BRONARCHIEF KANSSPELEN

Sanctie- of boetebesluit (pdf)

Archiefdocument 41724

73 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 als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een boete aan Tulipa Ent Limited

Zaak: 19939
Kenmerk: 19939/01.365.979
Openbaarmaking onder kenmerk: 19939/01.365.980

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de kansspelen (hierna: Wok).

2. In artikel 4a, eerste lid, van de Wok is de zogenoemde zorgplicht bepaald. Die houdt in dat de houders van vergunningen op grond van de Wok de maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. In dat kader zijn in de Wok, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk) en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) diverse verplichtingen opgenomen voor onder andere houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: vergunninghouders online).

3. Tulipa Ent Limited (hierna: Tulipa) heeft als vergunninghouder online in de periode van 19 december 2023 tot en met 29 augustus 2024 ten aanzien van tien jongvolwassenen de zorgplicht geschonden. Tulipa is tekortgeschoten in het analyseren van het speelgedrag, het treffen van passende interventiemaatregelen en het voeren van een persoonlijk onderhoud. Zij heeft daarmee artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Bwrvk en 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Deze overtredingen worden aan Tulipa toegerekend.

4. Aan Tulipa wordt daarom een boete opgelegd van € 750.000,-.

5. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek naar de zorgplicht en de betrokkene

2.1 Zorgplicht

6. De Kansspelautoriteit besteedt bij haar toezicht extra aandacht aan de controle op de zorgplicht van vergunninghouders[1], en in het bijzonder aan de zorgplicht met betrekking tot jongvolwassenen (spelers in de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar). Deze groep is extra kwetsbaar voor risicovol speelgedrag. Naleving van de zorgplicht raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving, te weten het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het voorkomen van kansspel gerelateerde criminaliteit. De Kansspelautoriteit monitort in dit kader de naleving van de zorgplicht door vergunninghouders en gebruikt hiervoor de data in de controledatabank. Op basis van deze data is het beeld ontstaan dat het risico op onmatige deelname bij Tulipa groot is. Dit bleek uit het grote aantal jongvolwassenen dat grote bedragen had verloren. De Kansspelautoriteit is naar aanleiding hiervan een onderzoek gestart naar de naleving van de zorgplicht, in het bijzonder met betrekking tot jongvolwassenen, door Tulipa.

7. Toezichthouders van de Kansspelautoriteit (hierna: de toezichthouders) hebben op basis van gegevens uit de controledatabank van Tulipa de tien jongvolwassen spelers geselecteerd die in de periode van 1 januari 2024 tot en met 30 juni 2024 door deelname aan kansspelen van Tulipa het grootste verlies hebben geleden.

8. De toezichthouders hebben Tulipa verzocht de dossiers van deze spelers volledig en op een bepaalde wijze aan te leveren. Dit heeft Tulipa gedaan. Voor het procesverloop in deze verwijst de Kansspelautoriteit naar randnummers 10 tot en met 17 van het boeterapport van 12 juni 2025 met kenmerk 01.341.900 (hierna: het rapport).

9. De toezichthouders hebben in hun onderzoek samengevat onder andere het volgende geconstateerd.

[1] De strategie 2024-2028 van de Kansspelautoriteit is te raadplegen via www.kansspelautoriteit.nl.

2.2 De betrokkene

10. Tulipa Ent Limited is gevestigd aan de 3rd Floor, Spinola Park, Triq Mikiel Ang Bog, SPK1000, St. Julians, Malta. Zij is ingeschreven in de Kamer van Koophandel van Malta onder registratienummer C101828. Tulipa is vergunninghouder voor het organiseren van de kansspelen op afstand als bedoeld in artikel 31a van de Wok. De Kansspelautoriteit heeft de vergunning verleend op 6 september 2022 onder kenmerk 2165/01.272.548. De vergunning geldt van 6 september 2022 tot en met 5 september 2027. Tulipa biedt via de website www.comeon.nl, de Google Play Store 'ComeOn! Real Online Casino' en de Apple App Store 'ComeOn! Casino Slots' kansspelen op afstand aan op de Nederlandse markt.

3 Rapport

11. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven genoemde onderzoek op 12 juni 2025 een rapport opgesteld. In het rapport is het volgende geconstateerd. Tulipa heeft in ieder geval in de periode van 19 december 2023 tot en met 29 augustus 2024 ten aanzien van alle tien jongvolwassen spelers onvoldoende maatregelen en voorzieningen getroffen om onmatige deelname en verslaving aan de door haar georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Uit het rapport volgt dat Tulipa het speelgedrag onvoldoende heeft geanalyseerd. Tevens heeft Tulipa geen, niet tijdig of onvoldoende passende interventiemaatregelen getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en de verplichting ten aanzien van het persoonlijk onderhoud niet of onvoldoende nageleefd. Dat zijn overtredingen van artikelen 4a, eerste lid, 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Bwrvk en 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk.

12. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres van Tulipa.

4 Juridische beoordeling

4.1 Juridisch kader

13. Voor het juridisch kader verwijst de Kansspelautoriteit naar **bijlage 1** van dit besluit.

4.2 Overtredingen

4.2.1 Algemeen

14. In dit onderdeel legt de Kansspelautoriteit per spelersdossier uit welke overtredingen Tulipa heeft begaan. Eerst volgt een tabel met een overzicht van de overtredingen die zijn vastgesteld door de Kansspelautoriteit in de verschillende spelersdossiers. De overtredingen zullen vervolgens per spelersdossier nader worden toegelicht. Voor de onderliggende (relevante) bevindingen met betrekking tot de spelersdossiers verwijst de Kansspelautoriteit naar **bijlage 2 tot en met 11** van dit besluit en naar bijlage 3 van het rapport, waarin deze in tabellen (en grafieken) weergegeven worden.[2] In bijlage 1 van het rapport is een inventarisatie opgenomen van alle door Tulipa aangeleverde documentatie per spelersdossier en is toegelicht welke informatie in welk document te vinden is.

15. Ten aanzien van de verrichte analyse geldt voor alle tien spelersdossiers die in dit hoofdstuk worden besproken dat de Kansspelautoriteit constateert dat diverse door Tulipa verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler onvoldoende zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Beide aspecten dienen in onderlinge samenhang te worden bezien, maar leiden ook afzonderlijk tot een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk.

16. Toezichthouders hebben op basis van de spelersdossiers en het verslavingspreventiebeleid geconstateerd dat Tulipa software gebruikt om het speelgedrag van spelers te monitoren en te analyseren. Deze software berekent op basis van verschillende indicatoren dagelijks een risicoscore per speler.[3] Daarnaast blijkt dat er automatisch rapportages worden gegenereerd met betrekking tot een aantal vooraf ingestelde grenswaarden. Op basis daarvan trekken de medewerkers van Tulipa conclusies over het speelgedrag en eventuele interventiemaatregelen. In de volgende paragrafen wordt dit in detail besproken per spelersdossier.

Norm	Dossier	Overtreden
Artikel 4a, lid 1 en 5, Wok j° Artikel 31m, lid 1 en 6, aanhef en onder a,	1	Ja
Wok j° artikel 15 Bwrvk	2	Ja

[2] In de tabellen staan de relevante bevindingen inzake het speelgedrag, signalen, analyses e.d. vermeld waarop de vastgestelde overtredingen zijn gebaseerd. Voor een volledig overzicht van alle bevindingen en ook de grafieken verwijst de Kansspelautoriteit naar het rapport.
[3] Addiction prevention policy v1.2 NL. p. 13-14.

Artikel 15 Bwrvk: 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.	3	Ja
	4	Ja
	5	Ja
	6	Ja
	7	Ja
	8	Ja
	9	Ja
	10	Ja
Artikel 4a, lid 1 en 5 Wok j° artikel 18, lid 1 en 4, Bwrvk j° artikel 19, lid 1 en 2, Rwrvk **19, lid 1, Rwrvk:** Van een passende interventiemaatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het besluit is slechts sprake, indien die maatregel ten minste is afgestemd op: a. de leeftijd van de speler; b. het vertoonde speelgedrag; c. de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving; d. de reactie van de speler op eerder getroffen interventiemaatregelen, voor zover hiervan sprake is. **19, lid 2, Rwrvk:** De vergunninghouder betrekt bij de keuze voor de toepassing van een interventiemaatregel of de gelijktijdige dan wel opeenvolgende toepassing van meerdere interventiemaatregelen de noodzakelijkheid, doelmatigheid en de proportionaliteit daarvan.	1	Ja
	2	Ja
	3	Ja
	4	Ja
	5	Ja
	6	Ja
	7	Ja
	8	Ja
	9	Ja
	10	Ja
Artikel 4a, lid 1 en 5 Wok j° artikel 31m, lid 2 en 6, aanhef en onder c, Wok j° Artikel 18, lid 2 en 3, Bwrvk **18, lid 2, Bwrvk**: Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving voert de vergunninghouder een persoonlijk onderhoud met de speler, waarin: a. hij die speler wijst op diens speelgedrag, zo mogelijk de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving; b. hij die speler adviseert over de voorzieningen gericht op beperking van	1	Ja
	2	Nee
	3	Ja
	4	Nee
	5	Nee
	6	Ja
	7	Ja
	8	Ja
	9	Ja

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. **18, lid 3, Bwrvk**: Bij het onderzoek, bedoeld in tweede lid, onder c, betrekt 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.	10	Ja

4.2.2 Speler 1

4.2.2.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

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

Te laat verrichte analyses

18. De speler heeft op [datum] augustus 2023 zijn account geopend. Hij is dan jongvolwassen.

19. Op [datum] december 2023, ruim drie maanden na de eerste speeldag, vond een analyse van het speelgedrag plaats, omdat uit een geautomatiseerde rapportage is gebleken dat de speler een nettoverlies van [ongeveer € 3.000,-] heeft bereikt in de afgelopen zeven dagen.[4] Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] december 2023 tot en met [datum] december 2023 vooraf.[5] De speler is dagelijks actief en bereikt voortdurend zijn dagelijkse stortingslimiet van € 500,-.[6] In een tijdsbestek van zes dagen stort de speler [€ 3.000,-]. Dit terwijl de vermogenspositie van de speler onbekend is. De speler heeft per e-mail enkel laten weten over spaargeld en casinowinsten te beschikken[7], maar er zijn

[4] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.
[5] Zie **bijlage 2**.
[6] CONR89576896_Transaction History (Deposits and Withdrawals).
[7] Email_response_[datum].

geen documenten opgevraagd om dit te verifiëren, noch zijn er uitspraken gedaan over de hoogte van de bedragen. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een analyse evident eerder geboden. Alleen al de signalen van [datum] augustus 2023 (de eerste speeldag) tot en met [datum] december 2023 noopten tot een dergelijke analyse. Dat een analyse eerder was geboden, geldt des te meer gelet op de zorgwekkende opmerkingen van de speler in een live chat[8] van [datum] augustus 2023 en de blokkade op het account door Tulipa op [datum] september 2023. Uit de berichten van de live chat volgt dat de speler om een bonus verzoekt en dat hij kan lachen om verliezen waarbij hij zelf aangeeft dat het om een bedrag van € 5.000,- gaat. Deze opmerkingen worden door Tulipa beoordeeld als 'enigszins zorgwekkend'.[9] Op [datum] oktober 2023 stuurt Tulipa een chatbericht aan de speler met de mededeling dat hij om zelfuitsluiting heeft verzocht, maar de speler geeft aan dat hij dit niet zelf heeft aangevraagd.[10]

20. Op [datum] januari 2024 vond wederom een automatische analyse van het speelgedrag plaats.[11] Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] januari 2024 tot en met [datum] januari 2024 vooraf.[12] In de analyse van [datum] januari 2024 concludeert Tulipa dat de wekelijkse stortingslimiet wordt verlaagd als het nettoverlies van de speler blijft oplopen en de betreffende limiet wordt bereikt. In de periode tussen [datum] januari 2024 en [datum] januari 2024 stort de speler een totaalbedrag van [ruim € 2.000,-] en verliest dit ook weer. Op [datum] januari 2024 annuleert de speler handmatig in totaal 76 opnames. Gelet hierop en op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een analyse eerder geboden. Alleen al de signalen tot en met [datum] januari 2024 noopten tot een dergelijke analyse, aangezien de speler meer dan een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene[13] heeft gestort sinds de analyse van [datum] januari 2024.

21. Op [datum] januari 2024 vond wederom een automatische analyse van het speelgedrag plaats.[14] Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] januari 2024 tot en met [datum] januari 2024 vooraf.[15] Op [datum]

[8] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.
[9] Zie **bijlage 2.**
[10] Chat_restrictions_[datum].
[11] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.
[12] Zie **bijlage 2**.
[13] Het mediaan maandinkomen van een jongvolwassene bedraagt € 1.325,- in 2023.
[14] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.
[15] Zie **bijlage 2**.

januari 2024 stuurt Tulipa een e-mail naar de speler waarin hij wordt gewezen op zijn speelgedrag en een zelftest wordt geadviseerd.[16] Ook wordt de speler verzocht om een telefonische afspraak in te plannen. De speler reageert hier echter niet op. Vervolgens stort de speler in de periode tussen [datum] januari 2024 en [datum] januari 2024 driemaal een bedrag van [€ 500,-]. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een analyse evident eerder geboden. Alleen al de signalen tot en met [datum] januari 2024 noopten tot een dergelijke analyse, aangezien de speler tot en met deze dag [ruim € 1.500,-] heeft gestort sinds de vorige analyse heeft plaatsgevonden.

22. Op [datum] februari 2024 vond wederom een automatische analyse van het speelgedrag plaats.[17] Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] januari 2024 tot en met [datum] februari 2024 vooraf.[18] Het account van de speler wordt bekeken vanwege een in de vorige analyse ingesteld monitoringsvenster van 14 dagen. Gelet op de hoogte van de netto storting van [€ 1.000,-], was een analyse eerder geboden. Alleen al de signalen tot en met [datum] februari 2024 noopten tot een dergelijke analyse, aangezien de speler tot en met deze dag [€ 2.000,-] heeft gestort sinds de vorige analyse heeft plaatsgevonden.

23. Samengevat doet de speler vele en hoge stortingen en lijdt hij hoge verliezen. Hierbij is van belang dat hij dagelijks actief is en voortdurend zijn dagelijkse stortingslimiet bereikt, terwijl Tulipa niet bekend is met de vermogenspositie van de speler. Ook maakt de speler zorgwekkende opmerkingen in een live chat. Door deze signalen te laat te betrekken bij de analyses van het speelgedrag, zijn deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit levert een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk op.

Tekortkomingen in de analyses

24. De Kansspelautoriteit constateert dat de automatische analyse van Tulipa tekort schiet op de volgende punten.

[16] Email_imposed limit_[datum].pdf.
[17] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.
[18] Zie **bijlage 2**.

25. In de analyse van [datum] december 2023 concludeert Tulipa ten onrechte dat de speler zijn speelgedrag kan betalen.[19] De speler heeft namelijk geen financiële stukken overgelegd die deze conclusie ondersteunen. Hier is door Tulipa ook niet om verzocht. De conclusie wordt enkel gedragen door een e-mail van de speler waarin hij aangeeft zich zijn speelgedrag te kunnen veroorloven, omdat hij speelt met spaargeld en eerdere casinowinsten.[20] In de correspondentie met de speler wordt niet gesproken over de hoogte van het spaargeld. Daarnaast kunnen casinowinsten niet worden aangemerkt als stabiele inkomsten. Hierbij weegt de Kansspelautoriteit mee dat Tulipa het spaargeld en de winsten van de speler niet heeft geverifieerd. Mede gelet op de leeftijd van de speler, de feitelijke onbekendheid met de vermogenspositie van de speler en de eerdere berichten over geleden verliezen[21], is dus onbekend of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen. De analyse is daarmee onvoldoende gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

26. Daarnaast concludeert Tulipa ten onrechte in de analyse van [datum] december 2023 dat de speler geen risicospeler is.[22] Uit de ernst en de hoeveelheid van de signalen in onderlinge samenhang bezien, volgt echter dat Tulipa de risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving te laag inschat. De speler stort in de dagen voorafgaand aan de analyse, vanaf [datum] december 2023 een bedrag van [€ 3.000,-]. Dit gebeurt vrijwel direct na het opheffen van de blokkade op het account. Tevens loopt de netto storting binnen zes dagen op van [€ 500,-] naar [ruim € 3.000,-]. De analyse is daarmee niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Ook hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.2.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

27. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Tulipa heeft de interventiemaatregelen onvoldoende afgestemd op onder meer de leeftijd van de speler, de vele en hoge stortingen, de hoge

[19] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.
[20] Email_response_[datum].
[21] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.
[22] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.

verliezen, het voortdurend bereiken van de dagelijkse stortingslimiet, de ernst en de hoeveelheid van de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en (het uitblijven van) de reactie van de speler op de eerder getroffen interventiemaatregelen. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

28. In de periode van [datum] december 2023 tot en met [datum] december 2023 hebben er vele en hoge bruto stortingen plaatsgevonden. [23] Tevens heeft de speler drie keer zijn dagelijkse stortingslimiet bereikt en een hoog verlies geleden. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de signalen in het speelgedrag in de betreffende periode kon op [datum] december 2023 niet worden volstaan met het opleggen van een wekelijkse stortingslimiet van € 2.000,-.[24] Voor een 23-jarige speler die in twee weken een bedrag van [ruim € 7.000,-] heeft gestort en vervolgens heeft verloren, is de interventie te licht geweest. Met een wekelijkse stortingslimiet van € 2.000,- kan de speler immers een bedrag van € 8.000,- per maand storten. Ook zou deze interventie niet tot gevolg hebben dat het speelgedrag gematigd zou worden. Tulipa treft deze maatregel pas nadat de speler in de maand december 2023 een bedrag van [ruim € 7.000,-] netto heeft gestort. Een wekelijkse limiet van € 2.000,- betekent dat deze speler de gelegenheid krijgt om zijn totale storting in de maand december 2023 minimaal te evenaren in de daaropvolgende maand. Voorts moet het voorgaande worden bezien in het licht van het feit dat Tulipa niet bekend is met de vermogenspositie van de speler. Hierdoor heeft Tulipa geen zekerheid of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen. Om deze redenen is het geen passende interventiemaatregel om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen.

29. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de signalen in het speelgedrag van [datum] januari 2024 tot en met [datum] januari 2024 kon op [datum] januari 2024 ook niet worden volstaan met het opleggen van een wekelijkse stortingslimiet van € 1.000,- en een geadviseerde zelftest om inzicht te krijgen in het gokgedrag.[25] Er is geen sprake van een passende interventiemaatregel om kansspelverslaving of onmatige deelname aan kansspelen zo veel mogelijk te voorkomen. De speler kan met een wekelijkse stortingslimiet van € 1.000,- nog steeds € 4.000,- per maand storten. Op basis van artikel 18, eerste lid, van het

[23] Zie **bijlage 2**.
[24] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.
[25] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.

Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, derde lid, van de Rwrvk, had Tulipa al bij het bereiken van de dagelijkse stortingslimiet op [datum] december 2024 interventiemaatregelen moeten nemen. Ook in de genoemde periode heeft Tulipa geen inzicht in de financiële situatie van de speler. Het advies om een zelftest te doen ter bewustwording van het gokgedrag en de uitnodiging om een telefoongesprek te voeren zijn verder een te vrijblijvend interventiemiddel. Er wordt immers geen verplichting opgelegd om te reageren op deze verzoeken, noch heeft het uitblijven van een reactie geleid tot een interventie.

30. Zoals gezegd was Tulipa gehouden om passende interventiemaatregelen te nemen om onmatige deelname of kansspelverslaving zo veel mogelijk te voorkomen. Nu zij dit gelet op het bovenstaande heeft nagelaten, is sprake van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid en tweede lid, van de Rwrvk.

4.2.2.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

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

32. Ondanks een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving heeft Tulipa geen of in ieder geval onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk en artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.[26]

33. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa is tekortgeschoten in haar inspanningen om een persoonlijk onderhoud te voeren. Op [datum] december 2023 heeft de speler, in de drie dagen na het opheffen van de blokkade op zijn account, [ruim € 1.000,-] netto gestort. Bovendien waren de in randnummer 19 benoemde opmerkingen in een live chat op [datum] augustus 2023 al eerder reden tot zorg voor Tulipa.[27] Bovenstaande signalen in onderlinge samenhang bezien, hadden bij Tulipa al op of direct na de eerste speeldag, op [datum] augustus 2023, dan wel uiterlijk op [datum] december 2023 moeten leiden tot een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk. Dit klemt te meer gelet op de jonge leeftijd van de speler

[26] Beleidsregel verantwoord spelen 2021 (oud).
[27] Player 1 – CONR89576896 – Dossier_updated.pdf.

en op het feit dat de vermogenspositie van de speler niet bekend was. Ook in de dagen daarna had Tulipa, mede gelet op de hoge bedragen die de speler heeft gestort, steeds een dergelijk vermoeden moeten hebben. Dat vermoeden had Tulipa ook mede kunnen ontlenen aan onder meer het veelvuldig bereiken van de stortingslimiet, het verhogen van de speellimieten en aan de hoge verliezen. Op basis van dit redelijk vermoeden had Tulipa het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met de speler moeten onderzoeken. Dat is niet gebeurd, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.3 Speler 2

4.2.3.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

34. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door Tulipa verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

Te laat verrichte analyses

35. De speler heeft op [datum] juli 2024 zijn account geopend. Hij is dan jongvolwassen.

36. Aan de analyse van [datum] juli 2024 gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] juli 2024 vooraf.[28] Gelet op de ernst van die signalen, waaronder het in minder dan vijftien minuten verrichten van vier stortingen van [ruim € 2.000,-], [ruim € 4.000,-], [€ 5.000,-] en [ruim € 4.000,-], was een analyse eerder geboden.[29] De speler heeft een totaalbedrag van [ruim € 16.000,-] netto gestort op zijn speelrekening, waarna hij dat gehele bedrag binnen een uur weer heeft verloren. De speler heeft in de chat aangegeven dat hij niet heeft gespeeld en dat hij vermoedelijk gehackt is, maar dat is volgens Tulipa niet het geval.[30] De Kansspelautoriteit merkt hierbij op dat de vier stortingen in een zeer korte tijd zijn verricht. Dat neemt niet weg dat Tulipa verplicht is om passende interventiemaatregelen te treffen die gericht zijn op het voorkomen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Gelet op de ernst van dit signaal en de jonge leeftijd van de speler, heeft Tulipa nagelaten om tijdig, maar in elk geval na de eerste storting van [ruim € 2.000,-] een automatische stortings- en

[28] Zie **bijlage 3**.
[29] 2. CONR75567761_Transaction History (Deposits and Withdrawals).
[30] CONR75567761_Chat transcript_July 2024.

opnameblokkade toe te passen. Op dat moment had de speler namelijk aanzienlijk meer dan een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene in één keer gestort, terwijl zijn vermogenspositie onbekend was. Ook heeft de speler zeer hoge speellimieten (stortingslimiet van € 20.000,- per dag en limiet speelduur van 8 uur per dag) ingesteld vanaf de opening van zijn account. Door het toepassen van een automatische stortingsblokkade had Tulipa de onmatige deelname van de speler verder kunnen voorkomen. Daarnaast had Tulipa daarmee de gelegenheid kunnen creëren om te onderzoeken of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kon dragen, alvorens nadere stortingen toe te staan.

37. Door de hoge speellimieten, de hoge stortingen, de hoge inzetten en het hoge verlies in zeer korte tijd te laat te betrekken bij de analyse van het speelgedrag, is deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit levert een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk op.

4.2.3.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

38. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

39. De noodzaak en de verplichting[31] om passende interventiemaatregelen te nemen is gelet op de signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving al vóór de stortings- en opnameblokkade op de eerste speeldag duidelijk. Dit blijkt uit de jonge leeftijd van de speler in combinatie met de signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving, zoals onder meer hoge speellimieten (stortingslimiet en limiet speelduur), een hoog aantal stortingen van in totaal [ruim € 16.000,-] en hoge inzetten.[32] Nog diezelfde dag verliest de speler dat gehele bedrag binnen een uur. Op basis van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk was Tulipa alleen op basis van deze signalen al gehouden om na de eerste hoge storting ten bedrage van [ruim € 2.000,-] passende interventiemaatregelen te

[31] Zie artikel 18, eerste lid, Bwrvk: de analyse als bedoeld in artikel 15 Bwrvk duidt in casu op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.
[32] Player 2 – CONR75567761 – Dossier_updated.pdf.

treffen. Tulipa heeft het risicovolle speelgedrag te lang laten doorgaan en moest eerder ingrijpen, te meer nu de vermogenspositie van de speler nog niet bekend was. Hiermee had Tulipa de onmatige deelname door de speler verder kunnen voorkomen en de gelegenheid kunnen creëren om te onderzoeken of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kon dragen[33], alvorens verdere stortingen toe te staan. Dit klemt temeer gelet op de jonge leeftijd van de speler. Het blokkeren van stortingen en opnames kan op zichzelf een geschikte maatregel zijn om onmatige deelname tegen te gaan. Deze maatregel is in casu echter niet tijdig genomen, waardoor passende interventiemaatregelen in de zin van artikel 18 van het Bwrvk zijn uitgebleven.

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

4.2.4 Speler 3

4.2.4.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

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

Te laat verrichte analyses

42. De speler heeft op [datum] juli 2024 zijn account geopend. Hij was toen jongvolwassen.

43. Op [datum] augustus 2024 vond een automatische analyse van het speelgedrag plaats.[34] Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] juli 2024 tot en met [datum] augustus 2024 vooraf.[35] De analyse werd uitgevoerd vanwege een geautomatiseerde systeemwaarschuwing voor dagelijkse stortingen van meer dan € 1.000,-. In een periode van 17 dagen verricht de speler op 7

[33] Art. 3.1.13, tweede lid, aanhef en onder a, en derde lid, van de Beleidsregel verantwoord spelen 2021 (oud).
[34] Player 3 – CONR53232469 – Dossier.
[35] Zie **bijlage 4**.

verschillende dagen vier of meer stortingen op een dag, waarbij zijn netto storting tot [datum] augustus 2024 is opgelopen tot een bedrag van [ruim € 1.000,-]. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een dergelijke analyse eerder geboden. Zeker gelet op het feit dat de vermogenspositie van de speler niet bekend was. Alleen al de vele en hoge stortingen die vanaf [datum] juli 2024 zijn gedaan, een hoog verlies van [ruim € 1.000,-] in de maand juli 2024, de hoge speellimieten (stortingslimiet van € 1.000,- en limiet speelduur van 9 uur per dag) en het bereiken van de dagelijkse stortingslimiet op [datum] augustus 2024, noopten tot een dergelijke analyse. Het was derhalve noodzakelijk om in ieder geval vanaf [datum] juli 2024, maar strikt genomen al vanaf de eerste speeldag over te gaan tot een analyse van het speelgedrag. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht, heeft het totale nettoverlies tot en met [datum] augustus 2024 nog kunnen oplopen tot [ruim € 1.000,-].

44. Daarnaast vond op [datum] augustus 2024 een automatische analyse van het speelgedrag plaats.[36] Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] augustus 2024 tot en met [datum] augustus 2024 vooraf.[37] In de analyse van [datum] augustus 2024 registreert Tulipa dat de speler een hoge speelactiviteit heeft en in de nachtelijke uren speelt. Vervolgens registreert Tulipa in de analyse van [datum] augustus 2024 dat de speler zijn dagelijkse stortingslimiet heeft verhoogd van € 1.000,- naar € 10.000,- en dat zijn nettoverlies sinds de vorige analyse is opgelopen van [ruim € 1.000,-] naar [ruim € 4.000,-]. De volgende dag, op [datum] augustus 2024, registreert Tulipa in de analyse dat de speler meer dan [€ 3.000,-] heeft verloren in de afgelopen zeven dagen. Echter, Tulipa besluit in beide analyses geen verdere actie te ondernemen. Op [datum] augustus 2024 stort de speler drie keer een bedrag van in totaal [ruim € 2.000,-] op zijn speelrekening. Dat is aanzienlijk meer dan een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene. Het was daarom aangewezen om al op [datum] augustus 2024 een analyse naar het speelgedrag te verrichten waarbij bijvoorbeeld een onderzoek naar de vermogenspositie van de speler had moeten worden opgestart. Dit gebeurt pas op [datum] augustus 2024, wat gelet op het bovenstaande te laat is. Hierdoor heeft het totale nettoverlies tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [ruim € 8.000,-].

[36] Player 3 – CONR53232469 – Dossier.
[37] Zie **bijlage 4**.

45. Door de hoge stortingen, de hoge verliezen, het nachtelijk spelen en het verhogen van de dagelijkse stortingslimiet te laat te betrekken bij de analyses van het speelgedrag, zijn deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit levert een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk op.

Tekortkomingen in de analyses

46. De Kansspelautoriteit constateert dat de automatische analyses van Tulipa tekort schiet op de volgende punten.

47. In de periode van [datum] augustus 2024 tot en met [datum] augustus 2024 voert Tulipa zevenmaal een analyse van het speelgedrag uit. Op [datum] augustus 2024 stuurt Tulipa een e-mail naar de speler waarin wordt gewezen op zijn hoge activiteit met veel stortingen en zijn intensieve speelgedrag.[38] Tulipa stuurt op [datum] augustus 2024 nogmaals een vergelijkbare e-mail naar de speler.[39] Beide e-mailberichten hebben onvoldoende geleid tot een afname van het speelgedrag. In de maand augustus 2024 heeft de speler 23 dagen gespeeld en daarbij in totaal [bijna € 17.000,-] verloren. De e-mails zijn geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk, omdat ze onvoldoende afgestemd zijn op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen. Gelet hierop en de onbekendheid met de vermogenspositie van de speler is dus onbekend of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen. De analyses zijn daarmee onvoldoende gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

48. In de overige vijf gebrekkige analyses besluit Tulipa ten onrechte geen actie te ondernemen. De relevantie en het gewicht van de signalen zijn daardoor niet adequaat vastgesteld of ingeschat door Tulipa. Dit terwijl sprake is van een jonge speler en van signalen die duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Het gaat onder meer om de volgende signalen: de hoge netto storting, het hoge aantal (vier of meer) dagelijkse stortingen, de nachtelijke speeluren (2 uur lang op [datum] augustus 2024), het hoge aantal speeldagen op

[38] Email_risk awareness_[datum].
[39] Email_risk awareness_[datum].

[datum] augustus 2024, de geweigerde storting op [datum] augustus 2024 vanwege het bereiken van de dagelijkse stortingslimiet, het verhogen van de saldolimiet en de dagelijkse stortingslimiet en de hoge verliezen in de maanden juli 2024 en augustus 2024.[40] De ernst van deze signalen kan voorts worden bevestigd doordat de speler zichzelf niet veel later inschrijft in Cruks.

49. Gelet op bovenvermelde tekortkomingen in de door Tulipa verrichte analyses van het speelgedrag, zijn deze analyses niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door haar georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.4.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

50. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

51. Allereerst constateert de Kansspelautoriteit dat Tulipa in de periode van [datum] juli 2024 tot en met [datum] augustus 2024 in zijn geheel geen interventiemaatregelen heeft getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag wel noopte tot passende interventiemaatregelen.[41] Op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk had Tulipa al bij het bereiken van de stortingslimiet op [datum] augustus 2024 passende interventiemaatregelen moeten nemen. De Kansspelautoriteit wijst er in dit verband op dat in ieder geval de interventiemaatregelen als bedoeld in artikel 19, derde lid, aanhef en onder a en b, van de Rwrvk vereist waren.

52. De noodzaak en de verplichting[42] om passende interventiemaatregelen te nemen is gelet op de signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving[43],

[40] Zie **bijlage 4**.
[41] Zie **bijlage 4**.
[42] Zie artikel 18, eerste lid, Bwrvk: de analyse als bedoeld in artikel 15 Bwrvk duidt in casu op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.
[43] Zie onder randnummer 43.

in combinatie met de jonge leeftijd van de speler, binnen 10 dagen spelen al duidelijk.
Toch heeft Tulipa pas op [datum] augustus 2024 geprobeerd om de speler telefonisch te bereiken, maar de oproep werd niet beantwoord.[44] Op dat moment heeft de speler al een totaalbedrag van [bijna € 17.000,-] verloren. Gelet hierop en op bovengenoemde signalen is de telefonische interventie geen passende interventiemaatregel om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Omdat die maatregel te laat is genomen, is hij niet passend. Hetzelfde geldt voor de stortings- en productblokkade die Tulipa pas op [datum] september 2024 heeft opgelegd. Deze interventies zijn onvoldoende afgestemd op onder meer de leeftijd van de speler, het speelgedrag van de speler, de hoge en vele bruto stortingen, de hoge verliezen, het nachtelijk spelen en het verhogen en bereiken van de dagelijkse stortingslimiet in de voorafgaande periode. Daarom is niet voldaan aan alle vereisten van artikel 19, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c, van de Rwrvk.

53. De e-mails van [datum] augustus 2024[45], [datum] augustus 2024[46] en [datum] augustus 2024[47] zijn evenmin passend, omdat ze niet voldoen aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, aanhef en onder a tot en met d, van de Rwrvk. Die interventies zijn onvoldoende afgestemd op onder meer de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, de leeftijd van de speler en (het uitblijven van) de reactie van de speler op de eerder getroffen maatregelen. Zo is de e-mail van [datum] augustus 2024 niet passend in verhouding tot de ernst en de hoeveelheid van de signalen omtrent het speelgedrag. De speler heeft hier overigens niet op gereageerd. De e-mail van [datum] augustus 2024, met een vergelijkbare inhoud, was ook geen passende interventiemaatregel aangezien de e-mail van [datum] augustus 2024 niet leidde tot een afname van het speelgedrag. Hetzelfde geldt voor de e-mail van [datum] augustus 2024. In deze gevallen was derhalve een zwaardere interventiemaatregel geboden. Het gaat hier bovendien om een jongvolwassene waarvan de vermogenspositie niet bekend was. Tulipa had deze speler extra in bescherming moeten nemen.

54. De Kansspelautoriteit constateert verder dat Tulipa de speler tot aan het moment dat hij zichzelf inschrijft in Cruks, ongehinderd heeft laten doorspelen. Dit terwijl al bij de eerste contactpoging op [datum] augustus 2024 sprake is van signalen die

[44] Player 3 – CONR53232469 – Dossier.
[45] Email_risk awareness_[datum].
[46] Email_risk awareness_[datum].
[47] Email_risk awareness_[datum].

duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Nu Tulipa gelet op het bovenstaande heeft nagelaten om passende interventiemaatregelen te nemen, is sprake van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid en tweede lid, van de Rwrvk.

4.2.4.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

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

56. Gelet op de eerder genoemde signalen[48] in onderlinge samenhang bezien, is Tulipa tekortgeschoten in haar inspanningen om een persoonlijk onderhoud te voeren. In de periode van [datum] juli 2024 tot en met [datum] augustus 2024 heeft de speler [ruim € 1.000,-] gestort. Daarnaast heeft de speler in deze periode op 7 verschillende dagen vier tot zeven keer op een dag geld gestort. Op basis van alleen al deze signalen, in combinatie met de jonge leeftijd van de speler, had Tulipa een redelijk vermoeden moeten hebben van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok. Op basis van dit redelijk vermoeden had Tulipa het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met de speler moeten onderzoeken. Dat is niet gebeurd, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.5 Speler 4

4.2.5.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

57. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door Tulipa verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses zijn te laat verricht. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

Te laat verrichte analyses

58. De speler heeft op [datum] mei 2024 zijn account geopend. Hij was toen jongvolwassen.

59. Aan de analyse van [datum] mei 2024 gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] mei en [datum] mei 2024 vooraf.[49] Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen, waaronder het in minder dan 24 uur verrichten van acht

[48] Zie onder randnummer 43.
[49] Zie **bijlage 5**.

stortingen van [€ 100,-], [€ 500,-], [ruim € 1.000], [€ 4.000,-], [€ 4.000,-], [€ 5.000,-], [€ 1.000,-] en [€ 4.000,-], was een dergelijke analyse evident eerder geboden.[50] De speler heeft in minder dan 24 uur een totaalbedrag van [€ 20.000,-] netto gestort op zijn speelrekening, wat neerkomt op vijftien keer een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene. Daarbij merkt de Kansspelautoriteit op dat de acht stortingen in een kort tijdsbestek zijn verricht. Gelet op de hoogte van de netto storting in zeer korte tijd, zeker in combinatie met de jonge leeftijd van de speler, was het derhalve noodzakelijk om strikt genomen al vanaf de derde storting op [datum] mei 2024 (de eerste speeldag), maar in ieder geval vanaf de vierde storting over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Al bij de derde storting heeft de speler [€ 2.000,-] netto gestort, wat neerkomt op meer dan een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene. Bij de vierde storting gaat het zelfs om een zeer hoog bedrag van [€ 4.000,-]. De Kansspelautoriteit merkt ook op dat er van meet af aan duidelijk een toename in stortingsbedragen was waar te nemen, welke vanaf de vierde storting nog eens fors groter werd. Ook hieruit blijkt dat Tulipa te laat is overgegaan tot de vereiste analyse van het speelgedrag. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht, heeft de totale netto storting nog fors kunnen oplopen en is een zeer hoog verlies van [€ 20.000,-] geleden voordat Tulipa zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.

60. Door de vele en hoge stortingen alsook de vermogenspositie van de speler te laat te betrekken bij de analyse van het speelgedrag, is deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit levert een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk op.

4.2.5.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

61. Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa op diverse momenten geen passende interventiemaatregelen heeft getroffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

[50] 2. CONR83935996_Transaction History (Deposits and Withdrawals).

62. De noodzaak en de verplichting[51] om passende interventiemaatregelen te nemen is gelet op de eerder vermelde signalen op de eerste speeldag al duidelijk.[52] Toch vindt pas op [datum] mei 2024 (de tweede speeldag) de eerste interventie plaats in de vorm van een bewustwordingsmail en een stortingsblokkade. Op dat moment heeft de speler al [€ 20.000,-] verloren. Hierbij merkt de Kansspelautoriteit op dat de stortingsblokkade is ingesteld in het kader van een AML-onderzoek.[53] Gelet op de toename van stortingsbedragen, de hoge bedragen die de speler in zeer korte tijd heeft gestort en vergokt, zeker in combinatie met zijn jonge leeftijd, had Tulipa al vanaf de derde storting op [datum] mei 2024 (de eerste speeldag), althans in ieder geval vanaf de vierde storting op dezelfde dag maatregelen moeten nemen. Door het eerder toepassen van een automatische stortingsblokkade had Tulipa de onmatige deelname van de speler verder kunnen voorkomen. Ook had zij daarmee de gelegenheid kunnen creëren om te onderzoeken of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen, alvorens nadere stortingen toe te staan. De stortingsblokkade is onvoldoende afgestemd op onder meer het speelgedrag en de leeftijd van de speler en is te laat ingezet. Er is derhalve geen sprake van een passende interventiemaatregel.

63. De bewustwordingsmail van [datum] mei 2024 is evenmin passend.[54] De Kansspelautoriteit beschouwt deze e-mail niet als een passende interventiemaatregel als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk. Deze e-mail is immers geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Het is onvoldoende afgestemd op de leeftijd van de speler, het speelgedrag (zoals de vele en hoge stortingen) en de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving (zoals de hoge stortingslimiet van € 10.000,- per dag).

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

[51] Zie artikel 18, eerste lid, Bwrvk: de analyse als bedoeld in artikel 15 Bwrvk duidt in casu op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.
[52] Zie onder randnummer 59.
[53] Player 4 – CONR83935996 – Dossier, p. 4.
[54] Email_risk_awareness_[datum].

4.2.6 Speler 5

4.2.6.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyse speelgedrag)

65. De Kansspelautoriteit constateert dat de door Tulipa verrichte analyse ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet is gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. De analyse is te laat verricht. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

Te laat verrichte analyse

66. De speler heeft op [datum] januari 2024 zijn account geopend. Hij is dan jongvolwassen.

67. Aan de analyse van [datum] januari 2024[55] gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] januari en [datum] januari 2024 vooraf.[56] Gelet op de ernst en hoeveelheid van de signalen, was een analyse eerder geboden. De speler heeft in de avond van [datum] januari 2024 zijn account geopend en is direct vrijwel onafgebroken en tot diep in de nacht van [datum] januari op [datum] januari 2024 gaan gokken. Daardoor heeft hij in een tijdsbestek van ongeveer zes uur [ruim € 15.000,-] gestort en vrijwel volledig verloren. Gelet op het hoge aantal stortingen op [datum] januari 2024 (in totaal zes stortingen) en [datum] januari 2024 (in totaal tien stortingen), de lange speelduur die doorliep tot in de nacht én het hoge verlies van [ruim € 15.000,-], was een analyse daarom eerder geboden. De speler heeft immers binnen 7 uur tijd elf keer een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene netto gestort.

68. Gelet op vele en hoge stortingen in zeer korte tijd, zeker in combinatie met de jonge leeftijd van de speler, was het derhalve noodzakelijk om veel eerder dan de volgende dag (na een bericht van de speler) over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Na de tweede storting had de speler bijvoorbeeld binnen acht minuten [ruim € 1.000,-] netto gestort en na anderhalf uur was dat bedrag al [ruim € 4.000,-].[57] Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht, heeft de totale netto storting nog fors kunnen oplopen en is een zeer hoog verlies van [ruim € 15.000,-] geleden voordat Tulipa zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.

[55] Player 5 – CONR63445958 – Dossier.
[56] Zie **bijlage 6**.
[57] 2. CONR63445958_Transaction History (Deposits and Withdrawals).

69. Door de vele en hoge stortingen alsook de vermogenspositie van de speler te laat te betrekken bij de analyse van het speelgedrag, is deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit levert een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk op.

4.2.6.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

70. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

71. De noodzaak en de verplichting[58] om passende interventiemaatregelen te nemen is gelet op de eerder vermelde signalen op de eerste speeldag al duidelijk. Dit blijkt uit de jonge leeftijd van de speler in combinatie met de signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving, zoals onder meer hoge speellimieten (stortingslimiet en limiet speelduur), het nachtelijk spelen en een hoog aantal stortingen van in totaal [ruim € 4.000,-].[59] Nog diezelfde dag verliest de speler dat gehele bedrag. Op grond van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk was Tulipa alleen op basis van deze signalen al gehouden om in ieder geval vanaf de tweede hoge storting ten bedrage van [ruim € 1.000,-] passende interventiemaatregelen te treffen. De speler heeft daarmee ongeveer een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene binnen zeer korte tijd gestort en verspeeld. Tulipa heeft het risicovolle speelgedrag te lang laten doorgaan en moest dus eerder ingrijpen. Hiermee had Tulipa de onmatige deelname door de speler verder kunnen voorkomen en de gelegenheid kunnen creëren om te onderzoeken of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen, alvorens verdere stortingen toe te staan. Dit klemt temeer gelet op de jonge leeftijd van de speler en de onbekendheid met zijn vermogenspositie. Pas op [datum] januari 2024 (de tweede speeldag) stelt de klantenservice van Tulipa een stortings- en productblokkade in. Op diezelfde dag besluit Tulipa, gelet op de hoge stortingen, de leeftijd van de speler en zijn communicatie met de klantenservice[60], het account van de speler

[58] Zie artikel 18, eerste lid, Bwrvk: de analyse als bedoeld in artikel 15 Bwrvk duidt in casu op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.
[59] Zie **bijlage 6**.
[60] Chat_complaint_[datum].

permanent te sluiten.[61] De speler heeft dan al [ruim € 15.000,-] verloren. De stortings- en productblokkade en de permante sluiting van het account zijn op zichzelf geschikt om onmatige deelname tegen te gaan, maar zijn niet tijdig genomen, waardoor deze in dit geval niet zijn te beschouwen als een passende interventiemaatregel in de zin van artikel 18 van het Bwrvk.

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

4.2.7 Speler 6

4.2.7.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

73. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door Tulipa verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Analyses bevatten tekortkomingen. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe

Tekortkomingen in de analyses

74. De speler heeft op [datum] mei 2024 zijn account geopend. Hij was toen jongvolwassen.

75. Naar aanleiding van de 29 analyses die Tulipa heeft uitgevoerd in de periode van [datum] mei 2024 tot [datum] juni 2024 (de laatste speeldag), besluit Tulipa vijf e-mails te sturen naar de speler[62], één keer de speler telefonisch te spreken over zijn speelgedrag[63] en 23 keer geen verdere actie te ondernemen.[64] In de e-mails wordt de speler gewezen op zijn hoge activiteit met hoge stortingen en zijn intensieve speelgedrag. Deze e-mails zijn geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk, omdat ze onvoldoende afgestemd zijn op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen. Gelet hierop en de onbekendheid met de vermogenspositie van de speler is dus onbekend of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen. De analyses zijn daarmee onvoldoende gericht op de

[61] Player 5 – CONR63445958 – Dossier.
[62] E-mail_risk awareness_[datum], E-mail_risk awareness_[datum], E-mail_risk awareness_[datum], E-mail_risk awareness_[datum] en System generated email_Risk category_H.
[63] Evidence of phone conversation and internal note_[datum].png.
[64] Player 6 – CONR77563334 – Dossier.

vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

76. Daarnaast besluit Tulipa ten onrechte meerdere keren geen actie te ondernemen. De relevantie en het gewicht van de signalen zijn daardoor niet adequaat vastgesteld of ingeschat door Tulipa. Dit terwijl sprake is van een jonge speler en van signalen die duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Het gaat onder meer om de volgende signalen:

    - De hoge bruto stortingen op [datum], [datum], [datum] t/m [datum], [datum] t/m [datum], [datum] t/m [datum] en [datum] t/m [datum] mei 2024 (stortingen variërend van [€ 500,-] tot [ruim € 6.000,-]) en op [datum] t/m [datum] juni 2024 (stortingen variërend van [€ 5.000,-] tot [€ 10.000,-]);
    - De hoge netto storting in de maanden mei 2024 ([ruim € 10.000,-]) en juni 2024 ([ruim € 4.000,-]);
    - Het herhaaldelijk bereiken van de stortingslimiet op [datum], [datum] t/m [datum], [datum], [datum] en [datum] mei 2024 en op [datum] juni 2024;
    - Het hoge verlies in de maand juni 2024 ([ruim € 17.000,-]);
    - Het nachtelijk spelen;
    - Het intensieve speelgedrag.

77. Verder acht de Kansspelautoriteit de analyse van het telefonisch gesprek van [datum] juni 2024 te summier. Er is niet gebleken dat er is gesproken over bijvoorbeeld de gevaren van kansspelverslaving, beschikbare hulpverlening en of de speler zichzelf of anderen schade toebrengt met zijn deelname aan kansspelen. Tulipa neemt te snel aan dat de speler gokken ziet als entertainment en ontspanning en spreekt zelfs over een 'positief gesprek'. Ook deze analyse schiet dus tekort.

78. Gelet op het bovenstaande bevatten de analyses van het speelgedrag tekortkomingen waardoor deze niet gericht zijn op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.7.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

79. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Tulipa heeft de interventiemaatregelen onvoldoende afgestemd op onder meer de leeftijd van de speler, de ernst en de hoeveelheid van de signalen van onmatige deelname en de reactie van de speler op de eerder getroffen interventiemaatregelen. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

80. De noodzaak en de verplichting[65] om passende interventiemaatregelen te nemen is gelet op de signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving op de eerste speeldag al duidelijk.[66] Toch vindt pas op [datum] mei 2024 (de tweede speeldag) de eerste interventie plaats in de vorm van een bewustwordingsmail en advies over verslavingspreventietools. De speler heeft dan al [€ 2.000,-] verloren, wat neerkomt op meer dan een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene. Daarnaast bereikt de speler al op de eerste speeldag zijn stortingslimiet van € 2.000,-. Op basis van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk was Tulipa alleen op basis van deze signalen al gehouden om vanaf de eerste speeldag passende interventiemaatregelen te treffen. Het gaat bovendien om een jongvolwassene die door Tulipa extra in bescherming moet worden genomen.

81. Gelet op het speelgedrag en de leeftijd van de speler kon Tulipa overigens niet volstaan met de vier interventiemails van [datum], [datum], [datum] en [datum] mei 2024. De Kansspelautoriteit beschouwt geen van deze e-mails als passende interventiemaatregelen als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk. Deze e-mails zijn immers geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Zij zijn onvoldoende afgestemd op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen.

82. Op [datum] juni 2024, ongeveer een maand later na de eerste speeldag, vindt er een telefonisch gesprek plaats over het speelgedrag van de speler.[67] Tulipa

[65] Zie artikel 18, eerste lid, Bwrvk: de analyse als bedoeld in artikel 15 Bwrvk duidt in casu op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.
[66] Zie randnummers 75 en 76 voor de eerder vermelde signalen.
[67] Evidence of phone conversation and internal note_[datum].

informeert de speler over verlieslimieten en spreekt van een positief gesprek. Op basis van de ernst en de hoeveelheid van de eerdere signalen in onderlinge samenhang bezien is die interventiemaatregel te laat en op dat moment al lang niet meer passend. Hierbij weegt de Kansspelautoriteit mee dat de speler in de periode van [datum] mei 2024 tot en met [datum] juni 2024 in totaal [bijna € 3.000,-] heeft verloren.[68]

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

4.2.7.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

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

85. Ondanks een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving heeft Tulipa geen of in ieder geval onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk en artikel 3.1.14 van de Beleidsregels verantwoord spelen 2021 en 2024.[69]

86. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa is tekortgeschoten in haar inspanningen om een persoonlijk onderhoud te voeren. Het telefonisch gesprek van [datum] juni 2024 wordt in de analyses van [datum], [datum] en [datum] mei 2024 aangemerkt als een 'cold call'. Gelet hierop en op het gespreksverslag[70] voldoet het gesprek echter niet als een persoonlijk onderhoud in de zin van artikel 18 van het Bwrvk. In het gespreksverslag staat dat de speler zijn speelgedrag bevestigt en hij licht toe dat hij overdag werkt en een succesvol bedrijf heeft. Hij ziet gokken als entertainment en ontspanning, vooral in de avond. De speler heeft veel begrip voor het telefoontje en begrijpt dat het wordt gedaan om spelers te beschermen. Hij heeft informatie gekregen over verlieslimieten. De speler had ook vragen over waarom grote opnames meer tijd nodig hebben voor verwerking.

[68] Zie **bijlage 7**.
[69] Beleidsregel verantwoord spelen 2021 (oud) en Beleidsregel verantwoord spelen 2024. Beleidsregel verantwoord spelen 2021 gold van 1 april 2021 t/m 2 juni 2024. Beleidsregel verantwoord spelen 2024 is op 3 juni 2024 in werking getreden.
[70] Evidence of phone conversation and internal note_[datum].

Tulipa spreekt vervolgens van een 'positief gesprek'. Dit gesprek schiet ernstig tekort, omdat Tulipa onvoldoende onderzoekt of de speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten. Er wordt evenmin ingegaan op de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie.

87. Al op de eerste speeldag, op [datum] mei 2024, heeft de speler [€ 2.000,-] netto gestort en daarmee zijn dagelijkse stortingslimiet bereikt. Tulipa had op basis van alleen al deze signalen in onderlinge samenhang bezien, een redelijk vermoeden van onmatige deelname moeten hebben als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok. Dit klemt te meer gelet op de jonge leeftijd van de speler en op het feit dat de vermogenspositie van de speler niet bekend was. Ook in de dagen daarna (tot en met [datum] mei 2024) had Tulipa, mede gelet op de hoge bedragen die de speler heeft gestort, steeds een dergelijk vermoeden moeten hebben. Dat vermoeden had Tulipa ook mede kunnen ontlenen aan onder meer het veelvuldig bereiken van de stortingslimiet, het verhogen van de speellimiet, het nachtelijk spelen en aan de hoge verliezen. Op basis van dit redelijk vermoeden had Tulipa in ieder geval en op zijn laatst op [datum] mei 2024 het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met de speler moeten onderzoeken. Dat is niet gebeurd, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.8 Speler 7

4.2.8.1 Speelgedrag

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

Te laat verrichte analyses

89. De speler heeft op [datum] juli 2024 zijn account geopend. Hij is dan jongvolwassen.

90. Als de speler binnen 24 uur € 1.000,- bruto stort of binnen zeven dagen € 3.000,- netto verliest, wordt een geautomatiseerde rapportage gegenereerd.[71] Op basis hiervan analyseert het RG-team van Tulipa het speelgedrag van de speler. In de periode van [datum] juli 2024 tot en met [datum] augustus 2024 heeft dit tot 14 verschillende analyses geleid. Deze werkwijze is echter – in het geval van jongvolwassen spelers – naar zijn aard niet gericht op het vroegtijdig onderkennen van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Door deze werkwijze vindt een analyse pas plaats op het moment dat een jongvolwassen speler binnen 24 uur bijna een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene bruto heeft gestort of binnen zeven dagen meer dan twee keer een mediaan maandinkomen netto heeft verloren. Dat is te laat, te meer omdat de speler ook andere signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving vertoonde, zoals een hoog aantal (vier of meer) stortingen op 12 verschillende dagen, een hoog aantal (83) geannuleerde opnames, het bereiken van de stortingslimiet op [datum] augustus 2024, hoge stortingen en nachtelijk spelen.

91. Op [datum] juli 2024 vond de eerste analyse van het speelgedrag plaats, omdat uit een geautomatiseerde rapportage is gebleken dat de speler binnen een dag meer dan [€ 1.000,-] heeft gestort.[72] Tevens is zijn nettoverlies opgelopen tot [ruim € 3.000,-] en heeft hij zes keer een uitbetaling geannuleerd, met een totaalbedrag van [ongeveer € 1.000,-]. Tulipa schat het risico van het gedrag van de speler tevens te laag in. Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] juli 2024 tot en met [datum] juli 2024 vooraf.[73] De speler vertoont in deze periode al speelgedrag dat duidt op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. Al op de eerste speeldag is sprake van een hoog aantal stortingen (7 stortingen), een hoge bruto storting van in totaal [ruim € 1.000,-], hoge speellimieten (limiet speelduur van 9 uur per dag en stortingslimiet van € 4.000,- per dag) en een hoog nettoverlies van [ruim € 1.000,-]. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, zeker in combinatie met de jonge leeftijd van de speler en de onbekendheid met diens vermogenspositie, was een analyse evident eerder geboden. Alleen al de signalen op de eerste speeldag noopten tot een dergelijke analyse. Het was derhalve noodzakelijk om al vanaf de eerste speeldag over te gaan tot een analyse van het speelgedrag. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht, heeft het totale nettoverlies tot en met [datum] juli 2024 nog kunnen oplopen tot [ruim € 3.000,-].

[71] Addiction prevention policy v1.2 NL. p. 13-14.
[72] Player 7 – CONR62298258 – Dossier.
[73] Zie **bijlage 8**.

92. Door de vele en hoge stortingen, de hoge speellimieten alsook het hoge nettoverlies te laat te betrekken bij de analyse van het speelgedrag, is deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Daarnaast schat Tulipa het risico van het gedrag van de speler te laat en te laag in. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

Tekortkomingen in de analyses

93. De Kansspelautoriteit constateert dat de automatische analyses van Tulipa tekort schieten op de volgende punten.

94. Naar aanleiding van de 14 analyses die Tulipa heeft uitgevoerd in de periode van [datum] juli 2024 tot en met [datum] augustus 2024 besluit zij vier keer een interventiemail[74] te sturen naar de speler.[75] In de e-mails wordt de speler gewezen op zijn hoge activiteit met hoge stortingen en zijn intensieve speelgedrag. Deze e-mails zijn geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk, omdat ze onvoldoende afgestemd zijn op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen. Gelet hierop en de onbekendheid met de vermogenspositie van de speler is dus onbekend of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen. De analyses zijn daarmee onvoldoende gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

95. Daarnaast besluit Tulipa tien keer ten onrechte geen actie te ondernemen. De relevantie en het gewicht van de signalen zijn daardoor niet adequaat vastgesteld of ingeschat door Tulipa. Dit terwijl sprake is van een jonge speler en van signalen die duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Het gaat onder meer om de volgende signalen:

    - De hoge bruto stortingen op [datum] t/m [datum], [datum] en [datum] juli 2024 en op [datum] t/m [datum], [datum], [datum], [datum], [datum],

[74] Email_risk_awareness_[datum], Email_risk_awareness_[datum], Email_risk_awareness_[datum] en Email_risk_awareness_[datum].
[75] Player 7 – CONR62298258 – Dossier.

[datum], [datum], [datum], [datum] t/m [datum] augustus 2024 (variërend van [ongeveer € 500,-] tot [€ 4.000,-]);
- De hoge netto storting in de maand juli 2024 ([ruim € 6.000,-]);
- Het hoog aantal (variërend van 1 tot 8 per keer) stortingen per dag;
- Het nachtelijk spelen;
- Het hoog aantal geweigerde opnames;
- Het hoog aantal speeldagen (15 dagen) in de maand augustus 2024;
- De sterke toename van het nettoverlies.

96. Daar komt bij dat de speler in zijn e-mail van [datum] augustus 2024[76] aangeeft een bedrag van € 2.000,- per maand te kunnen missen zonder daarbij in financiële nood te komen. In de analyse van [datum] augustus 2024 wordt echter niet ingegaan op het feit dat de netto storting van deze speler in de maand augustus 2024 reeds is opgelopen tot een bedrag van [ongeveer € 18.000,-].[77] Dat is aanzienlijk meer dan het bedrag dat de speler zich naar eigen zeggen zou kunnen veroorloven.

97. Gelet op het bovenstaande bevatten de analyses van het speelgedrag tekortkomingen waardoor deze niet gericht zijn op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.8.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

98. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Tulipa heeft de interventiemaatregelen onvoldoende afgestemd op onder meer de leeftijd van de speler, de hoeveelheid en ernst van de signalen van onmatige deelname en (het uitblijven van) de reactie van de speler op de eerder getroffen interventiemaatregelen. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

[76] Email_dep and gp_[datum], Email engagement_[datum] en Email engagement loss limit_[datum].
[77] Zie **bijlage 8**.

99. De noodzaak en de verplichting[78] om passende interventiemaatregelen te nemen is gelet op de signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving, zeker in combinatie met de jonge leeftijd van de speler, op de eerste speeldag al duidelijk.[79] Tulipa heeft pas op [datum] augustus 2024 een stortingsblokkade opgelegd, maar dat is te laat. Op dat moment heeft de speler een bedrag van [ruim € 22.000,-] netto verloren. Het speelgedrag van de speler vertoonde in de periode van [datum] juli 2024 tot en met [datum] augustus 2024 al eerder signalen van onmatige deelname. Niettemin heeft Tulipa het risicovolle speelgedrag te lang laten doorgaan en moest zij eerder ingrijpen. Dit klemt temeer gelet op de jonge leeftijd van de speler en de onbekendheid met zijn vermogenspositie. De stortingsblokkade is op zichzelf geschikt om onmatige deelname tegen te gaan, maar is niet tijdig genomen, waardoor deze in dit geval niet is te beschouwen als een passende interventiemaatregel in de zin van artikel 18 van het Bwrvk.

100. De interventiemails van [datum] juli 2024, [datum] augustus 2024, [datum] augustus 2024 en [datum] augustus 2024[80] zijn evenmin passend. De Kansspelautoriteit beschouwt geen van deze e-mails als passende interventiemaatregelen als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk. Deze e-mails zijn immers geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Zij zijn onvoldoende afgestemd op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen.

101. De Kansspelautoriteit constateert bovendien dat Tulipa naar aanleiding van de analyse van [datum] augustus 2024 besluit om een e-mail te sturen naar de speler waarin hij wordt gewezen op de intensiteit van zijn speelgedrag. Ook wordt de speler gevraagd om te reageren op de voorgaande e-mail om beperkingen van zijn account te voorkomen. Toch laat Tulipa de speler tot en met de stortingsblokkade van [datum] augustus 2024 ongehinderd verder gokken. Hier komt nog bij dat de vermogenspositie van de speler onbekend is. In deze periode van vier dagen heeft de speler [bijna € 3.000,-] netto gestort. De betreffende interventiemail is daarom te laat genomen.

[78] Zie artikel 18, eerste lid, Bwrvk: de analyse als bedoeld in artikel 15 Bwrvk duidt in casu op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.
[79] Zie randnummer 91 voor de eerder vermelde signalen.
[80] Email_risk_awareness_[datum], Email_risk_awareness_[datum], Email_risk_awareness_[datum] en Email_risk_awareness_[datum].

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

4.2.8.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

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

104. Ondanks een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving heeft Tulipa geen of in ieder geval onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

105. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa is tekortgeschoten in haar inspanningen om een persoonlijk onderhoud te voeren. Op [datum] juli 2024, reeds binnen 48 uur na registratie van het account, is het nettoverlies van de speler opgelopen tot een bedrag van [ruim € 2.000,-]. Tulipa had op basis van alleen al dit signaal een redelijk vermoeden van onmatige deelname moeten hebben als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok. Dit klemt te meer gelet op de jonge leeftijd van de speler en de onbekendheid met zijn vermogenspositie. Ook in de dagen daarna had Tulipa, mede gelet op de hoge bedragen die de speler heeft gestort, steeds een dergelijk vermoeden moeten hebben. Dat vermoeden had Tulipa ook mede kunnen ontlenen aan onder meer het nachtelijk spelen, het hoog aantal geweigerde opnames, het hoog aantal speeldagen en de sterke toename van het nettoverlies. Op basis van dit redelijk vermoeden had Tulipa het gedrag van de speler na 48 uur en in ieder geval na [datum] augustus 2024 in een persoonlijk onderhoud met de speler moeten onderzoeken. Op dat moment heeft de speler zijn dagelijkse stortingslimiet bereikt en was Tulipa reeds hierom verplicht om op basis van artikel 19, derde lid, van de Rwrvk een gesprek te voeren. Dat is niet gebeurd, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.9 Speler 8

4.2.9.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

106. De Kansspelautoriteit constateert dat diverse door Tulipa verrichte analyses ten aanzien van het speelgedrag van de speler niet zijn gericht op de vroegtijdige

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

Te laat verrichte analyse

107. De speler heeft op [datum] augustus 2024 zijn account geopend. Hij was toen jongvolwassen.

108. Op [datum] augustus 2024, vond een automatische analyse van het speelgedrag plaats waarbij voor het eerst de bron van middelen werd opgevraagd.[81] Aan deze analyse gingen onder meer de in de tabel vermelde signalen van [datum] augustus 2024 tot en met [datum] augustus 2024 vooraf.[82] Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een dergelijke analyse evident eerder geboden. Alleen al de hoge bruto stortingen ([€ 2.000,-] respectievelijk [ruim € 3.000,-]) op [datum] augustus 2024 (de eerste speeldag) en [datum] augustus 2024 noopten tot een dergelijke analyse. Toch kon de speler ongehinderd hoge bedragen storten en is zijn verlies op [datum] augustus 2024 zelfs opgelopen tot [ruim € 4.000,-], terwijl Tulipa niet bekend was met de vermogenspositie van de speler.[83] Hier komt nog bij dat op de eerste speeldag al sprake was van andere signalen, zoals hoge speellimieten (stortingslimiet van € 5.000,- per dag en limiet speelduur van 8 uur per dag). Het was derhalve noodzakelijk om in ieder geval vanaf [datum] augustus 2024, maar strikt genomen al vanaf de eerste speeldag over te gaan tot een analyse van het speelgedrag waarbij ook de vermogenspositie van de speler werd betrokken. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht, heeft het nettoverlies tot aan die datum nog kunnen oplopen tot [ongeveer € 14.000,-], voordat Tulipa zich ervan vergewiste of de speler zich een dergelijk speelgedrag kon veroorloven.

109. Door het hoge verlies, de hoge speellimieten, de hoge bruto stortingen en de vermogenspositie van de speler te laat te betrekken bij de analyse van het speelgedrag, is deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit levert een

[81] Player 8 – CONR25843891 – dossier, p. 11.
[82] Zie **bijlage 9**.
[83] Zie **bijlage 9**.

overtreding van artikel 15 van het Bwrvk op.

Tekortkomingen in de analyses

110. Naar aanleiding van de 11 analyses die Tulipa heeft uitgevoerd in de periode van [datum] augustus 2024 tot en met [datum] augustus 2024 (de laatste speeldag), besluit Tulipa driemaal een e-mail te sturen naar de speler[84] en één keer een telefonisch gesprek te voeren[85]. In de e-mails wijst Tulipa de speler op zijn speelgedrag en zijn hoge ingestelde stortingslimiet en adviseert hem om deze aan te passen aan zijn budget. Tulipa wijst hem op haar pagina voor verantwoord spelen. Deze e-mails zijn geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk, omdat ze onvoldoende afgestemd zijn op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen. Gelet hierop en de onbekendheid met de vermogenspositie van de speler is dus onbekend of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen. De analyses zijn daarmee onvoldoende gericht op de vroegtijdige onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

111. Daarnaast acht de Kansspelautoriteit de analyse van het telefonisch gesprek van [datum] augustus 2024 te summier. Er is niet gebleken dat er is gesproken over het speelgedrag van de speler, de gevaren van kansspelverslaving, beschikbare hulpverlening en of de speler zichzelf of anderen schade toebrengt met zijn deelname aan kansspelen. Tulipa verzoekt de speler slechts om reactie te geven op de verzonden e-mails. De analyse van Tulipa schiet dus ook op dit punt tekort.

112. In de daaropvolgende analyses van [datum], [datum], [datum], [datum], [datum] tot en met [datum] augustus 2024 besluit Tulipa ten onrechte geen actie te ondernemen.[86] De relevantie en het gewicht van de signalen zijn daardoor niet adequaat vastgesteld of ingeschat door Tulipa. Dit terwijl sprake is van een jonge speler en van signalen die duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Dit blijkt uit de volgende signalen[87] die Tulipa deels zelf in haar analyses heeft benoemd:

[84] Email_risk awareness_[datum], Email_risk awareness and followup_[datum] en Email_call followup_[datum].
[85] Phone call_evidence of recording_[datum].
[86] Player 8 – CONR25843891 – dossier.
[87] Zie **bijlage 9**.

- De hoge bruto stortingen op [datum] augustus 2024 ([€ 2.000.-]), [datum] augustus 2024 ([ruim € 3.000,-]), [datum] augustus 2024 ([€ 5.000,-]), [datum] augustus 2024 ([€ 5.000,-]), [datum] augustus 2024 ([€ 5.000,-]), [datum] augustus 2024 ([€ 500,-]), [datum] augustus 2024 ([ongeveer € 1.000,-]), [datum] augustus 2024 ([€ 5.000,-]), [datum] augustus 2024 ([ruim € 2.000,-]) en [datum] augustus 2024 ([ruim € 1.000,-]);
- De hoge netto storting in de maand augustus 2024 ([ruim € 16.000,-]);
- Hoog aantal speeldagen in de maand augustus 2024;
- De hoge dagelijkse stortingslimiet.

113. Gelet op het bovenstaande bevatten de analyses van het speelgedrag tekortkomingen waardoor deze niet gericht zijn op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.9.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

114. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Tulipa heeft de interventiemaatregelen onvoldoende afgestemd op onder meer de leeftijd van de speler, de ernst en de hoeveelheid van de signalen van onmatige deelname en de reactie van de speler op de eerder getroffen interventiemaatregelen. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

115. De noodzaak en de verplichting[88] om passende interventiemaatregelen te nemen is van meet af aan al duidelijk. Al op de eerste speeldag bereikt de speler zijn stortingslimiet van € 5.000,- en stort hij een hoog bedrag van [€ 2.000,-]. Ook op volgende dagen stort de speler hoge bedragen van onder meer [ruim € 3.000,-] en [€ 5.000,-]. Op basis van artikel 18 eerste lid, van het Bwrvk was Tulipa alleen op basis van deze signalen al gehouden om vanaf de eerste speeldag passende

[88] Zie artikel 18, eerste lid, Bwrvk: de analyse als bedoeld in artikel 15 Bwrvk duidt in casu op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.

interventiemaatregelen te treffen. Het gaat bovendien om een jongvolwassene die door Tulipa extra in bescherming moet worden genomen.

116. Pas na 3 weken, op [datum] augustus 2024 respectievelijk [datum] augustus 2024, vindt een interventie plaats in de vorm van een telefonisch gesprek[89] en een stortingsblokkade[90]. Op dat moment heeft de speler al [bijna € 16.000,-] verloren. Gelet hierop en op de meerdere signalen van onmatige deelname in de voorafgaande periode zijn de maatregelen te laat genomen en dus niet passend. Op basis van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, derde lid, van de Rwrvk, had Tulipa al bij het bereiken van de dagelijkse stortingslimiet op de eerste speeldag een gesprek moeten voeren. Door het eerder toepassen van een automatische stortingsblokkade had Tulipa de onmatige deelname van de speler verder kunnen voorkomen. Ook had zij daarmee de gelegenheid kunnen creëren om te onderzoeken of de speler de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen, alvorens nadere stortingen toe te staan. De stortingsblokkade is onvoldoende afgestemd op onder meer het speelgedrag en de leeftijd van de speler en is te laat ingezet. Hetzelfde geldt voor het telefonisch gesprek waarin de speler wordt verzocht om te reageren op de e-mails met betrekking tot het budget en de betaalbaarheid. Er is derhalve geen sprake van een passende interventiemaatregel in de zin van artikel 18 van het Bwrvk.

117. De interventiemails van [datum], [datum] en [datum] augustus 2024 zijn evenmin passend.[91] De Kansspelautoriteit beschouwt geen van deze e-mails als passende interventiemaatregelen als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk. Deze e-mails zijn immers geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Zij zijn onvoldoende afgestemd op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen.

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

[89] Player 8 – CONR25843891 – dossier, p. 26.
[90] Email correspondence [datum] (intervention).
[91] Email_risk awareness_[datum], Email_risk awareness and followup_[datum] en Email_call followup_[datum].

4.2.9.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

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

120. Ondanks een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving heeft Tulipa geen of in ieder geval onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk en artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord Spelen.[92]

121. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa is tekortgeschoten in haar inspanningen om een persoonlijk onderhoud te voeren.[93] Al op [datum] augustus 2024, de eerste speeldag, heeft de speler [€ 2.000,-] netto gestort. Een dergelijke storting komt voor een jongvolwassene neer op bijna twee keer een mediaan maandinkomen. Tulipa had op basis van alleen al dit signaal een redelijk vermoeden van onmatige deelname moeten hebben als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok. Dit klemt te meer gelet op de jonge leeftijd van de speler en de onbekendheid met zijn vermogenspositie. Ook in de dagen daarna had Tulipa, mede gelet op de vele en hoge stortingen, steeds een dergelijk vermoeden moeten hebben. Op basis van dit redelijk vermoeden had Tulipa het gedrag van de speler op [datum] augustus 2024 (de eerste speeldag), maar in ieder geval op [datum] augustus 2024 (de tweede speeldag) in een persoonlijk onderhoud met de speler moeten onderzoeken. Dat is niet gebeurd, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

4.2.10 Speler 9

4.2.10.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

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

[92] Beleidsregel verantwoord spelen 2021 (oud).
[93] Uit het gespreksverslag blijkt dat het telefonisch gesprek met de speler van [datum] 2024 niet is bedoeld als een persoonlijk onderhoud.

Te laat verrichte analyse

123. De speler heeft op [datum] januari 2024 zijn account geopend. Hij is dan jongvolwassen.

124. Op [datum] april 2024, ongeveer drie maanden na de eerste speeldag, vond de eerste analyse plaats, omdat uit een geautomatiseerde rapportage is gebleken dat het nettoverlies over de afgelopen zeven dagen meer dan [€ 3.000,-] bedraagt.[94] Aan deze analyse gingen de in de tabel vermelde signalen van [datum] januari 2024 tot en met [datum] april 2024 vooraf.[95] In een tijdsbestek van 23 dagen stort de speler [bijna € 8.000,-] netto, wat neerkomt op bijna zes keer een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene. Tevens is er sprake van een hoog aantal stortingen op acht verschillende dagen, hoge verliezen, het veelvuldig bereiken van de stortingslimiet, het tweemaal verhogen van de stortingslimiet en van nachtelijk spelen. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van die signalen in onderlinge samenhang bezien, was een analyse evident eerder geboden. Alleen al de signalen tot en met [datum] februari 2024 noopten tot een dergelijke analyse. De speler heeft op dat moment namelijk [bijna € 2.000,-] netto gestort. Doordat een dergelijke analyse te laat is verricht, heeft zijn nettoverlies tot en met [datum] april 2024 nog kunnen oplopen tot [bijna € 9.000,-].

125. Als de speler binnen 24 uur € 1.000,- bruto stort of binnen zeven dagen € 3.000,- netto verliest, wordt een geautomatiseerde rapportage gegenereerd.[96] Op basis hiervan heeft Tulipa in de periode van [datum] april 2024 tot en met [datum] mei 2024 nog zeven analyses uitgevoerd naar het speelgedrag van de speler.[97] Deze werkwijze is echter – in het geval van jongvolwassen spelers – naar zijn aard niet gericht op het *vroegtijdig* onderkennen van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Door deze werkwijze vindt een analyse pas plaats op het moment dat een jongvolwassen speler binnen 24 uur bijna een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene bruto heeft gestort of binnen zeven dagen meer dan twee keer een mediaan maandinkomen netto heeft verloren. Dat is te laat, te meer omdat de speler ook andere signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving vertoonde, zoals een hoog aantal (vier of meer) stortingen op vijf verschillende dagen, het regelmatig bereiken van de stortingslimiet, het storten met een creditcard en het mislukken van twee transacties vanwege onvoldoende

[94] Player 9 – CONR62245740- dossier.
[95] Zie **bijlage 10**.
[96] Addiction prevention policy v1.2 NL. p. 13-14.
[97] Player 9 – CONR62245740- dossier.

saldo.[98] Dit klemt temeer gelet op de jonge leeftijd van de speler en op het feit dat de vermogenspositie van de speler niet bekend was.

126. Door de vele en hoge stortingen, de hoge verliezen en het veelvuldig bereiken en verhogen van de dagelijkse stortingslimiet te laat te betrekken bij de eerste analyse van het speelgedrag op [datum] augustus 2024, is deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit levert een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk op.

Tekortkomingen in de analyses

127. De Kansspelautoriteit constateert dat de automatische analyses van Tulipa tekort schieten op de volgende punten.

128. De analyses van [datum] april 2024 tot en met [datum] april 2024 en [datum] mei 2024 tot en met [datum] mei 2024 leidden tot de conclusie dat het speelgedrag van de speler laag risico indicatoren vertoonde.[99] De speler vertoont echter voorafgaand aan deze analyses al speelgedrag dat duidt op een verhoogd risico op onmatige deelname of kansspelverslaving. Het gaat om de volgende signalen: de hoge netto stortingen en het hoge aantal stortingen op meerdere dagen, de hoge verliezen en het voortdurend bereiken van de stortingslimiet.

129. Gelet op het bovenstaande schat Tulipa het risico van het gedrag van de speler te laag in, waardoor de analyses van het speelgedrag niet gericht zijn op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.10.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

130. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Tulipa heeft de interventiemaatregelen onvoldoende afgestemd op onder meer de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, de leeftijd van de speler en (het uitblijven van) de reactie van

[98] Zie **bijlage 10**.
[99] Zie **bijlage 10**.

de speler op de eerder getroffen interventiemaatregelen. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

131. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de signalen in het speelgedrag, kon op [datum] april 2024, [datum] april 2024 en [datum] mei 2024 niet worden volstaan met het versturen van een e-mail naar de speler.[100] Reeds op [datum] april 2024 is de netto storting opgelopen tot [ruim € 9.000,-]. Op [datum] mei 2024 is de netto storting zelfs opgelopen tot [ruim € 14.000,-]. De netto storting van de speler neemt hiermee in relatief korte tijd sterk toe. Dit kan een signaal van onmatige deelname aan kansspelen of een risico op kansspelverslaving zijn. De Kansspelautoriteit beschouwt geen van deze e-mails als passende interventiemaatregelen als bedoeld in artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk. Deze e-mails zijn immers geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Zij zijn onvoldoende afgestemd op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen. Bovendien zijn er veel andere signalen van onmatige deelname, zoals meerdere stortingen op één dag en het bereiken van de stortingslimiet. Reeds hierom was Tulipa op basis van artikel 19, derde lid, van de Rwrvk verplicht om een gesprek te voeren en kon dus niet worden volstaan met een e-mail. Het gaat hier bovendien om een jongvolwassene die door Tulipa extra in bescherming moet worden genomen.

132. Kansspelautoriteit constateert bovendien dat Tulipa naar aanleiding van de analyse van [datum] april 2024 besluit om een e-mail te sturen naar de speler waarin hij wordt gewezen op zijn speelgedrag en op mogelijke hulpmiddelen om verantwoord te blijven spelen. Tulipa laat de speler tot aan het moment dat hij zichzelf inschrijft in Cruks (op [datum] mei 2024), ongehinderd verder gokken. Dit terwijl al bij deze eerste analyse sprake is van vele signalen die duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Uit de zelfuitsluiting door de speler kan worden opgemaakt dat er sprake moet zijn geweest van ernstige signalen waar in de analyse rekening mee kon worden gehouden. In de periode van [datum] april 2024 tot [datum] mei 2024 heeft de speler [ruim € 6.000,-] netto gestort, terwijl Tulipa in die periode niet bekend was met de vermogenspositie van de speler. Nu Tulipa gelet hierop en op de bovengenoemde signalen heeft nagelaten om passende

[100] Email_risk awareness_[datum], Email_risk awareness_[datum] en Email_risk awareness_[datum].

interventiemaatregelen te nemen, is sprake van een overtreding van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid en tweede lid, van de Rwrvk.

4.2.10.3 Overtreding artikel Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

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

134. Ondanks een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving heeft Tulipa geen of in ieder geval onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk en artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord Spelen.[101]

135. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa is tekortgeschoten in haar inspanningen om een persoonlijk onderhoud te voeren. Al op [datum] februari 2024, ongeveer een maand na de eerste speeldag, had Tulipa op basis van onderstaande signalen een redelijk vermoeden van onmatige deelname moeten hebben als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok. Op basis van dit redelijk vermoeden had Tulipa het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met de speler moeten onderzoeken. Dat is niet gebeurd, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk. Daar komt bij dat de speler op dezelfde dag zijn dagelijkse stortingslimiet heeft bereikt. Ook om die reden was Tulipa verplicht om op basis van artikel 19, derde lid, van de Rwrvk een gesprek te voeren.

136. Het betreft onder meer de volgende signalen die duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving:

- Een totale netto storting van [€ 500,-];
- Een hoog aantal stortingen op [datum] januari 2024 (zes stortingen), [datum] januari 2024 (vier stortingen) en [datum] februari 2024 (zeven stortingen);
- Een hoge bruto storting van [€ 500,-] op [datum] februari 2024;
- Het bereiken van de dagelijkse stortingslimiet op [datum] februari 2024.

[101] Beleidsregel verantwoord spelen 2021 (oud).

4.2.11 Speler 10

4.2.11.1 Overtreding artikel 15 Bwrvk (analyses speelgedrag)

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

Te laat verrichte analyses

138. De speler heeft op [datum] januari 2024 een account geopend. Hij is dan jongvolwassen.

139. Als de speler binnen 24 uur € 1.000,- bruto stort of binnen zeven dagen € 3.000,- netto verliest, wordt een geautomatiseerde rapportage gegenereerd.[102] Op basis hiervan heeft Tulipa in de periode van [datum] januari 2024 tot en met [datum] mei 2024 22 analyses uitgevoerd naar het speelgedrag van de speler.[103] Deze werkwijze is echter – in het geval van jongvolwassen spelers – naar zijn aard niet gericht op het vroegtijdig onderkennen van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Door deze werkwijze vindt een analyse pas plaats op het moment dat een jongvolwassen speler binnen 24 uur bijna een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene bruto heeft gestort of binnen zeven dagen meer dan twee keer een mediaan maandinkomen netto heeft verloren. Dat is te laat, te meer omdat de speler al vanaf de eerste speeldag ook andere signalen van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving vertoonde, zoals vele en hoge stortingen, hoge verliezen, een hoge stortingslimiet van € 5.000,- per dag, de hoge activiteit, het nachtelijk spelen en acht geannuleerde opnames.[104]

140. Door de vele en hoge stortingen, de hoge verliezen en de hoge stortingslimiet te laat te betrekken bij de analyses van het speelgedrag, zijn deze niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door de vergunninghouder georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Dit levert een overtreding van artikel 15 van het Bwrvk op.

[102] Addiction prevention policy v1.2 NL. p. 13-14.
[103] Player 10 – CONR92962785 – Dossier.
[104] Zie **bijlage 11**.

Tekortkomingen in de analyses

141. De Kansspelautoriteit constateert dat de automatische analyses van Tulipa tekort schieten op de volgende punten.

142. Naar aanleiding van de analyses op [datum] januari 2024 en [datum] april 2024 besluit Tulipa een e-mail te sturen naar de speler waarin wordt gewezen op de hoge stortingen, de hoge inzetten, de speellimieten, de vele geannuleerde opnames en het nachtelijk spelen.[105] Tulipa wijst hem op haar pagina voor verantwoord spelen. De e-mail is echter geen maatwerk zoals voorgeschreven in artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk. Het is onvoldoende afgestemd op de leeftijd van de speler, het speelgedrag, de signalen van onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving en het uitblijven van de reactie van de speler op eerder getroffen maatregelen. Bovendien zijn er veel andere signalen van onmatige deelname, zoals vele en hoge stortingen en het bereiken van de stortingslimiet. Reeds hierom was Tulipa op basis van artikel 19, derde lid, van de Rwrvk verplicht om een gesprek te voeren en kon dus niet worden volstaan met een e-mail. Het gaat hier bovendien om een jongvolwassene die door Tulipa extra in bescherming moet worden genomen.

143. In de overige analyses tot en met [datum] mei 2024 concludeert Tulipa ten onrechte dat er geen actie hoeft te worden ondernomen.[106] De relevantie en het gewicht van de signalen zijn daardoor niet adequaat vastgesteld of ingeschat door Tulipa. Dit terwijl sprake is van een jonge speler en van signalen die duiden op onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving. Het gaat onder meer om de volgende signalen[107] die Tulipa deels zelf in haar analyses heeft benoemd:

- De hoge bruto stortingen op [datum] januari 2024 ([€ 4.000,-]), [datum] januari 2024 (€ [2.000,-]), [datum] januari 2024 ([€ 2.000,-]), [datum] april 2024 [(€ 2.000,-]), [datum] april 2024 ([€ 1.000,-]), [datum] april 2024 ([€ 5.000,-]), [datum] mei 2024 ([€ 5.000,-]), [datum] mei 2024 ([€ 800,-]), [datum] mei 2024 ([€ 3.000,-]) en op [datum] mei 2024 ([€ 1.000,-]);
- De totale hoge netto storting in de maanden april 2024 ([€ 8.000,-]) en mei 2024 ([bijna € 6.000,-]);
- Het nachtelijk spelen;
- Geen tot weinig opnames;

[105] E-mail_riskawareness_[datum] en E-mail_riskawareness_[datum].
[106] Player 10 – CONR92962785 – Dossier.
[107] Zie **bijlage 11**.

- Geannuleerde opnames;
- Toenemende inzetten ("*stakes of 125 going to 525*").

144. Gelet op bovenvermelde tekortkomingen in de door Tulipa verrichte analyses van het speelgedrag, zijn deze analyses niet gericht op de *vroegtijdige* onderkenning van signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan de door haar georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving. Hieruit volgt dat artikel 15 van het Bwrvk is overtreden.

4.2.11.2 Overtreding artikel 18 Bwrvk en 19 Rwrvk (passende interventiemaatregelen)

145. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa heeft nagelaten passende interventiemaatregelen te treffen om onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, terwijl het speelgedrag hier wel aanleiding toe gaf. Tulipa heeft de interventiemaatregelen onvoldoende afgestemd op onder meer de ernst en de hoeveelheid van de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving en de leeftijd van de speler. Daarmee heeft Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk overtreden. Hieronder licht de Kansspelautoriteit dit toe.

146. De noodzaak en de verplichting[108] om passende interventiemaatregelen te nemen is gelet op de signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving op de eerste speeldag al duidelijk.[109] Toch vindt pas op [datum] januari 2024 (de derde speeldag) de eerste interventie plaats in de vorm van een bewustwordingsmail. De speler heeft dan al [bijna € 2.000,-] netto verloren. Al op de eerste speeldag doet de speler meerdere stortingen van in totaal [€ 4.000,-]. Op basis van artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk was Tulipa alleen op basis van deze signalen al gehouden om vanaf de eerste speeldag passende interventiemaatregelen te treffen. Dit klemt temeer nu Tulipa niet bekend was met de vermogenspositie van de speler. Het gaat bovendien om een jongvolwassene die door Tulipa extra in bescherming moet worden genomen.

147. Gelet op het speelgedrag en de leeftijd van de speler kon Tulipa overigens niet volstaan met de twee interventiemails van [datum] januari 2024 en [datum] april 2024, omdat ze niet voldoen aan de vereisten van artikel 19, eerste lid, aanhef en

[108] Zie artikel 18, eerste lid, Bwrvk: de analyse als bedoeld in artikel 15 Bwrvk duidt in casu op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.
[109] Zie randnummer 139 voor de eerder vermelde signalen.

onder a tot en met d, van de Rwrvk. [110] Die interventies zijn onvoldoende afgestemd op onder meer de signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving, de leeftijd van de speler en (het uitblijven van) de reactie van de speler op de eerder getroffen maatregelen. Een zwaardere interventiemaatregel, zoals het verlagen van de stortingslimiet of het voeren van een persoonlijk onderhoud, was in deze gevallen geboden om onmatige deelname en risico's op kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, dan wel te matigen.

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

4.2.11.3 Overtreding artikel 18 Bwrvk (persoonlijk onderhoud)

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

150. Ondanks een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving heeft Tulipa geen of in ieder geval onvoldoende onderzoek gedaan naar het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk en artikel 3.1.14 van de Beleidsregel verantwoord spelen.[111]

151. De Kansspelautoriteit constateert dat Tulipa is tekortgeschoten in haar inspanningen om een persoonlijk onderhoud te voeren en niet is begonnen met het onderzoek in een persoonlijk onderhoud met de speler. Reeds op [datum] januari 2024 (de derde speeldag) heeft de speler [€ 4.000,-] netto gestort. Tulipa had op basis van alleen al deze signalen in onderlinge samenhang bezien, een redelijk vermoeden van onmatige deelname moeten hebben als bedoeld in artikel 31m, tweede lid, van de Wok. Dit klemt temeer gelet op de jonge leeftijd van de speler en op het feit dat de vermogenspositie van de speler niet bekend was. Ook in de dagen daarna had Tulipa, mede gelet op de hoge bedragen die de speler heeft gestort, steeds een dergelijk vermoeden moeten hebben. Dat vermoeden had Tulipa ook mede kunnen ontlenen aan onder meer de hoge verliezen, het veelvuldig

[110] E-mail_riskawareness_[datum] en E-mail_riskawareness_[datum].
[111] Beleidsregel verantwoord spelen 2021 (oud).

bereiken van de stortingslimiet, de hoge inzetten en het nachtelijk spelen. Op basis van dit redelijk vermoeden had Tulipa het gedrag van de speler op [datum] januari 2024, maar in ieder geval op [datum] april 2024 in een persoonlijk onderhoud met de speler moeten onderzoeken. Dat is niet gebeurd, zodat sprake is van een overtreding van artikel 18, tweede en derde lid, van het Bwrvk.

5 Zienswijze

5.1 Procedure

152. Bij e-mail van 2 september 2025 heeft Tulipa een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven. Tulipa is niet ingegaan op de uitnodiging voor een hoorzitting. Daarom is van het horen van Tulipa afgezien.

5.2 Inhoud zienswijze

153. Tulipa heeft de bevindingen uit het rapport betwist. Samengevat voert Tulipa het volgende aan:

a. De wettelijke basis ontbreekt voor het verwijt dat risicovol speelgedrag te laat is onderkend; het begrip 'vroegtijdige onderkenning' is een open norm en was destijds niet gedefinieerd;
b. Tulipa wijst op de eigen verantwoordelijkheid van de speler;
c. Het rapport past met terugwerkende kracht de nieuwe regels over stortingen en verliezen toe op Tulipa;
d. De bevindingen inzake de analyse van het speelgedrag zijn strijdig met het motiverings-, legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel;
e. Tulipa heeft voldoende passende interventiemaatregelen getroffen;
f. Tulipa heeft de verplichting tot het voeren van een persoonlijk onderhoud niet overtreden;
g. De boete is onevenredig gelet op alternatieve handhavingsmaatregelen; en
h. Matiging van de boete is noodzakelijk gelet op de ernst van de overtreding en de verwijtbaarheid.

5.3 Beoordeling zienswijze

5.3.1 Open norm (grond a)

5.3.1.1 Standpunt Tulipa

154. Tulipa stelt dat geen sprake is van een schending van artikel 15 van het Bwrvk, omdat het begrip 'vroegtijdige onderkenning' tijdens de onderzoeksperiode niet

wettelijk was gedefinieerd. Volgens Tulipa vond dagelijks een automatische analyse plaats waarmee signalen van risicovol speelgedrag tijdig werden onderkend. Vanaf 1 oktober 2024 geldt als richtlijn dat vergunninghouders signalen moeten onderkennen binnen een uur nadat een speler signalen vertoont.[112] Deze richtlijn was volgens Tulipa ten tijde van de onderzoeksperiode niet van toepassing. Tulipa heeft de signalen onderkend in de vorm van talrijke beoordelingen die voor elke speler zijn uitgevoerd. Deze spelers zijn binnen enkele uren of dagen na het detecteren van het eerste signaal onder de aandacht van Tulipa gekomen. Verder stelt Tulipa dat de wet- en regelgeving onduidelijk zouden zijn tijdens de onderzoeksperiode en dat daar per 1 oktober 2024 verandering in is gebracht. Volgens Tulipa zouden deze veranderingen in de beleidsregels een 'concretisering' en 'aanscherping' zijn van het bestaande kader voor de invulling van de zorgplicht.

5.3.1.2 Reactie Kansspelautoriteit

155. Het betoog van Tulipa, dat geen sprake is van een schending van artikel 15 van het Bwrvk, omdat het begrip 'vroegtijdige onderkenning' tijdens de onderzoeksperiode niet wettelijk was gedefinieerd, kan niet slagen.

Vroegtijdige onderkenning

156. Artikel 15 Bwrvk vereist dat signalen van onmatige deelname of kansspelverslaving vroegtijdig worden onderkend. De afwezigheid van een exacte wettelijke definitie van 'vroegtijdige onderkenning' maakt niet dat onduidelijk is wanneer sprake is van een vroegtijdige onderkenning of dat een aanbieder niet zou mogen worden tegengeworpen dat aan deze norm niet is voldaan. Hieronder wordt dit uiteengezet.

157. Op Tulipa rust de verantwoordelijkheid om signalen van risico's op onmatige deelname en kansspelverslaving vroegtijdig te herkennen. In artikel 17, eerste lid, van de Rwrvk is onder meer een niet-limitatieve opsomming opgenomen van factoren die relevant kunnen zijn voor die analyse. Tulipa dient zich bij de analyse niet slechts te beperken tot hetgeen expliciet in de regels is genoemd, maar dient ook andere relevante signalen die kunnen bijdragen aan een adequate analyse te betrekken. Het verliezen of riskeren van relatief hoge bedragen is zo'n signaal. In het rapport is daarom in dat verband terecht gewezen op onder meer het mediaan maandinkomen van een jongvolwassene. Daarmee kan op een duidelijke en objectieve wijze tot uitdrukking worden gebracht hoe de bedragen van verliezen en stortingen zich verhouden tot wat een jongvolwassen speler zich kan veroorloven.

[112] Artikel 3.1.12, vierde lid, van de Beleidsregel verantwoord spelen 2024.

Dat is daarom ook een indicator voor signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving. Zo'n indicator is nodig als de aanbieder (nog) niet bekend is met de vermogenspositie van de speler, zoals in alle onderzochte spelersdossiers het geval is. De gemiddelde Nederlandse speler houdt bovendien slechts een klein deel van een vaak toch al beperkt vrij besteedbaar inkomen over om te besteden aan kansspelen en aanbieders moeten daar rekening mee houden wanneer spelers een account openen en hoge limieten instellen. Tulipa kon en moest ervan uitgaan dat jongvolwassenen gemiddeld veel minder te besteden hebben dan volwassenen. Ondanks de vele signalen in de spelersdossiers, is gebleken dat Tulipa niet tot nauwelijks, of hooguit te laat onderzoek heeft gedaan naar de vermogenspositie van de speler. De Kansspelautoriteit kan het betoog van Tulipa in randnummer 45 van haar zienswijze dan ook niet volgen. Als bedragen van die grootte in korte tijd gestort of vergokt worden, zou dat voor Tulipa een signaal moeten zijn dat er sprake kan zijn van in ieder geval onmatig speelgedrag. In zo'n geval dient Tulipa direct in actie te komen door onderzoek te doen en zo nodig passende maatregelen te nemen. Dat heeft Tulipa telkens nagelaten.

158. Tulipa heeft haar eigen verantwoordelijkheid bij de tien spelersdossiers verzaakt. De analyses van Tulipa schoten duidelijk tekort doordat deze niet waren gericht op een 'vroegtijdige onderkenning', met grote risico's en nadelen tot gevolg. Tulipa heeft in elk spelersdossier op diverse manieren de zorgplicht geschonden. Het speelgedrag van de spelers was onmiskenbaar onmatig en Tulipa heeft diverse keren te laat en te licht ingegrepen.

159. De Kansspelautoriteit wijst er ter illustratie op dat in artikel 17, tweede lid, van de Rwrvk, dat op 1 oktober 2024 in werking is getreden, stortingslimieten staan genoemd die ver onder de limieten liggen die de onderzochte spelers hebben ingesteld. Kennelijk vindt de wetgever een maandelijkse stortingslimiet van € 150,- of hoger al een signaal dat kan duiden op problemen. Als de wetgever het al een zorgelijk signaal vindt dat een jongvolwassen speler bereid is € 150,- per maand te verliezen, moet het in een paar dagen tijd verliezen van bedragen die het equivalent zijn van een of meer mediaan maandinkomen van een jongvolwassene, ook in 2023 en 2024, een objectieve aanwijzing zijn voor mogelijk onmatig speelgedrag.

160. Uit de spelersdossiers en het verslavingspreventiebeleid van Tulipa blijkt dat als de speler binnen 24 uur € 1.000,- bruto stort of binnen zeven dagen € 3.000,- netto verliest, een geautomatiseerde rapportage wordt gegenereerd. Op basis van

deze vooraf ingestelde grenswaarden trekt Tulipa conclusies over het speelgedrag en eventuele interventiemaatregelen. In tegenstelling tot wat Tulipa stelt in randnummer 41 van haar zienswijze, is deze werkwijze – in het geval van jongvolwassen spelers – naar zijn aard niet gericht op het vroegtijdig onderkennen van signalen als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk. Deze bepaling verplicht aanbieders niet alleen een analyse uit te voeren, maar vooral om op basis daarvan onmatig of risicovol speelgedrag vroegtijdig te onderkennen. Door deze werkwijze vindt een analyse pas plaats op het moment dat een jongvolwassen speler binnen 24 uur bijna een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene bruto heeft gestort of binnen zeven dagen meer dan twee keer een mediaan maandinkomen van een jongvolwassene netto heeft verloren. Volgens de Kansspelautoriteit schiet deze werkwijze kennelijk tekort omdat het de geconstateerde overtredingen niet kon voorkomen. Gelet hierop zijn de analyses in de onderzochte spelersdossiers inadequaat uitgevoerd. Het gebrek aan tijdig, effectief optreden maakt aldus dat de norm is geschonden.

161. Overigens onderkent Tulipa in randnummer 42 van haar zienswijze dat vergunninghouders verplicht zijn zo snel mogelijk te handelen nadat de signalen door de speler worden vertoond. Het wordt in casu Tulipa juist verweten dat de interventiemaatregelen, gelet op de vele en ernstige signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving in de onderhavige spelersdossiers, te laat zijn ingezet, dan wel niet aan (alle) vereisten van artikel 19 van de Rwrvk voldoen.

162. De verwijzing naar de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel kansspelen op afstand kan Tulipa niet baten.[113] De wetgever heeft daarin inderdaad uitgelegd dat *enkel* financieel verlies niet voldoende is om aan te nemen dat er sprake is van onmatige deelname of verslaving. Er wordt in dat deel van de memorie van toelichting juist uitgelegd dat de vergunninghouder het gedrag van de speler nader moet onderzoeken als een bepaalde risico-indicator kan duiden op een (ontluikend) risicovol speelgedrag. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit zijn hoge stortingen, hoge limieten en hoge verliezen voorbeelden van zulke risico-indicatoren. Dit onderzoek houdt volgens de wetgever onder meer in dat de vergunninghouder onderzoekt "*of de speler zich de geconstateerde deelname aan de kansspelen financieel wel kan veroorloven*". Ook moet de vergunninghouder bij de speler "*informeren naar de financiële gevolgen van het speelgedrag voor de betrokken speler, aangezien dit een van de indicatoren voor mogelijk risico- of*

[113] P. 8 van de zienswijze.

probleemgedrag is."[114] Het enkel lijden van enig verlies is weliswaar nog geen teken van problematisch speelgedrag, maar dat is het wel als het gaat om grote bedragen, zeker in combinatie met andere factoren als jonge leeftijd of korte tijd waarin geld verloren wordt. Dat geldt te meer als er nog geen inzicht is in de financiële mogelijkheden van de desbetreffende speler.

Visie Minister en Ksa

163. Volgens Tulipa is het duidelijk dat de wetgever naar aanleiding van monitoringsonderzoeken en rapportages van de Kansspelautoriteit, 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.[115] Ook de Minister voor Rechtsbescherming en de Kansspelautoriteit hebben hun visies op de zorgplicht 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. Tulipa stelt verder dat de wijzigingen uitdrukkelijk zijn aangemerkt als 'concretisering' en 'aanscherping' van het bestaande kader van de zorgplicht.

164. Het beroep van Tulipa op de gestelde verandering van visies van de wet- en regelgever en de Kansspelautoriteit van na de overtredingsperiode baten haar niet.[116] De wet- en regelgever hebben een helder beoordelingskader bepaald en gaan ervan uit dat Tulipa als professionele en deskundige vergunninghouder daarin haar verantwoordelijkheid neemt.

165. Anders dan wat Tulipa 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

[114] *Kamerstukken II* 2013-2014, 33996, nr. 3 (Mvt), p. 112.
[115] *Kamerstukken II 2024/25*, 24557, nr. 245. Tulipa zal hier overigens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bedoelen.
[116] Tulipa beroept zich daarbij op *Kamerstukken II* 2023/24, 24557, nr. 218, p. 3 en 6; *Stcrt*. 2024, nr. 19648, p. 9-10 en *Kamerstukken II* 2024/25, 24 557, nr. 245, blz. 13.

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.[117] 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.[118] 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.[119] 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.[120]

Verplichting tot inzage in inkomen of vermogen van de speler

166. Volgens Tulipa heeft de Kansspelautoriteit ten onrechte gesuggereerd dat zij een onderzoek had moeten doen naar het inkomen of het vermogen van de speler. Zij stelt 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. Tulipa stelt dat de Kansspelautoriteit vooruit is gelopen op wetswijzigingen die per 1 oktober 2024 in werking zijn getreden.

167. Volgens de Kansspelautoriteit miskent Tulipa hierdoor dat als een speler meer gokt dan hij zich financieel kan veroorloven, er sprake is van onmatige deelname of risico op verslaving.[121] Als Tulipa in hoge verliezen op zichzelf al geen signaal onderkent dat kan duiden op onmatige deelname of verslaving, dan zal Tulipa zich moeten informeren over de financiële situatie van de desbetreffende speler. Het gaat hier om spelers die allemaal jonger dan 24 jaar zijn en in korte tijd ieder duizenden euro's hebben verloren. Dat is een belangrijke indicatie dat er sprake

[117] *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, bijlage bij nr. 244 (Evaluatierapport over de Wet kansspelen op afstand), p. 137, 165-166.
[118] *Kamerstukken II* 2024/25, 24557, nr. 245, p. 7.
[119] *Kamerstukken II* 2023/24, 24557, nr. 218, p. 1.
[120] *Kamerstukken II* 2023/24, 24557, nr. 218, p. 1.
[121] Ook de wetgever vindt dat financiële gevolgen van het speelgedrag een van de indicatoren is voor mogelijk risico- of probleemgedrag (*Kamerstukken II* 33996, nr. 3, p. 112). De vergunninghouder zal daar dus onder omstandigheden onderzoek naar moeten doen.

kan zijn van onmatige deelname of risico op verslaving. Tulipa mag dan niet zonder enig onderzoek aannemen dat deze spelers zich zulke hoge verliezen kunnen veroorloven of dat er geen sprake is van (signalen van) onmatige deelname of risico op verslaving. Zij moet die veronderstelling verifiëren. Als Tulipa kan achterhalen of de betrokken spelers zich zulke verliezen in zo'n korte tijd kunnen veroorloven, zonder dat Tulipa informeert naar het inkomen en/of het vermogen van de speler, moet zij kunnen aantonen dat haar handelwijze desalniettemin volstaat. Tulipa is daarin niet geslaagd.

168. De Kansspelautoriteit merkt op dat alleen al in de hoge bedragen die zijn gestort en verloren, in combinatie met de korte tijd waarin dat geld vergokt is en de jonge leeftijd van de gokkers, Tulipa op zijn minst een signaal had moeten hebben zien dat kan duiden op onmatige deelname en/of risico's op kansspelverslaving. In de regel kunnen jongvolwassen spelers immers niet zulke bedragen in zulke korte perioden besteden. Tulipa behoorde als professionele en deskundige vergunninghouder te weten dat jongvolwassenen een beperkt besteedbaar inkomen overhouden om te gokken. Dit vereist dat Tulipa tijdig in actie kwam, wat betekent dat zij onderzoekt of interventies noodzakelijk zijn. Als Tulipa op grond daarvan passende interventiemaatregelen had genomen, had zij niet noodzakelijkerwijs inzicht hoeven te verkrijgen in het inkomen en/of vermogen van de spelers.

169. De Kansspelautoriteit verwijt Tulipa juist geen (tijdige) interventiemaatregelen te hebben genomen. Zij had daarom in ieder geval moeten onderzoeken of dit gokgedrag paste bij het vermogen en/of het inkomen van deze jonge spelers. De verplichting tot een dergelijk onderzoek bestaat in dat geval niet alleen in het kader van een persoonlijk onderhoud, zoals Tulipa ten onrechte meent. Aan Tulipa valt daarom te verwijten dat zij jonge spelers veel geld heeft laten storten en verliezen in een korte periode, zonder dat zij had onderzocht of dat paste bij hun vermogen en/of inkomen of dat zij passende interventiemaatregelen nam. Zij mocht en kon er in redelijkheid niet zomaar van uitgaan dat er ondanks die signalen geen sprake kon zijn van onmatig speelgedrag.

170. De Kansspelautoriteit kan Tulipa volgen in het standpunt dat zij geen diepgravend financieel onderzoek hoefde te doen, maar dat baat Tulipa niet. Dit betekent immers nog niet dat Tulipa niet bij een speler navraag mocht doen naar de financiële draagkracht als dat evenredig is aan de ernst en hoeveelheid van de signalen. In tegenstelling tot hetgeen Tulipa in randnummer 44 van haar zienswijze

aanvoert, mocht zij redelijkerwijs niet aannemen dat speler 1 hoge verliezen financieel kon dragen en zij diende er dan ook naar te informeren.

5.3.2 Eigen verantwoordelijk van de speler (grond b)

5.3.2.1 Standpunt Tulipa

171. Tulipa stelt dat de wetgever de verantwoordelijkheid van de speler benadrukt. Volgens haar dient zij, met inachtneming van die eigen verantwoordelijkheid van de speler, de speler te informeren, het speelgedrag te monitoren en waar nodig te interveniëren om te voorkomen dat de speler risicovol speelgedrag ontwikkelt. Het blijft de verantwoordelijkheid van de speler om in te gaan op de adviezen en interventies van de vergunninghouder. Ter ondersteuning van haar standpunt verwijst Tulipa in randnummer 21 van haar zienswijze naar rechtspraak.[122]

5.3.2.2 Reactie Kansspelautoriteit

172. Allereerst wijst de Kansspelautoriteit 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*".[123] 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 Tulipa als zodanig niet betwist.

173. Het is op zich juist dat de wetgever een belangrijke rol heeft weggelegd voor de eigen verantwoordelijkheid van de speler. Tegelijkertijd benadrukt de wetgever ook dat niet iedere speler die verantwoordelijkheid aankan en dat de vergunninghouder de speler daarbij moet helpen. Juist daarom heeft de aanbieder allerlei verplichtingen ten aanzien van de zorgplicht. In haar zienswijze lijkt Tulipa dat te miskennen. Wat in het rapport en ook in dit besluit in essentie aan Tulipa verweten wordt, is dat zij de speler niet of onvoldoende heeft gesteund bij het dragen van die verantwoordelijkheid en niet of niet tijdig heeft geïntervenieerd wanneer dat geboden was. Dat komt in veel gevallen mede doordat Tulipa het speelgedrag ook niet goed heeft geanalyseerd.

174. Tulipa stelt dat de zorgplicht die op haar rust mede inhoudt dat zij, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de speler, het speelgedrag moet analyseren. De Kansspelautoriteit verwijt Tulipa nu juist dat zij daarin

[122] ECLI:NL:RBUTR:2011:BR6197, r.o. 4.3 en ECLI:NL:RBMNE:2017:3092, r.o. 4.9.
[123] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT), p. 7.

tekortgeschoten is. Als zij de spelersdossiers (beter) had geanalyseerd was het haar (eerder) opgevallen dat de desbetreffende spelers hun eigen verantwoordelijkheid niet of slechts ten dele konden dragen.

175. Ook stelt Tulipa dat de zorgplicht die op haar rust mede inhoudt dat zij, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de speler, zo nodig moet interveniëren om te voorkomen dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt. De kern van het rapport en dit besluit is erin gelegen dat Tulipa dat steeds heeft nagelaten. Niet alleen heeft Tulipa niet geïntervenieerd om te *voorkomen* dat een speler risicovol gedrag ontwikkelt, zij heeft zelfs niet, of te laat, geïntervenieerd *nadat* spelers risicovol gedrag hebben ontwikkeld.

176. De tien onderzochte spelersdossiers hebben betrekking op spelers waarvan Tulipa op enig moment had moeten begrijpen dat ze hun eigen verantwoordelijk niet konden dragen. Tulipa heeft dat steeds niet of te laat ingezien.

177. Tulipa stelt dat het de eigen verantwoordelijkheid blijft van de speler om in te gaan op de adviezen en interventies van de vergunninghouder. Ook daarin is zij echter tekortgeschoten. De adviezen die zij heeft verstrekt, hebben zich beperkt tot algemene informatie op haar website en bewustwordingsmails, die dus niet waren toegesneden op het speelgedrag van de spelers. Van (tijdige) interventies is niet gebleken.

178. De verwijzing naar de twee civielrechtelijke uitspraken over Holland Casino kan Tulipa niet 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.[124] Tulipa kon het online speelgedrag volledig monitoren, wat bij fysieke kansspelen niet mogelijk is omdat een groot deel van het speelgedrag daar niet kan worden gezien en/of geregistreerd. De tien spelers waren bovendien allemaal jongvolwassen en dus kwetsbaar.

179. Overigens komt de rechtbank Utrecht in de uitspraak waarnaar Tulipa verwijst tot de conclusie dat Holland Casino haar zorgplicht heeft geschonden omdat zij

[124] *Kamerstukken II*, 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT), p. 6-7, 12 en Afdeling 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:484, r.o. 3.1 (Bluemay).

(vergelijkbaar met Tulipa in de onderzochte spelersdossiers) onvoldoende oog had voor de hoge bezoekfrequentie van de speler en dat hij veel geld had verloren.[125] In de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland is de aansprakelijkheidsstelling mede afgewezen omdat Holland Casino zich in een persoonlijk onderhoud met de speler, voorafgaand aan diens bezoeken, had laten informeren over zijn financiële situatie.[126] In 7 van de 10 onderzochte dossiers heeft het persoonlijk onderhoud door Tulipa niet of onvoldoende plaatsgevonden. Voorts heeft Tulipa in geen van de onderzochte dossiers inzicht verworven in de financiële situatie van haar spelers.

180. Tulipa verwijst ook naar een passage uit de nota van toelichting bij het Bkoa waarin de wetgever duidelijk maakt dat de vergunninghouder een actieve zorgplicht heeft om de speler zoveel mogelijk te helpen bij het nemen van diens eigen verantwoordelijkheid.[127] Tulipa onderbouwt echter niet hoe zij in de onderzochte dossiers invulling heeft gegeven aan die actieve zorgplicht. Zij wordt juist beboet omdat zij dat volgens de Kansspelautoriteit heeft nagelaten.

5.3.3 De nieuwe regels over stortingen en verliezen met terugwerkende kracht toepassen (grond c)

5.3.3.1 Standpunt Tulipa

181. Volgens Tulipa lijkt de Kansspelautoriteit met terugwerkende kracht de Beleidsregel verantwoord spelen toe te passen. Deze beleidsregel is in werking getreden op 3 juni 2024.[128] Ook stelt Tulipa dat het instellen van een hoge stortingslimiet pas met ingang van 1 oktober 2024 als signaal is opgenomen in artikel 17, eerste lid, van de Rwrvk.

5.3.3.2 Reactie Kansspelautoriteit

182. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit is het evident dat Tulipa hoge stortingsbedragen en nettoverliezen, ook in verhouding tot de leeftijd van de desbetreffende spelers, in de analyses had moeten betrekken. De Kansspelautoriteit verwijst naar hetgeen zij hierover in onderdeel 4.2 van dit besluit heeft overwogen. Dat de Kansspelautoriteit deze signalen in de Beleidsregel verantwoord spelen van 2024 voor het eerst expliciet heeft genoemd, doet er niet aan af dat Tulipa dit in de onderzochte periode al had moeten weten.

[125] ECLI:NL:RBUTR:2011:BR6197, r.o. 4.25.
[126] ECLI:NL:RBMNE:2017:3092, r.o. 4.10-4.11.
[127] Staatsblad 2021, nr. 37, p. 44.
[128] P. 13 van de zienswijze.

183. Ten overvloede merkt de Kansspelautoriteit op dat in de Beleidsregel verantwoord spelen van 2021 al duidelijk was bepaald dat een signaal dat duidt op het niet langer kunnen dragen van financiële gevolgen van het speelgedrag of negatieve persoonlijke gevolgen van het speelgedrag, noopt tot het toepassen van een passende interventiemaatregel.[129] Het lijden van grote verliezen kan zowel een signaal zijn dat de speler de financiële gevolgen niet kan dragen als een signaal dat er sprake kan zijn van een negatief persoonlijk gevolg. Tulipa kan zich er niet op beroepen dat zij dat niet kon beoordelen vanwege haar gebrek aan kennis over de financiële mogelijkheden van de spelers. Tulipa heeft dat immers steeds niet of te laat onderzocht. Zij had dat bijvoorbeeld kunnen doen door een persoonlijk onderhoud met de speler te initiëren of tijdig de bron van middelen te onderzoeken.

184. Daarnaast merkt de Kansspelautoriteit op dat vergunninghouders, ongeacht de hoogte van de limieten die de speler zelf heeft ingesteld, continu het speelgedrag moeten analyseren en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Uit het feit dat de spelers hoge limieten hadden, had Tulipa moeten begrijpen dat haar actieve hulp geboden was om de speler zoveel mogelijk te helpen bij het nemen van zijn eigen verantwoordelijkheid bij het vaststellen van limieten. Dit geldt te meer nu sommige van deze grenzen nog hoger zijn gelegd door bijvoorbeeld speler 3, 6 en 9. Volgens de Kansspelautoriteit had Tulipa bij de beoordeling of bepaalde spelers hun eigen verantwoordelijkheid wel kunnen dragen, ook moeten betrekken dat die spelers hoge limieten hadden ingesteld. Het is evident dat dat ook signalen van onmatige deelname of kansspelverslaving kunnen zijn. De wetgever heeft zich hierover duidelijk uitgelaten: "*Ongeacht de hoogte van die grenzen, moet de vergunninghouder continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag ingrijpen. Het is dus niet zo dat een speler die zijn grenzen op een zeer hoog niveau vast stelt, zichzelf onopgemerkt en ongestoord schade kan berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler extra in de gaten te houden*."[130]

[129] Zie artikel 3.1.13, tweede lid, onder a en onder e.
[130] *Kamerstukken II* 2014-2015, 33996, nr. 6, p. 25.

5.3.4 Motiverings-, legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel (grond d)

5.3.4.1 Standpunt Tulipa

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

186. Tulipa stelt dat het standpunt van de Kansspelautoriteit dat Tulipa 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 is met het motiverings- en rechtszekerheidsbeginsel. Volgens Tulipa heeft de wetgever er uitdrukkelijk voor gekozen om geen generieke speellimieten vast te stellen. Tulipa 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.[131] De speler moet zelf nadenken over zijn speellimieten, aldus Tulipa.

5.3.4.2 Reactie Kansspelautoriteit

187. De Kansspelautoriteit volgt Tulipa niet in haar standpunt. De Kansspelautoriteit heeft in het voorgaande toegelicht dat open normen een vergunninghouder niet van elke verantwoordelijkheid ontslaan. Het is in beginsel aan Tulipa welke passende maatregelen zij neemt om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen, zolang zij dat maar doet. De wetgever heeft daarbij een duidelijk kader bepaald waar Tulipa 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[132] duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving.[133] De regelgever heeft bepaald dat vergunninghouders ten aanzien van iedere deelnemer aan hun kansspelen ten minste interne en externe signalen die (kunnen) wijzen op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving registreren.[134] Hij heeft bepaald wat hij *in ieder geval* beschouwt als interne en externe signalen.[135] Dat is dus geen uitputtende opsomming. Hij heeft ook bepaald welke

[131] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT), p. 24.
[132] Als bedoeld in artikel 15 van het Bwrvk.
[133] Artikel 18 van het Bwrvk.
[134] Artikel 13, eerste lid, van het Bwrvk.
[135] Artikel 17, eerste lid, van het Rwrvk.

interventiemaatregelen zij *in ieder geval* moeten kunnen toepassen.[136] Ook dat is geen uitputtende opsomming. Verder heeft hij bepaald waar vergunninghouders *in ieder geval* hun interventiemaatregelen op moeten afstemmen.[137] Ook dat is geen uitputtende opsomming. Hij heeft bepaald dat vergunninghouders hun interventiemaatregelen moeten beoordelen op basis van noodzakelijkheid, doelmatigheid en geschiktheid.[138]

188. De Kansspelautoriteit acht het ongeloofwaardig als Tulipa 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 en 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.

189. De Kansspelautoriteit heeft genoegzaam onderbouwd dat het speelgedrag van de tien jongvolwassenen waarvan het dossier is onderzocht, als onmatig kan worden betiteld. Als professionele en deskundige aanbieder diende Tulipa de gevaren daarvan (tijdig) te herkennen en haar plicht tot een passende interventie na te leven.

190. Volgens de Kansspelautoriteit is het ook ongeloofwaardig dat Tulipa 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 overschrijdingen van limieten. Zo heeft de regelgever bepaald en toegelicht dat niet alleen toenemende, maar ook hoge speelfrequentie of lange speelduur signalen kunnen zijn.[139] In de onderhavige spelersdossiers is bovendien van belang dat het gaat om jongvolwassenen, die kwetsbaar zijn en in de regel minder te besteden hebben. Tulipa had moeten concluderen dat uit niets blijkt dat de tien jongvolwassen spelers hun hoge netto stortingen en hoge verliezen financieel konden dragen. Op basis van de zorgplicht kon en mocht Tulipa daar in redelijkheid ook niet van uitgaan.

191. De Kansspelautoriteit overweegt in dit verband dat de wetgever met de speellimieten de effectiviteit van verslavingspreventie wilde vergroten door spelers vooraf zelf te laten nadenken over verantwoorde limieten en ze die zelf te laten

[136] Artikel 18, eerste en tweede lid, van de Rwrvk.
[137] Artikel 19, eerste lid, van het Rwrvk.
[138] Artikel 19, tweede lid, van het Rwrvk.
[139] Artikel 17, aanhef en onder a en b, van de Rwrvk en de toelichting daarop, *Stcrt*. 2021, 4507, p. 102.

instellen. Verder heeft hij daarmee beoogd te bereiken dat vergunninghouders hun spelers die hun eigen speellimieten overschrijden, beter kunnen aanspreken.[140] Volgens de Kansspelautoriteit 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 zinledig worden gemaakt, door de limiet op een hoog bedrag in te (laten) stellen, zoals de praktijk in de betrokken dossiers is geweest.

5.3.5 Passende interventiemaatregelen (grond e)

5.3.5.1 Standpunt Tulipa

192. Tulipa stelt dat de Kansspelautoriteit in haar selectie van de interventies, zoals in het rapport benoemd, geen evenwicht weergeeft tussen de tekortkomingen en de effectieve interventiemaatregelen. De destijds toepasselijke wet- en regelgeving zou geen termijn bevatten voor het treffen van interventiemaatregelen. Voorts zou de Kansspelautoriteit volledig voorbij gaan aan het stapsgewijs model dat Tulipa hanteert voor interventies. Tulipa stelt verder dat zij pas zwaardere maatregelen moet nemen nadat lichtere maatregelen niet hun doel treffen. Zij moet aldus de mogelijkheid krijgen om de effectiviteit van een interventiemaatregel te meten.

5.3.5.2 Reactie Kansspelautoriteit

193. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat haar toezichthouders terecht hebben vastgesteld dat Tulipa artikel 18, eerste lid, van het Bwrvk, gelezen in samenhang met artikel 19, eerste lid, van de Rwrvk heeft overtreden. Tulipa heeft namelijk geen (tijdige) passende maatregelen genomen toen dat vereist was. Tulipa had uit de combinatie van onder meer de jonge leeftijd, de (in korte tijd) geleden grote verliezen, de hoge stortingsbedragen en de ruime speellimieten moeten concluderen dat er signalen waren van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving. Dat alleen al was voldoende reden om te interveniëren.

194. Tulipa had in alle onderzochte dossiers signalen van onmatig spelgedrag of risico's op kansspelverslaving moeten zien. Zij heeft in de onderzochte dossiers geïntervenieerd door een stortingsblokkade in te stellen of door het account te blokkeren. Dat was echter steeds te laat, soms zelfs pas nadat de speler zichzelf al uitgesloten had. Daarom is er geen sprake van passende interventiemaatregelen. Van andere interventiemaatregelen die voldoen aan de eisen zoals gesteld in artikel 19 van de Rwrvk, is niet gebleken. Tulipa kan daarom niet gevolgd worden in haar

[140] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3 (MvT), p. 24.

stelling dat er geen verplichting was om verdere interventiemaatregelen te treffen dan zij heeft gedaan.

195. Tulipa kan evenmin gevolgd worden in haar opvatting dat Tulipa geen kans zou hebben gehad om de effectiviteit van een interventiemaatregel te meten. Er is immers niet gebleken dat Tulipa interventiemaatregelen heeft genomen die voldoen aan de eisen van artikel 19 van de Rwrvk. De stortingsblokkades en blokkades van accounts die zijn opgelegd, waren immers te laat. Tulipa had in een eerder stadium lichtere interventiemaatregelen kunnen (of zelfs moeten) nemen en daarvan vervolgens de effectiviteit kunnen beoordelen, maar van die maatregelen is niet gebleken.

196. Met betrekking tot randnummers 71 tot en met 73 van de zienswijze van Tulipa wijst de Kansspelautoriteit op het volgende. Gelet op de ernst en de hoeveelheid van de signalen inzake speler 1, kon op [datum] december 2023 en [datum] januari 2024 niet worden volstaan met het opleggen van een wekelijkse stortingslimiet. Dit is volgens de Kansspelautoriteit geen passende interventiemaatregel nu deze mede gelet op de jonge leeftijd van de speler te licht is, te laat is genomen en onvoldoende is afgestemd op onder meer het speelgedrag en de vermogenspositie van de speler. Ten aanzien van speler 3 heeft Tulipa geprobeerd om telefonisch contact te krijgen met de speler, maar deze interventie is geen passende interventiemaatregel. Op dat moment heeft de speler namelijk al [bijna € 17.000,-] verloren. Omdat die maatregel te laat is genomen, is hij volgens de Kansspelautoriteit niet passend. De stortingsblokkade van [datum] augustus 2024 inzake spelersdossier 3 zou op zichzelf bezien een geschikte interventiemaatregel kunnen zijn. Echter, hier is in dat dossier geen sprake van, nu de stortingsblokkade gelet op de vele en ernstige signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving te laat is ingezet, dan wel niet aan (alle) vereisten van artikel 19 van de Rwrvk voldoet.

197. In randnummer 85 van haar zienswijze stelt Tulipa dat zij in haar beoordeling rekening houdt met risicobeperkende signalen, zoals winst. Zoals hierboven al meermalen is gesteld, had Tulipa in alle onderzochte spelersdossiers signalen van onmatig spelgedrag of risico's op kansspelverslaving kunnen en moeten zien. Reeds hierom acht de Kansspelautoriteit het niet relevant dat de speler tussendoor ook kan winnen. Dat maakt risicovol of problematisch speelgedrag niet ongedaan.

198. Verder kan de Kansspelautoriteit Tulipa niet volgen in haar stelling dat zij zou hebben gewerkt volgens een "trapsgewijs interventiemodel". De enige interventies die Tulipa heeft gepleegd zijn immers de stortingsblokkades en blokkeringen van de accounts. Daaraan voorafgaand is geen enkele (passende) interventiemaatregel genomen. De algemene bewustwordingsmails die Tulipa heeft gestuurd, zijn volgens de Kansspelautoriteit geen passende interventiemaatregelen omdat ze niet zijn afgestemd op de specifieke speler, zijn speelgedrag en de relevante signalen.

5.3.6 Persoonlijk onderhoud (grond f)

5.3.6.1 Standpunt Tulipa

199. Volgens Tulipa zou de conclusie van de Kansspelautoriteit dat de vergunninghouder bij een bepaald aantal netto stortingen een redelijk vermoeden van onmatige deelname of kansspelverslaving moet vaststellen en daarom een persoonlijk onderhoud moet voeren, grondslag en motivering missen.

5.3.6.2 Reactie Kansspelautoriteit

200. De Kansspelautoriteit wijst erop dat Tulipa verplicht is om een persoonlijk onderhoud met de speler te voeren zodra er een redelijk vermoeden bestaat dat er sprake is van onmatige deelname of verslaving. Volgens de wetgever kan een enkele indicator duiden op (ontluikend) risicovol speelgedrag.[141] Hieruit concludeert de Kansspelautoriteit dat het op jonge leeftijd vergokken van grote geldbedragen zo'n indicator is, zeker als daarbij nog eens de korte periode wordt betrokken waarin dat in de desbetreffende spelersdossiers is gebeurd.

201. Tulipa had in alle onderzochte dossiers een redelijk vermoeden moeten hebben van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving. Dat had zij moeten baseren op de combinaties van onder meer de jonge leeftijd van de spelers, de hoge stortingsbedragen, de hoge limieten, de hoge nettoverliezen, de nachtelijke uren waarin in aantal gevallen gespeeld werd en de hoge inzetten. Het is dan ook niet duidelijk waarom Tulipa meent dat de Kansspelautoriteit zou concluderen dat de vergunninghouder bij een netto storting van € 1.000,- een redelijk vermoeden moet vaststellen. Tulipa had op basis van allerlei signalen tot een redelijk vermoeden moeten komen dat er sprake was van onmatige deelname. De Kansspelautoriteit verwijst hiervoor naar de spelersdossiers waar telkens is uitgelegd waarom Tulipa de verplichting ten aanzien van het persoonlijk onderhoud niet of onvoldoende heeft nageleefd.

[141] *Kamerstukken II* 2013-2014, 33996, nr. 3 (MvT), p. 112.

202. Aangezien er duidelijke signalen waren van onmatige deelname of kansspelverslaving, was Tulipa verplicht om een persoonlijk onderhoud te voeren met de speler. De vergunninghouder dient immers het gedrag van de speler nader te onderzoeken door middel van een persoonlijk onderhoud als er een of meer risico-indicatoren zijn die wijzen op onmatige deelname of kansspelverslaving.[142] Zo had Tulipa in zo'n onderhoud kunnen informeren naar de financiële situatie van de desbetreffende speler. Dan had zij zich er bijvoorbeeld van kunnen vergewissen of die spelers zich zulke grote nettoverliezen konden veroorloven. Dat heeft Tulipa echter niet gedaan. Zij is er klaarblijkelijk zomaar van uitgegaan dat al deze jonge spelers duizenden euro's konden missen zonder in de problemen te geraken.

5.3.7 Alternatieve handhavingsmaatregelen (grond g)

5.3.7.1 Standpunt Tulipa

203. Tulipa 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.

204. Tulipa voert ten eerste aan dat de tien spelersdossiers die de Kansspelautoriteit heeft geselecteerd geen representatief beeld van het gehele klantenbestand of de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid geven.

205. Ten tweede vraagt Tulipa de Kansspelautoriteit 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.

206. Tulipa stelt ten derde dat de vermeende overtredingen meer in het licht moeten worden gezien van het destijds geldende wettelijke kader. Volgens haar leunt het rapport op veranderingen van na de overtredingsperiode. Voorafgaand aan die veranderingen gaf Tulipa 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

[142] *Kamerstukken II* 2013-2014, 33996, nr. 3, p. 112.

noodzaak tot verdere aanscherping en concretisering van de zorgplicht omdat de huidige regels te open en te vaag zijn, aldus Tulipa.[143]

5.3.7.2 Reactie Kansspelautoriteit

207. Bovenstaande betoog kan volgens de Kansspelautoriteit niet slagen. Allereerst heeft de Kansspelautoriteit Tulipa niet verweten dat zij de zorgplicht heeft geschonden ten aanzien van haar hele klantenbestand. Ook als Tulipa de zorgplicht nakomt voor een deel van haar klantenbestand, kan dat de overtreding ten aanzien van de tien spelersdossiers in kwestie niet rechtvaardigen.

208. Daarnaast is volgens de Kansspelautoriteit geen sprake van een onevenredige cumulatie. Zij heeft immers rekening gehouden met het geheel van gedragingen van Tulipa door die in onderlinge samenhang te beoordelen. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit heeft Tulipa met de gedragingen in deze tien spelersdossiers, in onderlinge samenhang bezien, de zorgplicht fundamenteel geschonden. Bij de vaststelling van de overtredingen is sprake van (enige) verwevenheid. Analyses zijn te laat verricht en bevatten tekortkomingen. Als gevolg daarvan heeft Tulipa geen of onvoldoende passende interventiemaatregelen getroffen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen en zijn ook de verplichtingen ten aanzien van het persoonlijk onderhoud niet of onvoldoende nageleefd.

209. Wellicht ten overvloede wijst de Kansspelautoriteit 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 Tulipa minder ernstig tekort was geschoten in analyses en interventiemaatregelen, de Kansspelautoriteit daar rekening mee zou hebben gehouden.

210. Zoals hiervoor al aangegeven, kan de visie op kansspelen van 14 februari 2025 van de staatssecretaris Tulipa niet baten. De conclusie van Tulipa 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.[144]

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

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 Tulipa duidelijk moeten zijn. Bovendien kon en moest zij vanwege haar plichten tot monitoring en deskundigheid inzake verslavingspreventie als geen ander inzien dat de tien spelers hun eigen verantwoordelijkheid onvoldoende namen. Tulipa kon en moest daarop passend ingrijpen. De overtreding van de zorgplicht door Tulipa is evident.

5.3.8 Boete matigen (grond h)

5.3.8.1 Standpunt Tulipa

211. Tulipa stelt dat een matiging van de boetehoogte noodzakelijk is, mocht de Kansspelautoriteit een boete geboden achten. Op basis van de argumenten in subparagraaf 5.3.7.1 zou er sprake zijn van verminderde ernst en verwijtbaarheid.

5.3.8.2 Reactie Kansspelautoriteit

212. De Kansspelautoriteit wijst op paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit. Samengevat heeft de Kansspelautoriteit 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. Zij heeft dat toegepast op de overtreding van Tulipa. 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. 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 Kansspelautoriteit de schending van die verantwoordelijkheid door Tulipa betrekt bij de boetehoogte. Zij heeft uitgebreid en afdoende gemotiveerd waarom Tulipa tekort is geschoten in haar verantwoordelijkheid.

213. Ten aanzien van het verzoek van Tulipa om matiging met een beroep op enkele eerder aangevoerde argumenten, verwijst de Kansspelautoriteit naar haar toelichting in subparagraaf 5.3.7.2 en zal dat niet herhalen.

214. De Kansspelautoriteit ziet in het betoog van Tulipa geen reden om de boete te matigen.

5.4 Conclusie overtreding

215. Tulipa heeft artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, gelezen in samenhang met de artikelen 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, van het Bwrvk en artikel 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk meermalen overtreden.

216. De Kansspelautoriteit stelt daarom vast dat Tulipa in de periode van 19 december 2023 tot en met 29 augustus 2024 de zorgplicht heeft geschonden met betrekking tot tien jongvolwassen spelers.

6 Overtreder

217. De raad van bestuur heeft aan Tulipa een vergunning verleend tot het organiseren van kansspelen op afstand. Tulipa is de aanbieder van en vergunninghouder voor de kansspelen op afstand op de website www.comeon.nl. Tulipa was in die periode verantwoordelijk voor de naleving van haar zorgplicht ten opzichte van de spelers die aan haar kansspelen deelnamen. Gelet hierop concludeert de raad van bestuur dat Tulipa de hierboven genoemde bepalingen ten aanzien van de zorgplicht heeft overtreden.

7 Boete

7.1 Algemeen

218. De Kansspelautoriteit is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.

219. Bij de vaststelling van de boete houdt de Kansspelautoriteit op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de Kansspelautoriteit rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

220. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige

gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

221. De Kansspelautoriteit ziet zich thans gesteld voor de vraag of een en, zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

7.2 Ernst van de overtreding

222. Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding door Tulipa acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang.

223. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Spelers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Vergunninghouders moeten daarom waarborgen dat hun aanbod van online kansspelen verantwoordelijk, betrouwbaar en controleerbaar is.

224. Vergunde aanbieders van online kansspelen zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de Kansspelautoriteit toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden moeten ervoor zorgen dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan online kansspelen. Van een professionele vergunninghouder mag worden verwacht dat hij de regels en voorwaarden kent en naleeft. Het bestrijden en voorkomen van onmatige deelname en kansspelverslaving is van cruciaal belang voor een verantwoord kansspelaanbod.

225. In dit geval werden short odd-kansspelen aangeboden, namelijk online sportweddenschappen en online casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short odd-kansspelen meer verslaafde en onmatig spelende spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij short odd-kansspelen speelt verslavingsproblematiek en onmatig spelen derhalve een extra rol van betekenis.

226. Kansspelen op afstand hebben bijzondere risico's.[145] Zij zijn laagdrempelig, hebben een zeer hoog speeltempo en er ontbreekt fysiek contact tussen de aanbieder en de speler. De Kansspelautoriteit verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van

[145] *Kamerstukken II* 2013-2014, 33996, nr. 3 (MvT), p. 6-7, 12.

22 februari 2017, waarin overwogen wordt: '*Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).*'

227. Als gevolg van kansspelverslaving kunnen zich naast financiële, onder meer ook ernstige psychische, sociale en lichamelijke problemen, zoals agressie, arbeidsproblemen, relatieproblemen en criminaliteit voordoen. Zelfdoding komt onder kansspelverslaafde personen vele malen vaker voor.

228. Tulipa heeft door haar schending van de zorgplicht spelers blootgesteld aan kansspelen op afstand met een zeer hoog risico zonder de bescherming die zij als professionele online vergunninghouder moet bieden, met alle mogelijke gevolgen voor de spelers van dien. Daarmee heeft zij een van haar belangrijkste wettelijke verantwoordelijkheden tegenover de spelers verzaakt en afbreuk gedaan aan het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van vergunde kansspelen. Dit klemt te meer daar de wetgever juist een vergunningstelsel in het leven heeft geroepen om een veilig en betrouwbaar legaal alternatief te bieden voor illegale kansspelen. Aanbieders van illegale kansspelen doen in de regel immers weinig tegen onmatige deelname of kansspelverslaving. Spelers moeten erop kunnen vertrouwen dat zij bij vergunninghouders daarentegen in goede handen zijn. Dat Tulipa hierin als vergunninghouder zo ernstig tekort is geschoten, rekent de Kansspelautoriteit haar daarom zwaar aan.

229. Gelet op het bovenstaande kwalificeert de Kansspelautoriteit de overtreding als zeer ernstig. Daar komt het volgende nog bij.

230. Het gaat in alle dossiers niet om volwassen, maar jongvolwassen spelers. Dat is een groep spelers die extra kwetsbaar is voor onmatige deelname en kansspelverslaving en bovendien gemiddeld veel minder te besteden heeft dan volwassenen. Tulipa moet op grond van artikel 12, onder h, van de Rwrvk in haar verslavingspreventiebeleid daarom bijzondere aandacht aan jongvolwassenen

besteden. Dat betekent onder andere dat zij een specifieke benaderingswijze moet hanteren en eerder moet interveniëren dan bij volwassen spelers. Dat vraagt onder andere om extra alertheid bij het analyseren van en interveniëren op speelgedrag. Door Tulipa hebben tien jongvolwassenen hoge bedragen verloren, in totaal ruim € 181.000,-. Gelet op het speelgedrag is bij elk van de tien spelers evident sprake van onmatige deelname en/of risico's op kansspelverslaving. De Kansspelautoriteit neemt het Tulipa bijzonder kwalijk dat zij haar zorgplicht naar jongvolwassenen heeft geschonden.

231. Gelet hierop is de overtreding door Tulipa nog ernstiger.

7.3 Verwijtbaarheid

232. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat hij de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Met de Wet Kansspelen op afstand is de zorgplicht voor vergunninghouders verscherpt. Uit de wetsgeschiedenis volgt duidelijk dat de wetgever aan de actieve zorgplicht grote waarde hecht. Tulipa had gelet op de bevindingen er redelijkerwijs van op de hoogte kunnen en moeten zijn dat artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wok, en 15 en 18, eerste tot en met het derde lid, en 19, eerste en tweede lid, van de Rwrvk in onderlinge samenhang bezien werden overtreden. De Kansspelautoriteit acht Tulipa dan ook verwijtbaar.

233. De Kansspelautoriteit neemt in aanmerking dat Tulipa wettelijk verplicht was het speelgedrag van haar spelers te monitoren. Zij heeft per speler vergaande inzage in het speelgedrag, waaronder alle door de speler ingestelde speellimieten, stortingen, opnames, nettoverliezen en -winsten, inzetten en tijdstippen waarop gespeeld wordt.[146] Ook uit de gegevens en bescheiden van Tulipa blijkt dat zij gedetailleerde inzage had in het speelgedrag van de tien jongvolwassen spelers en zij die spelers daadwerkelijk monitorde. Zij moest dan ook redelijkerwijs (kunnen) weten dat zij met haar handelen en nalaten zeer ernstige overtredingen beging.

234. De Kansspelautoriteit verwijt het Tulipa ook in het bijzonder dat zij geen, onvoldoende of te laat gevolgen heeft verbonden aan de hoge limieten die de spelers hebben ingesteld. Zo stond Tulipa stortingslimieten van in ieder geval duizenden euro's per dag toe. Door spelers zulke hoge limieten in te laten stellen, heeft Tulipa de limieten beroofd van hun effectiviteit. Ongeacht de hoogte van de eigen limieten, moeten vergunninghouders continu het speelgedrag van de individuele speler monitoren en analyseren, en waar nodig in dat speelgedrag

[146] Artikel 5.3, tweede lid, van het Bkoa.

ingrijpen. Het is dus niet zo dat zij een speler die zijn grenzen op een hoog niveau vast stelt, zichzelf (onopgemerkt en) (vrijwel) ongestoord schade mag laten berokkenen. Een uitzonderlijk hoge grens in het spelersprofiel moet voor de vergunninghouder een reden zijn om het speelgedrag van de betrokken speler extra in de gaten te houden.[147]

235. Gelet op het bovenstaande heeft Tulipa extra verwijtbaar gehandeld.

7.4 Evenredigheid

236. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat het begaan van een overtreding niet lonend mag zijn, maar (voldoende) bestraft moet worden en de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).

237. Gelet hierop zal de Kansspelautoriteit kort stilstaan bij de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid van onderhavig sanctiebesluit.

238. In het kader van dit laatste wijst de Kansspelautoriteit erop dat Tulipa meerdere overtredingen heeft begaan en dat deze ernstig en verwijtbaar zijn. Bovendien betreft het ook nog eens overtredingen van de zorgplicht, een kernverplichting van de Wet op de kansspelen en aanverwante regelgeving. Naleving van de zorgplicht raakt rechtstreeks aan de doelstellingen van de kansspelwetgeving, te weten het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van consumenten en het voorkomen van kansspelgerelateerde criminaliteit. Ook is naleving van de zorgplicht uiterst relevant in het kader van de kanalisatiegedachte. Het geleiden van spelers naar het legale kansspelaanbod moet er immers wel toe leiden dat de spelers daar beter worden beschermd dan in het illegale circuit. Het opleggen van een boete is dan ook een geschikt middel om deze doelen te realiseren. Daarnaast is het een geschikt middel ter bestraffing en gaat hiervan voldoende afschrikwekkende werking uit richting Tulipa en andere aanbieders. Het opleggen van een boete zorgt er bovendien voor dat het schenden van de zorgplicht niet

[147] *Kamerstukken II* 2014/15, 33996, nr. 6 (MvA), p. 25.

lonend is omdat daarmee onder andere de winst die is behaald als gevolg van de overtreding(en) ongedaan wordt gemaakt.

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

7.5 Boetevaststelling

240. Gelet op bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Tulipa.

241. De zorgplicht is een van de belangrijkste verantwoordelijkheden van de vergunninghouder. Het vergunningstelsel is immers juist in het leven geroepen om spelers een omgeving te bieden waarin zij beschermd worden tegen de risico’s die inherent zijn aan kansspelen. De Kansspelautoriteit hanteert daarom een basisboete van € 500.000,-.

242. Verder heeft de Kansspelautoriteit bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding zoals die hiervoor zijn toegelicht. Zij verwijst daarbij naar paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit. De boete wordt vanwege de verhoogde ernst met 25% verhoogd. Daarnaast wordt de basisboete vanwege de verhoogde verwijtbaarheid met nog eens 25% verhoogd.

243. De op te leggen boete wordt daardoor bepaald op € 750.000,-.

244. Naar het oordeel van de Kansspelautoriteit moet de boete recht doen aan de ernst van de overtredingen en de overige omstandigheden van het geval. Daarbij neemt zij nadrukkelijk ook in overweging dat het belangrijkste uitgangspunt van de boete het punitieve karakter ervan is. Dat betekent dat de boete pijn moet doen. Bovendien moet van een boete een afschrikwekkend effect uitgaan. Daarom heeft

de Kansspelautoriteit zichzelf de vraag gesteld of deze op vaste bedragen gebaseerde boete in dit geval wellicht te laag is en er daarom van de vaste gedragslijn afgeweken moet worden door aan Tulipa een hogere, aan de omzet gerelateerde boete op te leggen. Een boete die gebaseerd is op vaste bedragen kan immers voor grote bedrijven te laag zijn om een punitief karakter of afschrikwekkend effect te hebben. Het antwoord op die vraag luidt evenwel dat de omzet van Tulipa niet dusdanig hoog is dat zij in deze context als een groot bedrijf moet worden beschouwd. Ook in dat opzicht is de opgelegde boete dus passend en geboden. De Kansspelautoriteit wijkt daarom niet af van de vaste gedragslijn.

245. De Kansspelautoriteit ziet in dit geval verder geen aanleiding om op basis van andere omstandigheden het basisbedrag te verhogen of te verlagen.

246. Dit bedrag van € 750.000,- wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

a. stelt vast dat Tulipa Ent Limited artikelen 4a, eerste lid, en 31m, eerste en tweede lid, van de Wet op de kansspelen, artikel 15 en artikel 18, eerste tot en met derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, en artikel 19, eerste en tweede lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen heeft overtreden;
b. legt aan Tulipa Ent Limited een boete op van € 750.000,-.

’s-Gravenhage, 16 december 2025,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

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

VERZONDEN OP 19 december 2025.

Bezwaar
Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de Kansspelautoriteit, afdeling Juridische Zaken en Vergunningen, Postbus 298, 2501 CG Den Haag. U kunt uw bezwaarschrift ook digitaal indienen, door het in pdf-formaat te e-mailen naar griffie@kansspelautoriteit.nl.

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

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

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