

WEGWIJZER SPEELAUTOMATEN VOOR GEMEENTEN

INLEIDING

De Kansspelautoriteit heeft de afgelopen jaren regelmatig contact gehad met gemeenten over vergunningverlening aan speelhallen 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 leidde 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 speelhallen in de hoogste categorie vallen als het gaat om verslavingsgevoeligheid. Goede beheersmaatregelen door aanbieders van deze kansspelen én goed toezicht zijn noodzakelijk.

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 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.

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.

Als het gaat om de technische aspecten van speelautomaten is de Kansspelautoriteit aan zet. Om deze reden 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 speelhal (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	1
1. SCHETS SPELAUTOMATENTITEL	4
1.1 Stelsel en begrippenapparaat	4
1.2 Modeltoelatingen	5
1.3. Exploitatievergunningen	6
1.4 Aanwezigheidsvergunningen	7
2. RAAKVLAKKEN KANSSPELAUTOMATENBELEID MET ANDERE BELEIDSTERREINEN	8
2.1 Speelcasino's	8
2.2 Behendigheidsautomaten.....	8
2.3 Kermisautomaten	9
2.4 Spelletjescomputers.....	9
2.5 Alcoholbeleid (Drank- en horecawet)	10
3. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR HOOGDREMPELIGE INRICHTINGEN	11
3.1 Sectorschets	11
3.2 Eisen aan de inrichting ('hoogdrempeligheid').....	12
3.3 Eisen aan de leiding ('zedelijk gedrag')	14
3.4 Aantal automaten	15
3.5 Looptijd.....	15
3.6 Vergoeding	15
3.7 Geen reclameactiviteiten	16
4. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR SPEELHALLEN	17
4.1 Sectorschets	17
4.2 Eisen aan de inrichting ('speelhal').....	17
4.3 Eisen aan de leiding ('zedelijk gedrag')	19
4.4 Aantal automaten	19
4.5 Geen gebonden vergunningen	19
4.6 Looptijd.....	19
4.7. Aantallen.....	20
4.8. Vergoeding	20
4.9. Wervings- en reclameactiviteiten	20
5. TOEZICHT OP VERSLAVINGSPREVENTIE DOOR GEMEENTEN	21
BIJLAGE 1 – MODELVERGUNNINGEN EN TOELICHTINGEN	26

1. SCHETS SPEELAUTOMATENTITEL

Dit hoofdstuk legt de systematiek van het 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. Sommige gemeenten hanteren een hogere leeftijdsgrens dan de wettelijke leeftijd van 18 jaar voor deze hallen.

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 apart vergunningenstelsel, en voor (de meeste) legale speelautomaten zijn dus drie verschillende vergunningen nodig:

- een aanwezigheidsvergunning (van de burgemeester), voor de locatie waar de automaat staat³;
- een exploitatievergunning (van de Kansspelautoriteit), voor de eigenaar en 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 horeca-automaten 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 biljarttafels, dartzborden, kegelbanen en dergelijke. Dit geldt ook wanneer men er geld in moet werpen (zoals bij sommige biljarttafels) of er een mechaniek in zit dat de stand bijhoudt: dit zijn geen speelautomaten. Spelletjescomputers zoals Xbox en PlayStation kunnen wel speelautomaten zijn, maar daarvoor bestaat een speciale uitzondering (zie paragraaf 2.4).

³ Hiervoor wordt ook de verouderde term 'opstelvergunning' gebruikt.

- 'Onmiddellijk' betekent niet 'meteen', maar moet worden opgevat als '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 kon winnen op een flipperkast.
- Een speelautomaat is altijd óf een behendigheidsautomaat óf een kansspelautomaat; het kan nooit beide tegelijk zijn.
- Het onderscheid tussen een behendigheidsautomaat en een kansspelautomaat is niet alleen afhankelijk van het soort spel. Een automaat kan volledig een behendigheids spel aanbieden en toch een kansspelautomaat zijn, omdat prijzen of premies worden aangeboden die meer inhouden dan verlengde speelduur of gratis spellen.
- Behendigheidsautomaten, die per definitie geen kansspel mogen aanbieden, 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 brengen⁴. 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 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'⁵. 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 speelhalautomaat in een café staat. Het merkteken bevat ook een uniek nummer.

De soorten merktekens zijn:

- Rood merkteken, TK-nummer: kansspelautomaat voor speelcasino's⁶;
- Rood merkteken, TS-nummer: kansspelautomaat voor speelautomatenhallen;
- Blauw merkteken, TH-nummer: kansspelautomaat voor (hoogdrempelige) horeca; mag ook 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 Zaken⁷. 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)

⁴ Artikel 30m lid 1 Wok.

⁵ Artikel 30r Wok.

⁶ Speelcasino's in de zin van de wet (die van Holland Casino), dus geen speelautomatenhallen.

⁷ De uitvoering van de speelautomatentitel is in de loop der tijd herhaaldelijk van bestuursorgaan gewisseld.



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 (klassen) die corresponderen met de vier opstellocaties: speelcasino's, speelautomatenhallen, hoogdrempelige horeca en behendigheidsautomaten.

1.3. Exploitatievergunningen

'Exploiteren' is het bedrijfsmatig en als eigenaar of aan een ander in gebruik geven van een of meer speelautomaten⁸. Exploitatie van speelautomaten is alleen toegestaan met een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit⁹.

NB. Deze exploitatievergunning (van de Kansspelautoriteit) mag niet verward worden met de gemeentelijke exploitatievergunning voor een inrichting. Ondanks dezelfde naam zijn het verschillende vergunningen, met verschillende vergunningverleners, en op basis van verschillende wetgeving!

Er bestaat maar één soort exploitatievergunning, die geen onderscheid maakt tussen behendigheidsautomaten, kansspelautomaten in de horeca, en kansspelautomaten in speelautomatenhallen.

Bij het verlenen van exploitatievergunningen kijkt de Kansspelautoriteit vooral naar de integriteit van de ondernemer ('zedelijk gedrag' volgens de wet). De eisen hiervoor zijn vergelijkbaar met die voor aanwezigheidsvergunningen en vergunningen in het kader van de Drank- en horecawet (DHW-vergunningen). De Kansspelautoriteit kan bij deze vergunningen een toets op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob)-toets 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 benodigde exploitatievergunning¹⁰. Dit betekent dat de gemeente, als vergunningverlener, verantwoordelijk is voor het toezicht op deze bepaling. Alle exploitatievergunninghouders hebben de verplichting¹¹ 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

⁸ Artikel 30h lid 2 Wok.

⁹ Artikel 30h lid 1 Wok.

¹⁰ Artikel 30d lid 1 (tweede zin) Wok; zie hiervoor verder paragraaf 4.2 van de Wegwijzer.

¹¹ Voorschrift 6 van de standaard-exploitatievergunning.

vergunning wordt met name gekeken naar integriteit. De gemeente moet in de aanwezigheidsvergunningen bepalen dat alleen automaten van een exploitant met exploitatievergunning mogen worden opgesteld.

1.4 Aanwezigheidsvergunningen

Kansspelautomaten mogen niet staan in openbare of voor het publiek toegankelijke plaatsen, plus een scala aan inrichtingen. Hieronder vallen: inrichtingen waarvoor een DHW-vergunning nodig is, hotels, pensions, restaurants, cafés, cafetaria's, lunchrooms, partycateringbedrijven en dergelijke¹². 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 horeca¹³, dat wil zeggen DHW-inrichtingen waar uitsluitend het café- of restaurantbedrijf beoefend wordt en waarvan de activiteiten in belangrijke mate gericht zijn op meerderjarigen. Hoewel deze vergunningen in theorie gebonden beschikkingen zijn (dat wil zeggen zonder discretionaire ruimte voor de vergunningverlener), zijn de regels zodanig gedateerd¹⁴ en ingewikkeld¹⁵ dat gemeenten wél ruimte hebben voor eigen beleid. Er zijn in de praktijk dan ook grote verschillen tussen verschillende 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. Zo leggen sommige gemeenten een hogere minimumleeftijd op dan de wettelijke grens van 18 jaar.

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.

¹² Artikel 30b lid 1 onder c Wok.

¹³ Artikel 30, onder d Wok.

¹⁴ Dit komt met name omdat de wet gebruikt maakt van het begrippenapparaat van de Drank- en Horecawet, dat sindsdien ingrijpend gewijzigd is. Dit heeft gevolgen voor de relatie tussen de begrippen ruimte, lokaliteit, en inrichting.

¹⁵ Dit komt met name omdat de wet de mogelijkheid kent een deel van een laagdrempelige inrichting te beschouwen als hoogdrempelig, en er kunnen zelfs verschillende van die hoogdrempelig delen in één laagdrempelige inrichting zijn.

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, dus geen speelautomatenhallen die ook vaak 'casino' worden genoemd) geldt een afwijkend stelsel. Zij hebben een speciale vergunning van de Kansspelautoriteit¹⁶, die de plaats inneemt van de gemeentelijke aanwezigheidsvergunning. Gemeenten hebben dus geen taken of bevoegdheden ten aanzien van speelcasino's¹⁷ vanuit de kansspelwetgeving, maar wel 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. Als dit wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen, verandert er niets aan het bovenstaande.

Gemeenten hebben op basis van de Wet op de kansspelen geen taken en bevoegdheden ten aanzien van speelcasino's, 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 pagina 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 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 een andere wettelijke basis moeten gebruiken. Zo zal een inrichting met uitsluitend behendigheidsautomaten ('behendigheidsshal') 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.

¹⁶ Dit is de vergunning 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, die in handen is van Holland Casino; deze geldt voor alle 14 speelcasino's.

¹⁷ Hierop bestaat partiële uitzondering, maar die is niet relevant voor de speelautomaten (artikel 27h lid 3 Wok).

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 stelsel voor kermisautomaten. Dit stelsel wijkt af van dat voor alle andere speelautomaten. Een kermisautomaat¹⁸ is:

- a. een speelautomaat;
- b. die voorkomt op een door de Minister opgestelde lijst¹⁹; 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 speelautomatenhallen en in speelcasino's staan. Die laatste gaan dus gepaard met risico's als kansspelverslaving, 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.

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.

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 wet²⁰.

¹⁸ Artikel 30a, lid 2, van de Wok.

¹⁹ Bijlage I bij de Speelautomatenregeling 2000.

²⁰ Artikel 30a lid 1 Wok.

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 behendigheidsaal 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 ze zouden ze kunnen reguleren op basis van andere bevoegdheden.

2.5 Alcoholbeleid (Drank- en horecawet)

De Wet op de kansspelen zegt niets over de relatie tussen kansspelen en alcohol. Dit wordt overgelaten aan de gemeenten, via hun vergunningen op basis van de Drank- en Horecawet (DHW). De DHW bepaalt nadrukkelijk dat een 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).

Hoewel de DHW geen onderscheid maakt tussen hoogdrempelige horeca en speelautomatenhallen, doet de gemeentelijke praktijk dit wel. Gemeenten beschouwen artikel 14 lid 4 DHW als bedoeld voor speelautomaten in de horeca, en niet bedoeld voor speelautomaten in speelautomatenhallen. Daarnaast kunnen gemeenten ook andere beleidsmatige redenen hebben om geen alcohol in speelhallen toe te staan, zoals openbare orde en preventie van verslaving (aan kansspelen én aan alcohol). Speelautomatenhallen met een DHW-vergunning komen in de praktijk daarom vrijwel niet voor.

De combinatie van alcohol en kansspelen wordt niet gereguleerd in de Wok, maar wordt overgelaten aan de gemeenten in de DHW-vergunning. Dit bepaalt dat alcohol in beginsel niet samengaat met kansspelen, maar wel met kansspelautomaten. Gemeenten zijn in de praktijk echter zeer terughoudend met DHW-vergunningen voor speelhallen.

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 A.

3.1 Sectorschets

Horeca-inrichtingen zijn van oudsher de plaatsen waar kansspelautomaten werden opgesteld. Onder de oorspronkelijke Speelautomatentitel (uit 1986) waren het de enige legale opstelplaatsen buiten speelcasino's: speelautomatenhallen zijn sinds 2000 legaal.

De meeste speelautomaten staan in horecagelegenheden: er staan 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 kansspelautomaten²¹. Eind 2016 waren er nog maar 8.655 horeca-inrichtingen met in totaal 16.876 kansspelautomaten; dat was nog maar 43% van het totale aantal kansspelautomaten²². Deze daling staat in contrast met de (lichte) groei van de speelhallenexploitatie.

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 onderzoek²³ 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.

²¹ Beleidsbrief speelautomaten, Kamerstukken TK 2004-2005, 24 557, nr. 54.

²² Ksa-Jaarrapportage over 2016 en Jaarverslag HC over 2016.

²³ 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 ingevoerd in 1998 ter bestrijding van kansspelsverslaving. Het is een codificatie van in de gemeentelijke praktijk ontwikkeld beleid. Er is nooit wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de effecten op kansspelsverslaving, maar het wordt algemeen gezien als een belangrijke verbetering. De voornaamste nadelen zijn dat het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen ingewikkeld is, in de praktijk lastig is uit te voeren en op onderdelen tamelijk gedateerd is.

De wet geeft drie cumulatieve criteria voor een hoogdrempelige inrichting; aan alle 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 geen slijterij). 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 hoogdrempelige 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:

1. vlees, vis, gevogelte of wild (eventueel te vervangen door andere bestanddelen in geval van een vegetarisch menu)
2. groente²⁴, en
3. aardappelen, rijst, of meelsoorten.

Deze definitie staat bekend als de 'driecomponentenmaaltijd'. Een eetgelegenheid waar geen volledige 'driecomponentenmaaltijd' wordt verstrekt, is dus geen restaurant en mag geen aanwezigheidsvergunning krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor pannenkoekenhuizen, pizzeria's, broodjeszaken, lunchroom, grill-rooms, shoarmazaken, petit-restaurants, en dergelijke.

De memorie van toelichting noemt de volgende voorbeelden van inrichtingen met activiteiten waaraan zelfstandige betekenis werd toegekend en die daarom niet hoogdrempelig waren: 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;

²⁴ Sommige gemeenten interpreteren dit als 'warme groente' of 'dagverse groente', om oneigenlijk gebruik te ondervangen.

café/kegelcentrum; sporthallen/café/restaurant; tennishal/café;
café/restaurant/bowlingzaal/biljart ruimte; hotel/restaurant/winkel; sportcentrum met
bar/restaurant/dansschool; café/camping; café/petit-restaurant; sporthal/zwembad/café.

Een inrichting met meer dan drie biljarttafels kan 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 is²⁵.

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.

De hoogdrempeligheid is een moeilijk en gedetailleerd concept. In de Beleidsnotitie speelautomaten²⁶ van 2005 wordt al geconcludeerd dat het eigenlijk te ingewikkeld was. Het leidt er gemakkelijk toe dat gemeenten de vergunning laat afhangen van de menukaart of de vraag in hoeveel schaaltes de maaltijd wordt geserveerd. Juridisch is hier niets op aan te merken, want het is een correcte toepassing van de bovengenoemde 'driecomponentenmaaltijd'. Beleidsmatig heeft het aantal schaaltes echter niet zoveel te maken met kansspelbeleid. Gemeenten moeten zich dus niet van de wijs laten brengen door dit soort details. Het gaat om het achterliggende doel. De memorie van toelichting²⁷ beschrijft die 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.

Een aanwezigheidsvergunning mag alleen worden afgegeven voor inrichtingen:

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

Het is een ingewikkelde afweging. Het belangrijkste is kansspelautomaten weg te houden bij minderjarigen.

Vereisten van exploitatievergunning en beleid ter voorkoming van kansspelverslaving

²⁵ Zie art. 30c lid 4 en 5 van de Wok.

²⁶ Kamerstukken TK 2004-2005, 24557 nr. 54.

²⁷ Kamerstukken TK 1997-1998, 25727, nr. 3.

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:

- 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 kansspelverslaving.*

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 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, buiten beschouwing moeten worden gelaten;
- het is niet van belang of de delicten in het kader van de bedrijfsuitoefening, dan wel in de privésfeer zijn begaan. Wel is van belang dat de ernst van deze feiten in relatie staat tot de functie die wordt bekleed. Daartoe is van belang dat 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 dingen.

Omdat de eisen voor de aanwezigheidsvergunning voor een hoogdrempelige inrichting zo 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 wordt altijd verleend voor twee kansspelautomaten; meer of minder is niet mogelijk²⁸. Zoals de toelichting²⁹ 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 genoegen 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 zijn geplaatst. Het wordt daarom aanbevolen om een voorschrift aan de vergunning te verbinden dat borgt dat kansspelautomaten in het zicht van de bar moeten worden geplaatst.

Een aanwezigheidsvergunning 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 is. 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 dezelfde einddatum te geven als de bijbehorende DHW-vergunning. Op deze wijze blijven beide vergunning synchroon lopen: ze lopen tegelijkertijd af, en kunnen tegelijkertijd verlengd worden met dezelfde looptijd.

Het is praktisch om de aanwezigheidsvergunning voor een hoogdrempelige inrichting dezelfde einddatum te geven als de DHW-vergunning voor die inrichting.

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

²⁸ Artikel 30c lid 2 Wok.

²⁹ Toelichting bij het amendement van het lid Van Heemst c.s., TK 25 727, nr. 8.

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 ontplooit geen wervings- en reclameactiviteiten ten aanzien van de door hem aangeboden kansspelen (waaronder kansspelautomaten).

4. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR SPEELHALLEN

Een speelhal mag alleen worden geëxploiteerd als hiervoor door de burgemeester een vergunning is afgegeven.³⁰ Bij speelhallen is geen sprake van gebonden vergunningen (als aan de voorwaarden wordt voldaan mag het), zoals bij de aanwezigheidsvergunningen in horeca het geval is. Aan een vergunning zijn voorwaarden verbonden. Een gedeelte van deze voorwaarden komt overeen met de voorwaarden voor de aanwezigheidsvergunning (zie hoofdstuk 3). In deze gevallen wordt specifiek verwezen naar de desbetreffende paragrafen. De voorwaarden die worden gesteld aan een vergunning voor speelhallen, vallen uiteen in twee soorten. Er worden eisen gesteld aan de inrichting (zie paragraaf 4.2). Ook worden er 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 speelhallen kunnen en moeten uitmaken (bouwstenen), zijn toegevoegd als bijlage B.

4.1 Sectorschets

Speelhallen 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 speelhallen overgenomen en/of merken van speelhallen geconsolideerd.

Om te kunnen beoordelen of de speelautomatenmarkt groeit, is het zaak te kijken naar het aantal spelersplaatsen en niet naar het aantal automaten. Eén kansspelautomaat kan namelijk meer spelersplaatsen hebben. In Nederland zijn er in totaal 31 procent³¹ meer spelersplaatsen dan kansspelautomaten. Het gemiddelde aantal spelersplaatsen per locatie is afgelopen jaren rond de honderd gebleven.

Speelautomaten in speelhallen zijn vaak wel in eigendom van de eigenaar van de speelhal, anders dan in de horecagelegenheden. Veel van deze eigenaren 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 speelhallenmarkt plaatsgevonden.

4.2 Eisen aan de inrichting ('speelhal')

De Wet op de kansspelen stelt twee specifieke eisen aan de vergunningsvoorwaarden van een speelhal:

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

Verder moet de inrichting zo zijn ingericht dat personen alleen in de inrichting kunnen komen als zij 18 jaar of ouder blijken te zijn. Dit betekent dat controle op de toegang plaats moet kunnen vinden. Dit is in ieder geval het geval als er maar één deur is waar personen binnen kunnen komen.

Vereiste van de aanwezigheidsvergunning

De wettelijke grondslag voor het vereiste dat aan de aanwezigheidsvergunning het voorschrift wordt verbonden 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

³⁰ Artikel 30c lid 1 onder b Wok.

³¹ Marktscan landgebonden kansspelen 2016.

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 vereiste dat aan de aanwezigheidsvergunning het voorschrift wordt verbonden 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 adc).

In de vergunning voor speelhallen 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.*

Leeftijdseis

Artikel 30g eerste lid verbiedt de houder van een aanwezigheidsvergunning personen beneden de leeftijd van 18 jaar een kansspelautomaat te laten spelen. Op grond van het tweede lid van dit artikel is het personen beneden de leeftijd van 18 jaar verboden een kansspelautomaat te spelen als bedoeld in artikel 30b, eerste lid, van de Wok. Dit betekent dat er een leeftijdsgrens van 18 jaar geldt voor het spelen op kansspelautomaten. Verder geldt een toegangsverbod voor personen onder de 18 jaar. Het verbod richt zich zowel tot de vergunninghouder als tot de speler.

Op grond van artikel 30u van de Wok wordt voorzien in een toegangscontrole voor speelautomatenhallen of afgescheiden gedeelten daarvan, waar kansspelautomaten staan opgesteld. Dit artikel heeft dus betrekking op de toegang tot speelautomatenhallen. De speelgerechtigde leeftijd wordt in dit artikel op 18 jaar gesteld. Deze leeftijdsgrens geldt overigens in zijn algemeenheid voor het spelen op kansspelautomaten, ongeacht waar deze staan opgesteld (zie wat hiervoor is gesteld over artikel 30g van de Wok). De gemeente heeft de bevoegdheid om deze leeftijdsgrens van 18 jaar te verhogen.

Verder wordt via artikel 30u de plicht gesteld om op deugdelijke wijze vast te stellen dat personen die een speelautomatenhal willen bezoeken de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Dat betekent dat inrichtingen alleen personen binnen mogen laten als zij op een deugdelijke wijze hebben vastgesteld dat de persoon 18 jaar of ouder is. Om hieraan uitvoering te geven is in artikel 15 van het Speelautomatenbesluit bepaald dat het de exploitant van een speelautomatenhal verboden is toegang te verlenen aan personen die niet in het bezit zijn van een door hem te verstrekken entreebewijs. Dit entreebewijs wordt pas verstrekt nadat op deugdelijke wijze is vastgesteld dat de persoon die naar binnen wil de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.³²

Het op deugdelijke wijze vaststellen van de meerderjarigheid gebeurt in beginsel door het tonen van een identificatiebewijs. Verder geldt er op grond van het vierde lid van artikel 30u een uitzondering op de leeftijdsgrens en de identificatieplicht als er in een afgescheiden ruimte uitsluitend behendigheidsautomaten staan opgesteld. In dergelijke gevallen is het niet nodig een leeftijdsgrens van achttien jaar te hanteren, zo lang de afgescheiden ruimte direct te betreden is zonder in aanraking te komen met de kansspelautomaten.

Een speelhal moet dus een actief toegangsbeleid voeren, waarbij toegangsbewijzen worden verstrekt. Dit betekent dat de locatie van de inrichting hiervoor geschikt moet zijn. Een inrichting met meerdere toegangswegen kan de toegangscontrole belemmeren.

Er geldt een leeftijdseis van achttien jaar voor het spelen op kansspelautomaten, dan wel voor het betreden van een speelhal waar kansspelautomaten zijn opgesteld. Speelautomatenhallen dienen op

³² artikel 15 Speelautomatenbesluit 2000.

*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 paragraaf 2 in onderdeel *ad*.

4.4 Aantal automaten

In de gemeentelijke verordening moet het maximale aantal kansspelautomaten te worden vastgesteld dat mag worden geplaatst in een speelhal.

Speelhallen 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 speelhal 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.

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

4.5 Geen gebonden vergunningen

Een speelhal mag alleen in een gemeente gevestigd worden als dit bij gemeentelijke verordening is toegestaan. Indien er geen gemeentelijke verordening is met betrekking tot speelhallen, dan zijn speelhallen in de gemeente niet toegestaan.

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

4.6 Looptijd

De Wet op de kansspelen bepaalt niet wat de minimale of maximale duur moet zijn van vergunningen voor speelhallen. Uit de uitspraak³³ van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over de schaarse vergunningen blijkt echter wel dat vergunningen voor onbepaalde tijd zich niet altijd verdragen met het formele gelijkheidsbeginsel.

Uit de uitspraak blijkt dat bij de verdeling van zogenoemde schaarse vergunningen potentiële gegadigden gelijke kansen moeten krijgen om in een transparante procedure mee te dingen naar een dergelijke vergunning. In een gemeentelijke verordening mogen beperkingen worden gesteld aan de mededinging, maar die mogen partijen niet volledig uitsluiten.

Er is daarom sinds kort een ontwikkeling gaande dat een vergunning voor speelhallen slechts wordt afgegeven met een beperkte looptijd. De periode waarvoor deze vergunning wordt afgegeven, kan per gemeente verschillen. De duur van de vergunning moet op basis van de geldende jurisprudentie in ieder geval redelijk zijn gezien de benodigde investeringen die nodig zijn om de speelhal te exploiteren. Verder mag de duur van de vergunning weer niet te lang zijn, omdat dit strijdig kan zijn met het formele gelijkheidsbeginsel.

³³ RvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927

De duur van de vergunning moet in ieder geval redelijk zijn gezien de benodigde investeringen van de speelhal, maar mag niet dusdanig lang zijn dat het daarmee andere partijen volledig uitsluit.

4.7. Aantallen

De Wet op de kansspelen zegt niets over het aantal vergunningen per gemeente. Dit moet de gemeente zelf bepalen en opnemen in de gemeentelijke verordening.

Uit de uitspraak van de Raad van State van 2 november 2016 blijkt dat bij het vrijkomen van een vergunning bekend gemaakt moet worden dat er een schaarse vergunning beschikbaar is en binnen welke periode aanvragen ingediend kunnen worden. Ook moet de toekenningsprocedure openbaar zijn en moet duidelijk zijn welke eisen aan de aanvragen worden gesteld.³⁴ Het is aan de gemeente zelf om te bepalen welke vorm zij hiervoor gebruikt, zo lang zij dit maar op een transparante wijze doet.

De gemeente bepaalt in de gemeentelijke verordening hoeveel vergunningen er af worden gegeven.

4.8. Vergoeding

De gemeente mag een vergoeding vragen voor een aanwezigheidsvergunning per speelhal. 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 $22,50 + (10 * 34) = 362,50$ 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.

4.9. Wervings- en reclameactiviteiten

De Wet op de 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 minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Het verbod om wervings- en reclameactiviteiten te richten op minderjarigen brengt met zich mee dat minderjarigen niet onnodig in reclames van vergunninghouders mogen worden afgebeeld.

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.

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.

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

³⁴ RvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927

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 de meest effectieve maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen, zo lang deze maatregelen en voorzieningen maar kansspelverslaving zoveel mogelijk voorkomt.

De zorgplicht is in de wetgeving voor een aantal specifieke thema's nader uitgewerkt:³⁵

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

Daarnaast heeft de Kansspelautoriteit deze normen nader geduid en uitgewerkt in de in 2017 gepubliceerde 'Handleiding Zorgplicht'.³⁶

Ad a Verlening toegang (leeftijdseisen)

Zie paragraaf 4.2 over het leeftijdseisen en de regels voor het verlenen van toegang tot de speelhal.

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. Deze voorschriften moeten in een gemeentelijke verordening worden vastgelegd.³⁷ Uiteraard moeten de voorschriften binnen het kader en de doelstellingen van de wet blijven³⁸.

Zo kan bij de horeca de verplichting gesteld worden dat de kansspelautomaat duidelijk in het zicht van de bar geplaatst moet worden.

De gemeente heeft de mogelijkheid om bij (herhaalde) overtreding van het verbod personen beneden de leeftijd van 18 jaar een kansspelautomaat te laten bespelen dan wel toegang te verlenen tot een speelhal waar kansspelautomaten staan opgesteld³⁹, de aanwezigheidsvergunning in te trekken (zie hiervoor artikel 30f van de Wok).

De gemeente heeft een toezichthoudende taak op het leeftijdseisen bij kansspelautomaten in de horeca en speelhallen. Hierover kunnen eventueel aanvullende voorschriften in de vergunning worden opgenomen (kansspelautomaten in het zicht plaatsen), mits dit in de gemeentelijke

³⁵ 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.

³⁶ https://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2885/informatieblad_handleiding_zorgplicht_speelhallen.pdf

³⁷ Wijziging van de wet op de kansspelen, memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 727, nr. 3.

³⁸ 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.

³⁹ Artikel 30g lid 1 en 2 van de Wok. Zie ook paragraaf 5.2.

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 kansspelen⁴⁰. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op naleving van deze regels. Wel bestaat op grond van artikel 30d lid 1 van de Wok de mogelijkheid 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 met name 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 voldoen⁴¹. 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 alsmede 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 kwetsbare groepen;
4. De algemene informatie over kansspelverslaving die beschikbaar wordt gesteld aan spelers;
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.

⁴⁰ 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.

⁴¹https://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2885/informatieblad_handleiding_zorgplicht_speelhallen.pdf

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.

Leidinggevend en personen werkzaam in speelautomatenhallen die zijn belast met het toelaten van en het toezicht op spelers, moeten binnen zes tot twaalf maanden worden opgeleid⁴². 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'⁴³.

Zijn er nog verdere kwaliteitseisen aan de opleidingen?

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'⁴⁴.

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 speelhallen (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 speelhallen 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

⁴² Artikel 6 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁴³ Artikel 6 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁴⁴ De geactualiseerde versie van dit document is ten tijde van het schrijven van deze wegwijzer nog niet gepubliceerd.

Informatie aan spelers

Personen die deelnemen aan kansspelen in speelhallen 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 speelhal met de lokale verslavingszorginstelling(en) afspraken hebben gemaakt over doorgeleiding van spelers naar deze instellingen.

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 verslavingszorg⁴⁵. Het informeren moet worden gedaan door een leidinggevende die de (onder meer) daarvoor ontwikkelde cursus heeft gevolgd (zie hierboven onder ad d).⁴⁶ 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 speelduur⁴⁷.

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 speelhallen 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 speelhal in dezelfde gemeente, zou de gemeente kunnen vereisen dat uitsluiting ook geldt voor de andere speelhallen. 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 speelhallen.⁴⁸

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 speelhal aanwezig is en of contactgegevens van de lokale verslavingszorginstellingen beschikbaar zijn. Ook kan de gemeenten bij het reguliere toezicht controleren of de speelhal beschikt over een proces om (dreiging van) onmatige deelname te detecteren. Hierbij kan gedacht worden aan een lijst met indicatoren die de speelhal 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 in het zicht van de bar moeten staan. Het personeel kan dan goed zicht houden op de spelers en hun speelgedrag.

⁴⁵ Artikel 7 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁴⁶ Artikel 7 lid 1 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁴⁷ Artikel 7 lid 2 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁴⁸ Van de gemeenten Eindhoven en Haarlem is bekend dat zij dit vereisen/hebben vereist.

Gemeenten kunnen controleren of voorlichtingsmateriaal en de contactgegevens van de lokale verslavingszorginstelling(en) in de speelhal aanwezig zijn. Ook kan de gemeenten controleren of de speelhal 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 casino's.

Wat betreft speelautomaten in de horeca, kan de gemeente in de vergunning het voorschrift opnemen dat de speelautomaten in het zicht van de bar moeten staan zodat 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. *(optioneel) De houder van deze vergunning is:*
- Naam
 - Adres
 - Postcode Woonplaats
 - Exploitatienummer: *het daadwerkelijke exploitatienummer*
- 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 de bar 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 kansspelveerslaving 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, de concernstructuur, de bedrijfsleider(s), of de beheerder(s).

*(optioneel) Als beheerder en/of bedrijfsleider van de speelautomatenhal treden op:
- De [heer/mevrouw] [naam], geboren [datum] te [geboorteplaats];*

(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. *(optioneel) De houder van deze vergunning is:*
- Naam
 - Adres
 - Postcode Woonplaats
 - Exploitatienummer: *het daadwerkelijke exploitatienummer*
- 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 opleidingen beleid 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 speelhal beschikbaar wordt gesteld aan spelers;*
5. *De verslavingszorginstellingen waarmee de speelhal samenwerkt, de wijze waarop deze samenwerking vorm gegeven wordt en de wijze waarop de samenwerking periodiek geëvalueerd wordt;*
6. *De indicatoren die de speelhal 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, de concernstructuur, de bedrijfsleider(s), of de beheerder(s).

*(optioneel) Als beheerder en/of bedrijfsleider van de speelautomatenhal treden op:
- De [heer/mevrouw] [naam], geboren [datum] te [geboorteplaats];*

(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.