BRONARCHIEF KANSSPELEN

Beslissing op bezwaar (pdf)

Archiefdocument 41695

35 oorspronkelijke paginas

Deze publicatie is opgenomen bij het hieronder gekoppelde dossier op OnlineCasino.Amsterdam.

Origineel document volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van het oorspronkelijke document.

Lees het bijbehorende dossier

Dossiers en persinformatie

www.onlinecasino.amsterdam

Bron oorspronkelijke publicatie: zoals vermeld in het bijbehorende dossier.
OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. Het oorspronkelijke bestand is afzonderlijk bewaard.

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit op de bezwaren van Betent B.V. tegen het sanctiebesluit van 23 januari 2025 tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 2.650.000,- (kenmerk 17290/01.334.038) en het openbaarmakingsbesluit van 23 januari 2025 (kenmerk 17290/01.334.041).

Zaak: 15736.002
Kenmerk: 17290.003/01.348.781
Openbaar gemaakt onder kenmerk: 17290.003/01.348.782

Besluit op bezwaar

1 Inleiding

1. Op 5 februari en 7 maart 2025 is namens Betent B.V. (hierna: Betent) bezwaar gemaakt tegen de besluiten van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) van 23 januari 2025 met kenmerken 17290/01.334.038 en 17290/01.334.041. Bij brieven van 10 maart en 4 april 2025 zijn de gronden van de bezwaren aangevuld.

2. De Kansspelautoriteit verwijst voor een beschrijving van de procedure naar paragraaf 1 van het advies van de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de adviescommissie).

2 Ontvankelijkheid

3. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na de bekendmaking van de besluiten. De gronden van de bezwaren zijn binnen de daartoe gestelde termijnen aangevuld. De bezwaarschriften voldoen ook aan de overige door de Algemene wet bestuursrecht gestelde eisen, zodat de bezwaren ontvankelijk zijn.

3 Hoorzitting

4. Op 23 april 2025 heeft Betent laten weten geen behoefte te hebben aan de hoorzitting die was ingepland op 25 april 2025 en heeft aldus geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om haar bezwaren mondeling toe te lichten.

4 Advies

5. De adviescommissie heeft op 30 juli 2025 een advies uitgebracht aan de Kansspelautoriteit over de bezwaren van Betent. Dit advies is bij deze beslissing op bezwaar gevoegd en maakt integraal onderdeel uit van de beslissing op bezwaar.

6. De adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren en de besluiten van 23 januari 2025 in stand te laten.

5 Overige opmerkingen

7. De adviescommissie ziet geen aanleiding voor een vergoeding van de kosten.

6 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

a. stelt vast dat de adviescommissie heeft geadviseerd om de bezwaren ongegrond te verklaren;
b. stelt vast dat het advies inhoudelijk concludent is en zorgvuldig tot stand is gekomen;
c. ziet geen reden om af te wijken van het advies;
d. verklaart de bezwaren ongegrond en handhaaft de besluiten van 23 januari 2025;
e. wijst het verzoek om vergoeding van de kosten af;
f. verwijst overeenkomstig artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht voor de motivering van het besluit naar het uitgebrachte advies.

OPENBAAR

Kansspelautoriteit

Kansspelautoriteit
Datum
5 augustus 2025
Ons kenmerk
17290.003/01.348.782

's-Gravenhage, 5 augustus 2025

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

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

Verzonden op: 6 augustus 2025

Beroep
Dit is een besluit. Tegen dit besluit kunt u beroep indienen. Dat doet u door een gemotiveerd beroepschrift in te dienen. Dit moet u doen **binnen zes weken** na de bekendmaking van dit besluit (dat is: de datum van verzending van dit besluit).

U kunt uw beroepschrift sturen naar de sector bestuursrecht van de rechtbank voor uw woonplaats of vestigingsplaats. Voor meer informatie kunt u terecht op de website *rechtspraak.nl*. U klikt bovenin op *Onderwerpen*. Vervolgens klikt u op *Naar de rechter, wat nu*.

U kunt ook digitaal beroep indienen. Op de pagina loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht staat hoe u dat moet doen.

In uw beroepschrift moet altijd staan:
- uw naam en adres;
- de dagtekening;
- een omschrijving van het besluit waar u beroep tegen indient;
- de gronden van uw beroep; en
- uw handtekening.

Als het mogelijk is, moet u ook een kopie van het besluit waartegen u in beroep indient meesturen.

U kunt ook een beroepschrift zonder gronden indienen. De rechtbank zal u dan een termijn geven om uw gronden in te dienen. Let op: als u dat niet binnen die termijn doet, wordt uw beroep mogelijk niet beoordeeld door de rechter.

U kunt uw beroep ook door iemand anders laten indienen. Als diegene geen advocaat is, moet u bij uw beroepschrift een machtiging voor die persoon meesturen.

Nadat u beroep heeft ingediend, zal de rechtbank u vragen om griffierecht te betalen. Dat moet u betalen voor de beoordeling van uw beroep door de rechter.

Let op: dit besluit werkt ook als u beroep heeft ingesteld. Kunt u het beroep niet afwachten vanwege spoed? Dan kunt u om een voorlopige voorziening vragen bij de sector bestuursrecht van de rechtbank voor uw woonplaats of vestigingsplaats.

Kansspelautoriteit
Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaar van Betent B.V. tegen het besluit van 23 januari 2025, kenmerk 17290/01.334.038, tot het opleggen van een bestuurlijke boete van € 2.650.000,- en inzake het bezwaar tegen het besluit van 23 januari 2025, kenmerk 17290/01.334.040, tot openbaarmaking van het boetebesluit.

1. Procedureverloop

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

2. Toezichthouders hebben op 27 maart 2023 de spelersdossiers van de tien jongvolwassenen met de grootste verliezen in de periode van 19 juli 2022 tot en met 6 februari 2023 bij Betent B.V. (hierna: Betent) opgevraagd en die vervolgens onderzocht op naleving van de zorgplicht door Betent.

3. Op 18 januari 2024 is van het onderzoek een rapport als bedoeld in artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) opgesteld. Het rapport is op diezelfde datum verzonden naar Betent. De feiten en bevindingen van het onderzoek zijn weergegeven in onderdelen 4 en 5, en bijlage 1, van het rapport en onderdeel 2, 3 en 4.2 van het boetebesluit.

4. Bij brief van 12 februari 2024 is Betent uitgenodigd om (tijdens een hoorzitting) een zienswijze te geven op het rapport en een voorgenomen openbaarmaking van een eventueel boetebesluit en openbaarmakingsbesluit. Bij brief van 4 maart 2024 is op verzoek van Betent de datum van de hoorzitting verplaatst.

5. Op 25 maart 2024 heeft Betent haar zienswijze gegeven. Op 4 april 2024 heeft de hoorzitting plaatsgevonden. Namens Betent waren aanwezig haar advocaten [advocaat 1], [advocaat 2] en [advocaat 3]. Van het horen is een verslag gemaakt. Het verslag is verzonden naar de advocaten. Bij brief van 19 april 2024 heeft Betent op het verslag gereageerd.

6. Op 10 januari 2025 heeft een medewerker van de afdeling Juridische Zaken en Vergunningen aan een toezichthouder van de afdeling Toezicht gevraagd wat de omvang van Betent in 2024 was. De toezichthouder heeft daar op 13 januari 2025 op geantwoord dat uit data in de controledatabank van Betent blijkt dat het brutospelresultaat van Betent in 2024 € 177.387.004,82 bedroeg.

7. Op 23 januari 2025 is vanwege een overtreding van artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste en tweede lid, van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok), 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: het Bwrvk) en 19, eerste lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: de Rwrvk) in de periode van 8 oktober 2021 tot en met 30 maart 2023 het boetebesluit genomen. Op dezelfde datum is het openbaarmakingsbesluit genomen. Beide besluiten zijn per e-mail en per post op 24 januari 2025 naar de advocaten van Betent verzonden.

8. Op 5 februari 2025 heeft Betent pro forma bezwaar gemaakt tegen het openbaarmakingsbesluit en bij de rechtbank Amsterdam een voorlopige voorziening tegen de openbaarmaking verzocht. Bij brief van 10 februari 2025 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de raad van bestuur) de ontvangst van het bezwaar bevestigd. Met die brief is Betent ook in de gelegenheid gesteld haar bezwaar aan te vullen.

9. Op 7 maart 2025 heeft Betent pro forma bezwaar gemaakt tegen het boetebesluit. Bij brief van 10 maart 2025 is de ontvangst van het bezwaar bevestigd. Met die brief is Betent ook in de gelegenheid gesteld om haar bezwaargronden aan te vullen.

10. Bij brief van 10 maart 2025 heeft Betent het bezwaar tegen het openbaarmakingsbesluit aangevuld.

11. Bij brief van 31 maart 2025 is de hoorzitting verplaatst.

12. Bij brief van 4 april 2025 heeft Betent het bezwaar tegen het boetebesluit aangevuld.

13. Bij uitspraak van 17 april 2025 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam het verzoek om een voorlopige voorziening van Betent toegewezen in die zin dat het boetebesluit niet openbaar mag worden gemaakt tot zes weken na de beslissing op bezwaar.[1]

14. Betent heeft verzocht om een hoorzitting voor een mondelinge toelichting van haar bezwaargronden. De hoorzitting was gepland op 25 april 2025. Op 23 april 2025 heeft Betent laten weten geen behoefte te hebben aan de hoorzitting.

2. Bezwaargronden

15. De bezwaargronden van Betent met betrekking tot het boetebesluit houden samengevat het volgende in. Volgens Betent is het boetebesluit onrechtmatig. Zij voert daarbij het volgende aan:
    a. de bevindingen inzake de analyse van het speelgedrag zijn strijdig met het motiverings- legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel;
    b. Betent heeft passende interventiemaatregelen getroffen;
    c. Betent heeft de verplichting tot het voeren van een persoonlijk onderhoud niet overtreden;
    d. de boete is onevenredig gelet op alternatieve handhavingsmaatregelen; en
    e. matiging van de boete is noodzakelijk gelet op de ernst van de overtreding en de verwijtbaarheid.

16. De bezwaargronden van Betent met betrekking tot het openbaarmakingsbesluit houden samengevat het volgende in. Volgens Betent is het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig. Zij voert daarbij het volgende aan:
    f. artikel 3.1 van de Wet open overheid (hierna: de Woo) biedt een ontoereikende grondslag voor de openbaarmaking;
    g. de onrechtmatigheid van het boetebesluit maakt dat het openbaarmakingsbesluit ook onrechtmatig is;

[1] AMS 25/884.

h. het belang van openbaarmaking weegt niet op tegen het belang van de raad van bestuur om effectief toezicht te houden;
i. het belang van vertrouwelijke bedrijfsgegevens staat in de weg aan openbaarmaking; en
j. de openbaarmaking is onevenredig benadelend.

17. Betent verzoekt de raad van bestuur om het boetebesluit te herroepen, subsidiair een alternatieve maatregel toe te passen en meer subsidiair de verhogingen van de boete te schrappen en de basisboete verder te verlagen.

3. Toepasselijke regelgeving

18. Artikel 4a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de houders van vergunningen op grond van deze wet de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen.

19. Artikel 31m, eerste lid, van de Wok bepaalt, voor zover relevant, dat onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand systematisch gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler registreert en analyseert.

20. Artikel 31m, tweede lid, van de Wok bepaalt dat bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving de vergunninghouder het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met die speler onderzoekt.

21. Artikel 33b van de Wok bepaalt dat onder andere de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit belast is met de handhaving van de Wok.

22. Artikel 15 van het Bwrvk bepaalt dat de analyse, bedoeld in de artikelen 27ja, 30v en 31m van de Wok, is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico’s op kansspelverslaving.

23. Artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk bepaalt, voor zover relevant, dat indien de analyse, bedoeld in artikel 15, duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico’s op kansspelverslaving, de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand passende interventiemaatregelen treft om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand treft dergelijke maatregelen in ieder geval indien de speler een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: het Bkoa) overschrijdt.

24. Artikel 18, tweede lid, van het Bwrvk bepaalt dat bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving de vergunninghouder een persoonlijk onderhoud met de speler voert, waarin:
a. hij die speler wijst op diens speelgedrag, zo mogelijk de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving;
b. hij die speler adviseert over de voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg, en hem stimuleert hiervan gebruik te maken;

c. hij onderzoekt of die speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten.

25. Artikel 18, derde lid, van het Bwrvk bepaalt dat bij het onderzoek, bedoeld in tweede lid, onder c, de vergunninghouder in ieder geval de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie betrekt.

26. Artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk bepaalt dat van een passende interventiemaatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk slechts sprake is, indien die maatregel ten minste is afgestemd op:
a. de leeftijd van de speler;
b. het vertoonde speelgedrag;
c. de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving;
d. de reactie van de speler op eerder getroffen interventiemaatregelen, voor zover hiervan sprake is.

27. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van onder andere de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 4a van de Wok.

28. Artikel 35a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

29. Artikel 3.1, eerste lid, van de Woo bepaalt 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.

4. Overwegingen van de commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaar

30. De bezwaarschriften zijn ingediend binnen zes weken na bekendmaking van het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit. De bezwaargronden zijn binnen de daartoe gestelde termijnen aangevuld. De bezwaarschriften voldoen aan de overige door de Awb gestelde eisen. De bezwaren zijn ontvankelijk.

Ten aanzien van het boetebesluit

Ten aanzien van het juridische kader

31. Betent schetst eerst een juridisch kader. Zij doet daar in haar bezwaargronden een beroep op. Het door haar geschetste juridische kader luidt samengevat als volgt.

32. Volgens Betent is het boetebesluit op veelal open normen gebaseerd. De wetgever heeft bij de invoering van de wet Kansspelen op afstand (hierna: de Wet Koa) een

duidelijke visie neergelegd die aan de wortel van het kader van de zorgplicht staat. Hij neemt de eigen verantwoordelijkheid van de speler en de markt als uitgangspunt. Betent verwijst naar de memorie van toelichting op de Wet Koa en een brief van de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming van 14 februari 2025.[2] De zorgplicht houdt in dat Betent met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de speler, spelers moet informeren, hun speelgedrag moet monitoren en waar nodig moet interveniëren om te voorkomen dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt. Dat komt volgens Betent tot uitdrukking in het getrapt interventiemodel.

33. Betent meent dat volgens de wetgever de speler verantwoordelijk is voor zijn eigen speelgedrag. De speler moet zich bewust zijn van de bijzondere risico's van kansspelen en vooraf nadenken over grenzen die hij bij deelname wil stellen. Die overweging vormt de basis van de regeling omtrent de speellimieten, aldus Betent.[3]

34. Betent stelt dat de verantwoordelijkheid van haar als vergunninghouder daartegenover staat. Zij meent dat zij de speler actief dient te begeleiden. Zij dient in te grijpen als een speler kennelijk niet om kan gaan met de eigen verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid kan ver gaan, gelet op de risicovolle producten die vergunninghouders voor het organiseren van onlinekansspelen (hierna: vergunninghouders) aanbieden. Volgens Betent kent die ook grenzen. Het blijft de verantwoordelijkheid van de speler om in te gaan op interventies en adviezen. Het is in beginsel aan hem om zijn speelgedrag aan te passen. De vergunninghouder moet de noodzaak tot interventie in het speelgedrag goed overwegen en de risicosignalen in onderlinge samenhang afwegen. Volgens Betent bestond tijdens de overtredingsperiode geen algemene verplichting tot een financieel onderzoek, noch een diepgaande verplichting tot het vergaren van gegevens over inkomens- en bestedingspatronen van spelers. Zij verwijst daarbij naar de memorie van toelichting bij de Wet Koa en de toelichtingen op het Bkoa en het Bwrvk.[4] Die verplichtingen bestaan wel per 1 oktober 2024 voor spelers die een hogere nettostortingsdrempel willen. Tijdens het onderzoek moeten specifieke gegevens worden vergaard aan de hand van de richtlijnen van de raad van bestuur[5], aldus Betent.

35. Volgens Betent is het duidelijk dat de wetgever naar aanleiding van monitoringsonderzoeken en rapportages van de raad van bestuur, marktonderzoeken, enquêtes, de scholierenmonitor van Trimbos, cijfers uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem en de evaluatie van de Wet Koa, een fundamentele draai heeft gemaakt voor wat betreft zijn visie op het Nederlandse kansspelbeleid, waaronder de invulling van de zorgplicht. Die is op 14 februari 2025 aangekondigd door de Staatssecretaris voor Rechtsbescherming.[6] Ook de regelgever en de raad van bestuur hebben hun visies op de zorgplicht

[2] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 8-9 (MvT); *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, nr. 245. Betent zal hier overigens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bedoelen.
[3] De commissie vermoedt dat Betent verwijst naar de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag, *Stcrt*. 2024, 19648.
[4] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 8 en 112 (MvT); toelichting op het Bwrvk, *Stb*. 2021, 37, p. 44 en 196.
[5] Betent verwijst naar de 'Draagkrachttoetsen Zorgplicht', te vinden op de website van de Kansspelautoriteit.
[6] *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, nr. 245. Betent zal hier overigens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bedoelen.

gewijzigd. Dat blijkt deels uit (de wijzigingen per 1 oktober 2024 in) de Regeling kansspelen op afstand, de Rwrvk en de Beleidsregel verantwoord spelen 2024. Betent stelt dat de wijzigingen uitdrukkelijk zijn aangemerkt als 'concretisering' en 'aanscherping' van het bestaande kader van de zorgplicht. Betent meent dat de minister het noodzakelijk vond vergunninghouders meer duidelijkheid te verschaffen. Zij verwijst naar een brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 december 2023 en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag.[7]

36. Volgens Betent zal met die wijziging meer gewicht aan de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder en minder gewicht aan de verantwoordelijkheid van de speler toekomen. Ook spelen (generieke) hoge limieten en (netto)stortingen daarin prominente rollen als signalen van onmatige deelname. Generieke limieten en financieel onderzoek naar besteedbaar inkomen zijn met de wijziging een verplicht onderdeel van de zorgplicht, ondanks dat eerder werd gesteld dat dit contraproductief zou zijn aan de beleidsdoelstellingen. Betent stelt dat die wijziging het noodzakelijke licht op het kader van de zorgplicht ten tijde van de overtredingsperiode werpt. Zij concludeert dat de invulling van de zorgplicht kennelijk nog niet voldoende duidelijk was en de wetgever het destijds vigerende kader voor de invulling van de zorgplicht als (relatief) licht en vaag beschouwde. Betent benadrukt dat al die wijzigingen zich hebben afgespeeld na de overtredingsperiode. Zij kan geen rekening houden met wijzigingen in regelgeving die niet kenbaar zijn gemaakt, laat staan in werking zijn getreden tijdens de overtredingsperiode.

37. Wat betreft het toepasselijke juridische kader wijst de commissie allereerst op het uitgangspunt dat de wetgever heeft geformuleerd: *'Uitgangspunt bij de verslavingspreventie is het begrip «verantwoord spelen», waarbij overheid, spelers en vergunninghouders ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben'*.[8] De speler, de aanbieder en de overheid moeten dus ieder hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Hij heeft ook toegelicht waar die uit bestaan. Het bestaan van eigen verantwoordelijkheden, ook voor de vergunninghouder, wordt door Betent als zodanig niet betwist.

38. De commissie verwijst naar randnummers 163 en 164 van het boetebesluit, waarin de raad van bestuur over die verantwoordelijkheid van de vergunninghouder en de boetebevoegdheid van de raad van bestuur samengevat het volgende heeft overwogen.

39. De zorgplicht bevat deels open normen en vergunninghouders mogen tot op zekere hoogte zelf bepalen hoe zij aan de zorgplicht invulling geven. De raad van bestuur heeft dat dan ook niet ontkend. Dat betekent echter niet, zoals de raad van bestuur ook zelf heeft opgemerkt, dat hij als toezichthouder niet op de juiste toepassing van de zorgplicht mag toezien en niet mag optreden als de analyses of interventiemaatregelen volgens hem niet of niet voldoende worden verricht. De raad van bestuur verwijst daarbij naar de bevoegdheid tot boeteoplegging in artikel 35a, eerste lid, van de Wok bij overtreding van de zorgplicht bij of krachtens artikel 4a van de Wok. De raad van bestuur verwijst daarbij ook naar de memorie van

[7] *Kamerstukken II* 2023/24, 24557, nr. 218, p. 3 en 6; Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag, *Stcrt.* 2024, 19648, p. 9-10.
[8] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 7 (MvT).

toelichting[9] waarin wordt vermeld '*Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de aanbieder juist bij deze groep* [risicospelers, toelichting commissie] *het speelgedrag observeert en zo nodig intervenieert door te sturen op matiging van het speelgedrag of tijdelijke uitsluiting van het spel om ontwikkeling van problematisch speelgedrag te voorkomen*.' Dat de raad van bestuur bij overtreding kan overgaan tot het opleggen van boetes wordt bevestigd in de memorie van antwoord waarin wordt vermeld: '*Aan de vergunninghouder en zijn organisatie worden immers stevige eisen gesteld, onder meer op het gebied van deskundigheid (van het personeel), en aan het door hen in samenwerking met deskundigen te ontwikkelen en onderhouden verslavingspreventiebeleid. Op de naleving daarvan wordt toegezien door kansspelautoriteit. Overtreding kan leiden tot hoge boetes of zelfs het verlies van de kansspelvergunning* (...)'.[10]

40. Voorts heeft de raad van bestuur terecht in randnummer 164 het volgende overwogen en daarbij verwezen naar onder andere de parlementaire geschiedenis van de Wok. De eigen ruimte van vergunninghouders bij het nemen van interventiemaatregelen brengt ook een verantwoordelijkheid voor de vergunninghouder met zich. Een deel van de spelers kan de eigen verantwoordelijkheid tenslotte niet meer (helemaal) nemen. Open normen en de eigen verantwoordelijkheid van spelers betekenen niet dat spelers altijd moeten kunnen spelen, ongeacht de omstandigheden. In het kader van de actieve zorgplicht gaat de verantwoordelijkheid om spelers tegen zichzelf te beschermen ver en vooral bij vergunde aanbieders van onlinekansspelen, omdat zij kansspelen met een hoog risico op kansspelverslaving mogen aanbieden. Zij moeten naar evenredigheid interventiemaatregelen treffen, waarbij zij onder andere de leeftijd, het speelgedrag en de signalen van de spelers moeten betrekken. Bij risicospelers moet gestuurd worden op matiging of tijdelijke uitsluiting van het spel, en bij probleemspelers op onthouding van het spel en behandeling van problematisch speelgedrag.

41. Niet in het geding is dat spelers in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor hun speelgedrag. Met de raad van bestuur overweegt de commissie dat die verantwoordelijkheid niet absoluut is. Betent lijkt dat ook niet te ontkennen. Onlinekansspelen hebben het hoogste kansspelverslavingsrisico. Spelers kunnen de controle over hun eigen speelgedrag verliezen. De wetgever heeft niet voor niets aan de vergunninghouder een actieve zorgplicht opgelegd. Het doel van deze zorgplicht is het voorkomen dat kwetsbare groepen in de problemen komen door deelname aan onlinekansspelen, het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag, matiging van het speelgedrag als een speler dat niet meer onder controle heeft en zo nodig doorverwijzen naar passende zorg. Meer concreet moeten vergunninghouders ten minste spelers informeren, speelgedrag monitoren, en zoveel mogelijk zorgen dat speelgedrag recreatief blijft, risicovol speelgedrag wordt gematigd en problematisch speelgedrag wordt uitgesloten.[11]

42. De opmerking van Betent dat de zorgplicht deels open normen bevat, is op zich juist. Maar open normen ontslaan de vergunninghouder niet van elke verantwoordelijkheid. Open normen bieden vergunninghouders een bepaalde, maar geen onbeperkte beleidsruimte. Vergunninghouders zijn verplicht de speler actief

[9] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 11.
[10] *Kamerstukken II* 2014/15, 33996, nr. 6, p. 25.
[11] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 6-7, 9-11 en 25 (MvT).

en voldoende te beschermen. Zij dienen de speler actief tegen zichzelf te beschermen in ieder geval als en voor zover de speler dat niet meer zelf kan. De wetgever verwacht van professionele vergunninghouders deskundigheid op dat vlak.[12] Als zij de zorgplicht niet naleven, kan de raad van bestuur handhavend optreden. Bij een open norm zal weliswaar de precieze begrenzing tussen het nog net wel en het niet (langer) naleven van de zorgplicht niet telkens eenvoudig te maken zijn, maar het lijdt geen twijfel dat de raad van bestuur kan optreden bij evidente gevallen van het niet-naleven van de zorgplicht. In een dergelijk geval staat het bepaaldheidsgebod er niet aan in de weg dat de raad van bestuur handhavend optreedt.[13]

Ten aanzien van grond a

43. Betent stelt dat de bevindingen inzake de analyse van het speelgedrag strijdig zijn met het motiverings-, legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel, en voert daarbij het volgende aan.

44. Betent benadrukt dat zij het belang van de zorgplicht die op haar als vergunninghouder rust volmondig onderschrijft en die niet wil ontlopen. Zij verwijst naar haar zienswijze voor het belang van een goede invulling van de zorgplicht, de positieve impact van de overname door [bedrijf 1] en al genomen maatregelen.

45. De commissie verwijst naar randnummers 159 tot en met 161 van het boetebesluit en onderschrijft de overwegingen daarin. Betent kan haar verantwoordelijkheid niet verleggen naar de vorige eigenaar, noch kwijten met gestelde, maar niet-onderbouwde maatregelen die na de overtredingsperiode zouden hebben plaatsgevonden.

46. Volgens Betent is de kern van de discussie dat de raad van bestuur haar afrekent op het feit dat zij specifieke signalen niet exact zo waardeert als de raad van bestuur, terwijl de interpretatie van de raad van bestuur niet te destilleren valt uit de regelgeving die gold tijdens de overtredingsperiode. Volgens Betent breidt de raad van bestuur zonder de noodzakelijke wettelijke onderbouwing de reikwijdte en diepgang van de onderzoeken uit en loopt hij vooruit op de Beleidsregel verantwoord spelen 2024. Betent verwijst hierbij naar het door haar geschetste juridische kader en herhaalt haar standpunt dat de zorgplicht na de onderzoeksperiode is aangevuld en geconcretiseerd, omdat die kennelijk niet voldoende duidelijk was. Van Betent kan niet redelijkerwijs verwacht worden dat zij uitvoering geeft aan een onbekende verplichting. Zij wilde juist voldoen aan de wens van de wetgever om zoveel mogelijk te voorkomen dat spelers uitwijken naar illegaal aanbod.

47. De commissie volgt Betent niet in haar standpunt. De commissie heeft in het voorgaande toegelicht dat open normen een vergunninghouder niet van elke verantwoordelijkheid ontslaan. Het is in beginsel aan Betent welke passende maatregelen zij neemt om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, zolang zij dat maar doet. De wetgever heeft daarbij een

[12] Zie bijvoorbeeld artikel 31j van de Wok en *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 34, 105-106 (MvT); artikelen 7 van het Bwrvk en 4.1, tweede lid, van het Bkoa, en de toelichtingen daarop, *Stb*. 2021, 37, p. 43, 106; toelichting op de Regeling kansspelen op afstand, *Stcrt*. 2021, 4507, p. 35.
[13] Vgl. rb. Rotterdam 1 november 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BY9475, r.o. 6.3.

duidelijk kader bepaald waar Betent zich aan moet houden. Dat luidt samengevat als volgt. Vergunninghouders zijn verplicht passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, als de analyse van het speelgedrag[14] duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.[15] De regelgever heeft bepaald dat vergunninghouders ten aanzien van iedere deelnemer aan hun kansspelen ten minste interne en externe signalen die wijzen op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving registreren.[16] Hij heeft bepaald wat hij *in ieder geval* beschouwt als interne en externe signalen.[17] Dat is dus geen uitputtende opsomming. Hij heeft ook bepaald welke interventiemaatregelen zij *in ieder geval* moeten kunnen toepassen.[18] Ook dat is geen uitputtende opsomming. Verder heeft hij bepaald waar vergunninghouders *in ieder geval* hun interventiemaatregelen op moeten afstemmen.[19] Ook dat is geen uitputtende opsomming. Hij heeft bepaald dat vergunninghouders hun interventiemaatregelen moeten beoordelen op basis van noodzakelijkheid, doelmatigheid en geschiktheid.[20] Volgens de wetgever moet de deskundigheid van vergunninghouders buiten twijfel staan en de kwaliteit van hun verslavingspreventie op orde zijn.[21] Zij moeten bijvoorbeeld hun personeel opleiden in kansspelverslavingspreventie en verslavingszorgdeskundigen en ervaringsdeskundigen raadplegen over het verslavingspreventiebeleid.[22]

48. Het beroep van Betent op de gestelde verandering van visies van de wet- en regelgever en de raad van bestuur van na de overtredingsperiode baten haar niet.[23] De wet- en regelgever hebben een helder beoordelingskader bepaald en deskundigheidseisen gesteld, en gaan ervan uit dat Betent als professionele en deskundige vergunninghouder daarin haar verantwoordelijkheid neemt.

49. De commissie acht het ongeloofwaardig als Betent bedoelt te betogen dat het voor haar als professionele en deskundige vergunninghouder onduidelijk was dat ze ook andere aspecten van speelgedrag moest analyseren dan de minimale aspecten die in de wet- en regelgeving zijn bepaald, dat het haar onduidelijk was dat zij ook andere interventiemaatregelen mocht treffen dan de minimale maatregelen die zij volgens de wet- en regelgeving moet kunnen treffen en dat zij geen idee had van hoe de voorgeschreven beoordeling op basis van noodzakelijkheid, doelmatigheid en geschiktheid werkt.

50. Volgens de commissie heeft de raad van bestuur genoegzaam onderbouwd dat het speelgedrag van de tien jongvolwassenen waarvan het dossier is onderzocht, als excessief en onmatig kan worden betiteld. Als professionele en deskundige

[14] Als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk.
[15] Artikel 18 van het Bwrvk.
[16] Artikel 13, eerste lid, van het Bwrvk.
[17] Artikel 17, eerste lid, van het Rwrvk.
[18] Artikel 18, eerste en tweede lid, van de Rwrvk.
[19] Artikel 19, eerste lid, van het Rwrvk.
[20] Artikel 19, tweede lid, van het Rwrvk.
[21] Artikel 31j en 31h, vierde lid, van de Wok. *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 8 en 34, 94, 105-106 (MvT).
[22] Zie bijvoorbeeld artikelen 6 en 7 Bwrvk en 4.1, tweede lid, van het Bkoa, en de toelichtingen daarop, *Stb*. 2021, 37, p. 43, 105-107. Zie bijvoorbeeld ook artikelen 7 tot en met 13 van de Rwrvk en de toelichting daarop, *Stcrt*. 2021, 4507, p. 93-98.
[23] Betent beroept zich daarbij op *Kamerstukken II* 2023/24, 24557, nr. 218, p. 3 en 6; *Stcrt.* 2024, nr. 19648, p. 9-10.

vergunninghouder diende Betent de gevaren daarvan te herkennen en haar plicht tot een passende interventie na te leven.

51. De commissie acht het mede in dat licht ongeloofwaardig dat Betent niet heeft ingezien dat deze jonge spelers evident onmatig deelnamen en (risico's op) kansspelverslaving vertoonden. Betent kon bovendien als geen ander onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig zien. Zij zat er namelijk bovenop. Zij had de wettelijke plicht en de mogelijkheid het speelgedrag van al haar spelers real time te monitoren en heeft dat ook gedaan.

52. Anders dan wat Betent beweert, zijn beleid en regelgeving niet aangescherpt omdat de normen onduidelijk waren en vergunninghouders die niet konden nakomen. Bij de evaluatie van de wet Koa is geconcludeerd dat het in handen leggen van de zorg voor onlinekansspelspelers bij 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, van te veel vertrouwen in de vergunninghouders getuigde. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat er aanbieders zijn die op het gebied van de zorgplicht de randen van de wet- en regelgeving opzoeken of deze simpelweg schenden, bijvoorbeeld door spelers op verschillende manieren aan te sporen om door te spelen of meer in te zetten.[24] 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.[25] 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 en dat aanbieders te veel ruimte pakken en onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen om spelers te beschermen. Hij acht het noodzakelijk spelers beter te beschermen, aangezien het voorgaande kan leiden tot problemen zoals schulden, problematisch gedrag, en kansspelverslaving. Dit vindt hij des te zorgelijker, omdat relatief veel jongvolwassenen online gokken.[26]

53. Het argument van Betent dat zij handelde in het kanalisatiebelang, treft geen doel en kan een evidente overtreding van de zorgplicht niet rechtvaardigen. Het is niet aan Betent om de zorgplicht terzijde te schuiven wanneer naar haar mening het kanalisatiebelang moet prevaleren. Bovendien verliest het kanalisatiebelang zijn betekenis als ook vergunninghouders hun zorgplicht niet meer nakomen.

54. De commissie volgt Betent niet in de stelling dat de raad van bestuur Betent afrekent op het feit dat Betent specifieke signalen niet exact waardeert zoals hij. Hij heeft Betent dat niet verweten. Zoals de commissie al heeft overwogen, is deels sprake van open normen en heeft Betent een zekere ruimte bij de invulling daarvan, maar geen carte blanche. De kern van de discussie tussen Betent en de raad van bestuur is of de raad van bestuur tegen Betent handhavend mocht optreden omdat Betent op onjuiste en gebrekkige wijze invulling heeft gegeven aan haar eigen beleidsruimte.[27]

---

[24] *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, bijlage bij nr. 244 (Evaluatierapport over de Wet kansspelen op afstand), p. 137, 165-166.
[25] *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, nr. 245, p. 7.
[26] *Kamerstukken II* 2023/24, 24557, nr. 218, p. 1.
[27] Vgl. rb. Rotterdam 1 november 2012, ECLI:NL:RBROT:2012:BY9475, r.o. 6.3.

55. Betent heeft in elk spelersdossier op diverse manieren de zorgplicht evident geschonden. Het speelgedrag van de jongvolwassen spelers was excessief en onmiskenbaar onmatig. Betent heeft diverse keren evident te laat en te licht ingegrepen. Uiteindelijk heeft zij de tien jongvolwassenen binnen anderhalf jaar in totaal meer dan € 500.000,- netto laten storten zonder passende interventiemaatregelen te treffen. De commissie kan Betent volgen wanneer zij stelt dat hoge inzetten en hoge verliezen op zichzelf niet zeggen dat de speler zijn speelgedrag financieel niet kan dragen. Verliezen zijn nu eenmaal inherent aan kansspelen.[28] Hoge nettostortingen en hoge verliezen hoeven niet zorgelijk te zijn zolang een speler die financieel kan dragen en zijn speelgedrag recreatief blijft. Maar uit geen enkel spelersdossier volgt dat Betent in redelijkheid ervan uit kon gaan dat de spelers hun excessieve nettostortingen en verliezen konden dragen. Betent heeft bevestigd dat het haar niet duidelijk was of de tien spelers de nettostortingen financieel konden dragen. De raad van bestuur heeft bovendien in elk spelersdossier meerdere en andere signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vastgesteld. Hij heeft het speelgedrag van de spelers en het handelen door Betent uitgebreid toegelicht. Hij heeft vervolgens helder gemotiveerd waarom Betent tekortschoot en de tien spelers evident onvoldoende heeft beschermd, waarbij hij terecht in aanmerking heeft genomen dat het gaat om hoogrisicokansspelen op afstand en om jongvolwassen, kwetsbare spelers. De commissie verwijst naar de motivering in paragrafen 4.2, 7.2 en 7.3 in het boetebesluit.

56. Betent betoogt dat de raad van bestuur ten onrechte overweegt dat Betent geen inzicht in het inkomen of vermogen van de spelers had en uit niets zou blijken dat Betent mocht aannemen dat de spelers de hoge bedragen verantwoord konden betalen. De raad van bestuur impliceert daarmee, volgens Betent, dat Betent inzicht had moeten krijgen in het inkomen of het vermogen van de spelers. Maar de raad van bestuur stelt in randnummer 164 van het boetebesluit ook dat een tijdelijke stortingslimiet en een onderzoek naar de bron van middelen niet direct wettelijk zijn voorgeschreven, maar passende interventiemaatregelen kunnen zijn. Betent stelt vervolgens dat onderzoek naar de financiële situatie van de speler enkel verplicht is in het kader van een persoonlijk onderhoud. Diepgravend onderzoek voor vergaring van gegevens over het inkomen en bestedingspatronen van spelers is naar haar mening uitdrukkelijk niet de bedoeling. Betent verwijt de raad van bestuur ten slotte dat hij in het rapport en het boetebesluit niet exact aangeeft wanneer Betent een bron-van-middelenonderzoek met betrekking tot de vermogenspositie van de speler moest doen.

57. De commissie volgt Betent niet en roept allereerst in herinnering dat het uitgangspunt is dat Betent haar kansspelen verantwoord aanbiedt. Dat betekent dat Betent moet kunnen verantwoorden waarom zij in redelijkheid meende dat zij de excessieve nettostortingen en verliezen van de spelers kon toelaten. Dat is Betent niet gelukt. De commissie overweegt het volgende.

58. De commissie kan Betent volgen wanneer zij betoogt dat de wet- en regelgever een financieel onderzoek en een tijdelijke stortingslimiet niet voor een specifieke situatie verplicht hadden gesteld. De vergunninghouder dient wel de financiële gevolgen te betrekken bij het onderzoek in een persoonlijk onderhoud.[29] Als Betent

[28] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 112 (MvT).
[29] Artikel 18, tweede lid, onder c, en derde lid, van het Bwrvk.

haar spelers op een andere wijze voldoende beschermt en kansspelverslaving zoveel mogelijk weet te voorkomen, is de commissie van oordeel dat de wet zich daar niet tegen verzet.

59. Volgens de commissie mocht de raad van bestuur desondanks overwegen dat Betent geen inzicht in de financiële draagkracht van haar spelers had en daarom niet in redelijkheid kon en mocht aannemen dat deze spelers hun excessieve speelgedrag konden betalen. De raad van bestuur hoefde niet te bepalen wanneer exact Betent de financiële draagkracht van een speler moest nagaan. Betent heeft een zekere eigen ruimte in welke passende (interventie)maatregelen zij treft en wanneer zij die treft, waaronder het verrichten van een financieel onderzoek. Om tot een overtreding te concluderen en handhavend te kunnen optreden, moet de raad van bestuur vaststellen dat Betent haar ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan haar zorgplicht op (evident) onjuiste en/of gebrekkige wijze heeft ingevuld. Daarbij mocht hij overwegen dat financieel onderzoek in combinatie met een tijdelijke stortingslimiet passende (interventie)maatregelen kúnnen zijn.

60. Volgens de commissie is het niet onbegrijpelijk dat de raad van bestuur acht heeft geslagen op een gemiddeld maandsalaris van een jongvolwassene in 2022 van ongeveer € 1.367,-. Het toont helder aan dat de nettostortingen excessief waren en Betent mede om die reden evident eerder en passender had moeten ingrijpen in het extreme speelgedrag. In tegenstelling tot wat Betent veronderstelt, maakt dat het bedrag niet ineens tot een verplichte, generieke limiet.

61. De commissie kan Betent volgen in het standpunt dat Betent geen diepgravend financieel onderzoek hoefde te doen, maar dat baat Betent niet. Dit betekent immers nog niet dat Betent niet bij een speler navraag mocht doen naar de financiële draagkracht als dat evenredig is aan de ernst en hoeveelheid van de signalen. De commissie ziet niet in waarom Betent daarbij, zoals Betent wellicht veronderstelt, het financiële huishouden van de speler tot in detail moet uitpluizen.

62. Het argument van Betent wordt bovendien achterhaald door haar eigen praktijk. Betent had zelf de open norm ingevuld en geconcludeerd dat financieel onderzoek wel degelijk mocht en kon. Zij ging de financiële draagkracht van spelers namelijk al na. Zoals de raad van bestuur terecht in randnummer 165 van het boetebesluit opmerkt, had Betent in sommige spelersdossiers mede in het kader van haar zorgplicht al zelf de bron van middelen bij de speler opgevraagd, dan wel dat geprobeerd.[30] Verder blijkt uit spelersdossier 9 dat Betent zelf heeft beredeneerd dat zij het recreatieve deel van een modaal maandsalaris als maatstaf kan gebruiken wanneer zij niet weet of een speler zijn speelgedrag kan betalen. Vervolgens heeft Betent ook zelf bepaald welk bedrag een speler met een modaal salaris kan besteden aan hobby's en entertainment. Op basis daarvan trekt Betent bij speler 9 de conclusie dat hij het door hemzelf ingestelde stortingsmaximum niet kan betalen. Tot slot heeft Betent zelf in bijna alle spelersdossiers een onvrijwillige stortingsbeperking ingesteld. Hieruit leidt de commissie af dat Betent begreep dat onvrijwillige stortingsbeperkingen passende interventiemaatregelen kunnen zijn, ondanks dat die niet wettelijk voor specifieke situaties waren voorgeschreven.

[30] Zie bijvoorbeeld het boetebesluit, randnummers 27, onder rr; 48, onder l; 56, onder u en v; 73, onder h en i; 95, onder p; 108, onder v; 119, onder w; 145, onder i.

63. Betent stelt dat de overwegingen van de raad van bestuur dat Betent haar analyse niet mocht beperken tot de signalen die expliciet in wet- en regelgeving staan genoemd, maar rekening moest houden met hoge limieten, hoge stortingen en hoge verliezen, strijdig zijn met het motiverings- en rechtszekerheidsbeginsel. Volgens Betent heeft de wetgever bewust gekozen bepaalde maatregelen niet in te voeren die andere Europese landen wel hadden, zoals generieke speellimieten. Betent stelt dat het niet aan de overheid, noch de vergunninghouder is vooraf de keuze van de speler te beperken door een maximum te stellen. Zij verwijst daarbij naar de memorie van toelichting van de Wet Koa en twee uitspraken.[31] Zij kan niet volgen hoe haar verweten kan worden dat zij geen gevolg geeft aan de hoge limieten die de speler zelf instelt. De speler moet zelf nadenken over zijn speellimieten. Dat is uiteindelijk wat de wetgever tijdens de overtredingsperiode heeft verplicht. De raad van bestuur impliceert, volgens Betent, dat generieke limieten moeten gelden voor alle spelers of in ieder geval dat persoonlijke limieten tegen het licht van generieke limieten moeten worden gehouden. Bovendien is het lijden van grote verliezen, wat volgens Betent niet door de raad van bestuur is gedefinieerd, op zich geen signaal dat de speler de financiële gevolgen niet kan dragen of negatieve gevolgen ondervindt. Een logische uitleg van de door de raad van bestuur genoemde signalen houdt in dat die vooral bestaan uit de gevolgen van hoge verliezen, zoals geweigerde stortingen, stress en irritatie. Dat volgt ook uit de Beleidsregel verantwoord spelen 2024, aldus Betent.[32]

64. Het betoog van Betent slaagt niet. De commissie kan de raad van bestuur volgen in zijn verwijt dat Betent bepaalde andere signalen niet heeft meegenomen in haar analyses. Het is ongeloofwaardig dat Betent niet begrijpt dat zij op hoge limieten, hoge stortingen en hoge verliezen acht moest slaan. Het is evident dat dat ook signalen van onmatige deelname of kansspelverslaving kunnen zijn. Signalen bestaan niet alleen uit toenemend speelgedrag en limietoverschrijdingen. Zo heeft de regelgever bepaald en toegelicht dat niet alleen toenemende, maar ook hoge speelfrequentie of lange speelduur signalen kunnen zijn.[33] In de onderhavige spelersdossiers is bovendien van belang dat het gaat om jongvolwassenen, die kwetsbaar zijn en in de regel minder te besteden hebben. Betent had evenals de raad van bestuur moeten concluderen dat uit niets blijkt dat de tien jongvolwassen spelers hun excessieve nettostortingen en verliezen financieel konden dragen. Op basis van de zorgplicht kon en mocht Betent daar in redelijkheid ook niet van uitgaan.

65. De commissie concludeert dat Betent wist dat hoge verliezen wel degelijk signalen kunnen zijn. De woorden van Betent stroken niet met haar daden. Uit de spelersdossiers volgt dat hoge verliezen juist een belangrijk signaal waren waar Betent rekening mee hield. Dat blijkt bijvoorbeeld uit dat Betent:
    a. in alle spelersdossiers de verliezen en stortingen van de spelers van het afgelopen jaar, de afgelopen maand en de afgelopen dag analyseerde;

[31] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 24 (MvT); rb. Midden-Nederland 15 maart 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:3092, r.o. 4.9; rb. Utrecht 17 augustus 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR6197, r.o. 4.3.
[32] *Stcrt*. Nr. 13410, p. 20.
[33] Artikel 17, aanhef en onder a en b, van de Rwrvk en de toelichting daarop, *Stcrt*. 2021, 4507, p. 102.

b. naar spelers 1, 2, 3, 5, 7 en 9 e-mails stuurde en daarin meedeelde: '*Het is belangrijk dat je alleen speelt met geld dat je kunt verliezen.*';[34]
c. aan speler 1 (randnummer 27, onder u) meedeelde: '*Je ontvangt deze e-mail omdat we opgemerkt hebben dat je de afgelopen tijd veel verloren hebt.* (...) - *Kun je aangeven hoe je de afgelopen tijd, en je verlies, zelf beleefd hebt?*' en (onder vv) registreert dat het onverstandig is om hem verder te laten spelen op dit niveau omdat de speler jong is, veel verliest en Betent weinig weet;
d. over speler 2 (randnummer 48, onder f) overwoog dat hij voornamelijk voor zijn leeftijd groot begon te spelen en in één dag een verlies van [bijna € 6.000,-] heeft gemaakt, en Betent vervolgens concludeerde dat hij mogelijk de controle was verloren;
e. over speler 3 (randnummer 56, onder uu) registreerde dat hij is opgevallen door zijn jonge leeftijd en verlies, en het accountmanagementteam recent maar zonder succes heeft geprobeerd hem te spreken over zijn verlies en limieten;
f. over speler 4 (randnummer 73, onder g en s) registreerde dat hij recent en tot nu toe veel had verloren, en het niet verantwoord is om dit verder toe te staan zonder aanvullende informatie, omdat hij blijft doorspelen en grote bedragen blijft verliezen;
g. over speler 5 (randnummer 83, onder m) registreerde dat hij is opgevallen in haar verantwoordspelenrapport omdat hij aanzienlijke bedragen heeft verloren in de afgelopen periode, en Betent zijn risicoprofiel heeft aangepast van laag naar hoog omdat hij op jonge leeftijd grote bedragen blijft verliezen nadat hij in het verleden een grote winst behaald heeft;
h. over speler 6 (randnummer 95, onder l) registreerde dat hij in haar rapport is opgevallen wegens zeer hoog verlies nadat hij hoogstwaarschijnlijk een groot bedrag heeft gewonnen;
i. over speler 7 (randnummer 108, onder p) registreerde dat zijn maandelijkse nettoverliezen alarmerend zijn voor zijn leeftijd en Betent in het onlineonderzoek geen inkomsteninformatie vond;
j. over speler 8 (randnummer 119, onder o) registreerde dat hij opviel in haar verantwoordspelendashboard wegens een recent verlies van € 26.000,- en hij daarvoor ook meerdere malen achter elkaar aanzienlijk hoge bedragen heeft verloren;
k. over speler 9 (randnummer 132, onder hh) registreerde dat hij was opgevallen bij haar bot die waarschuwt voor grote verliezen, hij in 24 uur [ruim € 2.000,-] heeft verloren en mede daarom een hoog risico is, en Betent een gesprek met hem wilde onder andere om zijn verliezen te bespreken; en
l. met speler 10 (randnummer 145, onder i) heeft gebeld om verliezen te bespreken, verantwoorde limieten in te stellen en de bron van middelen op te vragen.

66. De commissie concludeert ook dat Betent goed wist dat hoge limieten en hoge stortingen wel degelijk signalen kunnen zijn, en verantwoorde limieten belangrijk zijn voor verantwoord spelen. Ook hier spreken de woorden van Betent haar daden tegen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit dat Betent:
a. naar spelers 1, 2, 3, 5, 7 en 9 e-mails stuurde en daarin meedeelde: '*We sturen je deze e-mail om je te wijzen op je ingestelde limieten en je te adviseren deze te verscherpen.* (...) *Om er voor te zorgen dat je niet in de problemen komt is het verstandig om de juiste limieten in te stellen op je*

[34] Boetebesluit in randnummers 27, onder f; respectievelijk 48, onder g; 56, onder l; 83, onder c; 108, onder j; en 132, onder h.

account. (...) *Je kunt gebruik maken van deze middelen om je speelgedrag te beperken en hierdoor verantwoord te spelen.*';[35]

b. over speler 2 (randnummer 48, onder g en u) registreerde dat hij voornamelijk voor zijn leeftijd groot begon te spelen, enkel een maandlimiet van € 10.000,- had en de limieten op zijn account onverantwoord zijn;
c. over speler 3 (randnummer 56, onder uu) registreerde dat hij is opgevallen door zijn jonge leeftijd en verlies, en eerder een e-mailinterventie was verstuurd, maar hij zijn limieten en speelgedrag niet heeft aangepast;
d. over speler 4 (randnummer 73, onder g en s) registreerde dat hij op dat moment alleen een maandelijkse stortingslimiet van € 100.000,- had, zijn verantwoordspelenprofiel mede vanwege zijn leeftijd en verliezen was aangepast naar hoog, en Betent had geprobeerd hem te spreken over zijn verlies en limieten;
e. over speler 5 (randnummer 83, onder s en v) dat de reden van de interventie lag in zijn leeftijd en verliezen, zijn verliezen mogelijk zijn gemaakt door zijn stortingslimiet van € 6.000,- per dag, hij die limiet die dag al [vroeg in de nacht] had bereikt, en de limieten op zijn account onverantwoord zijn;
f. over speler 6 (randnummer 95, onder s) registreerde dat hij is opgevallen door zijn jonge leeftijd en zijn verlies, en hij reeds twee interventies heeft gehad maar zijn limieten en speelgedrag niet heeft aangepast;
g. over speler 7 (randnummer 108, onder u) registreerde dat hij sinds enige tijd niet meer is ingelogd, maar door zijn hoge limieten nog altijd een risico bestaat dat hij opnieuw veel verliest, en het verstandig is hem een vastgezette maandlimiet te geven;
h. over speler 8 (randnummer 119, onder g) registreerde dat hij is opgevallen omdat het een jonge speler betreft die in één dag tijd ruim [€ 4.000,-] heeft verloren en geen beschermende stortingslimieten heeft ingesteld;
i. over speler 9 (randnummer 132, onder l) registreerde dat zijn stortingen toenamen, hij jongvolwassen was en geen beschermende stortingslimieten had ingesteld; en
j. over speler 10 (randnummer 145, onder h) registreerde dat hij jonger dan 24 jaar is, recent en tot nu toe veel heeft verloren en zijn limieten op het account onverantwoord zijn.

67. De commissie kan de raad van bestuur volgen in zijn overweging in randnummer 191 van het boetebesluit dat Betent de stortingslimieten van hun effectiviteit heeft beroofd door zonder gevolg toe te laten dat die werden ingesteld tot duizenden euro's per dag en € 100.000,- per maand.

68. De commissie overweegt in dit verband dat de wetgever met de speellimieten de effectiviteit van verslavingspreventie wilde vergroten door spelers vooraf zelf te laten denken over verantwoorde limieten en ze die zelf te laten instellen. Verder heeft hij daarmee beoogd te bereiken dat vergunninghouders hun spelers die hun eigen speellimieten overschrijden, beter kunnen aanspreken.[36] Volgens de commissie wilde de wetgever dus bereiken dat zowel spelers als vergunninghouders met de (eigen) speellimieten bewust en verantwoord omgaan. Hij heeft dus in ieder geval niet bedoeld dat speellimieten door spelers en vergunninghouders effectief

[35] Boetebesluit in randnummers 27, onder f; respectievelijk 48, onder g; 56, onder l; 83, onder c; 108, onder j; en 132, onder h.
[36] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT), p. 24.

zinledig worden gemaakt, door het limiet op een extreem hoog bedrag in te (laten) stellen, zoals de praktijk in de betrokken dossiers is geweest.

69. De commissie overweegt dat met name risico- en probleemspelers vanuit een neiging tot onmatige deelname, direct na het aanmaken van een account kunnen beginnen met extreem speelgedrag. Voor extreem speelgedrag zijn extreme speellimieten nodig. Betent kon en moest dat redelijkerwijs beseffen. Dat zij dat ook wel degelijk besefte, blijkt bijvoorbeeld uit het dossier van speler 2 (zie ook randnummer 48, onder f, g en u, in het boetebesluit). Betent registreerde en analyseerde dat speler 2 voornamelijk voor zijn leeftijd groot begon te spelen, enkel een maandlimiet van € 10.000,- had, zijn limieten onverantwoord waren en hij mogelijk de controle was verloren. Daarnaast overweegt de commissie dat sommige spelers willen voorkomen dat zij gestoord worden in hun spel. Het lijdt geen twijfel dat als een speler probeert te bereiken dat hij niet of nauwelijks aangesproken kan worden op een overschrijding van zijn speellimieten door die vooraf excessief hoog in te stellen, de vergunninghouder daar bij zijn analyses en eventuele interventiemaatregelen rekening mee dient te houden.

70. De commissie acht het ongeloofwaardig dat Betent niet zou beseffen dat extreme limieten onverantwoord zijn en het instellen van verantwoorde limieten belangrijk is voor verantwoord spelen door spelers en van belang is voor het vervullen van de zorgplicht van de vergunninghouder. Zoals uit de spelersdossiers blijkt, had Betent bij diverse spelers geregistreerd en overwogen dat zij geen, dan wel hoge limieten hadden ingesteld en die limieten onverantwoord waren. Betent heeft zelf aan diverse spelers uitgelegd dat juiste limieten verstandig zijn om problemen te voorkomen en zij met de limieten hun speelgedrag kunnen beperken en verantwoord kunnen spelen.

71. De commissie wijst erop dat de verwijzing naar de twee civielrechtelijke uitspraken Betent niet kan baten, alleen al omdat die rechtspraak ziet op andere regels en andere rechtsverhoudingen. Bovendien gaat het hier, anders dan in bedoelde uitspraken, niet om een fysiek casino, maar onlinekansspelen. Onlinekansspelen brengen bijkomende, bijzondere risico's met zich, want zij zijn laagdrempelig, hebben een (zeer) hoog speeltempo en er ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler.[37] Betent kon het online speelgedrag real time en zeer nauwkeurig monitoren. De tien spelers waren bovendien allemaal jongvolwassen en dus kwetsbaar. Daar komt bij dat de regels ten aanzien van de zorgplicht voor Holland Casino sindsdien fors zijn aangescherpt.

72. Wellicht ten overvloede merkt de commissie ook op dat de rechtbank Utrecht juist concludeerde dat Holland Casino haar zorgplicht heeft geschonden omdat zij onvoldoende oog had voor de hoge bezoekfrequentie en het hoge verlies van de speler. De rechtbank Midden-Nederland oordeelde dat Holland Casino niet aansprakelijk was mede omdat zij zich tijdens een persoonlijk onderhoud met de speler liet informeren over zijn financiële situatie. Betent heeft in geen van de tien spelersdossiers een persoonlijk onderhoud met de speler gevoerd, noch was voor haar aannemelijk dat de spelers hun onmatige speelgedrag financieel konden dragen.

[37] Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 3.1 (*Bluemay*) en randnummer 185 in het boetebesluit.

Ten aanzien van grond b

73. Betent betoogt dat zij passende interventiemaatregelen heeft getroffen. De conclusies van de raad van bestuur dat de interventies te laat of onvoldoende passend waren, vinden volgens Betent geen steun in de wet- en regelgeving. Hij liep volgens Betent vooruit op destijds onbekende en onvoorzienbare regels. Enkel financieel verlies en leeftijd waren op zichzelf geen signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Verder heeft Betent wettelijke verplichtingen inzake persoonlijke speellimieten niet van hun effectiviteit beroofd. Zij heeft conform haar verplichting de speler pas ingeschreven nadat die zijn grenzen heeft aangegeven. De wetgever heeft Betent niet opgedragen een maximumlimiet in te stellen waar haar spelers nooit bovenuit kunnen komen. De raad van bestuur verplicht Betent in feite dat wel te doen. Generieke limieten zijn volgens Betent bovendien contraproductief.

74. De commissie volgt Betent hierin niet. Zoals hiervoor toegelicht, vinden de conclusies van de raad van bestuur wel degelijk steun in het duidelijke beoordelingskader voor, en de bijbehorende verantwoordelijkheid van vergunninghouders die de wet- en regelgever hebben bepaald. De overtreding van Betent is, zoals hiervoor toegelicht, evident.

75. Weliswaar zijn verliezen of leeftijd op zichzelf geen signalen van onmatige deelname of kansspelverslaving, maar die staan in de spelersdossiers dan ook niet op zichzelf. Betent haalt ze uit de relevante context. De relevante context is onder meer dat onlinekansspelen het hoogste verslavingsrisico hebben, de spelers jongvolwassen en dus kwetsbaar waren, de nettostortingen en verliezen excessief waren en ook diverse andere signalen aanwezig waren, zoals geen of zeer ruime speellimieten, grote inzetten, storten zonder langere tijd iets op te nemen, nachtelijk spelen, toenemend speelgedrag, verzoeken tot speellimietverhoging, verzoek tot versneld uitbetalen, annuleringen van uitbetalingsverzoeken, opmerkelijke opmerkingen vanuit spelers, te weinig of onbekend inkomen ter verklaring van verliezen, geen contact met de speler kunnen leggen en onveranderd speelgedrag na een interventiemaatregel.[38] Deze signalen zijn relevante factoren. Het is de plicht van Betent als vergunninghouder met een zorgplicht om deze in onderlinge samenhang te analyseren op zodanige wijze dat hij onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig onderkent. In onderlinge samenhang bezien, is de onmatige deelname onmiskenbaar.

76. In het voorgaande heeft de commissie al toegelicht waarom Betent haar eigen verantwoordelijkheid inzake speellimieten niet kan verleggen naar de spelers en dat de raad van bestuur, anders dan Betent betoogt, geen generieke limiet heeft gesteld.

Ten aanzien van grond c

77. Betent betoogt dat zij de verplichting tot het voeren van een persoonlijk onderhoud niet heeft overtreden. Zij vindt het logisch dat een discrepantie ontstaat tussen het

[38] Zie bijvoorbeeld randnummers 27, onder jj, pp en vv; 48, onder f, i, l, p, u, w, dd en ll; 56, onder t, u, cc, ll, pp en uu; 73, onder g en s; 83, onder v; 95, onder k en s; 108, onder p, u en v; 119, onder g, w en x; 132, onder l, t, bb, hh, mm en qq; 145, onder h. Dit zijn slechts signalen die Betent in haar analyses heeft meegenomen. Uit de samenvattingen van de spelersdossiers blijken diverse andere, duidelijke signalen die Betent niet in haar analyses heeft meegenomen.

moment waarop Betent een redelijk vermoeden kreeg en de raad van bestuur achteraf en na bestudering van het volledige dossier oordeelde dat een redelijk vermoeden aanwezig had moeten zijn. De raad van bestuur heeft niet meegegeven op welke manier en exact welk moment Betent moest interveniëren en een persoonlijk onderhoud moest voeren. Zonder te erkennen dat Betent wettelijke verplichtingen heeft overtreden, zou zij het op prijs stellen als hij daar duidelijker over kan zijn.

78. De commissie gaat niet in het betoog van Betent mee. De commissie heeft in het voorgaande al toegelicht dat Betent bij de invulling van de zorgplicht een zekere eigen ruimte, maar geen carte blanche had. De raad van bestuur hoeft niet te bepalen welke specifieke interventiemaatregel passend is en op welk exact moment die genomen moest worden, juist omdat Betent daar enige ruimte in had. De raad van bestuur kan niettemin handhavend optreden wanneer sprake is van een overtreding. De raad van bestuur heeft in het boetebesluit afdoende toegelicht dat Betent evident tekort is geschoten.

79. Als de opmerking van Betent dat de raad van bestuur tot een ander oordeel komt dan Betent omdat hij achteraf en op basis van het volledige dossier het speelgedrag kon beoordelen als argument is bedoeld, treft dat geen doel. Het valt niet in te zien waarom Betent indertijd het voorgevallen speelgedrag zelf niet kon beoordelen. Het dossier komt tenslotte van Betent vandaan en heeft onder haar verantwoordelijkheid vorm gekregen. Zij had rechtstreeks en onmiddellijk inzage in het speelgedrag van al haar spelers. Zij was wettelijk verplicht dat speelgedrag real time te monitoren op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving, en onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving vroegtijdig te onderkennen. Op Betent als vergunninghouder rust de wettelijke plicht om de ontwikkelingen in spelersdossiers met deskundigheid te volgen. Zij moest bovendien extra alert zijn bij jongvolwassenen. Het valt niet in te zien waarom Betent niet tijdig een juiste beoordeling kon maken, nog daargelaten dat zij meerdere analyses (veel) te laat verrichtte. Commerciële belangen en het kanalisatiebelang bieden geen uitzondering op die plichten.

Ten aanzien van grond d

80. Betent betoogt dat de boete onevenredig is gelet op alternatieve handhavingsmaatregelen en een formele waarschuwing, een bindende aanwijzing of een last onder dwangsom meer in de rede ligt.

81. Betent voert ten eerste aan dat de tien spelersdossiers die de raad van bestuur heeft geselecteerd geen representatief beeld van het gehele klantenbestand of de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid geven, maar slechts een zeer beperkte marge.

82. Volgens de commissie kan het argument van Betent niet slagen. De raad van bestuur heeft Betent immers niet verweten dat zij de zorgplicht heeft geschonden ten aanzien van haar hele klantenbestand. Ook als Betent de zorgplicht nakomt voor een deel van haar klantenbestand, kan dat de evidente overtreding ten aanzien van de tien spelersdossiers in kwestie niet rechtvaardigen.

83. Ten tweede vraagt Betent de raad van bestuur bij de ernst van de vermeende overtreding rekening te houden met de sterke verwevenheid tussen de vermeende

overtredingen. Uit de registratie en analyse van het speelgedrag vloeit de geschiktheid en toepassing van de interventies namelijk voort. Een onjuiste analyse leidt tot een onjuiste interventie.

84. Volgens de commissie is van een onevenredige cumulatie geen sprake. Uit het boetebesluit maakt de commissie op dat de raad van bestuur in dit geval rekening heeft gehouden met het geheel van gedragingen van Betent door die in onderlinge samenhang te beoordelen. Uit randnummers 172, 194 en 198 volgt dat de boete is opgelegd voor de overtreding van artikel 4a, eerste lid, van de Wok. In randnummers 173 tot en met 175 heeft de raad van bestuur toegelicht op basis van welke concretere normen hij tot die conclusie is gekomen. De commissie kan hem daarin volgen. Volgens de commissie heeft Betent met de gedragingen in deze tien spelersdossiers, in onderlinge samenhang bezien, de zorgplicht fundamenteel ondermijnd.

85. Wellicht ten overvloede wijst de commissie erop dat juiste analyses opgevolgd kunnen worden door niet-passende interventiemaatregelen. Evengoed kunnen passende interventiemaatregelen worden getroffen, ondanks dat daar een onjuiste analyse aan vooraf gaat. Het ligt voor de hand dat ingeval Betent minder ernstig tekort was geschoten in analyses en interventiemaatregelen, de raad van bestuur daar rekening mee zou hebben gehouden. Naar het oordeel van de commissie heeft de raad van bestuur uitgebreid en afdoende gemotiveerd waarom hij de overtreding zeer ernstig acht, een boete passend en geboden is en hoe hij tot de hoogte daarvan is gekomen.

86. Betent stelt ten derde dat de vermeende overtredingen meer in het licht moeten worden gezien van het destijds geldende wettelijke kader. Volgens haar leunt het boetebesluit op veranderingen van na de overtredingsperiode. Voorafgaand aan die veranderingen gaf Betent uitvoering aan relatief vage en open normen met veel ruimte voor eigen beleid. De regels waren minder scherp en minder gedetailleerd. De eigen verantwoordelijkheid van de speler vormde een groot deel van de invulling van de zorgplicht. De regels omtrent de invulling van de zorgplicht zijn per 1 oktober 2024 gewijzigd. Kennelijk is er volgens de staatssecretaris nog steeds noodzaak tot verdere aanscherping en concretisering van de zorgplicht omdat de huidige regels te open en te vaag zijn, aldus Betent.[39]

87. Zoals hiervoor al aangegeven, kan dit betoog volgens de commissie niet slagen. De visie op kansspelen van 14 februari 2025 van de staatssecretaris baat Betent niet. De conclusie van Betent over de reden van gedeeltelijke wijziging van de visie op kansspelen is onjuist. Die is niet gewijzigd omdat de zorgplicht onvoldoende duidelijk was. De staatssecretaris en de minister constateerden dat het noodzakelijk was spelers beter te beschermen omdat aanbieders te veel ruimte pakken, onvoldoende hun verantwoordelijkheid in spelersbescherming nemen en een goede concurrentiepositie van marktpartijen veelal ten koste kan gaan van het belang van de bescherming van burgers.[40] Weliswaar kent de zorgplicht deels open normen, maar die bieden geen carte blanche. De signalen in de spelersdossiers waren evident. Het beoordelingskader voor de interventiemaatregelen had voor een professionele en deskundige vergunninghouder als Betent duidelijk moeten zijn. Bovendien kon en moest zij vanwege haar plichten tot real time monitoring en

[39] *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, nr. 245.
[40] *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, nrs. 281, p. 1 en 245, p. 7.

deskundigheid inzake verslavingspreventie als geen ander inzien dat de tien spelers hun eigen verantwoordelijkheid onvoldoende namen. Betent kon en moest daarop passend ingrijpen. De overtreding van de zorgplicht door Betent is evident.

88. Ten vierde betoogt Betent dat zij zich een constructieve vergunninghouder toont die verantwoording neemt voor in het verleden gemaakte fouten. Zij voert aan dat zij op 14 november 2023 al een bijzonder hoge boete van € 3.000.000,- opgelegd kreeg in verband met de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: de Wwft). Zij besloot daartegen niet in bezwaar te gaan en zich te richten op het oplossen van de gestelde tekortkomingen. Daarnaast stelt zij dat de overtredingsperioden bijna volledig overlappen en de gedragingen feitelijk hetzelfde zijn. Het gaat om het onvoldoende monitoren van transacties en onvoldoende onderzoek naar de bron van middelen, waardoor spelers te grote bedragen konden storten en verliezen. Zij is daarvoor al zeer fors gestraft. Een nieuwe sanctie zou onevenredig zijn, gelet op het leerstuk van cumulatieve sancties. Tot slot verwijst Betent naar een normoverdragend gesprek bij een andere aanbieder waarover de raad van bestuur meerdere signalen van onvoldoende nakoming van de zorgplicht had ontvangen. Daar is een andere maatregel genomen. Betent stelt dat dat geval mogelijk ernstiger was.

89. Volgens de commissie herhaalt Betent in essentie het betoog in haar zienswijze. De commissie verwijst naar randnummer 168 van het boetebesluit en sluit zich daarbij aan. De raad van bestuur is terecht niet in het betoog van Betent meegegaan. Samengevat heeft hij uitgelegd dat het niet gaat om dezelfde gedragingen. Betent kan de Wwft overtreden zonder de zorgplicht te schenden en andersom. Het gaat om een ander wettelijk kader met andere te beschermen belangen, andere wettelijke voorschriften, andere normen en andere overtredingen. De preventieve werking van de Wwft-boete ziet op de naleving van de Wwft en niet op de naleving van de zorgplicht.

90. De raad van bestuur heeft de boete uitgebreid en voldoende gemotiveerd. Betent heeft niet aannemelijk gemaakt dat zij ongelijk is behandeld ten opzichte van een andere vergunninghouder.

Ten aanzien van grond e

91. Betent stelt dat een matiging van de boetehoogte noodzakelijk is, mocht de raad van bestuur een boete geboden achten. Betent betoogt eerst dat de verhogingen vanwege de ernst en verwijtbaarheid geen stand kunnen houden. Volgens Betent verwijst de raad van bestuur naar de kenmerken van de kansspelmarkt en het karakter van onlinekansspelen. Die maken de overtreding zeer ernstig, wat Betent begrijpt als ernstiger dan overtredingen die de raad van bestuur gewoonlijk tegenkomt. De omstandigheden die de raad van bestuur noemt, zijn geen bijzondere omstandigheden, maar inherent onderdeel van de legale markt. Betent heeft een vergunning voor het organiseren van short odds onlinekansspelen. De risico's daarbij zijn uitdrukkelijk door de wetgever in de totstandkoming van de Wet Koa meegenomen.[41] Die kunnen een verhoging van 25% niet rechtvaardigen. Dan zou de raad van bestuur standaard een verhoging van 25% moeten opleggen voor alle overtredingen door vergunninghouders.

[41] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT).

92. De commissie wijst op paragraaf 7.2 van het boetebesluit. Samengevat heeft de raad van bestuur daarin onder andere in aanmerking genomen wat van vergunninghouders verwacht wordt, de bijzondere risico's van onlinekansspelen en short odds kansspelen, en de gevolgen van kansspelverslaving. Hij heeft dat toegepast op de overtreding van Betent.

93. De commissie kan Betent volgen in zoverre dat de wetgever de risico's van short odds kansspelen en onlinekansspelen bij de totstandkoming van de Wet Koa heeft meegenomen, maar dat onderschrijft volgens de commissie juist de conclusie van de raad van bestuur dat de overtreding van Betent zeer ernstig is en de boete gepast en geboden is. De raad van bestuur legt terecht uit welke verantwoordelijkheid Betent met de vergunde exploitatie van haar short odds hoogrisicokansspelen op zich heeft genomen en wat haar overtreding in dat kader betekent. De wetgever heeft overwogen dat de aard en hoge risico's van short odds kansspelen en onlinekansspelen een grotere verantwoordelijkheid voor de verslavingspreventie met zich brengen. Het is niet voor niets dat de wetgever meer en strengere wettelijke eisen aan vergunninghouders daarvan stelt. De commissie verwijst daarbij naar randnummer 164 en paragraaf 7.2 van het boetebesluit en zal de toelichting daarin niet herhalen. Die verantwoordelijkheid is nog groter nu het gaat om jongvolwassen spelers, die kwetsbaar zijn voor onmatige deelname en kansspelverslaving. Het spreekt voor zich dat de raad van bestuur de schending van die verantwoordelijkheid door Betent betrekt bij de boetehoogte. Hij heeft uitgebreid en afdoende gemotiveerd waarom Betent tekort is geschoten in haar verantwoordelijkheid.

94. De commissie bevestigt dat als een vergelijkbare vergunninghouder bij de exploitatie van short odds onlinekansspelen een vergelijkbare overtreding van de zorgplicht zou begaan, te verwachten valt dat ook die als zeer ernstig kwalificeert. Wellicht ten overvloede merkt de commissie daarbij op dat, anders dan Betent veronderstelt, zeer ernstige overtredingen niet per se ongewoon en bijzonder zijn, in die zin dat die veelvuldig kunnen voorkomen. Bijvoorbeeld illegaal onlinekansspelaanbod is een zeer ernstige overtreding die veelvuldig voorkomt.

95. Betent betwist de aantijging van de raad van bestuur in randnummer 191 van het boetebesluit. Volgens Betent heeft zij wettelijke verplichtingen niet van hun effectiviteit beroofd. Ook verzoekt Betent verdere matiging met een beroep op enkele eerder aangevoerde argumenten. De onderzochte spelersdossiers zouden voor de invulling van de zorgplicht niet representatief zijn. De overtredingen zouden sterk met elkaar verweven zijn. Het juridische kader was tijdens de onderzoeksperiode vaag en minder scherp, wat erkend zou zijn door de wetgever en een lacune in de wetgeving vormt. Betent is al gestraft voor dezelfde gedragingen tijdens de overtredingsperiode door de Wwft-boete, aldus Betent.

96. De commissie heeft in het voorgaande al toegelicht waarom die betogen niet slagen en zal dat niet herhalen.

97. De commissie ziet in het betoog van Betent geen reden om de boete te matigen.

Conclusie bezwaar boetebesluit

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

Ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit

99. De commissie heeft kennisgenomen van de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 17 april 2025 inzake het verzoek van Betent om een voorlopige voorziening tegen de openbaarmaking van het boetebesluit.[42] In deze procedure heeft Betent betoogd dat openbaarmaking van het boetebesluit onrechtmatig is. De raad van bestuur heeft zich daartegen verweerd. De voorzieningenrechter heeft besloten dat het boetebesluit niet openbaar gemaakt mag worden tot zes weken na de beslissing op bezwaar. De voorzieningenrechter komt tot dit oordeel op basis van een belangenafweging. De voorzieningenrechter heeft zich niet uitgelaten over de gronden van Betent gericht tegen de inhoud van het boetebesluit en de grondslag voor openbaarmaking. Betent betoogt op deze punten in bezwaar nagenoeg hetzelfde. Hieronder gaat de commissie daarop in.

Ten aanzien van grond f

100. Betent stelt dat de openbaarmaking een expliciete, toegankelijke, voorzienbare en wettelijke grondslag vereist, maar artikel 3.1 van de Woo daar niet aan voldoet. Zij beroept zich daarbij op literatuur[43], artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: het EVRM), het legaliteitsbeginsel en het lex-certabeginsel. Volgens Betent is de openbaarmaking ook in strijd met het beginsel van ne bis in idem, omdat de openbaarmaking gericht is op bestraffing en leedtoevoeging, nu in het openbaarmakingsbesluit is gesteld dat die in het belang van generieke en speciale preventie is. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) heeft '*deterrent and punitive*' een kenmerk van een sanctie met een '*criminal charge*' genoemd.[44]

101. Betent stelt ook dat de wetgever in het algemeen heeft verboden een bestraffende sanctie openbaar te maken tot die onherroepelijk is geworden. Hij heeft expliciet overwogen dat de openbaarmaking daarvan in een bijzondere wet moet zijn opgenomen. Betent beroept zich daarbij op artikel 3.3, tweede lid, sub k, onder 5, van de Woo en de memorie van toelichting daarbij. Volgens haar neemt het feit dat die bepaling nog niet in werking is getreden, niet weg dat de wet al is vastgesteld en aangenomen, en haar schaduw vooruitwerpt. Bovendien is de bedoeling van de wetgever duidelijk, namelijk dat de openbaarmaking van bestraffende sancties in veel gevallen onevenredig bezwarend is. Ook levert openbaarmaking bij bezwaar en beroep complicaties op omdat publicatie onomkeerbaar is. Betent beroept zich daarbij op uitspraken van de voorzieningenrechters van de rechtbank Oost-Brabant en de rechtbank Den Haag.[45] Betent betoogt ten overvloede dat (ongeveer) hetzelfde geldt voor herstelsancties.

---

[42] AMS 25/884.
[43] H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.
[44] 21 februari 1984, ECLI:NL:XX:1984:AC9954 (Öztürk).
[45] 20 juni 2023, SHE 23/1254 resp. 6 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:22960.

102. Volgens de commissie kan het betoog van Betent niet slagen. De raad van bestuur heeft een zwaarwegend belang bij, en is bevoegd tot openbaarmaking van het boetebesluit. De commissie verwijst eerst naar het openbaarmakingsbesluit. De raad van bestuur hecht eraan boetebesluiten openbaar te maken vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over, dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt de raad van bestuur met de openbaarmaking van boetebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van zijn organisatie. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van boetebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen.

103. Volgens de commissie is wat over een criminal charge is bepaald in artikel 6 van het EVRM niet van toepassing op het openbaarmakingsbesluit. Betent schept een onjuist beeld door te stellen dat het bewerkstelligen van generale en speciale preventie bij uitstek een kenmerk van een bestraffende sanctie is. Het standpunt van Betent volgt niet uit het arrest Öztürk. Dat bestraffende sancties onder andere generale en speciale preventie bewerkstelligen, betekent niet dat ieder besluit dat (onder andere) generale en speciale preventie bewerkstelligt om die reden bestraffend is. De openbaarmaking van het boetebesluit is gericht op voorlichting en niet op bestraffing en leedtoevoeging, ook al kan Betent dit wellicht anders ervaren. De commissie verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 13 oktober 2021.[46]

104. De commissie wijst er verder op dat artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder k, van de Woo (nog) niet in werking is getreden en Betent zich daar reeds om die reden niet op kan beroepen. Dat de wet al is aangenomen, maakt dat niet anders. De wetgever heeft die bepaling bewust nog niet in werking laten treden. Het zou voorbarig zijn om een bepaling die weloverwogen nog niet in werking is getreden, al in rechte toe te passen op basis van een beweerdelijk vooruitgeworpen schaduw.

105. Wellicht ten overvloede wijst de commissie erop dat zelfs als die bepaling wel zou gelden of in rechte "haar schaduw vooruit zou werpen", het betoog van Betent niet kan slagen. Artikel 3.1 van de Woo komt materieel overeen met artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de Wob). De inspanningsverplichting voor bestuursorganen in artikel 8 van de Wob om bij de uitvoering van hun taken uit eigen beweging documenten openbaar te maken, is in artikel 3.1 van de Woo niet aangescherpt of verzwaard.[47] Ook de rechtbank Rotterdam heeft geoordeeld dat onder artikel 3.1 van de Woo geen andere toetsingsmaatstaf geldt.[48]

106. In artikel 3.3, eerste en tweede lid, van de Woo wordt voorgeschreven welke informatie een bestuursorgaan in ieder geval actief openbaar moet maken.[49] Die

[46] ECLI:NL:RVS:2021:2295, r.o. 21.1. en 21.2 (*Simbat Entertainment Systems Ltd.*).
[47] Zie onder meer *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, nr. 12, p. 23, en 2019/20, 35112, nr. 9, p. 4.
[48] 7 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5912, r.o. 25 (*Zusters aan Huis*). Zie ook *Kamerstukken II* 2019/20, 35112, nr. 9, p. 4 (*MvT novelle n.a.v. advies RvS*).
[49] Met de kanttekening dat op basis van het tweede lid de uitzonderingsgronden van artikelen 5.1, eerste en tweede lid, of 5.2 van de Woo op de openbaarmaking van informatie als bedoeld in het tweede lid van toepassing kunnen zijn. Dat is niet zo bij informatie als bedoeld in het eerste lid. Voor zover de uitzonderingen niet van toepassing zijn op informatie als bedoeld in het tweede lid,

verplichting is een ondergrens van wat openbaar moet worden gemaakt. Het is geen uitputtende lijst en bovengrens van welke informatie openbaar mag worden gemaakt. Bestuursorganen mogen dus in beginsel ook andere informatie uit eigen beweging openbaar maken op grond van artikel 3.1 van de Woo. Sterker nog, artikel 3.1 van de Woo beoogt zulke openbaarmaking uit eigen beweging juist aan te moedigen.[50] De commissie ziet dat bevestigd in de wetsgeschiedenis over actieve openbaarmaking van bestuurlijke strafsancties, waarin duidelijk is toegelicht dat de openbaarmaking van sanctiebesluiten uit eigen beweging mogelijk is op grond van artikel 3.1 van de Woo.[51] De commissie ziet dat ook bevestigd in het overgrote deel van de rechtspraak over openbaarmaking door de raad van bestuur, waar de rechters gehouden waren ambtshalve te toetsen of de raad van bestuur bevoegd was om de boetebesluiten op grond van artikel 3.1 van de Woo openbaar te maken.[52] De commissie verwijst in dit verband naar rechtspraak waarin uitdrukkelijk is geoordeeld dat artikel 3.1 van de Woo grondslag biedt om een boetebesluit van de raad van bestuur openbaar te maken.[53]

107. Gelet op het voorgaande kan de verwijzing naar de uitspraak van 20 juni 2023[54] Betent niet baten. Ook de uitspraak van 6 december 2024[55] kan haar niet baten. Sterker nog, die uitspraak pleit juist tégen het standpunt van Betent. De voorzieningenrechter oordeelde niet dat de raad van bestuur onbevoegd was om op grond van artikel 3.1 van de Woo de herstelsanctie openbaar te maken. Het feit dat de voorzieningenrechter de publicatie op zich wel toestaat, betekent juist dat (ook) die rechter oordeelt dat de artikel 3.1 van de Woo grondslag biedt voor openbaarmaking.

108. De commissie ziet in dit geval geen reden om de raad van bestuur te adviseren het boetebesluit anoniem te publiceren. Het is niet in geschil dat Betent verantwoordelijk is voor de naleving van haar zorgplicht. De raad van bestuur heeft met recht geoordeeld dat een boete op zijn plaats was. Op basis van artikel 3.1 van de Woo kan de raad van bestuur vervolgens in beginsel overgaan tot publicatie. Daarbij is het vaste rechtspraak dat boetebesluiten van de Kansspelautoriteit in

---

geldt dus ook voor die informatie een verplichting tot openbaarmaking. Dat blijkt ook uit het woord "voorts" in het tweede lid.
[50] *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, nr. 9, p. 29, 34 en 71, en 2020/21, 35112, nr. 12, p. 16-17. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, nr. 9, p. 29-31.
[51] *Kamerstukken II* 2013/14, 33328, nr. 13, p. 18.
[52] (vzr.) 3 februari 2023, SGR 22/7396 en SGR 22/7397, r.o. 6;
(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/594, r.o. 5;
(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/605, r.o. 5;
(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/599, r.o. 5;
(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/583, r.o. 5;
(vzr.) 11 oktober 2023, SGR 2023/21763, r.o. 4.2;
(vzr.) 27 februari 2024, SGR 23/8554, r.o. 4.2-4.3;
14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050, r.o. 10.4 (*JOI Gaming Ltd*.);
23 mei 2024, SGR 23/3719 en SGR 23/3722, r.o. 6.19;
23 augustus 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:13934, r.o. 11-11.1 (*N1 Interactive Ltd*.);
27 november 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:20001, r.o. 11 (*Bingoal Nederland B.V*.);
(vzr.) 6 december 2024, SGR 24/8856 en SGR 24/8855, r.o. 3-4;
24 december 2024, SGR 23/5407 en SGR 23/6884, r.o. 8-8.1.
Zie bijvoorbeeld ook de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 juli 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:5912, r.o. 23-25.
[53] Rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, SGR 23/8554; 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050 (*JOI Gaming Ltd.*).
[54] Rb. Den Haag (vzr.) 20 juni 2023, SHE 23/1254.
[55] SGR 24/8856 en SGR 24/8855.

beginsel volledig, met inbegrip van de namen van de betrokkenen, gepubliceerd mogen worden.[56] Dat dient het algemeen belang van openbaarheid en is gerechtvaardigd onder meer met het oog op het informeren van spelers over de praktijken van vergunninghouders. Spelers kunnen daardoor beter geïnformeerd, alerter en meer weloverwogen deelnemen. Daarnaast is het in het belang van de transparantie inzake de handhavingskeuzes van de raad van bestuur en in het bijzonder welke (soorten) vergunninghouders hij aan zijn toezicht en handhaving onderwerpt, en welke normen hij daarbij handhaaft.

Ten aanzien van grond g

109. Mocht de raad van bestuur oordelen dat artikel 3.1 van de Woo wel een toereikende grondslag biedt voor openbaarmaking, dan meent Betent dat het boetebesluit mogelijkerwijs in rechte geen stand kan houden. Betent is dan ten onrechte als overtreder aangemerkt. De openbaarmaking daarvan heeft onomkeerbare gevolgen. Zij verwijst naar haar bezwaargronden tegen het boetebesluit.

110. Volgens de commissie kan Betent niet in haar betoog gevolgd worden. De commissie verwijst naar haar beoordeling van de bezwaargronden van Betent tegen het boetebesluit en zal die hier niet herhalen.

Ten aanzien van grond h

111. Betent betoogt dat het belang van inspectie, controle en toezicht in artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de Woo van toepassing is en zwaarder weegt dan het belang van openbaarmaking. Betent vreest dat adressanten zeer terughoudend worden in het verstrekken van informatie aan de raad van bestuur. Dat heeft een negatief effect op de consumentenbescherming.

112. Volgens de commissie beschermt de norm waar Betent zich op beroept niet haar eigen belang, maar dat van de raad van bestuur. Het belang van Betent pleit eerder voor openbaarmaking van methoden en technieken voor toezicht door de raad van bestuur. Vergunninghouders zoals Betent kunnen voordeel hebben bij openbaarmaking van vertrouwelijke methoden en technieken. Zij kunnen daarmee toezicht en handhaving door de raad van bestuur voorkomen.

113. De raad van bestuur heeft in de voorlopigevoorzieningprocedure toegelicht waarom de bereidheid van vergunninghouders om informatie te verstrekken en daarmee het belang van toezicht, niet wordt geschaad door de voorgenomen openbaarmaking. Als een vergunninghouder geen medewerking verleent, is de raad van bestuur op grond van artikel 5:16 van de Awb bevoegd inlichtingen te vorderen. Verder is het mogelijk dat de raad van bestuur een weigering tot medewerking betrekt bij zijn oordeel over de geschiktheid van die vergunninghouder om verantwoorde, betrouwbare en controleerbare online kansspelen aan te bieden.

114. Verder stelt Betent dat zij niet kan begrijpen dat de raad van bestuur de bevindingen en specifieke details van de tien spelersdossiers die bij Betent zijn gevorderd, zonder goede reden in de openbare versie van het boetebesluit neerlegt. Betent wijst op de bedragen, spelerskenmerken, privécommunicatie tussen haar en de speler, de beoordeling van de raad van bestuur van de

[56] Afd. 27 december 2027, ECLI:NL:RVS:2017:3571 (*CURO*), r.o. 5.5.

zienswijze, en de omzet van Betent. Die informatie staat namelijk al in het onderzoeksrapport. Het is, volgens Betent, ongebruikelijk dat de raad van bestuur in het boetebesluit de bevindingen nogmaals in detail beschrijft, in plaats van die beknopt aan te stippen.

115. De commissie volgt Betent daarin niet en neemt daarbij het volgende in overweging. De raad van bestuur heeft aan de hand van het concrete speelgedrag van spelers en het concrete handelen door Betent gemotiveerd dat Betent haar zorgplicht heeft geschonden. Het is vervolgens aan de raad van bestuur hoe hij zijn boetebesluit opstelt. De commissie kan de raad van bestuur volgen in zijn afweging de spelersdossiers uiteen te zetten in het boetebesluit. Deze dossiers vormen de basis van de motivering van het besluit. Voor zover in de spelersdossiers sprake is van privacygevoelige gegevens, worden die niet openbaar gemaakt. Daarnaast ziet de commissie niet in hoe in dit geval de openbaarmaking van de door Betent genoemde informatie het effectieve toezicht van de raad van bestuur (ernstig) kan bemoeilijken. Die informatie zegt niets (vertrouwelijks) over de methoden en technieken van de raad van bestuur.

116. De commissie volgt de raad van bestuur dat openbaarmaking van zulke informatie in het belang is van vergunninghouders en (potentiële) spelers. Openbaarmaking kan onder meer leiden tot betere naleving van de zorgplicht door vergunninghouders, grotere meldingsbereidheid bij spelers en derden, en daardoor betere bescherming van spelers. Daarvoor is van belang dat vergunninghouders en spelers kunnen inzien dat, waarom en hoe de raad van bestuur op basis van concrete spelersdossiers toezicht houdt. Een zekere mate van detail is nodig om te laten zien hoe speelgedrag zich kan ontwikkelen en hoe de raad van bestuur de relevante normen in concrete gevallen interpreteert en handhaaft.

117. Het is in het kader van transparantie ook van belang dat andere partijen de zienswijze over, en bezwaren van Betent tegen de boete en de openbaarmaking, alsmede de beoordeling daarvan door de raad van bestuur kunnen inzien.

118. Ook de maatschappij heeft, mede vanwege haar zorgen over naleving van de zorgplicht door vergunninghouders, belang bij openheid over de praktijken van vergunninghouders en het toezicht en de handhaving door de raad van bestuur. Het is belangrijk dat inzicht wordt gegeven in hoe en waarom de raad van bestuur toezicht houdt en handhaaft, en dat hij dat bij alle (soorten) vergunninghouders doet. Dat bevordert de publieke verantwoording over de werkzaamheden van de raad van bestuur en kan het maatschappelijk vertrouwen vergroten.

Ten aanzien van grond i

119. Betent 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 haar zwaarder dan het belang van openbaarmaking. Het gaat om de specifieke details van de tien spelersdossiers, de omzetcijfers en het brutospelresultaat. Die geven inzicht in de omgang en bedrijfsprocessen bij bepaald speelgedrag. Betent was genoodzaakt gegevens over de spelersdossiers en de omzet te verstrekken. Zij mocht ervan uitgaan dat die zijn verstrekt in een vertrouwelijk contact. Zij heeft nooit gewild dat die openbaar worden en ziet niet in hoe de openbaarmaking de doelen daarvan dient.

120. Volgens de commissie kan het betoog van Betent niet slagen. De commissie verwijst eerst naar haar toelichting over het belang van openbaarmaking van het boetebesluit hierboven en voegt daar het volgende aan toe.

121. De commissie ziet niet in waarom de spelersdossiers, zoals weergegeven in het besluit, vertrouwelijk zijn. Betent heeft dat ook niet eerder gesteld. De weergegeven gegevens bevatten geen wetenswaardigheden over de technische bedrijfsvoering, het productieproces, de afzet, de afnemers[57] of de leveranciers van Betent.

122. Ook informatie over hoe Betent met het speelgedrag is omgegaan, vormt geen vertrouwelijk bedrijfs- of fabricagegegeven, alleen al omdat zij op grond van artikelen 8, eerste lid, aanhef en onder e, van het Bwrvk en 12 van de Rwrvk verplicht is de consument te informeren over het door haar gevoerde verslavingspreventiebeleid. Daaronder vallen onder meer haar methodes en instrumenten voor analyses van speelgedrag, de wijze van het verrichten van analyses, haar interventiemaatregelen en de toepassing van verslavingspreventieve voorzieningen en maatregelen voor jongvolwassenen.[58]

123. Daar komt bij dat Betent uitgebreid heeft betoogd dat zij haar werkwijzen in het kader van verantwoord spelen heeft aangepast en nog verder zal aanpassen. Voor zover het verslavingspreventiebeleid al iets vertrouwelijks over de bedrijfsvoering zou zeggen, betoogt Betent zelf dat het destijds gevoerde beleid thans niet meer wordt gevoerd. Het valt niet in te zien hoe zij commercieel nadeel kan lijden als concurrenten een deel van dit verouderd verslavingspreventiebeleid zouden zien.

124. De commissie ziet niet in hoe de vermelding van het brutospelresultaat van Betent van enkele jaren geleden commercieel voordeel voor concurrenten en commercieel nadeel voor haarzelf kan opleveren. Grote bedrijven zoals Betent zijn verplicht om jaarlijks een uitgebreide balans en winst- en verliesrekening bij de Kamer van Koophandel te deponeren. Voor zover het brutospelresultaat van Betent iets zegt over haar marktaandeel, wijst de commissie erop dat de marktaandelen van diverse vergunninghouders, waaronder Betent, regelmatig en publiekelijk worden geschat.[59] In 2022 en 2023 heeft het moederbedrijf van Betent zelf bevestigd dat Betent toen ongeveer 20% aandeel van de legale Nederlandse onlinekansspelmarkt had.[60]

125. Verder is het van belang dat vergunninghouders, spelers en de rest van de maatschappij worden geïnformeerd over praktijken van vergunninghouders en toezicht en handhaving door de raad van bestuur. Daarvoor is het noodzakelijk dat zij zien dat de raad van bestuur krachtig optreedt tegen zeer ernstige en

[57] 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 Betent daardoor onevenredig zou worden benadeeld.
[58] Overigens publiceert Betent ook weleens berichten over haar verslavingspreventiebeleid. In haar e-mail van 25 augustus 2023 aan de raad van bestuur heeft zij toegelicht dat zij per 23 augustus 2023 een stortingslimiet van € 450,- per maand voor jongvolwassenen heeft ingesteld en dat zelf op haar website bekend heeft gemaakt.
[59] Zie de resultaten bij de zoekfunctie van CasinoNieuws.nl met "marktaandeel" als zoekterm.
[60] [bedrijf 1], 'Acquisition of BetCity', [link naar een bericht op de website van bedrijf 1], 14 juni 2022; 'Completion of the acquisition of BetCity', [link naar de website van bedrijf 1], 12 januari 2023.

verwijtbare overtredingen zoals deze, en hoe hij boetes vaststelt. Daarvoor is het noodzakelijk dat hij de boetehoogte en de berekeningsmethode (paragraaf 7.4 van het boetebesluit) publiceert.

Ten aanzien van grond j

126. Betent betoogt dat de publicatie onevenredig is. Zij stelt eerst dat het boetebesluit geen stand kan houden en verwijst naar haar bezwaargronden daartegen.

127. De commissie volgt Betent daarin niet en verwijst naar haar beoordeling van de bezwaargronden tegen het boetebesluit.

128. Betent verwacht in haar individuele, bijzondere situatie zodanig uitzonderlijke schade te lijden dat het belang van de bescherming van de markt moet wijken. Zij stelt dat de boete relatief hoog is in vergelijking met andere boetes aan vergunninghouders. Betent en entiteiten die aan haar verwant zijn, zullen direct grove reputatieschade lijden. Zij zal namelijk bij het publiek kenbaar worden gemaakt als overtreder van de zorgplicht, terwijl tegen de besluiten nog rechtsmiddelen openstaan.

129. Betent zal ook financiële schade lijden die verdergaat dan het boetebedrag. Het heeft negatieve gevolgen voor haar relatie met verscheidene stakeholders en derde partijen vanwege wantrouwen bij spelers. Samenwerkingspartners, investeerders en (betaal)dienstverleners zullen de relaties met Betent heroverwegen en mogelijk opzeggen.

130. Betent vraagt de raad van bestuur de impact op de huidige trend van dagvaarden door spelers niet te onderschatten. Volgens haar leidt de publicatie tot een stortvloed aan (massa)claims van spelers en daardoor tot substantiële juridische kosten. Die publicatie leidt ook tot incorrecte interpretaties en berichtgeving in de media, wat opgepakt zal worden door, aldus Betent, opportunisten die geld van haar hopen te krijgen. Met name het includeren en beschrijven van de tien spelersdossiers in het boetebesluit dient geen doel. Die spelersdossiers zijn te herleiden naar individuen, wat zal leiden tot (ongefundeerde) spelersclaims. Dat heeft effect op de gehele vergunde kansspelmarkt in Nederland, aldus Betent.

131. De commissie ziet in dit betoog van Betent geen reden waarom de raad van bestuur zou moeten afzien van openbaarmaking. De commissie is er niet van overtuigd dat te vrezen valt van zodanig uitzonderlijke schade dat het belang van openbaarmaking moet wijken. Zij overweegt daarbij het volgende.

132. De raad van bestuur en de rechter hebben eerder geoordeeld dat uit de praktijk blijkt dat de kansspelaanbieders geen aantoonbare hinder lijken te ondervinden van de openbaarmaking van aan hen opgelegde boetebesluiten.[61] Het is de commissie niet bekend dat vergunninghouders vanwege openbaarmaking van aan hen opgelegde boetes onevenredige hinder ondervinden, ook niet inzake boetes vanwege een schending van de zorgplicht.[62] Daar komt bij dat dit niet de eerste,

[61] Rb. Den Haag (vzr.) 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr. Green*);
3 februari 2023, SGR 22/7396 en SGR 22/7397, r.o. 6.
[62] Zie bijvoorbeeld boetebesluiten vanwege reclame gericht op jongvolwassenen of het toestaan van spelersaanmeldingen zonder het Centraal register uitsluiting kansspelen te raadplegen, zoals

maar de derde boete voor Betent is. Zij heeft op 4 april 2023 al een boete van € 400.000,- gekregen vanwege schending van de zorgplicht, omdat zij reclame-uitingen richtte op jongvolwassenen (18 tot en met 23 jaar).[63] Zij heeft op 11 november 2023 al een boete van € 3.000.000,- gekregen vanwege schending van de Wwft.[64].

133. Betent heeft niet concreet onderbouwd en aannemelijk gemaakt dat als gevolg van de publicatie spelers (in enig aantal van betekenis) haar zullen wantrouwen en een samenwerkingspartner de samenwerking zal heroverwegen en beëindigen. De commissie wijst er in dit verband op dat niet is gesteld of gebleken dat Betent samenwerkingspartners verloor vanwege eerdere boetes aan haar. De commissie acht een beëindiging van een samenwerking te meer onaannemelijk vanwege de marktpositie van Betent als een van de grootste vergunninghouders in de legale Nederlandse onlinekansspelmarkt en onderdeel van een internationaal concern. Betent heeft naar eigen zeggen een prominente positie op de Nederlandse markt.[65]

134. Voor wat betreft de spelers die hun spelersdossier naar zichzelf kunnen herleiden en wellicht een (volgens Betent mogelijk ongefundeerde) vordering indienen, stelt de commissie voorop dat Betent er geen recht op heeft verschoond te blijven van vorderingen door spelers die terecht zouden zijn vanwege een schending van de zorgplicht door Betent. Spelers die door de overtreding van Betent schade hebben geleden en eventueel hun rechten geldend willen maken, hebben juist belang bij de openbaarmaking. Dat belang geldt ook voor spelers die schade hebben geleden door soortgelijke overtredingen bij andere vergunninghouders. Als en voor zover de vorderingen onterecht zijn, kan zij ze afwijzen en bestrijden.

135. Het valt ook niet in te zien waarom Betent vanwege de openbaarmaking een stortvloed aan onterechte spelersclaims van 'opportunisten' moet vrezen. Betent heeft niet concreet onderbouwd en aannemelijk gemaakt dat een trend dat grote hoeveelheden spelers vorderingen tegen vergunninghouders instellen, te verwachten valt en zij daardoor onevenredig nadeel lijdt. Als Betent haar verslavingspreventiebeleid inderdaad heeft verbeterd, zoals zij stelt, hoeft zij ook om die reden niet de gestelde hoeveelheid claims van spelers te verwachten.

136. Voor zover Betent vreest voor incorrecte interpretaties en berichtgeving in de media, kan zij zich wenden tot de desbetreffende media. Incorrecte berichtgeving door de media maakt de openbaarmaking van de raad van bestuur niet onrechtmatig, maar hooguit die berichtgeving van de media.

137. Het is ook van belang dat voor zover sprake is van enige reputatieschade dit veeleer het gevolg zal zijn van haar eigen zeer ernstige en verwijtbare handelen in strijd met de zorgplicht.[66] Bovendien vermeldt de raad van bestuur bij de publicatie

---

die aan Betent van 4 april 2023, kenmerk 15403/01.288.557; en Bingoal Nederland B.V. van 8 november 2022, kenmerk 15180/01.277.995.

[63] Kenmerk 15403/01.288.557.

[64] Kenmerk 15998/01.302.172.

[65] CasinoNieuws.nl, 'BetCity verlangt samenwerking met Kambi', www.casinonieuws.nl/bookmakers/betcity-kambi/, 24 februari 2025.

[66] Vgl. respectievelijk rb. Rotterdam 21 februari 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:BZ4032, r.o. 10; rb. Den Haag 10 december 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:12961, r.o. 4.13 (*Corona Ltd.*); rb. Midden-Nederland 12 februari 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:494, r.o. 14; rb. Oost-Brabant 18 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6400, r.o. 6.4 e.v. (*CURO*); rb. Den Haag 19 april 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:3820, r.o. 16 (*Mr Green Ltd.*).

van het boetebesluit altijd 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.[67] De raad van bestuur vermeldt op zijn website ook de uitkomst van die procedure.

138. In dit verband kan aan de reputaties van aan Betent verwante entiteiten niet of nauwelijks gewicht toekomen. De belangen van Betent dienen meegewogen te worden, maar de belangen van andere entiteiten zijn niet de belangen van Betent. Wellicht ten overvloede wijst de commissie erop dat het bovendien niet aannemelijk is dat derde partijen reputatieschade zullen lijden. Uit het boetebesluit volgt niet dat een derde partij een overtreding heeft begaan.

139. Betent stelt dat de doelen van openbaarmaking ook op een minder ingrijpende manier kunnen worden bereikt, bijvoorbeeld wanneer de openbaarmaking in een bijzondere wet is geregeld of als de openbaarmaking in rechte vaststaat. Dat zou in lijn zijn met wat de wetgever voor ogen heeft. Betent ziet bovendien geen urgentie en geen meerwaarde in het informeren van de consument over de vermeende overtreding van Betent, nu de vermeende overtredingsperiode van 8 oktober 2021 tot en met 30 maart 2023 was en de wet- en regelgeving over de zorgplicht sindsdien sterk is veranderd. Dat blijkt ook uit het feit dat een jaar tussen de toezending van het rapport en het boetebesluit is verlopen.

140. Volgens de commissie kunnen de argumenten van Betent niet slagen. Het maken van wet- en regelgeving over de zorgplicht leidt er niet vanzelf toe dat die ook nageleefd wordt, getuigen onder andere de overtredingen van Betent zelf. Het belang van generieke en specifieke preventie is daarom nog steeds geldig. Dat geldt, zoals hiervoor toegelicht, ook voor de andere belangen die pleiten voor openbaarmaking. Zoals de raad van bestuur in het openbaarmakingsbesluit heeft overwogen, past het bij de toezichthoudende taak dat boetebesluiten worden gepubliceerd zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak. Openbaarmaking is pas onevenredig als het boetebesluit uiteindelijk geen stand houdt en de betrokken partij ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt.[68] Betent heeft dat niet aannemelijk gemaakt. Dat enige tijd is verstreken tussen het rapport en het boetebesluit, maakt het voorgaande niet anders.

Conclusie bezwaar openbaarmaking

141. De commissie concludeert op basis van het voorgaande en de motivering van het openbaarmakingsbesluit dat het bezwaar van Betent tegen het openbaarmakingsbesluit niet kan slagen.

---

[67] Rb. Den Haag (vzr.) 3 februari 2023, SGR 22/7396 en 22/7397, r.o. 6;
(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/594, r.o. 5;
(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/605, r.o. 5;
(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23/599, r.o. 5;
(vzr.) 1 maart 2023, SGR 23 /583, r.o. 5;
(vzr.) 1 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:8316, r.o. 5 (*N1 Interactive Ltd.*);
(vzr.) 11 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:21763, r.o. 4.2 (*L.C.S. Ltd.*);
(vzr.) 27 februari 2024, SGR 23/8554, r.o. 4.2.

[68] Randnummer 6 en 7 van het openbaarmakingsbesluit en Afdeling 10 november 2010, ECLI:RVS:2010:BO3468 (*Dollar Revenue*).

Conclusie

142. Op grond van het bovenstaande adviseert de commissie:
    - de bezwaren van Betent B.V. tegen het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit ongegrond te verklaren;
    - het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit in stand te laten met inachtneming van de termijn die is bepaald door de voorzieningenrechter in haar uitspraak van 17 april 2025; en
    - het verzoek om vergoeding van de kosten voor door een derde beroepsmatig verleende bijstand aan Betent B.V. af te wijzen.

143. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 30 juli 2025, door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. M.T.P.J. van Oers (voorzitter), de heer mr. J.E.A. Egers en de heer mr. drs. T.F. Prins.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

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