ECLI:NL:RBMNE:2025:3184

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	27-05-2025
Datum publicatie	17-07-2025
Zaaknummer	UTR 23/5405
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Wok, weigering exploitatievergunning. Er was sprake van het faciliteren van online gokken en eiseres wist dit of had dit redelijkerwijs kunnen weten. Er was sprake van schuldwitwassen en van het exploiteren van speelautomaten zonder vergunning. Op grond van deze drie antecedenten heeft de Ksa kunnen concluderen dat er sprake is van slecht levensgedrag. Er is geen schending van het vertrouwensbeginsel, geen misbruik van bevoegdheden en het besluit is evenredig en proportioneel. Beroep is ongegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 23/5405

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 27 mei 2025 in de zaak tussen

[eiseres] , uit [woonplaats] , eiseres

(gemachtigde: mr. K. van der Hoeven),

en

De Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit, de Ksa

(gemachtigden: mr. T.F. Prins en mr. R.G.J. Wildemos).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de afwijzing van haar aanvraag om een vergunning tot het exploiteren van speelautomaten als bedoeld in artikel 30h van de Wet op de kansspelen (Wok).

1.1. De Ksa heeft deze aanvraag met het besluit van 28 maart 2023 afgewezen op grond op grond van artikel 30k, eerste lid, van de Wok.

1.2. Eiseres heeft hiertegen bezwaar gemaakt en een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend.

1.3. De voorzieningenrechter heeft het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen bij uitspraak van 2 juni 2023.1

1.4. Met het bestreden besluit van 25 september 2023 op het bezwaar van eiseres is de Ksa bij de afwijzing van de aanvraag gebleven. Eiseres heeft tegen dit besluit beroep ingesteld.

1.5. De Ksa heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.6. De rechtbank heeft het beroep op 25 november 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [directeur 1] en [directeur 2] , directeuren van eiseres, de gemachtigde van eiseres en de gemachtigden van de Ksa.

Totstandkoming van het besluit

2. Eiseres exploiteert sinds 1982 een speelautomatenbedrijf. Eiseres heeft laatstelijk van 23 januari 2013 tot 23 januari 2023 een exploitatievergunning voor speelautomaten gehad. Zij heeft op 18 november 2022 een aanvraag ingediend voor een nieuwe exploitatievergunning. De Ksa heeft de gevraagde exploitatievergunning geweigerd omdat eiseres en [bedrijf] , volgens de Ksa in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. De Ksa baseert deze weigering op de volgende omstandigheden. De broers [A] zijn bedrijfsleiders van eiseres en van [bedrijf] . [bedrijf] heeft in de perioden van 22 februari 2018 tot 1 augustus 2018 en van 1 maart 2019 tot en met 27 maart 2019 het aanbieden van en deelnemen aan illegale online kansspelen gefaciliteerd via [website] ([website]) met drie Cash Centers. Daarnaast heeft [bedrijf] in de periode 22 juni 2018 tot en met 20 september 2018 zich schuldig gemaakt aan schuldwitwassen. Tot slot heeft eiseres op 9 februari 2023 zonder vergunning speelautomaten geëxploiteerd en daarmee artikel 30h van de Wok overtreden.

3. Gelet op de ernst van deze antecedenten, het tijdsverloop en de relatie met de aangevraagde vergunning en functie, heeft de Ksa in het bestreden besluit geconcludeerd dat het onvoldoende aannemelijk is dat de broers [A] zich in de toekomst in hun functies zullen gedragen op een maatschappelijk aanvaardbare wijze.

4. Eiseres is het niet eens met het weigeringsbesluit en heeft daartegen bezwaar gemaakt en de voorlopige voorzieningenrechter gevraagd om het besluit te schorsen. De voorzieningenrechter heeft 2 juni 2023 uitspraak gedaan en geoordeeld dat de Ksa geen kenbare belangenafweging heeft gemaakt, zoals is voorgeschreven in de beleidsregels. De Ksa moet die belangenafweging alsnog maken en zal moeten beoordelen of er bijzondere omstandigheden zijn aangevoerd op grond waarvan afwijking van de beleidsregels op grond van artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan de orde is. Dit kan de Ksa in de bezwaarprocedure alsnog doen. De voorzieningenrechter heeft het verzoek afgewezen.

5. De Ksa heeft op 25 september 2023 beslist op de bezwaren van eiseres. De Ksa blijft bij zijn eerdere besluit. De door eiseres aangevoerde omstandigheid dat zij al 40 jaar zonder problemen in de

speelautomatenbranche werkzaam is, doet geen afbreuk aan de beoordeling van de ernst van de antecedenten en aan het tijdsverloop na de antecedenten. De argumenten leggen onvoldoende gewicht in de schaal dat eiseres en [bedrijf] niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Als de conclusie is getrokken dat er sprake is van slecht levensgedrag is er geen plaats voor een belangenafweging die ertoe leidt dat een vergunning ondanks slecht levensgedrag toch wordt verleend. Bij de beoordeling van levensgedrag gaat het niet om een afweging van belangen, maar weging van de feiten in het kader van de kwalificatie van in enig opzicht slecht levensgedrag. Voor een evenredigheidstoets is geen plaats.

6. Eiseres heeft beroep ingesteld.

Beoordeling door de rechtbank

7. De rechtbank beoordeelt of de Ksa de afgifte van de exploitatievergunning terecht heeft geweigerd. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

8. De rechtbank komt tot het oordeel dat het beroep ongegrond is. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Wat is de omvang van het geding?

9. Op de zitting heeft eiseres de volgende beroepsgronden ingetrokken:

- de beroepsgrond dat de EU-Dienstenrichtlijn, Artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing zijn;

- de beroepsgrond dat er sprake is van een punitieve sanctie en schending van de onschuldpresumptie.

De rechtbank zal die gronden daarom niet bespreken.

Wat is het toetsingskader?

10. Op grond van artikel 30k, eerste lid, en 30i, tweede lid, onder b, van de Wok, weigert de Ksa een vergunning als de aanvrager niet voldoet aan de eisen die worden gesteld aan het "het zedelijk gedrag, waaraan de aanvrager van de vergunning" moet voldoen. Artikel 4, eerste lid, onder b, van het Speelautomatenbesluit 2000 gelezen in samenhang met artikel 7 van het Speelautomatenbesluit 2000, bepaalt vervolgens dat een exploitatievergunning niet wordt verleend aan degene die in enig opzicht van slecht levensgedrag is. De Ksa gebruikt sinds 2022 de Beleidsregels levensgedragtoets om dat te beoordelen.2

Volgens vaste jurisprudentie mogen bij het oordeel of iemand in enig opzicht van slecht levensgedrag is alle feiten en omstandigheden worden betrokken. Als het criterium slecht levensgedrag niet nader is gespecificeerd moet gemotiveerd worden waarom de feiten en omstandigheden die aan het oordeel over het levensgedrag ten grondslag liggen in dat concrete geval relevant zijn voor de exploitatie van (in dit geval) speelautomaten. Verder moet gemotiveerd worden hoe de betrokkene vooraf had kunnen weten dat hij, gezien die feiten en omstandigheden, niet aan die voorwaarde voldoet. Ook moet het bestuursorgaan motiveren waarom de feiten en omstandigheden waarop het zijn weigering baseert niet gering zijn en waarom zij, ondanks een bepaald tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van betrokkene om de vergunningplichtige activiteiten op verantwoorde wijze uit te oefenen.3

Welke antecedenten legt de Ksa ten grondslag aan zijn besluit?

11. Verweerder baseert het slechte levensgedrag op drie antecedenten. Het gaat om het faciliteren van het aanbieden van en deelnemen aan illegale online kansspelen via [website] met drie Cash Centers, schuldwitwassen en het zonder vergunning exploiteren van speelautomaten.

Was er sprake van het faciliteren van illegaal gokken in de periode van 22 februari 2018 tot 1 augustus 2018 en periode van 1 maart 2019 tot en met 27 maart 2019?

12. Eiseres bestrijdt dat zij via [bedrijf] illegaal gokken heeft gefaciliteerd. Zij voert aan dat zij er niet mee bekend was dat er met Cash Centers illegaal gegokt kon worden. Zij heeft een aandeel gekocht in drie Cash Centers en die zijn zonder verdere bemoeienis van eiseres in de betreffende ondernemingen geplaatst. [bedrijf] heeft geen invloed gehad op de inhoud, omzet en werking van de Cash Centers. [bedrijf] heeft zich voldoende laten informeren over de Cash Centers door zowel de belastingdienst als de bedenker van de Cash Centers. De laatste vertelde dat je een digitale portemonnee kreeg. [bedrijf] dacht dat je hiermee betalingen kon doen, zoals het opwaarderen van je mobiel en het online bestellen van goederen. Dat je met de digitale portemonnee illegaal kon gokken via de website van [website] wist eiseres niet. [bedrijf] is ook geen eigenaar van [website] en had geen bemoeienis met de website van [website] . Ook heeft zij het testrapport van het Nationaal Meetinstituut (NMI) bestudeerd. Op grond daarvan kon [bedrijf] redelijkerwijs niet vermoeden dat de Cash Centers verweven waren met illegale online kansspelen. De Cash Centers waren een pilot. Eiseres wijst er op dat [bedrijf] haar reputatie niet op het spel zet voor drie Cash Centers. De handling fee van

16.000,- was slechts een bemiddelingsvergoeding. Bovendien heeft [bedrijf] voor het aandeel in de Cash Centers evenveel betaald als de vergoedingen (de handling fee) die zij heeft ontvangen. Van faciliteren kan volgens eiseres geen sprake zijn. Faciliteren is een nieuw verzonnen begrip want ten tijde van de vermeende overtreding kon de Ksa niet handhaven op grond van de Wok.4 Om de overtreding onder de Wok te laten vallen is artikel 1, sub b, van de Wok uitgebreid met "daartoe middelen verschaffen". Cash Centers echter vallen niet onder art 1, eerste lid, onder a, van de Wok. Met een Cash Center kan men niet rechtstreeks meedoen met illegale online kansspelen, zodat er geen sprake kan zijn van faciliteren. Dit volgt ook uit de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 2 maart 2023 waarin is overwogen dat niet bewezen is verklaard dat er online kansspelen werden aangeboden in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok.5 In het algemeen proces-verbaal staat ten onrechte dat je alleen via een Cash Center op [website] kon gokken. Er is geen onlosmakelijke samenhang. Het algemeen proces-verbaal is daarom onzorgvuldig tot stand gekomen en kan daarom niet ten grondslag liggen aan enig besluit tot weigering van een exploitatievergunning of enig ander besluit. Er is geen sprake van faciliteren en daarom kan dat niet bijdragen aan de beoordeling van slecht levensgedrag.

13. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa zich op het standpunt kan stellen dat er sprake is van het faciliteren van illegaal online gokken door [bedrijf] in bovengenoemde periodes. In dit kader stelt de rechtbank als eerste vast dat voor de website van [website] in Nederland geen vergunning was verleend als bedoeld in de Wok. Het gokken op deze website is daarom als illegaal aan te merken. De rechtbank stelt verder vast dat niet in geschil is, dat [bedrijf] een rol heeft gespeeld bij het voor [bedrijf 2] laten plaatsen van drie Cash Centers bij haar klanten. Ook is niet in geschil dat je door een account voor [website] op een Cash Center aan te maken en daar contant geld in te storten, kon gokken op de website van [website] . Eventuele winst uit gokken kon verder alleen via het Cash Center waarop het account voor [website] is gemaakt, worden uitbetaald.

14. De rechtbank is van oordeel dat uit het voorgaande volgt dat illegale kansspelen werden aangeboden door [website] en dat Cash Centers deelname daaraan mogelijk maakten. Dat betekent ook dat [bedrijf] illegaal online gokken heeft gefaciliteerd door het mogelijk te maken dat drie Cash Centers bij haar klanten werden geplaatst.6

Wist eiseres dat zij illegaal gokken faciliteerde of kon zij dat weten?

15. De rechtbank is verder van oordeel dat de Ksa heeft mogen vinden dat [bedrijf] wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat je met de Cash Centers illegaal kon gokken. De Ksa stelt hierover terecht dat er met behulp van Cash Centers slechts een beperkt aantal diensten werd gefaciliteerd. [bedrijf] heeft niettemin in korte tijd een bedrag van 16.000,-, handling fee ontvangen die te herleiden is tot alleen [website] . Van de andere dienst, mobile refill, heeft ze geen handling fee ontvangen. Dat het volgens eiseres uitsluitend om een digitale portemonnee ging, heeft de Ksa niet geloofwaardig hoeven vinden. Het bedrag van 16.000,- handling fee correspondeert met een omzet van 80.000,-. Dat is een hoog bedrag voor een zo korte periode en had [bedrijf] , na het plaatsen van de Cash Centers, aan het denken moeten zetten. De Ksa heeft hierover ook niet ten onrechte gesteld dat van [bedrijf] als professionele marktdeelnemer verwacht had mogen worden dat zij zich vóór de plaatsing van de Cash Centers bij de Ksa of de politie had laten informeren. Dit te meer, omdat de kansspelbranche gevoelig is voor criminaliteit en fraude. Dat zij zich heeft laten informeren door de belastingdienst en het testrapport van het NMI heeft de Ksa terecht niet voldoende geacht. Deze informatie geeft immers geen uitsluitsel over de vraag of er via de Cash Centers online gegokt kon worden en of het online gokken via [website] legaal was of niet. Hetzelfde geldt voor de niet onderbouwde stelling dat informatie is opgehaald bij de bedenker van het Cash Center. De uitspraak van rechtbank Rotterdam, waar [bedrijf] meermaals naar heeft verwezen, gaat over een strafrechtelijk verwijt. [bedrijf] wordt echter geen strafrechtelijk verwijt in de zin van overtreding van artikel 1, eerste lid, onder a of onder b, van de Wok gemaakt. Het verwijt dat haar wordt gemaakt, is dat zij de overtreding van de Wok heeft gefaciliteerd. Dat de gedraging heeft plaatsvonden in 2018, toen nog het oude artikel 1, eerste lid, onder b van de Wok gold en Cash Centers volgens de uitleg van de door [bedrijf] genoemde uitspraak van de Afdeling van 27 december 2017 niet viel onder het begrip betaaldienstverlener in de zin van dat artikel, maakt niet dat het faciliteren van illegaal online gokken niet bij de beoordeling van de vraag of sprake is van slecht levensgedrag kan worden betrokken. Slecht levensgedrag is een ruim begrip en daaronder vallen ook niet-strafbare gedragingen.

16. De rechtbank is daarom van oordeel dat de Ksa toereikend heeft gemotiveerd dat eiseres, door het laten plaatsen van Cash Centers, illegaal online gokken heeft gefaciliteerd en dat zij dat wist of redelijkerwijs kon weten als zij voldoende onderzoek had gedaan.

Was er sprake van witwassen in de periode van 22 juni 2018 tot en met 20 september 2018?

17. Eiseres voert aan dat zij zich niet schuldig heeft gemaakt aan schuldwitwassen. Eiseres heeft artikel 1, eerste lid, onder a en b van de Wok niet overtreden. Eiseres betwist verder dat de ontvangen gelden afkomstig waren uit enig misdrijf. Als de gelden wel afkomstig waren uit enig misdrijf had eiseres dat niet moeten vermoeden. Om tot schuldwitwassen te komen, is vereist dat opzettelijk gelegenheid is gegeven tot illegale kansspelen. Bewijs daarvan ontbreekt. Er is geen (onherroepelijke) veroordeling dus kan niet gezegd worden dat de voorwerpen van misdrijf afkomstig zijn. Eiseres bestrijdt dan ook medeplegen van overtreding van de Wok. Eiseres kon niet vermoeden dat de hoge omzet afkomstig was van [website] .

18. De Ksa heeft zich naar het oordeel van de rechtbank op het standpunt mogen stellen dat er bij [bedrijf] sprake is van schuldwitwassen. Zoals de Ksa stelt heeft [bedrijf] in de hierboven genoemde periode 20% handling fee (16.000,-) ontvangen. De rechtbank volgt de Ksa in de onderbouwde stelling dat deze gelden afkomstig zijn van illegaal gokken. De rechtbank volgt Ksa ook dat [bedrijf] had moeten vermoeden dat dat geld afkomstig was van illegaal gokken, dus afkomstig was van enig misdrijf. De Ksa heeft [bedrijf] niet hoeven volgen in haar stelling dat zij dacht dat er met Cash Centers slechts cadeaubonnen voor het online kopen van schoenen en spulletjes werden verkocht. Niet met het hoge bedrag aan handling fee dat in korte tijd verworven werd. De Ksa heeft hierbij mogen laten meewegen dat de bestuurders van [bedrijf] geen gemiddelde burgers zijn, maar professionele marktdeelnemers, die al jaren een bedrijf in speelautomaten runnen. Dat [bedrijf] heeft gedacht dat een Cash Center een soort van digitale portemonnee was, pleit haar niet vrij. Juist als professionele partij had zij nader onderzoek moeten doen, bijvoorbeeld door bij de Ksa navraag te doen. Verweerder heeft daarom kunnen oordelen dat er sprake was van witwassen. Overigens hoeft [bedrijf] voor de vaststelling dat er sprake is van schuldwitwassen niet zelf de Wok overtreden te hebben.

Kan het zonder vergunning exploiteren van speelautomaten in februari 2023 bijdragen aan de beoordeling van slecht levensgedrag?

19. Eiseres voert aan dat zij zich heeft ingespannen om onvergunde exploitatie te voorkomen door een brief te sturen naar de exploitanten van de speelautomaten. Dat een exploitant daar geen gehoor aan heeft gegeven, kan haar niet worden toegerekend. Daarom kan het onvergund exploiteren niet aan de weigering van een vergunning ten grondslag worden gelegd.

20. Niet in geschil is dat er in februari 2023 zonder exploitatievergunning speelautomaten zijn geëxploiteerd. Vraag is of de Ksa deze overtreding heeft mogen laten meewegen bij de beoordeling van slecht levensgedrag. De rechtbank stelt vast dat de Ksa terecht stelt dat de speelautomaten ondanks de inspanningen van eiseres geëxploiteerd werden op een moment waarop dat niet mocht. Aangezien eiseres de eigenaar is die ze ter exploitatie in gebruik gegeven heeft, is zij daarvoor (mede) verantwoordelijk. Verweerder mocht daarom het zonder vergunning exploiteren van speelautomaten als antecedent laten meewegen bij de beoordeling van slecht levensgedrag.

Maken voorgaande antecedenten dat er sprake is van slecht levensgedrag?

21. Eiseres meent dat haar geen slecht levensgedrag verweten kan worden. Zij voert voor dat standpunt onder meer het volgende aan. Het haar te maken verwijt is nihil. Het gaat om niet vaststaande feiten met een niet opzettelijk karakter. Daarnaast is lang onduidelijk geweest of een Cash Center onder het bereik van de Wok viel. Verder is er geen uitspraak gedaan door de strafrechter over de verweten feiten en is er geen strafrechtelijke vervolging. Zonder wettelijke grondslag kan er geen overtreding zijn en wordt het legaliteitsbeginsel geschonden. Aan de verdenkingen en overtredingen kan geen zelfstandige betekenis worden toegekend, net zoals het onvergund exploiteren van speelautomaten niet ernstig genoeg is om iemand op basis daarvan van slecht levensgedrag te achten. De Ksa heeft gebrekkig gehandhaafd op illegale kansspelen en hierdoor, en door de enorme toevloed van online kansspelaanbod, voelt het voor eiseres onevenredig dat er op een manier sprake is geweest van gedogen en zij nu wel zwaar gestraft wordt. Eiseres wijst ter onderbouwing van haar standpunt op een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 18 maart 2015 als bekrachtigd door het Gerechtshof Amsterdam waarin het onder omstandigheden gelegenheid bieden tot deelname aan kansspelen op afstand zonder vergunning niet als maatschappelijk onwenselijk of illegaal of strafwaardig werd gezien.7 Eiseres betoogt verder dat het moet gaan om gedragingen waarvan evident is dat ze niet voldoen aan het vereiste van niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn en dat dat vooraf duidelijk moet zijn. De conclusie is dat de feiten en omstandigheden die de KSA ten grondslag legt aan het bestreden besluit geen slecht levensgedrag opleveren en bovendien totaal niet in relatie staan met de aard en functie van de aangevraagde exploitatievergunning speelautomaten. Verder heeft de Ksa de feiten en omstandigheden die voorafgaan aan de vaststelling of er sprake is van slecht levensgedrag onvoldoende beoordeeld. Zo gaat de Ksa er onder andere aan voorbij dat de overtredingen niet lang hebben geduurd, er geen andere antecedenten of overtredingen zijn en er sindsdien zes jaar verstreken zijn zonder incidenten. De Ksa heeft dan ook onvoldoende gemotiveerd hoe eiseres had kunnen weten dat zij, gezien de feiten en omstandigheden niet aan de voorwaarde van de levensgedrag toets zou voldoen. Eiseres verwijt de Ksa ook dat ze niet aan de criteria van de Beleidsregels levensgedragtoets heeft getoetst.

22. De rechtbank is van oordeel dat er geen sprake is geweest van een gedoogbeleid van de Ksa. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 29 juni 2022 kort gezegd overwogen dat keuzes die de Ksa maakt op het gebied van handhaving, niet als gedoogbeleid kunnen aangemerkt worden.8 De rechtbank is het daar mee eens en ziet in deze zaak geen grond voor de stelling van eiseres dat de Ksa in haar geval het faciliteren van illegale kansspelen gedoogd heeft. De rechtbank volgt de Ksa verder in haar verweer dat de uitspraken van de rechtbank Amsterdam en het Gerechtshof Amsterdam niet van toepassing zijn, alleen al omdat daar een andere rechtsvraag aan de orde was. Anders dan eiseres meent hoeft het bij de beoordeling van slecht levensgedrag niet te gaan om door de strafrechter vastgestelde (strafbare) feiten.

Dit volgt onder meer uit artikel 7, vijfde lid, van de Beleidsregel. Daarin staat voor de conclusie dat een antecedent voldoende aannemelijk is, is in ieder geval niet vereist dat de betrokken (rechts)persoon: is veroordeeld, wordt of werd vervolgd, als verdachte is aangemerkt of in een beschikking of voorgenomen beschikking als overtreder is aangemerkt. Van schending van het legaliteitsbeginsel is daarom geen sprake.

23. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa wel aan de criteria uit de Beleidsregels levensgedragtoets heeft getoetst. De Ksa immers heeft getoetst aan:

1. feiten en omstandigheden die voldoende aannemelijk maken dat de aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder betrokken was bij een of meer antecedenten;

2. het tijdsverloop tussen en na de antecedenten;

3. de ernst en het aantal van de antecedenten;

4. de relatie van de antecedenten met de vergunning en functie.

24. De Ksa heeft de conclusie dat er sprake is van slecht levensgedrag gebaseerd op drie antecedenten: het faciliteren van het aanbieden van en deelnemen aan illegale kansspelen, witwassen en het exploiteren van speelautomaten in februari 2023 zonder vergunning. Deze drie antecedenten heeft de Ksa kunnen hanteren en zij vallen alle drie, zoals de Ksa terecht stelt, onder de in artikel 5 van de Beleidsregels genoemde antecedenten. Zij worden voorts ook alle drie expliciet genoemd in de toelichting op artikel 5 van de Beleidsregels en zijn ook als zodanig erkend in de rechtspraak. De Ksa stelt terecht dat eiseres daarom van tevoren al wist of kon weten dat deze antecedenten in de beoordeling betrokken zouden kunnen worden. En dat deze drie antecedenten dusdanig relevant zijn voor de exploitatie van speelautomaten dat het voor iedereen glashelder moet zijn dat ze relevant zijn voor de beoordeling voor het levensgedrag, ook voor degenen die de beleidsregels niet kennen.9 De rechtbank is met de Ksa van oordeel dat deze antecedenten direct raken aan de belangen die de Wok beoogt te beschermen, namelijk consumentenbescherming, het voorkomen van kansspelverslaving en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Verder heeft verweerder ook betrokken dat de antecedenten voldoende recent zijn gepleegd. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa bij de beoordeling van de levensgedragstoets van eiseres de Beleidsregels kenbaar heeft gevolgd.

25. De rechtbank is het met eiseres eens dat deze Beleidsregels nog niet bestonden op het moment waarop [bedrijf] de Cash Centers liet plaatsen. Dat betekent dat voldaan moet zijn aan de eis dat eiseres vooraf had kunnen weten dat het laten plaatsen van de Cash Centers aangemerkt wordt als slecht levensgedrag. De rechtbank is van oordeel dat het voor eiseres evident duidelijk had moeten zijn dat zij met het laten plaatsen van Cash Centers illegaal online gokken faciliteerde en dat de opbrengst uit dat faciliteren als witwassen moet worden aangemerkt en verwijst daarvoor naar wat hierboven is overwogen.

26. De rechtbank is het eens met de Ksa dat het tijdsverloop ten tijde van de besluitvorming nog niet zodanig lang is dat de antecedenten van het faciliteren van het aanbieden van en deelnemen aan onvergunde kansspelen en het schuldwitwassen hun betekenis hebben verloren voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van betrokkenen om de vergunningplichtige activiteiten op verantwoorde wijze uit te oefenen. De Ksa heeft er in het bestreden besluit terecht op gewezen dat bij het faciliteren van onvergunde kansspelen en schuldwitwassen sprake is van kansspel-gerelateerde feiten die relevant zijn voor de aangevraagde exploitatievergunning. De Ksa heeft er ook terecht op gewezen dat deze feiten verband houden met de belangen die het kansspelbeleid beoogt te beschermen (waaronder consumentenbescherming en het voorkomen en beperken van criminaliteit, fraude en kansspelverslaving) en dat eiseres op dit punt niet betrouwbaar is gebleken. De rechtbank merkt ten slotte op dat de Ksa de terugkijktermijn van acht jaar die in artikel 8 van de Beleidsregels staat in acht heeft genomen.

27. De rechtbank is daarom van oordeel dat de Ksa heeft kunnen concluderen dat er op grond van de door de Ksa vastgestelde antecedenten, sprake is van slecht levensgedrag. Wat eiseres verder in dit verband heeft aangevoerd leidt de rechtbank niet tot een ander oordeel.

Is er schending van het vertrouwensbeginsel

28. De rechtbank volgt eiseres niet in haar betoog dat er sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel. De omstandigheid dat de Ksa destijds is komen kijken naar een aantal Cash Centers van eiseres en de Ksa tot aan het besluit in deze zaak niets gedaan heeft richting eiseres, vindt de rechtbank onvoldoende om vast te stellen dat het vertrouwensbeginsel is geschonden. De omstandigheid dat de Ksa geen waarschuwing heeft gegeven over Cash Centers of dat de Ksa niet direct maatregelen richting eiseres heeft genomen, kunnen niet aanmerkt worden als gedragingen waaraan eiseres vertrouwen kan ontlenen dat zij niet geconfronteerd zou worden met gevolgen voor een nieuw aan te vragen exploitatievergunning.

Maakt de Ksa misbruik van haar bevoegdheden?

29. Eiseres stelt dat de Ksa misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden in de zin van artikel 3:3 van de Awb, door het OM in te schakelen om een dossier op te bouwen om eiseres tegen te werken. De rechtbank volgt dit niet. In deze zaak gaat het niet om een strafrechtelijk onderzoek, maar om het weigeren van een exploitatievergunning wegens slecht levensgedrag. De Ksa heeft gemotiveerd waarom er sprake is van slecht levensgedrag. Als de Ksa van mening is dat er sprake is van slecht levensgedrag, moet de Ksa vervolgens op grond van artikel 30k van de Wok een vergunning aan (rechts)personen weigeren. De Ksa heeft zijn bevoegdheden dus gebruikt waarvoor die bedoeld zijn. De vraag of de Ksa dat terecht heeft gedaan is het onderwerp van deze procedure. Eiseres heeft verder niet onderbouwd dat de Ksa met haar weigering iets anders beoogd dan het rechtmatig gebruiken van haar bevoegdheid op grond van de Wok.

Is het besluit evenredig en proportioneel?

30. Eiseres voert aan dat niet vaststaat dat zij strafrechtelijk vervolgd gaat worden en dat in het verlengde daarvan de Ksa had moeten bezien of er minder vergaande middelen zijn om toch de vergunning te verlenen, zoals het verbinden van voorschriften aan de exploitatievergunning. Eiseres vindt dat het weigeren van de vergunning niet in verhouding staat tot wat er is gebeurd. Eiseres heeft een enorm trackrecord en is afhankelijk van de exploitatie van speelautomaten. Haar goede naam wordt hierdoor aangetast en zij kan nooit meer exploiteren. Dit heeft consequenties voor de werknemers, leveranciers en klanten en zal enorme schade veroorzaken voor eiseres.

31. De rechtbank is van oordeel dat de Ksa niet een minder vergaande maatregel kon opleggen. Als is vastgesteld dat er sprake is van slecht levensgedrag in de zin van het Speelautomatenbesluit 2000, moet de Ksa de vergunning weigeren. Het gaat immers om een gebonden bevoegdheid die grondslag heeft in artikel 30k van de Wok. Dit is een wet in formele zin en daarom is het niet mogelijk om aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen.

Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden die niet (ten volle) zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever en die de wettelijke bepaling zozeer in strijd doet zijn met het evenredigheidsbeginsel, dat toepassing daarvan achterwege moet blijven.

Conclusie en gevolgen

32. De beroepsgronden slagen niet. Het beroep is ongegrond. De Ksa heeft de afgifte van de aangevraagde exploitatievergunning mogen weigeren. Ook wat overigens nog is aangevoerd geeft de

rechtbank geen aanleiding tot een ander oordeel.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.J. Catsburg, rechter, in aanwezigheid van mr. L.M. Janssens-Kleijn, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 27 mei 2025.

griffier	rechter

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 ECLI:NL:RBMNE:2023:3012.

2 Staatscourant 2022, 9950.

3 Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 3 juli 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:2690).

4 Zie de uitspraak van de Afdeling van 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3571.

5 Vindplaats ECLI:NL:RBROT:2023:1804.

6 Zie ook de uitspraak van de Afdeling van 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:224 r.o. 9.

7 ECLI:NL:RBAMS:2015:1452 en ECLI:NL:GHAMS:2016:4212.

8 ECLI:NL:RVS:2022:1833.

9 ECLI:NL:RVS:2018:2805, r.o. 4.1 (faciliteren), ECLI:NL:RVS:2024:2690, r.o. 1.2 (witwassen) en ECLI:NL:RVS:2019:3059: exploitatie zonder vergunning.
