# ECLI:NL:RBNHO:2025:2944

| | |
|---|---|
| Instantie | Rechtbank Noord-Holland |
| Datum uitspraak | 25-03-2025 |
| Datum publicatie | 28-03-2025 |
| Zaaknummer | HAA 23/5206 |
| Formele relaties | Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2026:1720, Bekrachtiging/bevestiging |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Eerste aanleg - meervoudig |
| Inhoudsindicatie | Verweerder heeft eisers vergunning voor het exploiteren van speelautiomaten naar het oordeel van de rechtbank terecht ingetrokken, omdat hij een cash-center heeft geëxploiteerd en dit cash-center voornamelijk werd gebruikt voor illegaal gokken.. Er wordt eiser daarom terecht slecht levensgedrag verweten. Het beroep is ongegrond. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

# Uitspraak

**RECHTBANK NOORD-HOLLAND**

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 23/5206

**uitspraak van de meervoudige kamer van 25 maart 2025 in de zaak tussen**

**[eiser] , handelend onder de naam [bedrijf 1]**, uit Bergen (NH), eiser

(gemachtigde: mr. G.J.S. Pannekoek),

en

**de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit, Ksa**

(gemachtigden: mr. R.G.J. Wildemors en mr. E. Ozedemir).

**Inleiding**

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen het besluit van Ksa van 24 februari 2023 om de op grond van de Wet op de kansspelen (Wok) aan eiser verleende exploitatievergunning in te trekken. Eiser heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en de voorzieningenrechter verzocht om in verband met dit besluit een voorlopige voorziening te treffen.

2. De voorzieningenrechter heeft op 11 april 2023 uitspraak gedaan op het verzoek om een voorlopige voorziening. Het verzoek is afgewezen.1

3. Met het bestreden besluit van 20 juni 2023 op het bezwaar van eiser is Ksa bij de intrekking van de exploitatievergunning gebleven. Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

4. De rechtbank heeft het beroep op 19 november 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiser, de gemachtigde van eiser en de gemachtigden van Ksa. Tevens is aan de zijde van eiser verschenen: [naam] , één van de bedenkers van de cash-centers.

5. De rechtbank heeft de termijn voor het doen van uitspraak verlengd.

**Beoordeling door de rechtbank**

6. De rechtbank beoordeelt de intrekking van de exploitatievergunning. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiser.

7. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Feiten en omstandigheden.

8.1 Eiser handelt onder de naam [bedrijf 1] (en onder de naam [bedrijf 2] ). Eiser exploiteert een bedrijf dat speelautomaten koopt, verkoopt en verhuurt. Daarnaast verricht hij onder meer koeriersdiensten.

8.2 Bij besluit van 8 juni 2015 heeft Ksa aan eiser op grond van de Wok een vergunning verleend voor het exploiteren van een of meer speelautomaten met een geldigheidsduur van 9 juni 2015 tot 9 juni 2025 (de vergunning).

8.3 Eiser heeft tussen 1 november 2016 en 1 juli 2018 in een café in [plaats] een zogenoemd "cash-center" geëxploiteerd. In verband met die exploitatie heeft hij een overeenkomst gesloten met Point of Sales B.V. en met de uitbater van het café. In het cash-center konden bezoekers van het café contant geld storten. Zij ontvingen na storting een ticket (met een bepaald tegoed) waarmee zij vervolgens via een internetverbinding anoniem goederen en diensten konden betrekken van bedrijven die zich hadden verbonden aan het systeem van betaling via deze cash-centers. Met een dergelijk ticket kon via de website www.forzza.com worden deelgenomen aan sportweddenschappen (een kansspel). Deelname aan kansspelen via die site was in de periode 2016-2018 illegaal, omdat Forzza toen niet over een vergunning op grond van de Wok beschikte.

8.4 Eiser ontving als exploitant van het cash-center het verschil tussen de stortingen en opnames van contant geld. Hij deelde deze ontvangst vervolgens met Point of Sales B.V. en de uitbater van het café in [plaats] .

Standpunt Ksa

9.1

Eiser heeft zich volgens Ksa door exploitatie van het cash-center schuldig gemaakt aan het faciliteren van illegaal gokken en aan schuldwitwassen. Daarnaast is Ksa gebleken dat eiser in 2014 de Opiumwet heeft overtreden. Vanwege deze antecedenten voldoet eiser volgens Ksa niet (meer) aan het (in het kader van de uitvoering van de Wok aan hem verleende exploitatievergunning) gestelde vereiste dat hij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Ksa heeft de aan eiser verleende exploitatievergunning daarom ingetrokken.

9.2 Ksa heeft kort samengevat bij het oordeel betrokken dat de cash-centers voornamelijk werden gebruikt om een account aan te maken ten behoeve van gokken op de website forzza.com, dat account op te waarderen, en gokwinst verkregen uit gokken via dat account uit te betalen. Met de cash-centers werd dus het misdrijf illegaal gokken gefaciliteerd.2 Iemand die dat doet, zeker een professional, is volgens Ksa van slecht levensgedrag. Dat het faciliteren van illegaal gokken ten tijde van belang (nog) niet strafbaar was, doet hieraan niet af. Dat eiser zich er niet bewust van was dat hij met een cash-center illegaal gokken faciliteerde evenmin. Er is voor aanname van slecht levensgedrag geen "opzet" nodig. Bovendien had eiser, gelet op de omstandigheden van het geval, redelijkerwijs moeten vermoeden dat het cash-center sterk vervlochten was met illegale kansspelen, aldus Ksa.

9.3 Door het exploiteren van een cash-center is volgens Ksa ook sprake van schuldwitwassen, wat volgens Ksa op zichzelf ook al voldoende is om slecht levensgedrag aan te nemen.

9.4 Intrekking van de vergunning is volgens Ksa niet onevenredig. Als sprake is van slecht levensgedrag, dan bestaat volgens Ksa overigens geen ruimte meer voor een nadere belangenafweging.

Algemeen beoordelingskader

10.1 Ingevolge artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wok wordt de vergunning ingetrokken als niet langer wordt voldaan aan de krachtens artikel 30i, tweede lid, onder b, van de Wok geldende eisen. In het Speelautomatenbesluit 2000 zijn regels gesteld met betrekking tot de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag, waaraan de aanvrager van de vergunning, en de bedrijfsleiders en beheerders van de exploitatie moeten voldoen. Uit artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Speelautomatenbesluit 2000, volgt dat de bedrijfsleiders en beheerders niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mogen zijn. Er gelden geen beperkingen ten aanzien van de feiten of omstandigheden die bij de beoordeling van slecht levensgedrag mogen worden betrokken.3

10.2 Wat onder slecht levensgedrag moet worden verstaan, is in de wet niet nader gespecificeerd.

10.3 Omdat het criterium slecht levensgedrag niet nader is gespecificeerd, moet Ksa motiveren waarom de feiten en omstandigheden die aan het oordeel over het levensgedrag ten grondslag liggen in het concrete geval relevant zijn voor de exploitatie van het bedrijf. Verder moet Ksa motiveren hoe de betrokkene vooraf had kunnen weten dat hij, gezien die feiten en omstandigheden, niet aan die voorwaarde voldoet. Ook moet Ksa motiveren waarom de feiten en omstandigheden waarop het zijn weigering of intrekking baseert niet gering zijn en waarom zij, ondanks een bepaald tijdsverloop, nog steeds iets zeggen over de betrouwbaarheid van eiser om zijn bedrijf op verantwoorde wijze uit te oefenen. Genoemde motiveringsvereisten zijn evenzeer van toepassing op de onderhavige situatie op grond van het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.4

10.4 Ksa heeft voor de uitleg van slecht levensgedrag aangesloten bij de uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven van 30 mei 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW7465, waaruit volgt dat niet alleen strafbare feiten, maar ook andere gedragingen en omstandigheden mogen worden meegenomen bij het oordeel over het levensgedrag. Dit volgt ook uit de Beleidsregels van Ksa inzake de beoordeling van het levensgedrag bij vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten, die op 13 april 2022 zijn gepubliceerd (de beleidsregels). Deze beleidsregels komen de rechtbank op zichzelf niet onredelijk voor, vallen binnen de beoordelingsruimte van verweerder en waren van toepassing ten tijde van het bestreden besluit. De rechtbank ziet daarom geen grond om deze beleidsregels bij de

beoordeling van het geschil buiten beschouwing te laten. Eisers stelling dat verweerder deze beleidsregels niet had mogen toepassen, volgt de rechtbank dus niet. Verweerder mocht de term slecht levensgedrag ook voorafgaand aan de invoering van het beleid overigens zo uitleggen als in de beleidsregels is gedaan.

Beoordeling beroepsgronden

*Heeft eiser illegaal gokken gefaciliteerd ?*

11.1 Volgens eiser is het faciliteren van illegaal gokken niet strafbaar en daarom geen antecedent in de zin van verweerders beleidsregels. Bovendien stelt eiser dat hij illegaal gokken op de website www.forzza.com niet heeft gefaciliteerd. Hij heeft alleen een nieuwe manier van betalen gefaciliteerd die niet (specifiek) bedoeld was voor illegaal gokken. Forzza.com is ook niet onlosmakelijk verbonden met cash-centers. Ksa baseert zich op de uitkomst van een algemeen onderzoek en een daarvan opgemaakt proces-verbaal dat meerdere onjuistheden bevat.

11.2 Volgens Ksa wordt met een cash-center illegaal gokken gefaciliteerd. Mogelijk kan een cash-center ook worden gebruikt voor andere diensten dan gokken op www.forzza.com, maar dat cash-centers konden worden gebruikt, en het cash-center van eiser voornamelijk is gebruikt, om illegaal gokken op www.forzza.com te faciliteren, staat volgens Ksa wel vast. Eiser had hiervan ook op de hoogte kunnen en moeten zijn.

11.3 De Afdeling heeft in de uitspraak van 3 februari 20215 aangenomen dat met een cash-center, zoals die door eiser werd geëxploiteerd, illegaal gokken wordt gefaciliteerd. Dit mede omdat de met de cash-centers gegenereerde omzet in het algemeen grotendeels (95%) werd behaald door gokken via http://www.forzza.com/www.forzza.com. De Afdeling baseerde zich in genoemde uitspraak op de bestuurlijke rapportage van 28 maart 2019, het landelijk strafrechtelijk onderzoek Kassa van de kansspelautoriteit (Ksa) en het testrapport van het Nederlands meetinstituut.

11.4 Uit artikel 5, tweede lid, van de beleidsregels volgt dat Ksa het faciliteren van illegaal gokken als antecedent bij de beoordeling van slecht levensgedrag mag betrekken, ook als dit geen strafbaar feit is. Eisers stelling op dit punt treft daarom geen doel. De rechtbank is daarbij van oordeel dat Ksa zich gelet op het voorgaande op het standpunt mocht stellen dat ook met eisers cash-center illegaal gokken werd gefaciliteerd. De rechtbank heeft hierbij in aanmerking genomen dat, zoals Ksa onweersproken heeft gesteld, in het geval van eiser 94% van de met het cash-center van eiser gegenereerde omzet is verkregen uit illegaal gokken via www.forzza.com. Eisers stelling dat het onderzoek, waarop de Afdeling zich heeft gebaseerd, de werking van de cash-centers misschien niet altijd volledig en op alle punten juist weergeeft, doet hieraan niet af. Niet ter discussie staat immers dat de cash-centers (en ook het cash-center van eiser) konden worden gebruikt en bijna alleen maar werden gebruikt voor illegaal gokken via www.forzza.com. De rechtbank ziet daarom geen aanleiding om in dit geval anders te oordelen dan de Afdeling.

*Heeft eiser zich schuldig gemaakt aan (schuld-)witwassen ?*

12.1 Van schuldwitwassen is volgens eiser geen sprake, omdat geen sprake is van voorwerpen verkregen afkomstig uit een misdrijf.

12.2 Volgens Ksa is wel sprake van voorwerpen verkregen afkomstig uit een misdrijf, omdat het geld dat eiser als omzet van het cash-center heeft verkregen bijna geheel van illegaal gokken afkomstig is. Dit had eiser redelijkerwijs kunnen en moeten vermoeden.

12.3 Volgens artikel 420quater, eerste lid, onder b van het Wetboek van Strafrecht (Sr) wordt als schuldig aan schuldwitwassen gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vijfde categorie hij die een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet of van een voorwerp gebruik maakt, terwijl hij redelijkerwijs moet vermoeden dat het voorwerp onmiddellijk of

middellijk afkomstig is uit enig misdrijf. Volgens artikel 420quater, tweede lid, Sr worden onder voorwerpen verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.

12.4 Niet in geschil is dat www.forzza.com niet beschikte over een vergunning om op de Nederlandse markt sportweddenschappen aan te bieden. Het op de Nederlandse markt aanbieden daarvan was daarom verboden en strafbaar. Niet in geschil is dat eiser omzet afkomstig van illegale sportweddenschappen via www.forzza.com heeft ontvangen en verdeeld. Eiser heeft dus, anders dan hij stelt, wél geld afkomstig uit een misdrijf ontvangen. Ksa mocht daarom ervan uitgaan dat sprake was van betrokkenheid bij een misdrijf in de zin van de beleidsregels. Als eiser dit ook redelijkerwijs had kunnen/moeten vermoeden is sprake van schuldwitwassen en kon verweerder dit aanmerken als antecedent in de zin van de beleidsregels.

*Kan eiser terzake van het faciliteren van illegaal gokken en schuldwitwassen een verwijt gemaakt worden ?*

13.1 Volgens eiser kan hem geen verwijt gemaakt worden. Hij wist niet beter dan dat het cash-center een nieuwe legale manier was om geld te verdienen. Eiser is voorgespiegeld dat het cash-center een nieuwe manier van betalen was voor producten en diensten, en eiser heeft niet vermoed of hoeven vermoeden dat het cash-center zou worden gebruikt voor illegale activiteiten. Eiser heeft zich in dit verband nog laten informeren door het NMI en de Belastingdienst.

13.2 Volgens Ksa had eiser redelijkerwijs kunnen en moeten vermoeden dat een cash-center een schakel vormt in de keten van illegaal online gokken. Ksa heeft hierbij in aanmerking genomen dat eiser een professionele marktdeelnemer is (exploitant van speelautomaten) en dat van hem verwacht mag worden dat hij zich goed laat informeren over de risicos van de producten die hij exploiteert.

13.3 Dat Ksa van eiser, als professioneel exploitant van speelautomaten, verwacht dat hij zich goed laat informeren over de werking en toepassing van zijn cash-center komt de rechtbank niet onredelijk voor. Daarbij gaat de rechtbank net als Ksa ervan uit dat als eiser zich goed had laten informeren, hij er rekening mee had kunnen en moeten houden dat zijn cash-center hoofdzakelijk zou worden gebruikt om illegaal gokken te faciliteren en dat de omzet die hij genereerde dus afkomstig was uit een misdrijf. De rechtbank heeft hierbij in aanmerking genomen dat eiser tot op heden niet aannemelijk heeft gemaakt dat er naast www.forzza.com en een mobile refill (opwaarderen beltegoed voor telefoons) nog andere aanbieders van diensten/goederen via zijn cash-center waren. Het lag zeker gelet hierop ook op de weg van eiser om het daadwerkelijke gebruik van zijn cash-center in de gaten te houden. Als eiser dat zou hebben gedaan, dan had hij kunnen constateren dat bijna de gehele met het cash-center behaalde omzet afkomstig was van (illegaal) gokken via www.forzza.com. Eiser had bij voldoende onderzoek en bij voldoende aandacht voor het daadwerkelijk gebruik dus kunnen en moeten constateren dat het cash-center kon worden gebruikt en voornamelijk werd gebruikt om illegaal gokken te faciliteren. Ook als hij hiervan niet op de hoogte was, kan hem daarom een verwijt gemaakt worden. Eiser kan daarom ook een verwijt gemaakt worden met betrekking tot de ontvangst van gelden verkregen uit illegaal gokken. De desbetreffende geldbedragen zijn in de gegeven omstandigheden middellijk uit enig misdrijf afkomstig als bedoeld in artikel 420quater, eerste lid Sr. Eiser had zich ervan bewust moeten zijn dat er met het gestorte geld illegale activiteiten werden verricht, terwijl eiser de opbrengsten in handen kreeg en heeft verdeeld.6

*Mocht Ksa bij zijn beoordeling van antecedenten ook meenemen dat eiser in 2014 een Opiumwetdelict heeft begaan ?*

14.1 Eiser heeft dit gemotiveerd betwist, maar hierin volgt de rechtbank eiser niet.

Dat met hem in verband daarmee door het Openbaar Ministerie een transactie is aangeboden, duidt erop dat eiser betrokken is geweest bij drugshandel. Het besluit om hem niet te vervolgen, maar met hem een transactie aan te gaan, betekent niet dat het geconstateerde feit niet meer aan de beoordeling van het levensgedrag ten grondslag mag worden gelegd.7

Ook uit artikel 7, eerste lid, aanhef en onder e, van de beleidsregels volgt dat het voldoende aannemelijk is dat een strafbaar feit is begaan als een transactie als bedoeld in artikel 74 Sr is aangeboden. Niet in geschil is dat eiser een transactie is aangeboden en dat eiser die ook heeft geaccepteerd. Ksa heeft daarom mogen aannemen dat eiser een Opiumwetdelict heeft gepleegd, temeer nu uit de daarvan opgemaakte en door verweerder beschreven processen-verbaal blijkt dat eiser het begaan van het delict heeft erkend.

14.2 Ksa heeft toegelicht dat hij bij de beoordeling van antecedenten onbeperkt terugkijkt, maar als die er niet zijn in de acht jaar voorafgaande aan het betreffende besluit, laat hij eventuele oudere antecedenten in beginsel buiten beschouwing. Die termijn en deze werkwijze vindt de Afdeling en acht ook de rechtbank in beginsel niet onredelijk.8 Niet in geschil is dat het Opiumdelict binnen de terugkijktermijn van acht jaar valt. Gelet daarop mocht Ksa dit antecedent betrekken bij de beoordeling van de vraag of eiser in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

*Is het in aanmerking nemen van de hiervoor genoemde antecedenten in strijd met het beginsel van onschuldpresumptie ?*

15. Van schending van de onschuldpresumptie is, anders dan eiser heeft gesteld, naar het oordeel van de rechtbank geen sprake, omdat er ten tijde van belang geen strafrechtelijke procedure liep en nu ook niet loopt over wat eiser verweten wordt. Voor wat betreft de facilitering van het illegaal gokken kan dat ook niet, omdat er geen sprake is van een, ten tijde van belang, strafbare gedraging. Ook is eiser niet aangeklaagd voor schuldwitwassen en is de vervolging voor overtreding van de Opiumwet onherroepelijk met een transactie afgedaan. Van schending van de onschuldpresumtie als bedoeld in artikel 6 EVRM kan dan geen sprake zijn.9

*Mocht Ksa op grond van de hiervoor genoemde antecedenten concluderen dat sprake was van slecht levensgedrag ?*

16.1 Volgens eiser zijn de hiervoor besproken antecedenten daarvoor onvoldoende. Ksa had alle feiten en omstandigheden mee moeten wegen. Het gaat alleen maar om vermoedens en niet om feiten. Eiser is nergens voor vervolgd en heeft daarom bijvoorbeeld ondanks de vermoedens van Ksa wel een verklaring omtrent gedrag verkregen. Verweerder heeft dit ten onrechte niet bij zijn afwegingen betrokken. Het besluit is mede daarom in strijd met het bepaalde in de artikelen 9 en 10 van de beleidsregels genomen.

16.2 Volgens Ksa heeft hij bij de beoordeling alle relevante feiten en omstandigheden betrokken, zijn er gegronde vermoedens en rechtvaardigt dit de aanname van slecht levensgedrag. Het gaat hier om ernstige incidenten. Faciliteren van illegale online kansspelen ondermijnt de doelstellingen van het kansspelbeleid en schuldwitwassen en tast de integriteit van het financiële verkeer aan. Er kan gegokt worden zonder overheidstoezicht, zonder leeftijdstoezicht en dat maakt de kans op witwassen groter. Er is bovendien een duidelijke relatie tussen deze antecedenten en de exploitatievergunning, omdat eiser met een vergunning een netwerk kan opbouwen dat het aanbieden van illegale kansspelen, witwassen en faciliteren van die misdrijven mogelijk maakt. De Wok is bedoeld om verslaving, gokschulden, fraude en gokken door jeugdigen tegen te gaan en de exploitant met een vergunning heeft daarin een zware verantwoordelijkheid.

Eiser is aanmerkelijk onvoorzichtig geweest ten aanzien van de cash-center en dat kan hem verweten worden. Dat eiser maar één cash-center heeft geëxploiteerd en dat die al voor de aanvang van het onderzoek was verkocht, maakt dit niet anders. Het faciliteren en illegaal gokken vond plaats over een periode van bijna twee jaar (november/december 2016 tot en met juli/augustus 2018, toen het cash-center is verkocht).

Het Opiumwetdelict is een ander soort antecedent, maar ook dit antecedent vindt Ksa ernstig, nu op grond van de opgemaakte processen-verbaal aannemelijk is dat eiser ongeveer een jaar hennep heeft geteeld, drie keer heeft geoogst en daarmee een aanzienlijk geldbedrag heeft verdiend. De relatie met de vergunning bestaat er volgens Ksa voor wat betreft dit antecedent uit dat hieruit blijkt dat eiser onvoldoende beschikt over verantwoordelijkheidszin en wetsgetrouwheid, een eigenschap die

noodzakelijk is voor een maatschappelijk aanvaardbare uitoefening van een eigenaar van een vergunninghouder voor de exploitatie van speelautomaten.

Dat ondanks de gegronde vermoedens van slecht levensgedrag toch een Verklaring omtrent gedrag (Vog) is verleend is niet tegenstrijdig, omdat bij verlening daarvan niet wordt gekeken naar gegronde vermoedens, maar alleen naar justitiële en strafvorderlijke gegevens.

16.3 De rechtbank is van oordeel dat Ksa hiermee afdoende heeft gemotiveerd waarom hij op grond van de hiervoor besproken antecedenten tot de conclusie is gekomen dat sprake is van slecht levensgedrag. Van strijd met het bepaalde in de artikelen 9 en 10 van de beleidsregels is daarom geen sprake.

*Is in strijd met het evenredigheidsbeginsel besloten tot intrekking van de vergunning ?*

17. Artikel 30l, eerste lid, van de Wok schrijft dwingend voor dat een vergunning wordt ingetrokken als een vergunninghouder van slecht levensgedrag is. In zon geval is er geen ruimte voor een belangenafweging. Er kan niet worden getoetst aan artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht noch aan het evenredigheidsbeginsel.10 Er kan weliswaar aanleiding bestaan voor een zogenoemde contra-legem toepassing van algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht, maar alleen als zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever en deze 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. Van dergelijke bijzondere omstandigheden die niet zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever is in dit geval naar het oordeel van de rechtbank echter niet gebleken.

*Is er sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel/vertrouwensbeginsel/ zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel ?*

18.1 Volgens eiser is er sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, omdat pas na uitgebreid onderzoek is vastgesteld dat cash-centers ook worden gebruikt voor illegaal gokken/schuldwitwassen. Daarbij komt dat hij pas na publicatie van de beleidsregels kon weten hoe hij beoordeeld zou worden.

18.2 Volgens verweerder volgt uit de Wok dat eiser niet in enig opzicht van slecht levensgedrag mag zijn, en heeft eiser er nooit op mogen vertrouwen dat hij illegaal gokken mocht faciliteren en zich schuldig mocht maken aan schuldwitwassen, zonder dat dit consequenties zou hebben voor zijn vergunning. Ook ziet verweerder geen strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel of het motiveringsbeginsel.

18.3 De rechtbank ziet in hetgeen eiser heeft aangevoerd geen grond om te oordelen dat sprake is van strijd met de hiervoor genoemde beginselen. Verweerder heeft afdoende en zorgvuldig gemotiveerd waarom is besloten tot intrekking van eisers vergunning, en die motivering zou ook voldoende zijn geweest als verweerder in het geheel geen beleidsregels zou hebben geformuleerd.

**Conclusie en gevolgen**

19. De beroepsgronden van eiser slagen niet. Het beroep is daarom ongegrond. Dit betekent dat de intrekking van eisers vergunning voor het exploiteren van speelautomaten in stand blijft. Eiser mag dus geen speelautomaten exploiteren.

20. Voor een proceskostenveroordeling bestaat dan geen aanleiding.

**Beslissing**

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. drs. J.H.A.C. Everaerts, voorzitter, en mr. A.R. ten Berge en mr. H.E. Noordhoek, leden, in aanwezigheid van mr. E. Degen, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 25 maart 2025.

| | |
|---|---|
| griffier | voorzitter |

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

**Informatie over hoger beroep**

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

**Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving**

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Wet op de kansspelen

Artikel 30h

1. Het is verboden zonder vergunning van de raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, een of meer speelautomaten te exploiteren.

Artikel 30i, tweede lid, aanhef en onder b

2. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot:

b. de eisen ten aanzien van het zedelijk gedrag, waaraan de aanvrager van de vergunning, en de bedrijfsleiders en beheerders van de exploitatie dienen te voldoen.

Artikel 30l, eerste lid, aanhef en onder d

1. De vergunning wordt ingetrokken:

d. indien niet langer wordt voldaan aan de krachtens artikel 30i, tweede lid, onder b, geldende eisen.

Speelautomatenbesluit 2000

Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b

1. Een aanwezigheidsvergunning voor een hoogdrempelige inrichting of een speelautomatenhal wordt niet verleend aan degene die:

b. in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

Artikel 7

Artikel 4 is van overeenkomstige toepassing op de aanvrager van een exploitatievergunning en de bedrijfsleiders en beheerders van een exploitatie.

Beleidsregels inzake de beoordeling van het levensgedrag bij vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten

Artikel 4

De raad van bestuur stelt vast of een aanvrager, vergunninghouder, bedrijfsleider of beheerder van een exploitatie in enig opzicht van slecht levensgedrag is, als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder b, en artikel 7 van het besluit, op basis van:

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.

Artikel 5

1.Onder antecedenten als bedoeld in artikel 4 worden in ieder geval begrepen:

a.misdrijven;

b.strafrechtelijke overtredingen;

c.bestuurlijk beboetbare overtredingen.

2.De raad van bestuur kan ook andere overtredingen en ander handelen en nalaten dan in het eerste lid genoemd als antecedent bij de levensgedragtoets betrekken.

Artikel 6

1.Een (rechts)persoon was in ieder geval betrokken bij een antecedent als bedoeld in artikel 4, eerste lid, indien hij dit antecedent zelf heeft gepleegd.

2.Een (rechts)persoon was in ieder geval ook betrokken bij een antecedent als bedoeld in artikel 4, eerste lid, indien hij ten tijde van het antecedent:

a.direct of indirect bestuurder, anderszins bedrijfsleider of beheerder was van een rechtspersoon die dit antecedent heeft gepleegd;

b.direct of indirect de helft of meer van de zeggenschap had over een rechtspersoon die dit antecedent heeft gepleegd.

3.Onder zeggenschap wordt in ieder geval het stemrecht van aandeelhouders of leden begrepen. Directe en indirecte bestuurders van rechtspersonen met zeggenschap hebben ook zeggenschap.

Artikel 7

1.Het is voldoende aannemelijk dat een (rechts)persoon een strafbaar feit heeft gepleegd als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, indien:

a.hij onherroepelijk of niet-onherroepelijk is veroordeeld;

b.aan hem onherroepelijk of niet-onherroepelijk een strafbeschikking is opgelegd;

c.hij is gedagvaard;

d.de officier van justitie heeft besloten hem niet of niet verder te vervolgen terwijl dit naar het oordeel van de officier van justitie technisch wel haalbaar zou zijn;

e.aan hem een transactie als bedoeld in artikel 74 van het Wetboek van Strafrecht is aangeboden.

2.Het is voldoende aannemelijk dat een (rechts)persoon een bestuurlijk beboetbaar feit heeft gepleegd als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, indien:

a.aan hem een onherroepelijke of niet-onherroepelijke bestuurlijke boete is opgelegd;

b.aan hem een al dan niet onherroepelijk een herstelsanctie als bedoeld in Titel 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht is opgelegd voor een overtreding die ook bestuurlijk beboetbaar was;

c.hij in een overeenkomst met een bestuursorgaan het begaan van een bestuurlijk beboetbare overtreding erkent of de verplichting tot betaling van een bestuurlijke boete accepteert.

3.Het is niet voldoende aannemelijk dat een (rechts)persoon een antecedent heeft gepleegd, indien:

a.de strafrechter hem heeft vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging inzake dat strafbare feit;

b.de bestuursrechter in een uitspraak heeft geoordeeld dat niet aannemelijk is dat hij de overtreding heeft begaan;

c.de officier van justitie heeft besloten hem niet of niet verder te vervolgen voor dat strafbare feit omdat:

1°hij ten onrechte verdacht werd;

2°er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs was;

3°het feit niet strafbaar was.

4.In andere gevallen dan in het eerste, tweede en derde lid zijn beschreven, beoordeelt de raad van bestuur aan de hand van de feiten en omstandigheden die op een antecedent betrekking hebben of betrokkenheid bij dat antecedent voldoende aannemelijk is.

5.Voor de conclusie dat een antecedent voldoende aannemelijk is, is in ieder geval niet vereist dat de betrokken (rechts)persoon:

a.is veroordeeld;

b.wordt of werd vervolgd;

c.als verdachte is aangemerkt;

d.in een beschikking of voorgenomen beschikking als overtreder is aangemerkt.

Artikel 9

Bij de beoordeling van de ernst van een antecedent kan de raad van bestuur in ieder geval de volgende aspecten betrekken:

1.de voor dat antecedent opgelegde, gevorderde, overeengekomen of voorgenomen sanctie;

2.de sanctie die voor soortgelijke antecedenten is opgelegd;

3.de aard van het antecedent;

4.de duur van het antecedent;

5.de omvang van het antecedent;

6.de context van het antecedent;

7.de gevolgen van het antecedent;

8.de mate van schuld en/of opzet waarmee het antecedent is begaan.

Artikel 10

1Aan de conclusie dat sprake is van slecht levensgedrag legt de raad van bestuur enkel antecedenten ten grondslag voor zover:

a.voldoende aannemelijk is dat ze zijn gepleegd bij of in het verlengde van kansspelaanbod;

b.voldoende aannemelijk is dat ze zijn gepleegd bij de uitoefening van een beroep, bedrijf of economische activiteit;

c.de vergunning soortgelijke antecedenten kan faciliteren;

d.de vergunning het witwassen van met soortgelijke antecedenten verkregen voorwerpen kan faciliteren; en/of

e.uit de antecedenten blijkt dat onvoldoende beschikt wordt over eigenschappen die noodzakelijk zijn voor een maatschappelijk aanvaardbare uitoefening van de (beoogde) functie.

2De in het eerste lid, onder e, genoemde eigenschappen betreffen in ieder geval:

a.het op integere wijze omgaan met de belangen en het welzijn van anderen;

b.openheid;

c.waarheidslievendheid;

d.verantwoordelijkheidszin;

e.wetsgetrouwheid.

3Dat een antecedent in de privésfeer is gepleegd, verhindert niet dat de raad van bestuur het antecedent verder bij de levensgedragtoets betrekt.

---

1 ECLI:NL:RBNHO:2023:7475

2 Ksa ontleent dit standpunt aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 3 februari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:224).

3 Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2551.

4 Zie de uitspraak van de Afdeling van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1493 en de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2690.

5 ECLI:NL:RVS:2021:224 r.o. 9.

6 Zie in dit verband ook de door verweerder genoemde uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 19 januari 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:848.

7 Zie de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2169, ro. 4.6.

8 Zie de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2690, r.o. 11.2.

[9] Zie r.o 3 van de uitspraak van de Afdeling van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331, waarnaar de Afdeling in dit verband heeft verwezen in de uitspraak van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2690.

[10] Zie de uitspraak van de Afdeling van 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772 en de uitspraak van de Afdeling van 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2690.