raads-
voorstel

GEMEENTE WEERT

Afdeling	: VTH - Juridische zaken	Raadsvoorstel: DJ-36211
Naam opsteller voorstel	: Wim Gootzen	Zaaknummer: 35758
Portefeuillehouder	: A.A.M.M. (Jos) Heijmans	

Onderwerp

Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011.

Voorstel

De Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011 te wijzigen conform bijgevoegd ontwerp-raadsbesluit.

Inleiding

De noodzaak is ontstaan om aandacht te geven aan het wijzigen van de Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011. Dat komt door twee factoren.

Een daarvan is de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 2 november 2016 in een zaak over een speelautomatenhal (ECLI:NL:RVS:2016:2927). In die uitspraak heeft de ABRvS bepaald waarmee gemeenten rekening moeten houden bij de verlening van zogenaamde schaarse rechten/vergunningen. Dat zijn vergunningen, waarvan er slechts een bepaald aantal verleend kunnen worden, terwijl er mogelijk meer belangstellenden zijn voor een dergelijke vergunning. Om aan het bepaalde in de uitspraak van de ABRvS te voldoen moeten de huidige vergunningverlening en de onderliggende regelgeving gewijzigd worden.

De andere factor is het feit dat er initiatieven bij onze gemeente zijn ingediend voor de bouw van twee hotels. Bij beide hotels maakt een speelautomatenhal/casino onderdeel uit van het door de initiatiefnemers noodzakelijk geachte, totale voorzieningenpakket. Het betreft een hotel op Kampershoek 2.0 ten behoeve van Van der Valk Hotels en een hotel op Centrum Noord voor China Center Amsterdam B.V.. De initiatiefnemers van beide projecten zijn daarover in gesprek met de gemeente Weert. Ten aanzien van de speelautomatenhallen in beide hotels moet opgemerkt worden dat voor speelautomatenhallen in onze gemeente de Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011 geldt. Om een speelautomatenhal te kunnen vestigen of te exploiteren is volgens die verordening een vergunning van de burgemeester vereist. De verordening beperkt het aantal speelautomatenhallen, waarvoor vergunning verleend kan worden, tot twee. Daarmee hebben wij hier te maken met zogenaamde schaarse vergunningen, zoals de ABRvS in de hiervoor genoemde uitspraak heeft aangegeven. Dat aantal van twee vergunningen is inmiddels verleend. Een vergunning is verleend voor de speelautomatenhal van Fair Play Casino aan de Wilhelminasingel en een voor de speelautomatenhal op het Vakantiepark Weerterbergen.
Wanneer er geen vergunning verleend kan worden voor de speelautomatenhallen in de beide beoogde hotels zou dat inhouden dat beide hotels niet tot stand zullen komen. Dat houdt in dat een positieve ontwikkeling voor de gemeente Weert, een ontwikkeling die gepaard zal gaan met de bouw en exploitatie van beide hotels, verloren zou gaan. Om die

reden is gezocht naar mogelijkheden om die ontwikkeling toch de ruimte te kunnen bieden. Daarbij is gekeken naar de mogelijkheid om de bestaande blokkade voor de uitbreiding van het aantal speelautomatenhallen op te heffen. Die blokkade is nu gelegen in de geldende verordening.
Daarbij is tegelijkertijd van belang dat er de nodige aandacht wordt geschonken aan de achtergronden van de vermelde verordening en de Wet op de kansspelen (Wok), waarop de verordening is gebaseerd. Te denken valt daarbij in het bijzonder aan het tegengaan van gokverslaving.

Beoogd effect/doel

Het effect/doel van de wijziging van de Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011 is dat er bij speelautomatenhallen geen sprake meer is van schaarse vergunningen. We hebben te maken met schaarse vergunningen wanneer een vergunning maar in een beperkt aantal kan worden verleend terwijl er (mogelijk) meer belangstellenden voor zo'n vergunning zijn. Wanneer er geen sprake meer is van een schaarse vergunning kunnen er meer vergunningen worden verleend. Dan is ook geen selectie tussen de belangstellende aanvragers voor een dergelijke vergunning nodig. Dat is bij schaarse vergunningen wel nodig. Vergunningen kunnen dan voor onbepaalde tijd verleend worden. Schaarse vergunningen gelden in het algemeen slechts voor bepaalde tijd. Na wijziging van de verordening staat het fenomeen schaarse vergunningen (met bij de noodzakelijke selectieprocedure de mogelijkheid dat de betrokken hotelexploitanten niet in aanmerking komen voor een vergunning voor een speelautomatenhal) de realisering van de twee initiatieven voor de hotels niet in de weg. Daarbij zal tegelijkertijd al het mogelijke worden gedaan om de risico's wat betreft gokverslaving tegen te gaan of te beperken.

Argumenten

Het advies aan uw raad is om de verordening te wijzigen, zodat het fenomeen schaarse vergunning komt te vervallen. De beperking tot een bepaald aantal vergunningen vervalt. De bepalingen in de huidige verordening, die daarop betrekking hebben, worden gewijzigd. Dan wordt elke aanvraag afzonderlijk beoordeeld aan de hand van de geldende eisen. Wordt daaraan voldaan dan zal de vergunning worden verleend.

Dat biedt de mogelijkheid om voor de beide hotelinitiatieven groen licht te geven, omdat daarmee de bestaande belemmering voor een speelautomatenhal in elk van beide hotels verdwijnt. Daarmee verdwijnt tegelijkertijd ook de belemmering voor het kunnen doorgaan met de plannen tot realisering van die hotels.

Anderzijds biedt dat voor de huidige vergunninghouders eveneens het voordeel dat zij op enig moment niet geconfronteerd worden met het gegeven dat hun vergunning aangepast wordt naar een vergunning voor bepaalde tijd. Dat is namelijk nodig wanneer er sprake is van een schaarse vergunning. Zij kunnen hun speelautomatenhal in de toekomst blijven voortzetten, zij het dat zij wel te maken kunnen krijgen met eventuele concurrentie op hun marktgebied. Die concurrentie en de mate daarvan zal namelijk af kunnen hangen van de doelgroep van de afzonderlijke exploitant van elke speelautomatenhal.

Naast de huidige vergunninghouders, voor wie het opheffen van het fenomeen schaarse vergunningen, zoals hiervoor aangegeven, gevolgen zal hebben, moet er ook de nodige aandacht geschonken worden aan het aspect dat ziet op het tegengaan van gokverslaving. Zowel bij de Wet op de kansspelen (Wok) als bij de daarop gebaseerde gemeentelijke Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011 is dit een aspect dat mede een rol speelt.

In dat verband is het ook van belang dat er een nieuwe weigeringsgrond in de verordening wordt opgenomen. Die maakt het mogelijk om de vergunning te weigeren wanneer niet voldaan wordt aan de bepalingen bij of krachtens de Wet op de kansspelen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de bepalingen die betrekking hebben op de preventie van kansspelverslaving en die het doel hebben om een maatschappelijk verantwoorde exploitatie van een vergunning voor een speelautomatenhal te bevorderen.

Toelichting

Bij de vergunningen voor het vestigen of exploiteren van een speelautomatenhal is thans sprake van zogenaamde schaarse vergunningen. Dat komt doordat het aantal te verlenen vergunningen in Weert beperkt is tot twee terwijl er meer (mogelijke) gegadigden zijn voor zo'n vergunning.
Ingevolge jurisprudentie van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State (ABRvS), zie ECLI:NL:RVS:2016:2927), is het bij dergelijke schaarse vergunningen noodzakelijk dat de vergunningverlening uitgevoerd wordt via een procedure die voor iedereen openstaat en waarbij van te voren voor iedereen duidelijk is op basis van welke criteria vergunning zal worden verleend. Alle potentiële gegadigden moeten derhalve een eerlijke en gelijke kans hebben om mee te dingen naar een vergunning. Daarbij past het ook dat een dergelijke vergunning verleend wordt voor bepaalde tijd. Daardoor krijgen de andere gegadigden na afloop van die tijd namelijk ook weer de kans om voor de schaarse vergunning in aanmerking te komen.
Het huidige systeem van verlening van de vergunningen voor speelautomatenhallen, die zoals eerder aangegeven qua aantal beperkt zijn, voldoet niet aan de procedure-eisen zoals in de geldende jurisprudentie is aangegeven. Om die reden dient de Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011 in elk geval toch al aangepast te worden.

Ten behoeve van de noodzakelijke aanpassing van de verordening zou gedacht kunnen worden aan twee mogelijkheden.
- Ten eerste, bij instandhouding van het fenomeen schaarse vergunning (zowel bij handhaving van het maximum aantal van twee vergunningen, zoals nu in de verordening is geregeld, als ook bij verhoging van dat aantal naar een ander maximum aantal te verlenen vergunningen), wordt de vergunningverleningsprocedure zodanig aangepast dat die voldoet aan de geldende vereisten van openbaarheid en transparantie, zoals aangegeven door de Raad van State. Daarnaast bestaat de verplichting om een schaarse vergunning te verlenen voor een bepaalde tijd in plaats van voor onbepaalde tijd. Bovendien moeten de schaarse vergunningen, welke in het verleden voor onbepaalde tijd zijn verleend voor de huidig bestaande speelautomatenhallen, beiden worden gewijzigd in een vergunning voor bepaalde tijd.
- Ten tweede, bij het afschaffen van het fenomeen schaarse vergunning, wordt de beperking tot een bepaald aantal te verlenen vergunningen afgeschaft. Daarbij is het dan mogelijk dat elke aanvraag individueel beoordeeld wordt aan de hand van de geldende eisen. Bij het voldoen aan die eisen zal de vergunning verleend worden.
Zoals hiervoor aangegeven wordt in dit voorstel gekozen voor de optie om het fenomeen schaarse vergunning in de Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011 af te schaffen.

Tegengaan gokverslaving

Er is zowel met de Kansspelautoriteit als met Vincent van Gogh voor geestelijke gezondheid (VvG) contact geweest om na te gaan hoe in dit verband het beste aandacht kan worden geschonken aan het aspect gokverslaving.

Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit wordt geregeld in titel IV van de Wet op de kansspelen (Wok). Artikel 33b geeft aan wat haar taak is en luidt: "De raad van bestuur heeft, tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald, tot taak het verstrekken, wijzigen en intrekken van

vergunningen voor de diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, het geven van voorlichting en informatie, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan."
De Kansspelautoriteit heeft ons een overzicht verstrekt van de wettelijke bepalingen, welke betrekking hebben op kansspelverslaving. Die bepalingen hebben het doel om het risico van gokverslaving zoveel mogelijk te beperken. Het betreft deels direct uit de wet voortvloeiende verplichtingen aan de vergunninghouders en deels handvatten, die de gemeente richting vergunninghouders kan inzetten om kansspelverslaving tegen te gaan. Dat overzicht is als bijlage bijgevoegd. Een goede toepassing van de genoemde wettelijke mogelijkheden zal er voor zorgen dat de gemeente van haar zijde al het mogelijke doet om het risico op gokverslaving zo veel mogelijk te beperken.

Hier worden de volgende maatregelen vermeld:
Relevante artikelen uit de Wet op de kansspelen:

- *Art. 4a: alle vergunninghouders moeten kansspelverslaving zoveel mogelijk voorkomen (lid 1) en reclame moet onmatige deelname voorkomen (lid 2);*
- *Art. 30 t/m 30g van de Wok gaan over de aanwezigheidsvergunning. Kortheidshalve verwijs ik naar deze artikelen.*
- *Graag wel bijzondere aandacht voor art. 30d lid 1 van de Wok: aan de aanwezigheidsvergunning MOET het voorschrift worden verbonden dat de houder ervan zorgdraagt voor een beleid ter voorkoming van verslavingspreventie.*

Relevante artikelen uit het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (kortweg: de Amvb Reclame):

- *Art. 6 en 7 gaan met name over verslavingspreventie. De artikelen 2 t/m 5 gaan over werving en reclame.*
- *Art. 6 gaat kort gezegd over het beschikken over kennis en inzicht die nodig is om de vergunning verantwoord te exploiteren.*
- *Art. 7 gaat over een verplichting voor o.a. de houder van een aanwezigheidsvergunning om te interveniëren bij (dreiging van) onmatige deelname.*

Relevante artikelen uit de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (kortweg: de MR Reclame):

- *Art. 2 en 3 gaan weer over werving en reclame;*
- *Art. 4, 6 en 7 gaan over kennisvereisten voor speelautomatenhallen. Dit gaat er kort gezegd over wie op cursus moet, hoe vaak en wanneer en welke thema's daar minimaal aan bod moeten komen, hoe je aantoont deze cursus gevolgd te hebben 9art. 6) en wat indicatoren van onmatige deelname zijn.*

Wat kan de gemeente verder nog doen?

- *Leeftijdgrens hoger dan 18 stellen (bijvoorbeeld op 21).*
- *Vergunning beperken tot spelersplaatsen i.p.v. speelautomaten (beter controleerbaar door gemeenten).*
- *Niet al te ruime openingstijden van de speelautomatenhal.*
- *Geen verstrekking van gratis consumpties.*
- *Bij de gunningsprocedure vragen om schriftelijk verslavingspreventiebeleid (sterker nog; gelet op art. 30d lid 1 Wok MOET dit zelfs).*
- *Strakke controle op aanwezigheid van het GGZ wettelijk bewijsstuk (zie art. 6 MR Reclame). De Kansspelautoriteit controleert hier overigens ook op indien zij een locatie bezoekt.*
- *Eisen aan de fysieke locatie (aanwezigheid ramen en klok bijvoorbeeld) en ligging van de hal (niet in de nabijheid van scholen bijvoorbeeld).*

Tenslotte wordt verwezen naar een handleiding voor de uitoefening van de zorgplicht bij de exploitatie van speelhallen. Die is te vinden via: http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/maart/invulling-zorgplicht .(NB: die handleiding is voor aanbieders van kansspelen geschreven en dus niet voor gemeenten, maar geeft desondanks een goed inzicht in de verplichtingen die gelden voor de aanbieders).

Vincent van Gogh voor geestelijke gezondheid (VvG)
VvG heeft eveneens advies uitgebracht. Dat advies treft u ook bij dit voorstel aan. In het advies wordt met het oog op een aantal kritische kanttekeningen een aantal preventieve maatregelen genoemd ter voorkoming en beperking van gokverslaving. Wanneer aan die maatregelen wordt voldaan staat VvG niet afwijzend tegenover het voorstel tot uitbreiding van het aantal speelautomatenhallen, zo luidt de samenvattende conclusie van hun advies.

Hier worden de volgende maatregelen vermeld:

- *Deelname (lidmaatschap) aan de brancheorganisatie VAN en verwerven van DEKRA certificering.*
- *Onder regie van de kansspelautoriteit hebben de brancheorganisatie voor de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg in Nederland (GGZ) en de VAN Speelautomaten Branche-organisatie (VAN) afspraken gemaakt over een nieuwe cursusopzet voor medewerkers van de speelautomatenhallen. Het doel is tijdig herkennen, begeleiden en terugdringen van problematische spelers.*
- *Hiermee verbonden toezicht houden op het speelgedrag van de bezoekers.*
- *Bij probleemgokken de mogelijkheid bieden tot gok- (of lokaal-) verbod en doorverwijzing naar hulpverlening.*
- *Het hanteren van een hogere leeftijdsgrens dan de wettelijke norm van 18 jaar.*
- *Een aparte ingang (niet inpandig) met toegangscontrole voor de speelautomatenhal. Dit betekent tevens: geen behendigheidsautomaten in een casino doch alleen kansspelautomaten, dit heeft het effect dat een bezoeker dan bewust naar de speelautomatenhal gaat om te gokken en er niet spelenderwijs bij uitkomt.*
- *Geen kredietverstrekking in de speelgelegenheid.*
- *Geen pinautomaten of wisselautomaten in de speelgelegenheid.*
- *Geen gratis eten of drinken in de speelgelegenheid.*
- *Het plaatsen van voorlichtingsmateriaal en waarschuwing op de speelautomaten.*
- *Zichtbaar ophangen van klokken.*

Conclusie

1. De keuze voor de wijziging van de verordening, waarbij het fenomeen schaarse vergunning bij speelautomatenhallen niet meer aan de orde is, is gelegen in het gegeven dat de initiatieven van de twee hotels dan niet meer door juist die factor gefrustreerd worden terwijl beide hotels worden gezien als een aanwinst voor de gemeente Weert.
2. Bovendien zullen door die wijziging de huidige vergunninghouders van de reeds bestaande speelautomatenhallen in de toekomst niet geconfronteerd worden met het risico dat zij hun speelautomatenhal moeten sluiten in verband met het gegeven dat de schaarse vergunning, na verloop van de bepaalde tijd waarvoor de vergunning geldt, aan een andere belangstellende partij/aanvrager om vergunning verleend moet gaan worden.
3. Daarnaast zijn er op basis van de geldende regels maatregelen mogelijk om bij het spelen in speelautomatenhallen kansspelverslaving tegen te gaan of te verminderen. Een goede toepassing van die mogelijkheden zal er toe leiden, mede volgens de ontvangen reacties van ter zake kundig te achten instanties, dat er sprake zal zijn van een, met het oog op het tegengaan van kansspelverslaving, maatschappelijk verantwoorde exploitatie van speelautomatenhallen.

Kanttekeningen en risico's

Enerzijds is het denkbaar dat er kritisch wordt aangekeken tegen de toename van het mogelijke aantal speelautomatenhallen, in het bijzonder wanneer daarbij gedacht wordt aan het risico voor gokverslaving. Anderzijds is zichtbaar in onze maatschappij dat het aantal gelegenheden, waarbij er sprake is van gokken, in de loop der tijd is toegenomen. Genoemd kan worden de ontwikkeling van de traditionele Toto, Lotto en Staatsloterij naar loterijen als Eurojackpot, Lucky Day, Miljoenenspel, Krasloten en Nationale Postcode Loterij en BankGiro loterij. Daarnaast moet hier ook vermeld worden de opkomst en uitbreiding in de loop der tijd van de Holland Casino's. Oorspronkelijk van overheidswege opgericht en geëxploiteerd en momenteel op het punt staande om geprivatiseerd te worden. Als laatste wordt genoemd het gokken op internet. Op dit moment is dat nog niet legaal. Desondanks doen er toch veel mensen aan mee. In verband daarmee is de wetgever bezig met het opstellen van wetgeving om het gokken op internet te legaliseren en te reguleren. Wanneer derhalve in de maatschappij zichtbaar is dat op allerlei terreinen het gokken ruimer wordt toegestaan dan sluit het niet aan bij die ontwikkeling wanneer het aantal speelautomatenhallen wel beperkt blijft. Te meer daar van de nieuwe mogelijkheden om te gokken thuis, in een van de buitenwereld afgeschermde omgeving gebruik gemaakt kan worden. Dus zonder dat dat in het openbaar gebeurt en/of anderen er zicht op hebben. Het kansspelen/gokken in een speelautomatenhal gebeurt daarentegen in het bijzijn van anderen. Bovendien onder toezicht van mensen, die getraind zijn om waakzaam te zijn ten aanzien van de risico's op gokverslaving en die, indien nodig ter bescherming van de kansspelers, ook tijdig kunnen ingrijpen en maatregelen ter bescherming van die kansspelers kunnen nemen. Hier zien we dus een verschil tussen onzichtbaar en grenzeloos gokken, dat kan leiden tot gokverslaving, en gokken in het bijzijn van anderen, die bovendien in staat zijn om grenzen te stellen aan de kansspeler ter voorkoming of vermindering van diens gokverslaving. Daarbij heeft dat laatste uiteraard de voorkeur.

Een risico is ook dat er mogelijk procedures gevoerd gaan worden door de huidige vergunninghouders wanneer het aantal vergunde speelautomatenhallen uitgebreid wordt. Dat geldt echter ook wanneer hun huidige vergunningen (voor onbepaalde tijd) omgezet gaan worden in vergunningen voor bepaalde tijd.

Financiële gevolgen

N.v.t.

Uitvoering/evaluatie

Aan de vergunning moet het voorschrift worden verbonden dat de vergunninghouder zorg draagt voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.

Aan de vergunninghouders zal op gezette tijden ook opgedragen worden dat zij aantonen dat zij daadwerkelijk de nodige maatregelen hebben genomen om het risico op gokverslaving van bezoekers van hun speelautomatenhallen zo veel mogelijk te voorkomen.

Communicatie/participatie

N.v.t.

Advies raadscommissie

-

Bijlagen

Berichten van:
- Kansspelautoriteit.
- Vincent van Gogh voor geestelijke gezondheidszorg.

Bijbehorend ontwerpraadsbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

Burgemeester en wethouders van Weert,

secretaris,	de burgemeester,
G. Brinkman	A.A.M.M. Heijmans

GEMEENTE WEERT

Nummer raadsvoorstel: DJ-36211

RAADSBESLUIT

De raad van de gemeente Weert,

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 1 mei 2018

besluit:

de volgende wijziging van de Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011 vast te stellen:

Artikel 1
De naam Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen 2011 wordt door weglating van het jaartaal 2011 overal gewijzigd in Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen.

Artikel 2
In artikel 1 Begripsbepalingen, aanhef, onder f, wordt "artikel 30c, eerste lid, onder c van de wet" gewijzigd in "artikel 30c, lid 1, aanhef, onder b van de wet".

Artikel 3
Artikel 2 Verbodsbepaling komt te luiden:

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren.
2. De vergunning, hiervoor genoemd in lid 1, geldt voor onbepaalde tijd.
3. Paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) is niet van toepassing.

Artikel 4
Artikel 3, lid 2 en lid 3 komen te vervallen en de 1. ten behoeve van de aanduiding van lid 1 komt eveneens te vervallen.

Artikel 5

1. In artikel 5, lid 5, wordt "tussen 09.00 en 22.00 uur" gewijzigd in "tussen 09.00 en 02.00 uur".
2. In artikel 5, lid 3, na e. wordt toegevoegd: f. het nemen van maatregelen door de vergunninghouder om gokverslaving bij kansspelers tegen te gaan en/of te beperken.
3. In artikel 5, lid 4, na d. wordt toegevoegd: e. het verslavingspreventiebeleid van de aanvrager.

Artikel 6

Artikel 6, lid 1, aanhef, onder a wordt vervangen door: a. niet wordt voldaan aan de bepalingen bij of krachtens de Wet op de kansspelen;

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 30 mei 2018.

De griffier,	De voorzitter,
M.H.R.M. Wolfs-Corten	A.A.M.M. Heijmans