



Kansspelautoriteit

WEGWIJZER SPEELAUTOMATEN VOOR GEMEENTEN

Versie 1.0

Datum
Status

29 augustus 2018
definitief

INLEIDING

De Kansspelautoriteit heeft de afgelopen jaren regelmatig contact gehad met gemeenten over vergunningverlening aan speelautomatenhallen en exploitanten en het toezicht op de speelautomatensector. Zowel gemeenten als de Kansspelautoriteit hebben hier een taak in. Uit de gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat het niet altijd duidelijk is wie wanneer welke bevoegdheden heeft en op grond waarvan. Ook bleek dat gemeenten behoefte hebben aan meer informatie en advies over (het toezicht op) de speelautomatensector, mede omdat de regelgeving verouderd, ingewikkeld en onoverzichtelijk is.

Het bovenstaande heeft geleid tot deze 'Wegwijzer Speelautomaten voor Gemeenten' (hierna: Wegwijzer). Het informeren en adviseren door de Kansspelautoriteit over het toezicht op de speelautomatensector past bij de coördinerende rol die de Kansspelautoriteit heeft op het gebied van verslavingspreventie. Deze rol is nadrukkelijk ook bedoeld in relatie tot gemeenten.¹ Bovendien is het belangrijk dat het toezicht op de speelautomatenmarkt door beide toezichthouders (Kansspelautoriteit en gemeenten) zo efficiënt en goed mogelijk plaatsvindt. Uit het onderzoeksrapport 'Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod'² blijkt dat kansspelautomaten in de horeca en speelautomatenhallen in de hoogste categorie vallen als het gaat om verslavingsgevoeligheid. Uit onderzoek van Intraval uit 2016³ blijkt dat probleemspelers voornamelijk geld hebben besteed aan het spelen op kansspelautomaten, gevolgd door het spelen van casinospelen. Eerder bevolkingsonderzoek uit 2011⁴ en 2005⁵ laat een vergelijkbare risicopotentie van kansspelautomaten zien.

Taakverdeling gemeente - Kansspelautoriteit

Het zwaartepunt in het toezicht op kansspelautomaten ligt bij gemeenten. In Titel VA, paragraaf 2 van de Wet op de kansspelen (Wok) staan bepalingen over vergunningen voor kansspelautomaten (artikel 30b tot en met 30g). De burgemeester verleent deze vergunningen. De logische consequentie is dat de

¹ 'De indieners vinden het wenselijk om de preventietaak van de kansspelautoriteit uitdrukkelijk te benoemen in de wet. De taak van het bevorderen van het voorkomen van kansspelverslaving en het beperken daarvan wordt door dit amendement nadrukkelijk in de taakomschrijving opgenomen. Er kan hierbij onder meer gedacht worden aan advisering bij (gemeentelijke) vergunningverlening en het stimuleren van gemeenten tot het voeren van een lokaal preventiebeleid. Eveneens is er hiermee een duidelijke wettelijke basis voor de coördinerende rol ten aanzien van het preventiebeleid en het organiseren van gemeenschappelijk overleg met als doel te zorgen voor afstemming tussen alle betrokken partijen op het brede terrein van verslavingspreventie ten aanzien van kansspelen' (2010-2011, 32 264, nr. 11, wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de Kansspelautoriteit; amendement Van der Staaij).

² D.E. de Bruin (2017), Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO Research & Consultancy.

³ A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016), Modernisering kansspelbeleid, nulmeting 2016, Groningen-Rotterdam, Intraval.

⁴ B. Bieleman, S. Biesma, A. Kruize, C. Zimmerman, M. Boendermaker, R. Nijkamp, T. Bak (2011), Gokken in kaart, tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, Groningen-Rotterdam, Intraval.

⁵ D. de Bruin, C. Meijerman, F. Leenders, R. Braam (2005), Verslingerd aan meer dan een spel, een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, Utrecht: WODC/CVO.

gemeente toezicht houdt op naleving van in die vergunningen gestelde voorwaarden (artikel 34 lid 2). Dit kan door de politie, maar ook door gemeenteambtenaren worden uitgevoerd.

In artikel 35c van de Wok wordt een aantal situaties genoemd waarin de burgemeester een bestuurlijke boete kan opleggen. Dat kan als:

- kansspelautomaten zonder aanwezigheidsvergunning zijn geplaatst (artikel 30b, eerste lid);
- de aan een aanwezigheidsvergunning verbonden voorschriften en beperkingen worden overtreden (artikel 30d, eerste lid);
- de houder van een aanwezigheidsvergunning personen beneden de leeftijd van 18 jaar een kansspelautomaat laat bespelen (artikel 30g).

De gemeente en de Kansspelautoriteit hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid als het gaat om toezicht op naleving van de zorgplicht (artikel 4a Wok) die aanbieders van kansspelen hebben. Die zorgplicht houdt in dat kansspelaanbieders spelers in de gaten moeten houden en indien nodig moeten ingrijpen en eventueel verwijzen naar zorg. Ook als het gaat om de in lagere regelgeving vastgelegde besluiten over werving, reclame en verslavingspreventie hebben gemeenten en Kansspelautoriteit een gezamenlijke toezichtverantwoordelijkheid.

De Kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor de technische aspecten van kansspelautomaten. Vanwege aangrenzende taken en bevoegdheden trekken gemeenten en Kansspelautoriteit vaak gezamenlijk op bij controleacties.

Zowel gemeenten als de Kansspelautoriteit hebben toezichttaken ten aanzien van naleving van de wettelijke bepalingen rondom verslavingspreventie, werving en reclame. Wat betreft het toezicht op de overige regels voor de aanwezigheidsvergunning heeft alleen de gemeente toezichttaken. De Kansspelautoriteit is verantwoordelijk voor de technische aspecten van speelautomaten.

Leeswijzer

Deze Wegwijzer gaat *niet* over de aanpak van illegale kansspelen (denk aan gokzuilen). Wat illegale kansspelen betreft, werkt de Kansspelautoriteit al geruime tijd met gemeenten samen. Ook verzorgt de Kansspelautoriteit opleidingen voor gemeenten over de aanpak van illegaal kansspelaanbod. Deze 'Wegwijzer' beperkt zich tot hoe toezicht te houden op het legale deel van de kansspelmarkt.

Deze Wegwijzer geeft inzicht in het wettelijk stelsel (hoofdstukken 1 en 2), de aanwezigheidsvergunning voor de horeca (hoofdstuk 3), de aanwezigheidsvergunning voor de speelautomatenhal (hoofdstuk 4) en het toezicht op verslavingspreventie (hoofdstuk 5). Steeds staat aan het begin van een hoofdstuk een beknopt overzicht van wat wordt behandeld. In de blauwe vlakken wordt steeds de kern van de boodschap aangegeven.

De Wegwijzer is bedoeld voor de gemeenteambtenaren die zich bezig houden met vergunningverlening, maar ook voor beleidsmakers en toezichthouders.

Gemeenten worden uitdrukkelijk uitgenodigd om bij vragen over deze Wegwijzer contact met de Kansspelautoriteit op te nemen. Dit kan via het e-mailadres info@kansspelautoriteit.nl of via de Informatielijn 070 – 302 1300 (keuze 1).

Inhoud

INLEIDING	3
1. SCHETS SPEELAUTOMATENTITEL	6
1.1 Stelsel en begrippenapparaat	6
1.2 Modeltoelatingen	7
1.3. Exploitatievergunningen	8
1.4 Aanwezigheidsvergunningen	9
2. RAAKVLAKKEN KANSSPEELAUTOMATENBELEID MET ANDERE BELEIDSTERREINEN	11
2.1 Speelcasino's	11
2.2 Behendigheidsautomaten	11
2.3 Kermisautomaten	12
2.4 Spelletjescomputers	13
2.5 Alcoholbeleid (Drank- en horecawet)	13
3. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR HOOGDREMPELIGE INRICHTINGEN	15
3.1 Sectorschets	15
3.2 Eisen aan de inrichting ('hoogdrempeligheid')	16
3.3 Eisen aan de leiding ('zedelijk gedrag')	20
3.4 Aantal automaten	21
3.5 Looptijd	21
3.6 Vergoeding	22
3.7 Geen reclameactiviteiten	22
4. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR SPEELAUTOMATENHALLEN	23
4.1 Sectorschets	23
4.2 Eisen aan de inrichting ('speelautomatenhal')	23
4.3 Eisen aan de leiding ('zedelijk gedrag')	25
4.4 Aantal automaten	25
4.5 Gemeentelijke verordening	26
4.6. Vergoeding	26
4.7. Wervings- en reclameactiviteiten	26
5. TOEZICHT OP VERSLAVINGSPREVENTIE DOOR GEMEENTEN	28
BIJLAGE 1 – MODELVERGUNNINGEN EN TOELICHTINGEN	34

1. SCHETS SPEELAUTOMATENTITEL

Dit hoofdstuk legt de systematiek van de wet uit. Wat is een speelautomaat, wat is het verschil tussen kansspelautomaten en behendigheidsautomaten? Het legt verder uit welke vergunningen er bestaan voor speelautomaten, en wat het verschil is tussen de exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit en de gemeentelijke exploitatievergunning. De gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van de twee soorten aanwezigheidsvergunningen: voor hoogdrempelige horeca en speelautomatenhallen.

1.1 Stelsel en begrippenapparaat

Speelautomaten worden gereguleerd op basis van de Speelautomatentitel van de Wet op de kansspelen (Wok). Deze titel verdeelt de verantwoordelijkheden in drie groepen. Voor elke groep verantwoordelijkheden bestaat een afzonderlijk vergunningenstelsel, en voor (de meeste) legale speelautomaten zijn dus drie verschillende vergunningen nodig:

- een aanwezigheidsvergunning (van de burgemeester), voor de locatie waar de automaat staat⁶;
- een exploitatievergunning (van de Kansspelautoriteit), voor de exploitant;
- een modeltoelating (van de Kansspelautoriteit), voor de fabrikant of importeur.

Deze vergunningen kunnen in handen zijn van drie verschillende (rechts-)personen. Dit is geen theoretische mogelijkheid: vooral bij automaten in de horeca komt het vaak voor dat de drie vergunningen in verschillende handen zijn. In dit hoofdstuk worden de drie vergunningenstelsels geschetst. De nadruk ligt op de aspecten die voor gemeenten van belang zijn.

De Speelautomatentitel draait om drie begrippen: speelautomaat, behendigheidsautomaat en kansspelautomaat.

Een speelautomaat is:

- een toestel ingericht voor de beoefening van een spel;
- dat door de speler in werking wordt gesteld, en;
- dat bestaat uit een mechanisch, elektrisch of elektronisch proces;
- waarbij het resultaat kan leiden tot de middellijke (zie de kanttekeningen hieronder) of onmiddellijke uitkering van prijzen of premies, inclusief het recht om gratis verder te spelen.

Een behendigheidsautomaat is:

- een speelautomaat;
- waarvan het spelresultaat alleen kan leiden tot een verlengde speelduur of het recht op gratis spellen;
- waarvan het spelresultaat door de speler kan worden beïnvloed;
- het vrijwel geheel van het inzicht en behendigheid van de speler afhangt of en hoeveel verlengde speelduur/gratis spellen hij wint.

Een kansspelautomaat is:

- iedere speelautomaat die geen behendigheidsautomaat is.

Enkele kanttekeningen:

- Onder 'speelautomaten' vallen geen spelhulpmiddelen die wel bij een spel gebruikt worden, maar die zelf geen spelproces kennen. Denk hierbij aan

⁶ Hiervoor wordt ook de verouderde term 'opstelvergunning' gebruikt.

biljarttafels, dartzborden, kegelbanen en dergelijke. Ook wanneer men er geld moet inwerpen (zoals bij sommige biljarttafels) of er een mechaniek in zit dat de stand bijhoudt, is geen sprake van speelautomaten. Spelletjescomputers zoals Xbox en PlayStation kunnen wel speelautomaten zijn, maar daarvoor bestaat een speciale uitzondering (zie paragraaf 2.4).

- 'Onmiddellijk' betekent niet 'meteen', maar 'rechtstreeks, niet via een middel'. Van onmiddellijke uitkering is sprake als de speelautomaat zelf uitkeert, van middellijke uitkering als dit bijvoorbeeld via een horecamedewerker gebeurt.
- Bij 'verlengde speelduur' of 'het recht op gratis spellen' moet men denken aan bijvoorbeeld de extra ballen die men kan winnen op een flipperkast.
- Een speelautomaat met prijzen of premies anders dan 'verlengde speelduur' of 'het recht op gratis spellen' (en waar bijvoorbeeld geldprijzen of waardebonnen uitkomen) is automatisch een kansspelautomaat, ook als hij ingericht is voor de beoefening van een behendigheids spel.
- Een speelautomaat is altijd óf een behendigheidsautomaat óf een kansspelautomaat; dus nooit beide tegelijk.
- Behendigheidsautomaten, die per definitie niet ingericht zijn voor de beoefening van een kansspel, worden toch gereguleerd onder de Wet op de kansspelen. Dit is om te voorkomen dat ze misbruikt worden als kansspelautomaat ('gecamoufleerde gokkast'). De technische eisen voor behendigheidsautomaten zijn dan ook allemaal variaties op dit thema.

De Speelautomatentitel onderscheidt voor de verschillende verantwoordelijkheden drie soorten vergunningen: de modeltoelating, de exploitatievergunning en de aanwezigheidsvergunning. Deze vergunningen hoeven niet noodzakelijkerwijs in handen te zijn van dezelfde persoon. Daarnaast worden in de Speelautomatentitel onderscheiden: een speelautomaat, een behendigheidsautomaat en een kansspelautomaat. Een speelautomaat is ofwel een behendigheidsautomaat ofwel een kansspelautomaat (nooit allebei tegelijk).

1.2 Modeltoelatingen

De modeltoelating is de vergunning die een fabrikant of importeur nodig heeft om een speelautomaat op de markt te mogen brengen⁷. Modeltoelatingen worden afgegeven door de Kansspelautoriteit na een technische keuring door een keuringsinstelling. Het stelsel van modeltoelatingen maakt onderscheid tussen vier verschillende klassen speelautomaten, met elk hun eigen technische eisen. Deze vier klassen van speelautomaten corresponderen met de verschillende plaatsen waar ze opgesteld mogen worden.

Voor gemeenten zijn alleen de merktekens relevant. Als een speelautomaat op de markt gebracht wordt, moet de houder van de modeltoelating de automaat voorzien van een 'merkteken'⁸. Dit is een tegen namaken en losmaken beveiligde sticker, die de fabrikant moet kopen bij de Kansspelautoriteit. Aan de kleur en het merktekennummer is te zien tot welke klasse een speelautomaat behoort. Zo is gemakkelijk te zien of er (bijvoorbeeld) geen automaat voor speelautomatenhallen in een café staat. Het merkteken bevat ook een uniek nummer.

⁷ Artikel 30m lid 1 Wok.

⁸ Artikel 30r Wok.

De soorten merktekens zijn:

- Rood merkteken, TK-nummer: kansspelautomaat voor speelcasino's⁹;
- Rood merkteken, TS-nummer: kansspelautomaat voor speelautomatenhallen;
- Blauw merkteken, TH-nummer: kansspelautomaat voor (hoogdrempelige) horeca; mag ook in speelautomatenhallen staan;
- Groen merkteken, TB-nummer: behendigheidsautomaat.

NB. Kermisautomaten (paragraaf 2.3) hebben geen modeltoelating, en dus ook geen merkteken.

De merktekens zijn in de loop van de tijd enigszins van uiterlijk en opschrift veranderd. Op moderne merktekens wordt de Kansspelautoriteit genoemd, op oudere staat de Minister van Justitie of zelfs de Minister van Economische Zaken¹⁰. Uiterlijke verschillen zijn niet belangrijk: het gaat om de soort. Ter illustratie hieronder voorbeelden van een oud en modern merkteken. Beide betreffen casino-automaten (rood merkteken, TK-nummer)



Voorbeeld van een ouderwets merkteken (IJKwezen/Ministerie van EZ)



Voorbeeld van een modern Ksa-merkteken

Het merkteken geeft aan op welke locaties een speelautomaat mag staan. Er zijn vier verschillende soorten (speelcasino's, speelautomatenhallen, hoogdrempelige horeca en behendigheid) met elk hun eigen opstellocaties.

1.3. Exploitatievergunningen

'Exploiteren' is het bedrijfsmatig en als eigenaar gebruiken of aan een ander in gebruik geven van een of meer speelautomaten¹¹. Exploitatie van speelautomaten is alleen toegestaan met een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit¹².

NB. Deze exploitatievergunning (van de Kansspelautoriteit) mag niet verward worden met de gemeentelijke exploitatievergunning voor een inrichting. Ondanks dezelfde naam zijn het verschillende

⁹ Speelcasino's in de zin van de wet (die van Holland Casino), dus geen speelautomatenhallen.

¹⁰ De uitvoering van de speelautomatentitel is in de loop der tijd herhaaldelijk van bestuursorgaan gewisseld.

¹¹ Artikel 30h lid 2 Wok.

¹² Artikel 30h lid 1 Wok.

vergunningen, met verschillende vergunningverleners, en op basis van verschillende wetgeving.

De Kansspelautoriteit kent maar één soort exploitatievergunning, die geen onderscheid maakt tussen behendigheidsautomaten, kansspelautomaten in de horeca, en kansspelautomaten in speelautomatenhallen. Er is geen exploitatievergunning nodig voor speelautomaten in speelcasino's of voor kermisautomaten.

Bij het verlenen van haar exploitatievergunningen kijkt de Kansspelautoriteit vooral naar de integriteit van de ondernemer ('zedelijk gedrag' volgens de wet). De eisen hiervoor zijn vergelijkbaar met die welke gemeenten gebruiken voor aanwezigheidsvergunningen en vergunningen in het kader van de Drank- en horecawet (DHW-vergunningen). De Kansspelautoriteit kan bij haar exploitatievergunningen een toets op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) uitvoeren.

De wet verplicht gemeenten om in hun aanwezigheidsvergunningen de verplichting op te nemen dat alleen kansspelautomaten mogen worden opgesteld, die in eigendom toebehoren aan personen die in het bezit zijn van de exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit¹³. Dit betekent dat de gemeente, als vergunningverlener, verantwoordelijk is voor het toezicht op deze bepaling. Alle exploitatievergunninghouders hebben de verplichting¹⁴ om hun naam en het nummer van hun exploitatievergunning op hun automaten te zetten. Dit gebeurt meestal via een zogenoemde exploitatiesticker.

Exploitatie van speelautomaten is alleen toegestaan met een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit. Bij de verlening van deze vergunning wordt met name gekeken naar integriteit. De gemeenten moeten in hun aanwezigheidsvergunningen bepalen dat alleen automaten van een exploitant met een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit mogen worden opgesteld.

1.4 Aanwezigheidsvergunningen

Kansspelautomaten mogen zonder vergunning niet staan in openbare of voor het publiek toegankelijke plaatsen en ook niet in een scala aan inrichtingen, zoals inrichtingen waarvoor een DHW-vergunning nodig is, hotels, pensions, restaurants, cafés, cafetaria's, lunchrooms, partycateringbedrijven en dergelijke¹⁵. De volledige lijst is zeer gedetailleerd; de gemene deler is dat alle genoemde inrichtingen op horeca lijken.

De aanwezigheidsvergunning wordt afgegeven door de burgemeester en bestaat in twee soorten:

- Voor hoogdrempelige horeca¹⁶, dat wil zeggen DHW-inrichtingen waar het café- of restaurantbedrijf uitgeoefend wordt en waarvan de activiteiten in belangrijke mate gericht zijn op meerderjarigen. De regels voor deze vergunningen zijn

¹³ Artikel 30d lid 1 (tweede zin) Wok; zie hiervoor verder paragraaf 4.2 van de Wegwijzer.

¹⁴ Voorschrift 6 van de standaard-exploitatievergunning.

¹⁵ Artikel 30b lid 1 onder c Wok.

¹⁶ Artikel 30, onder d Wok.

tamelijk ingewikkeld¹⁷, en er zijn in de praktijk grote verschillen tussen gemeenten.

- Voor speelautomatenhallen (volgens de wet 'een inrichting, anders dan een hoogdrempelige, bestemd om het publiek de gelegenheid te geven een spel door middel van kansspelautomaten te beoefenen').
Aanwezigheidsvergunningen voor speelhallen mogen alleen worden afgegeven als de gemeenteraad dit bij gemeentelijke verordening heeft toegestaan. Gemeenten hebben veel vrijheid bij het formuleren van een eigen speelhallenbeleid.

NB. er is geen aanwezigheidsvergunning vereist voor

- behendigheidsautomaten;
- speelautomaten in speelcasino's (de vestigingen van Holland Casino, zie ook volgende hoofdstuk);
- kermisautomaten op kermissen (zie ook volgende hoofdstuk).

Voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten is een aanwezigheidsvergunning van de burgemeester nodig. Er zijn twee soorten: voor hoogdrempelige horeca en voor speelautomatenhallen. De laatste mag alleen worden afgegeven als de gemeenteraad dit in een verordening nadrukkelijk heeft toegestaan.

¹⁷ Zie paragraaf 3.2.

2. RAAKVLAKKEN KANSSPELAUTOMATENBELEID MET ANDERE BELEIDSTERREINEN

Deze Wegwijzer concentreert zich op de gemeentelijke aanwezigheidsvergunningen voor kansspelautomaten in de hooghrenpelige horeca en de speelautomatenhallen. Maar er zijn raakvlakken tussen kansspelautomatenbeleid en aangrenzende beleidsterreinen. Dit hoofdstuk beschrijft de raakvlakken waar de Kansspelautoriteit de meeste vragen over krijgt.

2.1 Speelcasino's

Voor speelcasino's in de zin van de wet (dat wil zeggen de veertien speelcasino's van Holland Casino) geldt een afwijkend stelsel. Zij hebben een speciale vergunning van de Kansspelautoriteit, die de plaats inneemt van de gemeentelijke aanwezigheidsvergunning en de exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit¹⁸. Daarnaast vereist de wet de voorafgaande toestemming van de raad van de betrokken gemeente voor het vestigen van een speelcasino¹⁹. Daarnaast hebben gemeenten taken of bevoegdheden ten aanzien van speelcasino's vanuit andere wet- en regelgeving (zoals die op basis van de Drank- en Horecawet).

Er ligt in de Eerste Kamer een wetsvoorstel met onder meer als doel Holland Casino te privatiseren en de markt voor casinospellen gedeeltelijk open te stellen, maar dit heeft verder geen gevolgen voor de wettelijke taken van gemeenten ten aanzien van speelcasino's.

De Wet op de kansspelen vereist de toestemming van de betrokken gemeenteraad voor het vestigen van een speelcasino. Verder hebben gemeenten geen taken en bevoegdheden ten aanzien van speelcasino's op basis van de Wet op de kansspelen, maar wel op basis van andere wetten.

2.2 Behendigheidsautomaten

Het stelsel voor behendigheidsautomaten wijkt af van dat voor kansspelautomaten. Voor behendigheidsautomaten is wel een 'normale' modeltoelating en exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit vereist, maar geen aanwezigheidsvergunning (zie paragraaf 1.3). De reden dat behendigheidsautomaten onder de Wet op de kansspelen vallen is om te voorkomen dat ze misbruikt worden als kansspelautomaat ('gecamoufleerde gokkast'). Het voorkomen van misbruik als kansspelautomaat wordt voldoende geborgd door het vereiste van de modeltoelating en de exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit.

In het verleden was voor behendigheidsautomaten ook een aanwezigheidsvergunning verplicht. Er bestond eveneens een speciale 'aanwzigheidsvergunning voor laagdrempelige horeca', waaronder alleen behendigheidsautomaten opgesteld mochten worden. Zowel deze vergunningsplicht

¹⁸ Dit is de vergunning tot het organiseren van speelcasino's (artikel 27h Wok) en tot het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten in speelcasino's (artikel 30z Wok). Er is op dit moment maar één vergunning: de Beschikking casinospelen 1996 (in handen van Holland Casino), die geldt voor alle 14 speelcasino's.

¹⁹ Artikel 27h lid 3 Wok.

als de speciale aanwezigheidsvergunning zijn in 2010 afgeschaft in het kader van de deregulering.

Het feit dat gemeenten wat betreft behendigheidsautomaten geen taken of bevoegdheden hebben op grond van de Wet op de kansspelen, betekent niet dat ze niet kunnen reguleren, hetzij via vergunningen, hetzij op andere manieren. Het betekent alleen dat gemeenten daarvoor een andere wettelijke basis moeten hanteren. Zo zal een inrichting met uitsluitend behendigheidsautomaten ('behendigheidshal') vrijwel altijd vergunningplichtig zijn op basis van andere wetten (vergelijkbaar met bijvoorbeeld een biljartzaal, kegelbaan of dartcentrum). Een ander voorbeeld is dat veel gemeenten behendigheidsautomaten langs de openbare weg verbieden via hun Algemene Plaatselijke Verordening.

Gemeenten hebben op basis van de Wet op de kansspelen geen taken en bevoegdheden ten aanzien van behendigheidsautomaten, maar zij kunnen wel reguleren op basis van andere bevoegdheden.

2.3 Kermisautomaten

De wet bevat een apart regime voor kermisautomaten. Dit wijkt af van dat voor alle andere speelautomaten. Een kermisautomaat²⁰ is:

- a. een speelautomaat;
- b. die voorkomt op een door de Minister opgestelde lijst²¹; hierop staan alle destijds gebruikelijke speelautomaten, zowel kansspelautomaten (zoals roulette-automaten, fruitautomaten, muntenschuivers) als behendigheidsautomaten (zoals flipperkasten of schietspelen);
- c. die bestemd is om gebruikt te worden op kermissen;
- d. die geen geldprijzen uitkeert;
- e. die geen premies, waardebonnen, of penningen uitkeert die meer waard zijn dan veertig keer de inzet (in de praktijk zijn dit tegoedbonnen, 'tickets').

Kermisautomaten kunnen dus een breed scala beslaan: van tamelijk onschuldige automaten (te vergelijken met behendigheidsautomaten) tot klassieke 'gokkasten', te vergelijken met de kansspelautomaten die in de horeca, speelautomatenhallen en speelcasino's staan. Naarmate kermisautomaten meer lijken op 'normale' kansspelautomaten, zullen ze ook meer gepaard met 'normale' kansspelrisico's als verslaving, onmatig speelgedrag, et cetera.

Toch zijn kermisautomaten onttrokken aan de gehele Speelautomatentitel. Dit betekent dat voor deze automaten geen modeltoelating of exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit en geen gemeentelijke aanwezigheidsvergunning nodig is. Hoewel kermisautomaten alle risico's van kansspelautomaten kunnen hebben, zijn ze dus nog minder gereguleerd dan behendigheidsautomaten.

De toelichting bij dit deel van de Speelautomatentitel benadrukt dat de gemeente bepaalt wat een kermis is en hoe ze die reguleert, en voegt er aan toe dat een kermis zowel een traditionele tijdelijke kermis als een permanente inrichting kan zijn. Zo'n permanente kermisinrichting met kermisautomaten ('kermishal', 'arcadehal') kunnen door gemeenten gereguleerd worden, maar alleen met bevoegdheden op grond van andere wetten dan de Wet op de kansspelen.

²⁰ Artikel 30a, lid 2, van de Wok.

²¹ Bijlage I bij de Speelautomatenregeling 2000.

Gemeenten zijn van oudsher terughoudend met het geven van toestemming voor permanente 'kermishallen'. Het waren vooral campings, vakantiecentra, pretparken, en dergelijke waar kermishallen waren toegestaan. De laatste tijd zijn er echter ook hallen in stadscentra gekomen, die veel weg hebben van speelautomatenhallen maar niet onder de Wet op de kansspelen vallen.

Gemeenten wordt daarom geadviseerd ervoor te waken dat hun permanente inrichtingen met kermisautomaten niet op gewone speelautomatenhallen gaan lijken. Alleen gemeenten kunnen hier iets aan doen, via gemeentelijke vergunningen en voorschriften. De mogelijkheden van de Kansspelautoriteit in het kader van de Wet op de kansspelen zijn zeer beperkt.

In het rapport van de Kansspelautoriteit "Onderzoek Arcadehallen" van 29 januari 2018 staat meer informatie omtrent de verschillen in de kermisautomaten en de mogelijke risico's van bepaald soort kermisautomaten.

Kermisautomaten zijn onttrokken aan de gehele Wet op de kansspelen, hoewel ze even riskant kunnen zijn als gewone kansspelautomaten. Alleen gemeenten kunnen, door gebruik te maken van andere gemeentelijke bevoegdheden (bijvoorbeeld op basis van de Gemeentewet), regulerend optreden.

2.4 Spelletjescomputers

De meeste spelletjescomputers zoals Xbox en Playstation zijn speelautomaten. Toch is de speelautomatentitel niet op deze spelletjescomputers van toepassing als gevolg van een speciale uitzondering in de wet²².

Deze uitzondering is van toepassing op:

- a. behendigheidsautomaten;
- b. die zonder middellijke of onmiddellijke betaling door de speler of een derde in werking kunnen worden gesteld;
- c. waarvan het spelresultaat niet kan leiden tot onmiddellijke uitkering van prijzen of premies.

Er lijkt geen vraag uit de markt te bestaan voor speelhalachtige constructies met spelletjescomputers ('Xbox-hal'). Als deze zich toch voordoen, is hun positie vergelijkbaar met die van een behendigheidsal uit sectie 2.3; dat wil zeggen dat de gemeente dit kan reguleren via andere instrumenten dan die van het kansspelbeleid, zoals de gemeente zou doen met bijvoorbeeld een biljartzaal, kegelbaan of dartcentrum.

Ten aanzien van spelletjescomputers hebben gemeenten geen taken en bevoegdheden op grond van de Wet op de kansspelen, maar zouden deze kunnen reguleren op basis van andere bevoegdheden.

2.5 Alcoholbeleid (Drank- en horecawet)

De relatie tussen kansspelen en alcohol maakt geen onderdeel uit van het kansspelbeleid, maar van het alcoholbeleid. Het wettelijk stelsel staat daarom niet

²² Artikel 30a lid 1 Wok.

in de Wet op de kansspelen, maar in de Drank- en Horecawet (DHW). Deze wet bepaalt nadrukkelijk dat een gemeentelijke DHW-vergunning wel verleend mag worden voor een inrichting waar speelautomaten zijn opgesteld, maar niet voor een inrichting waar kansspelen worden aangeboden (artikel 14 lid 4 DHW). Een DHW-vergunning is dus bijvoorbeeld mogelijk voor een café of hal met speelautomaten, maar niet voor een speelcasino (want daar worden – naast speelautomaten - casinospelen aangeboden) of een wedcafé (want daar worden weddenschappen aangeboden).

De praktijk laat een wat gecompliceerder beeld zien. DHW-vergunningen voor cafés of restaurants met speelautomaten zijn normaal, en alle vestigingen van Holland Casino beschikken ook over een DHW-vergunning. Speelautomatenhallen met een DHW-vergunning daarentegen komen wel voor, maar zijn tamelijk zeldzaam. Hierbij kunnen andere overwegingen een rol spelen, zoals de openbare orde of de mogelijkheid een inrichting op te splitsen in verschillende delen. Gemeenten hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij de toepassing van de DHW op dit punt.

De combinatie van alcohol en kansspelen wordt niet gereguleerd in de Wok, maar wordt overgelaten aan de gemeenten in de DHW-vergunning.

3. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR HOOGDREMPelige INRICHTINGEN

Dit hoofdstuk beschrijft de aanwezigheidsvergunning die nodig is om twee kansspelautomaten aanwezig te hebben in een café of restaurant. Na een schets van de sector (3.1) worden de eisen beschreven die worden gesteld aan de inrichting zelf (paragraaf 3.2), aan de leiding (paragraaf 3.3), en aan de opleiding van het personeel (paragraaf 3.4). Bovendien wordt aandacht besteed aan de looptijd van de vergunning en de vergoeding die de gemeente ervoor mag vragen (paragraaf 3.5 en 3.6). De elementen die onderdeel van de aanwezigheidsvergunning voor de hoogdrempelige inrichting moeten uitmaken (bouwstenen), zijn toegevoegd als bijlage 1.

3.1 Sectorschets

Horeca-inrichtingen zijn van oudsher de plaatsen waar kansspelautomaten werden opgesteld en er staan nog steeds meer automaten in cafés en restaurants dan op andere soorten locaties. Hun aantal neemt echter al lange tijd gestadig af. In 2001 waren er 27.312 horeca-inrichtingen met in totaal 28.989 kansspelautomaten; dat was 63% van het toenmalige totale aantal kansspelautomaten²³. Eind 2016 waren er nog slechts 8.655 horeca-inrichtingen met in totaal 16.876 kansspelautomaten en dat maakte 43% van het totale aantal kansspelautomaten uit²⁴. Deze daling staat in contrast met de (lichte) groei van de speelautomatenhallenexploitatie.

De automaten in horeca-inrichtingen zijn zelden eigendom van de eigenaar van de inrichting, maar worden neergezet door een gespecialiseerd bedrijf. Dit bedrijf is de 'exploitant' in de zin van de Wet op de kansspelen, en heeft dus een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit nodig (zie paragraaf 1.3). Als de eigenaar van de inrichting zelf zijn automaten exploiteert, is hij een zogenoemde 'eigen exploitant', en heeft hij zoals iedere exploitant een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit nodig.

Wetenschappelijk onderzoek²⁵ wijst uit dat kansspelautomaten in horeca-inrichtingen wat betreft verslavingsrisico's vergelijkbaar zijn met kansspelautomaten in speelautomatenhallen en speelcasino's: ze behoren tot de meest riskante kansspelen.

Kansspelautomaten in de hoogdrempelige horeca zijn de grootste groep kansspelautomaten. De verslavingsrisico's zijn te vergelijken met die van kansspelautomaten in speelautomatenhallen en speelcasino's, dus zeer hoog.

²³ Beleidsbrief speelautomaten, Kamerstukken TK 2004-2005, 24 557, nr. 54.

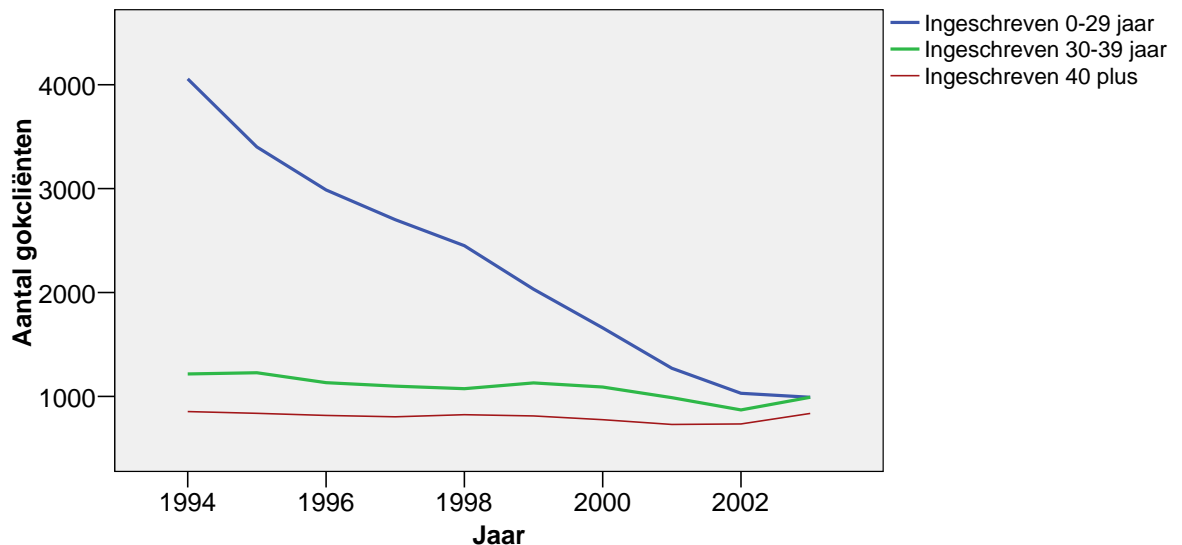
²⁴ Ksa-Jaarrapportage over 2016 en Jaarverslag HC over 2016.

²⁵ de Bruin, D.E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod. Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy, in opdracht van Kansspelautoriteit.

3.2 Eisen aan de inrichting ('hoogdrempeligheid')

Het belangrijkste onderdeel van de verlening van een kansspelaanwezigheidsvergunning voor horeca-inrichtingen is de beoordeling of de inrichting voldoet aan de criteria voor een hoogdrempelige inrichting (cafés en restaurants). Als de inrichting daar niet aan voldoet, mag geen aanwezigheidsvergunning worden verleend.

Het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen is begin jaren negentig ingezet op gemeentelijk niveau, ter bestrijding van kansspelverslaving, en is in het jaar 2000 tot landelijk beleid geworden. Hoewel nooit wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de effecten van het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen op kansspelverslaving, wordt het maken van dit onderscheid over het algemeen als een belangrijke verbetering gezien. Het aantal ingeschreven gokcliënten in de verslavingszorg laat na het piekjaar 1993, waarin ongeveer 6000 spelers hulp zochten bij de verslavingszorg, een gestage daling zien. Deze daling loopt synchroon aan het weren van de automaten uit de snackbar en cafetaria. Dat het weren van kansspelautomaten uit de laagdrempelige horeca effect heeft gesorteerd wordt bevestigd door het gegeven dat de afname van het aantal hulpzoekers vooral werd veroorzaakt door een afname van het aantal jongere hulpzoekers. Zie figuur hieronder.



Het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen is dus tamelijk effectief gebleken, maar het is ingewikkeld, in de praktijk lastig uit te voeren en op onderdelen tamelijk gedateerd.

De wet geeft drie cumulatieve criteria voor een hoogdrempelige inrichting; aan alle drie criteria moet zijn voldaan:

A. Vergunde DHW-inrichting

Het moet een inrichting zijn als bedoeld in artikel 1, lid 1 van de DHW, waarin rechtmatig het horecabedrijf wordt uitgeoefend. Met andere woorden: het moet een inrichting zijn met een DHW-vergunning voor het horecabedrijf (dus niet voor een DHW-vergunning voor het slijterijbedrijf). Omdat de DHW-vergunning verleend wordt door hetzelfde bestuursorgaan als de aanwezigheidsvergunning, zal dit criterium in de praktijk geen probleem opleveren.

B. Geen andere activiteiten dan café of restaurant

In de inrichting moeten het café- en restaurantbezoek op zichzelf staan: er mogen geen andere activiteiten plaatsvinden waaraan een zelfstandige betekenis kan worden toegekend. Van zo'n 'andere activiteit waaraan zelfstandige betekenis wordt toegekend' is sprake als de andere activiteit niet uitsluitend ter ondersteuning van het café- of restaurantbezoek dient en een zelfstandige stroom van bezoekers trekt.

Een hooghrempelige inrichting moet dus een op zichzelf staand café of restaurant zijn. Beide worden gedetailleerd omschreven in de memorie van toelichting van de Speelautomatentitel:

- een café is een 'inrichting, die door het publiek in de eerste plaats wordt bezocht voor het nuttigen van alcoholhoudende drank'.
- een restaurant is een 'inrichting waar maaltijden worden geserveerd'. Een maaltijd is weer omschreven als een 'geheel van warme gerechten die ten minste bestaan uit de volgende drie, niet met elkaar gemengde bestanddelen: vlees, vis, gevogelte of wild (eventueel te vervangen door andere bestanddelen in geval van een vegetarisch menu), groente, en aardappelen, rijst, of meelsoorten'. Deze definitie staat bekend als de 'driecomponentenmaaltijd'. Een eetgelegenheden waar geen volledige driecomponentenmaaltijd wordt verstrekt, is geen restaurant en mag geen aanwezigheidsvergunning krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor pannenkoekenhuizen, pizzeria's, broodjeszaken, lunchroom, grill-rooms, shoarmazaken, petit-restaurants, en dergelijke.

Nadeel van het driecomponentencriterium is dat er veel inrichtingen zijn die strikt genomen niet aan het criterium voldoen, maar die in het maatschappelijk verkeer wel als restaurant beschouwd worden (denk aan pannenkoekenhuizen en dergelijke). Dit nadeel is groter geworden met de groei van het aantal restaurants met bijvoorbeeld een Zuid-Europese of Oosterse keuken (denk aan pizzeria's of sushi-restaurants). In 2015 adviseerde Actal de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om de hooghrempeligheid niet te laten afhangen van het driecomponentencriterium²⁶. Het ministerie lijkt hiermee in te stemmen²⁷:

De gegeven beschrijving van "hooghrempelig" moet echter worden gezien tegen de achtergrond van wat toentertijd als maatschappelijke norm gold. Wat een volwaardige maaltijd precies behelst, is namelijk aan verandering onderhevig. Mijn advies aan (de burgemeesters van) de gemeenten is om tot een eigen uitleg te komen van het begrip "hooghrempelig".

Ook de VNG deelt deze mening²⁸:

Samengevat: wij delen de opvatting dat er een categorie restaurants is die geen traditionele Nederlandse maaltijden serveren, maar die desondanks anno 2017 als restaurant in de zin van de WoK kunnen worden aangeduid zonder dat daarmee de bedoeling van de wetgever geweld wordt aangedaan. Als zo'n restaurant ook aan de andere vereisten voor hooghrempeligheid voldoet, is er in beginsel geen reden waarom de burgemeester daar geen aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten aan kan verlenen.

²⁶ Brief van het Adviescollege toetsing regeldruk van 16 juli 2015 aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, kenmerk JtH/RvZ/JT/HS/2015/077.

²⁷ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 27 september 2016 aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, kenmerk 799714.

²⁸ Brief van de vereniging van Nederlandse Gemeenten van 18 april 2017 aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie, kenmerk ECLBR/U2017/1700285.

Op grond hiervan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat het begrip 'restaurant' niet meer ingevuld hoeft te worden aan de hand van het 'driecomponentencriterium'.

Ten slotte kan een inrichting met meer dan drie biljarttafels nooit hoogdrempelig zijn, op basis van artikel 2 van het Speelautomatenbesluit 2000. Biljarttafels zijn de enige zaken waarvoor een dergelijke bepaling bestaat, en het is onbekend waarom juist voor biljarttafels een expliciete bepaling is gemaakt.

C. *Activiteiten hoofdzakelijk 18+*

De activiteiten in de inrichting moeten in belangrijke mate gericht zijn op personen ouder dan 18 jaar. Deze activiteiten mogen geen zelfstandige bezoekersstroom aantrekken, want in dat geval voldoet de inrichting niet aan criterium B.

Samengestelde inrichting

Het bovengeschetste stelsel wordt nog ingewikkelder doordat een horeca-inrichting een 'samengestelde inrichting' kan zijn. Dit is een laagdrempelige inrichting waarbinnen afgescheiden delen bestaan die hoogdrempelig zijn. Om misbruik van deze bepaling ('creatief timmerwerk') te voorkomen is belangrijk:

- dat sprake is van voldoende afscheiding tussen de verschillende delen van de inrichting; bijvoorbeeld een plantenbakje is niet voldoende.
- dat het laagdrempelige deel van de inrichting op zichzelf staat. Dit wil zeggen dat het betreden van het hoogdrempelige gedeelte voor geen enkele normale bedrijfsfunctie (betalen, toiletbezoek, garderobe) noodzakelijk is²⁹.

Het doel is te voorkomen dat de bezoekers van het laagdrempelige deel gedwongen worden het hoogdrempelige deel te betreden, en zo met kansspelautomaten in aanraking komen. De hele ratio achter het onderscheid tussen hoogdrempelig- en laagdrempeligheid bestaat uit het streven om kansspelautomaten uit de buurt te houden van plaatsen waar jongeren eenvoudig binnenlopen of die veelvuldig door jongeren bezocht worden.

Hoe nu verder?

De hoogdrempeligheid is een lastig concept waarvan de Beleidsnotitie speelautomaten al in 2005³⁰ concludeerde dat het eigenlijk te ingewikkeld was. Het voornaamste nadeel is dat het de gemeenten ertoe aanzet de vergunning te laten afhangen van details die voor het kansspelbeleid van ondergeschikt belang zijn: het kansspelbeleid zal niet afhankelijk zijn van het aantal schaaltes waarin de maaltijd wordt geserveerd.

In plaats van zich op deze details te richten zouden gemeenten zich meer moeten laten leiden door de basisgedachte achter het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelig. De memorie van toelichting³¹ beschrijft het achterliggende doel glashelder:

De ratio achter de bepalingen (...) is gelegen in het voorkomen en bestrijden van problematisch speelgedrag en gokverslaving. Het achterliggende idee is dat voor plaatsen waar jongeren eenvoudig binnenlopen, of die veelvuldig door jongeren bezocht worden en waar zij op terloopse wijze met kansspelautomaten in aanraking kunnen komen, een landelijk opstelverbod voor kansspelautomaten moet gelden.

²⁹ Zie art. 30c lid 4 en 5 van de Wok.

³⁰ Kamerstukken TK 2004-2005, 24557 nr. 54.

³¹ Kamerstukken TK 1997-1998, 25727, nr. 3.

Kansspelautomaten moeten dus worden weggehouden bij verzamelplaatsen van jongeren: de traditionele voorbeelden hiervan zijn de snackbar, de sportkantine, en het jeugdcentrum. Deze voorbeelden zijn in de rechtspraak uitgebreid met een groot aantal andere inrichtingen waarvan werd erkend dat ze niet hoogdrempelig waren³²:

een restaurant met een mogelijkheid tot afhalen; een café met biljart- en snookeractiviteiten; restaurant met bowling; discotheek; kantine/snackbar op campingterrein; cafetaria; snackbar; kegelhuis; coffeeshop; broodjeszaak; lunchroom; grill-room; shoarmazaak; petit-restaurant; snookercentrum; sportcomplex; café/cafetaria; café/discotheek; gemeenschapscentrum/zalenverhuur; café/gemeenschapshuis; café/sport-evenementenhal; café/sporthal; restaurant/vergaderzaal/zwembad; cafetaria/zwembad; café/restaurant met afhaalgedeelte; kantine in sporthal; café/snookercentrum; café/restaurant/bowling; café/kegelcentrum; sporthallen/café/restaurant; tennishal/café; café/restaurant/bowlingzaal/biljartruimte; hotel/restaurant/winkel; sportcentrum met bar/restaurant/dansschool; café/camping; café/petit-restaurant; sporthal/zwembad/café.

Gemeenten staan dus niet met lege handen als het gaat om mogelijkheden om ongewenste situaties te voorkomen. In de woorden van de VNG³³:

"(...) dat er bij gemeenten en burgemeesters wel enige begrijpelijke zorg bestaat over de vraag of een soepeler beleid niet zal leiden tot pogingen door ondernemers die geen restaurant in de hiervoor bedoelde zin drijven om toch een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten aan te vragen. Op zich biedt de rechtspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven voldoende houvast om dergelijke aanvragen af te wijzen (...)"

Een aanwezigheidsvergunning mag alleen worden afgegeven voor hoogdrempelige inrichtingen, dat wil zeggen:

- *een vergunde DHW-inrichting*
- *met geen andere activiteiten (dan café of restaurant) die een zelfstandige bezoekersstroom aantrekken*
- *met activiteiten hoofdzakelijk gericht op meerderjarigen.*

Het primaire doel van deze maatregel is om kansspelautomaten weg te houden bij minderjarigen.

Vereisten van exploitatievergunning en beleid ter voorkoming van kansspelverslaving

Naast de eisen omtrent de inrichting en 'zedelijk gedrag' (zie paragraaf 3.3) zijn er meer wettelijke verplichtingen. De wet schrijft dan ook voor dat in de vergunning in ieder geval het voorschrift wordt opgenomen dat alleen kansspelautomaten mogen worden opgesteld, die eigendom zijn van personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning (artikel 30d Wok). Verder dient in de vergunning te worden opgenomen dat de vergunninghouder zorg moet dragen voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving (zie paragraaf 5.2 onder ad c).

In de vergunning dient in ieder geval het voorschrift te worden opgenomen dat:

³² Kamerstukken TK 1997-1998, 25727 nr.3; de lijst is ontleend aan de jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

³³ Brief van de vereniging van Nederlandse Gemeenten van 18 april 2017 aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie, kenmerk ECLBR/U2017/1700285.

1. *alleen speelautomaten mogen worden opgesteld die in eigendom zijn van personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning; en*
2. *de vergunninghouder zorgdraagt voor een beleid ter voorkoming van kansspelslaving.*

3.3 Eisen aan de leiding ('zedelijk gedrag')

Een aanwezigheidsvergunning mag alleen worden verleend als de aanvrager, de bedrijfsleider en de beheerders voldoen aan bepaalde eisen. Deze liggen op twee terreinen:

- opleidingseisen; de aanvrager, de bedrijfsleider en de beheerders moeten beschikken over bepaalde bewijsstukken op het terrein van sociale hygiëne. Dit zijn dezelfde bewijsstukken die in de Regeling bewijsstukken sociale hygiëne Drank- en Horecawet 2015 zijn aangewezen voor de DHW-vergunning (dit is relatief eenvoudig).
- zedelijk gedrag; de aanvrager, de bedrijfsleider en de beheerders moeten voldoen aan de eisen genoemd in artikel 4 van het Speelautomatenbesluit 2000. De eisen lijken op die van het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999 voor de DHW-vergunning (oorspronkelijk waren ze identiek, maar de eisen voor de Drank- en Horecawet zijn gemoderniseerd en die voor de Wet op de kansspelen niet). Ze zijn dus op hoofdlijnen wel vergelijkbaar, maar op allerlei detailpunten niet.

Eén van de eisen met betrekking tot zedelijk gedrag is 'slecht levensgedrag'. Dit wordt ingevuld aan de hand van de criteria die het College van Beroep voor het bedrijfsleven in haar uitspraak van 30 mei 2012 heeft opgesteld. Deze criteria betreffen:

- de ernst van het feit, mede in relatie tot de beoogde functie,
- de hoogte van de sanctie, en
- eventuele eerder gepleegde feiten in het recente verleden.

Volgens het CBb zal de beoordeling van "slecht levensgedrag" zich uiteindelijk dienen toe te spitsen op de vraag of kan worden aangenomen dat men zich zal gedragen op een wijze die, gezien in het licht van de (beoogde) functie, als maatschappelijk aanvaardbaar wordt beschouwd.

Van belang is verder:

- strafbare feiten, die in een ver verleden zijn gepleegd en zijn opgevolgd door een langere periode zonder relevante feiten, moeten buiten beschouwing worden gelaten;
- het is niet van belang of de delicten in het kader van de bedrijfsuitoefening, dan wel in de privésfeer zijn begaan. Wel moet de ernst van deze feiten in relatie staan tot de functie die wordt bekleed. Van de aanvrager of leidinggevende mag worden verwacht dat deze zich niet schuldig heeft gemaakt aan (zeer) ernstige feiten.

Het is mogelijk om bij de aanwezigheidsvergunning een toets in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob-toets) uit te voeren. Deze heeft meerwaarde ten opzichte van de Bibob-toets die uitgevoerd wordt bij de DHW-vergunning. Bij deze twee toetsen wordt gekeken naar verschillende zaken.

Omdat de eisen voor de aanwezigheidsvergunning voor een hooghrenpelige inrichting grotendeels lijken op die voor de DHW-vergunning, is het aan te raden beide vergunningen tegelijk te verlenen voor dezelfde looptijd (zie 3.5 'Looptijd').

Een aanwezigheidsvergunning mag alleen worden verleend als de aanvrager, de bedrijfsleider en de beheerders voldoen aan eisen op het terrein van opleidingen en zedelijk gedrag (waaronder slecht levensgedrag) uit het Speelautomatenbesluit 2000. Daarnaast kan de gemeente een Bibob-toets uitvoeren.

3.4 Aantal automaten

Een aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige horeca wordt altijd verleend voor twee kansspelautomaten; meer of minder is niet mogelijk³⁴. Zoals de toelichting³⁵ zegt:

Het amendement strekt ertoe t.a.v. hoogdrempelige inrichtingen het zgn. vaste 2-0-0-beleid te voeren. De vrijheid van gemeenten om zelf bij verordening te bepalen hoeveel kansspelautomaten in een hoogdrempelige inrichting mogen worden opgesteld (geen, één of twee) komt door dit amendement te vervallen.

Het is aan de houder om te bepalen of hij beide vergunde automaten opstelt of met één (of helemaal geen) automaat genoeg neemt. Het opstellen van twee automaten is in de praktijk de gebruikelijke situatie: de cijfers uit paragraaf 3.1 geven aan dat er gemiddeld 1,94 kansspelautomaten in een vergunde horeca-inrichting staan.

De vergunninghouder zal in de praktijk geen toezicht kunnen houden op kansspelautomaten op het moment dat de automaten niet duidelijk in het zicht van het personeel zijn geplaatst. Het wordt daarom aanbevolen om een voorschrift aan de vergunning te verbinden dat borgt dat kansspelautomaten op een zodanige plaats worden opgesteld dat het personeel er goed zicht op heeft.

Een aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige horeca wordt altijd verleend voor het opstellen van twee kansspelautomaten.

3.5 Looptijd

De Wet op de kansspelen bepaalt dat de vergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd wordt verleend, en bevat geen beperkingen aan de looptijd van de vergunning. Maar een gemeente mag alleen een aanwezigheidsvergunning verlenen aan een inrichting met een DHW-vergunning, en is verplicht om de aanwezigheidsvergunning in te trekken als er geen DHW-vergunning meer van kracht is³⁶. Een gemeente moet dus voortdurend nagaan of er geen aanwezigheidsvergunningen bestaan zonder bijbehorende DHW-vergunning.

Om de uitvoeringslasten voor de gemeente te beperken wordt aangeraden de aanwezigheidsvergunning van rechtswege te laten vervallen als de DHW-vergunning voor de betrokken inrichting niet meer van kracht is.

³⁴ Artikel 30c lid 2 Wok.

³⁵ Toelichting bij het amendement van het lid Van Heemst c.s., TK 25 727, nr. 8.

³⁶ Artikel 30f lid 1 onder b Wok.

Het wordt aangeraden de aanwezigheidsvergunning van rechtswege te laten vervallen als de DHW-vergunning voor de betrokken inrichting niet meer van kracht is.

3.6 Vergoeding

De gemeente mag een vergoeding vragen voor een aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige inrichtingen. De gemeente bepaalt de hoogte hiervan, maar de regelgeving bevat een maximum van 90,50 euro per tijdvak van twaalf maanden. Als de aanwezigheidsvergunning verleend wordt voor een kortere of langere periode, moet het bedrag naar verhouding worden verlaagd of verhoogd. Het bedrag mag echter nooit hoger zijn dan het maximum voor vier jaar, dus 362 euro.

De gemeente bepaalt zelf de vergoeding die ze vraagt voor een aanwezigheidsvergunning, met een maximum van 90,50 euro per twaalf maanden. Bij een vergunning voor een kortere of langere periode wordt het maximum naar verhouding verlaagd of verhoogd. Maar het bedrag mag echter nooit hoger zijn dan 362 euro.

3.7 Geen reclameactiviteiten

Houders van een aanwezigheidsvergunning voor de horeca mogen geen wervings- en reclameactiviteiten ontplooiën voor de door hen aangeboden kansspelen. Hiermee wordt voorkomen dat hoogdrempelige inrichtingen, zoals cafés en restaurants, het aanbieden van kansspelen van nevenactiviteit tot hoofdactiviteit promoveren. Wervings- en reclameactiviteiten die gericht zijn op het aanprijzen van de andere goederen en diensten die deze vergunninghouders aanbieden, blijven onverminderd toegestaan.

De vergunninghouder mag geen wervings- en reclameactiviteiten ontplooiën ten aanzien van de door hem aangeboden kansspelen (waaronder kansspelautomaten).

4. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR SPEELAUTOMATENHALLEN

Een speelautomatenhal met kansspelautomaten mag alleen worden geëxploiteerd als hiervoor door de burgemeester een aanwezigheidsvergunning is afgegeven.³⁷ Een groot gedeelte van de voorschriften die in een aanwezigheidsvergunning van een speelhal moeten staan komen overeen met de voorschriften voor een aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige inrichtingen (zie hoofdstuk 3).

De voorwaarden die worden gesteld aan een vergunning voor speelautomatenhallen, vallen uiteen in twee soorten. Er worden eisen gesteld aan de inrichting (zie paragraaf 4.2) en er worden eisen gesteld aan de leiding en het personeel (paragrafen 4.3. en 4.4). De looptijd van deze vergunning en de vergoeding die ervoor gevraagd wordt, worden beschreven in de paragrafen 4.6 en 4.8. De elementen die onderdeel van de vergunning voor speelautomatenhallen kunnen en moeten uitmaken (bouwstenen) staan in bijlage 1.

4.1 Sectorschets

Speelautomatenhallen vormen een belangrijk onderdeel van de speelautomatenmarkt. In Nederland zijn er circa 260 locaties. Deze hallen zijn behoorlijk divers van aard. Er zijn hallen die veel weg hebben van speelcasino's, andere lijken meer op horecagelegenheden. De afgelopen jaren zijn er veel speelautomatenhallen overgenomen en/of merken van speelautomatenhallen geconsolideerd.

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een groei of daling van de markt is het zaak te kijken naar het aantal spelersplaatsen en niet naar het aantal automaten. Eén kansspelautomaat kan namelijk meer spelersplaatsen hebben. Uit de laatste cijfers blijkt dat er een kleine stijging is van het aantal spelersplaatsen. Verder blijkt dat er geen flinke daling of stijging is van het aantal speelhallen.

Speelautomaten in speelautomatenhallen zijn vaak in eigendom van de eigenaar van de speelautomatenhal, dit is anders dan in de horecagelegenheden. Veel van deze speelhaleigenaren zijn dus een exploitant in de zin van de Wet op de kansspelen, en hebben een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit (zie paragraaf 1.3).

De afgelopen jaren hebben geen grote verschuivingen op de speelautomatenhallenmarkt plaatsgevonden.

4.2 Eisen aan de inrichting ('speelautomatenhal')

De Wet op de kansspelen stelt dat:

- Aan de aanwezigheidsvergunning in ieder geval het voorschrift wordt verbonden dat alleen kansspelautomaten mogen worden opgesteld, die in eigendom zijn van personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning;
- Aan de aanwezigheidsvergunning in ieder geval het voorschrift moet worden verbonden dat er zorg moet worden gedragen voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.

³⁷ Artikel 30c lid 1 onder b Wok.

Verder moet de inrichting zo zijn ingericht dat personen alleen toegang kunnen krijgen tot de inrichting als zij 18 jaar of ouder blijken te zijn. Dit betekent dat personeelsleden van de speelhal in staat moeten zijn om de controle op leeftijd uit te kunnen voeren voordat een persoon wordt blootgesteld aan kansspelautomaten.

Vereiste van de aanwezigheidsvergunning

De wettelijke grondslag voor het vergunningvoorschrift dat alleen kansspelautomaten mogen worden opgesteld, die in eigendom zijn van personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit, staat in artikel 30d lid 1 van de Wok. Het spiegelbeeld van deze bepaling is te vinden in artikel 30j lid 1, waarin staat dat aan de exploitatievergunning in ieder geval het voorschrift wordt verbonden dat alleen speelautomaten mogen worden opgesteld door de exploitant indien een aanwezigheidsvergunning is verleend.

Vereiste van beleid ter voorkoming van kansspelverslaving

De wettelijke grondslag voor het vergunningvoorschrift dat de vergunninghouder moet zorgdragen voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving staat in artikel 30d lid 1 van de Wok (zie paragraaf 5.2 onder ad c).

In de aanwezigheidsvergunning voor speelautomatenhallen dient in ieder geval het voorschrift te worden opgenomen dat:

1. *alleen speelautomaten mogen worden opgesteld welke in eigendom toebehoren aan personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning; en*
2. *de vergunninghouder zorgdraagt voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.*

Leeftijdvereiste speelautomatenhal

Krachtens artikel 30u lid 1 van de wet is het de houder van een aanwezigheidsvergunning voor een speelautomatenhal met kansspelautomaten verboden om minderjarigen toegang te verlenen, en is het voor de minderjarige verboden in een speelautomatenhal aanwezig te zijn. Krachtens artikel 30g is het de houder van een aanwezigheidsvergunning ook verboden om minderjarigen op een kansspelautomaat te laten spelen.

Artikel 30u lid 1 van de wet verplicht de houder van een aanwezigheidsvergunning voor een speelautomatenhal ook om de leeftijd te controleren voor hij spelers binnenlaat. Artikel 15 van het Speelautomatenbesluit werkt uit hoe dit moet gebeuren: in beginsel door het tonen van een identificatiebewijs, tenzij het al op het eerste gezicht duidelijk is dat een persoon niet minderjarig is (dit is vergelijkbaar met de NIX-18 controle bij de verkoop van tabakswaaren en laag alcoholische dranken). In de woorden van de memorie van toelichting:

In beginsel dient dat te gebeuren door het tonen van een deugdelijk identificatiebewijs. Er zijn echter gevallen denkbaar waar de leeftijd van een bezoeker heel wel op deugdelijke wijze kan worden vastgesteld zonder dat de bezoeker zich daartoe dient te identificeren. Vaker zal dat echter niet het geval zijn.

Als is vastgesteld dat een persoon niet minderjarig is, moet een entreebewijs worden verstrekt, zodat gecontroleerd kan worden dat de leeftijdscontrole heeft plaatsgevonden.

In het kansspelbeleid van het Rijk is een minderjarige iemand die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt. Deze 18-jaarsgrens voor de toegang tot kansspelen wordt zowel in de wet als in de lagere regelgeving, als in de vergunningen van de Kansspelautoriteit toegepast voor alle kansspelen, van Holland

Casino tot de Postcodeloterij. Er zijn geen plannen de 18-jaarsgrens te verhogen: ook de recente wetsvoorstellen inzake kansspelen op internet en inzake casino's passen de grens van achttien jaar toe.

Er geldt een leeftijdseis van achttien jaar voor een speelautomatenhal. Speelautomatenhallen dienen op deugdelijke wijze de leeftijd te controleren, waarna zij een entreebewijs verstrekken. De inrichting moet verder in ieder geval zo ingericht zijn dat toegangscontrole mogelijk is.

4.3 Eisen aan de leiding ('zedelijk gedrag')

Hiervoor gelden dezelfde eisen als voor een aanwezigheidsvergunning, zie paragraaf 3.3. Verder moet de leiding voldoen aan de eisen zoals beschreven in hoofdstuk 5 onderdeel *ad d*.

4.4 Aantal automaten

In de gemeentelijke verordening dient het maximale aantal kansspelautomaten te worden vastgesteld, dat mag worden geplaatst in een speelautomatenhal.

Speelautomatenhallen kennen twee soorten kansspelautomaten, namelijk enkelspelers en meerspelers. Bij een enkelspeler is één altijd gelijk aan één spelersplaats. Bij een meerspeler kan één automaat wel meerdere spelersplaatsen vertegenwoordigen. In dat opzicht is het opnemen van slechts het aantal kansspelautomaten onvoldoende om daadwerkelijk de grootte van een speelautomatenhal te bepalen. Daarom kan er ook worden besloten om zowel het maximale aantal kansspelautomaten, als het maximale aantal spelersplaatsen op te nemen in de gemeentelijke verordening.

Het opnemen van het aantal spelersplaatsen is overigens niet relevant in het kader van het voorkomen van kansspelverslaving. Uit monitoronderzoek dat CVO en UvA in de periode 2000-2004 uitvoerde bleek het aantal spelersplaatsen of de oppervlakte van een speelhal niet gerelateerd te zijn aan het voorkomen van verslaving. In grote hallen met veel spelersplaatsen werden relatief gezien niet meer probleemspelers aangetroffen dan in kleinere hallen. Ook de productdifferentiatie die in die periode werd ingevoerd en de introductie van de meerspeler liet geen significante samenhang zien met het aandeel probleemspelers in een speelhal. Een roulette-meerspeler leidt niet zichtbaar tot meer verantwoordelijk speelgedrag.³⁸

In de gemeentelijke verordening dient het maximale aantal kansspelautomaten te worden vastgesteld dat mag worden geplaatst in een speelautomatenhal. Om te sturen op het aantal spelersplaatsen is dit echter onvoldoende; geadviseerd wordt om naast het maximale aantal kansspelautomaten ook het maximale aantal spelersplaatsen op te nemen in de gemeentelijke verordening.

³⁸ De Bruin, D. E., Benschop, A., Braam, R., & Korf, D. J. (2006). Meerspelers. Meerjarige monitor en follow-uponderzoek naar amusementscentra en bezoekers [Diversive Gambling: Multiple Year Monitor and Follow-up Survey into Amusement Arcades and Visitors]. Utrecht/Amsterdam: CVO/Bofinger Instituut.

4.5 Gemeentelijke verordening

Een speelautomatenhal mag alleen in een gemeente gevestigd zijn/worden met een aanwezigheidsvergunning van de burgemeester. De burgemeester mag zo'n vergunning echter alleen afgeven als een gemeentelijke verordening dit toestaat³⁹. Als er geen gemeentelijke verordening is met betrekking tot speelautomatenhallen, mag de burgemeester geen vergunning afgeven en zijn speelautomatenhallen in de betrokken gemeente niet toegestaan.

Een speelautomatenhal mag alleen in een gemeente gevestigd worden als dit krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan.

4.6. Vergoeding

De gemeente mag een vergoeding vragen voor een aanwezigheidsvergunning per speelautomatenhal. De gemeente bepaalt de hoogte hiervan, maar de regelgeving bevat een maximum dat afhankelijk is van het aantal kansspelautomaten waarvoor vergunning wordt verleend. Het maximum wordt gevormd door een basisbedrag van EUR 22,50 plus een variabel bedrag van EUR 34 per kansspelautomaat. Bij bijvoorbeeld tien kansspelautomaten is de maximum vergoeding dus $22,50 + (10 \cdot 34) = 362,50$ euro.

Dit maximum geldt voor een tijdvak van twaalf maanden. Als de aanwezigheidsvergunning verleend wordt voor een kortere of langere periode, moet het bedrag naar verhouding worden verlaagd of verhoogd. Het bedrag mag echter nooit hoger zijn dan het maximum voor vier jaar.

4.7. Wervings- en reclameactiviteiten

Artikel 2, derde en vierde lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen schrijft voor dat bij werving en reclame voor kansspelen bepaalde maatschappelijk kwetsbare groepen dienen te worden ontzien. Onder maatschappelijk kwetsbare groepen van personen worden in ieder geval verstaan personen die de leeftijd van 24 nog niet hebben bereikt en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Het verbod om wervings- en reclameactiviteiten te richten op minderjarigen brengt onder andere met zich mee dat minderjarigen niet onnodig in reclames van vergunninghouders mogen worden afgebeeld. Vanwege het relatief hoge verslavingsrisico dat is verbonden aan kansspelen die door vergunninghouders worden aangeboden in speelcasino's en speelautomatenhallen, is bepaald dat deze vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten niet mogen richten op jongvolwassenen in de leeftijdscategorie van 18- tot 24 jaar. Hieruit volgt bijvoorbeeld dat adverteren met studentenkortingen voor deze vergunninghouders niet is toegestaan.

Het verbod om wervings- en reclameactiviteiten te richten op personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, brengt met zich mee dat een vergunninghouder geen werving en reclame mag richten op personen voor wie bij hem vanwege risicovol spelgedrag een entreeverbod c.q. deelnameverbod geldt.

³⁹ Artikel 30c, lid 1 onder b en lid 2, van de wet.

De vergunninghouder mag geen wervings- en reclameactiviteiten ontplooiën gericht op personen onder de vierentwintig jaar en andere kwetsbare groepen.

5. TOEZICHT OP VERSLAVINGSPREVENTIE DOOR GEMEENTEN

De Wet op de kansspelen schrijft voor dat elke kansspelvergunninghouder een wettelijke zorgplicht heeft voor zijn klanten. Dit hoofdstuk beschrijft wat die zorgplicht inhoudt. Voor een aantal thema's is de invulling van de zorgplicht in de wet nader uitgewerkt. Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit een handleiding opgesteld waarin de normen verder worden uitgewerkt. De zorgplicht moet op verschillende manieren worden ingevuld en varieert van de plicht om geen personen onder de achttien toe te laten tot het informeren van spelers en het voeren van een verslavingspreventiebeleid.

In artikel 4a van de Wok staat een wettelijke zorgplicht voor alle kansspelvergunninghouders genoemd. Die plicht komt er op neer dat houders van vergunningen maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. De vergunninghouders zijn in de basis vrij om zelf daartoe de meest effectieve maatregelen en voorzieningen te treffen.

De zorgplicht is in de wetgeving voor een aantal specifieke thema's nader uitgewerkt:⁴⁰

- a) Verlening toegang (leeftijdsevereiste);
- b) Werving en reclame;
- c) Verslavingspreventiebeleid;
- d) Opleidingsvereiste;
- e) Informatievoorziening en monitoring.

De Kansspelautoriteit heeft deze normen nader geduid en uitgewerkt in de in 2017 gepubliceerde 'Handleiding Zorgplicht'.⁴¹ In de loop van 2018 zal deze handleiding worden vervangen door de 'Leidraad Zorgplicht'.

Ad a Verlening toegang (leeftijdsevereiste)

Zie paragraaf 4.2 over het leeftijdsevereiste en de regels voor het verlenen van toegang tot de speelautomatenhal.

De gemeente kan actief controleren of de speelautomatenhal toegang verleent aan minderjarigen. Bij kansspelautomaten in de horeca kan de gemeente eveneens controleren of een deugdelijke controle op meerderjarigheid plaatsvindt. Daarnaast is de gemeente vrij om voorschriften en beperkingen aan de aanwezigheidsvergunning te verbinden. Uiteraard moeten de voorschriften binnen het kader en de doelstellingen van de wet blijven⁴². Zo kan bij de horeca de verplichting gesteld worden dat de kansspelautomaat duidelijk in het zicht van het personeel geplaatst moet worden.

⁴⁰ Met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand wordt dit eisenpakket vergroot/nader uitgewerkt doordat dan tevens het Besluit en de Regeling Werving, reclame en verslavingspreventie worden gewijzigd.

⁴¹

https://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2885/informatieblad_handleiding_zorgplicht_speelhallen.pdf

⁴² Zo kunnen aanvullende technische normen niet door gemeenten worden gesteld omdat de technische normen reeds uitputtend door de wetgever zijn vastgesteld en daarvan niet afgeweken kan worden. Hetzelfde geldt voor het opstelplaatsenbeleid voor zover dat niet aan gemeenten wordt overgelaten.

De gemeente heeft de mogelijkheid om de aanwezigheidsvergunning in te trekken als er sprake is van (herhaalde) overtreding van het verbod personen beneden de leeftijd van 18 jaar een kansspelautomaat te laten bespelen dan wel toegang te verlenen tot een speelautomatenhal waar kansspelautomaten staan opgesteld⁴³(zie hiervoor artikel 30f van de Wok).

De gemeente heeft een toezichthoudende taak op het leeftijdsvereiste bij kansspelautomaten in de horeca en speelautomatenhallen. Hierover kunnen eventueel aanvullende voorschriften in de vergunning worden opgenomen (kansspelautomaten in het zicht plaatsen), mits dit in de gemeentelijke verordening is vastgelegd. Het (herhaaldelijk) niet voldoen aan het leeftijdsvereiste is een grond om de aanwezigheidsvergunning in te trekken.

Ad b Werving en reclame

De regels voor werving en reclame zijn vastgelegd in het Besluit- en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen⁴⁴. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op naleving van deze regels. Wel bestaat op grond van artikel 30d lid 1 van de Wok de mogelijkheid voor de gemeente om – indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven – voorschriften aan de aanwezigheidsvergunning te verbinden ten aanzien van tot de speler gerichte werving en reclame. Dat betekent dat per gemeente en per vergunning een afweging gemaakt zal moeten worden ten aanzien van het opnemen van dergelijke voorschriften in de vergunning. Met name in die gemeenten waar bijvoorbeeld in de lokale pers of op lokale radio- of televisiestations actief reclame wordt gemaakt voor speelautomatenhallen, kan daartoe de noodzaak bestaan.

De mogelijkheid bestaat om voorschriften aan de aanwezigheidsvergunning te verbinden ten aanzien van tot de speler gerichte werving en reclame. Dat betekent dat per gemeente en per vergunning een afweging gemaakt zal moeten worden ten aanzien van het opnemen van dergelijke voorschriften in de vergunning.

Ad c Verslavingspreventiebeleid

Er bestaan geen aanvullende wettelijke eisen voor het verslavingspreventiebeleid en het is daarmee in beginsel vormvrij. De Kansspelautoriteit heeft in de *Handleiding Zorgplicht* beschreven waar een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving minimaal aan moet voldoen⁴⁵. Aanvullend hierop wordt geadviseerd om bij de beoordeling van dit beleid adequate uitwerking van minimaal de navolgende thema's in acht te nemen:

1. Het opleidingsbeleid evenals een beoordeling van het opleidingsinstituut dat de trainingen verzorgt;
2. Het voorkomen van deelname aan kansspelen door minderjarigen;
3. Het voorkomen van deelname aan kansspelen door andere kwetsbare groepen;
4. De algemene informatie over kansspelverslaving die beschikbaar wordt gesteld aan spelers;

⁴³ Artikel 30g lid 1 en 2 van de Wok. Zie ook paragraaf 5.2.

⁴⁴ Artikelen 2 tot en met 5 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en artikelen 2 en 3 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁴⁵ https://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2885/informatieblad_handleiding_zorgplicht_speelhallen.pdf

5. De verslavingszorginstellingen waarmee wordt samengewerkt, de wijze waarop deze samenwerking vorm gegeven wordt en de wijze waarop de samenwerking periodiek geëvalueerd wordt;
6. De indicatoren die worden gehanteerd om (dreiging van) onmatige deelname te voorkomen;
7. Het moment waarop en de wijze waarop medewerkers spelers aanspreken in geval van (dreiging van) onmatige deelname en hoe dit geregistreerd wordt;
8. Het moment en de wijze waarop medewerkers spelers moeten voorstellen en aansporen om zich te laten behandelen voor kansspelverslaving en/of (tijdelijk) uit te sluiten van deelname aan kansspelen;
9. Het volledige beleid en werkproces omtrent uitsluiting;
10. De wijze waarop het beleid is vastgelegd in concrete maatregelen en procedures (implementatie van het beleid in de bedrijfsvoering).

NB: de thema's die hierboven onder 1, 5, 9 en 10 staan vermeld, zijn voor het verslavingspreventiebeleid voor de hoogdrempelige inrichting niet relevant.

Geadviseerd wordt om bij de gunning van de aanwezigheidsvergunning niet alleen te toetsen op de aanwezigheid van (afdoende) verslavingspreventiebeleid, maar tevens te beoordelen of het beleid concreet is doorgevoerd in de gehele bedrijfsvoering. Hierbij valt te denken aan de aanwezigheid van folders of formulieren waarmee spelers zich kunnen laten uitsluiten van deelname. Ten slotte wordt geadviseerd het beleid te beoordelen op de aanwezigheid van een (bijvoorbeeld jaarlijkse) evaluatie- en verbetercyclus.

Geadviseerd wordt om bij de beoordeling van het verslavingspreventiebeleid adequate uitwerking in dit beleid van minimaal tien thema's in acht te nemen en te bezien of dit beleid in de gehele bedrijfsvoering is doorgevoerd.

Ad d Opleidingsvereiste

Wie moeten worden opgeleid?

Op grond van artikel 30 d, vierde lid, onder b moeten beheerders en bedrijfsleiders van inrichtingen waar kansspelautomaten staan opgesteld over kennis en inzicht beschikken met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Deze eisen zijn nader uitgewerkt in artikel 6 van het Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie en in de artikelen 4 en 6 van de Regeling Werving, reclame en verslavingspreventie.

Beheerders en bedrijfsleiders van een hoogdrempelige inrichting zijn in het bezit van een DHW-vergunning. Op grond van artikel 5, vierde lid van de DHW moeten zij over voldoende kennis en inzicht beschikken met betrekking tot sociale hygiëne. In het kader hiervan komt ook de problematiek van het gokken en gokverslaving aan de orde. Deze personen beschikken derhalve op basis daarvan over een zekere mate van kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving.

In de uitwerking van de opleidingseisen in het Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen wordt geregeld:

- wie er moeten worden opgeleid;
- wanneer zij moeten worden opgeleid en
- hoe wordt aangetoond dat aan het opleidingsvereiste is voldaan.

Leidinggevenden en personen werkzaam in speelautomatenhallen die zijn belast met het toelaten van en het toezicht op spelers, moeten binnen zes tot twaalf maanden

worden opgeleid⁴⁶. Dit moet worden aangetoond met een wettelijk bewijsstuk, waaruit blijkt dat de cursus tijdig en met goed gevolg is afgelegd. Dit bewijsstuk is het 'GGZ Nederland certificaat verslavingsproblematiek voor speelautomatencentra'⁴⁷. Branchevereniging VAN Kansspelen en GGZ Nederland hebben (de Kansspelautoriteit begeleidde dit traject) nadere kwaliteitseisen voor voornoemde opleidingen ontwikkeld. Deze zijn vastgelegd in het document 'Kwaliteitseisen preventietrainingen kansspelproblematiek'⁴⁸.

Toezicht op opleidingsvereiste

Zowel de Kansspelautoriteit als gemeenten hebben een toezichthoudende taak wat betreft het voldoen aan het opleidingsvereiste. Dat betekent dat de gemeente zowel bij vergunningverlening aan speelautomatenhallen (van tevoren) als bij het reguliere toezicht daarna controle op de aanwezigheid van opleidingscertificaten kan houden. De Kansspelautoriteit kan deze controles eveneens uitvoeren in het kader van haar reguliere toezicht (op grond van artikel 4a van de Wok).

Bij controles in de horeca kan de gemeente nagaan of over het bewijsstuk sociale hygiëne wordt beschikt.

Zowel de Kansspelautoriteit als de gemeente heeft een taak om toezicht te houden op het voldoen aan het opleidingsvereiste. Dat betekent dat de gemeente zowel van tevoren bij de vergunningverlening aan speelautomatenhallen als bij het reguliere toezicht controle op de aanwezigheid van opleidingscertificaten kan houden. De Kansspelautoriteit kan deze controles eveneens uitvoeren in het kader van haar reguliere toezicht.

Bij controles in de horeca kan de gemeente nagaan of over het bewijsstuk sociale hygiëne wordt beschikt.

Ad e Informatievoorziening en monitoring

Informatie aan spelers

Personen die deelnemen aan kansspelen in speelautomatenhallen moeten worden voorgelicht over de risico's die verbonden kunnen zijn aan het deelnemen aan kansspelen. Dit heeft als doel om ervoor te zorgen dat zij bewust en verantwoord binnen hun mogelijkheden en budget spelen. Concreet betekent dit dat in de speelautomatenhal op opvallende plaatsen voorlichtingsmateriaal aanwezig moet zijn met informatie over verantwoord speelgedrag en over de mogelijkheden van hulpverlening. Dit materiaal kan bestaan uit fysieke folders en/of digitale middelen. Uitgangspunt is dat de informatie voor alle bezoekers eenvoudig en op discrete wijze te raadplegen is.

In de speelautomatenhal zijn naast het algemene voorlichtingsmateriaal tevens contactgegevens van lokale verslavingszorginstellingen op eenvoudige en discrete wijze beschikbaar gesteld. Niet alleen moeten contactgegevens van de lokale verslavingszorginstellingen beschikbaar zijn, maar ook moet de speelautomatenhal met de lokale verslavingszorginstelling(en) afspraken hebben gemaakt over doorgeleiding van spelers naar deze instellingen.

⁴⁶ Artikel 6 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁴⁷ Artikel 6 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁴⁸ Zie hiervoor <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2018/maart/afspraken-ggz/>.

Monitoring

De houder van de aanwezigheidsvergunning van de speelautomatenhal heeft een actieve zorgplicht die er onder andere uit bestaat dat bij (dreiging van) onmatige deelneming de betrokken deelnemer wordt geïnformeerd over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot de verslavingszorg⁴⁹. Het informeren moet worden gedaan door een leidinggevende die de (onder meer) daarvoor ontwikkelde cursus heeft gevolgd (zie hierboven onder ad d).⁵⁰ Mogelijke indicatoren die kunnen duiden op onmatige deelneming, of een dreiging daarvan, zijn in ieder geval:

- hoge of toenemende speelfrequentie,
- veranderende speeltijdstippen en
- lange of toenemende speelduur⁵¹.

Deze drie indicatoren vormen een minimum set die gehanteerd moet worden bij het detecteren van mogelijk probleemgedrag. De houder van de aanwezigheidsvergunning dient dus over een proces en concrete maatregelen te beschikken om (dreiging van) onmatige deelname te kunnen detecteren.

Eén van de maatregelen die speelautomatenhallen in de praktijk hanteren ter bescherming van risico- en/of probleemspelers, is vrijwillige uitsluiting (plaatsing op de zogenoemde 'witte lijsten'). Om te voorkomen dat spelers die zich vrijwillig hebben uitgesloten gemakkelijk kunnen uitwijken naar een andere speelautomatenhal in dezelfde gemeente, zou de gemeente kunnen vereisen dat uitsluiting ook geldt voor de andere speelautomatenhallen. Dit uiteraard met inachtneming van de regels met betrekking tot gegevensbescherming. Een mogelijkheid is om in de gemeentelijke vergunning te regelen dat de witte lijsten gelden voor alle in die gemeente vergunde speelautomatenhallen.

Toezicht op informatievoorziening en monitoring

Zowel de Kansspelautoriteit als de gemeente heeft een toezichthoudende taak wat betreft het voldoen aan het vereiste omtrent informatievoorziening en monitoring. Voor gemeenten betekent dit dat zij bij het reguliere toezicht kunnen controleren of voorlichtingsmateriaal in de speelautomatenhal aanwezig is en of contactgegevens van de lokale verslavingszorginstellingen beschikbaar zijn. Ook kan de gemeenten bij het reguliere toezicht controleren of de speelautomatenhal beschikt over een proces om (dreiging van) onmatige deelname te detecteren. Hierbij kan gedacht worden aan een lijst met indicatoren die de speelautomatenhal hanteert voor de registratie van afwijkend en/of overmatig speelgedrag.

Wat betreft speelautomaten in de horeca, kan de gemeente in de vergunning het voorschrift opnemen dat de speelautomaten op een plaats moeten staan waar het personeel goed zicht kan houden op de spelers en hun speelgedrag.

Gemeenten kunnen controleren of voorlichtingsmateriaal en de contactgegevens van de lokale verslavingszorginstelling(en) in de speelautomatenhal aanwezig zijn. Ook kan de gemeenten controleren of de speelautomatenhal beschikt over een proces om (dreiging van) onmatige deelname te detecteren.

Verder kunnen gemeenten in de gemeentelijke vergunning regelen dat de witte lijsten gelden voor alle in die gemeente vergunde speelautomatenhallen.

⁴⁹ Artikel 7 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁵⁰ Artikel 7 lid 1 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁵¹ Artikel 7 lid 2 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

Wat betreft speelautomaten in de horeca, kan de gemeente in de vergunning het voorschrift opnemen dat de speelautomaten zodanig geplaatst moeten worden dat het personeel goed zicht kan houden op de spelers en hun speelgedrag.

BIJLAGE 1 – MODELVERGUNNINGEN EN TOELICHTINGEN

HOOGDREMPELIGE HORECA (versie 26.2.2018)

Besluit van de burgemeester van [naam gemeente] van [datum], kenmerk XXX, inzake de verlening van een vergunning tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten, in een hoogdrempelige inrichting.

Op grond van de artikelen 30b, 30c, eerste lid, onder a, en 30d van de Wet op de kansspelen (hierna: de wet) verleent de burgemeester van [naam gemeente] (hierna: de gemeente) aan [naam] te [vestigingsplaats] met [nummer] (hierna: de vergunninghouder), vergunning voor de periode van [startdatum] tot en met [einddatum] tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten in de inrichting [naam] gelegen te [adres].

Deze vergunning is niet overdraagbaar aan andere (rechts-)personen. Aan deze vergunning zijn de navolgende voorschriften verbonden. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor de naleving ervan, zowel door hemzelf als door degenen die hij voor, tijdens of na het opstellen van de kansspelautomaten inschakelt, hetzij direct, hetzij indirect.

A. Opstellen kansspelautomaten

- A.1 De vergunninghouder stelt uitsluitend kansspelautomaten op welke in eigendom toebehoren aan personen die in het bezit zijn van de in artikel 30h, eerste lid, bedoelde vergunning.
- A.2 De vergunninghouder draagt er zorg voor dat personen beneden de 18 jaar geen kansspelautomaten bespelen en niet worden blootgesteld aan de kansspelautomaten.
- A.3 De vergunninghouder heeft onder deze vergunning ten hoogste 2 kansspelautomaten in de inrichting aanwezig.
- A.4 *(optioneel) De vergunninghouder heeft de kansspelautomaten duidelijk in zicht van het personeel geplaatst.*
- A.5 De vergunninghouder wijzigt de inrichting niet zodanig dat niet langer wordt voldaan aan de eisen voor een hoogdrempelige inrichting zoals bedoeld in artikel 30, onder d, van de wet.

B. Algemene vereisten

- B.1 *(Optioneel) De vergunninghouder treft maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om verslaving aan de door hem georganiseerde spelen zoveel mogelijk voorkomt.*
- B.2 De vergunninghouder heeft een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.
- B.3 *(Optioneel) De vergunninghouder heeft tenminste de volgende onderwerpen opgenomen en uitgewerkt in het bovengenoemde beleid:*
 - a. *Het voorkomen van deelname van minderjarigen;*
 - b. *Het voorkomen van deelname van andere kwetsbare groepen;*

- c. De algemene informatie over kansspelverslaving die beschikbaar wordt gesteld aan spelers;*
 - d. De indicatoren die de inrichting hanteert om (dreiging van) onmatige deelname te voorkomen;*
 - e. Het moment waarop en de wijze waarop medewerkers spelers aanspreken in geval van (dreiging van) onmatige deelname en hoe dit geregistreerd wordt;*
 - f. Het moment waarop en de wijze waarop medewerkers spelers moeten voorstellen en aansporen om zich te laten behandelen voor kansspelverslaving en/of (tijdelijk) uit te sluiten van deelname aan kansspelen;*
- B.4 De vergunninghouder ontplooit geen wervings- en reclameactiviteiten ten aanzien van de door hem aangeboden kansspelen (waaronder kansspelautomaten).
- B.5 De vergunninghouder meldt wijzigingen van de gegevens die hij heeft verstrekt bij de aanvraag van deze vergunning binnen vier weken schriftelijk aan de gemeente. Dit geldt in ieder geval voor wijzigingen van de contactgegevens, het vestigingsadres, de identiteit van de aandeelhouder(s) van de vergunninghouder, de bedrijfsleider(s), of de beheerder(s).

(Optioneel) C. Verwijzing wet- en regelgeving

- C1. De vergunninghouder voldoet aan de voorschriften voortvloeiend uit de wet en de daarop berustende lagere regelgeving, waaronder het Speelautomatenbesluit 2000, de Speelautomatenregeling 2000, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.*
- C2. De vergunninghouder voldoet aan de [Plaatselijke Verordening].*
- C.3. De vergunninghouder toont deze vergunning aan een bevoegde ambtenaar op diens eerste verzoek.*

TOELICHTING MODEL AANWEZIGHEIDSVERGUNNING

HORECA

Voorschrift	Verwijzing Gemeentewegwijzer	Verdere uitleg
A.1	<i>Paragraaf 1.3</i>	-
A.2	<i>Paragraaf 3.2</i>	Kansspelautomaten mogen niet worden bespeeld door personen onder de 18 jaar.
A.3	<i>Paragraaf 3.4</i>	-
A.4	<i>Paragraaf 3.4</i>	-
A.5	<i>Paragraaf 3.2</i>	-
B.1	<i>Paragraaf 5.2</i>	-
B.2	<i>Paragraaf 3.2</i>	-
B.3	<i>Paragraaf 3.2</i>	-
B.4	<i>Paragraaf 3.7</i>	-
B.5	<i>Paragraaf 3.3</i>	-
C.1		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat de wet wordt overtreden.
C2		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat de gemeentelijke verordening wordt overtreden.
C3		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat er niet binnen de door de bevoegde ambtenaar gestelde redelijke termijn alle medewerking is verleend die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

MODEL AANWEZIGHEIDSVERGUNNING

SPEELAUTOMATENHAL (versie 26.2.2018)

Besluit van de burgemeester van [naam gemeente] van [datum], kenmerk XXX, inzake de verlening van een vergunning tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten in een speelautomatenhal.

Op grond van de artikelen 30b, 30c, eerste lid, onder b, en 30d van de Wet op de kansspelen (hierna: de wet) verleent de burgemeester van [naam gemeente] (hierna: de gemeente) aan [naam] te [vestigingsplaats] met [nummer] (hierna: de vergunninghouder), vergunning voor de periode van [startdatum] tot en met [einddatum] tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten in de inrichting [naam] gelegen te [adres].

Deze vergunning is niet overdraagbaar aan andere (rechts-)personen. Aan deze vergunning zijn de navolgende voorschriften verbonden. De vergunninghouder is verantwoordelijk voor de naleving ervan, zowel door hemzelf als door degenen die hij voor, tijdens of na het opstellen van de kansspelautomaten inschakelt, hetzij direct, hetzij indirect.

A. Opstellen kansspelautomaten

- A.1 De vergunninghouder stelt uitsluitend kansspelautomaten op welke in eigendom toebehoren aan personen die in het bezit zijn van de in artikel 30h, eerste lid, bedoelde vergunning.
- A.2 De vergunninghouder mag onder deze vergunning ten hoogste [aantal] kansspelautomaten aanwezig hebben.
- A.3 De vergunninghouder mag onder deze vergunning ten hoogste [aantal] spelersplaatsen aanwezig hebben.
- A.4 De vergunninghouder draagt er zorg voor dat personen beneden de [aantal] jaar de inrichting niet kunnen betreden.
- A.5 De vergunninghouder wijzigt de inrichting niet zodanig dat niet langer wordt voldaan aan de eisen voor een inrichting bestemd om het publiek de gelegenheid te geven een spel door middel van kansspelautomaten te beoefenen zoals bedoeld in artikel 30c, onder b, van de wet.

B. Algemene vereisten

- B.1 *(Optioneel) De vergunninghouder treft maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om verslaving aan de door hem georganiseerde spelen zoveel te mogelijk voorkomen.*
- B.2 De vergunninghouder heeft een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.
- B.3 *(Optioneel) De vergunninghouder heeft tenminste de volgende onderwerpen opgenomen en uitgewerkt in het bovengenoemde beleid:
1. Het opleidingsbeleid alsmede het opleidingsinstituut dat de trainingen verzorgt;*

2. *Het voorkomen van deelname van minderjarigen;*
 3. *Het voorkomen van deelname van andere kwetsbare groepen;*
 4. *De algemene informatie over kansspelverslaving die op/vanuit de speelautomatenhal beschikbaar wordt gesteld aan spelers;*
 5. *De verslavingszorginstellingen waarmee de speelautomatenhal samenwerkt, de wijze waarop deze samenwerking vorm gegeven wordt en de wijze waarop de samenwerking periodiek geëvalueerd wordt;*
 6. *De indicatoren die de speelautomatenhal hanteert om (dreiging van) onmatige deelname te voorkomen;*
 7. *Het moment waarop en de wijze waarop medewerkers spelers aanspreken in geval van (dreiging van) onmatige deelname en hoe dit geregistreerd wordt;*
 8. *Het moment waarop en de wijze waarop medewerkers spelers moeten voorstellen en aansporen om zich te laten behandelen voor kansspelverslaving en/of (tijdelijk) uit te sluiten van deelname aan kansspelen;*
 9. *Het volledige beleid en werkproces omtrent uitsluiting;*
 10. *De wijze waarop het beleid is vastgelegd in concrete maatregelen en procedures (implementatie van het beleid in de bedrijfsvoering).*
- B.4 De vergunninghouder ontplooit geen wervings- en reclameactiviteiten gericht op personen onder de 24 jaar en andere kwetsbare groepen.
- B.5 *(Optioneel) De vergunninghouder voldoet aantoonbaar aan de kennisvereisten zoals beschreven in artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.*
- B.6 De vergunninghouder meldt wijzigingen van de gegevens die hij heeft verstrekt bij de aanvraag van deze vergunning binnen vier weken schriftelijk aan de gemeente. Dit geldt in ieder geval voor wijzigingen van de contactgegevens, het vestigingsadres, de identiteit van de aandeelhouder(s) van de vergunninghouder, de bedrijfsleider(s), of de beheerder(s).

(Optioneel) C. Verwijzing wet- en regelgeving

- C.1 *De vergunninghouder voldoet aan de voorschriften voortvloeiend uit de wet en de daarop berustende lagere regelgeving, waaronder het Speelautomatenbesluit 2000, de Speelautomatenregeling 2000, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.*
- C.2 *De vergunninghouder voldoet aan de [Plaatselijke Verordening].*
- C.3 *De vergunninghouder toont deze vergunning aan een bevoegde ambtenaar op diens eerste verzoek.*

TOELICHTING MODEL AANWEZIGHEIDSVERGUNNING

SPEELAUTOMATENHAL

Voorschrift	Verwijzing	Uitleg
A.1	<i>Paragraaf 1.3</i>	
A.2	<i>Paragraaf 4.4</i>	
A.3	<i>Paragraaf 4.4</i>	
A.4	<i>Paragraaf 4.2</i>	
A.5	<i>Paragraaf 4.2</i>	
B.1	<i>Paragraaf 5.2</i>	
B.2	<i>Paragraaf 4.2</i>	
B.3	<i>Paragraaf 5.2</i>	
B.4	<i>Paragraaf 4.9</i>	
B.5	<i>Paragraaf 5.2</i>	
B.6	<i>Paragraaf 3.3</i>	
C.1		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat de wet wordt overtreden.
C2		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat de gemeentelijke verordening wordt overtreden.
C3		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat er niet binnen de door de bevoegde ambtenaar gestelde redelijke termijn alle medewerking is verleend die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.