RECHTSPRAAK OVER KANSSPELEN

# Uitspraak Rechtbank Midden-Nederland

## ECLI:NL:RBMNE:2024:5260

11-09-2024 · Rechtbank Midden-Nederland · Bestuursrecht

Wet op de kansspelen en Wet bibob, intrekking van vergunningen voor het exploiteren van speelautomaten. De exploiterende bedrijven hebben procesbelang ondanks dat de geldigheid van de…

## Originele uitspraak volgt ongewijzigd

OCA-leeskopie met een navigatievoorblad. Vanaf de volgende pagina staat de oorspronkelijke Rechtspraak-publicatie. Dit voorblad is door OnlineCasino.Amsterdam toegevoegd en maakt geen deel uit van de rechterlijke uitspraak.

**Lees het rechtspraakdossier**

**Dossiers en persinformatie**

**www.onlinecasino.amsterdam**

Bron oorspronkelijke publicatie: Rechtspraak.nl. ECLI is de vaste identificatie van de uitspraak.
OCA-voorblad toegevoegd op 17 oktober 2026. De oorspronkelijke PDF is afzonderlijk bewaard.

# ECLI:NL:RBMNE:2024:5260

| | |
|---|---|
| Instantie | Rechtbank Midden-Nederland |
| Datum uitspraak | 11-09-2024 |
| Datum publicatie | 27-09-2024 |
| Zaaknummer | UTR 22/1404 en UTR 23/1014 |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig |
| Inhoudsindicatie | Wet op de kansspelen en Wet bibob, intrekking van vergunningen voor het exploiteren van speelautomaten. De exploiterende bedrijven hebben procesbelang ondanks dat de geldigheid van de vergunningen tijdens de procedure is verlopen, omdat hun recht op toegang tot de rechter anders in de kern zou worden aangetast. De bestuurders van de bedrijven zijn belanghebbende en hebben procesbelang, omdat er een reële mogelijkheid is dat zij worden geraakt in een belang dat zij ontlenen aan het fundamentele recht van de bescherming van hun eer en goede naam. Zij worden in het bibob-onderzoek in verband gebracht met een persoon die strafbare feiten heeft gepleegd, die gelet op de aard van die feiten op hen kunnen afstralen. De kansspelautoriteit heeft de vergunningen terecht ingetrokken omdat niet binnen een jaar met de exploitatie is gestart. De Wet op de kansspelen is op dit punt dwingend geformuleerd en de toepassing daarvan is in dit geval niet zozeer in strijd met het evenredigheidsbeginsel dat die achterwege moet blijven. Hoewel dat voor de bestuurders van de bedrijven onbevredigend is, behoeven de beroepsgronden over het zakelijk samenwerkingsverband met een strafrechtelijk veroordeelde persoon geen bespreking. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

# Uitspraak

**RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND**

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 22/1404 en UTR 23/1014

**uitspraak van de meervoudige kamer van 11 september 2024 in de zaken tussen**

**[eiser 1]** , uit [woonplaats] ,

**[eiser 1.1] B.V.**, gevestigd in [vestigingsplaats] en

**[eiser 1.2] B.V.**, gevestigd in [vestigingsplaats] ,

**[eiser 2]** , uit [woonplaats] en

**[eiser 2.1] B.V.**, gevestigd in [vestigingsplaats] ,

(gemachtigde: mr. D. op de Hoek)

en

**de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit**, verweerder
(gemachtigden: mr. drs. R.G.J. Wildemors en mr. drs. M. IJzerman).

## Inleiding

Deze uitspraak gaat over de intrekking door de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (Ksa) van de vergunningen van [eiser 1.1] B.V. en [eiser 1.2] B.V. (hierna: [eisers 1.1 en 1.2] ) voor het exploiteren van speelautomaten op grond van de Wet op de kansspelen (Wok) en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet bibob). De rechtbank komt in deze uitspraak tot de conclusie dat deze vergunningen terecht zijn ingetrokken, omdat ze na het verlenen niet in gebruik zijn genomen.

[eisers 1.1 en 1.2] en [eiser 1] (hierna: [eiser 1] ) hebben beroep ingesteld bij deze rechtbank. [eiser 2] (hierna: [eiser 2] ) en [eiser 2.1] B.V. (hierna: [eiser 2.1] ) hebben beroep ingesteld bij de rechtbank Amsterdam . De rechtbank [plaats] heeft die zaak naar deze rechtbank verwezen, omdat het gewenst is dat één rechtbank de beroepen en de andere beroepen waarin de rechtbank vandaag ook uitspraak doet, behandelt.

De zaken zijn behandeld op de zitting van 28 mei 2024. [eiser 1] was aanwezig en vertegenwoordigde als bestuurder [eisers 1.1 en 1.2] . [eiser 2] was aanwezig en vertegenwoordigde als bestuurder [eiser 2.1] , bijgestaan door hun gemachtigde. De Ksa heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. De rechtbank heeft bepaald dat de zitting met gesloten deuren plaatsvond, voor zover de adviezen in verband met de Wet bibob zijn besproken. De Wet bibob kent een geheimhoudingsplicht in artikel 28, die ziet op de gegevens van een derde. Dit was voor de rechtbank de reden om de zitting deels met gesloten deuren te laten plaatsvinden.

De rechtbank doet vandaag ook uitspraak over de intrekking door de Ksa van de vergunningen van [onderneming 1] B.V. en [onderneming 2] B.V. (hierna: [ondernemingen 1 en 2] ), ECLI:NL:RBMNE:2024:5261, en over de weigering van de Ksa om aan [onderneming 3] B.V. (hierna: [onderneming 3] ) een vergunning te verlenen, ECLI:NL:RBMNE:2024:5262.

## Beoordeling door de rechtbank

### 1 Achtergrond en besluitvorming

1.1 Achtergrond

1.1.1 [eiser 1] is enig bestuurder en enig aandeelhouder van [eisers 1.1 en 1.2] . [eiser 2] is middellijk enig bestuurder en middellijk enig aandeelhouder van [eiser 2.1] . [eiser 2.1] is enig aandeelhouder van [ondernemingen 1 en 2] . [eiser 2] is middellijk enig bestuurder van

[ondernemingen 1 en 2] .

1.1.2 Een bedrijf van [A] (hierna: [A] ) heeft in 2003 geld uitgeleend aan [eiser 2.1] . Het bedrijf heeft de vordering op [eiser 2.1] later aan [A] zelf overgedragen.

1.1.3 [A] is door de strafrechter veroordeeld voor witwassen, (mede)plegen van valsheid in geschrifte, oplichting, opzettelijk doen van een onjuiste aangifte en handelen in strijd met de belastingregelgeving . Later is door de strafrechter bij [A] ruim 24 miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel ontnomen.

1.1.4 [B] (hierna: [B] ) is door de strafrechter veroordeeld voor het uitlokken van vijf moorden, van een doodslag, van een poging tot moord, van zware mishandeling en voor deelneming aan een criminele organisatie .

1.1.5 [eiser 2.1] is de eigenaar van twee panden in [plaats] die in het verleden als gokhallen met kansspelautomaten in gebruik zijn geweest. De gokhallen werden geëxploiteerd door [ondernemingen 1 en 2] . De burgemeester van [plaats] heeft in 2011 op grond van de Wet bibob geweigerd om de vergunningen voor de exploitatie van de gokhallen te verlengen. In 2014 hebben [eisers 1.1 en 1.2] een huurovereenkomst gesloten met [eiser 2.1] voor de huur van de twee gokhallen.

1.1.6 In datzelfde jaar (op 8 respectievelijk 22 mei 2014) hebben [eisers 1.1 en 1.2] van de Ksa vergunningen gekregen om speelautomaten te exploiteren (met een looptijd van tien jaar) dat zijn de vergunningen waar deze uitspraak over gaat.

1.1.7 In 2014 hebben [eisers 1.1 en 1.2] ook vergunningen gevraagd van de burgemeester van [plaats] voor de exploitatie van speelautomatenhallen in de twee panden. Deze aanvraag is buiten behandeling gesteld en dat besluit is na bezwaar gehandhaafd. Het daartegen door [eiser 1] en [eisers 1.1 en 1.2] ingestelde beroep is gegrond verklaard waardoor de burgemeester opnieuw op de bezwaren moet beslissen.1 Hierover loopt een hogerberoepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).

1.1.8 In 2018 hebben (onder andere) [eiser 2.1] en [ondernemingen 1 en 2] overeenkomsten gesloten met [eisers 1.1 en 1.2] voor de verkoop van de panden en de aandelen van [eiser 2.1] in [ondernemingen 1 en 2] . In deze overeenkomsten is bepaald dat de verkoop plaatsvindt onder de ontbindende voorwaarde dat [eisers 1.1 en 1.2] op het moment van levering beschikken over "de van overheidswege benodigde onherroepelijke vergunning(en) c.q. toestemming(en) voor het kunnen exploiteren van speelautomaten(hallen)". Die levering heeft nooit plaatsgevonden, omdat [eisers 1.1 en 1.2] niet over alle benodigde vergunningen beschikten. [eisers 1.1 en 1.2] hebben uiteindelijk nooit speelautomaten of gokhallen geëxploiteerd.

1.2 Besluitvorming

1.2.1 Met het besluit van 17 februari 2020 heeft de Ksa de aan [eisers 1.1 en 1.2] in 2014 verleende vergunningen ingetrokken. Met het besluit van 22 januari 2022 heeft de Ksa beslist op de bezwaren tegen dit besluit. Het bezwaar van [eiser 2.1] is niet-ontvankelijk verklaard. De bezwaren van [eiser 1] , [eisers 1.1 en 1.2] en [eiser 2] zijn ongegrond verklaard. Daarmee is de intrekking van de vergunningen door de Ksa gehandhaafd.

1.2.2 De Ksa heeft de intrekking van de vergunningen gebaseerd op twee grondslagen. In de eerste plaats zijn de vergunningen ingetrokken omdat [eisers 1.1 en 1.2] niet binnen een jaar na de dag van afgifte van de vergunningen een begin hebben gemaakt met de exploitatie van de vergunningen. Deze intrekkingsgrondslag staat in artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok. In de tweede plaats zijn de vergunningen ingetrokken, omdat er volgens de Ksa een

ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen ook zullen worden gebruikt om: a) op geld waardeerbare voordelen te benutten die zijn verkregen uit gepleegde strafbare feiten; en b) strafbare feiten te plegen. Deze intrekkingsgrondslag staat in artikel 30l, derde lid, van de Wok, in samenhang met artikel 3, eerste lid, van de Wet bibob. Het ernstig gevaar houdt volgens de Ksa verband met een zakelijk samenwerkingsverband tussen enerzijds [eiser 1] en [eiser 2] en anderzijds [B] , terwijl hij strafbare feiten heeft gepleegd en met de (indirecte) vermogensverschaffing van [A] aan [eisers 1.1 en 1.2] , terwijl [A] strafbare feiten heeft gepleegd. Dit baseert de Ksa op verschillende adviezen van het landelijke Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bureau bibob).

***2. De belanghebbendheid en het procesbelang van [eisers 1.1 en 1.2] , [eiser 1] en [eiser 2]***

2.1 Algemeen

2.1.1 Alleen een belanghebbende kan tegen een besluit bezwaar maken en daarna beroep instellen bij de bestuursrechter. Dat volgt uit artikel 7:1, eerste lid en artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een belanghebbende is iemand wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.1.2 Het is de taak van de bestuursrechter om een geschil te beslechten. Om die reden zal de rechtbank een beroep van een belanghebbende tegen een besluit van een bestuursorgaan in beginsel alleen inhoudelijk beoordelen, als het resultaat dat met de procedure wordt nagestreefd ook daadwerkelijk kan worden bereikt en het realiseren van dat resultaat feitelijke betekenis kan hebben. Dat wordt het procesbelang genoemd. Als dat belang is vervallen, doet de bestuursrechter geen uitspraak alleen maar vanwege de principiële betekenis daarvan.

2.1.3 De rechtbank beoordeelt uit zichzelf los van de standpunten van partijen of partijen belanghebbende zijn in de beroepsfase en in de daaraan voorafgaande bezwaarfase en of zij een procesbelang hebben bij deze procedure. In dat kader is er in deze zaken aanleiding om op het volgende in te gaan.

2.2 [eisers 1.1 en 1.2]

*Belanghebbendheid*

2.2.1 [eisers 1.1 en 1.2] zijn (in de beroepsfase) belanghebbenden bij de aan hen gerichte beslissing op bezwaar. Zij zijn (in de bezwaarfase) ook belanghebbenden bij de intrekking van hun vergunningen, omdat die besluiten aan hen als vergunninghouders zijn gericht. De Ksa heeft de bezwaren van [eisers 1.1 en 1.2] terecht ontvankelijk geacht en inhoudelijk beoordeeld.

*Procesbelang*

2.2.2 De geldigheid van de vergunningen van [eisers 1.1 en 1.2] zou, als zij niet waren ingetrokken, aflopen op 8 mei 2024 en 22 mei 2024. Dat betekent dat de vergunningen al niet meer geldig zijn op het moment van deze uitspraak. [eisers 1.1 en 1.2] kunnen met deze procedure dus niet meer bereiken dat zij alsnog hun vergunningen kunnen gaan gebruiken. Met andere woorden: een inhoudelijke beoordeling van het beroep levert hen in die zin niets op, zodat zij in zoverre geen actueel en reëel belang meer hebben.

2.2.3 De rechtbank is echter van oordeel dat zij het beroep desondanks inhoudelijk moet behandelen. Daarvoor is van belang dat [eisers 1.1 en 1.2] een procesbelang hadden toen zij beroep instelden: de oorspronkelijke geldigheid van de vergunningen was toen immers nog niet verlopen. Het procesbelang is vervolgens gedurende de beroepsprocedure komen te vervallen. De oorzaak daarvan is dat het lang heeft geduurd totdat de rechtbank de zaken op een zitting heeft gepland en de geldigheidsduur van de vergunningen kort voor die zitting verliep. Het verlies van het procesbelang van [eisers 1.1 en 1.2] is dus alleen gelegen in de duur van de

procedure bij de rechtbank. Onder deze omstandigheden is de rechtbank van oordeel dat hun recht op toegang tot de rechter in de kern zou worden aangetast, als een inhoudelijke beoordeling van het beroep achterwege zou blijven. Het niet-ontvankelijk verklaren van de beroepen van [eisers 1.1 en 1.2] is dan in strijd met artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zoals de rechtbank al eerder heeft gedaan, zoekt zij hiervoor aansluiting bij de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.2

2.3 [eiser 1] en [eiser 2]

*Belanghebbendheid*

2.3.1 [eiser 1] en [eiser 2] zijn (in de beroepsfase) belanghebbenden bij de aan hen gerichte beslissingen op bezwaar.

2.3.2 De vraag is vervolgens of de Ksa hen in de bezwaarfase terecht als belanghebbenden heeft aangemerkt. De rechtbank vindt dat dit zo is. Het gaat hier over de intrekking van aan [eisers 1.1 en 1.2] verleende vergunningen. [eiser 1] en [eiser 2] zijn beiden zelf niet de vergunninghouder en hebben in zoverre geen belang dat rechtstreeks bij deze besluiten is betrokken. Een rechtstreeks belang kan echter desondanks aan de orde zijn als er een reële mogelijkheid is dat [eiser 1] en [eiser 2] door de intrekking van de vergunningen kunnen worden geraakt in een belang dat zij ontlenen aan het fundamentele recht van de bescherming van hun eer en goede naam. Dat volgt uit de rechtspraak.3 Die reële mogelijkheid doet zich hier voor, want de intrekking van de vergunningen steunt in belangrijke mate op de overweging dat [eiser 1] en [eiser 2] in verband kunnen worden gebracht met [B] . De aard van de strafbare feiten die [B] heeft gepleegd, maakt dat die kunnen afstralen op anderen die met deze persoon in verband worden gebracht. Dat [eiser 1] en [eiser 2] niet zelf als daders van strafbare feiten worden genoemd in het dossier, wat de Ksa op de zitting opmerkte, staat daarom in dit geval niet in de weg aan het aannemen van een rechtstreeks belang. [eiser 1] en [eiser 2] waren dan ook belanghebbenden in de bezwaarfase.

*Procesbelang*

2.3.3 [eiser 1] en [eiser 2] hebben ook procesbelang, want met hun beroep willen zij bereiken dat wordt geoordeeld over de (on)rechtmatigheid van het besluit van de Ksa, en dan met name de overweging die erop ziet dat zij in relatie zouden staan tot [B] waarmee hun eer en goede naam wordt gezuiverd.

2.4 [eiser 2.1]

*Belanghebbendheid*

2.4.1 [eiser 2.1] is (in de beroepsfase) belanghebbende bij de aan haar gerichte beslissing op bezwaar.

2.4.2 De vraag is vervolgens of de Ksa het bezwaar van [eiser 2.1] terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, omdat [eiser 2.1] geen belanghebbende is bij de intrekking van de vergunningen. Dat is zo. Het belang van [eiser 2.1] is dat de verkoop van de gokhallen en de aandelen van [ondernemingen 1 en 2] aan [eisers 1.1 en 1.2] doorgang vindt. Daarvoor is relevant dat [eisers 1.1 en 1.2] over de Ksa-vergunningen beschikken, omdat het hebben van (onder meer) deze vergunningen een voorwaarde voor de koop is. Dit is echter geen rechtstreeks belang bij de intrekking van de vergunningen, maar een zakelijk belang dat is afgeleid van de belangen van [eisers 1.1 en 1.2] . [eiser 2.1] wordt daarnaast niet geraakt in een fundamenteel recht dat zij aan dit zakelijke belang kan ontlenen. Het eigendomsrecht van de gokhallen is weliswaar een fundamenteel recht, maar de vergunningen zijn niet rechtstreeks gericht op de exploitatie van deze specifieke gokhallen. Anders dan de vergunning van de burgemeester die nodig is voor de exploitatie van een gokhal, is een Ksa-vergunning namelijk niet gebonden aan een pand: die vergunning is slechts bedoeld om speelautomaten bedrijfsmatig te mogen gebruiken, ongeacht

de locatie waar dat gebeurt. De door [eiser 2.1] beoogde exploitatie van de gokhallen staat daarom in een te ver verwijderd verband van de vergunningen van [eisers 1.1 en 1.2] .

2.4.3 De Ksa heeft het bezwaar van [eiser 2.1] terecht niet-ontvankelijk verklaard. Het beroep van [eiser 2.1] is ongegrond.

### *3. Intrekking op grond van artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok*

3.1 Algemeen

3.1.1 Op grond van artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok wordt de Ksa-vergunning ingetrokken indien de vergunninghouder gedurende een jaar na de dag van afgifte van de vergunning met de exploitatie geen begin heeft gemaakt.

3.2 Détournement de pouvoir

3.2.1 Eisers voeren aan dat de Ksa deze intrekkingsgrondslag aanvankelijk nooit voor ogen heeft gehad en met verkeerde motieven alsnog heeft ingeroepen. Zij wijzen erop dat het steeds de insteek is geweest om op basis van het onderzoek van het Bureau bibob tot intrekking van de vergunningen over te gaan, waarbij van belang is dat de Ksa getipt is door het Openbaar Ministerie, dat twijfelde over de integriteit van [eiser 1] en [eiser 2] . Pas veel later, toen al duidelijk was dat tot intrekking op grondslag van de Wet bibob zou worden overgegaan, is alsnog deze extra grondslag aan de besluitvorming toegevoegd. Volgens [eiser 1] is dat gebeurd, omdat toen duidelijk werd dat intrekking op grond van de Wet bibob nooit stand zou houden bij de rechter, zodat er een alternatieve weigeringsgrond moest worden gezocht.

3.2.2 De rechtbank vult de rechtsgronden aan in die zin dat eisers zich erop beroepen dat de Ksa in strijd heeft gehandeld met het verbod van détournement de pouvoir, dat is neergelegd in artikel 3:3 van de Awb. Op grond van deze bepaling gebruikt een bestuursorgaan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

3.2.3 De rechtbank oordeelt dat geen sprake is van handelen in strijd met het verbod van détournement de pouvoir. De Ksa heeft de intrekkingsgrondslag immers gebruikt waarvoor deze bedoeld is: het intrekken van vergunningen in gevallen waarin de exploitatie niet binnen een jaar is gestart. Die situatie doet zich hier voor. Het is juist dat de Ksa deze grondslag pas op een later moment, ná het eerste voornemen tot intrekking, aan de besluitvorming heeft toegevoegd. Dat is echter niet onrechtmatig. De Ksa heeft hierover op de zitting toegelicht dat weliswaar sprake is van een dwingendrechtelijke intrekkingsgrondslag, maar dat zij niet in alle dossiers zicht heeft op de daadwerkelijke start van de exploitatie en dat vergunningen daarom niet altijd op basis van deze bepaling worden ingetrokken. In dit geval kwam zij er pas achter dat exploitatie door [eisers 1.1 en 1.2] nooit was gestart en dat de vergunningen op deze grondslag moesten worden ingetrokken nadat onderzoek was gedaan door het Bureau bibob. De rechtbank kan deze uitleg volgen. De beroepsgrond slaagt niet.

3.3 Evenredigheid

3.3.1 Eisers voeren vervolgens aan dat de Ksa, ondanks dat de exploitatie niet is gestart, niet had moeten overgaan tot het intrekken van de vergunningen op deze grondslag. Zij vinden dat het onverkort toepassen van deze intrekkingsgrondslag uit de Wok in dit geval onevenredig uitpakt.

3.3.2 [eisers 1.1 en 1.2] en [eiser 1] wijzen er daarbij op dat het systeem van de Wok hen in een onmogelijke zoals zij het noemen catch 22-situatie brengt: doordat de burgemeester van [plaats] de aanvragen om een aanwezigheidsvergunning buiten behandeling stelde, konden [eisers 1.1 en 1.2] nooit met de exploitatie van de gokhallen beginnen, terwijl dit dan vervolgens een verplichting oplevert voor de Ksa om tot intrekking van de vergunningen over te gaan. Op deze manier hebben de burgemeester en de Ksa [eisers 1.1 en 1.2] buiten spel gezet. Bovendien

heeft de intrekking van de vergunningen pas jaren later plaatsgevonden en had het op de weg van de Ksa gelegen om [eisers 1.1 en 1.2] te informeren; als zij hadden geweten dat de vergunningen binnen een jaar gebruikt moesten worden, hadden zij namelijk gemakkelijk en tijdig op een willekeurige andere plek dan in de twee gokhallen een speelautomaat kunnen exploiteren met gebruikmaking van de vergunningen. Nu heeft dit geleid tot grote schade bij [eisers 1.1 en 1.2] en [eiser 1] .

3.3.3 Tussen partijen is niet in geschil dat [eisers 1.1 en 1.2] gedurende het jaar na de afgifte van de vergunningen in mei 2014 niet met het exploiteren van speelautomaten zijn gestart.

3.3.4 De rechtbank overweegt dat artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok dwingend is geformuleerd. Als de vergunning niet binnen een jaar na afgifte is gebruikt, geeft deze wetsbepaling de Ksa geen beslissingsruimte om een intrekking toch achterwege te laten. De rechtbank stelt dan ook vast dat de Ksa deze bepaling op de juiste manier heeft toegepast. Het in stand laten van de vergunningen was alleen mogelijk geweest door deze wetsbepaling te negeren.

3.3.5 De rechtbank stelt verder voorop dat de Wok een formele wet van de landelijke wetgever is. In artikel 120 van de Grondwet is bepaald dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen en uit de rechtspraak volgt dat dit toetsingsverbod ook inhoudt dat de rechter een wet in formele zin niet mag toetsen aan algemene rechtsbeginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel. Uit deze rechtspraak volgt ook dat er aanleiding kan bestaan om tot een andere uitkomst te komen dan waartoe toepassing van de wettelijke bepaling leidt, als sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. Dat is het geval als die niet verdisconteerde bijzondere omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege moet blijven. Dit is de zogeheten contra-legemtoepassing van algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht. Bij de vraag of ruimte bestaat voor zon toepassing hoeft niet altijd eerst te worden nagegaan of sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle in de afweging van de wetgever zijn verdisconteerd. Denkbaar is immers dat direct al duidelijk is dat de door de belanghebbende gestelde bijzondere omstandigheden niet meebrengen dat toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd is met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege dient te blijven. In een dergelijke situatie behoeft de vraag of de gestelde bijzondere omstandigheden wel of niet (volledig) door de wetgever zijn verdisconteerd, geen afzonderlijke beantwoording. De rechtbank verwijst naar de rechtspraak van de hoogste bestuursrechters over deze wijze van toetsing van formele wetten aan het evenredigheidsbeginsel.4

3.3.6 De rechtbank is van oordeel dat de omstandigheden die eisers hebben aangevoerd niet meebrengen dat de toepassing van de intrekkingsgrond uit artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok zozeer in strijd is met het evenredigheidsbeginsel dat die toepassing achterwege moet blijven. Inherent aan het wettelijke systeem is dat er voor het exploiteren van de gokhallen twee vergunningen nodig zijn. Dit is dus geen bijzondere omstandigheid die toepassing van de intrekkingsgrond onevenredig maakt. Daar komt bij dat de Ksa-vergunningen niet pandgebonden zijn en overal konden worden gebruikt. Het ontbreken van de vergunning van de burgemeester van [plaats] stond dus niet in de weg aan een start van de exploitatie van speelautomaten. Ook de omstandigheid dat [eisers 1.1 en 1.2] niet door de Ksa op de hoogte zijn gesteld van de voorwaarde om met de exploitatie binnen een jaar een start te maken, is geen omstandigheid die de intrekking van de vergunningen op deze grond onevenredig maakt. In de vergunningen in 2014 staat de voorwaarde genoemd en in de Wok staat de dwingende intrekkingsgrond. Het is niet aan de Ksa om [eisers 1.1 en 1.2] daarbovenop nog expliciet over deze mogelijkheid te informeren. De rechtbank begrijpt wel dat [eisers 1.1 en 1.2] het vreemd vinden dat zij nog jaren de vergunningen hebben gehad en daarvoor hebben moeten betalen,

maar dat betekent evenmin dat de intrekkingsgrond zozeer in strijd is met het evenredigheidsbeginsel dat toepassing daarvan achterwege moet blijven. Zoals in overweging 3.2.3 gezegd, is het niet onrechtmatig dat de Ksa pas op een later tijdstip de vergunningen heeft ingetrokken, omdat niet binnen één jaar na afgifte met de exploitatie is gestart. Bovendien stellen [eisers 1.1 en 1.2] en [eiser 1] wel dat zij grote schade lijden als gevolg hiervan, maar onderbouwen zij dit niet. De beroepsgrond slaagt niet.

3.4 Tussenconclusie

3.4.1 De Ksa heeft terecht de vergunningen van [eisers 1.1 en 1.2] ingetrokken op grond van artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok.

## 4 Intrekking op grond van de Wet bibob

4.1 Eisers voeren verder aan dat de intrekking van de vergunningen op grond van de Wet bibob geen stand houdt. Deze beroepsgronden behoeven geen bespreking, want de rechtbank is van oordeel dat de vergunningen al op grond van artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wok konden worden ingetrokken. Dat is een zelfstandige grondslag die de besluitvorming van de Ksa kan dragen. Wat eisers aanvoeren over de Wet bibob kan niet leiden tot een andere conclusie. Zelfs als de rechtbank naar aanleiding daarvan tot de conclusie zou komen dat de vergunning niet op de grondslag uit de Wet bibob had kunnen worden ingetrokken, zou de intrekking op grond van het niet tijdig gebruiken van de vergunningen immers blijven staan.

4.2 De rechtbank begrijpt dat dit met name voor [eiser 1] en [eiser 2] onbevredigend is. Zij willen immers een oordeel van de rechtbank over de vraag of hen terecht een zakelijk samenwerkingsverband met [B] en vermogensverschaffing door [A] wordt verweten. De rechtbank ziet dit belang van [eiser 1] en [eiser 2] , maar ziet tegelijkertijd geen ruimte voor een beoordeling van de Bibob-grondslag. Dat de rechtbank de belanghebbendheid en het procesbelang van [eiser 1] en [eiser 2] heeft aangenomen vanwege de reële mogelijkheid van aantasting in hun goede naam en eer, doet hieraan niet af. De rechtbank moet de vraag naar belanghebbendheid en procesbelang namelijk beantwoorden voordat zij toekomt aan een inhoudelijke beoordeling van het beroep.

## Conclusie en gevolgen

De beroepen zijn ongegrond. Dat betekent dat de Ksa-vergunningen van [eisers 1.1 en 1.2] ingetrokken blijven en dat zij geen speelautomaten mogen exploiteren. Er bestaat daarom geen aanleiding voor een vergoeding van het betaalde griffierecht en proceskosten.

## Beslissing

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.A.M. Elzakkers, voorzitter, en mr. K. de Meulder en mr. M.L. van Emmerik, leden, in aanwezigheid van mr. M.L. Bressers, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 11 september 2024.

*De griffier is verhinderd deze uitspraak*
*te ondertekenen.*

| | |
|---|---|
| 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.

---

1 Uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 19 december 2022, ECLI:NL:RBAMS:2023:16.

2 Zie het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 17 juli 2018 ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, te raadplegen op echr.coe.int, en de uitspraak van de rechtbank van 2 juli 2019, ECLI:NL:RBMNE:2019:3036.

3 Zie bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2022, overweging 5.3 en van 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2341 en de conclusie van de raadsheer advocaat-generaal bij de Centrale Raad van Beroep van 26 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3474, overweging 8.10.

4 Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772, overwegingen 9.11-9.14.

---