

Kansspelautoriteit
Adviescommissie bezwaarschriften

Advies inzake het bezwaar van JOI Gaming Limited en JVH Gaming & Entertainment B.V. tegen de aan JOI Gaming Limited opgelegde last onder dwangsom van 27 juni 2024, de bij besluit van 17 december 2024 aan JOI Gaming Limited opgelegde boete en het besluit van 17 december 2024 tot openbaarmaking van die boete.

1. Procedureverloop

1. Uit de stukken is de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit (hierna: de commissie) – samengevat – het volgende gebleken.
2. De Kansspelautoriteit is in het kader van de monitoring van de naleving van het sinds 30 juni 2022 in werking getreden rolmodellenverbod een onderzoek gestart naar het gebruik van rolmodellen tijdens en na het evenement JACK'S Racing Day op 11 tot en met 13 augustus 2023 op het TT Circuit Assen.
3. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek heeft de Kansspelautoriteit op 27 juni 2024 aan JOI Gaming Limited (hierna: JOI) een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van het in artikel 4, tweede lid, van de Regeling werving reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) opgenomen rolmodellenverbod. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit bij besluit van 27 juni 2024 besloten om de last onder dwangsom openbaar te maken.
4. JOI en JVH Gaming & Entertainment B.V. (hierna: JVH) hebben bij brief van 6 augustus 2024 (pro forma) bezwaar gemaakt tegen de last onder dwangsom. JOI en JVH hebben geen bezwaar gemaakt tegen het openbaarmakingsbesluit van de last onder dwangsom.
5. Op 12 juli 2024 heeft de Kansspelautoriteit de last onder dwangsom, voorzien van een nieuwsbericht, gepubliceerd op haar website.
6. Bij besluit van 17 december 2024 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: de Kansspelautoriteit) naar aanleiding van het onderzoek aan JOI een boete opgelegd van €400.000,- voor dezelfde overtreding van het rolmodellenverbod tijdens en na JACK'S Racing Day 2023 (hierna: het boetebesluit).
7. Bij besluit van diezelfde datum heeft de Kansspelautoriteit besloten om het boetebesluit op grond van artikel 3.1 van de Wet open overheid (hierna: de Woo) openbaar te maken (hierna: het openbaarmakingsbesluit).
8. Op 14 januari 2025 hebben JOI en JVH bezwaar gemaakt tegen het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit van 17 december 2024, waarbij de ingediende bezwaargronden ook een aanvulling zijn op het eerder gemaakte pro forma bezwaar tegen de last onder dwangsom.

9. Op 14 januari heeft JVH bij de rechtbank Oost-Brabant verzocht om een voorlopige voorziening ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit.
10. Op 15 januari 2025 heeft JOI een verzoek om voorlopige voorziening ingediend bij de rechtbank Den Haag en heeft zij de rechtbank Den Haag tegelijkertijd verzocht om op grond van artikel 8:8, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) het verzoek van JOI te verwijzen naar de rechtbank Oost-Brabant.
11. Op 20 januari 2025 heeft de rechtbank Den Haag het verzoek van JOI met een verwijzingsbeslissing verwezen naar de rechtbank Oost-Brabant.
12. Op 11 februari 2025 heeft de rechtbank Oost-Brabant de verzoeken van JOI en JVH met een verwijzingsbeslissing verwezen naar de rechtbank Zeeland-West-Brabant.
13. JOI en JVH hebben op 8 april 2025 hun gezamenlijke bezwaarschrift tijdens een hoorzitting als bedoeld in artikel 7:2, eerste lid van de Awb op 8 april 2025 toegelicht.
14. Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt dat op 16 april 2025 is toegezonden aan JOI en JVH. JOI en JVH hebben op 17 april 2025 een reactie op het verslag ingediend.
15. Op 10 april 2025 heeft een besloten zitting plaatsgevonden bij de rechtbank Zeeland-West Brabant waarbij de voorzieningenrechter door middel van een mondelinge uitspraak het openbaarmakingsbesluit van 17 december 2024 heeft geschorst tot 6 weken na bekendmaking van de beslissing op het bezwaar tegen het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit.

2. Bezwaargronden

16. In bezwaar hebben JOI en JVH - samengevat - het volgende naar voren gebracht:
 - a. Er is geen sprake van een overtreding van het rolmodellenverbod.
JOI en JVH voeren daartoe aan dat de uitzondering op het rolmodellenverbod zoals opgenomen in artikel 4, vijfde lid, van de Rwrvk van toepassing is omdat bij JACK'S Racing Day sprake is van sportsponsoring.
 - b. Daarnaast betogen JOI en JVH dat er geen overtreding is omdat er geen sprake is geweest van het 'gebruik' van rolmodellen door JOI zoals artikel 4, tweede lid, van de Rwrvk dat vereist.
 - c. De opgelegde boete is volgens JOI en JVH in strijd met het in artikel 5:46, tweede lid, van de Awb neergelegde evenredigheidsbeginsel.
Primair voeren zij daartoe aan dat verwijtbaarheid van JOI in zijn geheel ontbreekt zodat de Kansspelautoriteit ingevolge artikel 5:41 van de Awb geen boete mocht opleggen en subsidiair dat de opgelegde boete onevenredig hoog is.
 - d. JOI en JVH stellen dat het openbaarmakingsbesluit onrechtmatig is.
Zij betogen dat artikel 3.1 Woo een ontoereikende wettelijke grondslag biedt voor openbaarmaking van een boetebesluit. Daarnaast zal het boetebesluit naar verwachting van JOI en JVH geen stand houden bij de rechter en worden JOI en JVH door openbaarmaking van het boetebesluit onevenredig benadeeld.

3. Juridisch kader

17. De Kansspelautoriteit is op grond van artikel 33b van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) onder meer belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de door haar verstrekte vergunningen, alsmede de handhaving daarvan.

Op grond van artikel 35 van de Wok kan de Kansspelautoriteit een last onder bestuursdwang opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok, met uitzondering van titel VA, paragraaf 2 van de Wok.

Op grond van artikel 5:32, eerste lid van de Awb kan een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen

De Kansspelautoriteit kan op grond van artikel 35a van de Wok een bestuurlijke boete opleggen bij overtredingen van voorschriften vastgesteld bij of krachtens onder andere artikel 4a van de Wok.

Ingevolge artikel 4a, tweede lid, van de Wok geven de houders van vergunningen op grond van deze wet op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming.

In het vijfde lid van artikel 4a van de Wok is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid.

18. In artikel 1, aanhef en onder e, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: 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.

In artikel 2, eerste lid, van het Bwrvk is bepaald dat wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders niet aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen. Onder onmatige deelneming wordt verstaan risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving.

Ingevolge het derde lid van dit artikel richten vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Onder kwetsbare groepen van personen wordt in ieder geval verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen.

In het vierde lid van dit artikel is, voor zover hier van belang, opgenomen dat onverminderd het eerste tot en met derde lid, de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op personen richt:

- a. in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar;

In het achtste lid van artikel 2 van het Bwvrk kunnen bij regeling van Onze Minister nadere regels worden gesteld betreffende de toepassing van dit artikel.

In artikel 2ab, eerste lid, van het Bwrvk, voor zover hier van belang, is bepaald dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand voor die kansspelen:

- a. alleen zodanig specifiek gerichte wervings- en reclameactiviteiten ontplooit dat deze geen personen bereiken als bedoeld in artikel 2, derde en vierde lid;
- b. geen wervings- of reclameactiviteiten die zijn waar te nemen op een openbare plaats als bedoeld in artikel 1 van de Wet openbare manifestaties.

19. Ingevolge artikel II, eerste lid van het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (hierna: Besluit orka) is artikel 2ab, eerste tot en met derde lid, van het Bwrvk niet van toepassing op het ingevolge een voor de inwerkingtreding van dit besluit gesloten overeenkomst ontplooiën van
- a. sportsponsoring, tot twee jaar na de inwerkingtreding van dit besluit
 - b. andere vormen van sponsoring, tot een jaar na de inwerkingtreding van dit besluit.

In het tweede lid van dit artikel wordt onder sponsoring verstaan: het verstrekken van financiële of andere bijdragen als tegenprestatie voor het neutraal vermelden of vertonen van de naam, het merk, het beeldmerk of enig ander onderscheidend teken van de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.

Ingevolge artikel III van het Besluit orka treedt dit besluit in werking met ingang van 1 juli 2023.

20. In artikel 1 van Rwrvk is sponsoring gedefinieerd als: verstrekken van financiële of andere bijdragen als tegenprestatie voor het neutraal vermelden of vertonen van de naam, merk, beeldmerk of enig ander onderscheidend teken van de vergunninghouder.

In artikel 4, tweede lid, van de Rwrvk, voor zover hier van belang, maakt de houder van een vergunning op grond van artikel 31 van de wet voor wervings- en reclamedoeleinden geen gebruik van individuele beroepssporters, een team bestaande uit beroepssporters en andere rolmodellen.

Op grond van artikel 4, derde lid, van de Rwrvk, wordt onder rolmodellen in ieder geval verstaan personen die publieke bekendheid genieten en personen met wie andere personen zich willen identificeren of associëren, waaronder:

- a. personen die hun bekendheid ontleen aan activiteiten in het heden of het verleden als:
 - 1°. beroepssporter, sporttrainer of een andere persoon met een publiek zichtbare rol binnen de beroepssport;
 - 2°. acteur, regisseur, presentator, zanger of een andere persoon met een publiek zichtbare rol binnen de televisie-, film-, theater-, muziek- of andere entertainmentindustrie;
 - 3°. model, modeontwerper of een andere persoon met een publiek zichtbare rol binnen de schoonheid- of mode-industrie;

4°. auteur, journalist, columnist, influencer, vlogger, blogger of een andere persoon met een publiek zichtbare rol vanwege het gebruik van gedrukte, audiovisuele, auditieve, online of andere media;

5°. vertegenwoordiger van een politieke partij of een andere persoon met een publiek zichtbare rol binnen de landelijke, regionale of lokale politiek;

6°. frequente deelnemer aan kansspelen of een andere persoon met een publiek zichtbare rol op het gebied van kansspelen; b. personen die zichtbaar een ambt of beroep vervullen of uitbeelden waarvan een maatschappelijke voorbeeldfunctie uitgaat.

In het vijfde lid van artikel 4 wordt het eerste en tweede lid niet van toepassing verklaard op de sponsoring van individuele beroepssporters en teams bestaande uit beroepssporters.

4. Overwegingen van de commissie

4.1. Ten aanzien van de ontvankelijkheid

21. Het bezwaarschrift tegen de last onder dwangsom, het boetebesluit en het besluit tot openbaarmaking van die boete is ingediend door zowel JOI als JVH. De commissie is van oordeel dat JVH bij geen van die besluiten belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid van de Awb¹. Zij overweegt daartoe als volgt.

22. In de last onder dwangsom en het boetebesluit heeft de Kansspelautoriteit een overtreding van het rolmodellenverbod vastgesteld, heeft zij uiteen gezet dat JOI als overtreder wordt aangemerkt en zijn zowel de last onder dwangsom als de boete opgelegd aan JOI.

23. Het feit dat JVH via de tijdens het onderzoek in kaart gebrachte organisatiestructuur² verbonden is met JOI betekent niet dat zij een eigen zelfstandig belang heeft bij de last onder dwangsom, de boete dan wel de openbaarmaking daarvan. De vastgestelde overtreding is immers niet door haar begaan en de opgelegde sanctie is evenmin aan haar opgelegd.

24. De omstandigheid dat JVH een vergunning heeft voor speelautomaten³ en dat het haar kennelijke bedoeling⁴ was om dat aanbod te promoten door middel van de sponsorovereenkomsten⁵ die JOI in verband met de promotie van haar online kansspelaanbod tijdens JACK'S Racing Day heeft gesloten, betekent, wat hier ook van zij, hooguit dat zij een afgeleid belang heeft voor zover het gaat om die

¹ In de uitspraak van 10 april 2025 inzake het verzoek van JOI en JVH om schorsing van het openbaarmakingsbesluit kwam de voorzieningenrechter al eerder tot het oordeel dat JVH geen belanghebbende is bij dat openbaarmakingsbesluit.

² Dossier bijlage 1, nr. 28, kenmerk 1.323.940; rapport als bedoeld in artikel 5:48 Awb, randnummers 8-14.

³ Dossier bijlage 1, nr. 28, kenmerk 1.323.940; rapport als bedoeld in artikel 5:48 Awb, randnummers 8-14 en ook dossier bijlage 19, aanvullend bezwaarschrift randnummer 2.

⁴ Dossier bijlage 1, nr. 15, kenmerk 01.311.480; verklaring directeur Legal & Business development JVH.

⁵ Dossier bijlage 1, nrs. 11 en 12, kenmerk 01.302.807:

de sponsorovereenkomst gesloten in 2021 ziet op sponsoring van JACK'S Racing Day in de jaren 2021 tm 2023 en de sponsorovereenkomst gesloten in 2023 ziet op de jaren 2024 en 2025.

sponsorovereenkomsten. Dat is niet een contractuele relatie tussen JOI en JVH onderling zoals bedoeld in jurisprudentie inzake het vraagstuk van belanghebbendheid wegens een afgeleid belang.

25. Voor zover al sprake is van een afgeleid belang meent de commissie dat de belangen van JOI en JVH parallel lopen en in ieder geval niet tegengesteld zijn. Dit wordt bevestigd door het feit dat JVH geen eigen bezwaargronden heeft aangevoerd tegen de last onder dwangsom, het boetebesluit dan wel de beslissing om het boetebesluit openbaar te maken. De belangen van JVH lopen dus volledig gelijk met die van JOI.
26. Gelet op het vorenstaande adviseert de commissie om het bezwaar van JVH tegen de last onder dwangsom, de boete en het besluit tot openbaarmaking van die boete niet-ontvankelijk te verklaren.

4.2. Ten aanzien van de bezwaren

4.2.1 Vooraf

27. Om de kern van het aangevoerde en de beoordeling van de commissie goed te kunnen plaatsen, licht de commissie, in navolging van hetgeen in de last onder dwangsom en het boetebesluit is opgenomen, eerst toe wat het rolmodellenverbod inhoudt en wat de aanleiding was voor de wetgever om dit verbod te introduceren.
28. Op 2 mei 2022 zijn de regels rondom de inzet van rolmodellen voor wervings- en reclameactiviteiten van risicovolle kansspelen aangescherpt en in werking getreden via een wijziging in de Rwrvk.
29. In de Toelichting heeft de wetgever over deze wijziging het volgende opgenomen:
'Ter bescherming van kwetsbare groepen wordt met de onderhavige regeling ter wijziging van artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: RWRVK) voorzien in een verbod op het gebruik van rolmodellen voor wervings- en reclamedoeleinden met betrekking tot de risicovolle kansspelen. Uit onderzoek blijkt dat het inzetten van rolmodellen bij kansspelreclame bijdraagt aan de sociale acceptatie en normalisering van deelname aan risicovolle kansspelen. Indien rolmodellen worden ingezet, leidt dat tevens tot relativering van het succes van kansspelen en wordt het inschatten van de daaraan verbonden risico's nog lastiger.
- Specifiek zijn kwetsbare groepen, zoals jongeren en probleemspelers, in het bijzonder gevoelig voor kansspelreclame. Bovendien kunnen rolmodellen een aansprekend voorbeeld zijn van succes, gedrag, of een leefstijl die extra aantrekkelijk is voor kwetsbare groepen. Daarnaast kunnen rolmodellen in kansspelreclame vooral op jongeren een aanzuigend effect hebben om te beginnen met gokken of om door te spelen waar dat niet (meer) verantwoord is. Dit vormt met name bij risicovolle kansspelen een probleem omdat het risico op verslaving bij die vorm van kansspelen groter is.'*
30. Deze beschermingsgedachte is onderdeel van de bredere beschermingsgedachte van de Wet op de kansspelen. Een van de doelstellingen van die wet is

verslavingspreventie. Dit blijkt ook duidelijk uit artikel 4a, tweede lid, van de Wok waarin is bepaald dat de houders van vergunningen op grond van deze wet *op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm geven aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming*. In het vijfde lid van artikel 4a van de Wok is vervolgens opgenomen dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het eerste tot en met het vierde lid.

31. Om deze reden heeft de wetgever dan ook gekozen voor een aanscherping van specifiek de regels rondom reclame voor kansspelen.
32. De commissie laat de door de wetgever bedoelde beschermingsgedachte voorop staan bij de beoordeling van de bezwaren die zien op uitleg van het rolmodellenverbod.

4.2.2 Bezwaargrond a: de uitzondering op het rolmodellenverbod

33. Het eerste bezwaar van JOI waarom geen sprake zou zijn van een overtreding van het rolmodellenverbod heeft te maken met de uitzondering op het rolmodellenverbod waar het gaat om de sponsoring van individuele en/of teamberoepssporters en zoals die is opgenomen in artikel 4, vijfde lid van het Rwrvk.
34. Deze uitzondering betekent dat individuele en teamberoepssporters, die vaak ook rolmodellen zijn, mogen worden gesponsord en daarmee niet vallen onder het rolmodellenverbod. Deze uitzondering is nog toegestaan tot 1 juli 2025⁶ maar is na die datum in zijn geheel verboden.
35. JOI meent dat zij zich kan beroepen op deze uitzondering omdat tijdens JACK'S Racing Day 2023 sprake was van sportsponsoring en wijst daarbij op de Toelichting bij de introductie van het rolmodellenverbod in de Rwrvk.
36. De sponsoring van het evenement JACK'S Racing Day kwalificeert als titelsponsoring van een evenement. De Kansspelautoriteit heeft bij brief van 28 mei 2024 aan JOI toegelicht dat die sponsoring tot 1 juli 2025 is toegestaan.⁷ Dat is echter iets anders dan sportsponsoring. Sportsponsoring is sponsoring van individuele of teamsporters die een sport als beroep uitoefenen. Zo wordt het in de Toelichting waarnaar verzoekers verwijzen ook uitgelegd.
37. Zoals in het boetebesluit uiteen is gezet⁸, was bij de 7 rolmodellen die aanwezig waren tijdens JACK'S Racing Day, voor zover deze rolmodellen met (race)sport geassocieerd worden, geen sprake van sponsoring van individuele beroepssporters.

⁶ Dit volgt uit artikel II, eerste lid van het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand jo. artikel II derde lid van dit Besluit.

⁷ Brief van 28 mei 2024, dossiernr. 01.331.463.

⁸ Randnummers 55-57.

38. De rolmodellen waren daar niet voor de uitoefening van een beroepssport en zijn niet in die hoedanigheid door JOI gesponsord. In de sponsorovereenkomsten⁹ is ook niet opgenomen dat tijdens het evenement individuele beroepssporters worden gesponsord of dat een deel van de sponsorgelden daarvoor bedoeld zijn. In de hiervoor weergegeven brief van 28 mei 2024 heeft de Kansspelautoriteit dat ook geconstateerd.
39. Volledigheidshalve wordt gewezen op de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 17 april 2024¹⁰ waarin het nieuwe rolmodellenverbod en de tijdelijke uitzondering daarop waar het gaat om sponsoring van sporters als volgt is verwoord:
'Kort samengevat mocht reclame door beroepssporters en rolmodellen toen niet meer, en (passieve) sponsoring van beroepssporters nog wel'.
40. De lezing van de uitzondering op het rolmodellenverbod door JOI berust op een te beperkte lezing en wordt niet gevolgd door de commissie.

4.2.3 bezwaargrond b: wanneer is sprake van 'gebruiken'?

41. JOI meent dat pas sprake kan zijn van 'gebruiken' in de zin van artikel 4, tweede lid, van de Rwrvk indien dit door middel van (al dan niet schriftelijk vastgelegde) afspraken tussen de aanbieder en de rolmodellen kan worden aangetoond (bewezen). JOI heeft dergelijke afspraken niet gemaakt en dus is geen sprake van het gebruik van rolmodellen.
42. JOI heeft in aanvulling hierop in randnummer 46 van het bezwaarschrift per activiteit en bijbehorende afbeelding van het rolmodel¹¹ toegelicht dat er geen sprake is van een overtreding van het rolmodellenverbod. Deze toelichting is bij iedere activiteit en afbeelding grotendeels hetzelfde en een herhaling: de afbeelding met daarop een rolmodel is volgens JOI niet een vorm van reclame die is gemaakt door of op initiatief van JOI en JOI heeft geen afspraken gemaakt met het betreffende rolmodel. Daarnaast stelt JOI bij een aantal afbeeldingen van rolmodellen waarop zij met een JACK'S hostess staan afgebeeld, dat uit de sponsorovereenkomst van '21 slechts volgt dat indien dat nodig is hostesses BN'ers begeleiden en niet dat zij met hen op de foto gaan.

Feitelijke situatie is bepalend

43. Zoals ook in het boetebesluit is overwogen¹², heeft de wetgever schriftelijke afspraken tussen aanbieder en rolmodel niet als vereiste gesteld en zou een dergelijk vereiste ook in strijd zijn met de ruime beschermingsgedachte waar het verbod op ziet. Het ontbreken van een dergelijke bepaling bevestigt dus juist dat het volgens de wetgever niet nodig is. Bovendien zou een andere lezing ertoe leiden dat aanbieders zich aan het verbod kunnen onttrekken door afspraken met rolmodellen simpelweg

⁹ Dossier bijlage 1, nrs. 11 en 12, kenmerk 01.302.807.

¹⁰ ECLI:NL:RBOVE:2024:2126.

¹¹ De activiteiten zoals die uit de afbeeldingen blijken en zoals die in de omschrijving in het rapport onder randnummers 35-56 zijn opgenomen.

¹² Randnummers 78-80.

niet vast te leggen. De commissie volgt de uitleg in het boetebesluit dat deze beperkte uitleg niet de bedoeling van de wetgever zal zijn geweest.

44. Het voorgaande betekent naar het oordeel van de commissie dan ook dat niet het bestaan van afspraken tussen aanbieder en rolmodel bepalend is voor beantwoording van de vraag of sprake is van het gebruik maken van rolmodellen ten behoeve van reclamedoelenden, maar dat het gaat om de feitelijke situatie. De feitelijke situatie zoals die wordt waargenomen door het publiek dat aanwezig is tijdens JACK'S Racing Day en het publiek dat de online berichtgeving over JACK'S Racing Day en/of online berichtgeving van de rolmodellen volgt.
45. De tijdens JACK'S Racing Day aanwezige rolmodellen hebben reclame gemaakt voor de merknaam JACK'S door hun aanwezigheid en/of activiteiten in de directe nabijheid van de merknaam JACK'S. Doordat die combinatie van rolmodellen en de merknaam JACK'S op vele manieren zichtbaar was voor publiek, zowel tijdens JACK'S Racing Day als daarna op verschillende online kanalen¹³, heeft JOI feitelijk gebruik gemaakt van die rolmodellen. Het antwoord op de vraag op wiens initiatief of uitnodiging de rolmodellen aanwezig waren tijdens JACK'S Racing Day, is voor die conclusie niet relevant.
46. In aanvulling hierop merkt de commissie het volgende op. In bezwaar heeft JOI een getuigenverklaring van de bestuurder van LDP International B.V.¹⁴ (eigenaar / organisator van het evenement JACK'S Racing Day, hierna: LDP) overgelegd met de kennelijke bedoeling om aan te tonen dat JOI in geen geval iets te maken heeft met de aanwezigheid en berichtgeving van en over de rolmodellen.
47. Nog daargelaten de vraag hoe deze verklaring juridisch geduid moet worden en wat de bewijswaarde hiervan is, doet de inhoud van die verklaring volgens de commissie niet bij of af aan het standpunt van de Kansspelautoriteit in het boetebesluit dat het niet relevant is of JOI (of een andere partij) de rolmodellen heeft uitgenodigd. Het gaat erom, zoals eerder is overwogen in het boetebesluit, dat de rolmodellen aanwezig waren in de directe nabijheid van de merknaam JACK'S en op die manier reclame hebben gemaakt dat zichtbaar was voor publiek. En dat JOI daarvan gebruik heeft gemaakt.

Secundair standpunt: op wiens initiatief?

48. Daarnaast komt het de commissie ongeloofwaardig voor dat de aanwezigheid en de berichtgeving over en door de rolmodellen niet op initiatief van JOI als sponsor van evenement zouden zijn. De commissie neemt hierin het secundaire standpunt van de Kansspelautoriteit uit het boetebesluit over¹⁵ en wijst op het rapport waarin foto's en (screenshots van) video's te zien zijn van rolmodellen die petjes signeren, poseren

¹³ Dit zijn de online kanalen van de rolmodellen en de website en instagram-account van JACK'S Racing Day. De online kanalen van de rolmodellen linken in een aantal gevallen direct door naar de website van JACK'S Racing Day.

¹⁴ Getuigenverklaring van 26 maart 2025, dossierstuk met kenmerk 01.339.294.

¹⁵ Randnummer 70-72.

met JACK'S hostesses en die bijvoorbeeld deelnemen aan de zogenaamde 2 seater experience. Bij al dit beeldmateriaal waarop de rolmodellen staan en de activiteiten die zij hebben verricht, is de merknaam JACK'S steeds prominent en in hun directe nabijheid in beeld.

49. De commissie vindt aanvullende steun voor dit secundaire standpunt in de overeenkomst uit 2021¹⁶ die JOI heeft gesloten met LDP en die ziet op de sponsoring van JACK'S Racing Day 2021 tot en met 2023.

50. In deze sponsorovereenkomst, die is gesloten tussen LDP en My Marketing Limited (onderdeel van JOI Gaming Limited en in de sponsorovereenkomst aangeduid als JACK'S),¹⁷ is een paragraaf 5 opgenomen die specifiek gaat over publicatie en communicatie rondom JACK'S Racing Day.

In artikel 5.9 van die paragraaf is, voor zover hier van belang, opgenomen *'dat JACK'S het recht heeft via haar eigen publicatiemogelijkheden, daartoe ook te rekenen haar website dan wel die van JACK'S of elke andere, te communiceren dat zij hoofdsponsor is van het evenement, daarbij desgewenst gebruik makend van het evenementenlogo als ook de namen en foto's van de deelnemers aan het evenement, mits goedgekeurd door LDP.'*

In artikel 5.10 van die paragraaf is, voor zover hier van belang, opgenomen *'dat JACK'S gedurende het evenement, alsmede in de aanloop daartoe, het recht zal hebben om beeldmateriaal (video's en foto's) te verzamelen, ter aanwending van al haar communicatieuitingen, voor, tijdens en na het evenement.'*

51. Daarnaast is in artikel 5.12 van diezelfde overeenkomst opgenomen dat indien en in zoverre BN'ers moeten worden begeleid, deze begeleiding exclusief door een JACK'S hostess zal worden verzorgd.

52. Uit deze paragraaf 5 in de sponsorovereenkomst blijkt dat JOI beeldmateriaal - waaronder dus ook materiaal met rolmodellen erop - mag verzamelen en gebruiken ten behoeve van reclamedoeleinden. En hieruit blijkt ook duidelijk dat dit de bedoeling en wens van JOI was, anders was het niet zo nadrukkelijk in de overeenkomst opgenomen.

53. Dat JOI daarbij volgens artikel 5.9 toestemming nodig heeft van LDP en dat het beeldmateriaal van de rolmodellen wellicht zonder deze toestemming op de website en het instagram-account van JACK'S Racing Day is geplaatst, is een zaak tussen LDP en JOI.

Verantwoordelijkheid voor de naleving

54. Voor zover in dit verband bewijswaarde gehecht kan en moet worden aan de verklaring van de bestuurder van LDP over de aanwezigheid van de rolmodellen en de

¹⁶ Dossier bijlage 1, nr. 11, kenmerk 01.302.807.

¹⁷ Dossier bijlage 1, nr. 11, kenmerk 01.302.807.

verschillende derde partijen die de rolmodellen zouden hebben uitgenodigd, merkt de commissie nog het volgende op.

55. Zowel JOI vanuit haar positie als aanbieder van online kansspelen en sponsor van het evenement, als LDP vanuit zijn positie als eigenaar / organisator van het evenement, zijn, gelet op het feit dat zij samen een overeenkomst hebben gesloten voor de sponsoring van JACK'S Racing Day, gehouden om dit evenement zo te organiseren dat overtredingen van de reclameregels inzake kansspelen zo veel als mogelijk worden voorkomen, dan wel beëindigd indien deze worden geconstateerd. Voor JOI volgt dat uit het feit dat zij zich als aanbieder van online kansspelen dient te houden aan de reclameregels die voor die aanbieders gelden. Voor LDP volgt dit uit de overeenkomst waarin in artikel 11.3 is opgenomen dat 'LDP zich houdt aan alle wet- en regelgeving, meer specifiek de wet op de kansspelen'.
56. Dat beide partijen hierin een verantwoordelijkheid hebben, is naar het oordeel van de commissie ook logisch aangezien titelsponsoring van een evenement enerzijds en organisatie van dat evenement anderzijds zo nauw samenhangen als het gaat om het promoten van dat evenement, dat de verantwoordelijkheden lastig te scheiden zijn. Zo heeft het inhuren van [persoon 1] door LDP als trekpleister voor het evenement¹⁸ als doel om publiek naar het evenement te krijgen, maar kan dat niet zonder tegelijkertijd (ook) reclame te maken voor JACK'S.
57. De commissie concludeert dat voor zover het wel relevant zou zijn op wiens initiatief de rolmodellen aanwezig waren tijdens JACK'S Racing Day en JOI onder verwijzing naar de getuigenverklaring van de bestuurder van LDP betoogt dat zij hierbij geen enkele rol heeft gehad, dit bezwaar van JOI niet slaagt.
58. JOI is als aanbieder van online kansspelen en titelsponsor van dit evenement verantwoordelijk voor de naleving van de geldende reclameregels. Voor zover LDP zelfstandig rolmodellen heeft ingehuurd ter promotie van JACK'S Racing Day of op zijn beurt verwijst naar derde partijen, was JOI gehouden om zo veel als mogelijk te voorkomen dat die rolmodellen reclame zouden maken en had JOI LDP hierop kunnen en moeten aanspreken.

Verzameling, plaatsing en verwijdering beeldmateriaal

59. JOI voert in haar bezwaarschrift verder nog aan dat het beeldmateriaal zoals dat in het rapport is opgenomen en ten grondslag ligt aan het boetebesluit en de last onder dwangsom niet afkomstig is van JOI en ook niet vindbaar is op haar kanalen.
60. De vraag of het beeldmateriaal gemaakt is door of namens JOI zelf is volgens de commissie niet relevant. Het gaat erom dat JOI gebruik heeft gemaakt van de rolmodellen ten behoeve van reclamedoelinden. En JOI heeft in ieder geval het recht

¹⁸ Dit blijkt uit de verklaring van de bestuurder van LDP van 28 maart 2025, dossierstuk met kenmerk 01.339.294.

om beeldmateriaal te verzamelen en te gebruiken, gelet op de hiervoor in randnummer 50 vermelde artikelen 5.9 en 5.10 van de sponsorovereenkomst.

61. JOI heeft verder voldaan aan de eerder door de Kansspelautoriteit opgelegde last onder dwangsom en heeft beeldmateriaal waarop de rolmodellen stonden van de website JACK'S Racing Day en andere kanalen verwijderd. Dat dat beeldmateriaal is verwijderd, betekent niet dat het er nooit op heeft gestaan. Zie bijvoorbeeld randnummers 40 en 41 van het rapport met diverse afbeeldingen.
62. Kortom: er stond wel degelijk beeldmateriaal van rolmodellen op de website en het instagram-account van JACK'S Racing Day en de vraag wie dat materiaal precies heeft *gemaakt* is niet van belang.
63. Volledigheidshalve merkt de commissie in dit verband nog het volgende op. Een ander deel van het beeldmateriaal dat in het rapport is opgenomen, is tijdens of na JACK'S Racing door de rolmodellen op hun sociale mediakanalen geplaatst. Ook dat beeldmateriaal kan niet anders worden gezien dan reclame van rolmodellen voor de merknaam JACK'S waar JOI gebruik van maakt. Zo linkt een aantal rolmodellen bij hun berichten direct door naar het instagram-account van JACK'S Racing Day via @jacksracingday en begint de video van [persoon 2] op zijn youtube kanaal bijvoorbeeld met prominent alleen de woorden JACK'S Racing Day in beeld.
64. Tot slot voert JOI nog aan dat niet JOI de eigenaar is van de website JACK'S Racing Day en van dat Instagram-account. Volgens JOI is LDP eigenaar en die zou voor het plaatsen van de berichten met rolmodellen geen opdracht hebben gegeven aan JOI.
65. De commissie begrijpt dit bezwaar van JOI aldus dat JOI stelt dat zij geen gebruik heeft gemaakt van de rolmodellen als bedoeld in artikel 4, tweede lid, van het rolmodellenverbod omdat JOI de afbeeldingen met de rolmodellen niet op de website en het instagram-account van JACK'S Racing Day heeft geplaatst.
66. Ook al zou het zo zijn dat LDP eigenaar is van de website en het instagram-account van JACK'S Racing Day én dat LDP geen opdracht heeft gegeven aan JOI om het beeldmateriaal van de rolmodellen op die online kanalen te plaatsen, dan valt het in ieder geval binnen de verantwoordelijkheid van JOI om er zo veel mogelijk voor te zorgen dat het plaatsen van dit soort berichten wordt voorkomen. De commissie verwijst naar voorgaande randnummers 55-58.
67. Daarnaast hebben enkel de eigenaar / organisator en de titelsponsor blijkens de sponsorovereenkomst zeggenschap over publicatie en communicatie rondom JACK'S Racing Day. Dus ófwel LDP, ófwel JOI heeft de berichten geplaatst. Het komt de commissie op zijn minst aannemelijk voor dat JOI dit gedaan zal hebben, gelet op de artikelen 5.9 en 5.10 van de sponsorovereenkomst die JOI het recht geeft om beeldmateriaal van JACK'S Racing Day *te verzamelen* en dat *te gebruiken* voor publicatie en communicatiedoeleinden op *'haar website, die van JACK'S of elke andere'*.

68. Dat JOI daarbij volgens artikel 5.9 toestemming nodig heeft van LDP en dat het beeldmateriaal van de rolmodellen wellicht zonder deze toestemming op de website en het instagram-account van JACK'S Racing Day is geplaatst, is een zaak tussen LDP en JOI.
69. Feit is verder dat er beeldmateriaal met rolmodellen op de website en het instagram-account JACK'S Racing Day heeft gestaan en dat dat beeldmateriaal door JOI is verwijderd naar aanleiding van de aan haar door de Kansspelautoriteit opgelegde last onder dwangsom.
70. Het is naar het oordeel van de commissie dan ook duidelijk dat JOI beeldmateriaal van de rolmodellen op de website en het instagram-account van JACK'S Racing Day heeft (laten) plaatsen. Voor zover zij dit niet zelf zou hebben gedaan zal het door of namens LDP zijn gedaan en valt het binnen de verantwoordelijkheid van JOI om dit zo veel mogelijk te voorkomen dan wel de eigenaar / organisator van het evenement hierop te wijzen.

4.2.4 Conclusie ten aanzien van de overtreding

71. De commissie concludeert dat het begrip gebruiken in het rolmodellenverbod door JOI te beperkt wordt uitgelegd en dat het aangevoerde bezwaar niet kan slagen.

4.2.5 Bezwaargrond c: boete in strijd met het evenredigheidsbeginsel?

72. JOI voert aan dat verwijtbaarheid aan haar kant in zijn geheel ontbreekt zodat de Kansspelautoriteit geen boete mocht opleggen en verwijst hiervoor naar hetgeen zij heeft aangevoerd bij haar betoog dat geen sprake is van een overtreding. De rolmodellen waren niet op haar initiatief bij JACK'S Racing Day en JOI had het niet in haar macht om te voorkomen dat de rolmodellen daar waren noch dat die rolmodellen berichten plaatsten op hun online kanalen over JACK'S Racing Day.
73. De commissie is van oordeel dat met het vaststellen van de overtreding zoals die heeft plaatsgevonden en haar advies om de bezwaren daartegen ongegrond te verklaren, de verwijtbaarheid van JOI een gegeven is en gaat hier niet verder op in.
74. Verder voert JOI aan dat de verhoogde verwijtbaarheid die door de Kansspelautoriteit in het boetebesluit is aangenomen en die tot een verhoging van € 50.000,- heeft geleid, niet gerechtvaardigd is en op onjuiste gronden is opgelegd. Zij stelt dat hier sprake is van een boeteverhoging wegens recidive en dit mag volgens JOI slechts worden meegewogen indien een bestuurlijke sanctie wegens een eerdere eenzelfde of soortgelijke overtreding onherroepelijk is geworden. Daarvan is in haar geval geen sprake en ter ondersteuning van deze stelling over onherroepelijkheid verwijst zij naar diverse boetestelsels in bestuursrechtelijke regelgeving en 'de heersende leer in het strafrecht'.
75. De commissie adviseert hierover als volgt. De Kansspelautoriteit heeft een basisboete van € 350.000,- gekozen voor reclameovertredingen door kansspelaanbieders en deze basisboete is al een aantal maal getoetst door een rechter en akkoord

bevonden, onder andere ook in een eerdere boete opgelegd aan JOI¹⁹. Bij deze overtredingen stond steeds de schending van reclameregels en de handhaving daarvan door de Kansspelautoriteit met als doel de bescherming van kwetsbare groepen centraal.

76. De verhoging van € 50.000,- is in het boetebesluit toegepast wegens de omvang van de overtreding en de potentiële nadelige effecten die in dit geval aanzienlijk zijn én de mate van verwijtbaarheid die naar het oordeel van de Kansspelautoriteit in dit geval verhoogd was. Er is geen boeteverhoging wegens recidive toegepast. Was dat het geval geweest dan had het er wel zo gestaan en was het basisbedrag waarschijnlijk verdubbeld²⁰.
77. De commissie volgt het oordeel van de Kansspelautoriteit waar het gaat om de verhoogde verwijtbaarheid en verwijst naar de randnummers 112-116 van het boetebesluit. Er is een verhoging van € 50.000,- toegepast die - mede - gebaseerd is op een verhoogde verwijtbaarheid.
78. De commissie begrijpt de toepassing van de verhoogde verwijtbaarheid aldus dat JOI in concrete situaties een aantal maal eerder op de grenzen van de geldende reclameregels is gewezen door de Kansspelautoriteit. Dat het er vervolgens de schijn van heeft dat het opzoeken van die grenzen bewust gebeurt, is een conclusie die de commissie volgt. Dit in combinatie met het feit dat de commissie constateert dat JOI bij de onderhavige overtreding van het rolmodellenverbod geen enkele verantwoordelijkheid lijkt te nemen voor haar rol, leidt tot een terecht aangenomen verhoogde verwijtbaarheid.
79. Ten aanzien van de overige omstandigheden die volgens JOI zouden moeten leiden tot de conclusie dat het opleggen van de boete onevenredig is, overweegt de commissie als volgt.
80. Dat al eerder een last onder dwangsom is opgelegd staat er niet aan in de weg dat ook een boete kan worden opgelegd. De Kansspelautoriteit kiest er in de regel voor om dit volgtijdelijk te doen omdat zij op die manier voorrang kan geven aan het beëindigen van de overtreding.
81. Voor zover JOI meent dat zij zodanige inspanningen heeft geleverd om de gewijzigde reclameregelgeving rondom kansspelen toe te passen dat de boete niet dan wel minder hoog had mogen worden opgelegd, wijst de commissie erop dat de kern van het rolmodellenverbod in essentie simpel is: reclame maken door rolmodellen voor online kansspelen mag niet. In zoverre is er dan ook geen aanleiding om op grond van geleverde inspanningen een boete achterwege te laten dan wel een vermindering toe te passen.

¹⁹ Uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050

Uitspraak van de rechtbank Den Haag van 27 november 2024, ECLI:NL:RBDHA: 2024: 20001.

²⁰ In de nieuwe boetebeleidsregels van de Kansspelautoriteit die sinds 1 januari jl. gelden is dit zo opgenomen.

82. Ditzelfde geldt voor de gestelde complexiteit van de norm en de uitleg daarvan door de Kansspelautoriteit.

4.2.7 Conclusie ten aanzien van de (hoogte van de) boete

83. De commissie adviseert om de bezwaren van JOI die zien op de hoogte van de boete ongegrond te verklaren.

4.2.8 Bezwaargrond c: onrechtmatigheid openbaarmakingsbesluit?

artikel 3.1 Woo grondslag voor openbaarmaking

84. JOI meent dat de Kansspelautoriteit haar openbaarmakingsbesluit niet kan baseren op artikel 3.1 van de Woo en dat zij daarom niet bevoegd is om het boetebesluit openbaar te maken.

85. JOI wijst in dat verband op het nog niet in werking getreden artikel 3.3, tweede lid onder k sub 4, van de Woo waarin, verkort weergegeven, is opgenomen dat het bestuursorgaan uit eigen beweging beschikkingen openbaar maakt *met uitzondering van beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke strafsanctie*.

86. JOI stelt dat het expliciet de bedoeling is van de wetgever om in deze bepaling de actieve openbaarmaking van bestraffende sancties uit te zonderen van het algemene openbaarmakingsregime van de Woo. Openbaarmaking van bestraffende sancties kan alleen als de bijzondere wet dat bepaalt en hierom biedt artikel 3.1 een ontoereikende wettelijke grondslag.

87. Voor zover er al discussie mogelijk zou zijn over de bedoeling van de wetgever bij deze bepaling verwijst JOI nog naar de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant van 20 juni 2023²¹ waarin die heeft overwogen dat het complexe en principiële karakter van deze vraag in dat geval aanleiding was om het verzoek om vooralsnog niet tot openbaarmaking over te gaan, toe te wijzen.

88. De Kansspelautoriteit maakt haar sanctiebesluiten openbaar op grond van artikel 3.1 van de Woo (voorheen op grond van artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur). Zij hecht eraan sanctiebesluiten openbaar te maken vanwege het maatschappelijk belang om de consument te informeren over, dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast beoogt de Kansspelautoriteit met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie. Ten slotte is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen.

89. De commissie wijst er op dat artikel 3.3, tweede lid, aanhef en onder k, van de Woo (nog) niet in werking is getreden en JOI zich daar om die reden niet op dat artikellid

²¹ SHE 23 / 1254 WOO V201.

kan beroepen. Dat de wet al is aangenomen maakt dat niet anders. Als de wetgever had gewild dat die bepaling al gold, had hij die al in werking laten treden.

90. Zelfs als die bepaling wel zou gelden of 'haar schaduw vooruit zou werpen', kan het betoog van JOI niet slagen. Artikel 3.1 van de Woo komt materieel overeen met artikel 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). De inspanningsverplichting voor bestuursorganen in artikel 8 van de Wob om bij de uitvoering van hun taken uit eigen beweging documenten openbaar te maken, is in artikel 3.1 van de Woo niet aangescherpt of verzwakt.²² Ook de rechtbank Rotterdam heeft in haar uitspraak van 7 juli 2023 geoordeeld dat onder artikel 3.1 van de Woo geen andere toetsingsmaatstaf geldt.²³
91. In artikel 3.3, eerste en tweede lid, van de Woo wordt voorgeschreven welke informatie een bestuursorgaan *in ieder geval* actief openbaar *moet* maken. Daaronder begrepen is de in sub k van het tweede lid opgenomen categorie 'beschikkingen'. Omdat het niet voor de hand ligt dat alle beschikkingen die de overheid neemt zonder meer openbaar worden gemaakt, is vervolgens een aantal categorieën weer van die verplichting tot openbaarmaking uitgezonderd. Onder de uitzondering van de verplichte openbaarmaking van beschikkingen is de categorie 'bestuurlijke strafsancities' opgenomen.
92. Kortom, de bestuurlijke strafsancities vallen niet onder de verplichting tot openbaarmaking van de categorie beschikkingen uit het tweede lid van artikel 3.3 van de Woo.
93. Met de verplichte openbaarmaking van bepaalde informatie in artikel 3.3 van de Woo is duidelijk niet beoogd elke soort actieve openbaarmaking uitputtend te regelen. Het is een invulling van de bredere inspanningsverplichting van artikel 3.1 van de Woo. Ter versterking van het belang van actieve openbaarmaking vormt de verplichting een ondergrens van welke informatie openbaar gemaakt *moet* worden. In aanvulling op de verplichte openbaarmaking kunnen bestuursorganen ook andere informatie uit eigen beweging openbaar maken op grond van artikel 3.1 van de Woo, zonder

²² Zie onder meer Kamerstukken II 2013/14, 33 328, nr. 12, p. 23, en Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 4.

²³ ECLI:NL:RBROT:2023:5912, overweging 25.

Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 4 (MvT novelle n.a.v. advies RvS) (onderstreping Kansspelautoriteit): *'Artikel 8 Wob geeft bestuursorganen de opdracht uit eigen beweging informatie over het beleid te verschaffen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Artikel 3.1 Woo geeft bestuursorganen de opdracht om bij de uitvoering van hun taak uit eigen beweging in ieder geval informatie over het beleid voor eenieder openbaar te maken, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, tenzij met de openbaarmaking geen redelijk doel is gediend. Beide artikelen leggen het bestuursorgaan een vergelijkbare verplichting op. Artikel 8 Wob kan daarbij imperatiever worden uitgelegd dan artikel 3.1 Woo, maar dat komt omdat in artikel 3.3 Woo al de belangrijkste documenten zijn genoemd die in het belang van een goede en democratische bestuursvoering verplicht openbaar worden gemaakt. De verplichting uit artikel 8 Wob is in artikel 3.1 Woo niet aangescherpt of verzwakt. In vergelijking met artikel 8 Wob vervult artikel 3.1 Woo een vangnetfunctie naast artikel 3.3 Woo.'*

daartoe in ieder geval wettelijk verplicht te zijn. Sterker nog: artikel 3.1 van de Woo beoogt zulke openbaarmaking uit eigen beweging juist aan te moedigen.²⁴

94. De uitzondering op de verplichting tot actieve openbaarmaking voor boetebesluiten betekent dan ook niet dat die niet op grond van artikel 3.1 van de Woo kunnen worden gepubliceerd. In de wetsgeschiedenis wordt specifiek ten aanzien van de uitzondering op de actieve openbaarmakingsplicht van bestuurlijke strafsancities juist vermeld dat die uitzondering niet betekent dat bestuursorganen zulke besluiten niet meer uit eigen beweging openbaar kunnen maken op grond van artikel 3.1 van de Woo.

95. De wetgever zegt hierover (onderstreping Kansspelautoriteit):

*'In artikel 3.3, tweede lid, onderdeel I, is voorgesteld de bestuurlijke strafsancities uitgezonderd van de verplichte openbaarmaking van beschikkingen. (...) Een en ander betekent niet dat bestuursorganen dergelijke rapporten of daarop gebaseerde beschikkingen niet langer openbaar mag maken. Dat mag nog steeds op grond van het voorgestelde artikel 3.1, maar het is niet langer verplicht. Het bestuursorgaan heeft daardoor meer tijd voor overleg met de bedrijven waarover wordt gerapporteerd en kan een eigen beleid voeren waarbij bijvoorbeeld in bagatelzaken de actieve openbaarmaking achterwege wordt gelaten.'*²⁵

96. In twee uitspraken in respectievelijk een voorzieningen- en bodemprocedure is uitdrukkelijk geoordeeld dat artikel 3.1 van de Woo grondslag biedt om een boetebesluit van de Kansspelautoriteit openbaar te maken.²⁶ In de bodemprocedure ging het overigens om een beroep van JOI.

97. Gelet op het vorenstaande is het naar het oordeel van de commissie duidelijk dat artikel 3.1 van de Woo de grondslag biedt voor de Kansspelautoriteit om sanctiebesluiten openbaar te maken.

Onevenredige benadeling

98. Samengevat weergegeven voert JOI aan dat zij reputatieschade zal leiden als gevolg van de openbaarmaking. De belangen van openbaarmaking kunnen volgens JOI ook worden gediend indien openbaarmaking op een later moment of op een minder verstreckende wijze plaatsvindt, zoals na de heroverweging in bezwaar of door het geanonimiseerd openbaar maken van het boetebesluit.

99. Zoals in het openbaarmakingsbesluit is overwogen en ook in randnummer 89 van dit advies kort is herhaald, maakt de Kansspelautoriteit haar sanctiebesluiten openbaar

²⁴ Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 29, 34 en 71, en *Kamerstukken II* 2020/21, 35 112, nr. 12, p. 16-17. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 9, p. 29-31, waaruit volgt dat één van de hoofdoelstellingen van de Woo is om de actieve openbaarmaking van informatie door bestuursorganen te versterken.

²⁵ Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 328, nr. 13, p. 18.

²⁶ Rb. Den Haag (vzr.) 27 februari 2024, SGR 23/8554 overweging 4.1 en 4.2 en Rb. Den Haag 14 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:10050 (*JOI Gaming Ltd.*), overweging 10.3 en 10.4.

vanwege het maatschappelijk belang om consumenten te informeren over, dan wel te waarschuwen voor bepaalde handelspraktijken van aanbieders van kansspelen en de risico's die consumenten daarbij lopen. Daarnaast is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Tot slot beoogt de Kansspelautoriteit met de openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie te bieden met betrekking tot het functioneren van haar organisatie.

100. Het informatie- en waarschuwingsbelang voor consumenten is in deze zaak van groot belang. Sinds de wet kansspelen op afstand op 1 april 2021 in werking is getreden, is de hoeveelheid ongerichte reclame enorm toegenomen. Zoals de wetgever bij de introductie van het rolmodellenverbod heeft overwogen, geven verslavingszorg en personen met verslavingsproblematiek signalen af dat zij moeite hebben met deze grote hoeveelheid ongerichte reclame omdat dit ertoe kan leiden dat kwetsbare personen, waaronder jongvolwassenen, opnieuw gaan deelnemen aan kansspelen. Bovendien zijn, aldus de toelichting bij de wijziging van de Rwrvk, jongeren oververtegenwoordigd in de populatie Nederlanders met een spelersaccount voor risicovolle online kansspelen en blijkt uit onderzoek dat reclame een negatieve invloed heeft op het spelgedrag van jongeren.
101. Consumenten zijn zich daarnaast vaak niet bewust van de vele vormen van reclame die er worden gemaakt en hoe die reclame hen beïnvloedt. Dat zal nog meer gelden voor jongvolwassenen die daarnaast ook nog eens gevoelig blijken voor beïnvloeding door reclame gemaakt door rolmodellen. Rolmodellen kunnen immers een aansprekend voorbeeld zijn van succes, gedrag, of een leefstijl die extra aantrekkelijk is voor kwetsbare groepen.
102. Deze zaak is naar het oordeel van de commissie dan ook een goed voorbeeld van waar de wetgever voor wilde waken met het rolmodellenverbod: namelijk dat het inzetten van rolmodellen bijdraagt aan de sociale acceptatie en normalisering van deelname aan risicovolle kansspelen waar met name jongvolwassenen gevoelig voor zijn.
103. Openbaarmaken van dit besluit draagt daarmee dus duidelijk bij aan het informeren en waarschuwen van consumenten.
104. Consumenten moeten daarnaast kunnen weten welke aanbieder de overtreding heeft begaan. Alleen op die manier kunnen consumenten bewust en goed geïnformeerd keuzes maken waar het gaat om het al dan niet meedoen aan kansspelen en bij welke aanbieder. Geanonimiseerde openbaarmaking komt aan dat informatie- en waarschuwingsbelang niet voldoende tegemoet.
105. Geanonimiseerde openbaarmaking zou daarnaast ook weinig zin hebben omdat de eerder aan JOI opgelegde last onder dwangsom - die betrekking heeft op dezelfde overtreding in dezelfde periode van het rolmodellenverbod - al openbaar is.

106. JOI onderbouwt de gestelde reputatieschade door te wijzen op het feit dat nog niet in rechte vast staat dat JOI zich schuldig heeft gemaakt aan een overtreding. Verder wijst JOI op de omstandigheid 'dat de kansspelbranche al onder een vergrootglas ligt bij de overheid en de media' en tot slot dat JOI een moeizamere relatie zal krijgen met de zakelijke dienstverleners waar JOI diensten van afneemt.
107. Uit het feit dat de last onder dwangsom al eerder openbaar is gemaakt en JOI met geen woord rept over de eventueel ondervonden reputatieschade die hier uit zou zijn gevolgd, leidt de Kansspelautoriteit af dat daar kennelijk geen sprake van is geweest.
108. Dat de kansspelbranche als geheel veel aandacht krijgt, kan hooguit een reden zijn om aan te nemen dat openbaarmaking van dit boetebesluit ook aandacht zal krijgen, maar is geen concrete onderbouwing waar de gestelde reputatieschade dan uit zou bestaan. De moeizamere samenwerking met zakelijk dienstverleners die JOI vreest, is niet met voorbeelden onderbouwd en weegt naar het oordeel van de Kansspelautoriteit hoe dan ook niet zwaarder dan het algemene belang van openbaarmaking.

4.2.7 Conclusie ten aanzien van het openbaarmakingsbesluit

109. De commissie is van oordeel dat de Kansspelautoriteit bevoegd was om het boetebesluit en de last onder dwangsom openbaar te maken. In de door JOI aangevoerde bezwaren ziet zij geen aanleiding om te oordelen dat de Kansspelautoriteit in dit geval van openbaarmaking had moeten afzien of dat zij dit op een later moment of in een andere vorm had moeten doen.

5. Conclusie

110. Op grond van het bovenstaande adviseert de adviescommissie:
- het bezwaar van JVH Gaming & Entertainment B.V. niet-ontvankelijk te verklaren;
 - het bezwaar van JOI Gaming Limited tegen de last onder dwangsom van 27 juni 2024, het boetebesluit van 17 december 2024 en het besluit tot openbaarmaking van het boetebesluit van 17 december 2024 ongegrond te verklaren;
 - deze beschikkingen met aanvulling van de motivering zoals weergegeven in dit advies, in stand te laten;
 - het verzoek om vergoeding van de kosten af te wijzen.
111. Het advies is aldus vastgesteld te Den Haag op 22 mei 2025 door de Adviescommissie bezwaarschriften van de Kansspelautoriteit, bestaande uit mevrouw mr. A. Koppe (voorzitter), mevrouw mr. I.J.M. Rietbergen-Houbiers en mevrouw mr. S. Scheerhout.

Namens de adviescommissie
de voorzitter,

w.g.

mr. A. Koppe