ECLI:NL:RVS:2026:1532

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	18-03-2026
Datum publicatie	18-03-2026
Zaaknummer	202404036/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBDHA:2024:10050
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 januari 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit aan [appellante] een boete opgelegd. Bij besluit van 11 januari 2023 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het boetebesluit. [appellante] biedt - met vergunning - online kansspelen aan. De Ksa heeft aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van 400.000,00, omdat [appellante] in de periode 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022 e-mails met reclame heeft gestuurd aan spelers onder de 24 jaar (jongvolwassenen). Dit is volgens de Ksa een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (het Bwrvk). De Ksa heeft ook besloten het boetebesluit openbaar te maken. [appellante] is het daar niet mee eens. In hoger beroep ligt de vraag voor of [appellante] met het versturen van de reclame aan jongvolwassenen de Wet op de kansspelen (de Wok) heeft overtreden.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202404036/1/A3.

Datum uitspraak: 18 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd in [plaats],

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 mei 2024 in zaken nrs. 23/6732 en 23/6731 in het geding tussen:

[appellante]

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (de Ksa).

Procesverloop

Bij besluit van 10 januari 2023 heeft de Ksa aan [appellante] een boete opgelegd. Bij besluit van 11 januari 2023 heeft de Ksa besloten tot openbaarmaking van het boetebesluit.

Bij besluit van 29 augustus 2023 heeft de Ksa de door [appellante] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 mei 2024 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 3 november 2025, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. T. Barkhuysen en mr. D. de Groot, advocaten in Amsterdam, vergezeld door mr. S.M.J. van Groenendael en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. E. Özdemir en mr. M. van Dalen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] biedt - met vergunning - online kansspelen aan. De Ksa heeft aan [appellante] een bestuurlijke boete opgelegd van 400.000,00, omdat [appellante] in de periode 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022 e-mails met reclame heeft gestuurd aan spelers onder de 24 jaar (jongvolwassenen). Dit is volgens de Ksa een overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (het Bwrvk). De Ksa heeft ook besloten het boetebesluit openbaar te maken. [appellante] is het daar niet mee eens. In hoger beroep ligt de vraag voor of [appellante] met het versturen van de reclame aan jongvolwassenen de Wet op de kansspelen (de Wok) heeft overtreden.

2. De relevante wettelijke bepalingen staan in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de overtreding van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk vaststaat. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa voldoende heeft gemotiveerd dat [appellante] de rechtsnorm heeft overtreden door het sturen van algemene e-mails met reclame die waren gericht op jongvolwassenen. De Ksa heeft zich in zijn besluitvorming terecht op het standpunt gesteld dat de wetgever met 'richten op' ook 'richten aan' heeft bedoeld. Volgens de rechtbank ging het om gerichte reclame. De door [appellante] verstuurde e-mails met reclame waren immers specifiek geadresseerd aan het e-mailadres van de jongvolwassen spelers, waarbij zelfs de naam van deze spelers is gebruikt. Het betoog van [appellante] dat de overtreden rechtsnorm alleen ziet op de inhoud van de wervings- en reclameactiviteiten en niet op het bereik daarvan, slaagt niet. Volgens de rechtbank was de rechtsnorm voldoende duidelijk. Van strijd met het Iex certa-beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel is niet gebleken. Naar het oordeel van de rechtbank is in het boetebesluit en het advies van de adviescommissie bezwaarschriften afdoende gemotiveerd dat een verhoging van het basisbedrag passend is, omdat de overtreding gedurende drie maanden onderdeel is geweest van de bedrijfsvoering van [appellante]. De rechtbank ziet geen reden om de boete lager vast te stellen. Ten aanzien van de openbaarmaking van het boetebesluit heeft de rechtbank geoordeeld dat de Ksa het belang van transparantie en het verstrekken van informatie zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van [appellante] bij het voorkomen van reputatieschade.

Hoger beroep

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat sprake is van een overtreding. [appellante] voert aan dat zij geen reclame heeft gericht op jongvolwassenen, maar algemene reclame e-mails heeft gestuurd aan alle bij haar ingeschreven spelers die reclame wilden ontvangen. Ook wijst [appellante] erop dat het onderscheid tussen gerichte en ongerichte reclame pas in beeld kwam bij de totstandkoming van het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (het Besluit Orka), dat op 1 juli 2023 - dus na de gestelde overtreding en de opgelegde bestuurlijke boete - in werking is getreden. Volgens [appellante] is de rechtbank in de uitspraak onvoldoende ingegaan op haar argumenten waarom geen sprake is van een overtreding.

4.1. De Ksa heeft bij besluit van 10 januari 2023 aan [appellante] een boete opgelegd van 400.000,00, voor overtreding van artikel 4a, tweede lid, in samenhang met artikel 35a van de Wok in samenhang met artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk. De boete bestaat uit een basisbedrag van 350.000,00, dat met een bedrag van 50.000,00 is verhoogd, omdat de overtreding gedurende drie maanden een standaard onderdeel is geweest van de reguliere bedrijfsvoering.

Niet in geschil is dat [appellante] in de periode van 8 december 2021 tot en met 7 maart 2022 algemene e-mails met reclame en bonusaanbiedingen heeft gestuurd aan bij haar geregistreerde spelers, waaronder jongvolwassenen. In geschil is of deze algemene e-mails met reclame gericht waren op jongvolwassenen en, of [appellante] hiermee de rechtsnorm van artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk heeft overtreden.

Toepasselijk kader

4.2. Onder wervings- en reclameactiviteiten wordt gelet op artikel 1, aanhef en onder e, van het Bwrvk verstaan, iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen.

Gelet op artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk richt de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal of tot het organiseren van kansspelen op afstand zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op personen:

a. in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar

b. die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hem georganiseerde kansspelen.

4.3. In de toelichting bij de inwerkingtreding van het Bwrvk (Staatsblad 2013, 175, p. 12) staat het volgende: "Het verbod om wervings- en reclameactiviteiten te richten op personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen brengt met zich mee dat een vergunninghouder geen werving en reclame mag richten op personen voor wie bij hem vanwege risicovol spelgedrag een entreeverbod c.q. deelnameverbod geldt.

Vanwege het relatief hoge verslavingsrisico dat is verbonden aan kansspelen die door vergunninghouders worden aangeboden in speelcasinos en speelautomatenhallen is, in aanvulling op het derde lid, het vierde lid opgenomen, dat bepaalt dat deze vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten niet mogen richten op jongvolwassenen in de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar (dat wil zeggen 18 tot en met 23 jaar). Hieruit volgt bijvoorbeeld dat adverteren met studentenkortingen voor deze vergunninghouders niet is toegestaan."

4.4. In de toelichting bij een wijziging van het Bwrvk (Staatsblad 2021, 37, p. 175) staat het volgende: "De normadressaat van artikel 2, vierde lid, dat voorheen betrekking had op de reclame- en wervingsactiviteiten van aanbieders van risicovolle kansspelen in speelcasinos en speelhallen, is aangevuld met de houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Ook deze mogen hun wervings- en reclameactiviteiten niet richten op jongvolwassenen (18- tot 24-jarigen)."

Met betrekking tot reclame staat in de toelichting (p. 47) het volgende: "Het niet mogen aanzetten tot onmatige deelname betekent dat reclame terughoudend en evenwichtig moet zijn wat betreft bijvoorbeeld vorm, doelgroep, inhoud, strekking, aantal en soort kanalen waarop de reclame-uiting wordt aangeboden. Voorts vallen onder reclames die aanzetten tot onmatige deelname ook reclames die overhalen tot impulsieve beslissingen om deel te nemen, bijvoorbeeld door aanbiedingen als «alleen vandaag», «voor snelle beslissers» en tijdelijke kortingsacties als «twee voor de prijs van één». Datzelfde geldt voor reclames die financieel voordeel, toename van sociale acceptatie of geluk suggereren, die kansspelen aanprijzen als een oplossing voor financiële of persoonlijke problemen of gokken als leefstijl promoten. Van misleidende reclame is bijvoorbeeld sprake wanneer een onrealistisch of incorrect beeld van het product wordt gegeven. Hierbij kan het onder meer gaan over de winkansen of de kosten die aan de deelname zijn verbonden. Tot slot mag reclame niet opdringerig of agressief zijn.

Voor alle kansspelvergunninghouders geldt dat hun bijzondere aandacht moet uitgaan naar kwetsbare groepen. Dat zijn in ieder geval minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Het is de vergunninghouder niet toegestaan zijn wervings- en reclameactiviteiten specifiek op deze groepen te richten. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als logos of namen van een kansspel of aanbieder staan op producten die door minderjarigen worden gebruikt of gedragen. Daartoe is ook te rekenen fysieke reclame (bijvoorbeeld een billboard) in de nabijheid van een school of pretpark. Voorts mag een vergunninghouder die kansspelen op afstand, in speelcasinos of in speelautomatenhallen aanbiedt, zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar en op personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hem georganiseerde kansspelen."

4.5. De toelichting bij artikel 12, onderdeel i, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: de Rwrvk (Staatsblad 2021, 4507, p. 99) luidt als volgt: "De vergunninghouder die kansspelen organiseert in speelcasinos, in speelautomatenhallen of op afstand mag wervings- en reclameactiviteiten niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, waaronder minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen, en ook niet op

jongvolwassenen. De vergunninghouder dient in zijn beleid te beschrijven welke maatregelen hij neemt om zijn wervings- en reclameactiviteiten niet te richten aan hen. Hierbij valt te denken aan het verwijderen van personen van de mailinglijst, voor zover de vergunninghouder bij hen signalen van risicovol speelgedrag heeft geconstateerd. Ook dient inzichtelijk gemaakt te worden hoe de vergunninghouder controleert dat zijn reclameactiviteiten de juiste doelgroep bereikt."

Oordeel van de Afdeling over de overtreding

4.6. Naar het oordeel van de Afdeling is het verzenden door een vergunninghouder van e-mails, waarin producten van de vergunninghouder onder de aandacht worden gebracht, aan bij deze vergunninghouder geregistreerde spelers, waarbij de spelers persoonlijk worden aangeschreven, een vorm van gerichte communicatie die is aan te merken als wervings- en reclameactiviteiten als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder e, van het Bwrvk. Gelet op artikel 2, derde lid, van de Bwrvk mogen vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen. Degenen waaraan deze wervings- en reclameactiviteiten zijn gericht vormen de doelgroepen van deze activiteiten. In aanvulling op het derde lid, is in artikel 2, vierde lid, aanhef en onder a, van het Bwrvk bepaald dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet mag richten op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar, oftewel jongvolwassenen. Zij mogen dus geen doelgroep zijn van de wervings- en reclameactiviteiten. Daarom oordeelt de Afdeling dat het in artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk neergelegde verbod om wervings- en reclameactiviteiten te richten op jongvolwassenen ook inhoudt dat het verboden is reclame te richten aan jongvolwassenen. Dit is een redelijke uitleg, die bovendien voor iedereen begrijpelijk is.

De Ksa verwijst terecht naar de toelichting bij artikel 12, onder i, van de Rwrvk (Staatsblad 2021, 4507). Die bepaling geeft nadere regels voor het op grond van artikel 7 van het Bwrvk op te stellen verslavingspreventiebeleid. De toelichting op dat artikel is daarom ook relevant voor de uitleg van artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk. Artikel 12, aanhef, onder i, van de Rwrvk bepaalt wat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in het verslavingspreventiebeleid moet beschrijven. In deze beschrijving moet volgens de toelichting in ieder geval bijzondere aandacht worden geschonken aan de wijze waarop de vergunninghouder voorkomt dat wervings- en reclameactiviteiten gericht zijn aan jongvolwassenen.

Uit het voorgaande volgt dat de door [appellante] verstuurde e-mails met reclame waren geadresseerd aan jongvolwassenen, en dus ook waren gericht op jongvolwassenen. Dat het algemene mails waren, die naar alle bij [appellante] geregistreerde personen die zich voor reclame hadden aangemeld, zijn verzonden, maakt dit niet anders. Doordat er ook jongvolwassenen deel uitmaakten van deze groep, waren de aan hen geadresseerde reclamemails gericht op jongvolwassenen.

4.7. Het betoog slaagt niet.

5. Verder betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van strijd met het lex certa-beginsel. [appellante] voert aan dat de wet- en regelgeving over de reclameregels voor online kansspelen ten tijde van de overtreding zo onduidelijk was, dat de boeteoplegging in strijd is met dat beginsel. Volgens [appellante] heeft de rechtbank onvoldoende gemotiveerd waaruit concreet blijkt dat de norm voldoende duidelijk zou zijn. Ook wijst [appellante] erop dat niet 4, maar 6 andere vergunninghouders - waaronder 2 staatsdeelnemingen - de norm op dezelfde manier geïnterpreteerd hebben als [appellante].

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 12 maart 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1032), onder 4.1) verlangt het lex-certa beginsel, dat onder meer besloten ligt in artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, van de wetgever dat hij met het oog op de rechtszekerheid op een zo duidelijk mogelijke wijze de verboden gedragingen omschrijft. Daarbij moet evenwel niet uit het oog worden verloren dat de wetgever soms met een zekere vaagheid, voortvloeiend uit het gebruik van algemene termen, verboden gedragingen omschrijft om te voorkomen dat gedragingen die strafwaardig zijn buiten het bereik van die omschrijving vallen. Die vaagheid kan onvermijdelijk zijn, omdat niet altijd te voorzien is op welke wijze de te beschermen belangen in de toekomst zullen worden geschonden.

5.2. Gelet op hetgeen onder 4.6 is overwogen, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de norm zoals neergelegd in artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk voldoende duidelijk is. De verbodsbepaling is voldoende duidelijk omschreven. Uit het gebruik van de term "richten op" kan niet worden afgeleid dat het wel is toegestaan om wervings- en reclameactiviteiten te richten aan jongvolwassenen. Ten tijde van de vermeende overtreding was daarom duidelijk welke handelingen verboden waren. Voor zover [appellante] heeft gewezen op het op 1 juli 2023 in werking getreden Besluit Orka, merkt de Afdeling op dat daarmee een verbod op ongerichte wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen op afstand is ingevoerd (Staatsblad 2013, 120, p. 4). Dit doet niet af aan het verbod op gerichte reclame aan jongvolwassenen op grond van artikel 2, vierde lid, van het Bwrvk.

5.3. Het betoog slaagt niet.

Evenredigheid van de boete

6. Ook betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van strijd met het evenredigheidsbeginsel. [appellante] voert aan dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op haar betoog dat onvoldoende is gemotiveerd waar het basisbedrag van 350.000,00 op is gebaseerd. Ook heeft de rechtbank volgens [appellante] ten onrechte geoordeeld dat de Ksa de boete mocht verhogen met 50.000,00. Daarbij wijst [appellante] erop dat zij de vermeende overtreding zelf heeft beëindigd op 8 maart 2022, nog voordat de toezichthouders van de Ksa het informatieverzoek toestuurden. Dit is juist een boeteverlagende omstandigheid. [appellante] heeft maar gedurende 3 maanden reclamemails verstuurd naar jongvolwassenen. Dat is geen lange tijd van de bedrijfsvoering, zodat er geen aanleiding bestond om de boete te verhogen. Volgens [appellante] vereist de evenredigheidsbeoordeling bij het bepalen van de hoogte van de boete dat de verwijtbaarheid en gradatie van schuld worden betrokken. Voor zover al sprake was van een overtreding had de rechtbank volgens [appellante] moeten oordelen tot een boetematiging. Daarbij wijst [appellante] erop dat de Ksa bij andere kansspelaanbieders voor een andere handhavingsaanpak heeft gekozen, wat duidt op willekeur.

6.1. De Ksa is op grond van artikel 35a van de Wok bevoegd tot het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 4a van de Wok. De Ksa moet bij het toepassen van deze bevoegdheid 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 het bestuursorgaan rekening houden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Dit is geregeld in artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Ksa kan omwille van de rechtseenheid en rechtszekerheid beleid vaststellen en toepassen over het wel of niet opleggen van een boete en het bepalen van de hoogte daarvan. Ook als de rechter het beleid niet onredelijk heeft bevonden, moet de Ksa bij de toepassing daarvan in een individueel geval beoordelen of die toepassing in overeenstemming is met de hiervoor bedoelde wettelijke eisen aan de uitoefening van de boetebevoegdheid. Steeds moet de boete, zo nodig in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zo worden vastgesteld dat deze evenredig is. De rechter toetst het besluit van het bestuursorgaan zonder terughoudendheid.

6.2. De Ksa heeft de boetebedragen voor overtreding van de Bwrvk niet in beleidsregels vastgelegd. Volgens de Ksa is 350.000,00 het basisbedrag dat in beginsel standaard wordt opgelegd bij bestuurlijke boetes. Daarbij verwijst de Ksa naar andere boetebesluiten op haar website, en de Boetebeleidsregels voor het aanbieden van kansspelen op afstand zonder vergunning (Staatscourant 2021, 41413).

6.3. In artikel 35a, tweede lid, van de Wok is bepaald dat de bestuurlijke boete die voor een overtreding als bedoeld in het eerste lid kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt of, indien dat meer is, 10% van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking. Onder verwijzing naar de op de website van de Ksa gepubliceerde boetebesluiten, heeft de Ksa voldoende aannemelijk gemaakt dat sprake is van een vaste gedragslijn dat de Ksa in beginsel 350.000,00 als basisbedrag hanteert bij het opleggen van een bestuurlijke boete. De Afdeling acht dit basisbedrag, mede gelet op de maximale hoogte van de geldboete in de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, niet onevenredig. Verder heeft de Ksa erop gewezen dat dit basisbedrag fors lager is dan de basisbedragen die gelden voor de zeer ernstige overtreding van illegaal kansspelaanbod waarvoor het basisbedrag van 600.000,00 of vier procent van de omzet is. Er bestaat evenmin grond voor het oordeel dat de Ksa in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de Ksa in de schriftelijke uiteenzetting en ter zitting bij de Afdeling heeft toegelicht dat de situatie met Holland Casino, waar

[appellante] naar verwijst, plaatsvond voordat de markt van online kansspelen werd gereguleerd via de Wet Kansspelen op afstand.

6.4. Nu de Afdeling van oordeel is dat het basisbedrag niet onevenredig is, zal zij nog beoordelen of de Ksa de boete met 50.000,00 mocht verhogen omdat de verzenden van de mails enkele maanden onderdeel zou zijn geweest van de bedrijfsvoering. De Ksa heeft ook hiervoor voldoende toegelicht dat sprake is van een vaste gedragslijn. De Afdeling ziet in de omstandigheid dat [appellante] na drie maanden uit zichzelf is gestopt met het verzenden van de mails, geen aanleiding om de boete te matigen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, mag van een grote, professionele aanbieder van online kansspelen worden verwacht dat zij voorkomt dat haar wervings- en reclameactiviteiten zijn gericht op jongvolwassenen. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien om de boete lager vast te stellen. De Afdeling kan zich vinden in de overwegingen van de rechtbank waarop dat oordeel is gebaseerd.

6.5. Het betoog slaagt niet.

Openbaarmaking van het boetebesluit

7. Tot slot betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat artikel 3.1 van de Wet open overheid (de Woo) een toereikende wettelijke grondslag biedt voor openbaarmaking van het boetebesluit. Daartoe voert [appellante] aan dat uit artikel 3.3 van de Woo volgt dat sanctiebesluiten niet openbaar mogen worden gemaakt. Anders dan de Ksa betoogt en de rechtbank heeft geoordeeld, is volgens [appellante] niet relevant dat artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, onder 5o, van de Woo nog niet in werking is getreden. Uit de wetsgeschiedenis van de Woo blijkt namelijk dat de wetgever geen algemene verplichting tot openbaarmaking van bestraffende sancties in het leven wil roepen, omdat dit in veel gevallen onevenredig bezwarend is.

7.1. Artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, onder 5o, van de Woo (Staatsblad 2021, 500) bepaalt:

"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: beschikkingen, met uitzondering van beschikkingen houdende de oplegging van een bestuurlijke bestraffende sanctie."

Dit artikel, dat boetebesluiten uitzondert van de actieve openbaarmakingsplicht voor bestuursorganen, is nog niet in werking getreden. Daarom zal de Afdeling beoordelen of de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat de Ksa met toepassing van artikel 3.1 van de Woo mocht overgaan tot een spontane openbaarmaking van het boetebesluit.

7.2. Het boetebesluit is genomen in het kader van een aan de Ksa door de wetgever toegekende taak 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 dwangsombesluiten worden gepubliceerd, zodat bekendheid wordt gegeven aan de wijze van uitvoering van deze taak en de consument wordt gewaarschuwd, vergelijk de uitspraak van 9 maart 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:690), onder 10.1. Ook in het geval van een voorgenomen spontane openbaarmaking ingevolge artikel 3.1, eerste lid, van de Woo, is 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, een nadere afweging van belangen geboden.

Deze nadere afweging vergt een afweging van het algemene belang dat door de openbaarmaking wordt gediend tegen het belang van [appellante] geen onevenredig nadeel te lijden als gevolg van de publicatie, waarbij aan het algemeen belang een groot gewicht moet worden toegekend. De Afdeling wijst in dit kader op overweging 21.2 van haar uitspraak van 13 oktober 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2295). Daarin heeft de Afdeling geoordeeld dat het oogmerk van publicatie van het boetebesluit, net als in deze zaak, was gericht op voorlichting en niet op bestraffing. De Afdeling leest in Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 9, p. 30 geen grond voor het betoog van [appellante] dat de wetgever iedere actieve openbaarmaking van een bestuurlijke bestraffende sanctie bij voorbaat onevenredig benadelend acht. De uitzondering die in artikel 3.3, tweede lid, onderdeel k, onder 5o, van de Woo is opgenomen, leidt er na inwerkingtreding van deze bepaling namelijk alleen toe dat er geen algemene plicht bestaat voor het bestuursorgaan besluiten inzake de oplegging van een bestuurlijke sanctie actief openbaar te maken. Dat neemt niet weg dat het bestuursorgaan bevoegd blijft op grond van artikel 3.1 van de Woo om hier uit eigen beweging toe te besluiten. Verder heeft [appellante] niet aangevoerd waarom de openbaarmaking van het boetebesluit in dit concrete geval voor haar onevenredig benadelend is geweest. Van een onevenredige benadeling kan

sprake zijn als het sanctiebesluit uiteindelijk in rechte geen stand houdt en de betrokken rechtspersoon ten onrechte als overtreder kenbaar is gemaakt. Die situaties doen zich hier niet voor.

7.3. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

9. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzitter, en mr. M. Soffers en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Van Ravels

voorzitter

w.g. Van Deventer-Lustberg

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 maart 2026

1105

BIJLAGE

Wet op de kansspelen

Artikel 4a

2. De houders van vergunningen op grond van deze wet geven op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen onmatige deelneming. Bij wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen maakt een houder van een vergunning in ieder geval geen gebruik van persoonsgegevens die hij heeft verwerkt in het kader van deelname van die personen aan een ander kansspel als bedoeld in deze wet.

6. De in het vijfde lid bedoelde regels kunnen onder meer betrekking hebben op:

a. de inhoud van wervings- en reclameactiviteiten;

b. de doelgroepen waarop zodanige activiteiten zijn gericht;

c. de hoeveelheid, de tijdsduur en het tijdstip, en

d. de wijze waarop en de plaats waar wervings- en reclameuitingen worden gedaan.

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 aan de beschikking.

3. De berekening van de omzet, bedoeld in het tweede lid, geschiedt op de voet van het bepaalde in artikel 377, zesde lid, van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de netto-omzet.

4. De bestuurlijke boete komt toe aan de staat.

Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

e. wervings- en reclameactiviteiten: iedere vorm van communicatie waarmee vergunninghouders, al dan niet met behulp van derden, direct of indirect hun diensten of goederen aanprijzen;

Artikel 2

1. Wervings- en reclameactiviteiten van vergunninghouders zetten niet aan tot onmatige deelneming aan kansspelen. Onder onmatige deelneming wordt verstaan risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving.

3. Vergunninghouders richten 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.

4. Onverminderd het eerste tot en met derde lid, richt de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal of tot het organiseren van kansspelen op afstand zijn wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op personen:

a. in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar

b. die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hem georganiseerde kansspelen.

Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

Artikel 12

Het verslavingspreventiebeleid van de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal, of tot het organiseren van kansspelen op afstand, bevat in ieder geval een beschrijving van de wijze waarop de implementatie van verslavingspreventieve maatregelen en voorzieningen in zijn organisatie alsmede de passende en effectieve toepassing van deze maatregelen en voorzieningen is gewaarborgd. Bij deze beschrijving wordt in ieder geval bijzondere aandacht geschonken aan:

[]

i. de wijze waarop de vergunninghouder voorkomt dat wervings- en reclameactiviteiten gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen als bedoeld in artikel 2, derde lid, van het besluit en jongvolwassenen;

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.