ECLI:NL:RBOBR:2026:4848

Instantie	Rechtbank Oost-Brabant
Datum uitspraak	10-07-2026
Datum publicatie	23-07-2026
Zaaknummer	24/1402 en 24/1933
Rechtsgebieden	Bestuursprocesrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Besluiten van de Ksa waarmee aan eiseres een bestuurlijke boete van in totaal 25.000, is opgelegd en het boetebesluit openbaar wordt gemaakt. Verklaringen van melders betrouwbaar en konden aan het boetebesluit ten grondslag worden gelegd. Voldoende staat vast dat een melder het casino is binnengekomen, terwijl hij in het Cruks was geregistreerd. Artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok is resultaatsverplichting. Geen sprake van onrechtmatige cumulatie van beboete overtredingen. Geen sprake van volledig ontbreken van verwijtbaarheid of een verminderde mate daarvan. Boete evenredig. Ksa mag het boetebesluit en de daarmee gepaard gaande openbaarmakingsbesluiten openbaar maken. Overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in 6 van het EVRM. Beroep tegen bestuurlijke boete gegrond, matiging boete. Beroep tegen het openbaarmakingsbesluit ongegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummers: SHE 24/1402

SHE 24/1933

uitspraak van de meervoudige kamer van 10 juli 2026 in de zaken tussen

[eiseres] uit [vestigingsplaats] (hierna: eiseres)

(gemachtigden: mr. T. Barkhuysen en mr. D. de Groot)

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa)

(gemachtigden: mr. T.F. Prins en mr. K.A. Drechsler).

Samenvatting

1. Deze uitspraak gaat over het besluit van de Ksa waarmee aan eiseres een bestuurlijke boete van in totaal 25.000, is opgelegd en het besluit van de Ksa om het boetebesluit openbaar te maken. Eiseres is het met beide besluiten niet eens en heeft daartegen beroepsgronden aangevoerd. Aan de hand van die

beroepsgronden beoordeelt de rechtbank of deze besluiten van de Ksa juist zijn of niet.

1.1. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat het beroep met zaaknummer SHE 24/1402 gegrond is wegens overschrijding van de redelijke termijn. De boete zal daarom worden gematigd. Het beroep met zaaknummer SHE 24/1933 is ongegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen en welke gevolgen dit oordeel heeft.

1.2. Onder 2 staat het procesverloop. Onder 3 staat de totstandkoming van de besluiten.

De beoordeling door de rechtbank volgt vanaf 4. Aan het eind staat de beslissing van de rechtbank en de gevolgen daarvan.

Procesverloop

2. De Ksa heeft met een besluit van 25 april 2023 eiseres een bestuurlijke boete opgelegd van 25.000, (primair boetebesluit) wegens overtreding van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet op de Kansspelen (Wok) en artikel 11, eerste lid, aanhef en onder a en b, en tweede lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (Bwrvk). Met een tweede besluit van 25 april 2023 heeft de Ksa ook besloten het primair boetebesluit en het besluit tot openbaarmaking openbaar te maken (primair openbaarmakingsbesluit).

2.1. Eiseres heeft tegen die beide besluiten bezwaar gemaakt bij de Ksa en tegelijkertijd de voorzieningenrechter van deze rechtbank gevraagd om hangende dat bezwaar een voorlopige voorziening te treffen.

2.2. Met de uitspraak van 20 juni 2023 heeft de voorzieningenrechter het verzoek om een voorlopige voorziening met nummer SHE 23/1254 toegewezen en bepaald dat het primair boetebesluit en het primair openbaarmakingbesluit niet openbaar gemaakt mogen worden tot tenminste zes weken nadat de Ksa heeft beslist op het bezwaar van eiseres.

2.3. De Ksa heeft met het besluit van 23 januari 2024 (besluit op bezwaar) het bezwaar tegen het primair boetebesluit en het primair openbaarmakingbesluit ongegrond verklaard.

2.4. Met een primair besluit van 23 januari 2024 heeft de Ksa besloten het besluit op bezwaar openbaar te maken (primair openbaarmakingsbesluit 2).

2.5. Eiseres heeft met een brief van 27 februari 2024 bij deze rechtbank beroep ingesteld tegen het besluit op bezwaar. Dat beroep heeft zaaknummer SHE 24/1402.

2.6. Eiseres heeft tegen het primair openbaarmakingbesluit 2 bezwaar gemaakt bij de Ksa en de Ksa verzocht om in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de rechtbank. De Ksa heeft met het verzoek van eiseres ingestemd en het bezwaar naar deze rechtbank gestuurd met het verzoek dat bezwaar als beroep te behandelen. De rechtbank heeft dat verzoek van de Ksa gehonoreerd. Dat (sprong)beroep heeft zaaknummer SHE 24/1933.

2.7. Eiseres heeft de voorzieningenrechter van deze rechtbank ook gevraagd om een voorlopige voorziening te treffen waarmee het primair openbaarmakingsbesluit en het primair openbaarmakingsbesluit 2 worden geschorst. Dat verzoek om een voorlopige voorziening hangende beroep heeft zaaknummer SHE 24/1401.

2.8. De Ksa heeft zich vervolgens bereid verklaard om de openbaarmaking op te schorten tot de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening met

zaaknummer SHE 24/1401.

2.9. Op 15 november 2024 heeft de Ksa een verweerschrift ingediend.

2.10. Met toepassing van artikel 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de Ksa het besluit op bezwaar ingetrokken en dit vervangen door het besluit van 25 maart 2025 (bestreden besluit). Ook heeft de Ksa het primair openbaarmakingsbesluit 2 ingetrokken en dit vervangen door nog een besluit van 25 maart 2025 (bestreden openbaarmakingsbesluit).

2.11. Met een brief van 29 december 2025 heeft de Ksa een aanvullend verweerschrift ingediend.

2.12. Eiseres heeft met een brief van 14 januari 2026 hierop gereageerd.

2.13. Op 16 januari 2026 heeft de Ksa een aanvullend stuk ingediend.

2.14. Na een verzoek daartoe van eiseres heeft de voorzitter van de meervoudige kamer met een beslissing van 20 januari 2026 beslist dat de behandeling van de beide beroepen zal plaatsvinden achter gesloten deuren.

2.15. De rechtbank heeft de beide beroepen op 29 januari 2026 op een zitting achter gesloten deuren gelijktijdig behandeld. Aan de zitting hebben deelgenomen: namens eiseres S. van Groenendael-Rijken en haar gemachtigden en namens de Ksa haar gemachtigden.

2.16. De rechtbank heeft partijen met een brief van 25 maart 2026 laten weten dat het onderzoek is heropend en partijen de gelegenheid gegeven om te reageren op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 18 maart 20261. In die uitspraak lag dezelfde rechtsvraag over de grondslag van openbaarmakingsbesluiten voor als in deze zaken. Eiseres heeft haar reactie gegeven in een brief van 27 maart 2026. De Ksa heeft daarop gereageerd met een brief van 2 april 2026.

2.17. Vervolgens heeft de rechtbank partijen laten weten dat zij het niet nodig vindt om in deze zaken een nadere zitting te houden en heeft zij partijen de gelegenheid gegeven om het binnen een termijn van een week te laten weten als zij wel op een nadere zitting willen worden gehoord. De Ksa heeft op 10 juni 2026 laten weten dat zij geen nadere zitting wenst. eiseres heeft niet op de brief gereageerd. Met een brief van 23 juni 2026 heeft de rechtbank partijen laten weten dat het onderzoek is gesloten.

Totstandkoming van de besluiten

3. Eiseres is een besloten vennootschap die een casino (het casino) exploiteert.

3.1. De Ksa heeft van twee personen (de melders) die stonden ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks) schriftelijk en telefonisch meldingen ontvangen dat zij ondanks hun inschrijving in het Cruks toegang hebben gekregen tot onder meer het casino. Naar aanleiding van deze meldingen zijn toezichthouders van de Ksa een onderzoek gestart naar de toegangscontrole in de speelautomatenhallen van het casino. Dit heeft de Ksa ook op haar website vermeld. Toezichthouders hebben de melders telefonisch om nadere informatie en bewijzen gevraagd en gecontroleerd of zij op het moment van hun bezoek aan het casino ook echt stonden ingeschreven in het Cruks. De melders hebben de informatie verstrekt. Verder hebben de toezichthouders het casino bezocht, daar gesproken met de manager en de directeur van de bestuurder van eiseres en om informatie gevraagd. De bestuurder heeft de informatie verstrekt. Ook hebben de toezichthouders gegevens over pintransacties van de melders van hun bank gevorderd.

3.2. In een boeterapport van 15 november 2022 hebben de toezichthouders vermeld dat eiseres in ieder geval op 25 februari 2022, 13 maart 2022, 16 maart 2022, 26 maart 2022 en 4 april 2022 toegang tot het casino heeft verleend aan personen die op die data stonden ingeschreven in het Cruks en dat zij die personen onvoldoende heeft geïdentificeerd en hun identiteit onvoldoende heeft geverifieerd. De toezichthouders hebben geconcludeerd dat eiseres op die data artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok in samenhang met artikel 11, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Bwrvk heeft overtreden.

3.3. Met een brief van 16 december 2022 heeft eiseres haar zienswijze op het boeterapport gegeven.

3.4. Wat er hierna is gebeurd, staat hiervoor onder het kopje procesverloop.

Beoordeling door de rechtbank

4. De rechtbank beoordeelt of de Ksa terecht aan eiseres een bestuurlijke boete heeft opgelegd en of de Ksa heeft mogen besluiten het boetebesluit openbaar te maken. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden die eiseres heeft aangevoerd en betrekt daarbij wat de Ksa daarover heeft gezegd. Eerst zal de rechtbank bespreken wat het gevolg is van het intrekken van het besluit op bezwaar en het primaire openbaarmakingsbesluit 2. Vervolgens bespreekt de rechtbank de beroepsgronden gericht tegen het boetebesluit en daarna de beroepsgronden gericht tegen de openbaarmaking van de besluiten.

<u>Beroepen tegen het ingetrokken besluit op bezwaar en het primair openbaarmakingsbesluit 2</u>

5. De beroepen waren in eerste instantie gericht tegen het besluit op bezwaar en het primair openbaarmakingsbesluit 2. Die besluiten zijn ingetrokken met het bestreden besluit en het bestreden openbaarmakingsbesluit. Niet gebleken is dat eiseres nog een belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van de ingetrokken besluiten, dit heeft zij tijdens de zitting bevestigd. De beroepen van eiseres voor zover gericht tegen het besluit op bezwaar en het primair openbaarmakingsbesluit 2 zijn daarom niet-ontvankelijk.

<u>De boete</u>

6. In artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok is bepaald dat onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, geen toegang biedt tot die inrichting aan een persoon wiens gegevens zijn opgenomen in het register, bedoeld in artikel 33h.

6.1. In artikel 11, eerste lid, van het Bwrvk is bepaald dat voordat de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino of tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal, een persoon toegang verleent tot dat speelcasino of die inrichting (a.) hij die persoon identificeert en diens identiteit verifieert, en (b.) hij onderzoekt of deze persoon is ingeschreven in het register.
In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat verificatie als bedoeld in het eerste lid, onder a, in ieder geval kan geschieden aan de hand van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, dan wel, voor zover de persoon niet beschikt over een identiteitsbewijs, aan de hand van een of meer andere documenten uit betrouwbare bron waaruit diens identiteit blijkt.

Zijn de verklaringen van melder 1 en 2 betrouwbaar en kon de Ksa die verklaringen ten grondslag leggen aan het boetebesluit?

Melder 1

7. Eiseres voert aan dat melder 1 inconsistente verklaringen heeft afgelegd. Melder 1 heeft wisselend verklaard of hij met een of twee andere personen bij het casino naar binnen is gegaan. Ook heeft hij verklaard dat hij rond 19 uur naar binnen is gegaan, terwijl uit de registratie van het casino blijkt dat dat om 17.51 uur was. Verder heeft melder 1 eerst verklaard dat hij met het witte kaartje van zijn neef is binnengekomen en later dat hij met het identiteitsbewijs van zijn neef is binnengekomen. Ook heeft hij in zijn eerste verklaring gezegd dat hij zijn eigen paspoort heeft laten zien toen hij na middernacht uit het casino werd gezet wegens agressief gedrag, terwijl hij later verklaard heeft dat hij toen weer het identiteitsbewijs van zijn neef heeft laten zien. Volgens eiseres doen die inconsistenties twijfelen aan de betrouwbaarheid van de verklaringen waardoor die niet als bewijs kunnen worden gebruikt. Die inconsistenties zijn van belang bij de beoordeling van de boete, omdat voor de vraag of sprake is van een overtreding vast moet staan wat er fout is gegaan bij de toegangscontrole. Eiseres betoogt ook dat niet vaststaat dat melder 1 toegang heeft gekregen tot het casino. Zij vindt de verklaringen van melder 1, de bezoekersregistratie, de pintransacties en de registratie in het toegangscontrolesysteem niet voldoende. De verklaringen zijn volgens eiseres niet betrouwbaar, uit de bezoekersregistratie op naam van de neef van melder 1 blijkt niet dat het melder 1 was die is binnengelaten, de pintransacties in het casino kunnen ook door iemand anders zijn verricht met de pinpas van melder 1 en uit de registratie blijkt niet dat het melder 1 was die de Cruksinschrijving had en dat hij was binnengekomen met het identiteitsbewijs van zijn neef.

7.1. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa zich in het bestreden besluit terecht op het standpunt heeft gesteld dat de verklaringen van melder 1 wel betrouwbaar zijn en dat vaststaat dat hij toegang heeft gekregen tot het casino terwijl hij in het Cruks was geregistreerd. De Ksa vindt hierbij allereerst terecht relevant dat melder 1 op drie verschillende momenten heeft verklaard dat hij op 25 februari 2022 is binnengekomen in het casino. Dat melder 1 eerst heeft verklaard dat hij samen met een vriend is binnengekomen terwijl hij later heeft verklaard dat hij met twee anderen is binnengekomen, laat onverlet dat hij is binnengekomen. Bovendien is het mogelijk dat één van de personen met wie melder 1 binnenkwam een vriend was en de ander niet. Over de vraag of melder 1 een wit pasje of het identiteitsbewijs van zijn neef heeft laten zien om binnen te komen, heeft de Ksa terecht opgemerkt dat melder 1 later heeft verklaard dat hij zich had vergist toen hij zei dat hij met een wit pasje was binnengekomen, omdat dat bij een andere vestiging is geweest. Hij is het casino binnengekomen met het identiteitsbewijs van zijn neef. Over het tijdstip van binnenkomst heeft de Ksa er terecht op gewezen dat melder 1 al had verklaard dat hij het precieze tijdstip niet wist. Ook is het verschil tussen 17.51 uur en 19 uur niet zodanig dat niet langer van de juistheid en betrouwbaarheid van de verklaring van melder 1 kan worden uitgegaan. De Ksa heeft er verder terecht op gewezen dat het tonen van het eigen paspoort van melder 1 gaat over een ander moment dan wat eiseres stelt. De verklaring van melder 1 van 16 juni 2022 waarin hij zegt dat hij zijn eigen paspoort heeft laten zien, gaat over het moment waarop hij na middernacht wordt verzocht het casino te verlaten. De verklaring van 19 september 2022 van melder 1 dat hij het paspoort van zijn neef heeft laten zien, gaat over het moment dat melder 1 opnieuw toegang wordt verleend tot het casino voordat hij er later die nacht wordt uitgezet. Hier is dus geen sprake van een tegenstrijdigheid. Bovendien is bij beoordeling van de betrouwbaarheid van de verklaringen van melder 1 relevant dat die verklaringen worden ondersteund door ander bewijsmateriaal, zoals de dertien pintransacties met de pinpas van melder 1 vanuit het casino en de bezoekersregistratie op naam van de neef van melder 1.

7.2. Eiseres kan ook niet worden gevolgd in haar stelling dat niet melder 1 maar iemand anders in het casino is geweest. De rechtbank is met de Ksa van oordeel dat voor het door eiseres gepresenteerde alternatieve scenario geen aanknopingspunten bestaan, terwijl op basis van het bewijsmateriaal voldoende vaststaat dat het melder 1 is geweest die in het casino is geweest. De rechtbank wijst op de dertien

pintransacties vanuit het casino met de pinpas van melder 1 in de tijdspanne waarover hij heeft verklaard dat hij toen het casino heeft bezocht. Er bestaat geen enkel aanknopingspunt voor de juistheid van de stelling dat iemand anders met de pinpas van melder 1 heeft gepind en dat dan zelfs dertien keer. Ook de registratie in het toegangscontrolesysteem van het casino ondersteunt de aanwezigheid van melder 1 in het casino. Hierin staat: *"[Neef] heeft op 26 februari 2022 een onvrijwillig verbod gekregen wegens fraude met een ID. Gast komt binnen met een ID-bewijs van [neef], maar heeft een Cruksinschrijving op eigen naam."* Ook voor de juistheid van de stelling van eiseres dat niet duidelijk is dat het om melder 1 gaat die met de Cruksinschrijving en op het identiteitsbewijs van zijn neef was binnengelaten en niet een derde, bestaat geen enkel aanknopingspunt.

7.3. De rechtbank concludeert dat de verklaringen van melder 1 voldoende betrouwbaar zijn en door de Ksa aan het boetebesluit ten grondslag konden worden gelegd. Ook staat voldoende vast dat het melder 1 is geweest die op 25 februari 2022 het casino is binnengekomen, terwijl hij in het Cruks was geregistreerd. De beroepsgrond slaagt dus niet.

Melder 2

8. Ook ten aanzien van melder 2 vindt eiseres dat sprake is van inconsistenties die afbreuk doen aan de betrouwbaarheid van zijn verklaringen. Volgens eiseres komen zijn verklaringen op meerdere punten niet overeen met ander bewijsmateriaal. Zo heeft melder 2 verklaard dat hij nooit een identiteitsbewijs heeft laten zien, maar dat hij op basis van de naam, geboortedatum en BSN van zijn neef is binnengekomen, terwijl in de bezoekersregistratie van het casino wordt vermeld dat op 13 maart, 16 maart en 4 april 2022 toegang is verleend op basis van het identiteitsbewijs van de neef. Ook klopt de verklaring van melder 2 dat een zogeheten Luckey card voor hem is aangemaakt zonder dat hij een identiteitsbewijs moest laten zien niet met het logboek waarin staat dat die card is aangemaakt op basis van het identiteitsbewijs. Van dit logboek is een screenshot overgelegd. Verder is volgens eiseres niet juist dat melder 2 vanaf het moment dat hij de Luckey card heeft gekregen die steeds heeft gebruikt om binnen te komen en niet meer het identiteitsbewijs van zijn neef heeft gebruikt. In de bezoekersregistratie staat namelijk dat hij wisselend de Luckey card en dat identiteitsbewijs heeft gebruikt. Volgens eiseres is juist de bezoekersregistratie bedoeld om te registreren wie, wanneer en met welke identificatie binnenkomt en zij begrijpt daarom niet waarom de Ksa daar niet van uitgaat, terwijl zij op andere punten juist wel van die registratie uitgaat.

8.1. Ook ten aanzien van melder 2 is de rechtbank van oordeel dat de Ksa zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de verklaringen van melder 2 wel betrouwbaar zijn en dat vaststaat dat hij toegang heeft gekregen tot het casino terwijl hij in het Cruks stond geregistreerd. Anders dan eiseres heeft gesteld, is niet op basis van de bezoekersregistratie aannemelijk dat melder 2 is binnengekomen met het identiteitsbewijs van zijn neef.
Melder 2 heeft consistent verklaard dat hij is binnengekomen op basis van het BSN, de naam en geboortedatum van zijn neef en dat hij nooit een identiteitsbewijs hoefde te tonen. Die verklaring wordt ondersteund door het feit dat melder 2 een Luckey card heeft gekregen op naam van zijn neef, waarvoor ter plaatse aan de balie van het casino een foto van melder 2 is gemaakt die vervolgens aan de Luckey card is gekoppeld. Die foto is dus niet overgenomen van een identiteitsbewijs, terwijl dat ook volgens het casino zelf de gangbare werkwijze is als een identiteitsbewijs is getoond. Dat van die werkwijze is afgeweken omdat het identiteitsbewijs geen of geen goede foto bevatte zoals eiseres tijdens de zitting heeft gesteld vindt de rechtbank niet aannemelijk. Die stelling is op geen enkele manier onderbouwd of geconcretiseerd. Ook heeft de Ksa terecht van belang gevonden dat eiseres geen foto van de neef van melder 2 heeft kunnen overleggen, terwijl zij wel een foto van de neef van melder 1 heeft overgelegd.
Verder heeft de Ksa terecht bij haar standpunt betrokken dat het niet logisch is dat in het systeem van het casino geregistreerd zou kunnen worden dat een persoon is binnengelaten op basis van een BSN, omdat dat niet in overeenstemming is met artikel 11, eerste en tweede lid, van het Bwrvk. Ook volgt de Ksa terecht de verklaring over het gebruik van de Luckey card door melder 2. Uit de bezoekhistorie op naam van de neef blijkt dat in de periode van 16 maart 2022 tot en met 4 april 2022 vrijwel altijd gebruik is gemaakt van de Luckey card. Nadat melder 2 op 16 maart 2022 de Luckey card heeft gekregen, is alleen

in de bezoekhistorie vermeld dat op 3 en 4 april 2022 toegang is verleend op basis van een identiteitsbewijs, waarbij het ging om vervolgbezoeken kort nadat eerder die dag toegang was verleend op basis van de Luckey card. Verder worden de verklaringen van melder 2 ondersteund door de verklaring van de casinomanager, waarin hij zegt dat melder 2 is binnengekomen in het casino met de Luckey card op naam van zijn neef en dat hij die heeft laten blokkeren toen hij hem had herkend. Ook de vele pintransacties van de rekening van melder 2 en de overschrijvingen vanaf zijn zakelijke rekening op de momenten waarop hij in het casino is geweest, ondersteunen de verklaring van melder 2 dat hij binnen is geweest.

8.2. De rechtbank concludeert daarom ook wat betreft de verklaringen van melder 2 dat deze voldoende betrouwbaar zijn en door de Ksa aan het boetebesluit ten grondslag konden worden gelegd. Deze beroepsgrond slaagt ook niet.

Is bij artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok sprake van een inspanningsverplichting of resultaatsverplichting?

9. Eiseres betoogt dat artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok een inspanningsverplichting bevat en geen resultaatsverplichting. Zij wijst in dit verband op de wettekst van artikel 30u, derde lid, van de Wok waarin staat dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gegeven kunnen worden ten aanzien van de wijze waarop de vergunninghouder uitvoering moet geven aan het verbod om personen die in het Cruks staan toegang te geven tot de speelautomatenhal. Vervolgens staat in artikel 11 van het Bwrvk dat de vergunninghouder bezoekers moet identificeren en de identiteit moet verifiëren. In samenhang betekent dit volgens eiseres dat de vergunninghouder ervoor moet zorgen en zich moet inspannen om een adequate toegangscontrole met voldoende checks and balances te hebben. Eiseres wijst ook op een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland2, waarin wordt geoordeeld dat artikel 30u van de Wok niet was overtreden toen een persoon ten onrechte was binnengelaten in een speelautomatenhal. Verder wijst eiseres op de nadere memorie van antwoord van de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 30u van de Wok, waarin is vermeld dat de zorgplicht voor vergunninghouders die deze meer risicovolle kansspelen aanbieden nader wordt ingevuld een aangescherpt.3 Volgens eiseres duidt ook het beleid van de Ksa in de "wegwijzer speelautomaten voor gemeenten" op een zorgplicht, omdat daarin wordt gesproken over de wettelijke zorgplicht om voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. Een resultaatsverplichting zou tot een te vergaande risicoaansprakelijkheid leiden, omdat geen enkel systeem waterdicht kan zijn. Eiseres heeft een met voldoende waarborgen omklede toegangscontrole. Melder 1 en 2 zijn binnengelaten op basis van identiteitsbewijzen van een ander en hebben zo gefraudeerd. De medewerkers van het casino hebben gehandeld conform hun toegangscontroleprocedure.

9.1. De rechtbank volgt eiseres niet in haar betoog dat sprake is van een inspanningsverplichting en geen sprake is van een resultaatverplichting. De tekst van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok en van artikel 11, eerste en tweede lid, van het Bwrvk is dwingend geformuleerd. De vergunninghouder biedt geen toegang aan personen die in het Cruks staan ingeschreven en moet personen identificeren en de identiteit verifiëren en onderzoeken of die persoon is ingeschreven in het Cruks. Verder heeft de Ksa er in het bestreden besluit terecht op gewezen dat in de memorie van toelichting bij de Wet kansspelen op afstand juist staat dat het al bestaande verbod om minderjarigen toe te laten in artikel 30u, eerste lid, van de Wok wordt aangevuld met personen die in het Cruks zijn ingeschreven. Deze personen moeten dus worden geweigerd. Met de Ksa is de rechtbank van oordeel dat ten aanzien van de vraag of sprake is van een overtreding geen sprake is van een inspanningsverplichting. De door eiseres tijdens de zitting genoemde rechtspraak4 leidt niet tot een ander oordeel. Deze rechtspraak ziet op overtredingen van zorgplichten uit het Activiteitenbesluit (of voorlopers daarvan), die onmiskenbaar zijn geformuleerd als zorgplichten. Daarvan is in dit geval geen sprake. Deze beroepsgrond slaagt ook niet.

Is sprake van één of meerdere overtredingen bij melder 2?

10. Eiseres voert verder aan dat als al sprake is van een overtreding ten aanzien van melder 2, maar van één overtreding kan worden gesproken en niet van vier. Cumulatie van boetes is volgens eiseres in dit geval niet toegestaan. Eiseres stelt dat vanaf het moment dat aan melder 2 de Luckey card is verleend sprake is van één overtreding, omdat er voorafgaand aan de afgifte daarvan één keer de identiteit onjuist is beoordeeld. Een
Luckey card is bedoeld voor vervolgbezoeken en zorgt ervoor dat een bezoeker bij die vervolgbezoeken niet iedere keer opnieuw al zijn gegevens hoeft door te geven en het casino die gegevens niet iedere keer opnieuw hoeft in te voeren.

10.1. Artikel 12 van het Bwrvk biedt de mogelijkheid voor de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino of tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal zoals eiseres om een unieke identificator toe te kennen aan een speler voor het verlenen van toegang tot dat speelcasino of die inrichting. Die mogelijkheid laat onverlet dat eiseres de verplichting heeft om haar bezoekers deugdelijk te identificeren en de identiteit te verifiëren en om na te gaan of zij staan ingeschreven in het Cruks. Dat is in het geval van melder 2 vier keer niet goed gegaan. De Ksa heeft er terecht op gewezen dat melder 2 op vier verschillende dagen (13 maart, 16 maart, 26 maart en 4 april 2022) toegang heeft gekregen tot het casino, terwijl hij was ingeschreven in het Cruks. Dat de overtredingen van 26 maart 2022 en 4 april 2022 hebben plaatsgevonden nadat aan melder 2 op 16 maart 2022 een Luckey card was verstrekt, betekent niet dat dat geen afzonderlijke overtredingen zijn. Met het verstrekken van de Luckey card wordt eiseres immers niet ontslagen van de verplichting om bezoekers op een deugdelijke manier te identificeren en hun identiteit te verifiëren en om na te gaan of zij in het Cruks zijn ingeschreven. In het geval van melder 2 blijkt uit zijn hiervoor betrouwbaar geoordeelde verklaringen dat eiseres aan hem op 16 maart 2022 de Luckey card heeft vertrekt op basis van de naam, geboortedatum en BSN van zijn neef, zonder dat hij een identiteitsbewijs heeft laten zien. Ook blijkt uit zijn verklaringen dat hij nadien nog op 26 maart 2022 en 4 april 2022 toegang heeft gekregen tot het casino, terwijl hij was ingeschreven in het Cruks. Er is daarom sprake van vier afzonderlijke overtredingen van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok die afzonderlijk beboetbaar zijn. Er is geen sprake van onrechtmatige cumulatie van beboete overtredingen. Eiseres moet immers bij ieder bezoek de identiteit van de bezoeker deugdelijk en betrouwbaar controleren en verifiëren en nagaan of die bezoeker in het Cruks staat. De beroepsgrond slaagt niet.

Kunnen de overtredingen eiseres worden verweten?

11. Eiseres betoogt ook dat de overtredingen haar niet of in ieder geval maar in verminderde mate kunnen worden verweten. Zij voert aan dat zij alles heeft gedaan wat redelijkerwijs mogelijk is om de overtredingen te voorkomen. Zij heeft waarborgen getroffen om ervoor te zorgen dat bij de toegangscontrole een deugdelijke identificatie- en verificatieprocedure plaatsvindt. Eiseres wijst op het Stappenplan Toegangscontrole waarin stapsgewijs is uiteengezet hoe het personeel moet handelen bij het identificeren van bezoekers en het vervolgens verifiëren van die identiteit. Die procedure is ook deugdelijk uitgevoerd bij de beide melders. Eiseres wijst er in dit verband op dat een toegangssysteem niet waterdicht kan zijn, omdat spelers kunnen frauderen. Volgens eiseres leken melder 1 en 2 op de personen voor wie zij zich uitgaven en probeerden zij als die andere personen binnen te komen. Eiseres houdt rekening met de mogelijkheid van fraude, maar kan niet volledig voorkomen dat er mensen binnenkomen die in het Cruks staan. Daarom heeft de wetgever volgens eiseres geen resultaatverplichting opgelegd, maar het aan de vergunninghouders overgelaten hoe zij de identiteit verifiëren. Als de verwijtbaarheid niet volledig ontbreekt, is volgens eiseres in ieder geval sprake van een verminderde mate van verwijtbaarheid die tot matiging van de boete moet leiden. Eiseres voert aan dat geen sprake is geweest van opzet bij het binnenlaten van melder 1 en 2 en maakt een vergelijking met de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de Beleidsregels boeteoplegging Wav, op grond waarvan wordt gematigd als het stappenplan aantoonbaar is gevolgd en inspanningen zijn gepleegd om de overtreding te voorkomen.

11.1. De rechtbank volgt eiseres niet in het betoog dat sprake is van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid of van verminderde verwijtbaarheid. Anders dan bij de vraag of sprake is van een overtreding, is bij de vraag naar de verwijtbaarheid van de overtreding wél sprake van een inspanningsverplichting. De Ksa heeft er terecht op gewezen dat eiseres de identiteit van iedere bezoeker

voor binnenkomst op een deugdelijke en betrouwbare manier moet vaststellen en verifiëren. Op basis van die geverifieerde identiteitsgegevens moet eiseres vervolgens onderzoeken of de bezoeker is ingeschreven in het Cruks. De rechtbank volgt de Ksa ook in de vaststelling dat melder 1 toegang heeft gekregen met het identiteitsbewijs van zijn neef, ondanks dat er duidelijke verschillen zijn tussen de foto op het identiteitsbewijs van die neef en de foto van melder 1. De vorm van het hoofd is duidelijk anders, de vorm en stand van de oren zijn anders en ook de kaaklijn, wenkbrauwen en vorm van de mond verschillen. Voor melder 2 heeft de Ksa er terecht op gewezen dat hij meerdere keren is toegelaten zonder een identiteitsbewijs te tonen, waarbij hij alleen de naam, geboortedatum en BSN van zijn neef heeft doorgegeven. Er is dus geen sprake geweest van een deugdelijk toegepaste identificatie- en verificatieprocedure. In de door eiseres op verzoek van de toezichthouders op 22 september 2022 overgelegde Procedure Toegangscontrole is wel vermeld dat de procedure onder meer "controle van een ID" inhoudt, maar uit dit document kan niet worden afgeleid dat die procedure ook betekent dat en op welke manier de identiteit van de bezoeker op een deugdelijke en betrouwbare manier wordt vastgesteld en geverifieerd. Van de nadien door eiseres overgelegde documenten is niet duidelijk of die ook geldend waren ten tijde van de overtredingen. Aan een later opgesteld stappenplan is pas toegevoegd dat de medewerker moet nagaan of de foto op het identiteitsbewijs klopt met de praktijk. De Ksa heeft terecht geconcludeerd dat geen sprake is van het volledig ontbreken van verwijtbaarheid of een verminderde mate daarvan. De rechtbank verwijst op dit punt kortheidshalve naar paragraaf 4.2.5 van het advies. Ook deze beroepsgrond slaagt niet.

Is de boete van 25.000, evenredig?

12. Eiseres betoogt ten slotte dat de opgelegde boete van 25.000, niet evenredig is. Eiseres voert in dit verband aan dat zij ná de overtredingen maatregelen heeft getroffen om de controle te verbeteren. Zij heeft actie ondernomen om de controles bij de entree te verbeteren en zij blijft haar systeem Insite verder ontwikkelen. Inspanningen ná de overtreding zijn volgens eiseres relevant bij de beoordeling van de evenredigheid van de boete.5 Verder heeft eiseres volledige medewerking verleend en zich maximaal ingespannen om aan verzoeken van de Ksa te voldoen. Ten slotte vindt eiseres het niet evenredig om de boetes ten aanzien van melder 2 te cumuleren.

12.1. Bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok gaat het om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van de Ksa. Het bestuursorgaan moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, ingevolge artikel 5:46, tweede lid, van de Awb, de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtredingen zijn begaan. Het bestuursorgaan kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het al dan niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook als de rechter het beleid als zodanig niet onredelijk acht, moet het bestuursorgaan bij de toepassing daarvan in elk voorkomend geval beoordelen of die toepassing strookt met de hiervoor bedoelde eisen die aan de aanwending van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete moeten worden gesteld. Als dat niet het geval is, moet de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig worden vastgesteld dat deze evenredig is. De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete hieraan voldoet en dus leidt tot een evenredige sanctie.6

12.2 . Ten tijde van de overtreding was er geen beleid over het opleggen van boetes op grond van artikel 30u van de Wok en het bepalen van de hoogte daarvan. De Ksa heeft bij de motivering van de door haar aan eiseres opgelegde boete van in totaal 25.000, betrokken de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid van eiseres en de omstandigheden van het geval, waarna de Ksa tot de conclusie is gekomen dat een boete voor eiseres van in totaal
25.000, passend en geboden is. Hierbij heeft de Ksa terecht van belang gevonden dat geen sprake is geweest van een deugdelijke identificatie- en verificatieprocedure. De Ksa heeft er terecht op gewezen dat niet duidelijk is welke specifieke maatregelen eiseres na de overtredingen en voor het boetebesluit heeft getroffen. De algemene mededeling dat de controles aan de entree worden verbeterd en dat het systeem

steeds wordt ontwikkeld, zijn hiervoor niet voldoende. Hoewel uiteraard positief is dat eiseres zich maximaal heeft ingespannen om aan vragen van de Ksa te voldoen, heeft de Ksa hierin terecht geen reden gezien om de opgelegde boete onevenredig te achten. Dat, ten slotte, cumulatie van de boetes ten aanzien van melder 2 onevenredig is, volgt de rechtbank ook niet. De Ksa heeft hierbij terecht gevonden dat de gevolgen van een fout bij afgifte een Luckey card voor rekening risico van eiseres komen. De boete moet zorgen voor speciale (afschrikkende werking voor eiseres) en generale (afschrikkende werking voor anderen) preventie. Het boetebedrag van 25.000, is ook in dit verband gezien evenredig.

12.3. Gezien het voorgaande vindt de rechtbank de opgelegde boete evenredig. De beroepsgrond slaagt niet.

Mocht de Ksa besluiten tot openbaarmaking van het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit?

13. Eiseres voert aan dat de Ksa ten onrechte heeft besloten het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit openbaar te maken. Volgens eiseres heeft de Ksa niet de bevoegdheid om deze besluiten openbaar te maken. De Ksa baseert haar besluit op artikel 3.1. van de Wet open overheid (Woo), maar dit artikel biedt daartoe volgens eiseres om ten minste twee redenen geen toereikende wettelijke grondslag. Op de eerste plaats omdat uit artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, onder 5, van de Woo volgt dat actieve openbaarmaking van bestuurlijke boetes op grond van de Woo niet is toegestaan. Daarnaast is het openbaar maken van de besluiten volgens eiseres in strijd met de weigeringsgronden in de Woo. Ook leidt openbaarmaking tot onevenredige schade gelet op de individuele, bijzondere situatie van eiseres.

13.1. De rechtbank overweegt dat het besluit tot het opleggen van de bestuurlijke boete is genomen in het kader van de wettelijke taak van de Ksa om toezicht te houden op de naleving van regelgeving en de daarmee samenhangende bevoegdheid om handhavend op te treden tegen overtreding van die regelgeving. Het past in het kader van deze toezichthoudende taak dat boetebesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd. Uit de brief van eiseres van 27 maart 2026 volgt dat niet langer in geschil is dat de Ksa de bevoegdheid heeft om het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit openbaar te maken. Eiseres erkent in die brief dat de Ksa op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Woo in beginsel bevoegd kan zijn om de besluiten uit eigen beweging openbaar te maken.

13.2. Uit rechtspraak van de Afdeling7 volgt dat ook in het geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Woo, naast de beoordeling of de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan en of met de openbaarmaking een redelijk belang wordt gediend, ook een nadere afweging van belangen is geboden. Deze belangenafweging houdt in dit geval in dat het algemene belang dat met openbaarmaking wordt gediend, moet worden afgewogen tegen het belang van eiseres om geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de openbaarmaking. Daarbij wordt aan het algemeen belang een groot gewicht toegekend.

13.3. Naar het oordeel van de rechtbank wijst de Ksa er terecht op dat met de openbaarmaking van boetebesluiten verschillende maatschappelijke belangen worden gediend. Zo maakt de Ksa boetebesluiten openbaar 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 biedt openbaarmaking van sanctiebesluiten transparantie met betrekking tot het functioneren van de Ksa en is openbaarmaking van belang in verband met de preventieve werking die van sanctiebesluiten kan uitgaan naar andere ondernemingen en natuurlijke personen. Ook wijst de Ksa er terecht op dat het ten opzichte van andere kansspelaanbieders van belang is dat er geen onduidelijkheid bestaat over tegen welke kansspelaanbieder is opgetreden, zodat er geen verwarring kan bestaan over wie de overtreder is geweest. Door volledige openbaarmaking van boetebesluiten worden eventuele gedupeerden in de gelegenheid gesteld om geleden schade die met de vastgestelde overtreding samenhangt bij eiseres te verhalen. Gelet op het voorgaande komt aan het algemeen belang dat is gediend met openbaarmaking

van bestuurlijke sancties opgelegd door de Ksa een groot gewicht toe.

13.4. Tegenover het belang van de Ksa staat het belang van eiseres dat is gediend met het niet openbaar maken van het boetebesluit en het openbaarmakingsbesluit. Voorstelbaar is dat eiseres (enige) negatieve gevolgen van de openbaarmaking van de besluiten kan ondervinden, zoals reputatieschade en financiële schade. Eiseres heeft echter niet concreet gemaakt dat openbaarmaking van de besluiten leidt tot onevenredige schade. Dit had wel op haar weg gelegen en was naar het oordeel van de rechtbank ook mogelijk, aangezien er eerder door de Ksa besluiten openbaar zijn gemaakt waarin aan (het moederbedrijf van) eiseres boetes zijn opgelegd. De enkele stelling van eiseres dat openbaarmaking negatieve gevolgen heeft voor een herfinancieringstraject van het moederbedrijf, is dan ook onvoldoende.

13.5. De rechtbank volgt niet dat openbaarmaking kwetsbare spelers zou kunnen aansporen tot bepaalde gedragingen, waardoor de consumentenbescherming en de aanpak van kansspelverslaving in het gedrang zou komen. De Ksa stelt hierover terecht dat openbaarmaking van het boetebesluit juist laat zien waar vergunninghouders alert op moeten zijn, zodat zij kunnen voorkomen dat dergelijke overtredingen worden gemaakt.

13.6. Eiseres heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat de openbaarmaking in strijd is met de weigeringsgronden van de Woo. De rechtbank wijst er daarbij op dat de Ksa bij openbaarmaking van de besluiten de in de besluiten voorkomende gegevens over het (speel)gedrag, de namen van alle natuurlijke personen, de namen van rechtspersonen die geen overtreding hebben begaan en waaraan geen sanctie wordt opgelegd en bedrijfsvertrouwelijke gegevens, niet openbaar zal maken. Eiseres heeft niet aangevoerd dat het niet openbaar maken van deze gegevens niet in overeenstemming is met de weigeringsgronden van de Woo en ook niet dat de Ksa andere gegevens die onder deze weigeringsgronden zouden vallen niet mag openbaren.

13.7. De rechtbank overweegt tot slot dat van onevenredige benadeling sprake zou kunnen zijn als het boetebesluit uiteindelijk in rechte geen stand zou houden en eiseres ten onrechte als overtreder kenbaar zou zijn gemaakt. Die situatie doet zich hier gelet op het vorenstaande echter niet voor. Daarbij betrekt de rechtbank ook dat de Ksa bij de publicatie van besluiten op zijn website in ieder geval altijd vermeldt of er rechtsmiddelen zijn ingesteld of nog kunnen worden ingesteld tegen het gepubliceerde besluit. Daardoor is het voor derden duidelijk in hoeverre het besluit door de bestuursrechter is beoordeeld en onherroepelijk is.

13.8. Gezien het voorgaande vindt de rechtbank dat de Ksa het boetebesluit en de daarmee gepaard gaande openbaarmakingsbesluiten openbaar mag maken. De beroepsgrond slaagt niet.

Overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in 6 van het EVRM 8

14. In het beroep met zaaknummer SHE 24/1402 is wat betreft de boete van 25.000, sprake van een punitieve sanctie. Vaste rechtspraak van de Afdeling is dat in zaken over een punitieve sanctie ambtshalve moet worden getoetst of de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is overschreden.9 Uitgangspunt daarbij is dat de termijn tussen het voornemen om een bestuurlijke boete op te leggen en het doen van uitspraak door de rechtbank niet meer dan twee jaar mag bedragen.10

14.1. In deze zaak is het voornemen om een boete op te leggen gedateerd op 24 november 2022. Dat betekent dat met de uitspraak van vandaag op de beroepen van eiseres die termijn met ruim negentien maanden is overschreden. In een geval waarin de redelijke termijn met meer dan een jaar is overschreden, handelt de rechtbank voor de matiging van de boete naar bevind van zaken.11 De rechtbank ziet hierin aanleiding om de boete van 25.000, te matigen met 15% tot een bedrag van 21.500,. Dit is de boete die eiseres moet betalen.

14.2. Ook in het beroep met zaaknummer SHE 24/1933 dat is gericht tegen het primair openbaarmakingsbesluit 2 is de redelijke termijn overschreden. In die zaak gaat het over de openbaarmaking van de beslissing op bezwaar tegen de opgelegde boete en de openbaarmaking daarvan. Op 27 februari 2024 heeft eiseres daartegen bezwaar gemaakt en verzocht om in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de rechtbank. De Ksa heeft met dit verzoek ingestemd en vervolgens het bezwaarschrift bij brief van 12 maart 2024 doorgezonden naar de rechtbank. Zaaknummer SHE 24/1933 betreft slechts de openbaarmaking van de beslissing op bezwaar en de beroepsgronden in die zaak zijn gelijk aan de gronden die in zaaknummer SHE 24/1402 zijn aangevoerd tegen de openbaarmaking van de besluiten. De zaken zijn om die reden door de rechtbank gezamenlijk behandeld. Hoewel volgens vaste rechtspraak in beginsel wordt verondersteld dat bij overschrijding van de redelijke termijn de betrokkene immateriële schade heeft geleden in de vorm van spanning en frustratie, ziet de rechtbank in deze omstandigheden aanleiding om te concluderen dat er geen afzonderlijke spanning en frustratie is ontstaan door de overschrijding van de redelijke termijn in zaaknummer SHE 24/1933. De rechtbank zal daarom in die zaak volstaan met de constatering dat de redelijke termijn is overschreden en geen nader gevolg verbinden aan die overschrijding naast de matiging van de boete in zaaknummer SHE 24/1402 met 15%.

Conclusie en gevolgen

In zaak SHE 24/1402

15. Het beroep is gegrond wegens overschrijding van de redelijke termijn. Dit betekent dat het bestreden besluit wordt vernietigd wegens strijd met artikel 6 van het EVRM, voor zover de boete daarin is vastgesteld op 25.000,. Ook wordt het primaire boetebesluit herroepen voor zover dat ziet op de boetehoogte. Zoals hiervoor overwogen, wordt de boete gematigd met 3.750, tot een bedrag van 21.500,.

15.1. Omdat het beroep gegrond is, bepaalt de rechtbank ook dat de Ksa aan eiseres het door haar betaalde griffierecht moet vergoeden.

15.2. Omdat de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaart, veroordeelt zij de Ksa in de door eiseres in beroep gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 2.335, (1 punt voor het beroepschrift, 1 punt voor de zitting en 0,5 punt voor de schriftelijke reactie na heropening, met een waarde per punt van 934, en wegingsfactor 1).

In zaak SHE 24/1933

16. Het beroep is ongegrond. Eiseres krijgt daarom het griffierecht in deze zaak niet terug. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten.

Beslissing

In zaak SHE 24/1402:

De rechtbank:

- verklaart het beroep voor zover gericht tegen het ingetrokken besluit op bezwaar niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor wat betreft de hoogte van de boete;
- herroept het primair boetebesluit voor zover daarbij een boete is opgelegd ter hoogte van 25.000,;
- bepaalt dat het bedrag van de boete wordt vastgesteld op 21.500,;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats komt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit;
- bepaalt dat de Ksa het griffierecht van 371, aan eiseres moet vergoeden;

- veroordeelt de Ksa tot betaling van 2.335, aan proceskosten aan eiseres.

In zaak SHE 24/1933:

De rechtbank:

- verklaart het beroep voor zover gericht tegen het primair openbaarmakingsbesluit 2 niet-ontvankelijk;
- verklaart het beroep tegen het bestreden openbaarmakingsbesluit ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.H. Dworakowski-Kelders, voorzitter, en mr. L.M.H. Nelissen en mr. J. Krommendijk, leden, in aanwezigheid van P.L.M.M. Mulders, griffier. De uitspraak is geschied in het openbaar op 10 juli 2026.

griffier	voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: de voor de beoordeling van deze zaken belangrijke regels

Wet op de kansspelen

Artikel 30u

1. Onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 4a, biedt de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, geen toegang tot die inrichting aan een persoon:

()

b. wiens gegevens zijn opgenomen in het register, bedoeld in artikel 33h;

()

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels gegeven worden ten aanzien van de wijze waarop de vergunninghouder uitvoering moet geven aan de in het eerste lid bedoelde verboden. Daarbij kan de vergunninghouder gebruik maken van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onder b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

().

Artikel 35a

1. De raad van bestuur kan een bestuurlijke boete opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 1, eerste lid, onder a, b en d, tweede lid, 1b, 4a, 7, 10, 13, 14, 14c, 14d, eerste lid, 20, eerste lid, 21, 25, 27, 27c, 27e, eerste lid, 27i, 27j, eerste lid, 27ja, 30h, eerste lid, 30j, eerste lid, 30m, eerste lid, 30q, derde lid, 30r, derde en vierde lid, 30t, eerste, tweede en vijfde lid, 30u, eerste lid, 30v, 30z, 31h, 31i, eerste en tweede lid, 31j, 31k, 31l, 31m, 34k en 34l, en 34n, tweede lid. De raad van bestuur kan voorts een bestuurlijke boete opleggen wegens handelen in strijd met artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en wegens het verbreken, opheffen of beschadigen van een verzegeling als bedoeld in artikel 34d of wegens het op andere wijze verijdelen van de door de verzegeling bedoelde afsluiting.

2. De bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd bedraagt ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaande

()

Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Artikel 11

1. Voordat de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino of tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal een persoon toegang verleent tot dat speelcasino of die inrichting:

a. identificeert hij die persoon en verifieert hij diens identiteit, en

b. onderzoekt hij of deze persoon is ingeschreven in het register.

2. Verificatie als bedoeld in het eerste lid, onder a, kan in ieder geval geschieden aan de hand van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, dan wel, voor zover de persoon niet beschikt over een identiteitsbewijs, aan de hand van een of meer andere documenten uit betrouwbare bron waaruit diens identiteit blijkt.

3. Het onderzoek, bedoeld in eerste lid, onder b, geschiedt aan de hand van de naam, de voornamen, de geboortedatum en de geboorteplaats van de betrokken persoon, alsmede, voor zover die persoon daarover beschikt, diens burgerservicenummer, zoals die zijn opgenomen op het identiteitsdocument van die persoon.

4. Het resultaat van het onderzoek kan worden gebruikt bij de vaststelling van de identiteit van degene die tot het speelcasino of de inrichting wil worden toegelaten.

5. De raad van bestuur verstrekt de vergunninghouder na raadpleging van het register een code die op unieke wijze aan de speler is verbonden. De vergunninghouder neemt deze code op in zijn administratie.

6. In afwijking van het eerste lid, onder b, kan de vergunninghouder een persoon toegang verlenen tot een speelcasino of inrichting als bedoeld in het eerste lid, indien het register als gevolg van een technische storing van het register niet kan worden geraadpleegd. In dat geval is het vijfde lid niet van toepassing en:

a. stelt de vergunninghouder de raad van bestuur onverwijld in kennis van de storing en de gevolgen daarvan;

b. raadpleegt de vergunninghouder het register zo spoedig mogelijk nadat de storing is opgeheven, en

c. ontzegt de vergunninghouder de in het register ingeschreven en tijdens de storing toegelaten speler onverwijld de verdere toegang tot het speelcasino, onderscheidenlijk de inrichting.

7. De vergunninghouder verstrekt degene aan wie hij toegang tot het speelcasino of de inrichting verleent een bewijs van toegang.

8. Bij regeling van Onze Minister kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het eerste, tweede, zesde en zevende lid.

Artikel 12

De houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino of tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal kan een speler een unieke identificator toekennen ten behoeve van het verlenen van toegang tot dat speelcasino of die inrichting. In dat geval treft de vergunninghouder passende technische en organisatorische maatregelen ter voorkoming van het gebruik van de unieke identificator door anderen dan de speler aan wie deze is toegekend.

Wet open overheid

Artikel 3.1

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, maakt bij de uitvoering van zijn taak uit eigen beweging de bij het bestuursorgaan berustende informatie neergelegd in documenten voor eenieder openbaar, indien dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 aan openbaarmaking in de weg staan of met de openbaarmaking geen redelijk belang wordt gediend. Deze informatie betreft in ieder geval informatie over het beleid, inclusief de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie.

2. Het bestuursorgaan doet bij een gedeeltelijke niet-openbaarmaking hiervan mededeling gelijktijdig met de openbaarmaking.

3. Documenten als bedoeld in het eerste lid worden niet openbaar gemaakt dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn hun zienswijze naar voren te brengen.

4. Het bestuursorgaan deelt een belanghebbende mede dat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, onder vermelding van het tijdstip van openbaarmaking en de openbaar te maken documenten. De mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit.

Artikel 3.3

1. Een bestuursorgaan maakt in ieder geval uit eigen beweging openbaar:

a. wetten en andere algemeen verbindende voorschriften;

b. overige besluiten van algemene strekking;

c. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

d. inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen;

e. de bereikbaarheid van het bestuursorgaan en zijn organisatieonderdelen en de wijze waarop een verzoek om informatie kan worden ingediend.

2. Behoudens voor zover de artikelen 5.1, eerste, tweede en vijfde lid, en 5.2 daaraan in de weg staan, maakt het bestuursorgaan voorts uit eigen beweging openbaar:

a. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

b. vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie;

c. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

d. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

e. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

f. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

g. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

h. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

i. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

j. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

k. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden;]

l. [Red: dit onderdeel is nog niet in werking getreden.]

3. Op voordracht van Onze Minister kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat:

a. het bestuursorgaan andere categorieën van informatie uit eigen beweging openbaar maakt overeenkomstig het eerste of tweede lid; en

b. categorieën van beschikkingen worden aangewezen die in afwijking van het tweede lid, onderdeel k, uit eigen beweging openbaar gemaakt worden.

4. De openbaarmaking, bedoeld in het eerste en tweede lid, geschiedt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken na vaststelling of ontvangst van de informatie.

5. In afwijking van het vierde lid:

a. worden de ontwerpen en de bijbehorende adviesaanvragen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, alsmede de daarop betrekking hebbende adviezen, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, onder 1°, door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd openbaar gemaakt uiterlijk gelijktijdig met de indiening van het voorstel van wet bij de Staten-Generaal dan wel de bekendmaking van het algemeen verbindend voorschrift of besluit, indien het bestuursorgaan in zijn adviesaanvraag heeft gemotiveerd dat eerdere openbaarmaking afbreuk zou doen aan een met de wet, het voorschrift of het besluit beoogde doel;

b. worden in geval van voorstellen van algemene begrotingswetten en de stukken betreffende de verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk als bedoeld in artikel 105, eerste, tweede en derde lid, van de Grondwet, de daarbij behorende toelichtende stukken, alsmede in geval van een op het in artikel 65 van de Grondwet bedoelde tijdstip ingediende voorstel van wet voor zover dat voorstel betrekking heeft op het heffen van belasting, de versies waarover een adviesaanvraag wordt gedaan, de op die versies betrekking hebbende adviezen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, en de op die versies betrekking hebbende onderzoeken als bedoeld in het tweede lid, onderdeel j, openbaar gemaakt gelijktijdig met de indiening van het voorstel van wet of de stukken bij de Staten-Generaal;

c. worden vergaderstukken als bedoeld in het tweede lid, onderdelen b en c, openbaar gemaakt, gelijktijdig met de verspreiding aan de deelnemers van de betreffende vergadering;

d. worden agendas als bedoeld in het tweede lid, onderdeel d, openbaar gemaakt, uiterlijk bij aanvang van de betreffende vergadering;

e. wordt de inhoud van een schriftelijk verzoek als bedoeld in het tweede lid, onderdeel i, openbaar gemaakt met de beslissing op dat verzoek;

f. geschiedt de openbaarmaking van onderzoeken als bedoeld in het tweede lid, onderdeel j,

onder 1°, uiterlijk binnen vier weken na ontvangst van het onderzoek;

g. geschiedt de openbaarmaking van een beschikking houdende een herstelsanctie die niet in het tweede lid, onderdeel k, onder 6, is uitgezonderd, uiterlijk twee weken nadat de beschikking onherroepelijk is geworden;

h. worden ingekomen documenten als bedoeld in het tweede lid, niet openbaar gemaakt dan nadat belanghebbenden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen openbaarmaking, in de gelegenheid zijn gesteld binnen twee weken hun zienswijze naar voren te brengen;

i. worden documenten als bedoeld in het tweede lid, waarbij gedurende de voorbereiding ervan of na toepassing van onderdeel h is gebleken dat een belanghebbende naar verwachting bezwaar heeft tegen een voorgeschreven openbaarmaking, openbaar gemaakt na twee weken na vaststelling, onderscheidenlijk het verstrijken van de op grond van onderdeel h gestelde termijn om een zienswijze naar voren te brengen.

6. De openbaarmaking, bedoeld in het tweede lid, onderdeel e, geschiedt:

a. voor een adviesaanvraag aan een adviescollege of -commissie door het bestuursorgaan dat het advies heeft gevraagd;

b. voor een advies van een adviescollege of -commissie door dat adviescollege of die commissie, behoudens de gevallen, bedoeld in het vijfde lid, onderdelen a en b;

c. voor een advies van een andere externe partij door het bestuursorgaan dat het advies heeft ontvangen.

7. Het bestuursorgaan deelt een belanghebbende mede dat toepassing wordt gegeven aan het vijfde lid, onderdeel i, onder vermelding van het tijdstip van openbaarmaking en de openbaar te maken documenten. De mededeling wordt gelijkgesteld met een besluit.

8. Het bestuursorgaan doet mededeling van een gedeeltelijke niet-openbaarmaking gelijktijdig met de openbaarmaking. Van een gehele niet-openbaarmaking doet het bestuursorgaan mededeling op de wijze en het tijdstip waarop het niet-openbaar gemaakte stuk openbaar zou zijn gemaakt.

9. Onze Minister kan bij ministeriële regeling nadere regels stellen over de wijze waarop in dit artikel genoemde documenten actief openbaar worden gemaakt.

Artikel 5.1

()

1. Het openbaar maken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:

()

d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven voor de openbaarmaking van deze persoonsgegevens of deze persoonsgegevens kennelijk door de betrokkene openbaar zijn gemaakt;

2. Het openbaar maken van informatie blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:

()

d. de inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;

e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;

()

5. In uitzonderlijke gevallen kan openbaarmaking van andere informatie dan milieu-informatie voorts achterwege blijven indien openbaarmaking onevenredige benadeling toebrengt aan een ander belang dan genoemd in het eerste of tweede lid en het algemeen belang van openbaarheid niet tegen deze benadeling opweegt. Het bestuursorgaan baseert een beslissing tot achterwege laten van de openbaarmaking van enige informatie op deze grond ten aanzien van dezelfde informatie niet tevens op een van de in het eerste of tweede lid genoemde gronden.

()

---

1 met nummer ECLI:NL:RVS:2026:1532

2 Uitspraak van 31 mei 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:3709.

3 Kamerstukken I, vergaderjaar 2017-2018, 33996, nr. F.

4 ECLI:NL:RVS:2025:5756, ECLI:NL:RVS:2019:1234, ECLI:NL:RVS:2013:1896 en ECLI:NL:RVS:2011:BR4631.

5 Afdeling, 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2511 en 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:873.

6 Afdeling, 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3135.

7 Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1532 ro 7.2.

8 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

9 Afdeling, 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4761, overweging 15.

10 Afdeling, 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9526.

11 Afdeling, 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:913.