Kansspelautoriteit
Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaar van Tulipa Ent Limited (hierna: Tulipa) tegen het boetebesluit van 16 december 2025, kenmerk 19939/01.365.979, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 750.000,- (hierna: het boetebesluit) en inzake het bezwaar tegen het besluit van 16 december 2025, kenmerk 19939/01.365.987, tot openbaarmaking van het boetebesluit (hierna: het openbaarmakingsbesluit).

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.

2. De zaak betreft een bezwaar van Tulipa tegen de door de Kansspelautoriteit aan Tulipa opgelegde bestuurlijke boete van € 750.000,- vanwege evidente schendingen van de zorgplicht en de openbaarmaking van het boetebesluit.

3. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit hebben op basis van gegevens in de controledatabank de spelersdossiers van tien spelers opgevraagd die in de periode van januari 2024 tot en met juni 2024 door deelname aan kansspelen van Tulipa 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 Tulipa.

4. Op 12 juni 2025 hebben toezichthouders van de Kansspelautoriteit een rapport opgesteld. In dat rapport wordt geconstateerd dat Tulipa 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 Tulipa.

5. Tulipa is bij brief van 13 juni 2025 in de gelegenheid gesteld om een schriftelijke en/of mondelinge zienswijze (ter hoorzitting van 17 juli 2025) te geven op het rapport en op het geuite voornemen om een boetebesluit op te leggen en dat openbaar te maken. Per mail van 2 juli 2025 heeft Tulipa om uitstel verzocht voor het geven van haar zienswijze. Na verkregen uitstel heeft Tulipa bij brief van 2 september 2025 een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. Tulipa heeft van de mogelijkheid om haar zienswijze mondeling toe te lichten afgezien.

6. In het boetebesluit van 16 december 2025 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) aan Tulipa een bestuurlijke boete opgelegd van € 750.000,- vanwege overtreding van voornoemde artikelen van de Wok. In het openbaarmakingsbesluit van 16 december 2025 heeft de Kansspelautoriteit aangekondigd het boetebesluit openbaar te maken.

7. De Kansspelautoriteit heeft op 13 januari 2026 het boete- en openbaarmakingsbesluit gepubliceerd op haar website.

8. Op 29 januari 2026 heeft Tulipa pro forma bezwaar gemaakt tegen het boetebesluit en tegen het openbaarmakingsbesluit. Op 10 maart 2026 heeft zij de gronden van bezwaar aangevuld.

9. Tulipa is in de gelegenheid gesteld om tijdens een hoorzitting op 24 april 2026 haar bezwaarschrift tegen het boete- en openbaarmakingsbesluit mondeling toe te lichten. Zij heeft van die gelegenheid geen gebruik gemaakt.

1.1 Bezwaargronden tegen het boetebesluit

10. Het bezwaarschrift tegen het boetebesluit bestaat uit twee delen. In deel A stelt Tulipa zich op het standpunt dat geen overtreding van de zorgplicht heeft plaatsgevonden en bestrijdt Tulipa de bevindingen en conclusies van de Kansspelautoriteit omtrent de invulling van de zorgplicht. Daarom is volgens Tulipa het boetebesluit onrechtmatig. In deel B bestrijdt Tulipa de oplegging van de boete. Tulipa stelt zich op het standpunt dat de oplegging van de boete niet passend en evenredig is.

    Concreet voert Tulipa in bezwaar – samengevat – aan dat het boetebesluit onrechtmatig is omdat:

    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;
    c. de bevindingen van de Kansspelautoriteit ten aanzien van het persoonlijk onderhoud strijdig zijn met het motiverings- en het legaliteitsbeginsel;
    d. het opleggen van een boete onevenredig is nu alternatieve (lichtere) handhavingsmaatregelen in dit specifieke geval meer gepast zouden zijn geweest;
    e. de hoogte van de boete onevenredig is. De boete dient gematigd 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

11. In bezwaar voert Tulipa – samengevat – het volgende tegen het openbaarmakingsbesluit aan:

    f. het openbaarmakingsbesluit is onrechtmatig, omdat de Wet open overheid een ontoereikende wettelijke grondslag biedt voor openbaarmaking;
    g. het openbaarmakingsbesluit is onrechtmatig omdat openbaarmaking in strijd is met de weigeringsgronden van de Wet open overheid; en
    h. het openbaarmakingsbesluit is in ieder geval niet evident rechtmatig. Een belangenafweging vergt dat dit besluit wordt ingetrokken.

1.3 Juridisch kader

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

13. 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.

14. 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.

15. In artikel 31m, tweede lid, van de Wok is bepaald dat bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving de vergunninghouder het gedrag van de speler onderzoekt in een persoonlijk onderhoud met die speler.

16. 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.

17. 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.

18. 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:
    i. interne en externe signalen wijzend op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico’s op kansspelverslaving, en

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

19. 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.

20. 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 interventiemaatregelen treft om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.

21. In artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk is bepaald dat de vergunninghouder bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving een persoonlijk onderhoud voert met de speler, waarin:
    i. hij die speler wijst op diens speelgedrag, zo mogelijk de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving;
    ii. hij die speler adviseert over de voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg, en hem stimuleert hiervan gebruik te maken;
    iii. hij onderzoekt of die speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten.

22. 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 betrekt.

23. 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:
    i. hoge of toenemende speelfrequentie;
    ii. lange of toenemende speelduur;
    iii. sociaal ongepaste behandeling van of uitingen richting personen;
    iv. 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;
    v. uitingen van frustratie of ongemak;
    vi. afwijkingen in het patroon van speeltijdstippen.

24. In artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk is bepaald dat van een passende interventiemaatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het besluit slechts sprake is, indien die maatregel ten minste is afgestemd op:
    i. de leeftijd van de speler;
    ii. het vertoonde speelgedrag;

iii. de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving;
iv. de reactie van de speler op eerder getroffen interventiemaatregelen, voor zover hiervan sprake is.

25. 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 de bezwaren

26. De commissie stelt vast dat de bezwaren ontvankelijk is. De bezwaarschriften zijn tijdig ingediend, binnen de daartoe gesteld termijnen aangevuld en voldoen aan alle vereisten voor ontvankelijkheid.

2.2. De beoordeling van het boetebesluit

Algemeen

27. De commissie stelt vast dat de Kansspelautoriteit in het boetebesluit uitgebreid heeft gemotiveerd waarom Tulipa de aan de orde zijnde open normen heeft geschonden.[1] Hierbij merkt de commissie op dat het bij de door de Kansspelautoriteit vastgestelde overtredingen niet gaat om grensgevallen, maar dat in de spelersdossiers sprake is van meerdere evidente overtredingen. In alle tien onderzochte dossiers gaat het over spelers die ten tijde van de inschrijving bij Tulipa jonger dan 24 jaar waren. Een wezenlijk uitgangspunt van de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid bestaat erin dat maatschappelijk kwetsbare groepen als jongvolwassenen moeten worden beschermd.[2] Zij zijn extra kwetsbaar voor risicovol speelgedrag en kansspelverslaving. Tulipa moet dan ook op grond van artikel 12, onder h, van de Rwrvk in haar verslavingspreventiebeleid bijzondere aandacht aan jongvolwassenen besteden. Dat betekent onder andere dat zij bij deze groep een specifieke benaderingswijze moet hanteren en eerder moet interveniëren dan bij volwassen spelers.

[1] De commissie verwijst naar het boetebesluit, in het bijzonder paragraaf 5.3.1.
[2] Rb. Den Haag 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050, r.o. 7.2 en Rb. Den Haag 27 november 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:20001, r.o. 7.2.

28. De commissie overweegt dat de Kansspelautoriteit in het boetebesluit uitgebreid heeft gemotiveerd dat sprake is van vele en ernstige signalen die duiden op onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving bij jongvolwassen spelers. Het gaat daarbij telkens om een combinatie van meerdere signalen zoals een hoge speelfrequentie, nachtelijk spelen, het (herhaaldelijk) bereiken van stortingslimieten, veel en/of hoge stortingen binnen een dag of korte tijd, geweigerde of mislukte stortingen, hoge verliezen en het herhaaldelijk doen van hoge inzetten. De jongvolwassen spelers hebben ook allemaal in een korte termijn duizenden euro's verloren. Dat is een signaal dat op zijn minst kan duiden op onmatige deelname. Het gaat immers om hoge bedragen waarvan haast geen enkele jongvolwassene het zich kan veroorloven om ze te verliezen.

29. Gelet op de veelheid en ernst van deze signalen had Tulipa moeten inzien dat bij de betreffende spelers duidelijk sprake was van op zijn minst risicovol en veelal problematisch speelgedrag. Desondanks liet Tulipa dat gebeuren zonder dat zij enig zicht had op de vermogensposities van deze spelers en ondernam zij hooguit met grote en onnodige vertraging actie. Tulipa heeft hiermee het risico op onmatige deelname en kansspelverslaving aanvaard. Het was, ondanks de open normen, dan ook evident dat zij gehouden was tijdig te analyseren en passende interventiemaatregelen te nemen.

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

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

31. Tulipa 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, eerste lid , van de Wok juncto artikel 15 van de Rwrvk missen daardoor voldoende rechtsgrondslag. Het sanctiebesluit is op dit punt strijdig met het legaliteitsbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel en motiveringsbeginsel. Om dit te onderbouwen gaat Tulipa in op de analyses van het speelgedrag, op het juridisch kader van de signalen en op het verkrijgen van inzicht in de vermogenspositie van de speler. De commissie betrekt deze aspecten achtereenvolgens in haar beoordeling van bezwaargrond a.

Analyses waren gericht op vroegtijdige onderkenning

32. Tulipa blijft bij haar mening dat haar analyses voldoende gericht zijn op het vroegtijdig onderkennen van signalen van overmatige deelname of kansspelverslaving. Zij betwist dat de door haar gebruikte grenswaardes naar hun aard niet gericht zijn op het vroegtijdig onderkennen van signalen. Verder betwist Tulipa de conclusie uit het boeterapport met betrekking tot de tijdigheid van de analyses. Uit het dossier blijkt dat Tulipa hetzij handmatig, hetzij automatisch via haar systeem de signalen heeft herkend, gemonitord en geanalyseerd. Het risicoprofiel van de speler werd dagelijks geactualiseerd en werd betrokken bij de vele beoordelingen door het team Verantwoord Spelen. Volgens Tulipa bevatte het wettelijk kader in de onderzoeksperiode geen vereisten voor de termijn waarbinnen signalen geregistreerd en geanalyseerd moesten worden.

Beoordeling door de commissie

33. De commissie stelt vast dat Tulipa grotendeels volstaat met een herhaling van haar zienswijze. Zij blijft zonder nadere onderbouwing bij haar standpunt. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit in het boetebesluit onder randnummers 156 tot en met 163 en bij de door haar vastgestelde overtredingen bij de spelers voldoende heeft gemotiveerd waarom de analyses gelet op de signalen niet gericht waren op vroegtijdige onderkenning. Aanvullend overweegt de commissie als volgt.

34. Artikel 31m, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de vergunninghouder systematisch gegevens met betrekking tot het spelersgedrag van de speler moet analyseren. Die analyse, zo bepaalt artikel 15 van het Bwrvk, moet gericht zijn op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving.

35. Hieruit volgt dat Tulipa vroegtijdig signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's van kansspelverslaving diende te analyseren. Als professionele en deskundige vergunninghouder voor online kansspelen heeft Tulipa de wettelijke verplichting om deze signalen vroegtijdig in te zien en al haar spelers real time gericht te monitoren. Dat in de regelgeving geen definitie is opgenomen van 'vroegtijdige onderkenning' zorgt er niet voor dat Tulipa het gedrag van haar spelers niet continu moet monitoren en als dat nodig is analyseren en interveniëren.

36. Het had naar het oordeel van de commissie voor Tulipa destijds al voldoende duidelijk moeten zijn dat haar gedragingen in casu een schending van de zorgplicht zouden opleveren. In de tien spelersdossiers is sprake van jongvolwassen spelers die binnen enkele uren, dagen of hooguit enkele weken duizenden euro's storten en verliezen, nachtelijk spelen, stortings- en verlieslimieten bereiken en verhogen en/of vele stortingen doen. Dit terwijl in die betrokken spelersdossiers de vermogenspositie van de jongvolwassen speler op dat moment nog niet eens bekend is. Het is helder dat in die tien spelersdossiers zo tijdig mogelijk, gelet op de actieve monitoring, een adequate analyse dient plaats te vinden in de zin van artikel 15 van het Bwrvk. De

analyse is juist bedoeld om onmatig speelgedrag vroegtijdig te onderkennen.

37. De commissie wijst daarnaast op de volgende uitlatingen van de wetgever over ingestelde speellimieten zoals bedoeld in artikel 4.14 van het Bkoa en artikel 31k, van de Wok:

> *"Ongeacht de hoogte van die grenzen, moet de vergunninghouder continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Het is dus niet zo dat een speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vast stelt, zichzelf onopgemerkt en ongestoord schade kan berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler extra in de gaten te houden."*[3]

(Onderstreping commissie)

38. Uit dit citaat volgt duidelijk dat de wetgever, ook voor speelgedrag dat binnen de door de speler zelf ingestelde grenzen blijft, heeft beoogd dat aanbieders hun verantwoordelijkheid nemen en bij ontluikend risicovol speelgedrag vroegtijdig analyseren en interveniëren. Het gedrag van de speler moet constant gemonitord worden en waar nodig moet de aanbieder direct ingrijpen, hetgeen des te meer geldt wanneer jongvolwassen spelers hoge (stortings)limieten kunnen instellen zoals in casu. De commissie overweegt dan ook dat Tulipa direct in actie dient te komen wanneer in korte tijd door jongvolwassen spelers grote bedragen worden gestort of verloren. Dit heeft zij in de voorliggende spelersdossiers nagelaten.

39. De commissie is het met de Kansspelautoriteit eens dat de werkwijze van Tulipa – in het geval van jongvolwassen spelers – naar zijn aard niet gericht was op het vroegtijdig onderkennen van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Het betoog van Tulipa dat zij vroegtijdig de signalen onderkent, omdat zij de spelers met regelmaat handmatig en geautomatiseerd analyseert, kan de commissie niet volgen. Door de werkwijze van Tulipa wordt vaak pas handmatig geanalyseerd wanneer de door Tulipa gebruikte 'directe indicatoren' worden bereikt. Hierdoor kunnen jongvolwassen spelers onopgemerkt meerdere dagen na de (her)opening van het account signalen vertonen die kunnen duiden op onmatige deelname of kansspelverslaving zonder dat het team Verantwoord Spelen de speler in de gaten houdt.[4] Ook kunnen door de werkwijze van Tulipa jongvolwassen spelers hoge (stortings)limieten instellen en hoge bedragen storten en verliezen en vindt een analyse op zijn vroegst de volgende speeldag pas plaats wanneer een jongvolwassen speler al grote bedragen is verloren. Zo konden jongvolwassen spelers binnen enkele uren of zelfs minuten bedragen van meer dan €15.000,- verliezen zonder dat het team Verantwoord Spelen naar het spelersdossier had gekeken.[5]

---

[3] *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 996, nr. 6, p. 25.

[4] Zie spelersdossier 1, 3 en 9.

[5] Zie spelersdossier 2, 4 en 5.

Niet expliciet in de wet vastgelegde signalen

40. Tulipa blijft verder van mening dat de Kansspelautoriteit de geconstateerde overtreding baseert op signalen zoals hoge limieten, inzetten, stortingen, verliezen, het mediaan maandinkomen en nachtelijk spelen die Tulipa niet verplicht was om te analyseren. Tulipa betoogt 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. Bovendien geven die indicatoren volgens Tulipa niet automatisch blijk van onmatig of onverantwoord speelgedrag, maar kunnen die wel onderdeel zijn van een signaal. Dit is volgens Tulipa ook bevestigd door de rechtbank Amsterdam.[6] Tulipa heeft in alle dossiers automatische en/of handmatige analyses uitgevoerd aan de hand van de destijds geldende risicosignalen.

41. Volgens Tulipa spreekt de Kansspelautoriteit haar (ten onrechte) met terugwerkende kracht aan op regels die pas in oktober 2024 in werking zijn getreden. De Kansspelautoriteit is er niet in geslaagd de indicatoren, zoals het ingesteld hebben van een hoge stortingslimiet, te vertalen naar de regelgeving die in de onderzoeksperiode van kracht was. Ook blijkt met de verwijzing naar het mediane maandinkomen door de Kansspelautoriteit dat de gewijzigde beleidsregels met terugwerkende kracht worden toegepast. Dit wordt volgens Tulipa versterkt doordat de Kanspelautoriteit in het rapport en boetebesluit verwijst naar de versie van artikel 17 van de Rwrvk van oktober 2024.

42. Tulipa betoogt daarnaast dat de wetgever de verplichtingen van de vergunninghouder heeft aangescherpt omdat hij het wettelijk kader voor de invulling van de zorgplicht voordien als te licht en te vaag beschouwde. Hieruit volgt dat ten tijde van de onderzoeksperiode het onvoldoende duidelijk was hoe de zorgplicht moest worden ingevuld.

43. Verder wijst Tulipa 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 op zichzelf beschouwt zij helemaal niet als relevant signaal.

Beoordeling door de commissie

44. De commissie stelt vast dat Tulipa grotendeels wederom volstaat met een herhaling van haar zienswijze. De Kansspelautoriteit heeft in het boetebesluit voldoende gemotiveerd uitgelegd waarom geen sprake is van strijd met het motiverings-, legaliteits- en het rechtszekerheidsbeginsel. De commissie verwijst in dat verband naar het boetebesluit, in het bijzonder onder randnummers 188 tot en met 192. De commissie kan deze uitleg volgen en zal het standpunt van Tulipa, afgezien van onderstaande opmerkingen, verder buiten bespreking laten nu dit in bezwaar niet nader door Tulipa is onderbouwd.

[6] Rb. Amsterdam 9 mei 2025, ECLI:NL;RBAMS:2025:3147, r.o. 4.17.

45. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit bij de door haar vastgestelde overtredingen terecht heeft vastgesteld dat signalen zoals hoog aantal stortingen, nachtelijk spelen, veel speeldagen, verhogen van limieten en hoge limieten, inzetten, stortingen en verliezen tijdig moesten worden meegenomen in de analyse van het speelgedrag. De Kansspelautoriteit heeft in het boetebesluit reeds uiteengezet dat artikel 17, eerste lid, van de Rwrvk een niet-limitatieve opsomming bevat van signalen. Tulipa miskent met haar betoog dat er sprake is van open normen. De wetgever heeft benoemd wat in ieder geval signalen zijn. Daaruit volgt dat er volgens de wetgever meer signalen zijn,[7] zoals Tulipa feitelijk ook erkent in haar bezwaarschrift onder randnummer 16. De memorie van toelichting bij de Wet kansspelen op afstand noemt onder meer frequente aanpassingen of overschrijdingen van de grenzen die de speler in zijn spelersprofiel heeft gesteld, het veel inzetten,[8] en de hoogte van de limieten.[9] Andere voorbeelden van zulke signalen zijn zeer hoge stortingen en het bedrag dat met de deelname aan de kansspelen is gemoeid.[10]

46. De verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam[11] kan Tulipa ook niet baten. Niet alleen zijn de feiten en omstandigheden in die zaak anders dan in de spelersdossiers die de Kansspelautoriteit heeft onderzocht, ook het voorwerp van geschil en de lijdelijke rol van de civiele rechter maken die casus onvoldoende vergelijkbaar met de spelersdossiers van Tulipa die de Kansspelautoriteit heeft onderzocht. Daar komt bij dat de kantonrechter niet steeds van een juiste rechtsopvatting lijkt uit te gaan. Zo lijkt de rechter er ten onrechte van uit te gaan dat een vergunninghouder alleen een zorgplicht heeft als er sprake is van speelgedrag dat afwijkt van eerder vertoond gedrag.[12] De rechter miskent daardoor dat een speler ook van meet af aan onmatig kan gokken of verslavend gedrag kan vertonen. Ook ten aanzien van zulke spelers heeft een vergunninghouder een zorgplicht en juist bij onmatig gokken of verslavend gedrag moet hij ingrijpen.

47. Daarnaast lijkt de rechter te miskennen dat het enkele feit dat een speler binnen door zichzelf ingestelde limieten is gebleven, ook volgens de wetgever, niet doorslaggevend is voor de vraag of de vergunninghouder correct heeft gehandeld. Dit oordeel is evident in strijd met de opvatting van de wetgever:

> *"Voor zover de leden van de PvdA-fractie in dit verband menen dat de vergunninghouder eerst in het speelgedrag van de individuele moet interveniëren indien een door de speler in zijn profiel aangegeven grens wordt overschreden, berust dit op een misverstand. Ongeacht de hoogte van die grenzen, moet de vergunninghouder continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Het is dus niet zo dat een*

[7] Zie ook de toelichting op artikel 17 van de Rwrvk, waarin expliciet staat dat het gaat om een niet-limitatieve opsomming (Staatscourant 2021, nr. 4507, p. 104).
[8] *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 996, nr. 3, p. 25 en 38.
[9] *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 996, nr. 3, p. 111.
[10] Staatsblad 2021, 37, p. 133.
[11] Rb. Amsterdam 9 mei 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:3147, r.o. 4.17.
[12] Overweging 4.17.

speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vast stelt, zichzelf onopgemerkt en ongestoord schade kan berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler extra in de gaten te houden."[13]

48. Volgens de commissie bevestigt de uitspraak 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. (…)

(onderstreping commissie)

49. Dat signalen zoals hoge limieten, stortingen, en verliezen volgens Tulipa niet 'automatisch' blijk geven van onmatig of onverantwoord speelgedrag, wil niet zeggen dat dergelijke signalen niet kunnen duiden op onmatig deelname of risico's op kansspelverslaving. De commissie overweegt dat zoals in randnummer 44 is overwogen de Kansspelautoriteit in het boetebesluit terecht uiteen heeft gezet dat artikel 17, eerste lid van de Rwrvk een niet-limitatieve opsomming bevat. Tulipa was op grond van artikel 15 van het Bwrvk derhalve wel gehouden om deze signalen tijdig te betrekken in de analyse van het speelgedrag. 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.

50. 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 Tulipa begrijpen dat dat een signaal is dat er sprake kan zijn van onmatige deelname of risico op kansspelverslaving. Zeker als blijkt dat de jongvolwassen speler ook nog eens (in korte tijd) daadwerkelijk hoge verliezen lijdt, zonder dat er op dat moment afdoende inzage is in de vermogenspositie van de speler en deze desondanks doorgaat met gokken zoals in de onderhavige spelersdossiers.

51. De commissie overweegt daarnaast dat de wetgever inderdaad vooralsnog niet had bepaald dat de vergunninghouder de speler specifieke limieten moest opleggen. Maar daaruit kan Tulipa niet afleiden dat zij hoge uitgaven en verliezen van jongvolwassen spelers van wie ze niet weet wat hun financiële situatie is, altijd mag negeren. Tulipa

[13] *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 996, nr. 6, p. 25.

zal toch ook moeten erkennen dat het vergokken van hogere bedragen dan de speler naar in redelijkheid in te schatten zich kan veroorloven, kan duiden op problematisch gokgedrag. Tulipa heeft in geen enkel spelersdossier onderzoek gedaan naar de vermogenspositie van de jongvolwassen spelers. Zonder inzage in de vermogenspositie van de speler is een mediaan salaris een voorbeeld van een geschikte maatstaf om te bepalen of onderzoek daarnaar nodig is. De commissie overweegt dat de Kansspelautoriteit bij afwezigheid van een onderbouwd redelijk alternatief terecht een mediaan maandsalaris als richtlijn gebruikt. Zou Tulipa een andere geschikte toets hebben ontwikkeld en gebruikt om te onderzoeken of een speler door grote verliezen in de problemen kan komen, dan zouden de Kansspelautoriteit en de commissie zich hier rekenschap van hebben gegeven. Tulipa heeft evenwel een dergelijk alternatieve toets niet gebruikt.

52. Volgens de commissie is het niet onbegrijpelijk dat Kansspelautoriteit acht heeft geslagen op een mediaan maandsalaris van een jongvolwassene in 2023 van ongeveer € 1.325,-. Het toont helder aan dat de stortingen in de tien spelersdossiers excessief waren en Tulipa mede om die reden evident eerder had moeten analyseren en ingrijpen in het extreme speelgedrag.

53. Ten aanzien van hoge limieten merkt de commissie op dat Tulipa 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, van het Bkoa waar is bepaald dat er in dat geval verplicht interventiemaatregelen 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 speelgedrag 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. (…..)"* [14]

(onderstreping commissie)

[14] *Kamerstukken II* 2013–2014, 33 996, nr. 3, p.111.

54. Daarnaast wees de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, de heer Jansen, voor het begaan van de vastgestelde overtredingen reeds publiekelijk 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 money. If the answer is 'yes', then this should be treated as an additional risk indicator to be taken seriously."* [15]

55. Over het punt van hoge limieten merkt de commissie op dat, in tegenstelling tot wat Tulipa stelt in haar bezwaarschrift, Tulipa in de praktijk wel degelijk onderkent dat hoge limieten een relevant signaal zijn van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. In spelersdossier 8 heeft het team Verantwoord Spelen van Tulipa bijvoorbeeld zelf geconcludeerd dat de speler een "ongepast dagelijks stortingslimiet" heeft ingesteld en is op die grond een e-mail gestuurd om de speler te wijzen op de hoge limiet en wordt aangeraden om de limiet aan te passen naar het budget.[16] De commissie kan dit niet rijmen met de stelling van Tulipa dat hoge (stortings)limieten geen signaal zijn van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Deze stelling kan derhalve geen standhouden.

56. Ook over het punt van hoge stortingen merkt de commissie op dat Tulipa 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 6 heeft het team Verantwoord Spelen van Tulipa bijvoorbeeld op de tweede speeldag een e-mail gestuurd naar de speler met het bericht dat er een "aanzienlijk bedrag" is gestort.[17] De commissie kan dit niet rijmen met de stelling van Tulipa dat hoge stortingen geen signaal zijn van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Deze stelling kan derhalve geen standhouden.

57. Aanvullend merkt de commissie op dat zij Tulipa 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

[15] Zie het nieuwsbericht en de speech: https://kansspelautoriteit.nl/ksa-voorzitter-maant-kansspelaanbieders-maak-meer-werk-van-zorgplicht.

[16] Zie het rapport, spelersdossier 8, tabel met signalen, [datum] augustus 2024.

[17] Zie het rapport, spelersdossier 6, tabel met signalen, [datum] mei 2024.

een vergunninghouder geen inzicht heeft verkregen in de vermogenspositie van de speler. Tot dan 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 betrekt bij de analyse van het speelgedrag. Dit geldt des te meer wanneer het gaat om, zoals in casu, jongvolwassen spelers die in korte tijd duizenden euro's verliezen.

58. De Kansspelautoriteit heeft in ieder spelersdossier meerdere andere signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vastgesteld. Zij heeft in het boetebesluit het speelgedrag van de spelers en het handelen van Tulipa uitgebreid toegelicht. De Kansspelautoriteit heeft helder gemotiveerd waarom Tulipa duidelijk tekortschoot en de tien spelers evident onvoldoende heeft beschermd. Daarbij is gelet op het bovenstaande terecht in aanmerking genomen dat hoge 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.

59. Daarnaast volgt uit geen enkel spelersdossier dat Tulipa tijdig onderzoek heeft verricht naar de vermogenspositie van de jongvolwassen 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 Tulipa verplicht tijdig diende te betrekken bij de analyse van het speelgedrag.

60. Het bovenstaande maakt duidelijk dat Tulipa 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 Tulipa 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.

61. De commissie is met de Kansspelautoriteit van oordeel dat het (vroegtijdig) onderkennen van alle signalen niet mogelijk is wanneer de waarde van deze signalen niet adequaat kan worden of wordt ingeschat. De commissie stelt vast dat de Kansspelautoriteit, waar zij spreekt over tekortkomingen in de analyses door niet passende interventies, zij duidelijk doelde op het effect van signalen die niet adequaat zijn vastgesteld of ingeschat door Tulipa. Het spreekt volgens de commissie voor zich dat de waarde van bepaalde signalen zoals hoge verliezen, zonder inzicht in het vermogen van de jongvolwassen speler, niet adequaat kan worden ingeschat en dit risico's met zich brengt in het kader van de zorgplicht.

62. De commissie acht het ongeloofwaardig dat Tulipa niet heeft ingezien dat de tien spelers evident onmatig deelnamen en (risico's op) kansspelverslaving vertoonden. Als professionele en deskundige vergunninghouder moest Tulipa 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.

63. Ten aanzien van de stelling van Tulipa 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 boetebesluit. De commissie stelt vast dat de Kansspelautoriteit in het juridisch kader van het boetebesluit inderdaad het gewijzigde eerste lid van artikel 17 van de Rwrvk heeft opgenomen en dat die versie pas na de inbreukperiode, op 1 oktober 2024, in werking is getreden. De commissie stelt tegelijkertijd ook vast dat de Kansspelautoriteit in dit besluit niet aan de desbetreffende gewijzigde regel heeft getoetst, maar aan de geldende regelgeving ten tijde van de inbreukperiode. Het argument van Tulipa dat de verwijzing naar deze regels dwingend is bedoeld en niet enkel ter illustratie dient, mist grondslag. Onder randnummer 160 van het boetebesluit staat zelfs letterlijk "*De Kansspelautoriteit wijst er ter illustratie op dat…*".

64. Het beroep van Tulipa op de gestelde verandering van visies van de wet- en regelgever en de Kansspelautoriteit na de overtredingsperiode, baat haar niet. De wetgever heeft van meet af aan een helder beoordelingskader vastgesteld en deskundigheidseisen gesteld, en erop vertrouwd dat Tulipa 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 niet dat de oudere regels in casu niet duidelijk genoeg zouden zijn. Wanneer het betoog van Tulipa gevolgd zou worden, betekent dit dat de wetgever regelgeving niet nader kan uitwerken of aanscherpen zonder dat de grondslag voor handhaving van voordien vastgestelde overtredingen van de oude regelgeving onderuitgehaald wordt. De commissie acht dit een onhoudbaar standpunt.

65. Anders dan Tulipa beweert, zijn het beleid en de regelgeving niet aangescherpt[18] omdat de normen te onduidelijk waren en vergunninghouders ze niet konden nakomen. De commissie verwijst naar randnummer 166 van het boetebesluit. Bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand is geconcludeerd dat het naïef is geweest om de zorg voor onlinekansspelspelers over te laten aan partijen die een verslavend product aanbieden en met elkaar moeten concurreren om marktaandeel, waardoor ze een financiële prikkel hebben om spelers zo lang mogelijk aan zich te binden. Uit

[18] De commissie maakt daarbij een nuancering ten aanzien van de ingevoerde speellimieten. Op het punt van de invoering van de (relatief lage) speellimieten, heeft inderdaad een aanscherping van de zorgplicht plaatsgevonden. Voor het overige zijn reeds bestaande wettelijke zorgplichtbepalingen enkel op bepaalde aspecten nader uitgeschreven.

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.[19]

66. 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.[20] 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 te beschermen, omdat het voorgaande kan leiden tot problemen zoals schulden, problematisch gedrag, en kansspelverslaving. Met zijn brief en nadere regels onderstreept de staatssecretaris deze noodzaak. 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.[21] De beleidsregels voor verantwoord spelen zijn eveneens aangescherpt omdat sommige aanbieders in onvoldoende mate invulling gaven aan de zorgplicht.[22]

Inzicht in de vermogenspositie van de speler

67. Tulipa 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 Tulipa 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 Tulipa 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

68. De commissie merkt allereerst op dat haar niet is gebleken van een door de Kansspelautoriteit gestelde (algemene) eis van een diepgravend onderzoek naar de vermogenspositie. De commissie verwijst in deze naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen onder randnummer 168 tot en met 171 van het boetebesluit. De Kansspelautoriteit stelt in het boetebesluit slechts dat de vermogenspositie gelet op

[19] *Kamerstukken II* 2024-2025, 24 557, bijlage bij nr. 244 (Evaluatierapport over de Wet kansspelen op afstand), p. 137, 165-166.
[20] *Kamerstukken II* 2024-2025, 24 557, nr. 245, p.7.
[21] *Kamerstukken II* 2024-2025, 24 557, nr. 271, p. 32.
[22] Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen, p. 8, gepubliceerd op www.kansspelautoriteit.nl.

de vele signalen tijdig bij de analyse van het speelgedrag dient te worden betrokken. De Kansspelautoriteit heeft daarmee niet de reikwijdte en diepgang van onderzoek naar inkomen en de bestedingspatronen van de speler uitgebreid in algemene zin, zoals door Tulipa gesteld.

69. De commissie merkt op dat ook buiten het persoonlijk onderhoud de vergunninghouder de mogelijkheid heeft om naar de financiële situatie van de speler te informeren, zodat signalen in een concreet spelersdossier naar waarde kunnen worden geschat. 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 Tulipa haar kansspelen veilig en verantwoord aanbiedt. Zoals blijkt uit de aan de orde zijnde wetsbepalingen is het daarbij relevant dat Tulipa signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig onderkent, zodat zij tijdig passende interventiemaatregelen 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.[23] Vroegtijdige onderkenning van voornoemde signalen is daarom van wezenlijk belang.

70. Het voorgaande betekent volgens de commissie dat Tulipa moet kunnen verantwoorden waarom zij in de voorliggende tien spelersdossiers de hoge nettostortingen en verliezen mede gelet op de vele signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving (zoals een hoge speelfrequentie, nachtelijk spelen, 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) kon toelaten. Zonder dat Tulipa daarbij tijdig per geval na is gegaan of de jongvolwassen spelers gelet op (onder meer) hun inkomen en vermogenspositie zich hun speelgedrag konden veroorloven. Dit geldt des te meer nu Tulipa hoge verliezen op zichzelf niet onderkent als signaal 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.

71. Als Tulipa 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 op zichzelf niet tegen. Van dergelijke maatregelen is de commissie in de onderhavige spelersdossiers echter niet gebleken. Het is Tulipa dan ook niet gelukt om te verantwoorden waarom de vermogenspositie van de spelers in casu niet eerder hoefde te worden betrokken bij de analyse van het speelgedrag. De commissie overweegt in dit kader voorts het volgende.

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

72. De commissie is van oordeel dat het (vroegtijdig) onderkennen van de waarde van deze signalen niet mogelijk is wanneer Tulipa geen actie onderneemt die haar in staat stelt de waarde van de signalen in te schatten. De commissie ziet in alle tien spelersdossiers meerdere signalen waarbij het niet mogelijk is om de waarde daarvan adequaat in te schatten zonder deze te kunnen plaatsen in het licht van 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 jongvolwassen spelers kan immers niet worden bepaald of en in welke mate die stortingen, limieten, inzetten en verliezen risico's voor deze spelers opleveren en of deze spelers zich hun speelgedrag 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.

73. Gelet hierop en op de vele signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving in de betrokken spelersdossiers, heeft de Kansspelautoriteit volgens de commissie terecht geoordeeld en voldoende gemotiveerd dat Tulipa in de betreffende spelersdossiers de vermogenspositie te laat heeft betrokken bij de analyse van het speelgedrag en dat dit een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk oplevert.

74. In het verlengde 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 Tulipa niet zomaar aannemen dat de spelers zich hun excessieve speelgedrag kunnen veroorloven, temeer nu hierdoor de waarde van signalen niet adequaat kan worden ingeschat. Tulipa wist, althans had als professionele aanbieder van online kansspelen, waaraan inherent hoge risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving kleven, moeten weten dat zij moest interveniëren door bijvoorbeeld strengere limieten toe te passen of moest verifiëren of het gokgedrag bij het vermogen en/of inkomen past. 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.

75. Hierbij voegt de commissie nog toe 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." [24]

76. 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 van het Bwrvk had het Tulipa 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. Tulipa had aan de betreffende spelers dan echter op zijn minst wel tijdig de vraag moeten 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 van de onderzoeksperiode onbekend was en de wettelijke onderbouwing daarvoor zou ontbreken, kan gelet op het bovenstaande dan ook geen standhouden.

77. Het voorgaande maakt volgens de commissie eveneens duidelijk dat 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 nogmaals op dat het Tulipa zoals gezegd vrijstaat op een andere manier aan de zorgplicht te voldoen. De commissie wijst hoe dan ook de stelling van Tulipa dat zij de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) schendt door inzicht te verkrijgen in de vermogenspositie van de speler, van de hand.

78. Volgens de commissie is het onjuist dat het verkrijgen van zulk inzicht in strijd zou zijn met de AVG. 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 Tulipa 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

[24] Zie het nieuwsbericht en de speech: https://kansspelautoriteit.nl/ksa-voorzitter-maant-kansspelaanbieders-maak-meer-werk-van-zorgplicht.

zwaarwegende belangen die vergunninghouders moeten beschermen. Daarbij mag de speler ervan uitgaan dat Tulipa 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.

79. Verder is niet in geschil dat Tulipa aan de zorgplicht moet voldoen en dat onder andere artikel 15 van het Bwrvk en artikel 31m, eerste lid, van de Wok daaronder vallen. De commissie merkt hierbij op dat Tulipa daarvoor op basis van het laatstgenoemde artikel zelfs bijzondere persoonsgegevens, zoals gezondheidsgegevens mag verwerken.

80. Dat Tulipa voorafgaand aan de wijzigingen in de regelgeving al bekend had moeten zijn met de inhoud van die wijzigingen, zoals Tulipa stelt onder randnummer 79 van haar bezwaarschrift, heeft de Kansspelautoriteit volgens de commissie, in tegenstelling tot wat Tulipa suggereert, overigens nooit gesuggereerd.

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

81. Tulipa betwist de vaststelling door de Kansspelautoriteit dat interventies van Tulipa in de tien spelersdossiers te laat of onvoldoende passend waren. Tulipa stelt dat de Kansspelautoriteit in haar selectie van de interventies, zoals in het rapport benoemd, geen evenwicht weergeeft tussen de tekortkomingen en de effectieve interventiemaatregelen. De destijds toepasselijke wet- en regelgeving zou volgens Tulipa geen termijn bevatten voor het treffen van interventiemaatregelen. Voorts zou de Kansspelautoriteit volledig voorbij gaan aan het stapsgewijze model dat Tulipa hanteert voor interventies. Tulipa stelt verder dat zij pas zwaardere maatregelen moet nemen nadat lichtere maatregelen niet hun doel treffen. Zij moet aldus de mogelijkheid krijgen om de effectiviteit van een interventiemaatregel te meten. Ten slotte stelt Tulipa dat de Kansspelautoriteit ten onrechte suggereert dat een onderzoek naar de inkomstenbronnen van de speler zou moeten plaatsvinden. Een onderzoek naar de financiële situatie is alleen verplicht in het kader van een persoonlijk onderhoud.

Beoordeling door de commissie

82. De commissie stelt vast dat Tulipa geen of nauwelijks argumenten aanvoert die zij niet ook al in haar zienswijze naar aanleiding van het boeterapport naar voren heeft gebracht. Onder verwijzing naar het boetebesluit oordeelt de commissie dat de Kansspelautoriteit per spelersdossier genoegzaam heeft gemotiveerd waarom Tulipa in ieder spelersdossier geen passende interventiemaatregelen heeft genomen, terwijl zij daar wel toe verplicht was.

83. De commissie oordeelt dat de Kansspelautoriteit voldoende gemotiveerd heeft waarom in ieder spelersdossier de genomen maatregelen te laat en/of ontoereikend zijn geweest. De commissie merkt op dat Tulipa in alle spelersdossiers geen (tijdige) passende maatregelen heeft genomen toen dat gelet op de vele en ernstige signalen

van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving wel was vereist. Dat Tulipa in de spelersdossiers mogelijk ook passende maatregelen heeft genomen doet daar niet aan af. Het nemen van passende maatregelen maakt niet dat in de spelersdossiers geen sprake kan zijn van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk.

84. De commissie overweegt dat Tulipa enige ruimte heeft in welke passende (interventie)maatregelen zij treft en wanneer zij die treft, maar geen carte blanche. Tulipa heeft geen (tijdige) passende interventiemaatregelen getroffen en jongvolwassen spelers (door) laten gokken zonder te verifiëren of zij het zich konden permitteren om zoveel geld op het spel te zetten en te verliezen, terwijl er duidelijke signalen waren van onmatige deelname en/of (risico's op) kansspelverslaving. De Kansspelautoriteit heeft in het boetebesluit afdoende toegelicht dat Tulipa in de betrokken spelersdossiers evident tekort is geschoten en dat de toegepaste inventiemaatregelen niet passend waren gelet op de signalen.

85. Volgens de commissie kan het argument van Tulipa dat er geen noodzaak was om eerder in te grijpen dan zij heeft gedaan en dat geen termijn is gespecifieerd waarbinnen Tulipa moest ingrijpen in de betrokken spelersdossiers niet slagen. Het is volgens de commissie helder dat een vergunninghouder bij signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoals bij de tien spelersdossiers in casu niet kan wachten en de speler door kan laten spelen. De Kansspelautoriteit heeft geconcludeerd dat Tulipa in de betrokken dossiers eerder dan zij heeft gedaan had moeten interveniëren. Immers heeft zij de wettelijke plicht en de mogelijkheid om het speelgedrag van al haar spelers real time te monitoren en waar nodig te interveniëren. Uit de toelichting bij artikel 18 van de Rwrvk volgt duidelijk dat Tulipa tijdig dient te interveniëren en interventiemaatregelen moet treffen wanneer de analyse van het speelgedrag duidt op onmatige deelname of een risico op kansspelverslaving.

> *"De vergunninghouder dient tijdig te interveniëren in het speelgedrag van de speler. Het vroeg signaleren van risico's op probleemgedrag biedt vergunninghouders de mogelijkheid om erger te voorkomen. Deze interventies zijn erop gericht de speler aan te zetten tot matiging van het speelgedrag. De vergunninghouder behoort in ieder geval te interveniëren, indien de analyse van het speelgedrag duidt op onmatige deelname of een risico op kansspelverslaving."*[25]

86. De commissie volgt het betoog van Tulipa niet dat er geen noodzaak was om eerder te interveniëren omdat zij de interpretatie van de signalen door de Kansspelautoriteit in de betrokken spelersdossiers betwist. Zoals hiervoor door de commissie onder grond a is toegelicht, vinden de conclusies over de signalen in de tien spelersdossiers in het boetebesluit wel degelijk steun in het duidelijke beoordelingskader voor, en de bijbehorende verantwoordelijkheid van vergunninghouders die de wet- en regelgever

[25] Staatscourant 2021, nr. 4507, p. 65.

hebben bepaald. Dat Tulipa in analyses van de betrokken spelersdossiers niet alle signalen heeft betrokken of de signalen niet op waarde heeft geschat of heeft kunnen inschatten komt voor haar rekening en ontslaat haar niet van haar wettelijke verplichting om tijdig te interveniëren.

87. De commissie kan Tulipa niet volgen in haar stelling dat zij zou hebben gewerkt volgens een "trapsgewijs interventiemodel" en dat strengere maatregelen vooral gepast zijn wanneer minder strenge maatregelen hun doel niet bereiken. Hiermee miskent Tulipa dat zij verplicht is om passende interventiemaatregelen te nemen die zijn afgestemd op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen en de (gebrekkige) reactie of juist het uitblijven ervan op een eventuele eerdere interventie. Voor het volgen van een trapsgewijs interventiemodel is dan vaak geen ruimte. De (algemene) e-mails die Tulipa stuurt zijn in elk geval geen passende interventiemaatregelen omdat ze niet zijn afgestemd op de specifieke speler, zijn gedrag en de relevante signalen. De commissie constateert dat de spelersdossiers laten zien dat als vervolgens blijkt dat een dergelijke niet passende interventiemaatregel geen effect sorteert, Tulipa de speler gewoon laat doorspelen en dat een zwaardere interventiemaatregel voor dagen of weken uitblijft. Dergelijke of vergelijkbare situaties komen in vrijwel alle onderzochte spelersdossiers voor. Het telefonisch contact, de opgelegde stortingsblokkades en blokkeringen van accounts kunnen op zichzelf passende interventies vormen, maar in alle spelersdossiers zijn die interventies te laat opgelegd. De jongvolwassen spelers hebben dan in korte tijd al duizenden euro's verloren.

88. Anders dan de Kansspelautoriteit volgt de commissie Tulipa wel in haar standpunt dat zij destijds niet verplicht was om automatische stortingsblokkades toe te passen. Dat neemt niet weg dat een stortingsblokkade een passende interventie kan zijn. De commissie stelt vast dat Tulipa deze maatregel wel heeft toegepast, maar dit te laat heeft gedaan. Desalniettemin is de commissie van oordeel dat niet gewacht kan worden met een interventie om onmatige deelname of verslaving te voorkomen. Dat niet direct analyseren of interveniëren in die spelersdossiers risico's met zich brengt in het kader van de zorgplicht spreekt volgens de commissie voor zich. Dit heeft de Kansspelautoriteit dan ook mogen constateren in het boetebesluit.

89. De commissie volgt Tulipa niet in haar betoog dat de Kansspelautoriteit ten onrechte overweegt dat Tulipa geen inzicht had in de vermogenspositie van de spelers. 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 in herinnering dat het uitgangspunt is dat Tulipa haar kansspelen veilig en verantwoord aanbiedt. Dat betekent dat Tulipa moet kunnen verantwoorden waarom zij in redelijkheid meende dat zij de hoge stortingen en verliezen van de jongvolwassen spelers kon toelaten. Dat is Tulipa niet gelukt.

90. De commissie overweegt dat zij in het voorgaande onder randnummers 67 tot en met 78 al heeft toegelicht dat Tulipa zonder enig inzicht in de vermogenspositie van de spelers niet zomaar kan en mag aannemen dat de spelers zich hun excessieve

speelgedrag kunnen veroorloven. Tulipa wordt verweten dat zij de jongvolwassen spelers ondanks de signalen, zoals hoge stortingen en verliezen, door liet gokken en geen passende interventiemaatregelen heeft genomen. De commissie overweegt dat het daarbij niet relevant is of de speler tussendoor ook kan winnen of in het begin een winst heeft behaald. Zij had in ieder geval moeten onderzoeken of het gokgedrag paste bij het vermogen en/of het inkomen van deze jongvolwassen spelers. De verplichting tot een dergelijk onderzoek bestaat in dat geval niet alleen in het kader van een persoonlijk onderhoud, zoals Tulipa ten onrechte meent. Uit de spelersdossiers blijkt niet dat Tulipa in het kader van de zorgplicht onderzoek heeft gedaan naar de vermogenspositie van de jongvolwassen spelers. De commissie overweegt dat, anders dan Tulipa betoogt, een onderzoek door het AML-team van Tulipa naar de herkomst van middelen geen inzicht geeft in de financiële positie van de speler. Daarnaast is de opgevraagde informatie niet betrokken bij de analyses en interventiemaatregelen door het team Verantwoord Spelen van Tulipa. Aan Tulipa valt daarom te verwijten dat zij jongvolwassen spelers veel geld heeft laten storten en verliezen in een korte periode, zonder dat zij had onderzocht of dat paste bij hun vermogen en/of inkomen of dat zij passende interventiemaatregelen nam. Zij mocht en kon er niet zomaar van uitgaan dat er ondanks die signalen geen sprake kon zijn van onmatig speelgedrag.

91. Zelfs wanneer Tulipa wel in haar stelling gevolgd zou worden dat de vermogenspositie pas een rol speelt in de fase van het persoonlijk onderhoud, kan haar betoog niet slagen. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de signalen zoals veel spelen, nachtelijk spelen, het bereiken van speellimieten, hoge inzetten en hoge verliezen, had het voor Tulipa duidelijk moeten zijn dat er in ieder geval in de spelersdossiers 1, 3 en 6 tot en met 10 sprake was van een redelijk vermoeden in de zin van artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk en dat zij aan de hand van een persoonlijk onderhoud de vermogenspositie van de speler moest betrekken bij de analyse en de interventiemaatregelen. De commissie verwijst naar randnummer 93 tot en met 97 van dit advies.

De bevindingen van de Kansspelautoriteit ten aanzien van het persoonlijk onderhoud zijn strijdig met het motiverings- en legaliteitsbeginsel (grond c)

92. Volgens Tulipa heeft de interpretatie van de Kansspelautoriteit omtrent een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving geen rechtsgrondslag. In het boetebesluit staat dat enkel gelet op de nettostortingen, in vergelijking met het mediaan maandinkomen voor jongvolwassenen, er een redelijk vermoeden had moeten worden vastgesteld door Tulipa. Dit is volgens Tulipa niet wat uit de wet volgt, en daarmee een onrechtmatige conclusie. De systematische toepassing ervan is daarom ook niet gerechtvaardigd. De Kansspelautoriteit miskent dat het persoonlijk onderhoud een vergaande stap is in het interventiemodel, die in veel gevallen dus disproportioneel is, gelet op minder intensieve interventiemaatregelen.

Beoordeling door de commissie

93. De commissie stelt vast dat Tulipa argumenten aanvoert die zij ook al in haar zienswijze ten aanzien van het boetebesluit naar voren heeft gebracht en die door de Kansspelautoriteit reeds gemotiveerd zijn weersproken. De Kansspelautoriteit heeft in het boetebesluit volgens de commissie genoegzaam toegelicht waarom geen sprake is van strijd met het motiverings- en legaliteitsbeginsel. De commissie neemt deze over en laat het standpunt van Tulipa, afgezien van de onderstaande opmerkingen, verder buiten bespreking nu dit ook niet nader is onderbouwd.

94. De commissie overweegt dat uit artikel 31m, tweede lid, van de Wok duidelijk blijkt dat Tulipa verplicht is om in ieder geval bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname of kansspelverslaving een persoonlijk onderhoud te voeren met de speler. De commissie volgt Tulipa dan ook niet dat het persoonlijk onderhoud bij afwezigheid van een redelijk vermoeden steeds disproportioneel is. De wetgever heeft toegelicht dat de vergunninghouder de maatregelen moet nemen die passen bij het gesignaleerde probleem: "*Naarmate de gesignaleerde problemen zwaarder zijn, zal de te treffen interventie indringender zijn*."[26] Dit betekent dat de eerste maatregel die een vergunninghouder neemt, een vergaande interventiemaatregel zoals een persoonlijk onderhoud mag zijn. De vergunninghouder kan er niet standaard voor kiezen om eerst lichtere interventiemaatregelen te nemen en af te wachten wat het effect is van de lichtere interventiemaatregelen.

95. Tulipa laat in het midden in welke van de spelersdossiers zij niet verplicht was om een persoonlijk onderhoud te voeren omdat in haar ogen geen sprake was van een redelijk vermoeden van onmatige deelname of verslaving. De commissie volstaat daarom met een verwijzing naar de onderdelen van het boetebesluit waarin de Kansspelautoriteit genoegzaam heeft gemotiveerd waarom Tulipa de relevante wettelijke bepalingen over het persoonlijk onderhoud heeft overtreden. Naar het oordeel van de commissie blijkt daaruit afdoende dat in de spelersdossiers 1, 3 en 6 tot en met 10 sprake was van een redelijk vermoeden van onmatige deelname of verslaving en Tulipa ten onrechte geen persoonlijk onderhoud heeft gevoerd.

96. De commissie overweegt dat bovenstaande spelers ondanks hun jonge leeftijd grote bedragen hebben vergokt zonder dat Tulipa enig idee had of die spelers zich het konden permitteren om zulke grote bedragen te verliezen. Dat alleen al had voor Tulipa aanleiding moeten zijn voor een persoonlijk onderhoud want dat dient er mede toe om vast te stellen "*of de speler zich de geconstateerde deelname aan de kansspelen financieel wel kan veroorloven*".[27] Dit heeft zij nagelaten. Tulipa is er klaarblijkelijk van uitgegaan dat al deze jongvolwassen spelers duizenden euro's konden missen zonder in de problemen te geraken.

[26] Staatscourant 2021, nr. 4507, p. 103.
[27] *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 996, nr. 3, p. 112.

97. Anders dan Tulipa lijkt te veronderstellen moet een vergunninghouder wel degelijk in het persoonlijk onderhoud een bepaald onderzoek verrichten naar de financiële situatie van de speler en moet hij daarbij informeren naar de financiële gevolgen van diens gokgedrag. De wetgever overweegt namelijk:

> "*Dit betekent uiteraard niet dat de vergunninghouder een diepgravend financieel onderzoek naar de financiële situatie van de speler moet instellen en in het kader daarvan gegevens moet vergaren met betrekking tot inkomens- en bestedingspatronen, maar wel moet hij tijdens het onderhoud informeren naar de financiële gevolgen van het speelgedrag voor de betrokken speler, aangezien dit een van de indicatoren voor mogelijk risico- of probleemgedrag is*."[28]

Het opleggen van een boete is onevenredig gelet op alternatieve handhavingsmaatregelen (grond d)

98. Tulipa is van mening dat in het kader van de evenredigheid bij handhavend optreden een formele waarschuwing, bindende aanwijzing, of last onder dwangsom meer gepast zou zijn dan een boete. Daarvoor acht zij het volgende relevant:
    i. Tulipa heeft tijdens het onderzoek volledig meegewerkt;
    ii. De tien onderzochte spelersdossiers zijn niet representatief voor het hele klantenbestand van Tulipa;
    iii. De vermeende overtredingen zijn sterk met elkaar verweven;
    iv. De overtredingen moeten worden gezien in het licht van het destijds geldende kader;
    v. De oplegging van een boete verhoudt zich niet tot handhaving in andere zaken.

Beoordeling door de commissie

99. Volgens de commissie heeft de Kansspelautoriteit mogen beslissen om een boete op te leggen voor de vastgestelde overtredingen. Dat Tulipa tijdens het onderzoek heeft meegewerkt en de processen heeft toegelicht, maakt de aard, ernst en verwijtbaarheid van de begane overtreding door Tulipa niet ongedaan.

100. De commissie stelt vast dat Tulipa ook op dit onderdeel argumenten aanvoert die zij al in haar zienswijze ten aanzien van het boetebesluit naar voren heeft gebracht en die door de Kansspelautoriteit reeds gemotiveerd zijn weersproken. De commissie heeft in het voorgaande reeds overwogen dat geen sprake is van strijd met het lex certa- en rechtszekerheidsbeginsel. Aanvullend verwijst de commissie naar paragraaf 5.3.7 van het boetebesluit. Zoals in het voorgaande overwogen zijn de betrokken wettelijke regels duidelijk. In alle tien de spelersdossiers is sprake van meerdere evidente overtredingen. De commissie overweegt dat de Kansspelautoriteit dit heeft kunnen aanmerken als ernstig en daarmee is een boete passend. 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 geen aanleiding.

[28] *Kamerstukken II* 2013-2014, 33 996, nr. 3, p. 112 (onderstreping commissie).

101. Ook op grond van de tweede en derde stellingen ziet de commissie geen reden voor matiging van de boete. De commissie verwijst in deze naar hetgeen de Kansspelautoriteit heeft overwogen in paragraaf 5.3.7 van het boetebesluit.

102. Ten aanzien van de vijfde stelling overweegt de commissie het volgende. 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. De Wwft is een geheel ander wettelijk kader met geheel andere te beschermen belangen, wettelijke voorschriften, normen en overtredingen. 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.

103. De commissie wijst erop dat de Kansspelautoriteit aan meerdere aanbieders voor dezelfde overtredingen als in casu ook een boete heeft opgelegd.[29] Deze boetes 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.

104. 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 boetebesluit voldoende gemotiveerd. De commissie verwijst naar de paragrafen 7.2 tot en met 7.4 van dit besluit.

Evenredigheid van de boetehoogte (grond e)

105. Tulipa verzoekt subsidiair om een matiging van de boete, omdat de hoogte van de boete onevenredig is. De boete dient volgens Tulipa gematigd te worden vanwege een viertal redenen: verminderde ernst en schuld, verkeerde vaststelling van het basisbedrag, het gelijkheidsbeginsel en overschrijding van de redelijke beslistermijn. De commissie betrekt deze aspecten achtereenvolgens in haar beoordeling van deze bezwaargrond.

<u>Verminderde ernst en schuld</u>

106. Tulipa verzoekt 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 Tulipa geen sprake. De omstandigheden die de Kansspelautoriteit bij het vaststellen van de ernst

[29] Het gaat onder meer om boetes aan Optdeck, Betent, 711 en een andere aanbieder. Zie voor de gepubliceerde besluiten https://kansspelautoriteit.nl/optdeck-service-limited-2, https://kansspelautoriteit.nl/betent-b-v-1, https://kansspelautoriteit.nl/711-b-v-0, https://kansspelautoriteit.nl/zorgplichtboete.

van de overtredingen heeft meegewogen, maken inherent onderdeel uit van de markt (Koa) waarvoor Tulipa een vergunning heeft gekregen en zijn door de wetgever verdisconteerd in de wet. Daarnaast wijst Tulipa 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 Tulipa ook geen bijzondere omstandigheid, maar een omstandigheid die opgaat voor iedere overtreding van het Nederlandse 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 Tulipa een inbreuk op het betrouwbare legale aanbod.

107. Voorts wijst Tulipa nogmaals op de reeds onder randnummer 97 van dit advies vermelde omstandigheden[30] en naar de open normen die pas achteraf concreet en gedetailleerd door de wetgever en de Kansspelautoriteit zijn ingevuld. Ook dit dient volgens Tulipa te leiden tot verminderde ernst en verwijtbaarheid van de overtredingen en daarmee tot matiging van de boete.

Beoordeling door de commissie

108. Allereerst merkt de commissie twee zaken op. Ten eerste hoeft, anders dan Tulipa 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 Tulipa benoemt en waarvan zij meent dat dit geen bijzondere omstandigheden zijn. De commissie verwijst in deze naar paragraaf 7.2 van het boetebesluit 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 238 van het boetebesluit en onder randnummer 109 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 Tulipa een vergunning heeft gekregen voor de online kansspelmarkt waaraan inherent hoge risico's zijn verbonden die de wetgever volgens Tulipa 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 de in casu jongvolwassen spelers bij verwezenlijking van deze risico's door het niet of niet voldoende naleven van de zorgplicht, niet weg.

109. 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 Tulipa niet baten. Tulipa stelt dat dit geen bijzondere omstandigheid is

[30] Zie onder randnummer 97, punt ii tot en met v.

omdat elke overtreding van een vergunninghouder volgens haar een inbreuk is op het betrouwbare legale aanbod.

110. De commissie kan Tulipa 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. Tulipa 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 Tulipa 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 Tulipa in ernstige mate is tekortgeschoten. De commissie is, zoals gezegd, van oordeel dat de Kansspelautoriteit afdoende heeft gemotiveerd waarom de overtredingen van Tulipa zeer ernstig zijn.

111. Het beroep van Tulipa op de onder randnummer 97 van dit advies vermelde omstandigheden en de open normen van de zorgplicht die volgens Tulipa 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.

112. Gelet op het voorgaande en op hetgeen de Kansspelautoriteit onder paragraaf 7.4 van het boetebesluit 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.

<u>Verkeerde vaststelling van het basisbedrag</u>

113. Tulipa stelt zich op het standpunt dat de Kansspelautoriteit het basisbedrag van € 500.000,- voor de boete onjuist heeft vastgesteld. Volgens Tulipa heeft de Kansspelautoriteit dit basisbedrag kennelijk[31] vastgesteld aan de hand van het Algemeen boetebeleid Kansspelautoriteit, terwijl dit beleid gelet op de periode van de overtredingen niet van toepassing is.

114. Voor zover de Kansspelautoriteit meent dat zij geen toepassing heeft gegeven aan het Algemeen boetebeleid, maar wel gerechtigd was om een boete van € 750.000,- op te leggen, betwist Tulipa dit standpunt. Blijkens verschillende andere boetebesluiten die door de Kansspelautoriteit zijn gepubliceerd, gold voor verschillende overtredingen van wettelijke bepalingen (in ernst vergelijkbaar met een overtreding van artikel 4a van de Wok) begaan in de periode voorafgaand aan de

[31] 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 Tulipa. Beide aspecten sluiten aan bij het Algemeen boetebeleid volgens Tulipa.

inwerkingtreding van het Algemeen boetebeleid immers een basisboete van € 350.000,-.

115. Voor zover de Kansspelautoriteit zou betogen dat in het geval van Tulipa sprake zou zijn van een ernstigere overtreding, kan dit betoog volgens Tulipa niet opgaan. Tulipa wijst op de bijlage bij het Algemeen boetebeleid waarin de Kansspelautoriteit heeft bepaald dat vanaf 2 januari 2025 voor overtredingen van artikel 4a van de Wok, en alle onder randnummer 137 van het bezwaarschrift vermelde overtredingen hetzelfde basisbedrag gehanteerd wordt.[32]

116. Tulipa meent gelet op het voorgaande dat de basisboete gematigd dient te worden naar € 350.000,-.

Beoordeling door de commissie

117. De commissie is met Tulipa 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 Tulipa vanuit lijkt te gaan, heeft de Kansspelautoriteit dit beleid in casu ook niet toegepast. 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 voor zeer ernstige overtredingen. Dit is ook conform de destijds geldende praktijk.[33]

118. De verwijzing naar een zevental andere zaken waarin de Kansspelautoriteit een basisboete van € 350.000,- heeft gehanteerd, kan Tulipa ook niet baten. Anders dan Tulipa 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.[34] De Kansspelautoriteit heeft consistent gehandeld. Dat de overtredingen volgens Tulipa 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.

[32] Hier gaat het om de overtredingen in de zeven zaken waar Tulipa naar verwijst.

[33] Zie de zaak LeoVegas Gaming; https://kansspelautoriteit.nl/leovegas-gaming, en die van een andere aanbieder: https://kansspelautoriteit.nl/zorgplichtboete.

[34] Zie de zaak LeoVegas Gaming; https://kansspelautoriteit.nl/leovegas-gaming, en die van een andere aanbieder: https://kansspelautoriteit.nl/zorgplichtboete.

Het gelijkheidsbeginsel

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

Beoordeling door de commissie

120. De commissie volgt Tulipa niet in haar standpunt dat sprake zou zijn van strijd met het gelijkheidsbeginsel. 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. De commissie overweegt dat het gehanteerde basisbedrag van €500.000,- in dit geval ook passend en geboden is. De Kansspelautoriteit heeft ten aanzien van de boetes die zij heeft opgelegd wegens overtreding van de zorgplicht[35] een basisboete gehanteerd van € 500.000,-[36]. Alleen in de gevallen waarin de Kansspelautoriteit de basisboete te laag achtte, heeft zij als alternatief een basisboete van 1% van het brutospelresultaat opgelegd.[37]

121. De commissie overweegt dat de Kansspelautoriteit gelet op de omzet van Tulipa de basisboete terecht niet te laag heeft geacht. Een vergelijking met omzetgerelateerde boetes in de zaken Optdeck en Betent gaat daarom niet op. Een basisboete die op vaste bedragen is gebaseerd kan qua passendheid ook niet 1 op 1 worden vergeleken met een basisboete van 1% van het brutospelresultaat. Wanneer een dergelijke vergelijking wel wordt gemaakt, zoals Tulipa doet, dan resulteert dit in casu in een te lage basisboete van slechts € 313.396,-. Dan zou de boete in casu nog lager zijn dan bij de reclamezaken waar Tulipa naar verwijst, terwijl in die zaken sprake was van minder ernstige overtredingen. Van een disproportioneel punitief effect en strijd met het gelijkheidsbeginsel, zoals Tulipa stelt, is geen sprake.

122. De commissie ziet in het betoog van Tulipa dan ook geen reden tot matiging van de boete.

Overschrijding van de redelijke beslistermijn

123. Tulipa wijst erop dat sprake is van een overschrijding van de beslistermijn (5:51 van de Awb) door de Kansspelautoriteit. De overschrijding van bijna één week moet volgens Tulipa verdisconteerd worden in de hoogte van de boete.

Beoordeling door de commissie

124. De commissie overweegt dat er geen aanleiding is om tegemoet te komen aan het verzoek. De termijn als bedoeld in artikel 5:51, eerste lid, van de Awb is immers een

[35] Daarmee wordt in dit verband bedoeld: overtredingen van (onder meer) de artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, 15 en 18, eerste tot en met derde lid, van het Bwrvk en 19, eerste lid, van de Rwrvk.
[36] Zie de boetebesluiten voor LeoVegas Gaming, 711, Tulipa Ent Limited en een niet bij naam genoemde aanbieder (boete van 23 januari 2025 van in totaal € 734.000,-).
[37] Zie de boetebesluiten voor Optdeck Service Limited en Betent B.V.

termijn van orde. Onder omstandigheden kan in de overschrijding van zo'n termijn grond voor matiging gevonden worden,[38] maar zulke omstandigheden zijn in dit geval gesteld noch gebleken. De commissie weegt hierbij mee dat met een zorgvuldige besluitvoering in de in casu omvangrijke en relatief complexe zaak de nodige tijd is gemoeid. Overigens heeft Tulipa in de zienswijzeprocedure zelf om een uitstel verzocht tot september 2025.

Conclusie bezwaar boetebesluit

125. De commissie concludeert dat het bezwaar van Tulipa tegen het boetebesluit niet kan slagen. Zij verwijst daarbij in aanvulling op het boetebesluit ter motivering naar het bovenstaande.

2.3. De bezwaren tegen het openbaarmakingsbesluit

De grondslag voor openbaarmaking (grond f)

126. Tulipa stelt in haar bezwaarschrift dat de Woo een ontoereikende wettelijke grondslag biedt voor de openbaarmaking. De commissie constateert dat Tulipa op 5 mei 2026 deze bezwaargrond schriftelijk heeft ingetrokken.

De weigeringsgronden van de Woo (grond g)

127. Het openbaarmakingsbesluit is volgens Tulipa onrechtmatig omdat openbaarmaking in strijd is met de weigeringsgronden van de Woo. Tulipa voert in dit kader het volgde aan:
    i. Bedrijfsgegevens mogen niet openbaar gemaakt worden (artikel 5.1, tweede lid, onder sub c en f, van de Woo);
    ii. Openbaarmaking is onevenredig benadelend voor Tulipa (artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo) omdat
        i. Het boetebesluit in rechte geen stand zal houden;
        ii. Openbaarmaking in dit specifieke geval onrechtmatig is.

<u>Bedrijfsgegevens</u>

128. Tulipa 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 Tulipa in ieder geval zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Tulipa was genoodzaakt gegevens over de spelersdossiers en bedrijfsgegevens te verstrekken. Het gaat om specifieke details van de tien spelersdossiers en gevoelige bedrijfsinformatie en processen op het gebied van verslavingspreventie. Tulipa mocht ervan uitgaan dat die gegevens vertrouwelijk verstrekt waren. Zij heeft nooit gewild dat deze openbaar zouden worden gemaakt. Voor zover het geen vertrouwelijk verstrekte bedrijfsgegevens betreft, zou openbaarmaking achterwege moeten blijven vanwege het belang van de bescherming van concurrentiegevoelige gegevens van Tulipa.

[38] 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.

Beoordeling door de commissie

129. Volgens de commissie kan het betoog van Tulipa niet slagen. De commissie verwijst eerst naar haar toelichting in het openbaarmakingsbesluit voor de belangen die met openbaarmaking van het boetebesluit zijn gediend. De commissie voegt daar het volgende aan toe.

130. De commissie ziet niet in waarom de spelersdossiers, zoals weergegeven in het besluit, vertrouwelijk zijn. Die gegevens bevatten immers geen wetenswaardigheden over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet, de afnemers[39] of de leveranciers van Tulipa.

131. Ook informatie over hoe Tulipa met het gedrag van de spelers is omgegaan in het kader van verslavingspreventie, vormt geen vertrouwelijk bedrijfs- of fabricagegegeven, alleen al omdat zij op grond van artikel 8, eerste lid, onder e, van het Bwrvk en artikel 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 interventiemaatregelen (in het bijzonder voor kwetsbare spelers zoals jongvolwassenen) en de toepassing van verslavingspreventieve voorzieningen.

132. Daar komt bij dat Tulipa 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 Tulipa 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 Tulipa verouderd verslavingspreventiebeleid zien. Tulipa heeft overigens hoe dan ook niet gemotiveerd hoe concurrenten voordeel kunnen behalen ten opzichte van Tulipa door kennis te nemen van de inhoud van het boetebesluit.

133. Tegenover het belang van Tulipa staat het belang dat vergunninghouders, spelers en de rest van de maatschappij worden geïnformeerd over praktijken van vergunninghouders, hoe de Kansspelautoriteit daar toezicht op houdt en hoe zij de regels handhaaft. Daarvoor is het noodzakelijk dat inzichtelijk is hoe de Kansspelautoriteit optreedt tegen zeer ernstige en verwijtbare overtredingen zoals deze.

[39] 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 Tulipa daardoor onevenredig zou worden benadeeld.

Onevenredige benadeling: beoordelingskader

134. Voordat de commissie ingaat op hetgeen Tulipa 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 ingaan op de aspecten die volgens Tulipa maken dat sprake zou zijn van onevenredige benadeling.

135. 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.[40] De Afdeling oordeelde daarin - samengevat weergegeven - dat het bij toezichts- en handhavingstaken past dat bevoegd genomen boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze waarop het bestuursorgaan uitvoering geeft aan haar toezichthoudende taak. Bij een spontane openbaarmaking daarvan moet het algemene belang dat de onverkorte openbaarmaking dient, worden afgewogen tegen het belang van de betrokkene om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van die openbaarmaking. Daarbij moet aan het algemeen belang een groot gewicht worden toegekend. Van een onevenredige benadeling kan pas sprake zijn als er een gerede kans is dat het boetebesluit in rechte geen standhoudt en de betrokken (rechts)persoon derhalve ten onrechte als overtreder is kenbaar gemaakt.[41]

Onevenredige benadeling; het boetebesluit houdt in rechte geen stand (i)

136. Tulipa betoogt dat de openbaarmaking van het boetebesluit onevenredig benadelend is voor Tulipa. Zij stelt zich op het standpunt dat het boetebesluit in rechte geen stand kan houden. Dit maakt het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig. Tulipa verwijst naar de gronden die reeds in haar zienswijze en in het bezwaar tegen het boetebesluit zijn aangevoerd.

Beoordeling door de commissie

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

[40] ABRvS 10 november 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO3468.

[41] ABRvS 2 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2017:2086.

Geen onevenredige benadeling

138. Onder meer gelet op hetgeen de commissie in het voorgaande van dit advies heeft overwogen, is van een onrechtmatig of onevenredig boetebesluit geen sprake. Tulipa is terecht als overtreder 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.[42] Het gewicht van het algemeen belang van openbaarmaking weegt in casu naar het oordeel van de commissie dan ook zwaarder dan de belangen van Tulipa om geen nadelen te ondervinden van openbaarmaking.

139. Ook wordt dit bevestigd door de uitspraak die Tulipa zelf aanhaalt.[43] Van een individuele, bijzondere situatie, waarbij Tulipa 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 Tulipa zich op beroept niet individueel en niet bijzonder zijn. Zaken als mogelijke reputatieschade en overige schade onderscheiden zich immers niet van de schade die elke andere aanbieder van kansspelen eveneens kan lijden wanneer een boetebesluit 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.

140. Van onevenredige benadeling kan voorts geen sprake zijn vanwege het volgende. De bestreden besluiten zijn gepubliceerd op 13 januari 2026. De commissie stelt vast dat Tulipa de hierdoor geleden schade niet met concrete gegevens heeft onderbouwd. Zij had dit kunnen doen op de hoorzitting van 24 april 2026 waar zij voor was uitgenodigd, maar geen gebruik van heeft gemaakt, dan wel op enig moment daarna. Te meer nu de Kansspelautoriteit met de e-mails van 21 april 2026[44] en 7 juli 2026[45] te kennen heeft gegeven dat zij wegens een capaciteitsprobleem vertraging in de behandeling van het bezwaar heeft opgelopen en Tulipa daarover niet eerder kan berichten dan in augustus 2026. Tulipa had derhalve meer dan voldoende tijd om schade die zij door de openbaarmaking zou hebben geleden alsnog via een aanvullend bezwaarschrift of via aanvullende stukken concreet te onderbouwen. Dit heeft zij echter nagelaten.

141. De in de toekomst te lijden schade, die Tulipa vreest, heeft zij, zoals bij de bespreking van de door Tulipa gestelde schade nog aan de orde zal komen, evenmin met concrete gegevens onderbouwd. Nu Tulipa 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.

---

[42] De commissie verwijst ter nadere toelichting naar randnummer 145 van dit advies.

[43] CBb (vzr.) 25 januari 2018, ECLI:NL:CBB:2018:7, r.o. 5.2.

[44] Kenmerk: 01.385.734.

[45] Kenmerk: 01.401.577.

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

142. In het geval van onevenredige benadeling moet er sprake zijn van een individuele, bijzondere situatie, waarbij de door Tulipa als gevolg van de publicatie te verwachten schade en/of gevolgen zodanig uitzonderlijk zijn dat het belang van openbaarheid daarvoor moet wijken. Volgens Tulipa is dat hier het geval. Tulipa onderbouwt dit standpunt door te wijzen op de volgende aspecten:
- een beperkt maatschappelijk belang bij openbaarmaking;
- onevenredige schade die zij door openbaarmaking lijdt of verwacht te lijden.

Beperkt maatschappelijk belang

143. Openbaarmaking komt volgens Tulipa vrijwel uitsluitend neer op het toebrengen van reputatieschade, en niet op het dienen van de belangen genoemd onder randnummers 4 tot en met 6 van het openbaarmakingsbesluit. Tulipa 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 boetebesluit. Het maatschappelijk belang bij openbaarmaking is volgens Tulipa beperkt.

Beoordeling door de commissie

144. De commissie gaat daar niet in mee. Anders dan Tulipa betoogt, kunnen de belangen die met openbaarmaking zijn gediend, niet op een minder ingrijpende manier bereikt worden. Zonder de (volledige) publicatie van het boetebesluit 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.

145. Met de algemene berichtgeving door de Kansspelautoriteit op haar website, op LinkedIn of haar jaarverslag, waar Tulipa naar verwijst, krijgt de maatschappij slechts een zeer algemeen, en dus geen concreet en helder beeld. De openbaarmakingsbelangen worden daarmee onvoldoende gediend.

146. Het voorstel van Tulipa om te wachten tot bijzondere wetgeving over publicatie van bestraffende sancties is geregeld, kan niet worden gevolgd. Er is een wettelijke grondslag aanwezig voor publicatie van het boetebesluit, ook na inwerkingtreding van artikel 3.3 van de Woo.

147. Het maatschappelijk belang van openbaarmaking is juist groot en urgent, in tegenstelling tot wat Tulipa stelt. Dit belang weegt dan ook zwaarder dan de belangen van Tulipa. De commissie heeft dit reeds toegelicht onder randnummers 136 tot en met en 139 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 Tulipa om openbaarmaking te voorkomen.

148. 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 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.[46]

Onevenredige schade

149. Tulipa betoogt dat zij onevenredige schade zal lijden door (volledige) openbaarmaking. De nadelige gevolgen van de openbaarmaking hebben zich al voorgedaan. In de toekomst zullen deze zich verder maximaliseren, maar het is lastig te voorzien wat de uiteindelijke precieze gevolgen zullen zijn. Tulipa verwijst hierbij naar reputatieschade, schade door indiening van onterechte spelersclaims, operationele schade door negatieve gevolgen voor samenwerkingen en een toename van regeldruk.

Beoordeling door de commissie

150. De commissie volgt het betoog van Tulipa niet. Allereerst verwijst de commissie in deze naar hetgeen is overwogen onder randnummers 15 tot en met 23 van het openbaarmakingsbesluit. Het is mogelijk dat Tulipa 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. Tulipa verwijst naar een aantal uitspraken waarin is overwogen dat schade ten

[46] 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.

gevolge van openbaarmaking aannemelijk is.[47] Deze verwijzing kan haar echter niet baten.

151. Het is vaste rechtspraak dat openbaarmaking van boetebesluiten hoort bij de toezichthoudende taken van de Kansspelautoriteit.[48] 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.

152. Het is de commissie bekend dat in de praktijk blijkt dat aanbieders van kansspelen geen hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking van aan hen gerichte boetebesluiten. Hoewel aanbieders dat wel vaak beweren als hen een boete wordt opgelegd, is zo'n effect nog nooit aangetoond. Tulipa heeft op geen enkele wijze onderbouwd waaruit volgt dat zij bij deze publicatie wel onevenredige schade lijdt of zal lijden. In dat kader is onder andere ook van belang dat enige schade het gevolg zou zijn van haar eigen ernstige en verwijtbare handelen in strijd met de zorgplicht. Bovendien is het de commissie bekend dat de Kansspelautoriteit bij de publicatie van een sanctiebesluit altijd vermeldt of er rechtsmiddelen tegen het besluit zijn ingesteld of nog kunnen worden ingesteld. Daardoor is het voor derden duidelijk in hoeverre de besluiten door de bestuursrechter zijn beoordeeld en onherroepelijk zijn. De Kansspelautoriteit vermeldt op haar website ook de uitkomst van die procedure. Als later toch zou blijken dat het boetebesluit onrechtmatig is, kan eventuele schade verhaald worden.[49]

153. Het valt ook niet in te zien waarom Tulipa vanwege de openbaarmaking schade door onterechte spelersclaims hoeft te vrezen. Tulipa heeft ook niet concreet onderbouwd en aannemelijk gemaakt dat spelers door de openbaarmaking van boetebesluiten onterecht vorderingen tegen vergunninghouders instellen, dit te verwachten valt en zij daardoor onevenredig nadeel lijdt. De commissie is daarnaast van oordeel dat een zekere hoeveelheid van zulke claims eigen is aan de markt waarop Tulipa zich begeeft.

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

Belangenafweging (grond h)

155. Het openbaarmakingsbesluit is volgens Tulipa in ieder geval niet evident rechtmatig. Tulipa stelt dat een belangenafweging vergt dat dit besluit wordt ingetrokken. Ter onderbouwing van haar stelling verwijst Tulipa naar hetgeen zij reeds onder 3.1 en 3.2 in haar bezwaarschrift heeft aangevoerd.

---

[47] 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.

[48] Zie bijvoorbeeld Rb. Den Haag, 18 december 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:27689.

[49] Rb. Den Haag (vzr.) 8 juli 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:10052, r.o. 2.2.

Beoordeling door de commissie

156. De commissie is van oordeel dat de stelling van Tulipa geen stand kan houden. Er is redelijkerwijs geen twijfel mogelijk over dat Tulipa de zorgplicht heeft geschonden en terecht als overtreder kan worden aangemerkt. De Kansspelautoriteit mocht haar een boete opleggen en die openbaar maken. Het openbaarmakingsbelang is groot en weegt zwaarder dan dat van Tulipa. De commissie heeft dit in het voorgaande reeds uitvoerig gemotiveerd.

3. Conclusie

157. De commissie concludeert dat de Kansspelautoriteit op goede gronden heeft vastgesteld dat Tulipa de artikelen 4a en 31m, eerste en tweede lid, van de Wet op de kansspelen, artikel 18, eerste tot en met derde lid van de Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, en artikel 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen heeft overtreden. De Kansspelautoriteit heeft daarom mogen besluiten tot het opleggen van een boete. Naar het oordeel van de commissie is de boete terecht en evenredig. Voor matiging bestaat geen aanleiding. De commissie concludeert eveneens dat de Kansspelautoriteit de boete openbaar heeft mogen maken.

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

159. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op (3 oktober 2026), door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. M.T.P.J. van Oers (voorzitter), mr. K.H.E. Swinkels en mr. E. Özdemir.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. M.T.P.J. van Oers