



OPENBAAR

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 Betent B.V.

Zaak: 15403

Kenmerk: 15403 / 01.288.550

Openbaarmaking onder kenmerk: 15403/01.288.557

# Besluit

---

## 1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) en onderliggende regelgeving, waaronder het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk).
2. Op grond van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk mag een houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: vergunninghouder) zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen), omdat die groep bij deze vorm van kansspelen een hoger risico loopt om kansspelverslaafd te raken.
3. Betent B.V. (hierna: Betent) heeft in de periode van 8 oktober 2021 tot en met 16 maart 2022 reclame gestuurd aan jongvolwassenen. Dit is een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. Deze overtreding wordt aan Betent toegerekend.
4. Er wordt een boete opgelegd van € 400.000 -.
5. De Kansspelautoriteit zet dat hieronder nader uiteen.



## 2 Onderzoek

### 2.1 Reclame

6. De Kansspelautoriteit is ambtshalve een onderzoek gestart naar de naleving van het verbod om kansspelreclame te richten op minderjarigen en jongvolwassenen.<sup>1</sup> Uit signalen uit de media<sup>2</sup> en diverse meldingen die de Kansspelautoriteit ontving, leek te volgen dat vergunninghouders deze regels niet altijd nakomen. Alle houders van een vergunning voor het organiseren van online kansspelen die in de periode 1 oktober 2021 tot en met 1 april 2022 actief waren in Nederland zijn tijdens dit onderzoek onderzocht.
7. Op 22 april 2022 hebben de toezichthouders een informatieverzoek gestuurd naar Betent.
8. De toezichthouders hebben Betent gevraagd om de volgende gegevens aan te leveren:
  - a. Alle door Betent verstuurde e-mails aan 18 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 en enkel over de periode dat zij een actief account hadden bij Betent.
  - b. Alle door Betent verstuurde berichten/notificaties via de online app aan 18 actieve spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022.
  - c. Het totaal aantal spelers in de leeftijd van 18 tot 24 jaar dat in de periode 1 oktober 2021 tot 1 april 2022 bij Betent geregistreerd stond.
  - d. Alle door Betent verstuurde e-mails aan 18 voormalige spelers onder de 24 jaar oud in de periode 1 oktober tot 1 april 2022 en enkel in de periode dat deze spelers geen account bij Betent meer hadden.

De toezichthouders hebben in het informatieverzoek de wijze van selectie van de spelersdossiers aangegeven, om op deze manier een representatieve weergave te ontvangen.
9. Op 4 mei 2022 heeft Betent schriftelijk gereageerd op het informatieverzoek en de gevraagde gegevens aangeleverd.

### 2.2 De betrokkene

10. Betent is gevestigd aan de Ceintuurbaan 286 H, 1072 GK te Amsterdam. Zij is vergunninghouder voor het organiseren van kansspelen op afstand, als bedoeld in artikel 31a van de Wok. Op 29 september 2021 heeft de Kansspelautoriteit een

---

<sup>1</sup> Artikel 2, derde en vierde lid, van het Bwrvk.

<sup>2</sup> <https://www.bnnvara.nl/kassa/videos/576539>.



vergunning verleend onder kenmerk 1701/01.247.821. Deze vergunning geldt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2026.

11. Betent biedt online kansspelen aan via [www.betcity.nl](http://www.betcity.nl).

### 3 Rapport

12. De toezichthouders hebben op grond van de resultaten van het hierboven genoemde onderzoek op 20 oktober 2022 een rapport opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Betent in de periode van 8 oktober 2021 tot en met 16 maart 2022 artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk heeft overtreden.
13. Betent heeft gedurende deze periode per e-mail aan bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers veelvuldig reclameberichten gestuurd, waarin het aanbod van Betent werd aangeprezen, waaronder bonussen. Uit het rapport blijkt dat het sterk uiteen loopt hoeveel reclameberichten Betent heeft gestuurd. Bij één speler liep dit op tot [aantal] promotionele e-mails in 5 maanden.
14. Het rapport is met de bijbehorende stukken per aangetekende post verzonden naar het adres en het e-mailadres van Betent.

### 4 Zienswijze

15. Bij brief van 7 november 2022 is Betent uitgenodigd om, voordat de Kansspelautoriteit een besluit op het rapport neemt, een zienswijze naar voren te brengen.
16. Bij brief van 25 november 2022 heeft Betent een schriftelijke zienswijze op het rapport gegeven.
17. Op 6 december 2022 hebben [advocaat 1], [advocaat 2], [persoon 1] en [persoon 2] de zienswijze mondeling toegelicht. Op 8 december 2022 zijn enkele stukken nagestuurd door Betent.
18. Op 28 december 2022 is het verslag van de hoorzitting per e-mail naar Betent verzonden. Op 11 januari 2023 heeft Betent haar opmerkingen over het verslag naar de Kansspelautoriteit gezonden met een bijlage. De opmerkingen bij het verslag bevatten tevens zienswijzen op de openbaarmaking en het opleggen van een boete.



## 4.1 Inhoud zienswijze

19. Betent ontkent niet dat zij van 8 oktober 2021 tot en met 16 maart 2022 e-mails met reclame aan spelers onder de 24 jaar heeft gestuurd.
20. Kort samengevat stelt Betent dat zij geen wervings- en reclameactiviteiten op jongvolwassenen heeft gericht en dat van een overtreding van artikel 4a, tweede lid, van de Wok juncto artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk in de periode van 8 oktober 2021 tot en met 16 maart 2022 geen sprake is. Betent meent verder dat het opleggen van een sanctie, zoals een bestuurlijke boete, in strijd zou zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het lex certa-beginsel (als onderdeel van het legaliteitsbeginsel), het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.
21. De Kansspelautoriteit zal de zienswijze in paragraaf 5.2 uitgebreider weergeven en beoordelen.

## 5 Juridische beoordeling

### 5.1 De wettelijke bepalingen

22. Artikel 4a, tweede lid, van de Wok bepaalt dat houders van een vergunning op grond van de Wok op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm moeten geven aan wervings- en reclameactiviteiten, waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming.
23. Artikel 35a, eerste lid, van de Wok bepaalt dat de Kansspelautoriteit een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder andere artikel 4a van de Wok. In het tweede lid is bepaald dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.
24. In artikel 1, aanhef en sub e, van het Bwrvk zijn 'wervings- en reclameactiviteiten' gedefinieerd als: iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen.



25. In artikel 1, aanhef en sub f, van het Bwrvk is 'bonus' gedefinieerd als: een goed of een dienst, waaronder gratis speelgoed, aangeboden om spelers voor de vergunde kansspelen te werven of te behouden of om reclame voor die kansspelen te maken.
26. Artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk bepaalt dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richt op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar.
27. Artikel 12, aanhef, onder i, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen op afstand (hierna: de Rwrvk) bepaalt dat het verslavingspreventiebeleid van de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomaatenhal, of tot het organiseren van kansspelen op afstand, in ieder geval een beschrijving bevat van de wijze waarop de implementatie van verslavingspreventieve maatregelen en voorzieningen in zijn organisatie alsmede de passende en effectieve toepassing van deze maatregelen en voorzieningen is gewaarborgd. Bij deze beschrijving wordt in ieder geval bijzondere aandacht geschonken aan de wijze waarop de vergunninghouder voorkomt dat wervings- en reclameactiviteiten gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het besluit en jongvolwassenen.

## 5.2 Beoordeling van de zienswijze

### 5.2.1 De reikwijdte van de norm was onduidelijk

28. Primair stelt Betent dat er geen overtreding is. Zij meent dat dit een onjuiste uitleg van het wettelijke verbod van 'richten op' jongvolwassenen betreft, nu dit niet zo kon worden uitgelegd dat het uitsluiten van jongvolwassenen van wervings- en reclameactiviteiten hier ook onder valt. Betent stelt dat enkel sprake is van 'richten aan' en niet van 'richten op' jongvolwassenen. Zij verwijst daarvoor naar de tekst van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk, waarin duidelijk staat dat een vergunninghouder zijn wervings- en reclameactiviteiten niet richt op jongvolwassenen.
29. Ook in de toelichting van het Besluit kansspelen op afstand wordt volgens Betent niet gesproken van 'sturen aan', 'richten aan' of 'uitsluiten van', maar eveneens van 'richten op'. Indien de wetgever had bedoeld dat jongvolwassenen moesten worden



uitgesloten van het ontvangen van reclame, dan had het voor de hand gelegen dat de wetgever dit ook als zodanig had geformuleerd, aldus Betent.

30. De specifieke 'gerichtheid op' kwetsbare groepen volgt volgens Betent ook uit de criteria van artikel 2.5, tweede lid, van de Beleidsregels verantwoord spelen. Betent verwijst daarbij ook naar de website van de Kansspelautoriteit.
31. Ter vergelijking verwijst Betent naar de uitleg van 'richten op de Nederlandse markt' bij de toepassing van de afkoelperiode van artikel 3.8, eerste lid, onder c, van de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand. In dit artikel is bepaald dat bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van een aanvrager voor een vergunning onvergund online kansspelaanbod uit het verleden niet actief op Nederland gericht mag zijn. De vraag naar de gerichtheid wordt bepaald aan de hand van in dat artikel genoemde criteria. Hierbij werd niet betrokken of kansspelen werden aangeboden aan zich in Nederland bevindende personen. Ook hieruit kan volgens Betent worden afgeleid dat met 'richten op' ook daadwerkelijk 'de gerichtheid op' wordt bedoeld.

#### *Beoordeling*

32. De Kansspelautoriteit stelt vast dat niet in geschil is dat Betent wervings- en reclameactiviteiten in de vorm van e-mails heeft gestuurd aan bij haar geregistreerde jongvolwassen spelers.
33. Volgens de Kansspelautoriteit is het evident dat Betent daarmee artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk heeft overtreden. Anders dan Betent betoogt, was én is op grond van de wet- en regelgeving en de bijbehorende toelichting duidelijk wat de norm in artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk inhoudt.
34. Zo worden in het vierde lid van artikel 2 van het Bwrvk twee doelgroepen genoemd: jongvolwassenen en personen die staan ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: Cruks). In de toelichting bij artikel 2 van het Bwrvk staat over personen die staan ingeschreven in Cruks dat de vergunninghouder "deze personen [kan, red.] identificeren en van zijn wervings- en reclameactiviteiten uitsluiten." Nu in het vierde lid dezelfde regels gelden voor personen die staan ingeschreven in Cruks en voor jongvolwassenen, heeft deze toelichting ook betrekking op jongvolwassenen, ook al worden jongvolwassenen hier niet expliciet genoemd. Tijdens de hoorzitting heeft Betent desgevraagd niet aannemelijk kunnen maken dat deze toelichting wel zou gelden voor personen die staan ingeschreven in Cruks, maar niet voor jongvolwassenen.



35. Ook op andere manieren blijkt wat de bedoeling van de wetgever is geweest. Zo is in het derde lid van artikel 2 van het Bwrvk bepaald dat wervings- en reclameactiviteiten niet mogen worden gericht op kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen. De uitleg van Betent volgend, zou deze bepaling betekenen dat het niet is toegestaan om reclame voor online kansspelen te maken *gericht op* kinderen, maar dat het wel toegestaan zou zijn om algemene reclameberichten *aan* kinderen te sturen, ongeacht of zij mogen deelnemen aan kansspelen. Het spreekt voor zich dat de Kansspelautoriteit deze uitleg niet volgt.
36. Op grond van artikel 12 van de Rwrvk is bepaald wat er in het verslavingspreventiebeleid van een vergunninghouder moet staan. In onderdeel i van dit artikel staat: “de wijze waarop de vergunninghouder voorkomt dat wervings- en reclameactiviteiten gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het besluit en jongvolwassenen”.
37. In de Toelichting<sup>3</sup> op artikel 12 van de Rwrvk staat hierover het volgende:
38. *“De vergunninghouder die kansspelen organiseert op afstand mag wervings- en reclameactiviteiten niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen, en ook niet op jongvolwassenen. De vergunninghouder dient in zijn beleid te beschrijven welke maatregelen hij neemt om zijn wervings- en reclameactiviteiten niet te richten aan hen. Hierbij valt te denken aan het verwijderen van personen van de mailinglijst.”* (onderstreepingen van de Kansspelautoriteit). Uit deze toelichting blijkt dat de wetgever met ‘richten op’ tevens heeft bedoeld ‘richten aan’.
39. Betent heeft zich bij de aanvraag en het verlenen van de vergunning ook aan deze bepaling gebonden. Van haar mag dan ook verwacht worden dat zij geen reclameuitingen stuurt naar jongvolwassenen.
40. Ook de vergelijking met de criteria van artikel 3.8, eerste lid onder c, van de Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand treft volgens de Kansspelautoriteit geen doel. De genoemde criteria betroffen voorwaarden voor het voldoen aan een coulanceregeling. Deze regeling gold tot 1 april 2022 bij het aanvragen van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Dit heeft geen enkel verband met de invulling van een de wettelijke norm van artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk. Ditzelfde geldt voor de prioriteringscriteria die de Kansspelautoriteit hanteert bij de keuze voor het onderzoeken van illegale

---

<sup>3</sup> Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 21 januari 2021, *Stcrt.* 2021, 4507.



aanbieders. Ook hierbij gaat het niet om criteria die uitleg geven aan een wettelijke norm. De criteria geven geen invulling aan het wel of niet overtreden van de norm van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wok.

41. De Kansspelautoriteit concludeert dan ook dat het standpunt van Betent dat de overtreden norm niet duidelijk was geen stand houdt. Betent had maatregelen moeten (en kunnen) nemen om geen wervings- en reclameactiviteiten te richten op jongvolwassenen. Zij had de bij haar geregistreerde jongvolwassenen moeten uitsluiten van haar wervings- en reclameactiviteiten door deze personen te verwijderen van de mailinglijst. Dit is technisch mogelijk en uitvoerbaar, zeker nu Betent vanaf het moment van registratie bekend is met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers.

### 5.2.2 Sanctie is in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur

42. Subsidiair stelt Betent dat wanneer de Kansspelautoriteit artikel 2, vierde lid aanhef en onder a, van het Bwrvk zo uitlegt dat met 'richten op' wordt bedoeld 'richten aan', het opleggen van een sanctie in strijd zou zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het lex certa-beginsel (als onderdeel van het legaliteitsbeginsel), het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.
43. Betent stelt daarbij dat er ook bij andere marktpartijen onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk. De website van de Kansspelautoriteit gaf enkel algemene informatie en niet een expliciet verbod om mailings te sturen. Betent leidt hieruit af dat de tekst van het besluit Bwrvk en de toelichting daarop onvoldoende duidelijk maken dat de wetgever voor ogen had het verzenden van e-mails met betrekking tot het kansspelaanbod van een vergunninghouder aan jongvolwassenen volledig uit te sluiten.
44. Betent verwijst vervolgens naar het rechtszekerheidsbeginsel en stelt dat het opleggen van een boete niet in overeenstemming is met dit beginsel. Zij verwijst hiervoor naar correspondentie met de afdeling Toezicht van de Kansspelautoriteit in het kader van een onderzoek naar haar reclamebeleid. Op basis van de aangeleverde informatie kon de Kansspelautoriteit volgens Betent weten dat zij reclame bevattende e-mails aan jongvolwassenen verstuurde. Indien de Kansspelautoriteit (toen al) had gemeend dat dit een overtreding van artikel 2, vierde lid aanhef en onder a, van het Bwrvk inhield, dan had het op de weg van de Kansspelautoriteit gelegen om Betent daar op dat moment op aan te spreken. Het





gegeven dat de afdeling Toezicht nu besluit over te gaan tot handhaving doet volgens Betent afbreuk aan de rechtszekerheid.

45. Het opleggen van een sanctie is volgens Betent onevenredig. Gelet op de nadelige gevolgen voor Betent en het ontbreken van een geschikt en noodzakelijk doel dat met een sanctie zou worden gediend, is het opleggen daarvan onredelijk bezwarend.

*Beoordeling*

46. Zoals uitgebreid uiteengezet in paragraaf 5.2.1, volgt de Kansspelautoriteit het standpunt over de (on)duidelijkheid van de overtreden norm niet. Van strijd met het lex certa beginsel is volgens de Kansspelautoriteit dan ook geen sprake. Uit wat Betent aanvoert en heeft overgelegd, blijkt niet dat zij ervan uit mocht gaan dat zij de overtreding mocht begaan, noch dat zij daarvoor niet beboet zou worden.
47. Als en voor zover er bij andere marktpartijen onduidelijkheid bestond over de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk maakt evenmin dat de norm onduidelijk zou zijn. Dat die norm duidelijk is, blijkt immers uit het paragraaf 5.2.1.
48. De Kansspelautoriteit volgt Betent niet in haar beroep op het rechtszekerheidsbeginsel in relatie tot het onderzoek van de Kansspelautoriteit naar het reclamebeleid van Betent. Anders dan Betent heeft betoogd, en zoals hiervoor uitvoerig uiteengezet, was en is er geen enkele twijfel over de invulling en afbakening van de thans in het geding zijnde norm. Het gaat hier om het versturen van e-mailberichten met reclame aan jongvolwassenen wat een evidente overtreding is.
49. Zoals de Kansspelautoriteit ook heeft benoemd in de brief van 8 februari 2022<sup>4</sup> is Betent zelf verantwoordelijk voor haar beleid en de uitwerking daarvan. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit in deze brief specifiek gewezen op het feit dat reclame niet mag worden gericht op jongvolwassenen (artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk). Betent heeft een aantal waarborgen in haar beleid opgenomen ter bescherming van kwetsbare groepen (waaronder jongvolwassenen). De Kansspelautoriteit wijst Betent in de brief van 8 februari 2022 op het feit dat alle kwetsbare groepen consequent moeten worden uitgesloten van reclame- en wervingsactiviteiten.

---

<sup>4</sup> Kenmerk 01.257.306.



### 5.3 Conclusie overtreding

50. Op grond van bovenstaande overwegingen stelt de Kansspelautoriteit vast dat Betent van 8 oktober 2021 tot en met 16 maart 2022 e-mails, die te duiden zijn als wervings- en reclameactiviteiten, heeft gestuurd aan jongvolwassen spelers. Dit wordt door Betent ook niet ontkend. De Kansspelautoriteit stelt tevens vast dat daarmee wervings- en reclameactiviteiten zijn gericht op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen). Dit is een overtreding van artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk.

## 6 Overtreder

51. De Kansspelautoriteit heeft aan Betent Nederland B.V. een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand verleend. Betent biedt kansspelen op afstand aan via de website [www.betcity.nl](http://www.betcity.nl). Betent was in de periode van 8 oktober 2021 tot en met 16 maart 2022 verantwoordelijk voor de reclame- en wervingsactiviteiten. Daaronder valt ook het versturen van e-mails naar de bij haar geregistreeerde spelers, waaronder ook de bij haar geregistreeerde spelers tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen). Gelet hierop concludeert de Kansspelautoriteit dat Betent artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk heeft overtreden.

## 7 Bestuurlijke boete

### 7.1 Algemeen

52. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd een boete op te leggen voor deze overtreding en stelt zich in deze op het standpunt dat een bestuurlijke boete recht doet aan de overtreding.

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

54. 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).

55. Op welke manier de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding worden meegewogen bij het opleggen van de boete, wordt hierna toegelicht.

## 7.2 Ernst van de overtreding

56. De Kansspelautoriteit stelt zich op het standpunt dat overtreding van artikel 2 van het Bwrvk een ernstige overtreding betreft.
57. Voor vergunninghouders die online kansspelen aanbieden geldt dat zij hun wervings- en reclameactiviteiten niet mogen richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen), omdat die groep bij deze vorm van kansspelen een hoger risico loopt om kansspelverslaafd te raken.<sup>5</sup>
58. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen werden aangeboden, namelijk online sportwedenschappen en online casinospelen. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short-odd kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij zulke kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra grote rol van betekenis.
59. De Kansspelautoriteit verwijst daarbij ter illustratie naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2017, waarin overwogen wordt: *'Naast het feit dat er geen direct contact is tussen de consument en de marktdeelnemer, vormen de zeer gemakkelijke en permanente toegang tot kansspelen die op internet worden aangeboden, alsook de potentieel grote omvang en hoge frequentie van het betrokken internationale aanbod, in een omgeving die bovendien wordt gekenmerkt door het isolement van de speler, een klimaat van anonimiteit en het ontbreken van sociale controle, evenzoveel factoren die een toename van gokverslaving en geldverkwisting door gokken en dus ook van de negatieve sociale en morele gevolgen daarvan in de hand werken (zie onder meer het arrest van het HvJ van 8 september 2010, Carmen Media Group, ECLI:EU:C:2010:505, punten 102 en 103 en de daar aangehaalde rechtspraak).'*
60. Niet voor niets is een van de speerpunten in de Wok en het Nederlandse kansspelbeleid het beschermen van jongvolwassenen binnen het legale aanbod.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de toelichting op artikel 4 van de Rwrvk: *Stcrt.* 2021, 4507.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 24 557, nr. 191.



### 7.3 Verwijtbaarheid

61. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de overtreding door Betent acht de Kansspelautoriteit de volgende omstandigheden van belang.
62. Betent heeft zich op het standpunt gesteld dat de regels voor online kansspelen onvoldoende helder waren. Zoals uitgebreid toegelicht in paragraaf 5.2 volgt de Kansspelautoriteit Betent daar niet in. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat die de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. Betent had kunnen en moeten weten dat zij artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden door reclameberichten te versturen aan jongvolwassenen via e-mails. Dit maakt dat de overtreding niet alleen ernstig is, maar ook zeker aan Betent te verwijten is.
63. Ondanks het feit dat Betent bekend was met de leeftijd van alle bij haar geregistreerde spelers en ondanks het feit dat het verwijderen van jongvolwassenen van de mailinglijst technisch mogelijk en uitvoerbaar was, heeft Betent haar wervings- en reclameactiviteiten gericht op de bij haar geregistreerde jongvolwassenen, in de vorm van e-mails. Betent bleef hiermee doorgaan, ook toen de Kansspelautoriteit in december 2021 extra guidance op het gebied van reclame had gegeven.

### 7.4 Overige omstandigheden

64. Het overtreden van de norm uit artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk is een standaard onderdeel van de bedrijfsvoering geweest. Dit is reden voor de Kansspelautoriteit om het begaan van deze overtreding zwaar aan te rekenen aan Betent.
65. Betent heeft de overtreding (naar eigen zeggen) gestaakt per 16 maart 2022. De Kansspelautoriteit acht dit echter geen omstandigheid die de overtreding minder verwijtbaar maakt. Dat de overtreding per 16 maart 2022 is gestaakt, neemt niet weg dat Betent vanaf 8 oktober 2021 vijf maanden lang commerciële berichten aan jongvolwassenen heeft gestuurd als onderdeel van haar reguliere bedrijfsvoering.

### 7.5 Boetebepaling

66. Gelet op het bovenstaande acht de Kansspelautoriteit het passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Betent.
67. Gelet op de ernst en de verwijtbaarheid zoals hierboven toegelicht, wordt een basisbedrag van € 350.000,- passend geacht.



68. Daar komt bij dat deze overtreding gedurende langere tijd onderdeel van de bedrijfsvoering van Betent is geweest. Daarom wordt een verhoging van € 50.000,- passend geacht. Dat Betent betoogt zelf gestopt te zijn op 16 maart 2022, is in deze niet boeteverlagend. Zij heeft immers haar op jongvolwassenen gerichte wervings- en reclameactiviteiten geruime tijd gehandhaafd. Gelet hierop kiest de Kansspelautoriteit er wel voor om het boetebedrag niet verder te verhogen.
69. Alles afwegende stelt de Kansspelautoriteit de boete vast op een totaalbedrag van € 400.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

## 8 Besluit

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Betent artikel 2, vierde lid, onder a, van het Bwrvk heeft overtreden door haar wervings- en reclameactiviteiten te richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar (jongvolwassenen);
- b. legt aan Betent een boete op van € 400.000,-.

's-Gravenhage, 4 april 2023,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. René J.P. Jansen

Voorzitter

**VERZONDEN OP 5 april 2023**

### 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](mailto:griffie@kansspelautoriteit.nl).*



*Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift 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 Kansspelautoriteit, 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.*