



Besluit van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit als bedoeld in artikel 35a van de Wet op de kansspelen tot oplegging van een boete aan Casino Zoetermeer B.V.

Zaak: 15483

Kenmerk: 15483 / 01.289.689

Openbaarmaking onder kenmerk: 15483 / 01.339.088

Besluit

1 Inleiding

1. De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: raad van bestuur) is belast met het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) en de onderliggende wet- en regelgeving.
2. De Wok en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Bwrvk) verplichten 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, van de Wok (hierna: vergunninghouder) om iedere keer voordat een persoon toegang wordt verleend tot die inrichting, die persoon te identificeren, diens identiteit te verifiëren en te onderzoeken of deze persoon staat ingeschreven in het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna: register). De vergunninghouder mag een persoon wiens gegevens zijn opgenomen in het register geen toegang bieden tot zijn inrichting.
3. In de periode van [overtredingsdatum 1] februari 2022 tot en met [overtredingsdatum 5] april 2022 heeft Casino Zoetermeer B.V. (hierna: Casino Zoetermeer) op vijf verschillende dagen aan (tenminste) twee personen¹ toegang geboden tot de speelautomatenhal Jack's Casino Zoetermeer (hierna: de speelautomatenhal), terwijl de gegevens van deze personen waren opgenomen in het register. Dit is een overtreding van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok.

¹ De ene persoon is op [overtredingsdatum 1] februari 2022 toegang geboden en de andere persoon op [overtredingsdatum 2] maart 2022, [overtredingsdatum 3] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022.



4. De raad van bestuur rekent deze overtreding toe aan Casino Zoetermeer en legt haar hiervoor een boete op van € 25.000,-.
5. De raad van bestuur zet dat hieronder nader uiteen.

2 Onderzoek

2.1 Melder 1

6. Op [datum] april 2022 heeft een toezichthouder van de Kansspelautoriteit gebeld met een persoon (hierna: melder 1), naar aanleiding van een van hem ontvangen melding dat hij toegang kreeg tot diverse speelautomatenhallen ondanks zijn inschrijving in het register per [datum].
7. Op [datum] april 2022 heeft de toezichthouder van melder 1 per e-mail een aantal afschriften van pintransacties ontvangen.
8. Op [datum] april 2022 en [datum] juni 2022 heeft de toezichthouder opnieuw gebeld met melder 1 en hem aanvullende vragen gesteld. Melder 1 heeft verklaard dat hij op [overtredingsdatum 1] februari 2022 samen met een vriend in de speelautomatenhal is geweest, dat zijn vriend bij binnenkomst zijn (eigen) paspoort heeft laten zien en dat hij zelf om binnen te komen het witte kaartje heeft gebruikt dat hij van zijn vriend had gekregen. Volgens melder 1 is dit kaartje wel gescand bij binnenkomst maar is er door de medewerker niet naar de foto op het kaartje gekeken.
9. Op [datum] september 2022 heeft de toezichthouder wederom gebeld met melder 1 en hem aanvullende vragen gesteld. Melder 1 heeft tijdens dit gesprek verklaard dat hij op [overtredingsdatum 1] februari 2022 tegen [tijdstip] uur binnen moet zijn gekomen in de speelautomatenhal, maar dat hij dit niet zeker meer weet. Volgens melder 1 was hij op dat moment met twee anderen en is hij, anders dan hij eerder heeft verklaard, binnengekomen met het Nederlandse identiteitsbewijs van zijn neef (hierna: neef 1). Melder 1 heeft daarbij verklaard dat in alle vestigingen waar hij is geweest het identiteitsbewijs door de medewerker op de scanner werd gelegd, zonder dat naar de foto werd gekeken. [Tijdstip] [overtredingsdatum 1] op [één dag later] februari 2022 zou melder 1 opnieuw met het identiteitsbewijs van neef 1 zijn binnengekomen.



10. Naar aanleiding van dit gesprek heeft melder 1 op [datum] september 2022 op verzoek van de toezichthouder een foto van zichzelf en een kopie van zijn eigen Nederlandse paspoort toegezonden aan de toezichthouder.

2.2 Melder 2

11. Op [datum] juni 2022 heeft de toezichthouder gebeld met een andere persoon (hierna: melder 2), naar aanleiding van een van hem ontvangen melding dat hij toegang kreeg tot diverse speelautomatenhallen ondanks zijn inschrijving in het register per [datum]. Melder 2 heeft verklaard dat hij op [één dag voor overtredingsdatum 2] of [overtredingsdatum 2] maart 2022 naar de speelautomatenhal heeft gebeld en te horen kreeg dat hij met alleen zijn burgerservicenummer (hierna: BSN) naar binnen zou kunnen komen, nadat hij aangaf niet over een identiteitsbewijs te beschikken. Vervolgens is melder 2 naar de speelautomatenhal gegaan en heeft hij het BSN, de naam en de geboortedatum van zijn neef (hierna: neef 2) gebruikt om binnen te komen. Volgens melder 2 gaf hij bij zijn tweede bezoek aan dat hij zijn rijbewijs had verloren, waarna Casino Zoetermeer voor hem een zogenoemde 'Lucky Card' heeft aangemaakt waarmee hij in het vervolg kon binnenkomen. Melder 2 heeft verklaard dat hij hierbij geen identiteitsbewijs hoefde tonen.
12. Op [datum] juni 2022 heeft de toezichthouder van melder 2 per e-mail de volgende gegevens ontvangen: a) enkele afschriften van pintransacties, b) een foto van de betreffende 'Lucky Card', en c) e-mailcorrespondentie met de juridische afdeling van Casino Zoetermeer van mei 2022, waarin aan melder 2 is gemeld dat hij een 'Lucky Card' op naam van iemand anders heeft gebruikt en dat daarmee sprake is van fraude.
13. Op [datum] september 2022 heeft de toezichthouder opnieuw gebeld met melder 2 en hem aanvullende vragen gesteld. Melder 2 heeft tijdens dit gesprek verklaard dat hij [tijdstip] [één dag voor overtredingsdatum 2] op [overtredingsdatum 2] maart 2022 voor het eerst in de speelautomatenhal is geweest en dat hij toen de gegevens van neef 2 heeft opgegeven. Op [overtredingsdatum 3] maart 2022 heeft hij [artikel] gekocht bij de automaat die naast de wc staat in de speelautomatenhal. Desgevraagd heeft melder 2 verklaard dat hij niet exact weet wanneer de 'Lucky Card' is aangemaakt, maar dat hij nooit een identiteitsbewijs heeft getoond. Toen de pas is aangemaakt is volgens melder 2 wel een foto van hem gemaakt. Vanaf het moment dat melder 2 een 'Lucky Card' had, heeft hij deze gebruikt om binnen te komen. Het identiteitsbewijs van neef 2 heeft hij nooit gebruikt omdat hij daar niet over beschikte. Neef 2 is volgens melder 2 ook nooit met hem mee geweest



naar de speelautomatenhal.

14. Na aanleiding van dit gesprek heeft melder 2 een volledig overzicht van zijn pintransacties over de periode van [datum] maart 2022 tot en met [datum] april 2022 en een afschrift van zijn Nederlandse paspoort toegezonden aan de toezichthouder.

2.3 Vordering bank

15. Op 22 juni 2022 heeft de toezichthouder bij de [naam bank] (hierna: de bank) gegevens gevorderd met betrekking tot de overgelegde pintransacties van melder 1 en melder 2. Op 15 augustus 2022 heeft de toezichthouder een overzicht van transacties ontvangen.

2.4 Onderzoek vestiging en aanvullende informatie

16. Op 1 september 2022 hebben toezichthouders een bezoek gebracht aan de speelautomatenhal. Tijdens dit bezoek hebben zij gesproken met de casinomanager van Casino Zoetermeer. Hiervan is een verklaring opgesteld die door deze persoon is ondertekend. Daarnaast zijn foto's gemaakt van de entree en van verschillende pinbonnen met daarop de terminal ID's van drie pinapparaten in de speelautomatenhal. Ook is een foto gemaakt van het digitale toegangssysteem van Casino Zoetermeer, waaruit blijkt welke spelersfoto is gekoppeld aan de betreffende 'Lucky Card' op naam van neef 2.
17. Naar aanleiding van het onderzoek bij de vestiging hebben de toezichthouders bij brief van 15 september 2022 aanvullende informatie ontvangen van Casino Zoetermeer. Het betreft: a) een begeleidend schrijven, b) de bezoekhitorie van melder 2, c) de bezoekhitorie van neef 2, en d) de bezoekregistratie van de speelautomatenhal tussen [overtredingsdatum 1] februari 2022 [tijdstip] uur en [één dag later] februari [tijdstip] uur.
18. Bij brief van 26 september 2022 hebben de toezichthouders opnieuw informatie ontvangen van Casino Zoetermeer. Het betreft: a) een begeleidend schrijven, b) de in het toegangssysteem opgenomen foto van neef 1, c) de bezoekhitorie van neef 1, en d) de toegangscntroleprocedure van Casino Zoetermeer.

2.5 Betrokkene

19. Casino Zoetermeer is gevestigd aan de Zilverstraat 13, 2718 RP, te Zoetermeer. Zij is houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in de speelautomatenhal². Tevens is zij houder van een

² Een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, van de Wok.



vergunning tot het exploiteren van de speelautomatenhal. Deze vergunningen zijn op 3 april 2018 verleend door de burgemeester van Zoetermeer en zijn geldig voor een periode van tien jaar. Volgens haar website presenteert Casino Zoetermeer zich als Jack's Casino Zoetermeer.

3 Rapport

20. De toezichthouders hebben op grond van het hierboven beschreven onderzoek op 15 november 2022 een rapport in de zin van artikel 5:48 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) opgesteld. In het rapport is geconstateerd dat Casino Zoetermeer in de periode van [overtredingsdatum 1] februari 2022 tot en met [overtredingsdatum 5] april 2022 aan twee personen die waren ingeschreven in het register meerdere keren toegang heeft geboden tot de speelautomatenhal, te weten op [overtredingsdatum 1] februari 2022, [overtredingsdatum 2] maart 2022, [overtredingsdatum 3] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022. In het rapport is geconcludeerd dat Casino Zoetermeer daarmee artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok, alsmede artikel 11, eerste lid, aanhef en onder a en b, en tweede lid, van het Bwrvk heeft overtreden.
21. Het rapport is op 15 november 2022 met de bijbehorende stukken per aangetekende post en per e-mail verzonden naar Casino Zoetermeer.

4 Zienswijze

4.1 Procedureel

22. Bij brief van 16 december 2022 heeft Casino Zoetermeer een schriftelijke zienswijze gegeven op het rapport. Daarbij heeft zij aangegeven dat zij niet ingaat op de uitnodiging om de zienswijze mondeling toe te lichten tijdens een hoorzitting.

4.2 Inhoudelijk

4.2.1 Algemeen

23. Casino Zoetermeer voert aan dat zij ter ondersteuning van de identificatie en verificatie van bezoekers beschikt over een toegangscontroleprocedure en een toegangscontrolesysteem, en dat haar medewerkers worden getraind om hiermee te werken. Middels dit systeem wordt ook onderzocht of een bezoeker staat ingeschreven in het register. Casino Zoetermeer kan zich dan ook niet vinden in de conclusie in het rapport dat zij de betreffende spelers onvoldoende heeft



geïdentificeerd en hun identiteit onvoldoende heeft geverifieerd. Casino Zoetermeer betwist dat zij artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok, alsmede artikel 11, eerste lid, aanhef en onder a en b, en tweede lid, van het Bwrvk heeft overtreden.

4.2.2 Melder 1

24. Casino Zoetermeer stelt dat de bank een overzicht heeft verstrekt van alle betaaltransacties die tussen de bankrekening van melder 1 en twee van haar tegenrekeningen hebben plaatsgevonden op [overtredingsdatum 1] en [één dag later] februari 2022. In dit overzicht zijn [ruim 10] transacties vermeld ter waarde van [ruim € 1.000,-], terwijl melder 1 bij haar een overzicht heeft aangeleverd met in totaal [ongeveer 20] transacties ter waarde van [ruim € 2.000,-]. Casino Zoetermeer vindt het vreemd dat het overzicht van de bank minder transacties bevat dan het overzicht dat door melder 1 aan haar is verstrekt.
25. Casino Zoetermeer voert aan dat zij ten aanzien van melder 1 heeft voldaan aan haar verplichting om hem te identificeren, zijn identiteit te verifiëren en te onderzoeken of hij staat ingeschreven in het register. De toegangscontrole heeft namelijk plaatsgevonden middels een Nederlandse identiteitskaart. Nu dit document wordt genoemd in artikel 11, tweede lid, van het Bwrvk jo. artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, meent Casino Zoetermeer dat zij aan de verificatieplicht heeft voldaan. Volgens Casino Zoetermeer betreft de vaststelling of een persoon degene is die op een foto staat een subjectieve beoordeling, waarbij zij erop wijst dat een persoon qua uiterlijk kan veranderen tijdens de geldigheidsduur van een identiteitsbewijs. De conclusie van de toezichthouders dat er verschillen te zien zijn tussen melder 1 en neef 1, kan volgens Casino Zoetermeer dan ook geen stand houden.

4.2.3 Melder 2

26. Casino Zoetermeer betwist dat op basis van de onderzoeksbevindingen kan worden vastgesteld dat melder 2 de speelautomatenhal heeft betreden. Zij wijst in dit kader op het volgende:
- a) De verklaring van melder 2 dat hij de 'Luckey Card', na ontvangst van deze kaart, altijd heeft gebruikt om binnen te komen is onjuist. Uit de bezoekhistorie van neef 2 blijkt namelijk dat hij na [overtredingsdatum 2] maart 2022 niet altijd met zijn 'Luckey Card' is binnengekomen. Er moet dan ook worden getwijfeld aan de betrouwbaarheid van de verklaring van melder 2.
 - b) De overgelegde pintransacties tonen enkel aan dat met de pinpas van melder 2 is gepind in de speelautomatenhal. Daaruit blijkt niet dat melder 2 daadwerkelijk zelf deze pintransacties heeft verricht.
 - c) Casino Zoetermeer heeft de toegangscontroleprocedure gevolgd.



27. De raad van bestuur zal hieronder op de geëigende plek ingaan op deze punten.

5 Juridisch kader

28. In artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok is bepaald dat 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.
29. In artikel 30u, derde lid, van de Wok is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gegeven kunnen worden ten aanzien van de wijze waarop de vergunninghouder uitvoering moet geven aan de in het eerste lid bedoelde verboden.
30. In artikel 11, eerste lid, van het Bwrvk is bepaald dat voordat de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal een persoon toegang verleent tot die inrichting:
- a. hij die persoon identificeert en hij diens identiteit verifieert, en
 - b. hij onderzoekt of deze persoon is ingeschreven in het register.
31. In artikel 11, tweede lid, van het Bwrvk 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.
32. In artikel 12 van het Bwrvk is bepaald dat de houder van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal een speler een unieke identifier kan toekennen ten behoeve van het verlenen van toegang tot die inrichting. In dat geval treft de vergunninghouder passende technische en organisatorische maatregelen ter voorkoming van het gebruik van de unieke identifier door anderen dan de speler aan wie deze is toegekend.
33. In artikel 35a, eerste lid, van de Wok is bepaald dat de raad van bestuur een bestuurlijke boete kan opleggen wegens overtreding van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens (onder andere) artikel 30u, eerste lid, van de Wok.



34. 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, tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaande aan de beschikking.

6 Beoordeling

6.1 Overtreding

6.1.1 Melder 1

35. De raad van bestuur stelt allereerst vast dat melder 1 zich op [datum] heeft ingeschreven in het register en dat de inschrijving op [overtredingsdatum 1] en [één dag later] februari 2022 nog steeds van kracht was.
36. Op basis van de gegevens van de bank stelt de raad van bestuur voorts vast dat met de bankpas op naam van melder 1, in de periode tussen [overtredingsdatum 1] februari 2022, [tijdstip] uur, en [één dag later] februari 2022, [tijdstip] uur, op in ieder geval twee verschillende betaalautomaten in totaal [ruim 10] pintransacties zijn verricht. Niet in geschil is dat deze betaalautomaten zich in de speelautomatenhal bevonden.
37. Uit de verklaringen van melder 1 en de bezoekregistratie van neef 1 valt ook op te maken dat melder 1 op [overtredingsdatum 1] februari 2022, rond [tijdstip] uur, de speelautomatenhal heeft betreden met de Nederlandse identiteitskaart van neef 1. Dit wordt door Casino Zoetermeer ook niet betwist. In haar brief van 26 september 2022 heeft zij in dit kader reeds vermeld dat hierover in haar toegangscontrolesysteem het volgende is opgenomen: *'[Neef 1] heeft op [één dag na overtredingsdatum 1, Kansspelautoriteit] februari 2022 een onvrijwillig verbod gekregen wegens fraude met een ID. Gast komt binnen met een ID-bewijs van [neef 1], maar heeft een Cruks-inschrijving op eigen naam'*.
38. Gelet op het voorgaande overweegt de raad van bestuur dat melder 1 op [overtredingsdatum 1] februari 2022 toegang heeft gekregen tot de speelautomatenhal, terwijl zijn gegevens waren opgenomen in het register. Anders dan Casino Zoetermeer heeft aangevoerd, is daarmee sprake van een overtreding van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok.



39. De niet onderbouwde stelling van Casino Zoetermeer dat het overzicht van de bank minder transacties bevat dan het overzicht dat door melder 1 aan haar is verstrekt en dat dat op zijn minst vreemd is, maakt dit - wat hier ook van zij - niet anders. Het doet namelijk geen afbreuk aan de vaststelling dat melder 1 op [overtredingsdatum 1] februari 2022 toegang heeft gekregen tot de speelautomatenhal. Wel merkt de raad van bestuur in dit verband ten overvloede op dat de gegevens van de bank (slechts) betrekking hebben op twee verschillende betaalautomaten in de speelautomatenhal, terwijl uit de op 1 september 2022 door de toezichthouders gemaakte foto's blijkt dat er in ieder geval drie verschillende betaalautomaten aanwezig waren in de speelautomatenhal. Alhoewel de raad van bestuur niet beschikt over het door melder 1 aan Casino Zoetermeer verstrekte overzicht, acht hij het niet ondenkbaar dat dit overzicht betrekking heeft op meer of andere betaalautomaten dan het overzicht van de bank.
40. Ook de stelling van Casino Zoetermeer dat zij ten aanzien van melder 1 heeft voldaan aan haar verplichting om hem te identificeren, zijn identiteit te verifiëren en te onderzoeken of hij staat ingeschreven in het register, doet geen afbreuk aan de vastgestelde overtreding. Het neemt immers niet weg dat melder 1 op [overtredingsdatum 1] februari 2022 toegang heeft gekregen tot de speelautomatenhal, terwijl hij was ingeschreven in het register.
41. Het enkele feit dat de toegangscontrole heeft plaatsgevonden middels een Nederlandse identiteitskaart betekent bovendien niet dat daarmee ook is voldaan aan de verificatieplicht. De identiteit van iedere bezoeker moet immers - ingevolge artikel 11 van het Bwrvk - op een deugdelijke en betrouwbare wijze worden vastgesteld én geverifieerd.³ Dat betekent dat moet worden gecontroleerd of de bezoeker ook werkelijk degene is die in het door hem getoonde identiteitsdocument wordt genoemd. Dit dient te geschieden aan de hand van onder meer de pasfoto op het identiteitsbewijs en de hierop genoemde (fysieke) kenmerken. Anders dan Casino Zoetermeer heeft aangevoerd, overweegt de raad van bestuur dat deze verificatie wel degelijk op een voldoende objectieve wijze kan geschieden. De raad van bestuur overweegt dat op basis van de door Casino Zoetermeer overgelegde foto van neef 1 uit haar toegangscontrolesysteem, en de door melder 1 overgelegde eigen foto en kopie van zijn Nederlandse paspoort, kan worden geconcludeerd dat de uiterlijke kenmerken tussen melder 1 en neef 1 dusdanig verschillen dat dit bij de verificatie van de identiteit had kunnen en moeten worden geconstateerd.

³ Staatsblad 2021 37, p. 191.



6.1.2 Melder 2

42. De raad van bestuur stelt vast dat melder 2 zich op [datum] heeft ingeschreven in het register en dat de inschrijving in de periode van [overtredingsdatum 2] maart 2022 tot en met [overtredingsdatum 5] april 2022 nog steeds van kracht was. De raad van bestuur overweegt dat melder 2 desondanks op [overtredingsdatum 2] maart 2022, [overtredingsdatum 3] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022 toegang heeft gekregen tot de speelautomatenhal. De raad van bestuur wijst in dit verband op het volgende.
43. Uit de gegevens van de bank en het door melder 2 verstrekte overzicht van zijn bankrekening blijkt dat met de op zijn naam gestelde bankpas op [overtredingsdatum 2] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022 op drie verschillende betaalautomaten in de speelautomatenhal in totaal [ruim 10] pintransacties zijn verricht. Daarnaast blijkt uit het door melder 2 verstrekte overzicht van zijn bankrekening en zijn verklaring van [datum] september 2022 dat hij op [overtredingsdatum 3] maart 2022, om [tijdstip] uur, eveneens een pintransactie heeft verricht voor de aankoop van [artikel]. In het overzicht is bij de transactie vermeld '[naam bedrijf]'. De raad van bestuur acht het aannemelijk dat deze betaling eveneens in de speelautomatenhal heeft plaatsgevonden. Uit de bezoekhistorie van neef 2 blijkt ook dat op [overtredingsdatum 2] maart 2022 om [tijdstip] uur op basis van zijn identiteitsgegevens toegang is verleend tot de speelautomatenhal; gelet op de overige feiten en omstandigheden is aannemelijk dat dit melder 2 betreft.
44. Volgens de verklaring van melder 2 is hij de eerste keer, op [overtredingsdatum 2] maart 2022, op basis van het BSN, de naam en de geboortedatum van neef 2 binnengekomen in de speelautomatenhal zonder een identiteitsbewijs te tonen, en heeft hij de tweede keer, op [overtredingsdatum 3] maart 2022, een 'Luckey Card' gekregen op naam van neef 2 zonder een identiteitsbewijs te tonen, maar waarbij wel een foto van hem is gemaakt. Deze verklaring van melder 2 wordt ondersteund door het feit dat in het toegangssysteem van Casino Zoetermeer de foto van melder 2 is gekoppeld aan de op naam van neef 2 gestelde 'Luckey Card'. Dat deze foto van melder 2 door een medewerker van Casino Zoetermeer is genomen in de speelautomatenhal, wordt bevestigd door de verklaring van de casinomanager van 1 september 2022.
45. Hierbij komt dat uit de bezoekhistorie van neef 2 blijkt dat op [overtredingsdatum 2] maart 2022 en [overtredingsdatum 3] maart 2022 op basis van zijn identiteitsgegevens toegang is verleend tot de speelautomatenhal. Uit de bezoekhistorie blijkt dat vervolgens op [overtredingsdatum 3] maart 2022 voor het



eerst toegang is verleend op basis van de betreffende 'Lucky Card'; dit betrof echter niet Casino Zoetermeer, maar een aan haar gelieerde speelautomatenhal in Rotterdam. Dit feit ondersteunt evenwel de constatering dat de 'Lucky Card' eerder die dag op [overtredingsdatum 3] maart 2022 is aangemaakt in de speelautomatenhal van Casino Zoetermeer. Op (onder meer) [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022 is vervolgens toegang verleend tot de speelautomatenhal op basis van de 'Lucky Card' die in het bezit was van melder 2. De casinomanager heeft hierover op 1 september 2022 ook verklaard dat melder 2 is binnengekomen in de speelautomatenhal met de 'Lucky Card' op naam van neef 2, en dat hij de 'Lucky Card' destijds om die reden heeft laten blokkeren. Ook in de e-mailcorrespondentie van mei 2022 wordt door de juridische afdeling van Casino Zoetermeer reeds erkend dat melder 2 een 'Lucky Card' op naam van iemand anders heeft gebruikt.

46. Anders dan Casino Zoetermeer heeft aangevoerd, kan op basis van deze feiten en omstandigheden – in onderlinge samenhang bezien - wel degelijk worden vastgesteld dat melder 2 op [overtredingsdatum 2] maart 2022, [overtredingsdatum 3] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022 toegang is geboden tot de speelautomatenhal. Nu de gegevens van melder 2 in die periode waren opgenomen in het register, is hiermee sprake van een overtreding van artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok.
47. De stelling van Casino Zoetermeer dat moet worden getwijfeld aan de betrouwbaarheid van de verklaring van melder 2, omdat uit de bezoekhistorie op naam van neef 2 blijkt dat na [overtredingsdatum 2] maart 2022 niet altijd gebruik is gemaakt van de 'Lucky Card', leidt niet tot een andere conclusie. Deze stelling doet namelijk geen afbreuk aan de vaststelling dat melder 2 de speelautomatenhal op de in randnummer 46 genoemde data heeft betreden. Daarbij komt dat, zoals hiervoor overwogen, de verklaring van melder 2 juist wel wordt ondersteund door de feiten en omstandigheden. Uit de bezoekhistorie op naam van neef 2 blijkt verder dat in de periode van [overtredingsdatum 3] maart 2022 tot en met [overtredingsdatum 5] april 2022 vrijwel altijd gebruik is gemaakt van de 'Lucky Card' bij de toegangverlening in de speelautomatenhal en andere aan Casino Zoetermeer gelieerde speelautomatenhallen.⁴

⁴ Na de verkrijging van de 'Lucky Card' is enkel op [datum] en [datum] april 2022 geregistreerd dat toegang is verleend op basis van 'ID' in plaats van 'Lucky Card'; dit betroffen echter vervolgbezoeken kort nadat blijkens de bezoekhistorie eerder die dag toegang is verleend op basis van de 'Lucky Card'.



48. De stelling van Casino Zoetermeer dat uit de pintransacties van melder 2 niet blijkt dat hij deze daadwerkelijk zelf heeft verricht, leidt evenmin tot een andere conclusie. Zoals blijkt uit het voorgaande heeft de raad van bestuur bij de vaststelling dat melder 2 op [overtredingsdatum 2] maart 2022, [overtredingsdatum 3] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022 toegang is geboden tot de speelautomatenhal, niet alleen de pintransacties maar alle relevante feiten en omstandigheden betrokken.
49. Ten slotte betekent de enkele stelling van Casino Zoetermeer dat de toegangscontroleprocedure is gevolgd, niet dat geen sprake is van een overtreding. Het neemt immers de conclusie niet weg dat melder 2 toegang is geboden tot de speelautomatenhal terwijl hij in het register geregistreerd stond. Daarbij komt dat - nog daargelaten dat niet kan worden vastgesteld dat de toegangscontroleprocedure daadwerkelijk is gevolgd bij de betreffende toegangverleningen - uit de door Casino Zoetermeer overgelegde schriftelijke procedure niet blijkt dat en op welke wijze de verificatie van de identiteit van de bezoeker plaats dient te vinden. Evenmin blijkt hieruit dat in dit geval sprake is geweest van een deugdelijke en betrouwbare wijze van identificatie én verificatie van de identiteit van melder 2 als bedoeld in artikel 11 van het Bwrvk.

6.1.3 Conclusie overtreding

50. De raad van bestuur concludeert dat Casino Zoetermeer op [overtredingsdatum 1] februari 2022 aan (tenminste) een persoon toegang heeft geboden tot de speelautomatenhal, terwijl deze persoon was ingeschreven in het register. De raad van bestuur concludeert voorts dat Casino Zoetermeer op [overtredingsdatum 2] maart 2022, [overtredingsdatum 3] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022 aan (tenminste) een andere persoon toegang heeft geboden tot de speelautomatenhal, terwijl deze persoon was ingeschreven in het register. Hiermee staat vast dat artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok in de periode van [overtredingsdatum 1] februari 2022 tot en met [overtredingsdatum 5] april 2022 op vijf verschillende dagen is overtreden.

6.2 Overtreder

51. Casino Zoetermeer is houder van de vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in de speelautomatenhal⁵. De verplichting om personen wiens gegevens zijn opgenomen in het register geen toegang te bieden tot de speelautomatenhal, rust dan ook op Casino Zoetermeer. Nu zij desondanks op [overtredingsdatum 1] februari 2022, [overtredingsdatum 2] maart 2022,

⁵ Een inrichting als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onder b, van de Wok.



[overtredingsdatum 3] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022 toegang heeft geboden aan personen die waren ingeschreven in het register, concludeert de raad van bestuur dat Casino Zoetermeer artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft overtreden.

7 Boete

7.1 Algemeen

52. De raad van bestuur is ingevolge artikel 35a van de Wok bevoegd om voor de vastgestelde overtreding een boete op te leggen van ten hoogste het bedrag van de zesde categorie (artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht) of – indien dit meer is – tien procent van de omzet in het boekjaar voorafgaand aan de beschikking.
53. Bij de vaststelling van de boete houdt de raad van bestuur op grond van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb rekening met de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Zo nodig houdt de raad van bestuur rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
54. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb neemt de raad van bestuur bij het bepalen van de hoogte van de boete het evenredigheidsbeginsel in acht. Op grond van deze bepaling mogen de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Als algemene maatstaf geldt daarbij dat de hoogte van de boete zodanig dient te zijn dat deze de overtreder weerhoudt van nieuwe overtredingen (speciale preventie) en ook in algemene zin voor andere (potentiële) overtreeders een afschrikkende werking heeft (generale preventie).
55. De raad van bestuur ziet zich thans gesteld voor de vraag of en, zo ja, welke sanctie in dit geval passend is.

7.2 Ernst van de overtreding

56. Bij de beoordeling van de ernst van de overtreding door Casino Zoetermeer acht de raad van bestuur met name de volgende omstandigheden van belang.
57. Vergunninghouders zijn aan tal van wettelijke voorschriften en voorwaarden gebonden waarop door de raad van bestuur toezicht wordt gehouden. Die voorschriften en voorwaarden zorgen ervoor dat de Nederlandse speler op een veilige en verantwoorde manier kan deelnemen aan kansspelen. Het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving is hiervan een wezenlijk onderdeel en van groot



belang. Een belangrijk onderdeel van de verslavingspreventie is het register. Het register stelt personen in staat zichzelf of anderen van deelname van de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en speelautomatenhallen, uit te (laten) sluiten. Met de inschrijving in het register worden personen in staat gesteld om voldoende afstand tot het spel te behouden, hun daadwerkelijke speelgedrag onder controle te krijgen, verandering in hun speelgedrag te bewerkstelligen en ruimte voor eventuele verslavingsbehandeling te scheppen. Met de uitsluiting van deelname aan risicovolle kansspelen kan onder meer het risico op een snelle terugval worden voorkomen.

58. Van vergunninghouders wordt en mag ook worden verwacht dat zij zich aan de voorschriften en voorwaarden houden. Het negeren daarvan ondermijnt het belang van het bestrijden en voorkomen van kansspelverslaving. Als een vergunninghouder een speler die is ingeschreven in het register toegang verleent tot een speelautomatenhal, dan krijgt deze speler niet de bescherming van het register zodat hij voldoende afstand tot het spel kan behouden, verandering in zijn speelgedrag kan bewerkstelligen en ruimte neemt voor eventuele verslavingszorg.
59. Daarbij is ook van belang dat in dit geval short odd-kansspelen werden aangeboden, namelijk speelautomaten. Uit de (wetenschappelijke) literatuur is bekend dat bij short odd-kansspelen meer verslaafde spelers te vinden zijn dan bij long odd-kansspelen, zoals loterijen. Bij short odd-kansspelen speelt verslavingsproblematiek derhalve een extra rol van betekenis.
60. Door een speler toegang te verlenen tot een speelautomatenhal, terwijl deze speler is ingeschreven in het register, kan deze speler worden blootgesteld aan kansspelen met een hoog tot zeer hoog risico, zonder de bescherming die de inschrijving in het register biedt, met alle mogelijke gevolgen voor de speler van dien.
61. De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Spelers die willen deelnemen aan kansspelen, moeten dat op een verantwoorde en betrouwbare manier kunnen doen. Vergunninghouders moeten daarom waarborgen dat hun aanbod verantwoordelijk, betrouwbaar en controleerbaar is. Een overtreding door een vergunninghouder van de Wok kan afbreuk doen aan het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van vergunde kansspelen.
62. Gelet op het bovenstaande, kwalificeert de raad van bestuur het toegang verlenen tot een speelautomatenhal aan een speler die is ingeschreven in het register, als ernstig.



7.3 Verwijtbaarheid

63. Van een vergunninghouder mag worden verwacht dat hij de geldende wettelijke regels en andere voorwaarden kent en naleeft. De wetgever vereist van de vergunninghouder dat hij, voordat hij een persoon toegang verleent tot zijn speelautomatenhal, hij die persoon identificeert en diens identiteit verifieert. Dit is van groot belang voor een effectief en efficiënt register. Nadat de identiteit van de bezoeker op een deugdelijke en betrouwbare wijze is vastgesteld én geverifieerd, dient de vergunninghouder te onderzoeken of de betreffende persoon is ingeschreven in het register. Indien de verificatie van de identiteit op onvoldoende wijze plaatsvindt kan niet worden voorkomen dat toch toegang wordt verleend aan een persoon wiens gegevens zijn opgenomen in het register. Zoals overwogen in randnummer 41 van dit besluit heeft de verificatie van melder 1 op [overtredingsdatum 1] februari 2022 niet op een deugdelijke en betrouwbare wijze plaatsgevonden. Het enkele feit dat de toegangscontrole heeft plaatsgevonden middels een Nederlandse identiteitskaart, betekent namelijk niet dat de identiteit daadwerkelijk voldoende is geverifieerd. In dit geval is gebleken dat door Casino Zoetermeer onvoldoende is geverifieerd of melder 1 ook werkelijk degene was die in het door hem getoonde identiteitsdocument werd genoemd. Melder 1 heeft immers toegang gekregen op basis van de identiteitskaart van neef 1. De raad van bestuur herhaalt dat de verificatie aan de hand van een identiteitskaart (in beginsel) wel degelijk op een voldoende objectieve wijze kan geschieden. In dit geval verschillen de uiterlijke kenmerken tussen melder 1 en neef 1 dusdanig dat dit bij de verificatie van de identiteit had kunnen en moeten worden geconstateerd. De raad van bestuur acht de vastgestelde overtreding op [overtredingsdatum 1] februari 2022 dan ook aan Casino Zoetermeer te verwijten.
64. Ook de vastgestelde overtredingen op [overtredingsdatum 2] maart 2022, [overtredingsdatum 3] maart 2022, [overtredingsdatum 4] maart 2022 en [overtredingsdatum 5] april 2022 kunnen Casino Zoetermeer worden verweten. Uit de onderzoeksbevindingen is namelijk gebleken dat Casino Zoetermeer aan melder 2 toegang heeft verleend tot de speelautomatenhal op basis van de identiteitsgegevens van neef 2. Op of omstreeks [overtredingsdatum 3] maart 2022 heeft Casino Zoetermeer zelfs een 'Lucky Card' op naam van neef 2 afgegeven aan melder 2. Dit blijkt uit het feit dat de foto van melder 2 is gekoppeld aan deze 'Lucky Card' en dat deze foto is genomen in de speelautomatenhal op het moment van de afgifte van deze kaart. Vanaf dit moment had melder 2 dan ook de beschikking over een 'Lucky Card' op naam van neef 2, waarmee hij toegang kon krijgen tot de speelautomatenhal (en andere aan Casino Zoetermeer gelieerde speelautomatenhallen). Hieruit blijkt dat de verificatie van de identiteit van melder 2 eveneens op onvoldoende wijze heeft plaatsgevonden. Hierbij komt dat Casino



Zoetermeer er ingevolge artikel 12 van het Bwrvk voor heeft gekozen om melder 2 een unieke identicator toe te kennen (de 'Luckey Card') ten behoeve van het verlenen van toegang. Zij had passende technische en organisatorische maatregelen moeten treffen ter voorkoming van het gebruik van de unieke identicator door anderen dan de speler aan wie deze is toegekend.⁶ De raad van bestuur overweegt dat Casino Zoetermeer dergelijke maatregelen kennelijk onvoldoende heeft getroffen.

7.4 Boetevaststelling

65. Gelet op bovenstaande acht de raad van bestuur passend en geboden dat een boete wordt opgelegd aan Casino Zoetermeer.
66. De raad van bestuur heeft bij het bepalen van de boete acht geslagen op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding zoals die hiervoor zijn toegelicht. Daarbij verwijst de raad van bestuur naar paragrafen 7.2 en 7.3 van dit besluit.
67. De raad van bestuur acht een bedrag van € 5.000,- per geconstateerde overtreding per dag redelijk. Dit bedrag staat in verhouding tot de ernst van de overtreding.
68. De raad van bestuur ziet geen aanleiding om op grond van andere omstandigheden het boetebedrag te verhogen of te verlagen. De hoogte van de boete wordt bepaald aan de hand van verschillende factoren, te weten het aantal dagen dat toegang is geboden tot een speelautomatenhal en het aantal personen dat is ingeschreven in het register.
69. Casino Zoetermeer heeft op één dag aan een persoon toegang geboden tot de speelautomatenhal, terwijl deze persoon was ingeschreven in het register. Daarnaast heeft Casino Zoetermeer op vier andere dagen aan een andere persoon toegang geboden tot de speelautomatenhal, terwijl deze persoon eveneens was ingeschreven in het register. Dat komt in totaal neer op een bedrag van 5 dagen x 1 persoon x 5.000 = 25.000,-.
70. Alles afwegende stelt de raad van bestuur de boete vast op een totaalbedrag van € 25.000,-. Dit bedrag wordt, gelet op de omstandigheden van het geval, passend en geboden geacht.

8 Besluit

⁶ Staatsblad 2021 37, p. 192.



De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit:

- a. stelt vast dat Casino Zoetermeer B.V. artikel 30u, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok heeft overtreden, door in de periode van [overtredingsdatum 1] februari 2022 tot en met [overtredingsdatum 5] april 2022 op vijf verschillende dagen toegang te bieden tot een speelautomatenhal in Zoetermeer, terwijl de betreffende personen waren ingeschreven in het register;
- b. legt aan Casino Zoetermeer B.V. een boete op van € 25.000,-.

's-Gravenhage, 25 april 2023,

De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

w.g.

drs. R.J.P. Jansen

Voorzitter

VERZONDEN OP 26 april 2023.

Bezwaar

Tegen dit besluit kan degene wiens belang rechtstreeks bij dit besluit is betrokken, binnen zes weken na de dag van bekendmaking van dit besluit een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij de raad van bestuur, afdeling Juridische Zaken en Vergunningen, Postbus 298, 2501 CG Den Haag.

Let wel: het instellen van bezwaar schort de werking van dit besluit niet op. Kunt u de beslissing op uw bezwaarschrift niet afwachten vanwege een spoedeisend belang? Dan kunt u bij de sector bestuursrecht van de rechtbank in uw arrondissement een verzoek om voorlopige voorziening indienen.

Betaling boete

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