ECLI:NL:RVS:2026:1720

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	25-03-2026
Datum publicatie	25-03-2026
Zaaknummer	202502593/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBNHO:2025:2944, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 februari 2023 heeft de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit de exploitatievergunning van [appellant] voor het exploiteren van speelautomaten, ingetrokken. [appellant] handelt onder de naam [bedrijf] en exploiteert een bedrijf dat speelautomaten koopt, verkoopt en verhuurt. Hij beschikte hiervoor over een exploitatievergunning van 8 juni 2015. De Ksa heeft de exploitatievergunning ingetrokken op grond van artikel 30l van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok). Volgens de Ksa is er sprake van slecht levensgedrag zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Speelautomatenbesluit 2000. [appellant] heeft namelijk tussen 1 november 2016 en 13 augustus 2018 in een café in Spakenburg een zogenoemd cash-center geëxploiteerd. In verband met de 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. Na storting ontvingen zij een ticket (met een bepaald tegoed) waarmee zij vervolgens via internet anoniem gebruik konden maken van diensten van bedrijven die zich hadden verbonden aan het systeem van betaling via deze cash-centers.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202502593/1/A3.

Datum uitspraak: 25 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], handelend onder de naam [bedrijf], wonend in [woonplaats],

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 25 maart 2025 in zaak nr. 23/5206 in het geding tussen:

[appellant]

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 24 februari 2023 heeft de Ksa de exploitatievergunning van [appellant] voor het exploiteren van speelautomaten, ingetrokken.

Bij besluit van 20 juni 2023 heeft de Ksa het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 maart 2025 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en de Ksa hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 februari 2026, waar [appellant], bijgestaan door [persoon], en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. R.G.J. Wildemors en mr. E. Özdemir, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] handelt onder de naam [bedrijf] en exploiteert een bedrijf dat speelautomaten koopt, verkoopt en verhuurt. Hij beschikte hiervoor over een exploitatievergunning van 8 juni 2015. De Ksa heeft de exploitatievergunning ingetrokken op grond van artikel 30l van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok). Volgens de Ksa is er sprake van slecht levensgedrag zoals bedoeld in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Speelautomatenbesluit 2000. [appellant] heeft namelijk tussen 1 november 2016 en 13 augustus 2018 in een café in Spakenburg een zogenoemd cash-center geëxploiteerd. In verband met de 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. Na storting ontvingen zij een ticket (met een bepaald tegoed) waarmee zij vervolgens via internet anoniem gebruik konden maken van diensten van bedrijven die zich hadden verbonden aan het systeem van betaling via deze cash-centers. Zo kon met een dergelijk ticket via de website www.forzza.com worden deelgenomen aan sportweddenschappen. Deelname aan kansspelen via die website was in de periode van 2016 tot 2018 illegaal, omdat Forzza niet over een vergunning op grond van de Wok beschikte. [appellant] ontving als exploitant van het cash-center het verschil tussen de stortingen en de opnames van contant geld, wat hij deelde met Point of Sales B.V. en de uitbater van het café.

De Ksa heeft aan het besluit ten grondslag gelegd dat [appellant] zich in de periode van 1 november 2016 tot en met 13 augustus 2018 schuldig heeft gemaakt aan het faciliteren van illegaal gokken en schuldwitwassen. De Ksa heeft bij het besluit een proces-verbaal betrokken van 16 oktober 2020 waarin de Ksa beschrijvingen doet van een strafrechtelijk onderzoek Kassa naar cash-centers en het verband met de website van Forzza. Uit dat onderzoek volgt dat in de periode van 1 januari 2017 tot 28 maart 2019 via de website van Forzza illegale kansspelen werden aangeboden en deelname hieraan mogelijk werd gemaakt door cash-centers. Ook heeft de Ksa aan het besluit een proces-verbaal van 16 oktober 2020 (AMB-001) ten grondslag gelegd dat specifiek ziet op het door [appellant] geëxploiteerde cash-center. Verder heeft de Ksa bij het besluit betrokken dat [appellant] in 2014 de Opiumwet heeft overtreden wegens hennepteelt. Hierbij heeft de Ksa zich gebaseerd op informatie van de Justitiële Informatiedienst en informatie van het Openbaar Ministerie (hierna: het OM). In bezwaar heeft de Ksa de intrekking van de vergunning gehandhaafd. [appellant] is het niet eens met de besluitvorming.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft het beroep van [appellant] ongegrond verklaard. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Beleidsregels van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit inzake de beoordeling van het levensgedrag bij vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten (hierna: Beleidsregels), die de Ksa heeft gehanteerd bij de beoordeling van slecht levensgedrag, haar op zichzelf niet onredelijk voorkomen en vallen binnen de beoordelingsruimte van de Ksa. Uit artikel 5, tweede lid, van de Beleidsregels volgt dat de Ksa het faciliteren van illegaal gokken als antecedent bij de beoordeling mag betrekken, ook als dit geen strafbaar feit is. In dit geval mocht Ksa, mede gelet op de uitspraak van de Afdeling van 3 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:224, zich op het standpunt stellen dat met het cash-center van [appellant] illegaal gokken werd gefaciliteerd. Ook mocht de Ksa ervan uitgaan dat sprake was van betrokkenheid bij een misdrijf in de zin van de Beleidsregels, omdat niet in geschil is dat [appellant] omzet afkomstig van illegale sportweddenschappen via de website van Forzza heeft ontvangen en verdeeld. Ook heeft de rechtbank overwogen dat als [appellant] 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. [appellant] kan daarom een verwijt worden gemaakt. De Ksa mocht ook de overtreding van de Opiumwet als antecedent betrekken bij de beoordeling. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de Ksa afdoende heeft gemotiveerd waarom de Ksa op grond van de antecedenten tot de conclusie is gekomen dat sprake is van slecht levensgedrag. Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat de Wok dwingend

voorschrijft dat de vergunning wordt ingetrokken als een vergunninghouder van slecht levensgedrag is. Er is geen ruimte voor een belangenafweging. Ook doen zich geen bijzondere omstandigheden voor die aanleiding geven voor een contra-legem toepassing van algemene rechtsbeginselen, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

3. [appellant] betoogt dat de uitspraak van de rechtbank is gebaseerd op een onjuiste voorstelling van feiten ten aanzien van de werking van cash-centers. Hiertoe verwijst [appellant] naar de uitspraak van de rechtbank van Rotterdam van 2 maart 2023 en getuigenverklaringen van betrokken inspecteurs van de Ksa, waaruit volgt dat het onderzoek waarnaar wordt verwezen in het proces-verbaal van 16 oktober 2020 niet deugdelijk is en niet is gebaseerd op feiten. Daarnaast vraagt [appellant] zich af welk gewicht er nog toekomt aan de oude antecedenten met betrekking tot de overtreding van de Opiumwet bij de beoordeling van slecht levensgedrag.

Verder betoogt hij dat er geen sprake is van een overtreding van de Wok, omdat hij met de cash-centers een betaaldienst leverde en geen kansspelaanbod. Dit volgt uit de uitspraak van 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3571.

Tot slot betoogt [appellant] dat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij is gegaan dat de Ksa een handhavingsbeleid voert dat in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Uit openbaar gemaakte documenten volgt dat de Ksa een gedoogbeleid voerde waarbij het grote partijen ontweek en kleinere partijen juist wel aanpakte.

3.1. De Afdeling volgt [appellant] niet in zijn standpunt dat de uitspraak van de rechtbank is gebaseerd op een onjuiste voorstelling van feiten ten aanzien van de werking van cash-centers. De Afdeling heeft zich eerder uitgelaten over de werking van cash-centers. In de door de rechtbank betrokken uitspraak van 3 februari 2021 heeft de Afdeling, mede op basis van het landelijke strafrechtelijke onderzoek Kassa van de Ksa waarop ook het in deze zaak betrokken proces-verbaal van 16 oktober 2020 betrekking heeft, geoordeeld dat met cash-centers illegaal gokken wordt gefaciliteerd. In deze uitspraak heeft de Afdeling vastgesteld dat de cash-centers klanten de mogelijkheid bieden om een account aan te maken op het apparaat en daar met contant geld een tegoed op te zetten. Dat tegoed kan worden ingezet voor een beperkt aantal doeleinden, waaronder deelname aan kansspelen via de illegale gokwebsite van Forzza. Met het account kan vervolgens ook vanaf een ander apparaat worden ingelogd op de website. De met de cash-centers gegenereerde omzet was grotendeels afkomstig van deelname aan kansspelen via Forzza. Ook de strafrechter heeft zich uitgelaten over de werking van cash-centers en heeft in het vonnis van 2 maart 2023 het proces-verbaal van 16 oktober 2020 betrokken. Uit dit vonnis volgt niet dat het strafrechtelijk onderzoek waarnaar wordt verwezen in dit proces-verbaal en de getuigenverklaringen ondeugdelijk zijn, zoals [appellant] stelt. De strafrechter heeft het onderzoek en de getuigenverklaringen ontoereikend gevonden voor het oordeel dat cash-centers een onlosmakelijk onderdeel zijn van de website van Forzza. Daarentegen heeft de strafrechter wel geoordeeld dat met de cash-centers deelname aan kansspelen op de website van Forzza wordt bevorderd of kan worden bevorderd. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze informatie, die door de Ksa mede ten grondslag is gelegd aan haar besluit, niet klopt. Het oordeel van de strafrechter doet, anders dan hij stelt, niet af aan de feiten waar de Afdeling in de uitspraak van 3 februari 2021 en in het verlengde daarvan de rechtbank van zijn uitgegaan ten aanzien van de werking van cash-centers. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat ook met het door [appellant] geëxploiteerde cash-center illegaal gokken werd gefaciliteerd. Uit het proces-verbaal van 16 oktober 2020 (AMB-001) dat ten grondslag is gelegd aan het besluit volgt namelijk dat ook een deel van de omzet van het door [appellant] geëxploiteerde cash-center werd ingezet op weddenschappen op de website van Forzza. Omdat [appellant] met zijn cash-center zodoende illegaal gokken heeft gefaciliteerd, kan hij niet worden gevolgd in zijn betoog dat hij slechts een betaaldienst leverde.

3.2. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank, gelet op het bovenstaande, terecht tot het oordeel gekomen dat de Ksa bij de intrekking van de exploitatievergunning als antecedent heeft kunnen betrekken dat [appellant] met zijn cash-center illegaal gokken heeft gefaciliteerd en heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de Ksa redelijkerwijs heeft kunnen beoordelen dat [appellant] in enig opzicht van slecht levensgedrag was. Uit de Beleidsregels volgt namelijk dat een vergunninghouder in enig opzicht van slecht levensgedrag is als, gelet op zijn betrokkenheid bij antecedenten, onvoldoende kan worden aangenomen dat hij zich in zijn functie zal gedragen op een wijze die als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd. Niet alleen misdrijven mogen hierbij worden betrokken, maar ook ander handelen en

nalaten door de vergunninghouder. De Ksa mocht ook de overtreding van de Opiumwet betrekken als antecedent. Hiervoor verwijst de Afdeling naar overwegingen 14.1 en 14.2 van de uitspraak van de rechtbank.

3.3. [appellant] doet verder een beroep op het gelijkheidsbeginsel. [appellant] heeft geen feiten of omstandigheden aangevoerd die onderbouwen dat in gelijke gevallen bij de exploitatie van een cash-center niet of anders is gehandhaafd door de Ksa.

3.4. De betogen slagen niet.

Conclusie

4. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

5. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. J. Schipper-Spanninga, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. G.A. van de Sluis, griffier.

w.g. Schipper-Spanninga

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van de Sluis

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 maart 2026

802-1166