ECLI:NL:RBMNE:2019:2113

Instantie	Rechtbank Midden-Nederland
Datum uitspraak	13-05-2019
Datum publicatie	21-05-2019
Zaaknummer	UTR 19/1525
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	vovo, sluiting restaurant, openbare orde, Cash Center, gokken, website forzza, geen gelegenheid geboden tot deelname aan kansspelen, belangenafweging, vovo toegewezen Artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet op de Kansspelen Samenvatting: Verweerder heeft besloten om het restaurant van verzoeker te sluiten omdat er sprake is van een ernstig gevaar voor de openbare orde. Verzoeker had een zogenoemd Cash Center in zijn restaurant staan. Met dat apparaat wordt volgens verweerder gelegenheid geboden tot illegaal gokken op sportwedstrijden, wat een overtreding oplevert van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet op de kansspelen (Wok) en artikel 2:39, tweede lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Amersfoort (APV). De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder t.o. heeft geoordeeld dat sprake is van de hiervoor genoemde overtredingen. Daarvoor vindt de voorzieningenrechter van belang dat niet gebleken is dat verzoeker daadwerkelijk in zijn restaurant de gelegenheid heeft geboden tot het deelnemen aan een (illegaal) kansspel. Op het Cash Center kan immers geen (illegaal) kansspel worden gespeeld. Ook blijkt niet uit het dossier dat verzoeker in zijn restaurant op andere wijze gelegenheid heeft geboden tot het deelnemen aan een (illegaal) kansspel. De nauwe verwevenheid tussen (de geldstromen van) het Cash Center en gokwebsite forzza wordt bevestigd door dat wat uit het dossier volgt, met inbegrip van de door verweerder overgelegde bestuurlijke rapportages. Nauwe verwevenheid is echter onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van gelegenheid, aangezien daarmee nog geen sprake is van een situatie dat er daadwerkelijk in verzoekers restaurant vanwege een door verzoeker geboden gelegenheid al dan niet op afstand door gelegenheid te geven gebruik te maken van internet voor het bezoeken van gokwebsites (illegaal) is gegokt. Het bezwaar van verzoeker heeft gelet hierop een redelijke kans van slagen. De belangen van verzoeker die pleiten voor het treffen van de gevraagde voorlopige voorziening wegen zwaarder dan de belangen verweerder bij sluiting van het restaurant. Toewijzing van de gevraagde voorlopige voorziening.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: UTR 19/1525

uitspraak van de voorzieningenrechter van 13 mei 2019 op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

[verzoeker] , te [woonplaats] , verzoeker

(gemachtigde: mr. P. Koorn),

en

de burgemeester van Amersfoort, verweerder

(gemachtigden: mr. H. Maaijen en mr. B. Eijsing).

Procesverloop

Bij besluit van 15 april 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder besloten [restaurant] aan het [adres] in [vestigingsplaats] voor de duur van zes maanden te sluiten van 16 april 2019 tot en met dinsdag 15 oktober 2019.

Verzoeker heeft tegen het bestreden besluit bezwaar gemaakt. Verzoeker heeft de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening en een ordemaatregel te treffen om de feitelijke sluiting te voorkomen.

Op 16 april 2019 heeft de voorzieningenrechter verweerder verboden het [restaurant] te sluiten totdat het verzoek om een voorlopige voorziening op zitting is behandeld en uitspraak is gedaan.

Op 25 april 2019 heeft verweerder de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank overgelegd. Ten aanzien van een bestuurlijke rapportage van 28 maart 2019, een aanvullende bestuurlijke rapportage van 2 april 2019 (met bijlagen), beide van de politie eenheid Midden-Nederland, en twee processen-verbaal van 18 april 2019 van de Kansspelautoriteit (Ksa) op de inventarislijst genummerd als gedingstukken 6 en 7 heeft verweerder verzocht om geheimhouding toe te passen op grond van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op 30 april 2019 heeft de rechtbank bepaald dat beperking van de kennisneming zoals door verweerder is verzocht gerechtvaardigd is.

Het onderzoek ter zitting van het verzoek om een voorlopige voorziening heeft plaatsgevonden op 2 mei 2019. Verzoeker is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Ter zitting is verzoeker gevraagd of hij de voorzieningenrechter wel of geen toestemming geeft om de stukken die hij niet kent te gebruiken bij de beoordeling van zijn verzoek. Verzoeker heeft ter zitting toestemming gegeven om de bestuurlijke rapportages van de politie eenheid Midden-Nederland, op de inventarislijst genummerd als gedingstuk 6, bij de beoordeling te betrekken. Verzoeker heeft geen toestemming gegeven om de twee processen-verbaal van de Ksa, op de inventarislijst genummerd als gedingstuk 7, bij de beoordeling te betrekken.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

2. Bij de beoordeling acht de voorzieningenrechter met name van belang of het bezwaar tegen de sluiting een redelijke kans van slagen heeft.

3. De voorzieningenrechter heeft kennis genomen van de twee bestuurlijke rapportages van de politie eenheid Midden-Nederland, op de inventarislijst genummerd als gedingstuk 6, die door verweerder met een beroep op artikel 8:29 van de Awb zijn overgelegd en waarvoor verzoeker ter zitting toestemming heeft gegeven om de stukken in de beoordeling te betrekken.
De gevraagde voorziening

4. Verzoeker heeft de voorzieningenrechter gevraagd een voorziening te treffen die inhoudt dat het bestreden besluit wordt vernietigd en een schadevergoeding aan hem wordt toegekend. Een voorzieningenprocedure gedurende de bezwaarfase, waarbij een voorlopig oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid van het primaire besluit, leent zich echter niet voor de gevraagde definitieve maatregelen. De voorzieningenrechter vat het verzoek van verzoeker daarom zo op dat hij vraagt om een voorziening die inhoudt dat het bestreden besluit wordt geschorst tot de bekendmaking van de beslissing op het bezwaar. Een toewijzing van die voorziening zou betekenen dat verzoeker zijn restaurant vooralsnog open mag houden.
Het bestreden besluit

5. Verweerder heeft besloten om het restaurant van verzoeker te sluiten omdat er sprake is van een ernstig gevaar voor de openbare orde. Verzoeker had een zogenoemd Cash Center in zijn restaurant staan. Met dat apparaat wordt volgens verweerder gelegenheid geboden tot illegaal gokken op sportwedstrijden, wat een overtreding oplevert van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet op de kansspelen (Wok) en artikel 2:39, tweede lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Amersfoort (APV). Uit een onderzoek van de Ksa leidt verweerder af dat er een directe koppeling bestaat tussen het Cash Center en de gokwebsite www.forzza.com, aangezien op beide systemen met hetzelfde account moet worden ingelogd. Klanten van verzoeker kunnen contant geld in het Cash Center stoppen waarmee weddenschappen op de website www.forzza.com kunnen worden afgesloten. Volgens verweerder is dit een website die geen vergunning heeft voor Nederland. Geld dat is verdiend met weddenschappen op sportwedstrijden via die website kunnen via het Cash Center contant worden uitbetaald. Verweerder meent dat het aanbieden van een gelegenheid tot illegaal gokken een ernstig openbare orde- en veiligheidsrisico met zich brengt. Alleen met de daarvoor benodigde vergunning mogen kansspelen worden aangeboden zodat er toezicht is van de overheid op deelname aan kansspelen. De wijze waarop er via het Cash Center een mogelijkheid wordt geboden tot deelname aan sportweddenschappen leidt er volgens verweerder toe dat deze vorm van kansspelen nog meer onzichtbaar en in de illegaliteit plaatsvindt. Door de hoge opbrengsten heeft het een aantrekkende werking op criminele organisaties binnen andere ondermijnende criminaliteitsvormen. Verweerder meent dat gelet op het voorgaande een sluiting van het restaurant geboden is om de openbare orde te herstellen. Over de duur van de sluiting merkt verweerder op dat het verzwaarde traject geldt omdat sprake is van criminele activiteiten en verwijtbaar gedrag van verzoeker. Verzoeker ontvangt namelijk, al gedurende een lange periode, 40% van de opbrengst van het apparaat. Het cash center levert een grote extra bron van inkomsten. Verzoeker heeft dit zelf bevestigd door aan te geven dat de opbrengst van het Cash Center ongeveer 18% van zijn totale omzet omvat. De door verzoeker aangevoerde omstandigheden leiden er volgens verweerder niet toe dat een sluiting voor de duur van zes maanden in dit geval niet proportioneel is.
Kern van het geschil

6. De voorzieningenrechter constateert dat het geschil zich toespitst op de vraag of sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet op de kansspelen (Wok) en artikel

2:39, tweede lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Amersfoort (APV). Als daarvan sprake is, wordt toegekomen aan de vraag of verweerder op basis daarvan tot de sluiting voor de duur van zes maanden heeft mogen overgaan. Indien er geen sprake is van overtredingen, dan vervalt de grondslag van de sluiting en mocht verweerder dus niet tot sluiting overgaan. Van belang in dit alles is het Cash Center en de werking van dit apparaat. Partijen zijn het over die werking voor het overgrote deel met elkaar eens. Dat houdt onder meer in dat zij het met elkaar eens zijn dat er op het Cash Center zelf niet kan worden gegokt. Dat er een account op kan worden aangemaakt waarmee rechtstreeks op www.forzza.com kan worden ingelogd. Ook zijn partijen het erover eens dat noch verzoeker geen vergunning heeft voor het aanbieden van kansspelen.

Beoordeling door de voorzieningenrechter

7. Verzoeker voert aan dat hij door de handelswijze van verweerder in zijn verdedigingsrechten is geschaad. Hij heeft de zienswijze moeten indienen zonder te beschikken over de op de zaak betrekking hebbende stukken. Verzoeker verzoekt de voorzieningenrechter verweerder te gelasten alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank en aan hem te verstrekken.

8. De voorzieningenrechter constateert dat verweerder alle op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank heeft overgelegd. Daarbij heeft verweerder voor gedingstukken 6 en 7 een beroep gedaan op artikel 8:29 van de Awb. Wat verzoekers stelling over zijn verdedigingsrechten betreft en het gevolg dat hij daaraan wenst te verbinden in de hier voorliggende procedure verwijst de voorzieningenrechter naar de beslissing van de rechtbank hierover van 30 april 2019, als vermeld onder het procesverloop.1 De voorzieningenrechter volgt verzoeker daarom niet in dit standpunt.

9. Verzoeker voert verder aan dat er geen sprake is van een ernstig gevaar voor de openbare orde, omdat er geen sprake is van de hiervoor genoemde overtredingen van de Wok en de APV. Van belang vindt verzoeker daarbij dat er op het Cash Center zelf niet kan worden gegokt en er dus in verzoekers restaurant geen gelegenheid is geboden om te gokken. Het Cash Center moet in de ogen van verzoeker meer worden gezien als een betaaldienst. In dit verband verwijst hij naar een uitspraak van 27 december 2017 van de hoogste bestuursrechter in dit soort zaken.2 In die zaak was er volgens verzoeker ook sprake van een betaaldienst en werd zonder succes aansluiting gezocht bij het huidige artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wok, een artikel dat gaat over het bevorderen van deelneming aan kortweg - kansspelen. Verweerder gaat hier een stap verder door wat de betaaldienst Cash Center betreft aansluiting te zoeken bij het bieden van gelegenheid, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok. Weliswaar kan er op het Cash Center een tegoed worden aangemaakt dat kan worden gebruikt op www.forzza.com, daarmee wordt er nog geen gelegenheid geboden tot gokken op het Cash Center en in verzoekers restaurant zelf. Het ontstaan van een tegoed op het account betekent nog niet automatisch dat er wordt gegokt. Met dit account kunnen gebruikers ook diensten afnemen of goederen kopen van andere aanbieders. Zo is het mogelijk Google Play tegoed te kopen, schoenen, beltegoed en artikelen in een seksshop. Verder ben je als potentieel gokker op www.forzza.com niet verplicht aangewezen op de Cash Centers. Op www.forzza.com kan ook worden gegokt na gebruik van andere betaalmethodes, waaronder credit card. De omstandigheid dat een groot deel van de omzet van Cash Centers (95,2%) voortkomt uit het gebruik op www.forzza.com maakt het voorgaande volgens verzoeker niet anders. Verzoeker meent daarbij dat verweerder er geen blijk van heeft gegeven dat van dergelijke cijfers in zijn specifieke geval sprake is. Over de commissie die verzoeker ontving uit de omzet van het Cash Center merkt verzoeker op dat er geen onderscheid is gemaakt waar de opbrengsten van het Cash Center uit voortkwamen.

10. Verweerder stelt zich op het standpunt dat wel degelijk sprake is van een ernstig gevaar voor de openbare orde vanwege de genoemde overtredingen. Met het Cash Center wordt namelijk gelegenheid geboden tot illegaal gokken. Verweerder merkt in dit verband op dat het Cash Center wordt gezien als een onmisbare schakel in het gokproces, het is er onlosmakelijk mee verbonden, wat ook blijkt uit het logo van het Cash Center op www.forzza.com. Met het Cash Center kan een account worden aangemaakt en in dat account kan met contant geld een tegoed worden aangemaakt. Dat tegoed kan vervolgens worden

gebruikt om te gokken op www.forzza.com. Indien de gebruiker zijn uit het gokken voortvloeiende winsten wil uitkeren, dan is hij wederom aangewezen op het Cash Center in verzoekers restaurant. Dat Cash Centers ook als zodanig worden gebruikt, ook in het specifieke geval van verzoeker, blijkt uit het onderzoek van de Ksa en de bestuurlijke rapportages van de politie. Verzoeker ontving een commissie van 40% over de opbrengsten van het Cash Center en 95,2% van die opbrengsten komen, ook in verzoekers geval, voort uit weddenschappen. Over het betoog van verzoeker dat het gaat om een betaaldienst merkt verweerder tot slot op dat het onlogisch wordt gevonden dat er zulke hoge percentages aan commissie naar verzoeker zouden gaan.

10. De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder ten onrechte heeft geconcludeerd dat sprake is van een overtreding van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wok en artikel 2:39, tweede lid, van de APV. Daarvoor vindt de voorzieningenrechter van belang dat niet gebleken is dat verzoeker daadwerkelijk in zijn restaurant de gelegenheid heeft geboden tot het deelnemen aan een (illegaal) kansspel. Op het Cash Center kan immers geen (illegaal) kansspel worden gespeeld. Ook blijkt niet uit het dossier dat verzoeker in zijn restaurant op andere wijze gelegenheid heeft geboden tot het deelnemen aan een (illegaal) kansspel, bijvoorbeeld door het aanbieden van zijn telefoon of computer voor het plaatsen van weddenschappen. De nauwe verwevenheid tussen (de geldstromen van) het Cash Center en gokwebsite www.forzza.com, zoals door verweerder is toegelicht, wordt bevestigd door dat wat uit het dossier volgt, met inbegrip van de door verweerder overgelegde bestuurlijke rapportages. Nauwe verwevenheid is echter onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van gelegenheid, aangezien daarmee nog geen sprake is van een situatie dat er daadwerkelijk in verzoekers restaurant vanwege een door verzoeker geboden gelegenheid al dan niet op afstand door gelegenheid te geven gebruik te maken van internet voor het bezoeken van gokwebsites (illegaal) is gegokt. Hetzelfde geldt voor verweerders stelling dat het Cash Center een onmisbare schakel is in het gokproces. Als dat zo is, dan is er nog geen steeds geen sprake van een situatie dat er in verzoekers restaurant door een door verzoeker geboden gelegenheid (illegaal) is gegokt. De ter zitting door verweerder aan het Cash Center gegeven kwalificatie dat sprake is van een betaaldienst, een dienst die het gokken faciliteert, en wellicht noodzakelijk is, maar nog niet het daadwerkelijke gokken inhoudt, bevestigt de hiervoor getrokken conclusie.

10. De voorzieningenrechter is gezien het voorgaande van oordeel dat het bezwaar van verzoeker een redelijke kans van slagen heeft. Aan een beoordeling van het overig door verzoeker aangevoerde komt de voorzieningenrechter gelet hierop niet toe.

Belangenafweging

13. De voorzieningenrechter komt in het kader van de gevraagde voorziening tot een weging van belangen. De voorzieningenrechter weegt de belangen van verzoeker die pleiten vóór het treffen van een voorlopige voorziening en de belangen van verweerder die pleiten tegen het treffen daarvan, als volgt.
Verweerder heeft er belang bij dat de openbare orde wordt gehandhaafd. De aanwezigheid van het Cash Center is nauw verweven aan (illegale) gokactiviteiten waar verzoeker ook forse inkomsten uit heeft en dat pleegt volgens verweerder inbreuk op die openbare orde. De nauwe verwevenheid van het Cash Center enerzijds en (illegale) gokactiviteiten anderzijds volgt ook uit de dossierstukken die de voorzieningenrechter heeft ingezien. Verzoeker heeft een rol in dit alles, omdat hij het Cash Center in zijn restaurant heeft laten plaatsen. Hij ontvangt hieruit ook een aanzienlijke opbrengst. Van een situatie zoals verzoeker ter zitting met zoveel woorden heeft gesteld dat er niets aan de hand is, is gezien die dossierstukken zeker geen sprake. Ook is vanwege deze verwevenheid en de rol van verzoeker geen sprake van een vergelijkbare situatie met de zaak Curo3, waarnaar verzoeker verwijst.
Aan de andere kant pleit in het voordeel van verzoeker dat zijn bezwaar, op basis van wat nu voorligt, een redelijke kans van slagen heeft. Van de door verweerder aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde overtredingen is geen sprake. Het is gezien alle feiten en omstandigheden van het geval wel voorstelbaar dat verweerder meent dat sluiting op een andere grondslag, of een beter dan wel anders gemotiveerde en onderbouwde grondslag, geboden is. Dat is op dit moment echter nog een te onzekere gebeurtenis. In ieder geval is dit voor de voorzieningenrechter nu niet inzichtelijk. Daarbij is van belang dat verweerder geen voorschot heeft genomen op een mogelijk andere grondslag voor de sluiting. Het weegt in dit opzicht

zwaar mee dat het restaurant voor verzoeker zijn broodwinning is. Sluiting van het restaurant leidt hoogstwaarschijnlijk tot een faillissement. De voorzieningenrechter is daarom van oordeel dat de belangen die pleiten vóór het treffen van een voorlopige voorziening zwaarder wegen.

14. De voorzieningenrechter wijst het verzoek toe in die zin dat het bestreden besluit wordt geschorst tot de bekendmaking van de beslissing op het bezwaar. Dit betekent dat verzoekers restaurant vooralsnog open mag blijven.

14. Omdat de voorzieningenrechter het verzoek toewijst, bepaalt de voorzieningenrechter dat verweerder aan verzoeker het door hem betaalde griffierecht vergoedt.

14. De voorzieningenrechter veroordeelt verweerder in de door verzoeker gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de voorzieningenrechter op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.024,- (1 punt voor het indienen van het verzoekschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 512,- en een wegingsfactor 1). Voor de door verzoeker gevraagde veroordeling van verweerder in de vanwege het bezwaar gemaakte kosten bestaat gelet op overweging 4 geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- schorst het primaire besluit tot de bekendmaking van de beslissing op bezwaar;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 174,- aan verzoeker te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van verzoeker tot een bedrag van 1.024,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.E.J. Sprakel, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. J.P.A. ter Schure, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 13 mei 2019.

griffier voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

[1] Met name van belang is rechtsoverweging 9 in deze uitspraak.

[2] De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), ECLI:NL:RVS:2017:3571.

[3] Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3571