wat LVG stelt. Dit belang weegt dan ook zwaarder dan de belangen van LVG. De commissie heeft dit reeds toegelicht onder randnummers 121 tot en met en 125 van dit advies. Hier komt nog bij dat, juist nu het gaat om vele en ernstige overtredingen van de zorgplicht door een vergunninghouder, openbaarmaking des te meer van belang is. De zorgplicht vormt een fundament voor de regulering van de Nederlandse kansspelmarkt en voor het slagen van het Nederlandse (online) kansspelbeleid. Wanneer door kanalisatie meer spelers vanuit de illegale online kansspelmarkt in het legale circuit terecht komen, moeten deze wel goed worden beschermd tegen risico's van onmatige deelname en kansspelverslaving. De zorgplicht raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving, te weten het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het voorkomen van kansspelgerelateerde criminaliteit. Ook in dit licht bezien komt aan de belangen die met openbaarmaking zijn gediend een des te zwaarder gewicht toe en wegen deze belangen zwaarder dan het belang van LVG om openbaarmaking te voorkomen.

131. In het verlengde hiervan hecht de commissie eraan op te merken dat overleggen, handvatten en wijzigingen van regels niet vanzelf betekenen dat vergunninghouders zich daaraan houden. Onder meer uit de door de Kansspelautoriteit gepubliceerde sanctiebesluiten aangaande de zorgplicht is de commissie gebleken dat overtredingen door kansspelaanbieders veelal een kwestie zijn van een laakbare houding ten opzichte van wet- en regelgeving. Louter nieuwe regels verbeteren die houding helaas niet vanzelf, noch nemen zij zonder meer de maatschappelijke zorgen daarover weg. Daarvoor is klaarblijkelijk ook zichtbare handhaving nodig. Publicatie kan aanzienlijk bijdragen aan de nodige verbetering van de non-conforme houdingen van sommige vergunninghouders, het risicobewustzijn van spelers en het vertrouwen van de samenleving. Bovendien is slechts een beperkt aantal normen aangescherpt en ook deze normen kunnen nog steeds worden overtreden door kansspelaanbieders.<sup>45</sup>

132. Gelet op het bovenstaande en op het oordeel van voorzieningenrechter over de door LVG aangevoerde argumenten<sup>46</sup>, mocht de Kansspelautoriteit volgens de commissie overgaan tot volledige openbaarmaking en hoefde zij niet te volstaan met een minder ingrijpende manier om de belangen te bereiken die met openbaarmaking gediend zijn.

#### Onevenredige schade in het algemeen

133. LVG betoogt dat zij onevenredige schade zal lijden door (volledige) openbaarmaking.

---

<sup>45</sup> Zie in dit kader ook voetnoot 13.

<sup>46</sup> Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689, r.o. 6.5 en 6.4.

*Beoordeling door de commissie*

134. Volgens de commissie kan zij niet gevolgd worden in haar standpunt dat zij onevenredige schade zal lijden. Het is mogelijk dat LVG schade heeft geleden of kan lijden, zij heeft dit echter op geen enkele manier concreet onderbouwd. En zelfs als er al sprake zou zijn van schade, is niet aangetoond dat deze onevenredig zou zijn. LVG verwijst naar een aantal uitspraken waarin is overwogen dat schade ten gevolge van openbaarmaking aannemelijk is.<sup>47</sup> Deze verwijzing kan haar echter niet baten.
135. De Kansspelautoriteit verwijst in dit kader wederom naar de uitspraak van de voorzieningenrechter.<sup>48</sup> Hierin heeft de voorzieningenrechter overwogen dat het vaste rechtspraak is dat openbaarmaking van boetebesluiten hoort bij de toezichthoudende taken van de Kansspelautoriteit. Daarbij is een nadere belangenafweging tussen onverkorte openbaarmaking en het gestelde onevenredige nadeel geboden. Enige negatieve gevolgen door openbaarmaking zijn voorstelbaar, zoals reputatieschade en financiële schade. Maar dit moet wel voldoende en met objectieve stukken worden onderbouwd. De voorzieningenrechter heeft in dit geval terecht besloten dat het openbaarmakingsbelang van de Kansspelautoriteit zwaarder weegt dan het belang van LVG bij eventuele (reputatie)schade. De rechter overweegt ook dat het relevant is dat de Kansspelautoriteit op haar website de openstaande rechtsmiddelen vermeldt en dat LVG eventuele schade op de Kansspelautoriteit kan verhalen als het boetebesluit onrechtmatig blijkt.

Schade door claims

136. LVG stelt dat volledige openbaarmaking niet nodig is en zal kunnen leiden tot een substantiële toename aan juridische procedures van spelers, hetgeen leidt tot substantiële kosten door het behandelen van vele ongefundeerde en opportunistische claims. Deze verwachting acht zij reëel gelet op de huidige trend van spelersclaims die is begonnen bij het illegale aanbod en is overgegaan naar het legale aanbod. Als voorbeeld noemt zij onder meer de claim van de Consumentenbond.

*Beoordeling door de commissie*

137. Het argument dat volledige openbaarmaking niet nodig is, slaagt niet. De commissie heeft dit in het voorgaande reeds uiteengezet.<sup>49</sup> Ten aanzien van de door LVG gestelde of gevreesde schade als gevolg van spelersclaims wijst de commissie er nogmaals op dat LVG deze schade op geen enkele manier concreet heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt. De verwijzing naar de claim van de Consumentenbond baat haar niet, aangezien deze niet is ontstaan door de publicatie van onderhavige besluiten, noch door de publicatie van andere zorgplichtbesluiten. Het onderzoek van de Consumentenbond inzake schending van de zorgplicht liep immers al lang voordat de Kansspelautoriteit enig besluit over de schending van de zorgplicht had gepubliceerd.<sup>50</sup> LVG heeft niet aannemelijk gemaakt dat er een causaal verband bestaat tussen publicatie en enige door haar geleden of nog te lijden schade, voor zover daar al sprake van zou zijn.

---

<sup>47</sup> Rb. Amsterdam (vzr.) 17 april 2025, AMS 25/884, Rb. Den Haag (vzr.) 6 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:22960 en Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 10 april 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2138.

<sup>48</sup> Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689.

<sup>49</sup> Bij de bespreking van het belang van openbaarmaking heeft de commissie al gemotiveerd waarom volledige openbaarmaking wel noodzakelijk is.

<sup>50</sup> Zie de tijdslijn op: <https://www.consumentenbond.nl/acties-claims/claims/kansspel>.

138. Daarnaast stelt de commissie voor alle duidelijkheid voorop dat LVG er geen recht op heeft verschoond te blijven van spelersclaims vanwege een schending van de zorgplicht. Sterker nog, spelers die door de overtreding van LVG schade hebben geleden en eventueel hun rechten geldend willen maken, hebben juist belang bij openbaarmaking. Hetzelfde geldt voor spelers die schade hebben geleden door soortgelijke overtredingen bij andere vergunninghouders. LVG kan in ieder geval niet eisen dat openbaarmaking achterwege blijft om te voorkomen dat zij gelden die ten onrechte verloren zijn, moet terugbetalen. LVG heeft niet aannemelijk gemaakt, maar slechts gesteld, dat openbaarmaking zou leiden tot ongefundeerde en opportunistische claims van spelers, laat staan dat zij dit met concrete gegevens heeft onderbouwd. Als en voor zover zij überhaupt al met ongefundeerde en opportunistische claims te maken zou krijgen, kan zij ze afwijzen en bestrijden. Of spelers zich al dan niet laten tegenhouden om een ongefundeerde en opportunistische claim in te dienen naar aanleiding van uitlatingen op de website van de Kansspelautoriteit over de (on)herroepelijkheid van de besluiten, is niet relevant. Voorts geldt volgens de commissie juist bij ongefundeerde en opportunistische claims dat het afwijzen of bestrijden hiervan niet veel tijd hoeft te kosten. LVG heeft naar het oordeel van de commissie dan ook niet aannemelijk gemaakt dat daaruit onevenredige kosten voor haar voortvloeien. Van onevenredige benadeling kan gelet op het voorgaande dan ook niet worden gesproken. Het argument dat nog niet onherroepelijk in rechte vaststaat of de zorgplicht is overtreden, doet hier niet aan af.
139. De vermelding van rechtsmiddelen op de website van de Kansspelautoriteit bij de publicatie van het sanctiebesluit is volgens de commissie in het kader van dit laatste overigens wel relevant, anders dan wat LVG stelt. Daarmee is het immers voor derden duidelijk in hoeverre de besluiten door de bestuursrechter zijn beoordeeld en onherroepelijk zijn.<sup>51</sup> Juist juristen en advocatenkantoren zullen in acht nemen of een overtreding al in rechte vaststaat of niet, mochten zij een procedure tegen LVG overwegen. De Kansspelautoriteit vermeldt op haar website ook de uitkomst van die procedure. Als toch zou blijken dat het sanctiebesluit onrechtmatig is, kan zij dat bij de Kansspelautoriteit melden en eventuele schade verhalen.<sup>52</sup>

#### Reputatieschade

140. LVG stelt dat openbaarmaking tot grove reputatieschade leidt nu zij bij het publiek kenbaar wordt gemaakt als overtreder van de zorgplicht. Dit heeft volgens LVG onder meer tot gevolg dat marketingcampagnes van LVG minder effectief zullen zijn. Dit leidt tot hogere kosten voor acquisitie van nieuwe spelers. Ook bestaande spelers kunnen hun vertrouwen in LVG verliezen en die spelers komen niet per se meer terug. De reputatieschade kan vaak niet geheel meer ongedaan gemaakt worden en de vergunning van LVG versterkt (anders dan bij onvergunde aanbieders) juist de gevolgen van openbaarmaking voor de reputatie. LVG wijst onder meer op uitzending van VARA Kassa, op de niet bijgewerkte status van besluiten op de website van de Kansspelautoriteit en waar het gaat om het concretiseren van de schade, naar een analyse van het business analytics team van LVG.

---

<sup>51</sup> Zie ook de uitspraak van de voorzieningenrechter in deze: Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689, r.o. 6.6.

<sup>52</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 8 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10052, r.o. 2.2 (Ksa/N1 Interactive).

*Beoordeling door de commissie*

141. Hoewel LVG mogelijk inderdaad reputatieschade kan lijden, betekent dat volgens de commissie niet zonder meer dat die onevenredig is.<sup>53</sup> Zoals gezegd heeft LVG onevenredige reputatieschade onvoldoende onderbouwd en niet aannemelijk gemaakt. Ondanks alle openbaargemaakte boetes door de Kansspelautoriteit, waarvan de kansspelaanbieders geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden,<sup>54</sup> heeft LVG niet met objectieve stukken onderbouwd dat spelers en stakeholders haar zullen wantrouwen, de relaties zullen heroverwegen en LVG daardoor in (serieuze) problemen komt.
142. LVG heeft geprobeerd de gestelde schade als gevolg van de reputatieschade te onderbouwen door middel van een analyse van haar business analytics team. Volgens deze analyse, bestaande uit een zeer summiere tabel, zou sprake zijn van een omzetsderving van 7%. De analyse is niet betrouwbaar, omdat niet duidelijk is of en zo ja, welke onderliggende uitgangspunten en aannames zijn gehanteerd. De paar aannames die wel zijn vermeld, berustten op schattingen en komen uit de eigen koker van LVG. Daarmee is niet duidelijk hoe de analyse tot stand is gekomen, waar deze op is gebaseerd, laat staan dat de analyse objectief is en kan worden geverifieerd. Bovendien is een degelijke analyse niet gericht op de schade die LVG zelf door de openbaarmaking van het sanctiebesluit heeft geleden. Zoals gezegd, heeft zij voldoende gelegenheid gehad om deze schade met objectieve stukken te onderbouwen, maar hiervan is de commissie niets gebleken.
143. Voor zover LVG vreest voor incorrecte interpretaties en berichtgeving in de media, kan zij zich wenden tot de desbetreffende media. Incorrecte berichtgeving door de media maakt de openbaarmaking van de Kansspelautoriteit niet onrechtmatig, maar hooguit die berichtgeving van de media.
144. Ook de beweerdelijke gevolgen in randnummers 70-85 van het bezwaarschrift duiden naar het oordeel van de commissie niet op onevenredige schade. De kennelijke aanname dat de boete drastische impact zal hebben, is fors overdreven en niet met de vereiste concrete gegevens onderbouwd. Bovendien zal enige reputatieschade het gevolg zijn van haar eigen verwijtbare handelen in strijd met de zorgplicht.
145. Daar voegt de commissie het volgende aan toe. Als LVG bedoelt te stellen dat zoveel spelers hun vertrouwen in haar verliezen dat zij daardoor in (grote) problemen komt, en dat het vertrouwen niet meer terug te krijgen is, wijst de commissie erop dat LVG dat drastische gevolg niet met enig objectief bewijs heeft onderbouwd.

---

<sup>53</sup> Zie de uitspraak van de voorzieningenrechter Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689. Zie bijvoorbeeld ook CbB 25 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:102, r.o. 6.10.

<sup>54</sup> Rb. Den Haag (vzr.) 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Ksa/Mr. Green*); 3 februari 2023, SGR 22/7396 en SGR 22/7397, r.o. 6 (niet gepubliceerd). Daarnaast is ook bij de gepubliceerde zorglichtboetes opgelegd aan legale aanbieders niet gebleken van onevenredige schade of van aantoonbare hinder als gevolg van publicatie.

Verder heeft LVG zelf een belangrijke hand in het terugwinnen van eventueel verloren vertrouwen. De gevolgen zijn niet onomkeerbaar. Zij kan onder meer uitdragen en in de praktijk laten zien dat zij haar beleid heeft verbeterd en nu wel haar zorgplicht nakomt. Zo krijgt zij vanzelf een sterkere reputatie. Het feit dat zij een gevestigde vergunninghouder is, verleent haar eerder enig krediet bij spelers dan dat het extra schade doet.

146. Daarnaast kan de verwijzing van LVG naar de uitzending van VARA Kassa en het sanctiebesluit inzake Total E Soft haar standpunt niet dragen. Niet is gebleken dat Total E Soft schade heeft geleden, laat staan dat sprake zou zijn van onevenredige schade. Het betoog van LVG berust louter op aannames en is op geen enkele wijze objectief of feitelijk onderbouwd. Daarbij merkt de commissie nogmaals op dat eventuele reputatieschade niet zonder meer kan worden aangemerkt als onevenredige reputatieschade. Met het beeld dat LVG poogt te schetsen, speculeert zij bovendien hooguit dat een deel van reputatieschade inderdaad niet ongedaan te maken is.

147. Onder randnummer 85 van haar bezwaarschrift stelt LVG dat de Kansspelautoriteit de status van besluiten niet nauwgezet bijhoudt. Ze verwijst daarbij naar twee zaken waarvan de status niet is bijgewerkt op de website van de Kansspelautoriteit. De commissie wijst er volledigheidshalve op dat de statussen van deze zaken inmiddels zijn bijgewerkt.

#### Financiële en operationele schade

148. LVG stelt dat zij door openbaarmaking financiële en operationele schade zal leiden, die niet beperkt blijft tot het hoge bedrag van de bestuurlijke boete. De publicatie van het boetebesluit zal volgens haar onder meer negatieve gevolgen hebben voor de samenwerking met verscheidene stakeholders, zoals toezichthouders, samenwerkingspartners en dienstverleners. Zo kunnen bepaalde dienstverleners de samenwerking met LVG stopzetten of aanvullende compliance-eisen stellen. Dit heeft volgens LVG operationele beperkingen tot gevolg en een stijging van operationele kosten. Potentiële investeerders kunnen het benodigde vertrouwen in LVG missen wat leidt tot een tekort aan investeringen of een daling van de marktwaarde van het bedrijf. Verder kan LVG aansprakelijk worden gesteld voor gevolgschade. LVG verwijst ter onderbouwing naar een contractuele clausule en naar de volgens haar bedrijfsvertrouwelijke gegevens waarvan openbaarmaking schadelijk zou zijn.

#### *Beoordeling door de commissie*

149. De commissie is van oordeel dat LVG met haar betoog niet heeft aangetoond of aannemelijk gemaakt dat openbaarmaking heeft geleden of zal lijden tot de door haar gestelde schade. Het is de commissie niet gebleken dat de clausule waar LVG naar verwijst ook daadwerkelijk door haar is gehanteerd, laat staan dat hier door enige partij een beroep op is gedaan. Van schade door openbaarmaking van bedrijfsvertrouwelijke gegevens is evenmin sprake. Zoals de commissie reeds heeft overwogen, is immers geen sprake van bedrijfsvertrouwelijke informatie. De

commissie stelt vast dat LVG op geen enkele wijze concreet heeft onderbouwd dat zij de gestelde schade heeft geleden of zal lijden zodat dit niet kan bijdragen aan haar conclusie dat sprake van onevenredige schade door openbaarmaking.

#### Schade door regeldruk

150. LVG stelt dat openbaarmaking een onomkeerbare maatschappelijke en politieke impact zal hebben. Politieke partijen en actiegroepen kunnen de publicatie aangrijpen om strengere regelgeving en beperkingen voor de sector te eisen, wat leidt tot verdere operationele uitdagingen.

#### *Beoordeling door de commissie*

151. Dit betoog gaat evenmin op. Er bestaat een wezenlijk verschil tussen politieke partijen of actiegroepen die hun standpunten uitdragen over gewenste regelgeving enerzijds, en de wetgever anderzijds, die bij de totstandkoming van regelgeving rekening houdt met uiteenlopende belangen en relevante nuances. Het is ook onjuist om ervan uit te gaan politieke partijen geen oog zouden hebben voor dergelijke nuances. Verder zijn de politiek en de media al op de hoogte van het feit dat bepaalde vergunninghouders qua zorgplicht hun zaken niet op orde hebben.<sup>55</sup> Als er al enige regeldruk zou ontstaan aan de zijde van LVG, dan heeft zij niet aangetoond of aannemelijk gemaakt dat deze is ontstaan door openbaarmaking van het sanctiebesluit.

#### Het rapport van een deskundige

152. LVG verwijst ter onderbouwing van de door haar gestelde schade naar een rapport van een deskundige. De gestelde schade zou daar volgens LVG voldoende aannemelijk mee zijn gemaakt.

#### *Beoordeling door de commissie*

153. De commissie volgt LVG niet in haar stelling. LVG heeft dit rapport reeds ingebracht bij haar verzoek om een voorlopige voorziening. De commissie is met de voorzieningenrechter van oordeel dat het rapport niet als bewijs kan dienen voor de gestelde (onevenredige) schade. De commissie volgt in deze de motivering van de voorzieningenrechter en maakt deze tot de hare:

*"Tegenover het belang van de Ksa staat het belang van verzoekster dat is gediend bij het niet openbaar maken van het boetebesluit. Voorstelbaar is dat verzoekster (enige) negatieve gevolgen van de openbaarmaking van het boetebesluit kan ondervinden, zoals reputatieschade en financiële schade. Die gevolgen laten zich moeilijk voorspellen. Wat verzoekster naar voren heeft gebracht is voor de voorzieningenrechter in ieder geval onvoldoende om te oordelen dat openbaarmaking van het boetebesluit leidt tot onevenredige schade. Met de Ksa is de voorzieningenrechter van oordeel dat het rapport van Gudat niet kan dienen als*

---

<sup>55</sup> Dit blijkt bijvoorbeeld uit de brief van de staatsecretaris, zie onder randnummer 58 van dit advies.

*bewijs dat sprake zal zijn van onevenredige schade. Zoals de Ksa in zijn reactie op het rapport naar voren heeft gebracht, worden in het rapport de resultaten over slechts een kort tijdsbestek getoond, te weten tien dagen vóór en vijf dagen na de publicatie van de boete. Terecht stelt de Ksa dat blijvende reputatieschade alleen kan blijken uit een langere periode van koersontwikkeling. Daarnaast is de berekende schade speculatief. Het is nog maar de vraag of spelers daadwerkelijk claims zullen indienen en in hoeverre deze claims terecht zullen zijn. Ook is het de vraag hoeveel claims dit zullen zijn en of deze daadwerkelijk tot schade zullen leiden. De voorzieningenrechter vindt het overigens opmerkelijk dat daar waar verzoekster de mogelijkheid had de gestelde (reputatie)schade aannemelijk te maken aan de hand van de schade die zij daadwerkelijk heeft geleden door de openbaarmaking van het besluit waarbij aan haar in 2019 een boete is opgelegd, zij daar geen gebruik van heeft gemaakt. Dat verzoekster is gesanctioneerd voor het illegaal aanbieden van kansspelen in Nederland doet daar niet aan af."*

154. Aanvullend merkt de commissie op dat nu openbaarmaking al een aantal maanden geleden heeft plaatsgevonden, LVG inmiddels voldoende tijd heeft gehad om de daadwerkelijk geleden of te lijden schade met nadere stukken te onderbouwen. Zoals gezegd heeft zij dit niet gedaan. De commissie concludeert gelet op het bovenstaande dan ook dat geen sprake is van onevenredige schade als gevolg van openbaarmaking.

#### **Tussenconclusie grond f**

155. De commissie concludeert gelet op het voorgaande dat het openbaarmakingsbesluit niet onrechtmatig is omdat openbaarmaking niet in strijd is met de weigeringsgronden van de Woo.

- i) Het belang van inspectie, controle en toezicht (artikel 5.1, tweede lid, sub d, van de Woo) is niet in het geding;
- ii) Van bedrijfsgegevens die niet openbaar gemaakt mogen worden (Artikel 5.1, tweede lid, sub c en f, van de Woo) is geen sprake;
- iii) Openbaarmaking is niet onevenredig benadelend voor LVG (Artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo) omdat
  - a. het besluit op bezwaar in rechte stand zal houden;
  - b. openbaarmaking in dit specifieke geval niet onrechtmatig is.

#### **Belangenafweging (grond g)**

156. Het openbaarmakingsbesluit is volgens LVG in ieder geval niet evident rechtmatig. LVG stelt dat een belangenafweging vergt dat dit besluit wordt ingetrokken. Ter onderbouwing van haar stelling herhaalt LVG hetgeen zij reeds onder 3.1 tot en met 3.3 van haar bezwaarschrift heeft aangevoerd.

#### *Beoordeling door de commissie*

157. De commissie is van oordeel dat de stelling van LVG geen stand kan houden. Er is redelijkerwijs geen twijfel mogelijk over dat LVG de zorgplicht heeft geschonden en terecht als overtreder is aangemerkt. De Kansspelautoriteit mocht haar een boete opleggen en die openbaar maken. Het openbaarmakingsbelang is groot en weegt

zwaarder dan dat van LVG. De commissie heeft dit in het voorgaande reeds uitvoerig gemotiveerd. De constatering dat het sanctiebesluit nog niet onherroepelijk in rechte vaststaat, doet hier niets aan af.

### 3. Conclusie

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

159. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 18 mei 2026, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mr. dr. J. Wieland (voorzitter), mr. I.J.M. Rietbergen-Houbiers en mr. M.J. Reitsema.

Namens de adviescommissie  
de voorzitter,

w.g.

mr. dr. J. Wieland