



Kansspelautoriteit

Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten

versie 1 - 10 februari 2021

Inhoud

	Inleiding	3
1.	Schets speelautomatentitel	6
	1.1 Stelsel en begrippenapparaat	6
	1.2 Modeltoelatingen	8
	1.3 Exploitatievergunningen	9
	1.4 Aanwezigheidsvergunningen	10
2.	Raakvlakken met andere beleidsterreinen	12
	2.1 Speelcasino's	12
	2.2 Behendigheidsautomaten	12
	2.3 Kermisautomaten	13
	2.4 Uitzondering	14
	2.5 Alcoholbeleid (Drank- en horecawet)	15
3.	Aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige inrichtingen	16
	3.1 Sectorschets	16
	3.2 Eisen aan de inrichting ('hoogdrempeligheid')	17
	<i>Samengestelde inrichting</i>	19
	<i>Hoe nu verder?</i>	20
	3.3 Eisen aan de leiding (opleiding en 'zedelijk gedrag')	21
	<i>Verplichte vergunningsvoorschriften (o.a. kansspelverslaving)</i>	22
	3.4 Aantal automaten	23
	3.5 Looptijd	24
	3.6 Vergoeding	24
	3.7 Geen reclameactiviteiten	24
4.	Aanwezigheidsvergunning voor speelautomatenhallen	25
	4.1 Sectorschets	25
	4.2 Eisen aan de inrichting	26
	4.3 Schaarse vergunningen	26
	4.4 Eisen aan de leiding (opleiding en 'zedelijk gedrag')	27
	4.5 Verplichte vergunningsvoorschriften	28
	4.6 Aantal automaten	28
	4.7 Toegangsverbod	29
	4.8 Vergoeding	30
	4.9 Wervings- en reclameactiviteiten	30

5.	Toezicht op verslavingspreventie door gemeenten	33
	5.1 Zorgplicht kansspelvergunninghouder	33
	Ad a Verlening toegang	34
	Ad b Verslavingspreventiebeleid	34
	<i>Samenwerking met (ervarings-)deskundigen</i>	35
	<i>Getrapt interventiemodel</i>	35
	<i>Registeren en analyseren</i>	36
	<i>Interveniëren</i>	36
	<i>Jongvolwassenen</i>	37
	<i>Bonussen</i>	37
	<i>Toezicht op (uitvoering van) het verslavingspreventiebeleid</i>	37
	Ad c Opleidingsvereiste	38
	<i>Wie moeten worden opgeleid?</i>	38
	<i>Toezicht op opleidingsvereiste</i>	39
	Ad d Informatievoorziening	39
	<i>Informatie aan spelers</i>	39
	<i>Toezicht op informatievoorziening</i>	40
	Ad e Werving en reclame	40
	Bijlage 1 – Modelvergunningen en toelichtingen	42

Inleiding

Dit is de nieuwste versie van de *Wegwijzer Speelautomaten voor Gemeenten* (hierna: *Wegwijzer*). Een belangrijke reden de *Wegwijzer* te actualiseren is de Wet Kansspelen op afstand. Deze wet moderniseert de Wet op de kansspelen van 1964. Deze aanpassing van de wet (en lagere regelgeving) legaliseert en reguleert niet alleen online kansspelen maar stelt ook (aanvullende) eisen op het gebied van verslavingspreventie en reclame aan aanbieders van meer risicovolle kansspelen. De nieuwe wet- en regelgeving treedt 1 april 2021 in werking. De veranderingen als gevolg van deze wetswijziging zijn terug te vinden in hoofdstuk 4 (vanaf paragraaf 4.7) en hoofdstuk 5.

De Kansspelautoriteit (Ksa) heeft regelmatig contact met gemeenten over vergunningverlening aan speelautomatenhallen en exploitanten en het toezicht op de speelautomatensector. Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat niet altijd duidelijk is wie wanneer welke bevoegdheden heeft en op grond waarvan. Ook blijkt dat gemeenten behoefte hebben aan meer informatie en advies over (het toezicht op) de speelautomatensector. Het bovenstaande leidde in augustus 2018 tot de eerste versie van de *Wegwijzer*.

De *Wegwijzer* is zo breed mogelijk opgesteld en daarmee relevant voor onder andere juristen, beleidsmedewerkers en toezichthouders. Niet alle punten in de *Wegwijzer* zijn voor iedereen van belang. Het informeren en adviseren door de Ksa over het toezicht op de speelautomatensector past bij de coördinerende rol die de Ksa 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 (Ksa 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 besteedden aan

-
- 1 'De indieners vinden het wenselijk om de preventietaak van de Kansspelautoriteit uitdrukkelijk te benoemen in de wet. De taak van het bevorderen van het voorkomen van kansspelverslaving en het beperken daarvan wordt door dit amendement nadrukkelijk in de taakomschrijving opgenomen. Er kan hierbij onder meer gedacht worden aan advisering bij (gemeentelijke) vergunningverlening en het stimuleren van gemeenten tot het voeren van een lokaal preventiebeleid. Eveneens is er hiermee een duidelijke wettelijke basis voor de coördinerende rol ten aanzien van het preventiebeleid en het organiseren van gemeenschappelijk overleg met als doel te zorgen voor afstemming tussen alle betrokken partijen op het brede terrein van verslavingspreventie ten aanzien van kansspelen' (2010-2011, 32 264, nr. 11, wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de Kansspelautoriteit; amendement Van der Staaij).
 - 2 D.E. de Bruin (2017), *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod*, Den Haag/ Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO Research & Consultancy.
 - 3 A. Kruize, M. Boendermaker, M. Sijstra, B. Bieleman (2016), *Modernisering kansspelbeleid*, nulmeting 2016, Groningen-Rotterdam, Intraval.

kansspelautomaten, gevolgd door uitgaven aan casinospelen. Eerdere bevolkingsonderzoeken uit 2011⁴ en 2005⁵ laten hetzelfde risicopotentieel zien.

Taakverdeling gemeente - Ksa

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 tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten (artikel 30b tot en met 30g). De burgemeester is bevoegd tot verlening van deze aanwezigheidsvergunningen. De consequentie hiervan is dat de gemeente toezicht houdt op naleving van in die vergunningen gestelde voorwaarden. Dit kan door ambtenaren en personen worden uitgevoerd die door middel van een (aanwijzings)besluit van de burgemeester, daartoe zijn aangewezen (artikel 34, tweede lid). Dit zijn gemeenteambtenaren en/of politie.

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 Ksa zijn samen verantwoordelijk 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 Ksa een gezamenlijke toezichtverantwoordelijkheid.

De Ksa is verantwoordelijk voor de technische aspecten van kansspelautomaten. Vanwege aangrenzende taken en bevoegdheden trekken gemeenten en Ksa vaak gezamenlijk op bij controleacties. **Indien gemeenten (mogelijke) overtredingen constateren dan verneemt de Ksa dit graag. Daarom worden gemeenten uitdrukkelijk uitgenodigd om in dergelijke gevallen contact op te nemen met de Ksa.**

4 B. Bieleman, S. Biesma, A. Kruize, C. Zimmerman, M. Boendermaker, R. Nijkamp, T. Bak (2011), Gokken in kaart, tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, Groningen-Rotterdam, IntraVal.
5 D. de Bruin, C. Meijerman, F. Leenders, R. Braam (2005), Verslingerd aan meer dan een spel, een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland, Utrecht: WODC/CVO.

Zowel gemeenten als de Ksa 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 Ksa is verantwoordelijk voor de technische aspecten van speelautomaten.

Leeswijzer

Deze Wegwijzer gaat *niet* over de aanpak van illegale kansspelen (denk aan gokzulen). Wat illegale kansspelen betreft, werkt de Ksa al geruime tijd met gemeenten samen. Ook verzorgt de Ksa 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 aan het einde van elke paragraaf wordt steeds de kern van de boodschap aangegeven.

De Wegwijzer is bedoeld voor de gemeenteambtenaren die zich bezighouden met vergunningverlening, beleidsmakers en toezichthouders.

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

1. Schets speelautomatentitel

Dit hoofdstuk legt de systematiek van de Wok uit. Wat is een speelautomaat, wat is het verschil tussen kansspelautomaten en behendigheidsautomaten? Het legt verder uit welke vergunningen er zijn voor speelautomaten, en wat het verschil is tussen de exploitatievergunning van de Ksa 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 (Titel VA) van de Wok. Deze titel verdeelt de verantwoordelijkheden in drie groepen. Voor elke groep verantwoordelijkheden bestaat een afzonderlijk vergunningstelsel. Voor speelautomaten zijn twee verschillende vergunningen nodig:

- een modeltoelating (van de Ksa), voor de fabrikant of importeur;
- een exploitatievergunning (van de Ksa), voor de exploitant van de speelautomaten.

Voor kansspelautomaten is nog een derde vergunning nodig:

- een aanwezigheidsvergunning (van de burgemeester), voor de locatie waar de automaat staat⁶;

Deze vergunningen kunnen in handen zijn van drie verschillende (rechts-)personen. Vooral bij automaten in de horeca komt dit voor. In dit hoofdstuk worden de drie vergunningstelsels geschetst. De nadruk ligt op de aspecten die voor gemeenten van belang zijn.

De Speelautomatentitel draait om drie wettelijke begrippen⁷: 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.

⁶ In het verleden werd hiervoor ook de term 'opstelvergunning' gebruikt.

⁷ Artikel 30 van de Wok

Een behendigheidsautomaat is:

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

Een kansspelautomaat is:

- iedere speelautomaat die geen behendigheidsautomaat is.

Enkele kanttekeningen:

- Onder 'speelautomaten' vallen geen spelhulpmiddelen die wel bij een spel gebruikt worden, maar die zelf geen spelproces kennen. Denk hierbij aan biljarttafels, dartsborden, kegelbanen en dergelijke. Ook als er geld moet worden ingeworpen (zoals bij sommige biljarttafels, die men voor een bepaalde tijd kan 'huren') of er een mechaniek in zit dat de stand bijhoudt, is geen sprake van speelautomaten.
- 'Onmiddellijk' betekent niet 'meteen', maar 'rechtstreeks'. 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' is sprake als bijvoorbeeld extra ballen of extra spellen kunnen worden gewonnen op een flipperkast.
- Een speelautomaat met prijzen of premies anders dan 'verlengde speelduur' of 'het recht op gratis spellen', is automatisch een kansspelautomaat, ook als hij ingericht is voor de beoefening van een behendigheidsspel.
- Een speelautomaat is altijd óf een behendigheidsautomaat óf een kansspelautomaat; dus nooit beide tegelijk.
- Behendigheidsautomaten, die per definitie niet ingericht zijn voor de beoefening van een kansspel, worden toch gereguleerd onder de Wok. Dit is om te voorkomen dat ze misbruikt worden als kansspelautomaat ('gecamoufleerde gokkast'). De technische eisen voor behendigheidsautomaten zijn dan ook allemaal variaties op dit thema.
- Spelcomputers zoals Xbox en PlayStation worden over het algemeen niet betiteld als speelautomaten. Ze kunnen dit wel zijn als het bespelen van deze spelcomputers kan leiden tot het winnen van prijzen (waaronder speelduurverlenging of gratis spel). Spelcomputers waarop bijvoorbeeld voor een euro zestig minuten lang kan worden gespeeld en waarbij geen prijzen kunnen worden gewonnen, vallen in beginsel niet onder de definitie van speelautomaten.

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

1.2 Modeltoelatingen

De modeltoelating is de vergunning die een fabrikant of importeur nodig heeft om een speelautomaat op de markt te mogen brengen.⁸ Modeltoelatingen worden afgegeven door de Ksa 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'.⁹ Dit is een tegen namaken en losmaken beveiligde sticker, die de fabrikant of importeur (houder van toelating) moet kopen bij de Ksa. Aan de kleur en het merktekennummer is te zien tot welke klasse een speelautomaat behoort. Het merkteken bevat ook een uniek nummer.

De soorten merktekens zijn:

- Rood merkteken, TK-nummer: kansspelautomaat voor speelcasino's;¹⁰
- 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 Ksa genoemd, op oudere staat de minister van Justitie of de minister van Economische Zaken.¹¹ Uiterlijke verschillen zijn niet belangrijk: het gaat om de soort. Ter illustratie zijn hieronder voorbeelden van een oud en modern merkteken afgebeeld. De eerste afbeelding betreft een speelhalautomaat (rood merkteken, TS-nummer). De tweede afbeelding betreft een casino automaat (rood merkteken, TK-nummer).

⁸ Artikel 30m lid 1 Wok.

⁹ Artikel 30r Wok.

¹⁰ Speelcasino's in de zin van de wet (die van Holland Casino), dus geen speelautomatenhallen.

¹¹ De uitvoering van de speelautomatentitel is in de loop der tijd herhaaldelijk van bestuursorgaan gewisseld.



Voorbeeld van een ouder merkteken
(Ministerie van Justitie)



Voorbeeld van een Ksa-merkteken

Speelautomaten in speelautomatenhallen kunnen meerdere spelersplaatsen hebben. Elke spelersplaats heeft een eigen merkteken. Het aantal spelersplaatsen kan worden geteld door het aantal merktekens op te tellen. Het aantal zitplaatsen moet hiermee overeenkomen. Het aantal speelautomaten kunnen worden geteld door het aantal merktekens te tellen met een unieke waarde. Hieronder staat een voorbeeld beschreven:

- Meerspeler (bij drie spelersplaatsen): TS1234-0008-1, TS1234-0008-2, TS1234-0008-3
- Enkelspeler (altijd maar één spelersplaats): TS1234-0008

Naast het merkteken moet er ook op elke kansspelautomaat op een voor de speler zichtbare plaats opschriften aanwezig zijn met de volgende duidelijk leesbare teksten:

«Het toevalskarakter is niet te beïnvloeden», «Voorkom gokverslaving – Speel met mate» en «Spelen onder de 18 jaar is niet toegestaan».¹²

Het merkteken geeft aan op welke locaties een speelautomaat mag staan. Er zijn vier verschillende soorten merktekens: voor automaten in speelcasino's, in speelautomatenhallen, in hoogdrempelige horeca en voor behendigheidsautomaten. Daarnaast moeten voor de speler zichtbare teksten op elke kansspelautomaat aanwezig zijn.

1.3 Exploatievergunningen

‘Exploiteren’ is het bedrijfsmatig en als eigenaar gebruiken of aan een ander in gebruik geven van een of meer speelautomaten.¹³ Exploitatie van een speelautomaat is alleen toegestaan met een exploitatievergunning van de Ksa.¹⁴

NB. Deze exploitatievergunning (van de Ksa) mag niet verward worden met de gemeentelijke exploitatievergunning voor een inrichting (zie ook paragraaf 4.3). Ondanks dezelfde naam zijn het verschillende vergunningen, met verschillende vergunningverleners, en op basis van verschillende wetgeving.

¹² Artikel 12, lid 2 Speelautomatenbesluit 2000 (hoogdrempelige horeca), Artikel 13, lid 3 Speelautomatenbesluit 2000 (Speelautomatenhal)

¹³ Artikel 30h lid 2 Wok.

¹⁴ Artikel 30h lid 1 Wok.

De Ksa kent voor zowel de speelautomatenhallen als de hoogdrempelige horeca maar één soort exploitatievergunning, die geen onderscheid maakt tussen behendigheidsautomaten, kansspelautomaten in de horeca en kansspelautomaten in speelautomatenhallen.

Bij het verlenen van haar exploitatievergunningen kijkt de Ksa vooral naar de integriteit van de ondernemer en aan hem verbonden (rechts)personen. De eisen hiervoor zijn deels vergelijkbaar met de eisen die gemeenten stellen voor aanwezigheidsvergunningen en vergunningen in het kader van de Drank- en horecawet (DHW-vergunningen). De Ksa voert bij vergunningaanvragen ook een toets op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) uit. Ook reeds verleende vergunningen kunnen aan een integriteitsonderzoek onderworpen worden.

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 Ksa.¹⁵ Dit betekent dat de gemeente, met de burgemeester als vergunningverlener, verantwoordelijk is voor het toezicht op deze bepaling. Alle exploitatievergunninghouders zijn verplicht¹⁶ hun naam en het nummer van hun exploitatievergunning op hun automaten te zetten. Dit gebeurt via een zogenoemde exploitatiesticker.

De website van de Ksa bevat een actueel overzicht van alle verleende exploitatievergunningen.¹⁷

Exploitatie van speelautomaten is alleen toegestaan met een exploitatievergunning van de Ksa. Bij de verlening van deze vergunning wordt onder meer gekeken naar integriteit. De gemeente moet in haar aanwezigheidsvergunning bepalen dat alleen automaten van een exploitant met een exploitatievergunning van de Ksa mogen worden opgesteld.

1.4 Aanwezigheidsvergunningen

Zonder aanwezigheidsvergunning is het niet toegestaan **kansspel**automaten op te stellen (a) langs de openbare weg, (b) in voor het publiek toegankelijke plaatsen, of (c) in een scala aan horeca-achtige inrichtingen, zoals inrichtingen waarvoor een DHW-vergunning nodig is, hotels, pensions, restaurants, cafés, cafetaria's, lunchrooms, partycateringbedrijven en dergelijke.¹⁸

¹⁵ Artikel 30d lid 1 (tweede zin) Wok; zie hiervoor verder paragraaf 4.2 van de Wegwijzer.

¹⁶ Voorschrift 6 van de standaard-exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit.

¹⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/speelautomaten/exploitatie/overzicht-verleende/>.

¹⁸ Artikel 30b, lid 1, Wok.

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

- Voor hoogdrempelige horeca¹⁹, 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 tamelijk ingewikkeld²⁰, 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 speelautomatenhallen mogen alleen worden afgegeven als de gemeenteraad het houden van een speelautomatenhal middels een (exploitatie)vergunning bij gemeentelijke verordening heeft toegestaan. Gemeenten hebben veel vrijheid bij het formuleren van een eigen speelautomatenhallenbeleid (zie ook paragraaf 4.2).

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 opstellen 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 de exploitatie van een speelautomatenhal in een verordening nadrukkelijk heeft toegestaan.

¹⁹ Artikel 30, onder d, Wok.

²⁰ Zie paragraaf 3.2.

2. Raakvlakken 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 Ksa de meeste vragen over krijgt.

2.1 Speelcasino's

Speelcasino's in de zin van de wet (dat wil zeggen de veertien speelcasino's van Holland Casino) hebben een speciale vergunning van de Ksa, die de plaats inneemt van de gemeentelijke aanwezigheidsvergunning en de exploitatievergunning van de Ksa.²¹ Daarnaast vereist de wet de voorafgaande toestemming van de gemeenteraad voor het vestigen van een speelcasino.²² Gemeenten hebben wel taken en/of bevoegdheden ten aanzien van speelcasino's vanuit andere wet- en regelgeving (zoals die op basis van de Drank- en Horecawet).

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 Ksa vereist, maar geen aanwezigheidsvergunning (zie paragraaf 1.3). De reden dat behendigheidsautomaten onder de Wok vallen, is om te voorkomen dat deze automaten 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 Ksa.

In het verleden was voor behendigheidsautomaten ook een aanwezigheidsvergunning verplicht. Er bestond eveneens een speciale 'aanwzigheidsvergunning voor laagdrempelige horeca', waaronder alleen behendigheidsautomaten opgesteld mochten worden. Zowel deze vergunningsplicht als de bijbehorende 'laagdrempelige aanwezigheidsvergunning' is in 2010 afgeschaft in het kader van deregulering.

²¹ 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 maar één zo'n vergunning: de Beschikking casinospelen 1996 (in handen van Holland Casino), die geldt voor alle 14 speelcasino's.

²² Artikel 27h lid 3 Wok.

Het feit dat gemeenten wat betreft behendigheidsautomaten geen taken of bevoegdheden hebben op grond van de Wok, betekent niet dat ze niet kunnen reguleren. Het betekent alleen dat gemeenten een andere wettelijke basis moeten hanteren, bijvoorbeeld middels de Algemene plaatselijke verordening of andere gemeentelijke regelgeving.

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

2.3 Kermisautomaten

De wet kent een apart regime voor kermisautomaten. Dit wijkt af van de regels die gelden voor alle andere speelautomaten. Een kermisautomaat²³ is:

- a. een speelautomaat;
- b. die voorkomt op een door de minister opgestelde lijst²⁴; 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; en
- d. die geen geldprijzen uitkeert; en
- e. die geen premies, waardebonnen, of penningen uitkeert die meer waard zijn dan veertig keer de inzet (in de praktijk zijn dit tegoedbonnen, 'tickets').

Hieruit volgt dat kermisautomaten veel verschijningsvormen kennen: 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.

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

De toelichting²⁵ bij dit deel van de Speelautomatentitel uit de Wok benadrukt dat de gemeente bepaalt wat een kermis is en hoe ze die reguleert. In de toelichting staat ook dat een kermis zowel een traditionele, tijdelijke kermis als een permanente inrichting kan zijn. Zo'n permanente kermisinrichting met (uitsluitend) kermisautomaten ('kermishal', 'arcadehal') kunnen door gemeenten gereguleerd worden, maar alleen met bevoegdheden op grond van andere wetten dan de Wok, bijvoorbeeld middels de Algemene plaatselijke verordening of andere gemeentelijke regelgeving.

²³ Artikel 30a, lid 2, van de Wok.

²⁴ Bijlage I bij de Speelautomatenregeling 2000.

²⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25727-3.html>

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 ook [arcadehallen in stadscentra](#) gevestigd.

In het rapport van de Ksa [Onderzoek Arcadehallen](#) van 29 januari 2018 staat meer informatie over de verschillen tussen kermisautomaten en de mogelijke risico's. Het vervolgonderzoek van de Ksa [Arcadehallen met kermisautomaten](#) van 2 oktober 2020 laat zien dat er in meer of mindere mate kermisautomaten met kansspelen zijn.

De Ksa is naar aanleiding van de conclusies van het laatstgenoemde onderzoek in overleg getreden met de branchevereniging Family Entertainment Centers Nederland (FEC Nederland) om te komen tot effectieve zelfregulering. De maatregelen die FEC Nederland heeft afgesproken met haar leden zijn volgens de Ksa, bij een goede implementatie, voldoende om veel zorgen weg te nemen.

Om excessen te voorkomen adviseert de Ksa om arcadehallen slechts toe te staan als kan worden aangetoond dat er in de arcadehallen enkel speelautomaten komen te staan zonder kansspelen. Alleen gemeenten kunnen ervoor zorgen dat minderjarigen, in arcadehallen, niet in aanraking komen met kansspelen. De mogelijkheden van de Ksa in het kader van de Wok zijn hiervoor zeer beperkt.

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

2.4 Uitzondering

De speelautomatentitel kent een uitzondering die van toepassing is op behendigheidsautomaten die helemaal geen inworp en prijzen kennen.²⁶ Deze uitzondering geldt voor behendigheidsautomaten, zoals (oude) flipperkasten die kunnen worden gespeeld zonder middellijke of onmiddellijke betaling door de speler en waarvan het spelresultaat niet kan leiden tot onmiddellijke uitkering van prijzen of premies.

De speelautomatentitel kent een uitzondering die van toepassing is voor behendigheidsautomaten zonder middellijke of onmiddellijke betaling door de speler en waarvan het spelresultaat niet kan leiden tot de uitkering van prijzen. Deze behendigheidsautomaten worden niet gereguleerd in de Wet op de kansspelen.

²⁶ Artikel 30a lid 1 Wok.

2.5 Alcoholbeleid (Drank- en horecawet²⁷)

De relatie tussen kansspelen en alcohol maakt geen onderdeel uit van het kansspelbeleid, maar van het alcoholbeleid. Het wettelijk stelsel met betrekking tot alcohol is daarom geen onderdeel van de Wok, en de Ksa heeft hierin geen rol.

De relevante regelgeving berust op de Drank- en Horecawet (DHW). Deze wet bepaalt nadrukkelijk dat een gemeentelijke DHW-vergunning wel verleend mag worden aan een inrichting waar speelautomaten zijn opgesteld, maar niet aan een inrichting waar kansspelen worden aangeboden (artikel 14, vierde lid, 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 op de uitslag van paardenrennen en harddraverijen 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 Wet op de kansspelen, maar wordt overgelaten aan de gemeenten in de DHW-vergunning.

²⁷ Deze wet wordt naar verwachting per 1 juli 2021 gewijzigd en gaat heten: 'Alcoholwet'.

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). Verder 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. 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 kansspelautomaten.²⁸ Eind 2019 waren er nog 7.802 horeca-inrichtingen met in totaal 15.438 kansspelautomaten (32% van het totale aantal kansspelautomaten).²⁹

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 Wok, en heeft dus een exploitatievergunning van de Ksa 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 Ksa nodig.

Wetenschappelijk onderzoek³⁰ 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 maken ongeveer een derde van de kansspelautomaten uit. De verslavingsrisico's zijn te vergelijken met die van kansspelautomaten in speelautomatenhallen en speelcasino's, dus zeer hoog.

²⁸ Beleidsbrief speelautomaten, Kamerstukken TK 2004-2005, 24 557, nr. 54.

²⁹ Ksa-Jaarrapportage over 2019 en Jaarverslag HC over 2019.

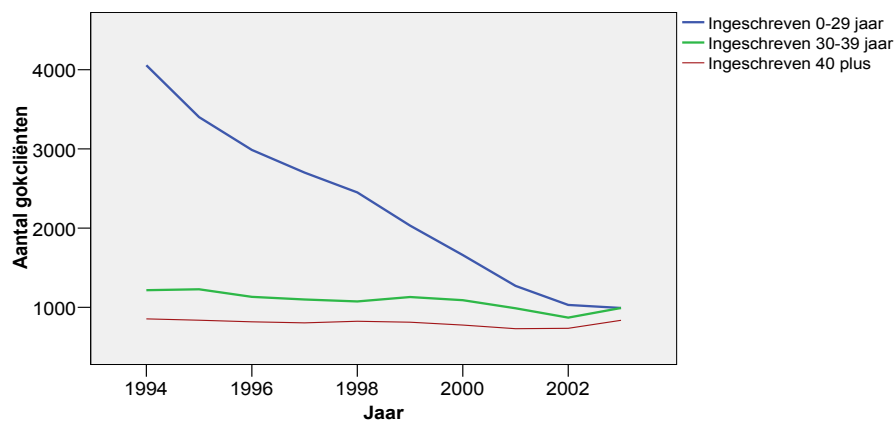
³⁰ de Bruin, D.E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod. Den Haag/ Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy, in opdracht van Kansspelautoriteit.

3.2 Eisen aan de inrichting ('hoogdrempeligheid')

Het belangrijkste onderdeel van de verlening van een kansspelaanwezigheidsvergunning aan 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 kansspeleroverslaving. Sinds 2000 is het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelig landelijk beleid. Hoewel nooit wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar de effecten van het maken van onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen op kansspeleroverslaving, 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, toen ongeveer zesduizend spelers hulp zochten bij de verslavingszorg, een gestage daling zien. Deze daling loopt synchroon aan het weren van de automaten uit snackbars en cafetaria's. 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 1.

Figuur 1



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 voor het predicaat hoogdrempelig.

A. Vergunde DHW-inrichting

Het moet een inrichting zijn als bedoeld in artikel 1, eerste lid, 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, namelijk de gemeente, 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 uit de Wok:

- 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 meelstrijpen'. 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 driecomponentencriterium.³¹

Het ministerie leek hiermee in te stemmen³²:

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".

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

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

Ook de VNG deelde deze mening³³:

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 Wet op de kansspelen 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.

Op grond hiervan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat gemeenten het begrip 'restaurant' niet meer hoeven in te vullen aan de hand van het 'driecomponentencriterium'.

Verder kan een inrichting met meer dan drie pool- of biljarttafels nooit hoogdrempelig zijn, op basis van artikel 2 van het Speelautomatenbesluit 2000. De veronderstelling is dat als er meer dan drie pool- of biljarttafels zijn er sprake is van een zelfstandige bezoekersstroom voor het pool/biljart in plaats van het café bezoek. Tot slot blijkt uit een uitspraak van de voorzieningenrechter van 13 december 2013³⁴ dat door het aanbieden van waterpijpen in een café een zelfstandige bezoekersstroom wordt getrokken. Het café is daardoor geen hoogdrempelige inrichting meer, maar een laagdrempelige inrichting.

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 is.³⁵

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 ratio achter het onderscheid tussen hoogdrempelig- en

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

³⁴ ECLI:NL:RBAMS:2013:8473

³⁵ Zie art. 30c lid 4 en 5 van de Wok.

laagdrempeligheid bestaat immers 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 2005³⁶ concludeerde dat het eigenlijk te ingewikkeld was. Het voornaamste nadeel is dat het de gemeenten ertoe aanzet de vergunning te laten hangen 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.

De Ksa adviseert gemeenten zich te laten leiden door de basisgedachte achter het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelig. De memorie van toelichting³⁷ 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.

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 waren³⁸: *een restaurant met een mogelijkheid tot afhalen; een café met biljart- en snookeractiviteiten; restaurant met bowling; discotheek; kantine/snackbar op campingterrein; cafetaria; snackbar; kegelhuis; coffeeshop; broodjeszaak; lunchroom; grill-room; shoarmazaak; petit-restaurant; snookercentrum; sportcomplex; café/cafetaria; café/discotheek; gemeenschapscentrum/zalenverhuur; café/gemeenschapshuis; café/sport-evenementenhal; café/sporthal; restaurant/vergaderzaal/zwembad; cafetaria/zwembad; café/restaurant met afhaalgedeelte; kantine in sporthal; café/snookercentrum; café/restaurant/bowling; café/kegelcentrum; sporthallen/café/restaurant; tennishal/café; café/restaurant/bowlingzaal/biljartruimte; hotel/restaurant/winkel; sportcentrum met bar/restaurant/dansschool; café/camping; café/petit-restaurant; sporthal/zwembad/café.*

Gemeenten staan dus niet met lege handen als het gaat om mogelijkheden om ongewenste situaties te voorkomen. In de woorden van de VNG³⁹:

"(...) 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

³⁶ Kamerstukken TK 2004-2005, 24557 nr. 54.

³⁷ Kamerstukken TK 1997-1998, 25727, nr. 3.

³⁸ Kamerstukken TK 1997-1998, 25727 nr.3; de lijst is ontleend aan de jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

³⁹ Brief van de vereniging van Nederlandse Gemeenten van 18 april 2017 aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie, kenmerk ECLBR/U2017/1700285.

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 aan 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.

3.3 Eisen aan de leiding (opleiding en ‘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; Leidinggevend en personen op sleutelposities⁴⁰ binnen de onderneming van de vergunninghouder beschikken over de kennis en het inzicht die nodig zijn om de vergunning te exploiteren met inachtneming van de bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid die dat met zich brengt.⁴¹ Zij kunnen dit aantonen middels de opleiding op het terrein van sociale hygiëne. Voor een verdere toelichting hierop zie paragraaf 5.1 onder ad c (opleidingsvereiste).
- zedelijk gedrag; de aanvrager, de bedrijfsleiders en de beheerders moeten hiervoor voldoen aan de eisen genoemd in artikel 4 van het *Speelautomatenbesluit 2000*. De eisen lijken sterk 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 DHW zijn gemoderniseerd en die voor de Wok niet). Ze zijn dus op hoofdlijnen wel vergelijkbaar, maar op allerlei detailpunten niet.

Eén van de eisen met betrekking tot zedelijk gedrag is de beoordeling of iemand van ‘slecht levensgedrag’ is. Dit wordt ingevuld aan de hand van de criteria die het College van Beroep voor het bedrijfsleven in haar uitspraak van 30 mei 2012⁴² 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 moet de beoordeling ‘slecht levensgedrag’ zich uiteindelijk toespitsen op de vraag of kan worden aangenomen dat de persoon in kwestie zich zal gedragen

40 Hieronder wordt in ieder geval verstaan functies of personen die in hoge mate invloed (kunnen) uitoefenen op de bedrijfsvoering of de uitvoering, zoals bij een hoogdrempelige inrichting de aanvrager, bedrijfsleiders en beheerders.

41 Artikel 6, lid 1 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

42 ECLI:NL:CBB:2012:BW7465

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 deze twee 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). Daarnaast kan de gemeente een Bibob-toets uitvoeren.

Verplichte vergunningsvoorschriften (o.a. kansspelverslaving)

Naast de bovengenoemde wettelijke eisen aan de inrichting en de leiding, zijn er ook wettelijke verplichtingen met betrekking tot de vergunningsvoorschriften⁴³:

- De gemeente is verplicht in de vergunning in ieder geval het voorschrift op te nemen dat alleen kansspelautomaten mogen worden opgesteld die eigendom zijn van de houders van exploitatievergunningen;
- De gemeente moet in de vergunning opnemen dat de vergunninghouder zorg moet dragen voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving.

Verder leert de ervaring dat de vergunninghouder in de praktijk geen toezicht kan houden op zijn kansspelautomaten als de automaten niet duidelijk in het zicht van het personeel zijn geplaatst. Dit speelt vooral bij samengestelde inrichtingen, omdat die uit verschillende delen bestaan. Het wordt daarom aanbevolen om, in ieder geval bij samengestelde inrichtingen, een vergunningsvoorschrift aan de vergunning te

⁴³ Artikel 30d, lid 1 van de Wok

verbinden dat borgt dat kansspelautomaten op een zodanige plaats worden opgesteld dat het personeel er goed zicht op heeft.

De gemeente moet in de vergunning het voorschrift opnemen dat:

1. *alleen speelautomaten mogen worden opgesteld die in eigendom zijn van personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning; en*
2. *de vergunninghouder zorgdraagt voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving. Een voorschrift met betrekking tot de plaats van de automaten is aan te bevelen, vooral bij samengestelde inrichtingen.*

3.4 Aantal automaten

Een aanwezigheidsvergunning voor hoogdrempelige horeca wordt altijd verleend voor twee kansspelautomaten; meer of minder is niet mogelijk. Hierover bestaan in de praktijk enige verwarring, vooral door verouderde bronnen:

- Sommige stukken, zoals artikel 3 van het *Speelautomatenbesluit 2000*, verwijzen naar aanwezigheidsvergunningen die ook betrekking hadden op behendigheidsautomaten. Dit is verouderd, want sinds 2010 is voor het aanwezig hebben van behendigheidsautomaten niet langer een vergunning vereist.⁴⁴
- De memorie van toelichting van de *Speelautomatentitel in de Wok* noemt de vrijheid van de gemeenten om geen, één, of twee kansspelautomaten toe te laten. Maar deze memorie heeft betrekking op het oorspronkelijke wetsvoorstel, en niet op de wet zoals die uiteindelijk is aangenomen. De gemeentelijke vrijheid is bij amendement uit het wetsvoorstel geschrapt, en vervangen door de bovengenoemde ‘altijd-voor-twee-kansspelautomaten’ regel. De toelichting bij het amendement is helder⁴⁵:

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 van de aanwezigheidsvergunning om te bepalen of hij de twee vergunde automaten opstelt of genoeg neemt met één (of helemaal geen) automaat. 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.

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

⁴⁴ Artikel 30b lid 1 Wok: ‘Het is verboden ... een of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben ...’.

⁴⁵ Toelichting bij het amendement van het lid Van Heemst c.s., TK 25 727, nr. 8.

3.5 Looptijd

De Wok bepaalt dat de vergunning voor bepaalde of onbepaalde tijd wordt verleend, en bevat geen beperkingen aan de looptijd van de vergunning. Maar een gemeente mag alleen een aanwezigheidsvergunning verlenen aan een inrichting met een DHW-vergunning, en is verplicht om de aanwezigheidsvergunning in te trekken als er geen DHW-vergunning meer van kracht is.⁴⁶

De gemeente is verplicht om de aanwezigheidsvergunning in te trekken 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 regelgeving⁴⁷ 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.⁴⁸ Hiermee wordt voorkomen dat hoogdrempelige inrichtingen, zoals cafés en restaurants, het aanbieden van kansspelen van nevenactiviteit tot hoofdactiviteit promoten. 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).

⁴⁶ Artikel 30f lid 1 onder b Wok.

⁴⁷ Artikel 3 lid 3 van het Speelautomatenbesluit 2000

⁴⁸ Artikel 2, lid 7 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

4. Aanwezigheidsvergunning voor speelautomatenhallen

Voor de exploitatie van een speelautomatenhal met kansspelautomaten is een exploitatievergunning van de burgemeester vereist, waarvoor de gemeentelijke verordening een grondslag moet bieden. Daarnaast is exploitatie uitsluitend mogelijk als daarnaast door de burgemeester op grond van de Wok een aanwezigheidsvergunning is afgegeven.⁴⁹ Een groot gedeelte van de voorschriften die in een aanwezigheidsvergunning van een speelautomatenhal 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 4.4. en 4.5). De looptijd van deze vergunning en de vergoeding die ervoor gevraagd wordt, worden beschreven in de paragrafen 4.7 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 steeds belangrijker onderdeel van de speelautomatenmarkt. In 2001 waren er 270 speelautomatenhallen met in totaal 12.808 kansspelautomaten; dat was 28% van het toenmalige totale aantal kansspelautomaten.⁵⁰ Eind 2019 waren er nog steeds 268 speelautomatenhallen met in totaal 17.884 kansspelautomaten en dat maakte 45% van het totale aantal kansspelautomaten uit.⁵¹ Het aantal kansspelautomaten is bij speelautomatenhallen enigszins misleidend, omdat kansspelautomaten voor speelautomatenhallen meerdere spelersplaatsen kunnen hebben (zgn. ‘meerspelers’; het klassieke voorbeeld is een roulette-automaat). Meerspelers nemen toe in aantal en grootte, en het aantal spelersplaatsen in speelautomatenhallen is toegenomen van 15.389 in 2001 tot 30.048 in 2019.

De speelautomatenhallen in Nederland zijn divers van aard: sommige hallen zijn qua grootte en aankleding te vergelijken met speelcasino’s, terwijl andere meer lijken op horecagelegenheden. Er is duidelijk sprake van consolidatie: de speelautomatenhallen maken steeds vaker onderdeel uit van grote ketens.

Anders dan bij de horecagelegenheden zijn speelautomaten in speelautomatenhallen vaak eigendom van de eigenaar van de speelautomatenhal. Deze speelautomatenhal-eigenaren zijn dus exploitanten in de zin van de Wok, en hebben een exploitatievergunning van de Ksa (zie paragraaf 1.3).

⁴⁹ Artikel 30c lid 1 onder b Wok.

⁵⁰ Cijfers over 2001: Beleidsbrief speelautomaten, Kamerstukken TK 2004-2005, 24 557, nr. 54;

⁵¹ Ksa-Jaarrapportage over 2019 en Kwartaalverslag HC over 2019 Q4.

Wetenschappelijk onderzoek⁵² wijst uit dat kansspelautomaten in speelautomatenhallen wat betreft verslavingsrisico's vergelijkbaar zijn met kansspelautomaten in horeca-inrichtingen en speelcasino's: ze behoren tot de meest riskante kansspelen.

Speelautomatenhallen vormen het grootste (en groeiende) deel van de kansspelautomatensector.

4.2 Eisen aan de inrichting

De burgemeester mag alleen een aanwezigheidsvergunning voor een speelautomatenhal verlenen als de gemeenteraad bij gemeentelijke verordening nadrukkelijk het houden van een speelautomatenhal middels een exploitatievergunning heeft toegestaan.⁵³ Die gemeentelijke verordening hoeft geen aparte verordening te zijn: ze kan onderdeel zijn van een bredere verordening, zoals de APV.

Gemeenten hebben op grond van de Wok een grote vrijheid om zelf te bepalen voor hoeveel speelautomatenhallen ze een exploitatie- of aanwezigheidsvergunning verlenen, hoe groot die mogen zijn, en waar ze mogen komen. Dit is dus geheel anders dan bij horeca-inrichtingen, met het ingewikkelde onderscheid tussen hoog- en laagdrempeligheid (zie hoofdstuk 3.2).

In deze gemeentelijke verordening kan via allerlei voorwaarden en voorschriften het gemeentelijke speelautomatenhallenbeleid worden vormgegeven. Eén van die voorschriften is verplicht: de gemeenteraad moet in die gemeentelijke verordening een maximum aantal kansspelautomaten per individuele speelautomatenhal vaststellen waarvoor de burgemeester de aanwezigheidsvergunning mag verlenen.⁵⁴

Een speelautomatenhal mag alleen in een gemeente gevestigd worden als dit krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan. Via die verordening kan het gemeentelijke speelautomatenhallenbeleid worden vormgegeven.

4.3 Schaarse vergunningen

De wijze waarop gemeenten omgaan met vergunningen voor speelautomatenhallen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. De Wok bepaalt niet het minimum of maximaal aantal speelautomatenhallen in een gemeente. Evenmin wordt in de Wok bepaald wat de minimale of maximale duur moet zijn van vergunningen voor speelautomatenhallen.

De gemeenteraad kan ervoor kiezen om het aantal speelautomatenhallen waarvoor de burgemeester een exploitatievergunning kan verlenen, te beperken tot een maximum. In dat geval is sprake van zogeheten 'schaarse vergunningen'.

⁵² de Bruin, D.E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod. Den Haag/ Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy, in opdracht van Kansspelautoriteit.

⁵³ Artikel 30c, lid 1, onder b, van de Wok.

⁵⁴ Artikel 30c, lid 2, van de Wok.

Op basis van recente jurisprudentie⁵⁵ over ‘schaarse vergunningen’ geldt dat vergunningen voor speelautomatenhallen slechts kunnen worden afgegeven voor een beperkte looptijd. De periode waarvoor deze vergunning wordt afgegeven, kan per gemeente verschillen. Het ligt echter voor de hand dat deze periode wordt afgestemd op de terugverdientijd. Om gemeenten te ondersteunen heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten de *Handreiking schaarse vergunningen gepubliceerd*.⁵⁶

De Ksa adviseert bij de wijze van vergunningverlening in elk geval rekening te houden met de hoge eisen die aan vergunninghouders worden gesteld op het gebied van verslavingspreventie en dat deze eisen behoorlijk worden aangescherpt met de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand. Uit recente jurisprudentie⁵⁷ blijkt dat verslavingspreventie als criterium in de vergelijkende toets mag worden opgenomen. Bij een verdeling van schaarse vergunningen staat de Ksa in beginsel positiever tegenover instrumenten die gebruik maken van vergelijkende toetsen om vergunningen voor speelautomatenhallen te verdelen indien verslavingspreventie hierin als criterium is opgenomen.

De hoge eisen aan verslavingspreventie kunnen invloed hebben op de winstgevendheid van speelautomatenhallen en kunnen leiden tot een langere terugverdientijd. Dit kan van invloed zijn bij het bepalen van de redelijke looptijd van een vergunning.

De wijze waarop gemeenten omgaan met vergunningen voor speelautomatenhallen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Geadviseerd wordt bij de wijze van vergunningverlening en verdeling wel rekening te houden met de hoge eisen die aan vergunninghouders worden gesteld ten aanzien van verslavingspreventie.

4.4 Eisen aan de leiding (opleiding en ‘zedelijk gedrag’)

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

- zedelijk gedrag; de aanvrager, de bedrijfsleider en de beheerders moeten voldoen aan precies dezelfde eisen die gelden voor de aanwezigheidsvergunning voor een horeca-inrichting, en dezelfde Bibob-toets is mogelijk (zie hoofdstuk 3.3).
- opleidingseisen; Leidinggevend en personen op sleutelposities binnen de onderneming van de vergunninghouder beschikken over de kennis en het inzicht die nodig zijn om de vergunning te exploiteren met inachtneming van de bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid die dat met zich brengt.⁵⁸ Voor een

55 ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927

56 https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/handreiking_schaarse_vergunningen.pdf

57 ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3918

58 Artikel 6, lid 1 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

verdere toelichting op de opleidingseisen zie paragraaf 5.1 onder ad c (opleidingsvereiste).

4.5 **Verplichte vergunningsvoorschriften**

Naast de bovengenoemde wettelijke eisen aan de inrichting en de leiding, zijn er ook wettelijke verplichtingen voor de vergunningsvoorschriften⁵⁹:

- De gemeente is verplicht in de vergunning in ieder geval het voorschrift op te nemen dat alleen kansspelautomaten mogen worden opgesteld die eigendom zijn van de houders van exploitatievergunningen. Dit voorschrift is hetzelfde als voor horeca-inrichtingen.
- Verder moet de gemeente in de aanwezigheidsvergunning opnemen dat de vergunninghouder zorg moet dragen voor een beleid ter voorkoming van kansspelverslaving (zie paragraaf 5.1 onder b).

4.6 **Aantal automaten**

De gemeenteraad is verplicht om in de gemeentelijke verordening een maximum aantal kansspelautomaten vast te stellen waarvoor de burgemeester vergunning mag verlenen.⁶⁰ In de gemeentelijke vergunning moet dus het maximale aantal kansspelautomaten worden voorgeschreven dat mag worden geplaatst in de speelautomatenhal.

Hierbij passen twee kanttekeningen:

- Het aantal spelersplaatsen is niet relevant voor het voorkomen van kansspelverslaving. Uit monitoronderzoek dat CVO en UvA in de periode 2000-2004⁶¹ uitvoerde bleek het aantal spelersplaatsen of de oppervlakte van een speelautomatenhal niet gerelateerd 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 speelautomatenhal. Een roulette-meerspeler leidt niet waarneembaar tot meer verantwoordelijk speelgedrag.
- Kansspelautomaten voor speelautomatenhallen kunnen meerdere spelersplaatsen hebben (zgn. meerspelers), en er is geen wettelijke limiet aan het aantal spelersplaatsen per automaat. Het beperken van alleen het aantal kansspelautomaten is daarom onvoldoende om de daadwerkelijke grootte van een speelautomatenhal te beperken. Om de daadwerkelijke grootte van een speelautomatenhal te beperken moet de vergunning niet alleen een maximum stellen aan het aantal kansspelautomaten, maar ook aan het aantal spelersplaatsen.

⁵⁹ Artikel 30d, lid 1 van de Wok

⁶⁰ Artikel 30c, lid 2, van de Wok.

⁶¹ 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.

In de gemeentelijke verordening moet het maximale aantal kansspelautomaten 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 en in de vergunning.

4.7 Toegangsverbod

Voor speelautomatenhallen met één of meer kansspelautomaten⁶² geldt dat met inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand zij geen toegang mogen verlenen aan een persoon:

- die de leeftijd van 18 jaren nog niet heeft bereikt (minderjarigen), dit is onder de huidige wetgeving ook al het geval;
- wiens gegevens zijn opgenomen in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks)⁶³;
- van wie het vermoeden bestaat dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of naasten.⁶⁴

Deze verbodsbepalingen gaan dus verder dan bij de horeca, waar de houder van een aanwezigheidsvergunning minderjarigen niet op een kansspelautomaat mag laten spelen: in een speelautomatenhal mogen minderjarigen niet aanwezig zijn ('controle aan de deur').

Als gevolg van de Wet Kansspelen op afstand bepaalt de Wok dat er een [Centraal Register Uitsluiting Kansspelen \(Cruks\)](#) komt. Cruks is een belangrijk instrument om kansspelverslaafden te weren van deelname aan kansspelen. De speelautomatenhal moet op 1 oktober 2021 aangesloten zijn op dit systeem. Voordat een persoon toegang tot de speelautomatenhal wordt verleend, moet de speelautomatenhal ook controleren of de speler staat geregistreerd in Cruks.⁶⁵ Dit moet gebeuren aan de hand van de naam, de voornamen, de geboortedatum, de geboorteplaats en, voor zover die persoon daarover beschikt, diens burgerservicenummer⁶⁶, zoals die zijn opgenomen op het originele en geldige identiteitsdocument van die persoon. De Ksa verstrekt na de eerste raadpleging van Cruks een unieke code. De vergunninghouder neemt deze code op in zijn administratie en verwijderd het burgerservicenummer uit zijn administratie. De overige gegevens mag de vergunninghouder vastleggen in zijn administratie, maar dat hoeft niet. Alleen de code vastleggen voldoet ook.

De speelautomatenhal kan de persoon hierna een unieke identificator toekennen die kan worden gebruikt bij volgende bezoeken, bijvoorbeeld een toegangspasje met

⁶² Met andere woorden: niet voor speelautomatenhallen met behendigheidsautomaten of kermisautomaten - daarvoor is ook geen aanwezigheidsvergunning vereist.

⁶³ Deze voorwaarde geldt pas met ingang van 1 oktober 2021

⁶⁴ Artikel 30u, lid 1, van de Wok.

⁶⁵ Artikel 11, lid 1b, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁶⁶ En/of een ander identiteitsbewijs aan de hand waarvan de identiteit kan worden vastgesteld, indien de speler niet beschikt over een burgerservicenummer.

een foto van de persoon.⁶⁷ Hiermee wordt voorkomen dat bij elk bezoek opnieuw alle gegevens moeten worden opgegeven. Bij een vervolfbezoek kan door de speelautomatenhal worden volstaan met verzending van alleen de Cruks-code uit de bezoekersadministratie.

In het kansspelbeleid is een minderjarige altijd iemand die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt. Deze leeftijd wordt overal en voor alle kansspelen gebruikt: in de wet, in de lagere regelgeving, en in de vergunningen van de Ksa. Er zijn geen plannen de leeftijdsgrens te verhogen: ook de recente wetsvoorstellen inzake kansspelen op internet⁶⁸ passen de grens van 18 jaar toe. Er zijn gemeenten die in de verordening en/of vergunning vastleggen dat de minimumleeftijd voor de toegang tot een speelautomatenhal hoger moet zijn dan 18 jaar, bijvoorbeeld 21 jaar.

Er geldt een wettelijke leeftijdseis van 18 jaar voor een speelautomatenhal. Speelautomatenhallen dienen op deugdelijke wijze de leeftijd te verifiëren en te controleren of een speler niet in Cruks is opgenomen. Als dit in orde is kunnen zij een entreebewijs verstrekken. Er moet sprake zijn van een sluitende toegangscontrole.

4.8 Vergoeding

De gemeente mag een vergoeding vragen voor een aanwezigheidsvergunning per speelautomatenhal. De gemeente bepaalt de hoogte hiervan, maar de regelgeving⁶⁹ bevat een maximum dat afhankelijk is van het aantal kansspelautomaten waarvoor vergunning wordt verleend. Het maximum wordt gevormd door een basisbedrag van 22,50 euro plus een variabel bedrag van 34 euro per kansspelautomaat. Bij bijvoorbeeld tien kansspelautomaten is de maximum vergoeding dus $22,50 + (10 \cdot 34) = 362,50$ euro.

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

4.9 Wervings- en reclameactiviteiten

De speelautomatenhal mag alleen op verantwoorde wijze reclame maken voor de aangeboden kansspelen. Dit betekent dat de speelautomatenhal op een zorgvuldige en evenwichtige wijze vormgeeft aan wervings- en reclameactiviteiten waarbij in het bijzonder wordt gewaakt tegen *onmatige deelname*. Het niet mogen aanzetten tot onmatige deelname betekent dat reclame terughoudend en evenwichtig moet zijn wat betreft bijvoorbeeld vorm, doelgroep, inhoud, strekking, aantal en soort kanalen waarop de reclame-uiting wordt aangeboden. Voorbeelden van reclames die kunnen aanzetten tot onmatige deelname, zijn onder meer uitingen die de illusie wekken dat

67 Artikel 12 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

68 Dit wetsvoorstel is inmiddels door het parlement goedgekeurd, maar is (medio 2020) nog niet in werking getreden.

69 Artikel 3, lid 3 van het Speelautomatenbesluit 2000

de speler vaker wint dan verliest, of die kansspelen aanprijzen als een oplossing voor financiële of persoonlijke problemen. Ook reclames die aanzetten tot impulsieve beslissingen om deel te nemen vallen onder reclames die aanzetten tot onmatige deelname. Daarnaast moet reclame eerlijk zijn en mogen consumenten niet op het verkeerde been worden gezet. Misleidende en agressieve wervings- en reclameactiviteiten zijn dan ook niet toegestaan.

Artikel 2, derde lid, *Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen* schrijft voor dat bij werving en reclame voor kansspelen bepaalde maatschappelijk kwetsbare groepen dienen te worden ontzien. Daaronder worden in ieder geval verstaan:

- minderjarigen (personen jonger dan 18 jaar);
- personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen ('risicospelers' en probleemspelers).

Het verbod om wervings- en reclameactiviteiten te richten op minderjarigen brengt onder andere met zich mee dat minderjarigen niet onnodig in reclames van vergunninghouders voor speelautomatenhallen mogen worden afgebeeld.

Vanwege het relatief hoge risico op het ontwikkelen van kansspelverslaving dat consumenten lopen in speelautomatenhallen, is daarnaast bepaald dat deze vergunninghouders hun wervings- en reclameactiviteiten eveneens niet mogen richten op jongvolwassenen in de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar.⁷⁰ Hieruit volgt bijvoorbeeld dat adverteren met studentenkortingen niet is toegestaan.

Een nieuwe beperking in de regelgeving ter bescherming van minderjarigen en jongvolwassenen is dat beroepssporters of teams bestaande uit beroepssporters niet mogen worden ingezet voor wervings- en reclameactiviteiten. Andere rolmodellen, zoals artiesten en vloggers, mogen ook niet worden ingezet voor wervings- en reclameactiviteiten zover zij jonger zijn dan 25 jaar of een substantieel bereik hebben onder minderjarige of jongvolwassenen. Voordat de speelautomatenhal met een rolmodel in zee gaat, moet worden onderzocht onder welke doelgroep hij/zij bereik heeft en hoe groot dat is.

Sponsoring is een vorm van reclame. Rolmodellen, die een substantieel bereik hebben onder minderjarigen of jongvolwassenen, mogen ook niet gesponsord worden, bijvoorbeeld door het tonen van een logo van de speelautomatenhal of van het aangeboden kansspel op een T-shirt. Deze beperkingen gelden echter niet voor sponsoring van beroepssporters en teams bestaande uit beroepssporters. Omdat deze sporters en teams in grote mate afhankelijk zijn van sponsorgelden mag een speelautomatenhal zowel op individueel niveau, als op teamniveau aan sponsoring doen om de uitoefening van de sport (mede) mogelijk te maken.

⁷⁰ Artikel 2, lid 4 onder a van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

Onder de nieuwe regelgeving brengt het verbod om wervings- en reclameactiviteiten te richten op personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen, ook met zich mee dat een vergunninghouder van een speelautomatenhal geen werving en reclame mag richten op personen voor wie bij hem vanwege risicovol spelgedrag een toegangsverbod geldt.⁷¹

Tot slot wordt onder de nieuwe regelgeving de vergunninghouder van een speelautomatenhal verplicht een risicoanalyse toe te passen op zijn kansspelaanbod. Met behulp van deze analyse wordt het verslavingsrisicopotentieel van het kansspel-aanbod in kaart gebracht. De vergunninghouder moet het reclame- en wervingsbeleid afstemmen op de uitkomst van de verrichte risicoanalyse. Met behulp van deze analyse zorgt de vergunninghouder ervoor dat het reclame- en wervingsbeleid past binnen de kaders van het gevoerde verslavingspreventiebeleid.

Wervings- en reclameactiviteiten mogen niet aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen. De vergunninghouder mag geen wervings- en reclameactiviteiten ontplooiën gericht op minderjarigen, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen. De wervings- en reclameactiviteiten moeten zijn afgestemd op het verslavingsrisicopotentieel van het kansspelaanbod.

⁷¹ Artikel 2, lid 4 onder b van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

5. Toezicht op verslavingspreventie door gemeenten

De Wok schrijft voor dat elke kansspelvergunninghouder een wettelijke zorgplicht heeft voor zijn klanten. Met de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand wordt de zorgplicht voor onder andere aanbieders van speelautomaten verder ingevuld. Deze nieuwe regels gelden niet voor de houders van een aanwezigheidsvergunning voor de horeca. Dit hoofdstuk beschrijft wat die zorgplicht inhoudt. De zorgplicht varieert van de plicht om geen personen onder de 18 toe te laten tot het informeren van spelers, het voeren van een verslavingspreventiebeleid en het (laten) uitsluiten van spelers in een landelijke register.

5.1 Zorgplicht kansspelvergunninghouder

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.

Op 1 maart 2021 treedt de [Wet Kansspelen op afstand](#) in werking. Deze wet maakt vergunningverlening aan aanbieders van online kansspelen mogelijk. De wet en de daarbij horende lagere regelgeving bevatten niet alleen regels voor aanbieders van online kansspelen, ze bevatten ook nieuwe en aangescherpte regels voor de al vergunde aanbieders van speelautomatenhallen en speelcasino's. Deze nieuwe regels gaan vooral over verslavingspreventie en reclame. In de ['Beleidsregel Verantwoord Spelen'](#) worden de nieuwe wettelijke verplichtingen op het gebied van verslavingspreventie en reclame door de Ksa nader uitgewerkt.

De Ksa heeft in 2019 de *Leidraad Zorgplicht* opgesteld en aanbevelingen gedaan voor het invullen en uitvoeren van de zorgplicht door alle kansspelaanbieders. Met de inwerkingtreding van de Wet Kansspelen op afstand gaan er nieuwe regels gelden. De *Leidraad Zorgplicht* vervalt dan.

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

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

Ad a Verlening toegang

Zie paragraaf 4.7 over het leeftijdsvereiste, het weren van kansspelverslaafden en het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks).

De gemeente kan actief controleren of de speelautomatenhal toegang verleent aan minderjarigen. Daarnaast kan de gemeente vanaf 1 oktober 2021 controleren of de speelautomatenhal bij elke eerste toegangsverlening en elk vervolgbezoek Cruks raadpleegt.

Bij kansspelautomaten in de horeca kan de gemeente eveneens controleren of een deugdelijke controle op meerderjarigheid plaatsvindt. In dit geval gaat het om daadwerkelijk spelen op kansspelautomaten en niet om de toegang tot de horeca-inrichting. 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 blijven.⁷² Zo kan bij de horeca de verplichting gesteld worden dat de kansspelautomaat duidelijk in het zicht van het personeel geplaatst moet worden.

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 opgesteld⁷³ (zie hiervoor artikel 30f van de Wok).

De gemeente heeft een toezichhoudende 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. Verder kan de gemeente controleren of de speelautomatenhal de toegang weigert aan personen die staan ingeschreven in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen en aan kansspelverslaafden.

Ad b Verslavingspreventiebeleid

Hoogdrempelige inrichtingen en speelautomatenhallen moeten beschikken over een verslavingspreventiebeleid.⁷⁴

Het verslavingspreventiebeleid van de speelautomatenhal moet met ingang van de Wet kansspelen op afstand aan extra eisen voldoen. Het verslavingspreventiebeleid bevat in ieder geval een beschrijving van de wijze waarop de implementatie van verslavingspreventieve maatregelen en voorzieningen in de organisatie alsmede de

⁷² 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.

⁷³ Artikel 30g, lid 1 en 2 van de Wok. Zie ook paragraaf 5.2.

⁷⁴ Artikel 30d, lid 1 van de Wok.

passende en effectieve toepassing van deze maatregelen en voorzieningen is gewaarborgd. Bij deze beschrijving wordt in ieder geval bijzondere aandacht geschonken aan⁷⁵:

1. de samenwerking met deskundigen en ervaringsdeskundigen;
2. de risicoanalyse;
3. de basiscursus en aanvullende cursus (zie ad c);
4. de verstrekking en samenstelling van de informatie (zie ad d);
5. de analyse van het speelgedrag;
6. de interventie maatregelen ten aanzien van de speler;
7. de toepassing van verslavingspreventieve maatregelen en voorzieningen ten aanzien van jongvolwassenen;
8. de wijze waarop wordt voorkomen dat wervings- en reclameactiviteiten gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen en jongvolwassenen (zie 4.9);
9. de onderbouwing van de periode waarbinnen de speler geen bonus wordt aangeboden ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van deze regeling.

Er bestaan geen (aanvullende) wettelijke eisen voor het verslavingspreventiebeleid van hoogdrempelige inrichtingen en daarmee is het verslavingspreventiebeleid in beginsel vormvrij.

Samenwerking met (ervarings-)deskundigen

Het verslavingspreventiebeleid van de speelautomatenhal moet in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en ervaringsdeskundigen op het gebied van kansspelen worden ontwikkeld, toegepast en onderhouden. Uit het verslavingspreventiebeleid moet blijken welk advies is gegeven over in ieder geval de effectiviteit van interventies en de evaluatie daarvan, de bijdrage van maatregelen en voorzieningen om risicovol speelgedrag of kansspeler verslaving te voorkomen en de mate waarin een preventieve maatregel daadwerkelijk het gewenste gedragseffect bij spelers teweeg kan brengen. Ook moet duidelijk zijn welk advies wel en niet is overgenomen (en waarom niet).

Getrapt interventiemodel

De wetgever heeft ten aanzien van de zorgplicht een zogenoemd “getrapt interventiemodel” voor ogen. Hiermee bedoelt de wetgever dat de speelautomatenhal lichte interventies moet toepassen waar het kan en zware interventies moet plegen waar het moet. Om een getrapt interventiemodel te kunnen opstellen en uitvoeren, moet de speelautomatenhal eerst een analyse maken van de verslavingsrisico's van het kansspelaanbod. Voor de te maken risicoanalyse zijn aparte wettelijke vereisten. Deze moet bijvoorbeeld op deugdelijke en wetenschappelijk onderbouwd zijn en onafhankelijk worden uitgevoerd. Vervolgens moet de speelautomatenhal maatregelen en voorzieningen treffen om deze verslavingsrisico's zoveel mogelijk te beperken.

75 Artikel 12 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

In het algemeen geldt dat de wijze waarop de speelautomatenhal de zorgplicht invult, erop gericht moet zijn om vroegtijdig (zo vroeg mogelijk) signalen te herkennen en onderkennen, die duiden op een (mogelijke) kansspeleravering.

Registeren en analyseren⁷⁶

Om een interventie te kunnen doen, moet de speelautomatenhal weten wat het speelgedrag van de speler is. De speelautomatenhal moet daarom het speelgedrag van de speler registreren. De Wet Kansspelen op afstand geeft de speelautomatenhal een grondslag in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) om dit te mogen doen. In de wet- en regelgeving staat welk speelgedrag dat tenminste is en wat de speelautomatenhal daarover moet vastleggen. Het gaat hierbij om in- of externe signalen waaruit de speelautomatenhal kan afleiden dat de speler mogelijk kansspeleravering is of een verslaving ontwikkelt. Mogelijke indicatoren die kunnen duiden op onmatige deelneming, of een dreiging daarvan, zijn in ieder geval:

- hoge of toenemende speelfrequentie;
- lange of toenemende speelduur;
- sociaal ongepaste behandeling van of uitingen richting personen;
- inzetten of inzetgedrag die een afwijkend patroon laten zien ten aanzien van reeds door de speler gedane inzetten of reeds door de speler vertoonde inzetgedrag;
- uitingen van frustratie of ongemak;
- afwijkingen in het patroon van speeltijdstoppen.⁷⁷

Deze zes indicatoren vormen een minimum set die gehanteerd moet worden bij het detecteren van mogelijk probleemgedrag. Voor de analyse van gegevens met betrekking tot het speelgedrag betekent dit dat de speelautomatenhal deze gegevens heeft gecombineerd en de interactie en samenhang tussen die gegevens heeft afgeleid en geanalyseerd om aan de hand daarvan vast te stellen of sprake is van een redelijk vermoeden van onmatige deelneming aan kansspelen of risico's op kansspeleravering.

Interveniëren

Op basis van deze signalen en de analyse hiervan moet de speelautomatenhal bepalen welke interventie passend is (licht waar het kan en zwaar waar het moet). De genomen interventie moet zijn afgestemd op de speler. Bijvoorbeeld het advies om gebruik te maken van een voorziening die inzicht geeft in het speelgedrag, het advies om minder te spelen of een persoonlijk onderhoud met de speler. De gepleegde interventie moet ook worden geregistreerd. In de wet- en regelgeving staat welke

⁷⁶ In verband met een in de Tweede Kamer aangenomen motie wordt momenteel heroverwogen of deze verplichting moet blijven bestaan. Naar verwachting komt daarover in november 2020 meer duidelijkheid.

⁷⁷ Artikel 17 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

interventies de wetgever minimaal bedacht heeft en wat de speelautomatenhal hierover moet vastleggen.

Eén van de maatregelen die speelautomatenhallen nu nog hanteren ter bescherming van risico- en/of probleemspelers, is vrijwillige uitsluiting (plaatsing op de zogenoemde ‘witte lijsten’). Vanaf 1 oktober 2021 ligt het in de rede dat de speelautomatenhal als interventie de speler voorstelt om zich vrijwillig (tijdelijk) te laten inschrijven in Cruks. Hiermee wordt tevens voorkomen dat spelers die zich vrijwillig hebben uitgesloten, kunnen uitwijken naar een andere speelautomatenhal in dezelfde gemeente of naar online kansspelaanbod. Als de speler dat advies niet opvolgt, kan de speelautomatenhal een verzoek doen aan de Ksa om een speler in te schrijven in Cruks (= onvrijwillige inschrijving).

Jongvolwassenen

De speelautomatenhal moet in zijn preventiebeleid bijzondere aandacht besteden aan jongvolwassen spelers in de leeftijd van 18 tot 24 jaar. Deze groep is extra kwetsbaar voor risicovol speelgedrag. Deze omstandigheid vergt daarom een specialistische wijze van benaderen. Een vergunninghouder kan bijvoorbeeld beleid uitwerken waarbij ingeval van jongvolwassenen eerder wordt geïntervenieerd dan bij een oudere leeftijdscategorie. Het contact met jongvolwassenen moet zo goed mogelijk aansluiten bij de belevingswereld van deze groep.

Bonussen

De speelautomatenhal neemt een beschrijving van de verschillende interventies, zoals genoemd in artikel 18 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, op in zijn verslavingspreventiebeleid en geeft daarbij per beschreven interventie aan gedurende welke periode aan de speler geen bonussen worden verstrekt.

Toezicht op (uitvoering van) het verslavingspreventiebeleid

De Ksa adviseert gemeenten om bij de verlening van de aanwezigheidsvergunning niet alleen te (laten) toetsen op het hebben van verslavingspreventiebeleid dat aan de (nieuwe) wettelijke eisen voldoet, maar tevens te beoordelen of het (nieuwe) beleid concreet is doorgevoerd in de gehele bedrijfsvoering. Hierbij valt te denken aan de aanwezigheid van folders, registratie van het speelgedrag, of een procedure waarmee spelers zich kunnen laten uitsluiten van deelname. Maar ook of de speelautomatenhal daadwerkelijk passend intervenueert. Ten slotte wordt geadviseerd het beleid te beoordelen op de aanwezigheid van een (jaarlijkse) evaluatie- en verbetercyclus.

Geadviseerd wordt om bij de beoordeling van het verslavingspreventiebeleid adequate uitwerking in dit beleid van de genoemde onderwerpen in acht te nemen en te bezien of dit beleid in de gehele bedrijfsvoering is doorgevoerd.

Ad c Opleidingsvereiste

Wie moeten worden opgeleid?

Op grond van artikel 30d, vierde lid, onder b van de Wok moeten beheerders en bedrijfsleiders van inrichtingen waar kansspelautomaten staan opgesteld over kennis en inzicht beschikken over het gebruik van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van gokverslaving. Deze eisen zijn in de nieuwe regelgeving nader uitgewerkt in artikel 6 van het *Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie* en in de artikelen 7 t/m 11 van de *Regeling Werving, reclame en verslavingspreventie*.

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

- wie er moeten worden opgeleid;
- wanneer zij moeten worden opgeleid;
- welke thema's aan de orde moeten komen in de cursussen;
- aan welke kwaliteitseisen moet worden voldaan, en
- hoe wordt aangetoond dat aan het opleidingsvereiste is voldaan.

Een hoogdrempelige inrichting moet beschikken over een DHW-vergunning. Eén van de vergunningseisen is dat de beheerders en bedrijfsleiders over voldoende kennis en inzicht beschikken met betrekking tot sociale hygiëne.⁷⁸ 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.

Leidinggevendenden, personen op sleutelposities⁷⁹ en personen werkzaam in speelautomatenhallen die zijn belast met het toelaten van en het toezicht op spelers⁸⁰, moeten met goed gevolg een basiscursus verslavingspreventie voltooien, voordat zij hun functie uitoefenen.⁸¹ Deze basiscursus mag eventueel ook via elektronische weg worden afgenomen.

Personen werkzaam in speelautomatenhallen die zijn belast met het toelaten van en het toezicht op spelers moeten ook een aanvullende cursus verslavingspreventie met goed gevolg voltooien.⁸² De aanvullende cursus hoeft nog niet te zijn afgerond voordat de betreffende medewerker in dienst treedt, maar wel voordat deze persoon werkzaamheden gaat verrichten waarvoor de vereiste kennis moet zijn opgedaan.

⁷⁸ Artikel 5, lid 4, van de Drank- en horecawet.

⁷⁹ Dit betreft onder meer personen die belangrijke taken uitvoeren op het gebied van werving en reclame, de financiële controle, het beheer van de spelen, en de betaaltransacties met spelers.

⁸⁰ Dit betreft in ieder geval personen die; spelers aanmelden of inschrijven, speelgedrag registreren of analyseren, probleemgedrag van spelers onderzoeken, werkzaam zijn bij de klantendienst, klachten behandelen of anderszins ten behoeve van hun werkzaamheden direct contact hebben met spelers

⁸¹ Artikel 6 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en artikel 8 lid 1 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

⁸² Artikel 6 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en artikel 9 lid 1 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

De aanvullende cursus is nadrukkelijker gericht op het aanleren van vaardigheden, de cursus mag daarom niet via elektronische weg worden afgenomen. Ook de aanvullende verslavingspreventiecursus moet minimaal iedere drie jaar succesvol worden herhaald.

In het verslavingspreventiebeleid van de speelautomatenhal moet zijn opgenomen welke functionarissen welke cursus moeten volgen. Een certificaat of ander bewijs dat de deelnemer is geslaagd voor de betreffende cursus, afgegeven door de cursusorganisator, geldt als bewijsstuk.⁸³

Toezicht op opleidingsvereiste

Zowel de Ksa 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 toezicht daarna controle op de aanwezigheid van opleidingscertificaten kan houden. De Ksa 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 Ksa 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 Ksa 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 d Informatievoorziening

Informatie aan spelers

Personen die deelnemen aan kansspelen in speelautomatenhallen moeten worden voorgelicht over het gevoerde verslavingspreventiebeleid, de specifieke kenmerken van de aangeboden spel(len), de risico's van de spel(len) en verantwoord speelgedrag. De inhoud van de informatie moet zijn opgesteld in samenwerking met deskundigen. Deze informatie heeft als doel om ervoor te zorgen dat spelers 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.

⁸³ Artikel 11, lid 1 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

De speelautomatenhal moet naast het algemene voorlichtingsmateriaal tevens toegang bieden tot een aantal websites, waaronder die van (lokale) verslavingszorginstellingen, anonieme hulp, een voorziening voor inschrijving in Cruks, de website van het landelijk loket verslavingspreventie en de website van de Ksa. 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.

Toezicht op informatievoorziening

Zowel de Ksa als de gemeente heeft een toezichthoudende taak wat betreft het voldoen aan het vereiste omtrent informatievoorziening. Voor gemeenten betekent dit dat zij bij het toezicht kunnen controleren of voorlichtingsmateriaal in de speelautomatenhal aanwezig is, een consumentenversie van het verslavingspreventiebeleid, de verwijzing naar de diverse websites en of contactgegevens van de lokale verslavingszorginstellingen beschikbaar zijn.

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.

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.

Ad e **Werving en reclame**

De regels voor werving en reclame zijn vastgelegd in het *Besluit- en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen*.⁸⁴ Zie hiervoor ook paragraaf 4.9. Deze regels gelden alleen voor de houders van een aanwezigheidsvergunning voor speelautomatenhallen. Houders van een aanwezigheidsvergunning voor de horeca mogen geen wervings- en reclameactiviteiten ontplooiën voor de door hen aangeboden kansspelen.

De Ksa houdt toezicht op naleving van deze regels. Wel bestaat op grond van artikel 30d, eerste lid, 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

⁸⁴ Artikelen 2 tot en met 5 van het *Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen* en artikelen 2, 3 en 6 van de *Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen*.

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 werwing 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.

Bijlage 1 – Modelvergunningen en toelichtingen

Hoogdrempelige horeca (versie 1.2.2021)

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

B.4 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).

C. Verwijzing wet- en regelgeving

C.1 De vergunninghouder voldoet aan de voorschriften voortvloeiend uit de Wet op de kansspelen 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 [Algemeen 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	Paragraaf 1.3	-
A.2	Paragraaf 3.2	Kansspelautomaten mogen niet worden gespeeld door personen onder de 18 jaar.
A.3	Paragraaf 3.4	-
A.4	Paragraaf 3.4	-
A.5	Paragraaf 3.2	-
B.1	Paragraaf 5.1	-
B.2	Paragraaf 3.2	-
B.3	Paragraaf 3.7	-
B.4	Paragraaf 3.3	-
C.1		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat de wet wordt overtreden.
C.2		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat de gemeentelijke verordening wordt overtreden.
C.3		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 1.2.2021)

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 jonger dan [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 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).

C. Verwijzing wet- en regelgeving

C.1 De vergunninghouder voldoet aan de voorschriften voortvloeiend uit de Wet op de kansspelen 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 [Algemeen 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	Paragraaf 1.3	
A.2	Paragraaf 4.6	
A.3	Paragraaf 4.6	
A.4	Paragraaf 4.7	
A.5	Paragraaf 4.2	
B.1	Paragraaf 5.1	
B.2	Paragraaf 4.2	
B.3	Paragraaf 3.3	
C.1		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat de wet wordt overtreden.
C.2		De vergunning kan worden ingetrokken op het moment dat de gemeentelijke verordening wordt overtreden.
C.3		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.



Afzendinggegevens

Kansspelautoriteit

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

Postbus 298

2501 CG Den Haag

www.kansspelautoriteit.nl