

MEMO

Van: Lyan Davina
Susan Meijer
Yvonne van Wijk
Dagmar Kleise
Onderwerp: Beantwoording verdiepende vragen omtrent
kansspel ter voorbereiding van een beeldvormende
Politieke Markt
Sector: FYS
Datum: 28-01-2021
Aan: Gemeenteraad
Kopie aan: College



Aanleiding

De raadsfracties CDA, SP, Groenlinks en ChristenUnie hebben naar aanleiding van de digitale politieke markt op dinsdag 12 mei 2020 met betrekking tot de eventuele komst van een kansspelautomatenhal om ambtelijke ondersteuning gevraagd. Middels deze memo wordt zo goed als mogelijk geantwoord op de verdiepende vragen omtrent dit onderwerp van deze raadsfracties.

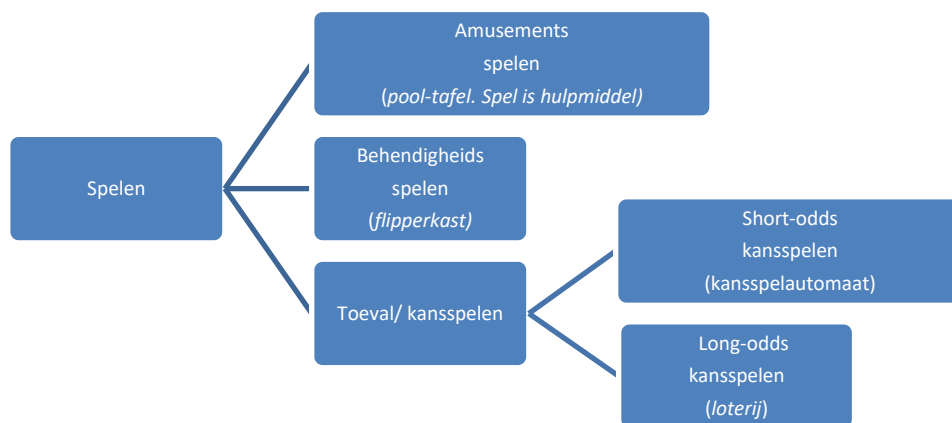
De volgende onderwerpen komen achtereenvolgens aan bod:

1. Verschillende verschijningsvormen van gokken
2. Doelgroep
3. Verslavingsproblematiek
4. Effecten op de leefomgeving en functiesynergie
5. Criminaliteit
6. Werkgelegenheid
7. Wet Koa
8. Zorgplicht
9. Kosten
10. Overige

1. Verschillende verschijningsvormen van gokken

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen verschillende soorten speelautomaten en speelautomatenhallen toegelicht. Onderstaande tabel geeft alvast inzicht in de soorten spelen.



1.2 Kansspelen

Officieel bestaat er in Nederland maar één speelcasino: het Holland Casino. De naam casino wordt echter ook wel eens gebruikt voor kansspelautomatenhallen, wat enige verwarring kan veroorzaken. In dit hoofdstuk worden de verschillen nader toegelicht.

1.2.1 Holland Casino

In de Wet op de kansspelen¹ staat dat de Kansspelautoriteit aan één rechtspersoon een vergunning kan verlenen voor 'het organiseren van een speelcasino'. Kenmerkend voor speelcasino's is dat er gelegenheid is tot het spelen van 'gemeenschappelijk beoefende kansspelen'. Het onderscheid tussen speelcasino's en kansspelautomatenhallen, is dat in speelcasino's niet-gemechaniseerde tafelspellen onder leiding van een menselijke croupier kunnen worden gespeeld. Voorbeelden van casinospellen zijn roulette, poker en black jack. In kansspelautomatenhallen zijn deze tafelspellen niet toegestaan.

De vergunning voor het mogen organiseren van speelcasino's is door de overheid in 1975 verleend aan Holland Casino. Dit is een staatsbedrijf; in artikel 27h staat dat de opbrengst van de speelcasino's - na aftrek van prijzen en kosten - ten goede komt aan de schatkist. De vergunning werd in 1986 uitgebreid met kansspelautomaten. Holland Casino telt 14 vestigingen.

Op een speelcasino is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van toepassing. De naam van de Wet doet vermoeden dat de Wet waarborgen met zich mee brengt die ervoor moeten zorgen dat witwaspraktijken in kansspelautomatenhallen worden tegen gegaan. Na navraag bij de kansspelautoriteit blijkt dat kansspelautomatenhallen vanwege het lage risico op witwassen zijn uitgezonderd in deze Wet. Wel gaan de regels uit de Wet Koa ook voor kansspelautomatenhallen gelden.

1.2.2 Speelautomatenhallen

In een speelhal staan meerdere speelautomaten. Een speelautomaat is een toestel dat ingericht is 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 uitkering (direct of indirect) van prijzen of premies, inclusief het recht om gratis verder te spelen. Is het geen behendigheidsautomaat? Dan is het automatisch een kansspelautomaat.

Bij een kansspelautomaat, bijvoorbeeld een fruitautomaat, heeft de speler geen invloed op de uitkomst van het spel: winst is toeval. Winst kan leiden tot de uitbetaling van geld, het recht om gratis verder te spelen of andere prijzen. Er zijn drie typen kansspelautomaten: casino-automaten, speelhalautomaten (kansspelautomatenhallen) en horeca-automaten. De wet stelt, afhankelijk van waar ze staan opgesteld, verschillende eisen aan kansspelautomaten (zie tabel 1). Deze eisen zijn destijds in de Wet opgenomen n.a.v. verslavingsproblematiek bij gebruik van speelautomaten.

¹ Artikel 27h Wet op de kansspelen

Speelautomaat	Max inworp per spel	Uitkerings- percentage	Max gemiddeld uurverlies	Min tijd tussen spelen	Max uitbetaling
Horeca	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3,5 sec ^a	200 keer inzet
Speelhallen (enkelspelers)	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3 sec	200 maal inzet ^b
Speelhallen (meerspelers)	€ 8	≥ 60%	€ 40	Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec	200 maal inzet ^b
Casino	€ 150	≥ 80%	onbeperkt	3 sec	onbeperkt

Tabel 1, eisen kansspelautomaten²

a) Gemiddeld ten minste 4 sec

b) Uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal € 2500 uitgekeerd mag worden

Bij speelhalautomaten (kansspelautomatenhallen) wordt onderscheid gemaakt tussen zogenoemde “enkelspelers” en “meerspelers”. Wat de meerspeler onderscheidt van de gebruikelijke kansspelautomaten (enkelspelers) is het gegeven dat op deze kansspelautomaat, met één spelgenerator, meerdere mensen tegelijkertijd kunnen spelen. Denk bijvoorbeeld aan een rouletteautomaat.³

1.3 Overige speelautomaten

Naast kansspelautomaten, bestaan er ook behendigheidsautomaten en kermisautomaten. Bij een behendigheidsautomaat, bijvoorbeeld een flipperkast, heeft de speler invloed op het verloop van het spel. Spelers kunnen bij een behendigheidsautomaat alleen een verlengde speelduur of een gratis spel winnen (als er andere prijzen gewonnen kunnen worden is het automatisch een kansspelautomaat). Voor een behendigheidsautomaat is geen vergunning nodig.

Een kermisautomaat, zoals een grijpkraan, keert geen geld uit, maar wel andere vormen van prijzen, zoals waardebonnen of goederen in natura. Die mogen een waarde vertegenwoordigen van maximaal 40 keer de inzet. Als er twijfel is over de vraag of een automaat een kermisautomaat is, moet de aanbieder aantonen dat het om een kermisautomaat gaat. Voor kermisautomaten wordt in de Wet op de kansspelen, het juridisch kader van de Kansspelautoriteit, een uitzondering gemaakt. Hierdoor is er geen exploitatievergunning nodig. Gemeenten bepalen waar kermisautomaten mogen worden opgesteld en opereren daarbij niet op dezelfde wijze. Kermisautomaten staan vaak, behalve op kermissen, in een zogenoemde arcadehal.⁴

² Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000, <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/speelautomaten/soorten-automaten/>.

³ <https://www.bhbw.nl/nieuws/nieuwsbericht/21/vraag-van-de-maand-juli>.

⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/speelautomaten/>.

1.4 Arcadehallen

Arcadehallen zijn amusementscentra waar tegen betaling spelletjes kunnen worden gespeeld. Er staan zogenoemde behendigheidsautomaten en kermisautomaten opgesteld in deze centra.⁵ Bij arcadehallen is geen sprake van een leeftijdsgrens.

1.5 Kansspelaautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept

Een kansspelaautomatenhal kan ook onderdeel zijn van een zogenoemd all-in leisure concept. De kansspelaautomatenhal staat niet op zich, maar maakt onderdeel uit van een recreatiecomplex. Het recreatiecomplex kan uit verschillende vormen van vermaak bestaan, zoals een (of meer) combinatie(s) van een restaurant, hotel, theater, evenement- of congreslocatie, arcadehal met behendigheids- en kermisautomaten en een kansspelaautomatenhal. In het gemeentelijk beleid kunnen kaders en nadere regels worden gesteld aan het concept.

Dat de kansspelaautomatenhal een groot of zelfs het grootste deel van de inkomsten van een all-in leisure concept genereert, is niet onwaarschijnlijk. Dit is ook afhankelijk van, zoals eerder benoemd, het toegestane aantal en soort kansspelaautomaten/speelplaatsen.

Maximum aantal

Ten aanzien van de kansspelaautomatenhal kan bij beleidsregels en/of een verordening worden geregeld dat er een maximum aantal kansspelaautomaten en/of speelplaatsen is toegestaan/wordt toegelaten. Daarmee wordt grip gehouden op de omvang van de kansspelaautomatenhal. Ook de verhouding tussen het soort automaat (enkelspelers/meerspelers) kan vooraf begrensd worden. Andere eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheidsaspecten, zullen ook nader uitgewerkt worden in beleidsregels en/of de verordening.

Dat de kansspelaautomatenhal een groot of zelfs het grootste deel van de inkomsten van een all-in leisure concept genereert, is niet onwaarschijnlijk. Dit is ook afhankelijk van, zoals eerder benoemd, het toegestane aantal en soort kansspelaautomaten/speelplaatsen.

Aard en omvang horecadeel

De aard en omvang van de horeca is afhankelijk van de invulling van het all-in leisure concept. Zoals hierboven beschreven bij het all-in leisure concept bestaat dit uit een recreatiecomplex waarbinnen meerdere vormen van vermaak waaronder ook horeca kan plaatsvinden. Qua horeca-activiteiten is er een verschil in zelfstandige horeca activiteiten, zoals een restaurant of hotel of ondergeschikte horeca activiteiten bij de hoofdfunctie leisure, zoals het schenken van dranken of het serveren van kleine gerechten. Over de aard en omvang van de horeca kunnen nadere regels worden opgesteld in de verordening en/of beleidsregels.

Aantrekkingskracht op bezoekers

De aantrekkingskracht van bepaalde leisureactiviteiten kan worden vergroot door bepaalde deze activiteiten te vestigen aan de entreezijde en/of de zichtzijde van het pand en andere activiteiten binnenin het gebouw. Daarnaast kan invloed uitgeoefend worden op de bezoekersaantallen door te maximeren in oppervlakte of aantal kansspelaautomaten zodat er sprake is van ondergeschiktheid aan de overige leisure activiteiten.

⁵ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/arcadehal/>.

1.6 Leeftijdsgrens

Met inachtneming van de wettelijke criteria, hebben gemeenten via een verordening de beleidsvrijheid om aan de vergunningverlening voor de exploitatie van de kansspelautomatenhal voorwaarden te verbinden die ontleend zijn aan de eigen maatschappelijke opvattingen, bijvoorbeeld het stellen van de leeftijdsgrens op minimaal 21 jaar. Vanuit het perspectief gezondheidszorg zou het wenselijk zijn de leeftijdsgrens nog hoger vast te stellen. De vraag is echter of het concept dan nog voldoende lucratief is ondernemers.

2 Doelgroep

Afhankelijk van de gekozen vormen van vermaak voor het all-in leisure concept, kan de doelgroep bestaan uit gezinnen met kinderen, volwassenen, groepen en solitaire bezoekers.

Vanwege het recreatieve karakter wordt waarschijnlijk een andere doelgroep aangetrokken bij een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept dan bij een “solistische” kansspelautomatenhal. De verwachting is dat hier, meer dan bij “solistische” kansspelautomatenhallen, groepen mensen op afkomen die komen voor vermaak en een avondje uit eventueel combineren met de andere vormen van leisure die worden geboden.⁶ Het effect hiervan kan zijn dat bezoekers van het all-in leisure concept nu verleid worden tot het deelnemen aan kansspelen, terwijl zij daar normaliter niet mee in aanraking zouden komen.

De kansspelautoriteit geeft aan dat de doelgroep ook erg afhankelijk is van de locatie en openingstijden. Een locatie in de binnenstad trekt naar verwachting meer lokale bezoekers, omdat dit in algemene zin de belangrijkste doelgroep is van de binnenstad.⁷ Zoals hierboven aangegeven kan het hierbij gaan om diverse groepen gezinnen, jongeren en/of volwassenen. Vanwege de zichtbaarheid van een kansspelautomatenhal in de binnenstad worden kwetsbare groepen blootgesteld aan de mogelijkheid tot gokken.

Een locatie in het buitengebied/buiten de binnenstad zorgt voor meer anonimiteit, waardoor het mogelijk meer risicospelers trekt. Bij 24-uurs openstellingen komt het vaker voor dat mensen langer doorspelen (12 tot 16 uur non-stop).

De kansspelautoriteit geeft aan dat te verwachten is dat, gezien de grensregio, de kansspelautomatenhal ook bezoekers met de Duitse nationaliteit zal aantrekken. Een en ander is onder andere afhankelijk van het aanbod in vergelijking met de voor hen dichterbij gelegen kansspelautomatenhallen.

⁶ Memo herziening kansspelautomatenhalbeleid Hengelo, 18 februari 2020, college B&W.

⁷ Koopstromenonderzoek 2019, i&o research

3 Verslavingsproblematiek

3.1 Meer en minder verslavende kansspelen.

In het kader van kansspelverslaving wordt onderscheid gemaakt tussen minder en meer verslavende kansspelen. Zogenaamde 'short odd' spelen zoals het spelen op een kansspelautomaat, casinospelen en bingo, hebben extra verslavingspotentieel⁸. Dit zijn kansspelen met een korte tijd tussen de inzet en de zichtbaarheid van winst en verlies; dit is een stimulans aan steeds opnieuw een gokje te wagen. Dan zijn er ook nog de 'long odds' spelen met een lange tijd tussen de inzet en de zichtbaarheid van winst en verlies, zoals loterijen en prijsvragen. Deze worden niet als riskant aangemerkt.

3.2 Gokken en gokverslaving. Wat is het?

Veel mensen wagen af en toe een gokje. Gokken wordt een verslaving als er een onbedwingbare behoefte bestaat om te gokken. De DSM V is een wereldwijd gebruikte handleiding waarin psychiatrische aandoeningen beschreven staan. Volgens de DSM heeft iemand een gokstoornis wanneer diegene in vier jaar tijd aan een van de volgende symptomen voldoet:

1. Met steeds grotere hoeveelheden moeten gokken om de gewenste opwindung te bereiken;
2. Geïrriteerd of onrustig zijn bij minderen of stoppen met gokken
3. Mislukte pogingen om te minderen of te stoppen of controle te krijgen over het gokken;
4. Geobsedeerd zijn door gokken (veel denken aan gokervaringen, denken aan manieren om aan geld te komen etc.);
5. Vaak gokken bij onlustgevoelen (angst of depressieve gevoelens);
6. Opnieuw gaan gokken om verloren geld weer terug te winnen;
7. Liegen over het aantal uren dat je gokt of de hoeveelheid geld die je met gokken verspeeld hebt;
8. Door gokken op het spel zetten of verliezen van relaties en werk;
9. Vertrouwen op anderen voor geld of voor het verlichten van schulden die door gokken zijn ontstaan.

Voor de meeste mensen blijft gokken een recreatieve vorm van vrijetijdsbesteding. Sommige mensen vertonen risicovol gokgedrag. Het gokken is niet altijd meer onder controle. Er is een verhoogde kans op het ontwikkelen van problematisch gokgedrag en het ontstaan van problemen. Deze groep noemen we risicospelers. Bij een klein gedeelte van de mensen loopt het gokken uit de hand en ontwikkelt het gokken zich in een verslaving, waarbij de gokker de controle over zijn eigen gokgedrag verliest: probleemspelers. Gokproblemen of een gokverslaving gaan meestal gepaard met financiële problemen. Dit kan leiden tot verwaarlozing van partner/familie, verlies van werk, schulden en stemmingsveranderingen (prikkelbaar, rusteloos, of teruggetrokken).⁹

⁸ De Bruin, D. E. (2015). Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen. Utrecht: Kansspelautoriteit & CVO.

⁹ Goudriaan, A. Pathologisch gokken: Impulscontrolestoornis en gedragsmatige verslaving. 2007.

3.3 Cijfers gokken en gokverslaving

Landelijke cijfers

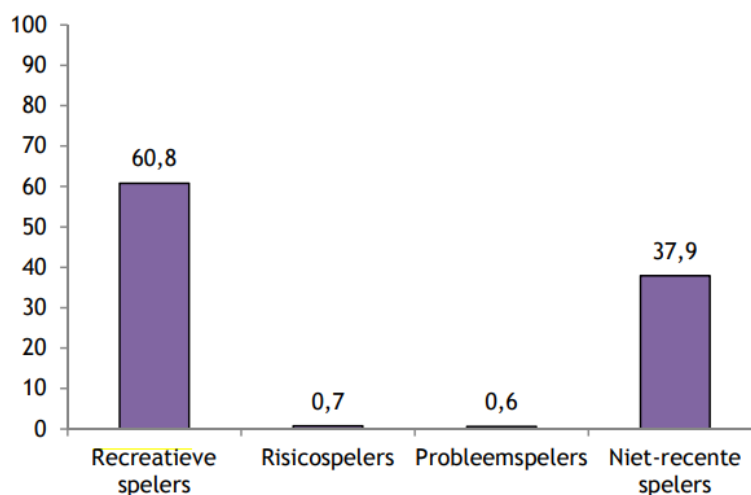
In 2016 is er een onderzoek gedaan naar de omvang van het gokken door onderzoeksbureau Intraval. Zij hebben bijna 6000 mensen van 16 jaar of ouder ondervraagd naar hun gokgedrag. Hier blijkt uit dat 88% van de Nederlandse bevolking van 16 jaar of ouder ooit heeft gegokt. 12% van de Nederlanders heeft nog nooit deelgenomen aan een kansspel.

Als we kijken naar het soort kansspel zien we dat loterijen met afstand het populairst zijn: 54,4% van de ondervraagden heeft dit in het 2016 gespeeld. Gevolgd door krasloten (9,5%), speelautomaten (6,2%), bingo (5,6%) en casinospelen (5,5%). Andere kansspelen (1,6%) en wedden op paardenraces (0,5%) zijn het minst populair onder de Nederlanders.

Type kansspel	Gespeeld in 2016
Loterijen	54,4 %
Krasloten	9,5 %
Speelautomaten	6,2 %
Bingo	5,6 %
Casinospelen	5,5 %
Poker	1,9 %
Wedden op sportwedstrijden	2,4 %
Andere kansspelen	1,6 %
Paardenraces	0,5 %

Tabel 2: Deelname legale kansspel 2016 algemene bevolking.¹⁰

Het overgrote deel van de legale gokkers (60.8%) speelt recreatief en ervaart hierdoor geen problemen. Dit zijn 8.4 miljoen spelers. Maar bij een klein gedeelte ontwikkelt het gokken zich in een verslaving. Dit is met name het geval bij spelers die op fruitautomaten spelen. Het precieze aantal probleemspelers in Nederland is niet bekend, er zijn wel schattingen gedaan. Uit deze schattingen bleek dat er ongeveer 95.700 risicospelers (0.7%) en 79.000 (0.6%) probleemspelers zijn. Zie figuur 1.



Figuur 1: Respondenten naar typen speler en niet-recente spelers meting 2016.¹¹

¹⁰ Kruize A, Boendermaker M, Sijtsma M, Bieleman B. Intraval. Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. 2016. <http://www.centrumvoorverantwoordspelen.nl/wp-content/uploads/2016/09/tk-bijlage-modernisering-kansspelbeleid.pdf>.

¹¹ Kruize A, Boendermaker M, Sijtsma M, Bieleman B. Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. 2016. <http://www.centrumvoorverantwoordspelen.nl/wp-content/uploads/2016/09/tk-bijlage-modernisering-kansspelbeleid.pdf>.

Online

Naar schatting gokken rond de 486.500 mensen wel eens illegaal online (zo'n 3.5%). Online spelers spelen vooral short-odds-kansspelen.

Scholieren

Uit het onderzoek Jeugd En Riskant Gedrag (2015) komt naar voren dat van de 12- t/m 16-jarige scholieren in het voortgezet onderwijs een kwart (25%) in het afgelopen halfjaar een online kansspel heeft gespeeld, al dan niet voor geld. Online poker werd het vaakst gespeeld (11,3%), op de voet gevolgd door online bingo (11,2%) en daarna door een online sportweddenschap (9%). Jongens spelen twee keer zo vaak (32%) een online kansspel dan meisjes (16%). Online gokken voor geld is in het afgelopen half jaar gedaan door vijf procent van de scholieren in het voortgezet onderwijs. Online sportwedstrijden werden het vaakst gespeeld voor geld (3%), op afstand gevolgd door online poker (1%)¹².

Regionale cijfers

In 2019 hebben zich 208 mensen met een gokprobleem gemeld bij Tactus¹³, een instelling voor verslavingszorg. Het overgrote gedeelte van de hulpzoekenden zijn mannen (93%). 50% van de hulpzoekenden is tussen de 25 en 39 jaar oud, 25% van de hulpzoekenden is jonger dan 25 jaar oud¹⁴. Het merendeel is van Nederlandse afkomst (74%)¹⁵. Zij hebben vermoedelijk vooral problemen met fruitautomaten en casinospelen. De verwachting is dat er in toekomst meer problemen gaan ontstaan rondom online spelen.^{16 17} Voor de regio Twente waren er 63 aanmeldingen voor hulp bij Tactus in 2019¹⁸.

Lokale cijfers

De volgende cijfers hebben betrekking op aanmeldingen van Hengelose inwoners bij Tactus voor hulp bij verslavingsproblematiek in verband met gokken¹⁹:

Jaren/ aanmeldingen	2017	2018	2019	2020
Afdelingen Twente	56	75	63	52
Afdeling Hengelo	4	14	7	4

Tabel 3: aanmeldingen Tactus hulp bij problematisch gokgedrag

¹² Van Dorsselaer S, Tuijthof M, Verdurmen J, Spit M, van Laar M, Monshouwer K. Jeugd En Riskant Gedrag 2015. Kerngegevens Uit Het Peilstationsonderzoek Scholieren. Utrecht: Trimbos – instituut; 2016 <https://assets.trimbos.nl/docs/8e6ef71f-d74e-4696-a67b-98ef82fb2235.pdf>.

¹³ Werkgebied Tactus: de provincies Gelderland, Overijssel en Flevoland.

¹⁴ Cijfers van 2019 van Tactus Verslavingszorg.

¹⁵ Cijfers van 2019 van Tactus Verslavingszorg.

¹⁶ De Bruin, D. E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspel aanbod. Den Haag / Utrecht: Kansspelautoriteit & CVO. Retrieved from https://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/4666/verslavingsgevoeligheid_kansspel aanbod_eindrapport_juli_2017.pdf.

¹⁷ Van Rooij, A. J., Vanden Abeele, M. M. P., & Van Looy, J. (2017). Gambling and Gaming in Belgium: Opportunities and Risks associated with Online Digital Gambling. Ghent, Belgium: imec-mict-Ghent University [reeks 37]. https://www.researchgate.net/publication/321423526_Gambling_and_Gaming_in_Belgium_Opportunities_and_Risks_associated_with_Online_Digital_Gambling.

¹⁸ Cijfers van 2019 van Tactus Verslavingszorg.

¹⁹ Cijfers van 2019 van Tactus Verslavingszorg.

Behandelkloof

Het aantal hulpzoekers is slechts een klein deel van het totaal aantal probleemspelers, geschat met bevolkingsenquêtes. Gokverslaving is een 'verborgen' probleem, aldus Tactus Verslavingszorg. Zo waren er in 2015 bijvoorbeeld landelijk 2.168 hulpzoekers, terwijl het onderzoek van Intraval²⁰ uitkwam op ruim 80.000 probleemspelers. Er is dus sprake van een grote behandelkloof. Een reden hiervoor kan zijn dat probleemspelers over het algemeen pas in een laat stadium hulp vragen. Pas als er hoge schulden zijn ontstaan is het voor spelers en hun omgeving duidelijk dat er iets moet gebeuren. De meeste problematische gokkers zoeken pas hulp bij de verslavingszorg onder druk van familie, huisarts of financiële instellingen.²¹

Anonieme zorg (zoals www.gokkendebaas.nl en www.zelfhulpgokken.nl) wordt niet geregistreerd. Deze groep hulpzoekers wordt dus niet meegenomen in de cijfers van reguliere verslavingszorg.

Ongeveer 78% van de hulpzoekers in Nederland wordt uitsluitend behandeld voor kansspelverslaving, de resterende 22% heeft een meervoudig verslavingsprobleem. Belangrijkste hiervan zijn alcohol- (7%) en nicotineverslaving (6%)²².

3.3 Factoren voor het ontstaan van een problematische verslaving

Zoals eerder is aangegeven zijn er verschillende kansspelen. Gokverslavingsgevoelige spelen zijn de zogenaamde 'short odd' spelen, zoals bijvoorbeeld een kansspelautomaat of casinospelen.

Niet alleen het soort kansspel – short of long odd - is bepalend voor de mate waarin gokverslaving kan optreden, ook andere factoren kunnen hierbij een rol spelen, bijvoorbeeld:

- Persoonlijke factoren (verveling en slecht om kunnen gaan met alledaagse spanningen);
- Persoonlijkheidskenmerking (zoals een negatief zelfbeeld en weinig sociale vaardigheden);
- Factoren in de directe omgeving (ouders die vaak afwezig zijn, op jonge leeftijd met gokken in aanraking komen en materiële verwenning).

Hoewel gokverslaving in alle groepen van de samenleving voorkomt, zijn er wel een aantal kenmerken van probleemspelers, namelijk²³:

- gokproblematiek komt vaker voor bij mannen dan bij vrouwen: 87 % man, 13 % vrouw;
- de gemiddelde leeftijd van probleemspelers is 37 jaar;
- 11 % van de probleemspelers heeft een leeftijd van >55 jaar;
- het merendeel heeft een autochtone achtergrond: 74 %;
- ze zijn vaker lager opgeleid/werkloos en ongehuwd²⁴;
- 3 % van de probleemspelers is bekend bij verslavingszorg;
- het aandeel eerder behandelde hulpvragers schommelt al jaren rond de 65 %;

²⁰ Kruize A, Boendermaker M, Sijtsma M, Bieleman B. Intraval. Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. 2016. <http://www.centrumvoorverantwoordspelen.nl/wp-content/uploads/2016/09/tk-bijlage-modernisering-kansspelbeleid.pdf>.

²¹ Kruize A, Boendermaker M, Sijtsma M, Bieleman B. Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. 2016. https://www.wodc.nl/binaries/2573b-volledige-tekst_tcm28-124446.pdf.

²² Wisselink DJ, Kuijpers WGT, Mol A. Key Figures Addiction Care 2015. LADIS National Alcohol and Drugs Information System. Houten: Stichting Informatie Voorziening Zorg; 2016. http://www.ladis.eu/File/Key_Figures_Addiction_Care_2015.pdf.

²³ Stichting Informatievoorziening Zorg. Kerncijfers verslavingszorg 2015.

²⁴ Divers ander onderzoek.

- 78 % heeft geen secundaire verslavingsproblematiek;
- van de hulpvragers met andere verslavingsproblematiek was er in 42 % van de gevallen sprake van alcoholverslaving, in 21 % van cannabisverslaving en in 17 % van cocaïneverslaving.

3.4 Andere factoren die een rol spelen bij problematisch gokgedrag en kansspelen (fruitautomaten)

Wat we weten is dat problematisch kansspelgedrag niet zomaar ontstaat. In de verslavingszorg houdt men rekening met een lange periode, voordat de eerste problemen ontstaan. Deze periode wordt wel steeds korter. Vroeger melden gokverslaafden zich voor hulp als ze 8 - 10 jaar gegokt hadden, maar nu is dat 3-5 jaar. Problemen zijn dikwijls ook groter, aldus hulpverleners. Niet alleen financieel, maar - vooral - ook mentaal, sociaal en psychisch. Hulpverlenersinstanties zien ook dat jongere mensen steeds vaker aankloppen voor hulp.

Welke omstandigheden dragen nog meer bij aan problematisch speelgedrag, in het bijzonder met betrekking tot fruitautomaten in speelhallen? Uit onderzoek komt naar voren dat hierbij niet alleen persoonlijke factoren, maar ook andere factoren een rol spelen. Hierover meer in deze paragraaf.

a) Aanbod.

Het ontstaan van problematisch kansspelgedrag kan mede verklaard worden door het aanbod c.q. de beschikbaarheid van het kansspel(automaat) voor spelers. Door een groter aanbod c.q. (fysieke) beschikbaarheid van kansspelen, zijn (meer) spelers in staat om frequenter en langduriger te kansspelen. Dit kan op den duur leiden tot problematisch gokgedrag.

Zo heeft bijvoorbeeld legalisering van het spel in 1986 gezorgd voor een explosieve groei van het aantal fruitautomaten op allerlei openbare plaatsen in de samenleving, vooral op plekken waar mensen moesten wachten. Door dit grotere aanbod – zo bleek later – nam het aantal mensen dat niet meer in staat probleemloos te blijven gokken toe. Zozeer zelfs dat men hierop heeft ingegrepen. Bijvoorbeeld door fruitautomaten te weren uit laagdrempelige gelegenheden, zoals cafetaria's en cafe's²⁵. Deze maatregel heeft geleid tot een vermindering van het aantal nieuwe inschrijvingen van mensen met problematisch gokgedrag²⁶.

Vanuit de redenatie dat aanbod verslaving in de hand werkt zijn er maatschappelijke risico's verbonden aan het all-in leisure concept. De verwachting is dat hier, meer dan bij "solistische" kansspelautomatenhallen, groepen mensen – vooral jongeren - op afkomen voor vermaak. En dat zij een avondje vermaak eventueel combineren met de andere vormen van leisure die worden geboden (kansspelen).²⁷

²⁵ Tweede kamer, 1993-1994, 21 277. Notitie Speelautomatenbeleid.

²⁶ Gegevens van periode 1994 tot 1999.

²⁷ Memo herziening kansspelautomatenhalbeleid Hengelo, 18 februari 2020, college B&W.

b) Het script van het apparaat.

De kansspelautomaat zelf – het script – kan problematisch kansspelgedrag ook in de hand werken.

Rond 1980 kwam er een nieuwe kansspelautomaat op de markt met een geheel nieuw ontwerp. Met dit nieuwe apparaat nam het aantal probleemgokkers toe. Bijvoorbeeld doordat het nieuwe apparaat een ingebouwd script had van virtuele punten. Dit zorgde ervoor dat spelers werden overgehaald om door te spelen met gewonnen prijzen. Veel gewonnen punten (geld) gingen daarmee dus weer verloren aan nieuwe spelen.

Door legalisering van de fruitautomaten en daarmee de uitbreiding van het aantal opgestelde nieuwe automaten, nam de concurrentie tussen exploitanten eind van de vorige eeuw behoorlijk toe. Winstgevendheid van het apparaat werd daarmee steeds belangrijker. Met een toegenomen omzet per m² kansspelautomaten, nam ook het aantal mensen met een problematische gokverslaving flink toe.

De overheid zag zich daardoor genoodzaakt met maatregelen te komen om het aantal verslaafde spelers tot een maatschappelijke geaccepteerd niveau proberen terug te brengen. Één van deze – door de overheid bepaalde – maatregelen was in te grijpen in het bestaande script van een kansspelautomaat²⁸.

De wijzigingen, opgenomen in het - toen - nieuwe Speelautomatenbesluit 2000, hebben geleid tot een nieuw script voor een kansspelautomaat, met het doel problematisch gokgedrag te verminderen.

c) (Opstel)locatie en sociale setting.

Een factor die mede van belang is voor het ontwikkelen van gokverslaving betreft de opstellocatie van kansspelautomaten. De locatie, ergens achteraf in bijvoorbeeld een amusementscentra, maakt het mogelijk dat de speler langdurig en anoniem kan kansspelen.

4 Effecten op de leefomgeving en functiesynergie

Uit een belronde met de gemeenten Deventer, Zwolle, Den Bosch, Tiel, Nijmegen, Dordrecht, Ede-Wageningen, Apeldoorn, Amersfoort, Tilburg, Helmond, Eindhoven en Groningen is gebleken dat er niet of nauwelijks sprake is van openbare orde problematiek rondom de aldaar gevestigde (al dan niet “solistische”) kansspelautomatenhallen en/of openbare orde problematiek die verband houdt met deze kansspelautomatenhallen.²⁹

Er zijn geen onderzoeksgegevens bekend waaruit de synergie blijkt tussen speelautomatenhallen en overige leisure faciliteiten die uitstralen op de binnenstad. Er zijn wel voorbeelden van andere gemeenten waarbij speelautomatenhallen mogelijk worden gemaakt in een groter leisure concept. Vaak wordt hierbij aansluiting gezocht bij een concept waarbij een family entertainment center wordt geëxploiteerd (of in de nabijheid gelegen) samen met een speelautomatenhal. Een combinatie van leisure faciliteiten draagt makkelijker bij aan een verdere verplaatsing van bezoekers naar de binnenstad. Hierdoor neemt de kans op verlenging van de bezoekduur en vergroting van de bestedingen in de rest

²⁸ Toelichting: Deze opdracht kreeg de - in 1994 geïnstalleerde - commissie Nijpels. Deze commissie heeft een viertal concrete wijzigingen voorgesteld in de normen voor kansspelen. Deze voorstellen hebben geleid tot aanpassing van de Speelautomatenbesluit: Speelautomatenbesluit 2000 (nog steeds geldend). De wijzigingen hadden betrekking op het doorbreken van automatisch doorspelen, het doorbreken van langdurig spelen, het beperken van de aantrekkelijkheid van het spel en tenslotte het beperken van het wervende karakter van het spel.

²⁹ Memo herziening kansspelautomatenhalbeleid Hengelo, 18 februari 2020, college B&W.

van de binnenstad (in winkels, restaurant) toe. De verschillende leisure faciliteiten kunnen dus niet alleen ondersteunend zijn aan elkaar, maar ook een positieve uitstraling hebben op de omgeving van de binnenstad.

5 Criminaliteit

Er zijn geen gegevens openbaar waaruit blijkt hoeveel crimineel geld er omgaat in kansspelautomatenhallen. Kansspelautomatenhallen worden in het kader van witwassen (nu nog) gezien als een laag risico. Zij zijn dan ook uitgesloten van de Wwft. Dat betekent dat zij niet aangewezen zijn als meld plichtige instelling zoals bedoeld in de Wet en dus ook niet verplicht zijn ongebruikelijke transacties bij FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit - Nederland) te melden.

5.1 Bij gemeentelijke verordening bepaalde (aanvullende) veiligheidseisen

Er kunnen, bij gemeentelijke verordening of beleidsregels, (aanvullende) veiligheidseisen worden bepaald, zoals cashless play.

Cashless Play

Inworp en uitbetaling bij kansspelautomaten in speelautomatenhallen is alleen toegestaan in de vorm van geldige Nederlandse munten of bankbiljetten. Kansspelautomaten voorzien van een modeltoelating hebben een inworp- en uitbetalingsmechanisme die moeten voldoen aan specifieke voorschriften gericht op de betrouwbaarheid. Speelautomatenhallen mogen afwijken van deze voorschriften als zij een ontheffing hebben. Inworp en uitbetaling kan dan binnen een speelautomatenhal mogelijk worden gemaakt via een centraal betalingssysteem voor kansspelautomaten, waarbij een speeltegoed wordt bijgehouden op bijvoorbeeld een chipkaart (Cashless Play). Spelers kunnen de chipkaart contant, met maximaal €3000,- per keer en in coupures van maximaal €500,- opwaarderen. De ontheffing wordt afgegeven door de Kansspelautoriteit. Zij zijn in deze ook het bevoegd gezag.

Voorwaarde voor afgifte is dat de houder van een aanwezigheidsvergunning voor een speelautomatenhal aantoont dat de elektronische variant een betrouwbare inworp en uitbetaling garandeert. Ontheffingen gelden voor een periode van 5 jaar.³⁰

Doordat medewerkers niet direct beschikken over (grote bedragen) contant geld, neemt de aantrekkelijkheid tot het plegen van een overval op een dergelijke kansspelautomatenhal aanzienlijk af, zo geeft de kansspelautoriteit aan. Slechts de spelers zijn in het bezit van contant geld, maar dit zijn geen tienduizenden euro's. Dit kunnen wel duizenden euro's zijn. Net als de gemeenten zoals genoemd in hoofdstuk 4, geeft ook de Kansspelautoriteit aan dat er weinig sprake is van openbare orde problematiek rondom een kansspelautomatenhal en zijn er niet extreem veel (overige) incidenten in- en rondom de kansspelautomatenhal.

In het kader van veiligheid kan cashless play dus meerwaarde bieden. Het heeft echter ook een keerzijde. Een dergelijke chipkaart kan vanuit gezondheidsperspectief worden gezien als spaarsysteem en werkt mogelijk problematisch gokgedrag in de hand.

5.2 illegale gokpraktijken in Hengelo

Hoe vaak er daadwerkelijk in Hengelo gegokt wordt, is niet te zeggen. Er heeft zich sinds 2017 vier keer een situatie voorgedaan waarbij illegaal gokken werd geconstateerd. Middels zogenoemde cashcenters (automaten die kunnen worden gebruikt als kansspelautomaat) werd er gegokt op sportwedstrijden.

³⁰ <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/speelautomaten/modeltoelating/>.

Waar wij niet direct zicht op hebben, is het online illegale gokcircuit. Dit levert waarschijnlijk meer problematiek op dan fysieke bijeenkomsten. Deelname aan het online circuit is erg laagdrempelig. Dat is ook een van de redenen van het ontstaan van de Wet Koa.

Het is moeilijk te voorspellen in hoeverre het faciliteren van (legale) kansspelen een positieve uitwerking heeft op het illegale gokcircuit. Er is echter geen reden om aan te nemen dat het faciliteren van (legale) kansspelen negatieve uitwerking zal hebben op het illegale circuit. Illegale gokpraktijken zullen niet verdwijnen, maar er bestaat ook geen aanleiding om te denken dat illegale gokpraktijken, door de komst van een kansspelautomatenhal, zullen toenemen.

Afhankelijk van het soort deelnemer, bestaat de kans dat deelname aan het illegale gokcircuit zal afnemen. Deelnemers die zich nu genoodzaakt voelen om zich te begeven in het illegale gokcircuit, kiezen er mogelijk voor om hun behoefte aan kansspelen op legale wijze voort te zetten als daarin gefaciliteerd wordt.

Dat men “onder toezicht” staat in een kansspelautomatenhal, hoeft niet per definitie te betekenen dat dit een afschrikwekkend effect met zich meebrengt. Deelname aan kansspelen in een kansspelautomatenhal is immers toegestaan.

6 Werkgelegenheid

Er zijn CBS cijfers bekend over de werkgelegenheid in de kansspelsector (inclusief loterijen en Casino's) als geheel en niet specifiek voor de kansspelautomatenhallen. Hieruit valt op te maken dat de werkgelegenheid in 2010 op het hoogste niveau was en een krimp toonde door de kredietcrisis. De krimp is geëindigd in 2016 waarna de werkgelegenheid in 2019 weer op het niveau was van 2010. Het is aannemelijk dat ook voor deze specifieke branche de werkgelegenheid zich de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld. In 2019 is het gemiddeld aantal banen van werknemers in de kansspelsector voor een gemiddelde bedrijfsgrootte 8,9.

De verhouding in aantal arbeidsplaatsen afgezet tegen speelautomaten is niet direct herleidbaar uit CBS cijfers, maar wel herleidbaar uit cijfers van de brancheorganisatie kansspelen (de VAN). Een indicatie die ook door andere gemeenten gehanteerd wordt is dat naar schatting 10-15 speelautomaten circa 1 arbeidsplaats (1 FTE) oplevert.

7 Wet Koa

Zoals ook in de eerder verstrekte memo is benoemd, zijn online kansspelen nu nog verboden in Nederland. Dit gaat naar verwachting op 1 april 2021 veranderen door de Wet Koa in werking te laten treden. Online kansspelaanbieders kunnen vanaf dat moment een vergunning aanvragen, waarna een half jaar later de online markt opent. Het doel van de Wet Koa is 80% van de spelers bij een legale aanbieder laten spelen, spelers beter beschermen én tegengaan van fraude en criminaliteit.³¹

Eenzijds worden met de inwerkingtreding van de Wet Koa online kansspelen gelegaliseerd, anderzijds worden er nadere eisen (in aanvulling op bestaande wet- en regelgeving) gesteld aan alle short odds-kansspelen.

7.1 Bescherming van (risico)spelers

Uiterlijke kenmerken laten bij sommige risico- of probleemspelers zien dat er (mogelijk) verslavingsproblematiek speelt. Zij gaan zweten of worden agressief. Zij worden daardoor snel gesignaleerd en zullen eerder een ontzegging krijgen. Andere risico- of probleemspelers

³¹ De Kansspelautoriteit, *Klaar voor de Wet kansspelen op afstand?*, geraadpleegd op 28 oktober 2020 op, <https://kansspelautoriteit.nl/wet-koa/>.

zijn juist erg stil terwijl zij zich aan hun (mogelijke) verslaving te goed doen. In die gevallen wordt vaak niet op tijd geconstateerd dat er sprake is van problematisch speelgedrag. Met de vereisten uit de Wet Koa wordt dit probleem zo goed als mogelijk ondervangen.

Op dit moment wordt speelgedrag namelijk alleen nog gemonitord door de aanbieder. Vanaf inwerkingtreding van de Wet Koa is monitoring niet meer voldoende, maar moeten aanbieders ook voorzieningen treffen om speelgedrag te registreren. Spelers moeten duidelijk geïnformeerd worden over het spel en zij moeten inzicht kunnen krijgen in het speelgedrag. Daarnaast moeten aanbieders aantoonbaar over een preventiebeleid beschikken en getraind personeel in dienst hebben die ingrijpen als daar aanleiding toe is. Bij registratie van speelgedrag kun je denken aan (toename van) het aantal bezoeken, de speelduur en bepaalde opvallende tijdstippen. Aanbieders moeten aan de Kansspelautoriteit laten zien hoe zij met risicovolle spelers zijn omgegaan en dus op welke wijze zij voldoen aan hun zorgplicht. Het preventiebeleid kan door de burgemeester worden meegewogen bij vergunningverlening. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

Vanaf inwerkingtreding van de nieuwe Wet komt er een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen (Cruks). Zowel online kansspelen als kansspelautomatenhallen en vestigingen van Holland Casino moeten zich hierop aansluiten. Iemand die in het register staat, kan gedurende de periode van uitsluiting nergens spelen. De registratieplicht in combinatie met Cruks zal inzicht geven in het aantal ontzeggingen, waar momenteel geen statistieken van beschikbaar zijn.

Ook komt er een Verslavingspreventiefonds. Dit fonds wordt gefinancierd door een extra kansspelheffing in te voeren bij de vergunninghouders van short odds-kansspelen. Vanuit het fonds gaat er zeven dagen per week, 24 uur per dag hulp geboden worden. Ook zal hieruit onderzoek worden gefinancierd ter vergroting van wetenschappelijke inzichten over preventie en hulp bij kansspelverslaving.³²

8 Zorgplicht

Vergunninghouders dienen dus maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. Zij hebben dus een signalerende rol. De Kansspelautoriteit heeft de toezichthoudende rol en kan daarnaast fungeren als kennis- en voorlichtingscentrum op het terrein van kansspelen. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de door hun afgegeven vergunningen.³³ De Kansspelautoriteit heeft een leidraad zorgplicht gepubliceerd (bijlage). Met dit informatieve document geeft de Kansspelautoriteit handvatten aan vergunninghouders om invulling te geven aan hun wettelijke zorgplicht.

8.1 Preventiebeleid

Een van de aanbevelingen die in de leidraad zorgplicht zijn opgenomen, heeft betrekking op het preventiebeleid. Een schriftelijk (verslavings)preventiebeleid wordt aanbevolen. Daarin staat beschreven welke maatregelen en voorzieningen er zijn getroffen om gokverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. In het (verslavings)preventiebeleid wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën: recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers.

Recreatieve spelers zien het kansspel vooral als een spel, waarbij er niet of nauwelijks sprake is van kans op verslaving. Risicospelers ervaren reeds enige

³² College van Burgemeester en wethouders, Memo herziening kansspelautomatenhalbeleid Hengelo, 18 februari 2020; De Kansspelautoriteit, *Wet kansspelen op afstand: óók gevolgen voor fysieke kansspelen*, geraadpleegd op 1 december 2012, <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/augustus/wet-kansspelen/>.

³³ Kansspelautoriteit, 'leidraad zorgplicht', *Kansspelautoriteit* 2019, p.11.

problemen door hun gokgedrag.

Kenmerkend aan probleemspelers is dat ze hun gedrag niet onder controle hebben. Vanuit preventieoogpunt is vooral de groep van risicospelers relevant. Zij lopen het risico om probleemspeler te worden. Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de vergunninghouder juist deze spelers observeert en zo nodig ingrijpt. Essentieel is dat tijdig wordt ingegrepen om te voorkomen dat een risicospeler een probleemspeler wordt.

Nast apart beleid voor risicospelers en probleemspelers dient de vergunninghouder ook beleid te ontwikkelen voor kwetsbare groepen. Hierin beschrijft de vergunninghouder welke consumenten worden aangemerkt als kwetsbaar en welke extra maatregelen zij treffen om verslaving bij deze groepen te voorkomen. Voorbeelden van kwetsbare personen zijn spelers die tijdelijk uitgesloten zijn of waren van deelname, jongvolwassenen en personen met een verstandelijke beperking.

De wijze waarop de vergunninghouder invulling geeft aan het informeren van spelers over de risico's van kansspelen, de wijze waarop het toegangsbeleid is vormgegeven en de wijze van registratie van speelgedrag, komen onder andere aan de orde in het verslavingspreventiebeleid.

8.2 Ervaring andere gemeenten

Vanwege de vraag naar ervaringen van verschillende gemeenten met betrekking tot (het toezicht op) de zorgplicht en communicatie tussen vergunninghouder en verschillende overheids- of zorginstanties, is contact opgenomen met een aantal gemeenten waar een speelautomatenhal is gevestigd.

Het toezichthouden kan worden gerealiseerd door onder andere een convenant op te stellen zoals de gemeente Doetinchem dat heeft gedaan. In het convenant zijn afspraken vastgelegd over:

1. toezicht en handhaving;
2. het voorkomen dat bezoekers beneden de leeftijd van 21 jaar op enigerlei wijze toegang hebben tot de speelautomatenhal;
3. het voorkomen dat bezoekers op meerdere machines tegelijk spelen;
4. vroeg signalering van verslavingsgedrag en schuldenproblematiek;
5. het hanteren van "zwarte en witte lijsten".

In de gemeente Doetinchem is de vergunninghouder verplicht om deel te nemen aan een structureel overleg met gemeente, politie en verslavingszorg. Dit overleg vindt in ieder geval twee keer per jaar plaats. In het overleg wordt door alle partijen gerapporteerd over de bevindingen van de voorliggende periode. Daarnaast is de vergunninghouder verplicht het horeca convenant te tekenen en te voldoen aan het keurmerk veilig uitgaan.

De gemeente Nissewaard geeft aan dat communicatie tussen gemeente, politie, zorgaanbieders en vergunninghouders goed verloopt. Ze hebben korte lijntjes en eens per maand vindt er een standaard overleg plaats tussen deze partijen.

Er zijn ook gemeenten die niet of nauwelijks contact hebben met de exploitant van de kansspelautomatenhal, zoals de gemeente Deventer. De gemeente Gilze en Rijen beschikt over enkel informele contacten tussen gemeente, politie, zorgaanbieders en exploitanten.

9 Proces

Om een vestiging van een kansspelautomatenhal, al dan niet als onderdeel van een all-in leisure concept, mogelijk te maken in de gemeente Hengelo, moeten nog een aantal stappen worden doorlopen:

- wijziging APV: bij gemeentelijke verordening (bijvoorbeeld APV) moet vestiging van een kansspelautomatenhal worden toegestaan. Daarnaast kunnen/moeten er aanvullende eisen worden gesteld, zoals het concept, vestigingsgebieden, aantal kansspelautomatenhallen, kansspelautomaten en spelersplaatsen, “enkel- of meerspelers”, openingstijden en leeftijdsgrens;
- opstellen beleidsregels: hierin worden overige noodzakelijke regels opgenomen, zoals indieningsvereisten en het selectiebeleid;
- wijzigen legesverordening: exploitatievergunning kansspelautomatenhal toevoegen;
- wijzigen bestemmingsplan (Gemeenteraad)/deze ontwikkeling opnemen in de omgevingsvisie/het omgevingsplan;
- opstellen beleidsregels slecht levensgedrag³⁴;
- opstellen aanvraagformulieren;
- open stellen vergunning;
- selectieprocedure doorlopen;
- vergunningverlening: behandelen/verlenen van (aanvraag tot) exploitatievergunning(en), aanwezigheidsvergunning, drank- en horecawetvergunning. Bibob maakt onderdeel uit van de procedure.

9.1 Kosten beleidsontwikkeling

Het is moeilijk om een inschatting te maken van de ambtelijke kosten voor het gehele proces: van voorbereiding op de principiële afweging en beleidsontwikkeling tot daadwerkelijk het open stellen van de vergunning. Het moge duidelijk zijn dat er een aanzienlijk aantal uren van verschillende medewerkers reeds besteed zijn en nog besteed zullen worden aan dit onderwerp. In voorgaande alinea is uiteen gezet welke stappen in het proces nog zullen volgen, mocht er ingestemd worden met de komst van een speelautomatenhal. Er moet rekening gehouden worden met een doorlooptijd van anderhalf tot twee jaar om alles op de juiste wijze te realiseren.

De aanvrager van een vergunning is verplicht leges te betalen. Daarmee worden de kosten die gemaakt worden door het behandelen van een aanvraag gedekt.

9.2 Kosten vergunningverlening

Op basis van de huidige legesverordening zouden de volgende leges door de gemeente in rekening kunnen worden gebracht³⁵:

Aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten (in het geval van een kansspelautomatenhal): basisbedrag	€90,50
- voor de duur van 5 jaar óf onbepaalde tijd	
Aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten (in het geval van een kansspelautomatenhal): voor iedere kansspelautomaat	€136,-
- voor de duur van 5 jaar óf onbepaalde tijd	
Drank- en horecavergeving	€323,-
- voor onbepaalde tijd	
(gemeentelijke) exploitatievergunning horecabedrijf	€332,-
- voor onbepaalde tijd	
(gemeentelijke) exploitatievergunning kansspelautomatenhal	n.t.b.
- voor bepaalde tijd (n.t.b.)	

³⁴ Zoals bedoeld in artikel 8 lid 1 onder b Drank- en horecawet.

³⁵ Legesverordening 2020, Hengelo, gemeenteraad jo. artikel 3 lid 1 onder b en lid 3 Speelautomatenbesluit 2000.

10 Nader onderzoek

De Christenunie heeft gevraagd om de mening van inwoners én (binnenstad)- ondernemers in kaart te brengen middels inzet van het Hengelo Panel. Tijdens de politieke markt zal worden bekeken of hier voldoende draagvlak voor is in de gemeenteraad. Afhankelijk van de uitkomst kan het e.e.a. in gang worden gezet.

Bijlage 1: Verdiepende vragen kansspel

Bijlage 2: Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten

Bijlage 3: Leidraad zorgplicht kansspelautoriteit

Hengelo, 9 oktober 2020

Betr. Verdiepende vragen kansspel

Geachte mevrouw Meijer, Geachte mevrouw Davina, Geachte mevrouw Van Wijk,

N.a.v. de toekenning ambtelijke ondersteuning en ons overleg van 24 september jl. aanvullend zoals besproken de verdiepende vragen omtrent kansspel ter voorbereiding van een beeldvormende Politieke Markt.

Met vriendelijke groeten,

Marcel Elferink (CDA Hengelo),
Hugo Koetsveld (SP Hengelo),
Agnes Booijsink (GroenLinks Hengelo) en
Susanne van den Beukel (ChristenUnie Hengelo)

Verdiepende vragen:

CDA:

1. Nadere uitleg en toelichting op de verschillende verschijningsvormen van gokken (casino, gokhal, als onderdeel van Leisure concept, etc.) zodat we beter zicht krijgen op hoe de gokindustrie georganiseerd is en waar het geld wordt verdiend
2. Hoe ziet de doelgroep eruit? Ook de doelgroep mbt all-in leisure concept
3. De cijfers uit de memo actualiseren naar zoveel mogelijk anno 2020 (o.a. op gebied van verslaving e.d.)
4. Hoe ziet de spin off er naar de rest van de binnenstad uit. Welke vergelijkbare ervaringscijfers zijn er in andere gemeenten waaruit dit blijkt?
5. Concreter uitgewerkt wat de (geschatte) ambtelijke kosten zijn van het gehele traject?

GroenLinks:

6. Wat zijn de gevolgen voor de omgeving, denk o.a. aan veiligheidsaspecten. Is informatie van de politie of Boa beschikbaar?
7. Zijn er gegevens bekend van andere steden, hoe ziet dit er uit op langere termijn?
8. Wat werkgelegenheid betreft: voor de kasten is geen personeel nodig. Wat is de verhouding werkgelegenheid t.o.v. de omzet voor deze onderneming?

ChristenUnie:

9. Wat zijn de gemeentegrens en landsgrens overschrijdende effecten gezien o.a. marktdekking, 'verzorgingsgebied', bereikbaarheid (parkeren, OV-gebruik)? Werd een aanzuigende werking verwacht, zo ja graag onderbouwing. Dit in acht nemend van o.a. Holland Casino te Enschede en Spielhalle Bad Bentheim.
10. Wat is het recente aantal kansspelverslaafden in Hengelo en binnen RegioTwente (G14)?
11. Mening van inwoners én (binnenstad-) ondernemers - Inzet Hengelo Panel n.a.v. voorbeeld Capelle a/d IJssel
12. Toelichting Wet Koa (Wet Kansspelen op afstand) in relatie met kansspel hallen.
13. Wat zijn ervaringen van andere gemeenten met kansspelhallen omtrent zorgplicht? (Hier graag een brede onderbouwing met aspecten zoals:
 - Wie heeft signalerende rol?

- Hoe is communicatie tussen gemeente, politie, zorgaanbieders en kansspelhallen eigenaren in andere gemeenten geregeld?
 - Toelichting over preventiebeleid – wat kan er allemaal en wat doen andere gemeenten? (brede pallet: omvang preventie, hulpverlening, gokverslaving, zelfmoordratio, schuldhelpverlening/bewindvoering, niet alleen individuele gevolgen maar ook voor de naaste)
 - Statistiek-voorbeelden van kansspel automatenhallen in andere gemeenten omtrent ontzeggingen (gedwongen en vrijwillig)
14. All-in-Leisure heeft een Horeca-gedeelte. Toelichting over de aard en omvang van de horeca.
15. Wat is de verhouding van de bezoekersaantallen All-in-Leisure concept omtrent gebruik horeca/behendigheidspeelgoed naast gebruik kansspelautomaten?

SP:

16. Wat is het effect van de *nabijheid* van een casino op de kans op gokverslaving?
17. Wat zijn, in de ervaring van de gemeente, problemen waar een gokverslaafde in terecht komt. Denk aan financieel, sociaal en maatschappelijk. In hoeverre kunnen deze problemen worden toegeschreven aan casinobezoek? Wat kost het de gemeente jaarlijks om mensen met gokverslavingen te helpen?
18. Het is bekend dat casino's worden gebruikt door criminelen om geld wit te wassen. Hoe voorkomt de toekomstige exploitant dat dit gebeurt? Hoe kan de gemeente hier toezicht op houden?
19. Zijn er cijfers bekend over de aanloop van criminelen naar casino's? Is bijvoorbeeld berekend hoeveel crimineel geld er omgaat in casino's?
20. In de politieke markt werd gesteld dat gokken nu vaak illegaal 'ondergronds' gebeurt. Hoe vaak zijn de afgelopen jaren in Hengelo illegale gokpraktijken opgerold? Kan met argumenten worden aangegeven waarom het illegale circuit zich tot een casino zou wenden, waar men (als het goed is) onder meer toezicht staat?
21. Wat is de verwachte doelgroep voor de casino's? Dan doel ik met name op de sociaaleconomische status.



Kansspelautoriteit

WEGWIJZER SPEELAUTOMATEN VOOR GEMEENTEN

Versie 1.0

Datum
Status

29 augustus 2018
definitief

INLEIDING

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

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

Taakverdeling gemeente - Kansspelautoriteit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leeswijzer

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

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

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

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

Inhoud

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

1. SCHETS SPEELAUTOMATENTITEL

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

1.1 Stelsel en begrippenapparaat

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

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

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

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

Een speelautomaat is:

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

Een behendigheidsautomaat is:

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

Een kansspelautomaat is:

- iedere speelautomaat die geen behendigheidsautomaat is.

Enkele kanttekeningen:

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

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

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

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

1.2 Modeltoelatingen

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

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

⁷ Artikel 30m lid 1 Wok.

⁸ Artikel 30r Wok.

De soorten merktekens zijn:

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

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

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



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



Voorbeeld van een modern Ksa-merkteken

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

1.3. Exploitatievergunningen

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

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

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

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

¹¹ Artikel 30h lid 2 Wok.

¹² Artikel 30h lid 1 Wok.

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

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

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

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

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

1.4 Aanwezigheidsvergunningen

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

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

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

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

¹⁴ Voorschrift 6 van de standaard-exploitatievergunning.

¹⁵ Artikel 30b lid 1 onder c Wok.

¹⁶ Artikel 30, onder d Wok.

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

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

NB. er is geen aanwezigheidsvergunning vereist voor

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

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

¹⁷ Zie paragraaf 3.2.

2. RAAKVLAKKEN KANSSPELAUTOMATENBELEID MET ANDERE BELEIDSTERREINEN

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

2.1 Speelcasino's

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

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

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

2.2 Behendigheidsautomaten

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

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

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

¹⁹ Artikel 27h lid 3 Wok.

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

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

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

2.3 Kermisautomaten

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

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

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

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

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

²⁰ Artikel 30a, lid 2, van de Wok.

²¹ Bijlage I bij de Speelautomatenregeling 2000.

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

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

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

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

2.4 Spelletjescomputers

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

Deze uitzondering is van toepassing op:

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

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

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

2.5 Alcoholbeleid (Drank- en horecawet)

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

²² Artikel 30a lid 1 Wok.

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

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

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

3. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR HOOGDREMPELIGE INRICHTINGEN

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

3.1 Sectorschets

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

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

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

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

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

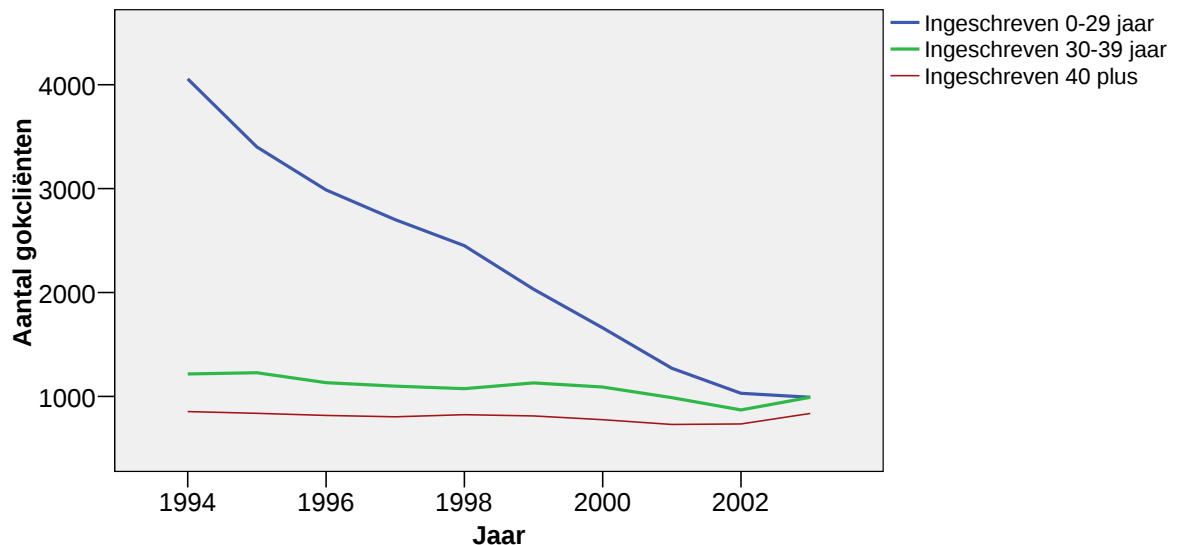
²⁴ Ksa-Jaarrapportage over 2016 en Jaarverslag HC over 2016.

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

3.2 Eisen aan de inrichting ('hoogdrempeligheid')

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

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



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

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

A. Vergunde DHW-inrichting

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

B. Geen andere activiteiten dan café of restaurant

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

Een 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: vlees, vis, gevogelte of wild (eventueel te vervangen door andere bestanddelen in geval van een vegetarisch menu), groente, en aardappelen, rijst, of meelsoorten'. Deze definitie staat bekend als de 'driecomponentenmaaltijd'. Een eetgelegenheid waar geen volledige driecomponentenmaaltijd wordt verstrekt, is geen restaurant en mag geen aanwezigheidsvergunning krijgen. Dit geldt bijvoorbeeld voor pannenkoekenhuizen, pizzeria's, broodjeszaken, lunchroom, grill-rooms, shoarmazaken, petit-restaurants, en dergelijke.

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

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

Ook de VNG deelt deze mening²⁸:

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

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

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

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

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

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

C. *Activiteiten hoofdzakelijk 18+*

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

Samengestelde inrichting

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

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

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

Hoe nu verder?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vereisten van exploitatievergunning en beleid ter voorkoming van kansspelverslaving

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

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

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

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

1. *alleen speelautomaten mogen worden opgesteld die in eigendom zijn van personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning; en*
2. *de vergunninghouder zorgdraagt voor een beleid ter voorkoming van 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 de criteria die het College van Beroep voor het bedrijfsleven in haar uitspraak van 30 mei 2012 heeft opgesteld. Deze criteria betreffen:

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

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

Van belang is verder:

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

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

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

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

3.4 Aantal automaten

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

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

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

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

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

3.5 Looptijd

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

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

³⁴ Artikel 30c lid 2 Wok.

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

³⁶ Artikel 30f lid 1 onder b Wok.

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

3.6 Vergoeding

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

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

3.7 Geen reclameactiviteiten

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

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

4. AANWEZIGHEIDSVERGUNNING VOOR SPEELAUTOMATENHALLEN

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

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

4.1 Sectorschets

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

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

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

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

4.2 Eisen aan de inrichting ('speelautomatenhal')

De Wet op de kansspelen stelt dat:

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

³⁷ Artikel 30c lid 1 onder b Wok.

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

Vereiste van de aanwezigheidsvergunning

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

Vereiste van beleid ter voorkoming van kansspelverslaving

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

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

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

Leeftijdseisen speelautomatenhal

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Eisen aan de leiding ('zedelijk gedrag')

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

4.4 Aantal automaten

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

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

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

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

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

4.5 Gemeentelijke verordening

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

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

4.6. Vergoeding

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

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

4.7. Wervings- en reclameactiviteiten

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

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

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

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

5. TOEZICHT OP VERSLAVINGSPREVENTIE DOOR GEMEENTEN

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

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

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

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

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

Ad a Verlening toegang (leeftijdseisen)

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

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

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

⁴¹

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

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

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

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

Ad b Werving en reclame

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

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

Ad c Verslavingspreventiebeleid

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ad d Opleidingsvereiste

Wie moeten worden opgeleid?

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

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

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

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

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

Toezicht op opleidingsvereiste

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

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

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

Ad e Informatievoorziening en monitoring

Informatie aan spelers

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

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

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

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

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

Monitoring

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

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

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

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

Toezicht op informatievoorziening en monitoring

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

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

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

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

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

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

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

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

BIJLAGE 1 – MODELVERGUNNINGEN EN TOELICHTINGEN

HOOGDREMPELIGE HORECA (versie 26.2.2018)

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

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

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

A. Opstellen kansspelautomaten

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

B. Algemene vereisten

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

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

(Optioneel) C. Verwijzing wet- en regelgeving

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

TOELICHTING MODEL AANWEZIGHEIDSVERGUNNING

HORECA

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

MODEL AANWEZIGHEIDSVERGUNNING

SPEELAUTOMATENHAL (versie 26.2.2018)

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

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

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

A. Opstellen kansspelautomaten

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

B. Algemene vereisten

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

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

(Optioneel) C. Verwijzing wet- en regelgeving

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

TOELICHTING MODEL AANWEZIGHEIDSVERGUNNING

SPEELAUTOMATENHAL

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



Kansspelautoriteit

Leidraad Zorgplicht

AANBEVELINGEN • AANBEVELINGEN • AANBEVELINGEN • AANBEVELINGEN • AANBEVELINGEN



Tegengaan van kansspelverslaving



Inhoud

1	Inleiding	4
2	Informereren spelers	6
	Aanbeveling 1	6
3	Toegang	8
	Aanbeveling 2	8
	Aanbeveling 3	9
4	Verantwoordelijk aanbieden	11
	Aanbeveling 4	11
	Aanbeveling 5	13
	Aanbeveling 6	14
	Aanbeveling 7	16
	Aanbeveling 8	18
5	Klachten over/beëindiging van deelname	20
	Aanbeveling 9	20
	Aanbeveling 10	21
	Overzicht aanbevelingen	22

1 Inleiding

De zorgplicht

Consumenten die willen deelnemen aan kansspelen zijn zelf verantwoordelijk voor hun handelen. Maar ook de kansspelvergunninghouder heeft verplichtingen: hij moet consumenten juiste en betrouwbare informatie geven, verslaving zoveel mogelijk voorkomen (via het toegangsbeleid en verantwoord aanbod) en klachten/opzeggingen behoorlijk afhandelen. Dit alles wordt ook wel de (wettelijke) zorgplicht genoemd.

Waarom een leidraad over de zorgplicht?

De Kansspelautoriteit (Ksa) heeft geconstateerd dat er grote onderlinge verschillen bestaan tussen vergunninghouders als het om de invulling van de zorgplicht gaat. Daarbij concludeert de Ksa in algemene zin dat aan deze plicht onvoldoende invulling wordt gegeven. Zo wordt te vaak pas ingegrepen als een speler al zichtbaar gokproblemen heeft. Ook komt het onder andere nog voor dat deelname aan een kansspel moeilijk kan worden stopgezet, bijvoorbeeld een abonnement op een loterij.

De maatregelen die een vergunninghouder treft moeten primair gericht zijn op het *voorkomen* van problemen. Als zich eenmaal problematisch gokgedrag heeft ontwikkeld en dan pas wordt ingegrepen, is een speler de controle over zijn gokgedrag meestal al kwijt, zijn interventies minder effectief en is er vaak al aanzienlijke sociale en financiële schade opgelopen.

Status Leidraad Zorgplicht

Uitgangspunt voor het toezicht op naleving van de zorgplicht zijn de in de Wet op de kansspelen opgenomen bepalingen en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.

In dit document is beschreven hoe vergunninghouders de zorgplicht in de praktijk kunnen invullen. Met de *Leidraad Zorgplicht* biedt de Ksa vergunninghouders handvatten waarmee aan de wettelijke zorgplicht kan worden voldaan.

In de gevallen waarin (een deel van) de aanbeveling gebaseerd is op een expliciete wettelijke verplichting, is de tekst in het blauw uitgelicht.

Verhouding tot Handleiding Zorgplicht

Deze *Leidraad Zorgplicht* vervangt de *Handleiding Zorgplicht* uit 2016. De reden deze handleiding te vervangen is dat dit document erg op hoofdlijnen is, niet gaat over *alle* kansspelmarkten, alleen betrekking heeft op verslavingspreventie en niet gaat over consumentenbescherming.

Waar is de Leidraad Zorgplicht op gebaseerd?

De *Leidraad Zorgplicht* is gebaseerd op *best practices*¹, toezichtervaring, formele besluiten, wetenschappelijke inzichten, de Wok, de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc) en beleid van andere toezichthouders. Verder zijn de aanbevelingen uit deze leidraad gedeeltelijk ontleend aan artikelen uit de Wet Kansspelen op afstand. De Eerste Kamer stemde op 19 februari 2019 in met deze wet.

Doelgroep Leidraad Zorgplicht

De doelgroep van de aanbevelingen staat steeds aangegeven onder het kopje 'Doelgroep'. De verslavingsgevoeligheid en de aard van het kansspel bepalen of een aanbeveling gericht is op een specifieke markt².

Deze leidraad geldt niet voor zogenoemde arcadehallen, ambulante kermissen, eenmalige loterijen, winkelweekacties en kleine kansspelen zoals bingo. Voor kansspelautomaten in de horeca worden op een later moment aanbevelingen opgesteld.

Hoe wordt de leidraad actueel gehouden?

De *Leidraad Zorgplicht* is een 'levend' document. Als regelgeving wijzigt, de rechter een relevante uitspraak doet, kansspelaanbod wijzigt of sprake is van voortschrijdend inzicht, wordt het document aangepast. Het is daarom van belang altijd te controleren of de meest recente versie wordt gebruikt. Die is te vinden op www.kansspelautoriteit.nl.

¹ O.a.: 'Commission Recommendation on principles for the protection of consumers and players of online gambling services and for the prevention of minors from gambling online', European Commission, Brussels, C(2014) 4630/3. 'The Framework, principles and standards to which EGBA member operations annually subscribe, commit and adhere to', EGBA, February 2011. Williams, R.J., West, B.L., & Simpson, R.I. (2012). *Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices*. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. Oktober 1, 2012.

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

2 Informeren spelers

Aanbeveling 1

De vergunninghouder informeert duidelijk en op passende wijze over het kansspelaanbod, de risico's en de wijze waarop de consument verantwoord kan spelen.

Doelgroep:

- Goededoelenloterijen (art. 3 Wok)
- Staatsloterij (art. 9 Wok)
- Instantloterij (art 14b Wok)
- Sportwedenschappen (art. 16 Wok)
- Totalisator (art. 24 Wok)
- Lotto (art. 27b Wok)
- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Algemene informatie

De vergunninghouder stelt consumenten in staat om een weloverwogen keuze te maken bij deelname aan het kansspel. De vergunninghouder informeert consumenten daarom (voor zover van toepassing) ten minste over:

- De kenmerken van het kansspel, waaronder de verschillende spelopties en de wijze waarop de winnaar wordt bepaald (speluitleg);
- de voorwaarden voor deelname;
- de kosten van deelname;
- of er sprake is van eenmalige deelname dan wel doorlopende deelname tot wederopzegging;
- de prijzen en de inhouding van de kansspelbelasting;
- hoe de privacy van deelnemers wordt gewaarborgd;
- de omvang en de (eventuele) bestemming van de opbrengsten van het kansspel.

Deze informatie is actueel en bevat alleen feiten. Afhankelijk van regelgeving en de vergunning, kunnen er ook nog andere informatieverplichtingen gelden.

Informatie over de risico's van het kansspel

Deelname aan kansspelen is niet zonder risico's. Het is van belang dat consumenten op verantwoorde wijze kunnen deelnemen aan kansspelen. Hiervan is onder andere sprake als er geen problemen ontstaan door het speelgedrag. Deelname aan een kansspel moet een hobby blijven. De vergunninghouder stimuleert dit door informatie

te verstrekken over de risico's die het gevolg kunnen zijn van deelname aan het kansspel en de wijze waarop verantwoord kan worden gespeeld. Hierbij kan de vergunninghouder gebruik maken van de informatie van derden. De informatie staat in verhouding tot de aard van het aangeboden kansspel en de verslavingsgevoeligheid.

De vergunninghouder biedt een voorziening waarmee spelers op eenvoudige wijze inzicht kunnen krijgen in hun speelgedrag, bijvoorbeeld een wetenschappelijk gevalideerde digitale zelftest.

Duidelijke en toegankelijke informatie

De hierboven genoemde informatie is actueel, duidelijk en begrijpelijk. De vergunninghouder informeert consumenten in het Nederlands en op een eenvoudig niveau (taalniveau B1). Daarnaast verstrekt de vergunninghouder de informatie ook in een andere taal, als de doelgroep van de vergunninghouder in overwegende mate een andere taal spreekt.

De informatie is eenvoudig vindbaar. Die staat op de hoofdpagina van de website van de vergunninghouder, of is via een duidelijk zichtbare link op de hoofdpagina te bereiken. Op fysieke locaties, zoals speellocaties of winkels waar bijvoorbeeld loten verkocht worden, kunnen consumenten (op verzoek) direct toegang krijgen tot de informatie. Hiervan is sprake als de consument gefaciliteerd wordt bij het inzien van de informatie op de website van de vergunninghouder of als er een fysiek informatie-exemplaar kan worden verstrekt.

Geen misleiding³

De informatie van de vergunninghouder schetst een volledig beeld. In de informatie wordt niet gesuggereerd dat de aangeboden kansspelen veilig zijn, omdat de Ksa een vergunning heeft afgegeven en/of toezicht houdt.

³ Zie wat betreft misleiding in relatie tot reclame ook: *Leidraad reclame voor kansspelen*, kenmerk oo.o64.882, Kansspelautoriteit, februari 2016.

3 Toegang

Aanbeveling 2

De vergunninghouder stelt de speler in staat zijn persoonlijke grenzen te bepalen en te bewaken.

Doelgroep:

- Weddenschappen die langs elektronische weg worden aangeboden (op grond van art. 16 en 24 Wok): sportweddenschappen en totalisator
- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Belang van speellimieten

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat het instellen van speellimieten, zowel in tijd als in geld, verantwoord speelgedrag bevordert⁴. Ook is gebleken dat het instellen van een speellimiet door zeventig procent van de gebruikers als positief wordt ervaren⁵. Spelers die een maximaal te besteden bedrag of een maximale speelduur hebben ingesteld, hebben meer controle over hun speelgedrag.

De vergunninghouder die relatief risicovolle kansspelen aanbiedt stelt spelers in staat hun eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Daarom biedt deze vergunninghouder spelers een voorziening aan waarmee zij hun speelgedrag in de hand kunnen houden. De speler is zelf verantwoordelijk voor het bewaken van zijn limieten. De vergunninghouder grijpt wel in als de speler onmatig speelgedrag vertoont (zie verder bij aanbeveling 7).

Toepassing van persoonlijke limieten bij speelcasino's en speelautomaten

De vergunninghouders van speelautomaten en speelcasino's verstrekken als een speler daar om verzoekt, een hulpmiddel (bijvoorbeeld een app) waarmee persoonlijke limieten kunnen worden bewaakt. De vergunninghouder biedt het hulpmiddel uit zichzelf aan als de speler risicogedrag vertoont. Zie ook aanbeveling 7 over interveniëren bij onmatig speelgedrag. Wat betreft de invulling van de persoonlijke limieten kan gewerkt worden met een maximale verblijfsduur op een speellocatie, een maximum aan het te besteden geld en een maximaal aantal bezoeken per week.

⁴ A. Blaszczynski e.a. (2011), *Responsible Gambling: General Principles and Minimal Requirements*, Springer Science + Business Media

⁵ De Bruin, D.E. (2015). *Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen*. Utrecht: CVO – Research & Consultancy, p. 50 en 63.

Toepassing van persoonlijke limieten bij 'e-commerce'

De vergunninghouder die sportwedenschappen via 'e-commerce' aanbiedt, laat de consument voorafgaand aan de eerste deelname zijn persoonlijke speellimieten bepalen.⁶ Deze worden gekoppeld aan het spelersaccount. Het is van belang dat de speellimieten voorafgaand aan het invullen op nul staan en niet bijvoorbeeld op het maximum dat is toegestaan.

Bij de concrete toepassing van persoonlijke speellimieten bestaan verschillende mogelijkheden. Zo kan bij e-commerce de maximale speelduur, het maximaal te besteden bedrag of het maximale tegoed op een spelersrekening worden ingevuld.

Aanbeveling 3

De vergunninghouder voert een sluitend toegangsbeleid op alle speellocaties en deelnamebeleid voor de aangeboden kansspelen.

Doelgroep:

- Goededoelenloterijen (art. 3 Wok)
- Staatsloterij (art. 9 Wok)
- Instantloterij (art 14b Wok)
- Sportwedenschappen (art. 16 Wok)
- Totalisator (art. 24 Wok)
- Lotto (art. 27b Wok)
- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Sluitend beleid

De vergunninghouder zorgt ervoor dat minderjarigen en consumenten die zijn uitgeschreven van deelname, niet kunnen deelnemen.

Toegang alleen boven de 18 jaar

Deelnemen aan een kansspel mag vanaf achttien jaar. Als iemand wint die nog geen achttien is, wordt zijn of haar deelname buiten beschouwing gelaten.

Geen toegang voor personen die (tijdelijk) zijn uitgesloten van deelname

De vergunninghouder beschikt over een sluitende procedure om te voorkomen dat consumenten die (tijdelijk) zijn uitgesloten van deelname toch kunnen deelnemen.

⁶ Los van de persoonlijke grenzen van de consument zijn de grenzen voor het spelaanbod zoals bepaald in wet- en regelgeving van toepassing.

Uitzonderingsgevallen

In enkele gevallen kan het de vergunninghouder niet worden aangerekend als een consument jonger dan 18 jaar of een (tijdelijk) uitgesloten consument toch kan deelnemen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij fraude met identiteitsbewijzen, die niet van echt te onderscheiden zijn.

Controle bij aanbod langs elektronische weg

Bij kansspelaanbod via elektronische weg beschikt de vergunninghouder over een technische voorziening waarmee zonder enige twijfel kan worden vastgesteld dat de deelnemer meerderjarig is. Controle van leeftijd vindt voorafgaand aan deelname plaats. Uitbetaling gebeurt alleen als zeker is dat de betaling wordt gedaan aan een meerderjarige speler.

Controle bij landbased aanbod

In fysieke ruimtes, zoals speellocaties en winkels, controleert de vergunninghouder voorafgaand aan deelname de leeftijd van de consument aan de hand van een geldig identiteitsbewijs, tenzij op een andere betrouwbare wijze kan worden vastgesteld dat de consument meerderjarig is.⁷ Uitbetaling gebeurt alleen aan meerderjarigen.

Bij speelautomatenhallen geldt het aanvullende vereiste van het toegangsbewijs⁸.

Een toegangsbewijs wordt alleen afgegeven als de vergunninghouder heeft vastgesteld dat de consument meerderjarig is.⁹

Leeftijdseis prominent zichtbaar

De vergunninghouder laat er geen twijfel over bestaan dat deelnemers aan kansspelen minstens 18 jaar moeten zijn.

De slogan 'Speel bewust 18+' is zichtbaar voor consumenten.

Dit betekent voor fysieke speellocaties dat het leeftijdsvereiste bij of naast de deur is aangebracht. Bij aanbod via elektronische weg is de 18+-eis steeds prominent zichtbaar. Verder staat op de fysieke deelnamebewijzen dat iemand minimaal 18 jaar moet zijn om deel te mogen nemen.

⁷ Hierbij wordt aangesloten bij de handelswijze van de verkoop van alcohol en tabak – onder de 25 jaar moet er een geldig identiteitsbewijs getoond worden.

⁸ Artikel 30g en 30u Wok en artikel 15 Speelautomatenbesluit.

⁹ Het toegangsbewijs is vormvrij.

4 Verantwoordelijk aanbieden

Aanbeveling 4

De vergunninghouder beschikt over een schriftelijk preventiebeleid. Dit beleid wordt ontwikkeld, toegepast en onderhouden na advisering door (ervarings-)deskundigen.

Doelgroep:

- Goededoelenloterijen (art. 3 Wok)
- Staatsloterij (art. 9 Wok)
- Instantloterij (art 14b Wok)
- Sportwedenschappen (art. 16 Wok)
- Totalisator (art. 24 Wok)
- Lotto (art. 27b Wok)
- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Preventiebeleid

De vergunninghouder heeft een (verslavings)preventiebeleid. Daarin staat beschreven welke maatregelen en voorzieningen er zijn getroffen om gokverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. In het (verslavings)preventiebeleid wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën: recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers.

Recreatieve spelers zien het kansspel vooral als een spel, waarbij er niet of nauwelijks sprake is van kans op verslaving. **Risicospelers** ervaren reeds enige problemen door hun gokgedrag.

Kenmerkend aan **probleemspelers** is dat ze hun gedrag niet onder controle hebben.

Vanuit preventieoogpunt is vooral de groep van risicospelers relevant. Zij lopen het risico om probleemspeler te worden. Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de vergunninghouder juist deze spelers observeert en zo nodig ingrijpt. Essentieel is dat tijdig wordt ingegrepen om te voorkomen dat een risicospeler een probleemspeler wordt.

Naast apart beleid voor risicospelers en probleemspelers ontwikkelt de vergunninghouder ook beleid voor kwetsbare groepen. Hierin beschrijft de vergunninghouder welke consumenten worden aangemerkt als kwetsbaar en welke extra maatregelen zij treffen om verslaving bij deze groepen te voorkomen. Voorbeelden van kwetsbare personen zijn spelers die tijdelijk uitgesloten zijn of waren van deelname, jongvolwassenen en personen met een verstandelijke beperking.

De wijze waarop de vergunninghouder invulling geeft aan het informeren van spelers over de risico's van kansspelen (zie aanbeveling 1) en de wijze waarop het toegangsbeleid is vormgegeven (zie aanbeveling 3), komen in ieder geval aan de orde in het verslavingspreventiebeleid.

Preventiebeleid bij loterijen

Vergunninghouders van loterijen kunnen een minder uitgebreid beleid opstellen; zij richten zich onder meer op spelers die deelnemen met een groot aantal loten. Advies inwinnen bij deskundigen op het gebied van budgetbeheersing ligt dan meer voor de hand dan bij adviseurs op het gebied van verslavingszorg.

Overige thema's

Als onderstaande voorzieningen aanwezig of van toepassing zijn, wordt in het verslavingspreventiebeleid beschreven hoe wordt voorkomen dat ze bijdragen aan (de ontwikkeling van) onmatig speelgedrag:

- de aanwezigheid van pinautomaten;
- het schenken van alcohol;
- loyalty en/of bonussen;
- de mogelijkheid speelautomaten te reserveren;
- de mogelijkheid om op meerdere speelautomaten tegelijkertijd te spelen;
- permanente ('24/7') openstelling van de locatie.

Kenbaarheid preventiebeleid

Het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder is eenvoudig vindbaar voor consumenten. Daarnaast zijn de medewerkers die direct contact hebben met consumenten, goed op de hoogte van het beleid en de vindbaarheid daarvan. Het verdient aanbeveling dat voor de consument een (verkorte) consumentenversie van dit beleid wordt opgesteld. Die moet overeenkomen met de laatste versie van het onderliggende document.

Verslavingspreventiebeleid vereist verantwoordelijkheid en onderhoud

De vergunninghouder heeft het verslavingspreventiebeleid aantoonbaar in de gehele bedrijfsvoering doorgevoerd. De invulling van verslavingspreventie is constant aan verandering onderhevig vanwege ontwikkelingen op de kansspelmarkt en nieuwe (wetenschappelijke) inzichten. Het is van belang dat het verslavingspreventiebeleid en de werking daarvan, jaarlijks wordt geëvalueerd en zo nodig wordt bijgesteld.

Deskundig advies

Het verdient aanbeveling om het (verslavings-)preventiebeleid op te stellen, te implementeren en onderhouden na advisering door deskundigen. Om van deskundigheid te kunnen spreken heeft de adviseur minimaal een relevante opleiding op hbo-niveau afgerond en recente werkervaring in de verslavingszorg of bij een kennisinstituut dat zich bezighoudt met verslavings-en/of preventiebeleid. Het begrip ervaringsdeskundigheid is bij de uitwerking van het regeerakkoord van het kabinet Rutte-3 geïntroduceerd.¹⁰ Het kabinet vindt het belangrijk dat ervaringsdeskundigen op het gebied van kansspelen input kunnen leveren op het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder. Zij kennen als geen ander het kansspel-aanbod, de omgeving waarin het aangeboden wordt en de risico's. Daarnaast wordt daarom aanbevolen tevens ervaringsdeskundigen te betrekken bij het opstellen, implementeren en onderhouden van het (verslavings-)preventiebeleid.

¹⁰ Brief d.d. 19 juni 2018 van de minister voor Rechtsbescherming 'Uitwerking Regeerakkoord Kansspelen' aan de voorzitter van de Tweede Kamer met kenmerk 2294624.

Aanbeveling 5

Bestuurders en leidinggevendenden zijn bekend met de risico's van kansspelen. Ze weten wat verantwoorde deelname is en hoe gokverslaving te voorkomen.

Doelgroep:

- Goededoelenloterijen (art. 3 Wok)
- Staatsloterij (art. 9 Wok)
- Instantloterij (art 14b Wok)
- Sportwedenschappen (art. 16 Wok)
- Totalisator (art. 24 Wok)
- Lotto (art. 27b Wok)
- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Wie beschikken over kennis en inzicht

De vergunninghouder zorgt ervoor dat betrokken bestuurder(s) en leidinggevendenden over voldoende kennis en inzicht beschikken om de vergunning op verantwoorde wijze te kunnen exploiteren. Ze zijn zich bewust van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.

In artikel 6 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen staat welke personen binnen de organisatie voldoende kennis en inzicht moeten hebben over de genoemde onderwerpen. Dat zijn:

- de bestuurder(s);
- de personen die algemene leiding geven aan de onderneming en personen die onmiddellijk leiding geven aan de bedrijfsvoering.

Deze aanbeveling is van belang voor alle vergunninghouders. Ook minder verslavingsgevoelige kansspelen brengen risico's met zich mee. Het is aan de vergunninghouder om de invulling van deze aanbeveling in verhouding te laten staan tot de aard en de verslavingsgevoeligheid van het kansspel aanbod.

Welke kennis

In artikel 6 van het *Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen* staat ook welke kennis er moet zijn. Dit betreft:

- de aan de aangeboden kansspelen verbonden risico's;
- gokverslaving, de sociale gevolgen daarvan en de gedragskenmerken van gokverslaafden;
- hulverlening bij gokverslaving;
- relevante wet- en regelgeving;
- de binnen de branche geldende gedragscodes.

De vergunninghouder kan aantonen dat relevante medewerkers over de vereiste kennis beschikken. Verder heeft de vergunninghouder beschreven hoe de kennis wordt opgedaan en actueel gehouden wordt.

Aanbeveling 6

Leidinggevenden en medewerkers belast met het toelaten van en houden van toezicht op consumenten werkzaam in speelcasino's en speelautomatenhallen en bij vergunninghouders van weddenschappen die langs elektronische weg worden aangeboden, beschikken over de kennis om (mogelijk) onmatig speelgedrag te onderkennen en, indien nodig, tijdig en passend te interveniëren.

Doelgroep:

- Weddenschappen die langs elektronische weg worden aangeboden (op grond van art. 16 en 24 Wok): sportweddenschappen en totalisator.
- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Verschil met aanbeveling 5

De doelgroep voor aanbeveling 6 zijn de aanbieders van de meer risicovolle kansspelen. Deze aanbeveling is gebaseerd op de wettelijke opleidingseisen voor leidinggevenden en medewerkers van speelcasino's en speelautomatenhallen. Deze wettelijke verplichting geldt niet voor weddenschappen die langs elektronische weg worden aangeboden, maar invulling door deze vergunninghouders wordt wel aanbevolen.

Inhoud opleiding

De kennis en kunde van leidinggevend en medewerkers heeft in ieder geval betrekking op:

- de aan de aangeboden kansspelen verbonden risico's van gokverslaving;
- gokverslaving, de sociale gevolgen van gokverslaving en de gedragskenmerken van kansspelverslaafden;
- hulpverlening bij gokverslaving;
- de Wet op de kansspelen en overige regelgeving die verband houdt met kansspelen;
- de binnen de branche geldende gedragscodes;
- algemene kenmerken van kansspelproblematiek;
- tijdige signalering;

In aanvulling hierop bestaat deze kennis en kunde voor leidinggevend ook uit de volgende onderdelen:

- inleiding in communicatie en gespreksvaardigheden;
- basisvaardigheden gespreksvoering;
- problematisch spelen en verslaafd gedrag;
- oefenen van een bezoekersgesprek;
- preventiegesprekken;
- vaardigheden op het gebied van motiveren en overtuigen;
- toeleiding naar de hulpverlening.

De opleiding wordt met goed gevolg afgerond binnen zes tot twaalf maanden na indiensttreding. Elke drie jaar wordt een vervoltraining met goed gevolg afgerond.

Wie moeten de opleiding volgen?

Dat zijn:

- de personen die algemene leiding geven aan de onderneming en personen die onmiddellijk leiding geven aan de bedrijfsvoering;
- de personen die zijn belast met het toelaten van en het toezicht houden op de consument.

Wie mag de opleiding geven?

De kwaliteit van de trainingsaanbieders moet geborgd zijn. Dit is in ieder geval zo als de training wordt aangeboden door een instelling of professional die voldoet aan de eisen die staan in de Wet toelating zorginstellingen (WTZi). Trainingen kunnen ook worden gegeven door andere instellingen of professionals, mits dat gebeurt op basis van een samenwerkingsovereenkomst met een instelling die in bezit is van een WTZi-toelating.

Aanbeveling 7

Bij (dreiging van) onmatige deelname intervenueert de vergunninghouder op passende wijze. De vergunninghouder baseert zich daarbij op de door hem te registreren gegevens over speelgedrag.

Doelgroep:

- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Drie wettelijke indicatoren voor (mogelijk) onmatig speelgedrag

In artikel 7 onder b van de *Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen* worden drie indicatoren genoemd die kunnen duiden op (dreiging van) onmatige deelname:

- hoge of toenemende speelfrequentie;
- veranderende speeltijdstippen;
- lange of toenemende speelduur.

De indicatoren geven de vergunninghouders enige houvast bij de inschatting wanneer al dan niet sprake is van (dreiging van) onmatige deelneming. De genoemde indicatoren zijn 'mogelijke indicatoren'. Vergunninghouders kunnen ook andere indicatoren gebruiken om te constateren of er sprake is van onmatige deelneming of dreiging daarvan¹¹.

¹¹ Bijvoorbeeld: inzetten na een verlies ('chasing losses'), zenuwachtig/agressief/onheus gedrag of uiterlijke verwaarlozing.

Verhouding met privacywetgeving

Registreren van persoonsgegevens mag alleen als daar een wettelijke basis voor is. Het is niet mogelijk (een dreiging van) onmatig speelgedrag te signaleren zonder speelgegevens te registreren. Dit maakt dat het op grond van de privacywetgeving toegestaan is speelgedrag van spelers te registreren met als doel tijdig in te kunnen grijpen ter voorkoming van (het ontwikkelen van) kansspelverslaving.

Vorm en aard van de interventie

De wijze waarop de vergunninghouder interenieert is afhankelijk van de aard van het kansspel en de mate waarin de consument tekenen vertoont van problematisch gokgedrag. Bij speelcasino's en speelhallen ligt een persoonlijk gesprek het meest voor de hand. Maatregelen nemen in intensiteit toe, al naar gelang het speelgedrag problematischer vormen aanneemt.

Waarover informeren bij een interventie

Bij een interventie wordt de consument in ieder geval geïnformeerd over zijn speelgedrag, de ontwikkeling daarvan en de gevaren van gokverslaving. Voor zover nodig wijst de vergunninghouder op de mogelijkheden tot matiging van het speelgedrag, de mogelijkheden van hulp of (tijdelijke) uitsluiting. Deze maatregelen hebben als doel het voorkomen dat recreatieve spelers zich ontwikkelen tot risico- of probleemspelers.

Bij onmatige deelneming, of een dreiging daarvan, informeert de vergunninghouder van speelcasino's en speelautomaten de betrokken deelnemer over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg

Vergunninghouders beschikken over contactgegevens van de (lokale) verslavings- en/of hulpverleningsinstellingen. Ook hebben zij aantoonbaar inspanningen verricht om te komen tot samenwerkingsafspraken met (lokale) verslavings- en/of hulpverleningsinstellingen.

Bij het treffen van een interventiemaatregel - inclusief uitsluiting (zie ook aanbeveling 8) - wordt in ieder geval geregistreerd:

- datum en tijdstip van de interventiemaatregel;
- de aard en aanleiding van de interventiemaatregel;
- de reactie van de consument op de interventiemaatregel;
- gemaakte afspraken met de consument.

Aanbeveling 8

De vergunninghouder beschikt over een sluitend proces om de consument vrijwillig (tijdelijk) uit te sluiten van deelname als maatregel ter voorkoming van onmatige deelname. Tegelijk met de uitsluiting wordt de persoon in kwestie gemotiveerd om hulp te zoeken en ontvangt hij informatie over hulp en advies.

Doelgroep:

- Weddenschappen die langs elektronische weg worden aangeboden (op grond van art. 16 en 24 Wok): sportweddenschappen en totalisator
- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Effectiviteit van uitsluiting

Het schaarse onderzoek dat naar de effectiviteit van vrijwillige zelf-uitsluiting is gedaan laat zien dat dit een positieve uitwerking kan hebben op het speelgedrag, zowel op korte als op langere termijn. Ook verbetert het algemene functioneren en welbevinden van spelers¹². Aanbieders van de meer risicovolle kansspelen hebben dan ook een voorziening waarmee spelers zichzelf (tijdelijk) uit kunnen sluiten van deelname.

Sluitend proces voor uitsluiting

De vergunninghouder die risicovolle kansspelen aanbiedt, beschikt over een procedure voor vrijwillige uitsluiting.

Uitgangspunt is dat de uitsluitingsprocedure sluitend is; omzeilen van de uitsluiting mag niet mogelijk zijn. Soms kan het de vergunninghouder niet worden aangerekend als een consument die uitgesloten is toch deelneemt, bijvoorbeeld bij fraude met een identiteitsbewijs.

Als de vergunninghouder over meer vestigingen beschikt, wordt aan betrokkene gevraagd of hij wil dat de uitsluiting ook geldt voor de overige vestigingen van de vergunninghouder.

Bij aanbod langs elektronische weg wordt bij uitsluiting het spelerstegoed teruggestort en het spelersaccount bevroren.

Personen die zijn uitgesloten van deelname, ontvangen geen gerichte werving en/of reclame.

¹² De Bruin, D.E. (2015). *Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen*. Utrecht: CVO – Research & Consultancy, p. 52.

Doorverwijzing naar hulpverlening

In geval van uitsluiting wordt de consument altijd gestimuleerd om hulp te zoeken voor kansspelproblematiek. Hij ontvangt bij de uitsluiting hierover informatie.

Na de uitsluiting

Als de periode van uitsluiting is afgelopen, wordt betrokkene hier niet op gewezen. Als hij of zij weer wil spelen, voert de vergunninghouder een 're-entry'-gesprek. Eventueel worden in dat gesprek beperkende maatregelen afgesproken. Betrokkene wordt in de eerste periode na het beëindigen van de uitsluitingsperiode extra in de gaten gehouden.

5 Klachten over/beëindiging van deelname

Aanbeveling 9

De vergunninghouder treft een schriftelijke procedure voor een effectieve en laagdrempelige opvang en afhandeling van klachten.

Doelgroep:

- Goededoelenloterijen (art. 3 Wok)
- Staatsloterij (art. 9 Wok)
- Instantloterij (art. 14b Wok)
- Sportwedenschappen (art. 16 Wok)
- Totalisator (art. 24 Wok)
- Lotto (art. 27b Wok)
- Speelcasino's (art. 27g Wok)
- Speelautomaten (titel VA Wok)

Klachtenprocedure

Een effectieve en laagdrempelige schriftelijke procedure voor de afhandeling van klachten maakt onderdeel uit van een adequate invulling van de zorgplicht.¹³ Het is van belang dat consequent uitvoering wordt gegeven aan de schriftelijke procedure.

In de klachtenprocedure staat gedefinieerd wat een klacht is. Daarnaast blijkt uit de procedure duidelijk waar en hoe consumenten een klacht kunnen indienen en op welke wijze die wordt behandeld.

De klachtenprocedure is effectief en laagdrempelig. Hiervan is geen sprake als:

- consumenten de klacht alleen via een betaald telefoonnummer of schriftelijk per post kunnen indienen;
- consumenten verplicht worden om de klacht persoonlijk toe te lichten op de locatie van de vergunninghouder;
- geprobeerd wordt om consumenten ertoe aan te zetten hun klacht in te trekken.

De klachtenprocedure is eenvoudig te vinden. Op de website van de vergunninghouder staat op de hoofdpagina een duidelijk zichtbare link naar de klachtenprocedure. In fysieke locaties, zoals speellocaties of winkels waar bijvoorbeeld loten verkocht worden, kunnen consumenten (op verzoek) toegang krijgen tot de klachtenprocedure. De vergunninghouder faciliteert de consument dan bij het inzien van de procedure op de website of verstrekt een fysiek exemplaar van de klachtenprocedure.

¹³ Zie ook: 'The Framework, principles and standards to which EGBA member operations annually subscribe, commit and adhere to', EGBA, February 2011, principle 8.

Behandeling van klachten

Ingediende klachten worden door de vergunninghouder geregistreerd. De vergunninghouder onderzoekt klachten zorgvuldig en handelt een klacht binnen zes weken na ontvangst af. Een klacht is afgehandeld als de klachtenprocedure volledig is gevolgd.

De vergunninghouder informeert de consument gemotiveerd over het onderzoek naar de klacht, welke beslissing is genomen en binnen welke termijn eventuele maatregelen gerealiseerd zullen zijn. De vergunninghouder registreert deze informatie.

Aanbeveling 10

De vergunninghouder die abonnementen aanbiedt, beschikt over een regeling voor een effectieve en laagdrempelige opzegging van deelname aan kansspelen.

Doelgroep:

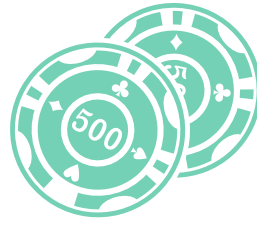
- Goededoelenloterijen (art. 3 Wok)
- Staatsloterij (art. 9 Wok)
- Instantloterij (art 14b Wok)
- Lotto (art. 27b Wok)

De vergunninghouder heeft een schriftelijke regeling voor een effectieve en laagdrempelige opvang en afhandeling van opzeggingen. Deze regeling is een integraal onderdeel van de bedrijfsprocessen van de vergunninghouder. De regeling is erop gericht dat de consument die op wil zeggen, hierin wordt gefaciliteerd.

De vergunninghouder werkt in overeenstemming met de regeling. Bij opzegging doet hij geen poging de consument op andere gedachten te brengen. Ook op de website van de vergunninghouder worden consumenten geïnformeerd over de wijze waarop zij kunnen opzeggen.

De vergunninghouder biedt consumenten de mogelijkheid om op verschillende manieren op te zeggen, onder andere via zijn website en een gratis telefoonnummer. Na de opzegging ontvangen consumenten een bevestiging.

De vergunninghouder biedt consumenten de mogelijkheid om zich na de opzegging af te melden voor reclame en andere communicatie van de vergunninghouder. Als consumenten hiervoor kiezen, worden zij niet meer benaderd door de vergunninghouder.

[illegible]

Overzicht aanbevelingen

- # Regelingen
- 1 Informeer de speler duidelijk en passend
 - 2 Stel de speler in staat grenzen te bepalen
 - 3 Laat minderjarigen niet toe
 - 4 Beschrijf hoe gokverslaving wordt voorkomen
 - 5 Zorg dat leidinggevenden bekend zijn met de risico's van gokken
 - 6 Personeel van speelhallen en speelcasino's is in staat risovol spelgedrag te ontdekken
 - 7 Grijp in bij risicovol gedrag
 - 8 Laat mensen niet toe die zijn uitgesloten
 - 9 Een klacht indienen moet eenvoudig zijn en netjes en snel afgehandeld worden
 - 10 Abonnementen moeten makkelijk en snel opgezegd kunnen worden
- 





De *Leidraad Zorgplicht* is een uitgave van
de Kansspelautoriteit.

Postbus 298 | 2501 CG Den Haag

T 070 302 1300;

E info@kansspelautoriteit.nl

www.kansspelautoriteit.nl

Ontwerp: Corps ontwerpers, Den Haag