ECLI:NL:RVS:2026:6504

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	04-11-2026
Datum publicatie	04-11-2026
Zaaknummer	202503783/1/A3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 maart 2023 heeft de de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit de aanvraag van Sabofra om een exploitatievergunning voor speelautomaten afgewezen. Sabofra houdt zich sinds 1982 bezig met de exploitatie van speelautomaten en had daarvoor een vergunning tot 22 januari 2023. Onder de holding waar Sabofra onderdeel van uitmaakt, valt ook het bedrijf [bedrijf]., waarvan de holding directeur-enig aandeelhouder is. Aan het hoofd van de holding staan de bestuurders [persoon A] en [persoon B]. Sabofra heeft op 18 november 2022 een aanvraag gedaan voor een nieuwe exploitatievergunning. De Ksa heeft de aanvraag afgewezen op grond van artikel 30k, eerste lid, van de Wet op de kansspelen. Volgens de Ksa is sprake van slecht levensgedrag als bedoeld in artikel 30i, tweede lid, onder b, van de Wok.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202503783/1/A3.

Datum uitspraak: 4 november 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Sabofra B.V., gevestigd in Hilversum,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 27 mei 2025 in zaak nr. 23/5405 in het geding tussen:

Sabofra

en

de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (Ksa).

Procesverloop

Bij besluit van 28 maart 2023 heeft de Ksa de aanvraag van Sabofra om een exploitatievergunning voor speelautomaten afgewezen.

Bij besluit van 25 september 2023 heeft de Ksa het door Sabofra daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 mei 2025 heeft de rechtbank het door Sabofra daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Sabofra hoger beroep ingesteld.

De Ksa heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 23 september 2026, waar Sabofra, vertegenwoordigd door [persoon A] en mr. P.M.L. Schilder Spel, advocaat in Amsterdam, en de Ksa, vertegenwoordigd door mr. drs. T.F. Prins, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Sabofra houdt zich sinds 1982 bezig met de exploitatie van speelautomaten en had daarvoor een vergunning tot 22 januari 2023. Onder de holding waar Sabofra onderdeel van uitmaakt, valt ook het bedrijf [bedrijf]., waarvan de holding directeur-enig aandeelhouder is. Aan het hoofd van de holding staan de bestuurders [persoon A] en [persoon B]. Sabofra heeft op 18 november 2022 een aanvraag gedaan voor een nieuwe exploitatievergunning. De Ksa heeft de aanvraag afgewezen op grond van artikel 30k, eerste lid, van de Wet op de kansspelen (Wok). Volgens de Ksa is sprake van slecht levensgedrag als bedoeld in artikel 30i, tweede lid, onder b, van de Wok. De Ksa heeft aan de afwijzing drie antecedenten ten grondslag gelegd:

- [bedrijf]. heeft het aanbieden van en deelnemen aan illegale online kansspelen gefaciliteerd via www.forzza.com met drie cash centers;

- [bedrijf]. heeft zich schuldig gemaakt aan schuldwitwassen; en

- Sabofra heeft op 9 februari 2023 onvergund speelautomaten geëxploiteerd.

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Ksa zich op het standpunt heeft mogen stellen dat sprake is van het faciliteren van illegaal online gokken door [bedrijf]. door middel van de cash centers. Door een account voor Forzza te maken op een cash center en daar contant geld in te storten kon worden gegokt op de website van Forzza. Winst uit gokken kon alleen via het cash center waarop het account is aangemaakt, worden uitbetaald. In Nederland is geen vergunning in de zin van de Wok verleend aan Forzza. [bedrijf]. heeft een rol gespeeld bij het laten plaatsen van drie cash centers bij haar klanten. Daarmee is sprake van het aanbieden van illegale kansspelen. Volgens de rechtbank heeft De Ksa ook mogen vinden dat Sabofra wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat met de cash centers illegaal kan worden gegokt. Verder heeft de Ksa zich op het standpunt mogen stellen dat sprake is van schuldwitwassen. Ook heeft de Ksa in haar beoordeling mogen betrekken dat Sabofra zonder vergunning speelautomaten heeft geëxploiteerd. Volgens de rechtbank heeft de Ksa uit deze antecedenten mogen concluderen dat sprake is van slecht levensgedrag. De Ksa heeft daarbij getoetst aan de criteria uit de Beleidsregels levensgedragtoets. De Ksa kon niet met een minder vergaande maatregel volstaan. Omdat de Wok een wet in formele zin is, is het ook niet mogelijk om aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen. De rechtbank heeft ten slotte, voor zover van belang, geoordeeld dat geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel en dat de Ksa haar bevoegdheden niet heeft misbruikt.

Hoger beroep

3. Sabofra betoogt dat de rechtbank had moeten onderkennen dat zij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Volgens Sabofra kunnen de drie antecedenten niet bijdragen aan dat oordeel. Er was geen sprake van het faciliteren van illegale online kansspelen en er ontbreekt verwijtbaarheid. Ook was geen sprake van witwassen. Op het punt van het exploiteren zonder vergunning valt dat haar niet te verwijten, aldus Sabofra.

3.1. Sabofra betoogt verder dat de afwijzing van de vergunningaanvraag in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Wettelijk kader

4. De voor deze zaak van belang zijnde wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Beoordeling

5. De Afdeling stelt vast dat zij eerder heeft overwogen dat cash centers klanten de mogelijkheid bieden om een account aan te maken op het apparaat en daar met contant geld een tegoed op kunnen 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 in die zaken grotendeels afkomstig van deelname aan kansspelen via Forzza. Zie de uitspraken van 3 februari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:224) en 25 maart 2026 (ECLI:NL:RVS:2026:1720). In het geval van Sabofra ligt dit in deze zaak niet anders.

5.1. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank op juiste gronden het beroep ongegrond heeft verklaard. Dat heeft de rechtbank in een uitgebreide uitspraak gedaan en de Afdeling neemt de motivering over. De Afdeling voegt daaraan toe dat de feiten die de Ksa ter onderbouwing van haar standpunt heeft genoemd evident slecht levensgedrag opleveren en zich niet verdragen met de exploitatie van speelautomaten. Sabofra claimt dat zij niet beter wist dan dat die cash centers bedoeld waren voor het kopen van waardebonnen, schoenen en seksspeeltjes. Het had dan op de weg van Sabofra gelegen om nader onderzoek te doen naar de facturen die zij ontving voor het gebruik van de cash centers. Daaruit had zij moeten afleiden dat deze cash centers uitzonderlijk veel meer geld opleverden dan ze in alle redelijkheid zouden hebben opgeleverd als ze alleen voor het kopen van waardebonnen, schoenen en seksspeeltjes werden gebruikt. Sabofra had daarop zelf het gebruik van de cash centers moeten beëindigen. Dit heeft de Ksa relevant mogen achten voor de beoordeling of sprake is van slecht levensgedrag.

5.2. Wat betreft de evenredigheid oordeelt de Afdeling dat als sprake is van slecht levensgedrag in de zin van artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Speelautomatenbesluit 2000, dit ook betekent dat niet wordt voldaan aan de eisen van zedelijk gedrag, als bedoeld in artikel 30i, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wok. De vergunning is geweigerd op grond van deze bepaling uit de Wok. Zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld is de Wok een wet in formele zin. Het toetsingsverbod uit artikel 120 van de Grondwet staat in de weg aan het toetsen van een wet in formele zin. Zie daarvoor de uitspraak van de Afdeling van 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:772. Naar het oordeel van de Afdeling is in dit geval geen aanleiding voor zogenoemde contra-legemtoepassing van algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht. Er doen zich geen bijzondere omstandigheden voor die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, waardoor toepassing van de Wok achterwege zou moeten blijven. Dat Sabofra al lang bestaat en in het verleden geen negatieve beslissingen heeft ontvangen, zijn geen bijzondere omstandigheden die de wetgever bij de gevolgen van een vergunningweigering niet zou hebben bedoeld en voorzien.

5.3. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank zal worden bevestigd.

7. De Ksa hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Zonneveld, griffier.

w.g. Verburg

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Zonneveld

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 november 2026

1104

BIJLAGE

Wet op de kansspelen

Artikel 30i

()

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 30k

1. De vergunning wordt geweigerd indien niet wordt voldaan aan de krachtens artikel 30i, eerste lid, onder a en b, en tweede lid, onder b, geldende eisen.

()

Speelautomatenbesluit 2000

Artikel 4

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

()

b. in enig opzicht van slecht levensgedrag is,

()

()