

Toelichting

Algemeen

1. Wet op de kansspelen; korte inleiding

Het doel van de Wet op de Kansspelen, Stb. 1964, 483 (hierna: de Wet), strekt ter regulering van het beoefenen van een kansspel door middel van speelautomaten, welke uitzicht geven op winst. Daarbij mogen enerzijds de financieel zwakkere groepen in onze samenleving niet door speelautomaten zodanige verliezen leiden dat zij daardoor worden benadeeld, terwijl anderzijds een redelijke exploitatie van de speelautomaten mogelijk moet blijven om een vlucht in de illegaliteit te voorkomen. Titel Va van de Wet regelt tot in de finesses het systeem van toelatings-, exploitatie- en aanwezigheidsvergunningen, waardoor het legaal exploiteren van kansspelautomaten mogelijk wordt gemaakt. Grote lokale verschillen in beleid laat de regeling niet toe. In een opzicht wordt de gemeentelijke overheid echter een aanmerkelijke beleidsruimte gelaten: de raad heeft ingevolge de regeling de bevoegdheid bij verordening de exploitatie van speelautomatenhallen te regelen. De nu voorliggende verordening berust daarmee op een driedelig, onderling verbonden vergunningensysteem, waarbij alleen toegelaten speelautomaten in de handel mogen worden gebracht, geëxploiteerd en in de daartoe aangewezen inrichtingen worden opgesteld.

2. Speelautomatenhallenverordening

2.1 Inleiding

De regeling voor de exploitatie van speelautomatenhallen kan worden ondergebracht in de bestaande algemene plaatselijke verordening (hierna: APV) of als afzonderlijke verordening. De reden voor het opstellen van een aparte verordening is gelegen in het feit dat in de APV veelal autonome bevoegdheden zijn opgenomen en de regeling omtrent speelautomatenhallen mogelijk bestempeld kan worden als facultatief-medebewind. Zo ook het standpunt van de VNG bij brief van 25 november 1985 aan de Tweede Kamer, in verband met het ontwerp van een aanpassing van de herziening van de Wet op de kansspelen. Immers, op grond van artikel 30c, eerste lid onder c van de Wet bezit de gemeentelijke wetgever de vrijheid om bij verordening te bepalen of, en zo ja hoeveel, speelautomatenhallen krachtens een vergunning van de burgemeester zijn toegestaan. Indien van deze bevoegdheid geen gebruik wordt gemaakt, heeft dit tot gevolg dat de burgemeester voor de vestiging en exploitatie van een speelautomatenhal geen vergunning kan verlenen en in feite een totaal verbod geldt om speelautomatenhallen te exploiteren. In dat geval hoeft hiertoe noch in de APV noch in een afzonderlijke verordening iets geregeld te worden.

2.2 De aanwezigheidsvergunning

De locaties waar speelautomaten met een aanwezigheidsvergunning van de burgemeester mogen worden opgesteld staan limitatief in artikel 30 c, eerste lid van de Wet op de kansspelen. Uitzonderingen hierop worden gegeven in artikel 3 (kermissen), artikel 6 onder b (showroomexemplaren) en artikel 8 (speelcasino's) van het Speelautomatenbesluit.

2.3 Voorschriften en beleid met betrekking tot de aanwezigheidsvergunning

De Wet noemt in artikel 30d, eerste lid, met zoveel woorden de bevoegdheid voorschriften en beperkingen te verbinden aan de aanwezigheidsvergunning. Bij het tot stand komen van afdeling Va werd hierbij met name gedacht aan het vaststellen van het maximum aantal speelautomaten dat in een inrichting mag worden opgesteld. Vervolgens is op grond van jurisprudentie een aantal belangrijke mogelijkheden en onmogelijkheden ontstaan voor het voeren van een speelautomatenbeleid.

Een beleid waarmee werd beoogd het horecakaracter van inrichtingen te bewaren en tegelijk de vestiging van verkapte speelautomatenhallen onmogelijk te maken, werd door de rechter niet als onredelijk of anderszins onrechtmatig beoordeeld. In dat beleid speelde ook mee dat, ter bescherming van de openbare orde, beteugeling van speelzucht bij met name jongeren en bestrijding van gokverslaving, voorkomen moest worden dat een concentratie van relatief veel belangstellenden van speelautomaten in een ruimte zou ontstaan (CBB, juli 1988, no. 87/2965/68/203; Zoetermeer).

Naast de verordening of beleidsnotitie kan een convenant met de horeca- en automatenbranche een instrument zijn voor de gemeente om vorm te geven aan het integrale beleid. De gedeelde verantwoordelijkheid staat dan voorop. In het convenant kan de burgemeester vastleggen, hoeveel speelautomaten van welke soort in de diverse inrichtingen middels vergunningverlening zijn toegestaan. De exploitanten verplichten zich tot van hun kant naleving van een aantal (sociale) regels ten aanzien van overmatige spelers, bijvoorbeeld erop toezien dat niet langer dan 1 uur gespeeld wordt, en tot een financiële bijdrage voor verslavingshulp (zie ook VNG-circulaire 90/197, speelautomaten, van 19 december 1990 en circulaire 91/134, gemeentelijk speelautomatenbeleid van 22 augustus 1991).

2.4 Rechtsbescherming

De bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn van toepassing op de speelautomatenhallenverordening. Specifiek tegen besluiten, die op grond van titel Va zijn genomen en waardoor men rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen, is ingevolge artikel 30v beroep opengesteld bij het college van beroep voor het bedrijfsleven (CBB). Ingevolge art. 7:1 Algemene wet bestuursrecht dient degene die van de mogelijkheid gebruik wil maken om tegen het besluit beroep in te stellen bij de administratieve rechter, eerst tegen dat besluit bezwaar te maken.

2.5 Bestuursdwang

De Awb is ook wat betreft het toepassen bestuursdwang van overeenkomstige toepassing. In het kader van de vraag welk orgaan bevoegd is tot het doen uitgaan van een bestuursdwangaanschrijving tot sluiting van een speelautomatenhal en tot het verwijderen van speelautomaten, oordeelde de Afdeling Rechtspraak als volgt: 'Blijkens het bepaalde in artikel 221 (oud; tegenwoordig artikel 174) van de Gemeentewet is de burgemeester belast met de zorg voor het toezicht op onder meer alle voor het publiek openstaande gebouwen en samenkomsten alsmede op openbare gemakkelikheden. Bedoeld toezicht strekt zich naar het oordeel van de Afdeling mede uit tot het verrichten van uitvoeringshandelingen die daarmee samenhangen. Tot die uitvoeringshandelingen kan een aanzegging van bestuursdwang als de onderhavige worden gerekend. Dat klemmt in dit geval te meer waar ingevolge de Wet op de kansspelen ook de bevoegdheid om vergunningen voor het aanwezig hebben van speelautomaten te verlenen bij de burgemeester is gelegd.' (AR 26 juli 1992, Gst. 6041, nr. 8.) Voor dit oordeel vindt de Afdeling tevens steun in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet op de kansspelen. Uit de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 481, nr. 3) komt naar voren dat ook de wetgever ervan uitgaat dat het tot de taak van de burgemeester behoort op grond van artikel 221 (oud; tegenwoordig artikel 174) van de Gemeentewet toezicht uit te oefenen op plaatsen en gelegenheden waar speelautomaten staan opgesteld. Reeds in twee eerdere uitspraken heeft de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak Raad van State deze vraag op gelijke wijze beantwoord (Voorzitter AR, 6 december 1988, KG 1989, 119 en Voorzitter AR, 19 december 1988, Gst. 6877 nr.10). Met deze uitspraken zijn de zelfstandige bestuursdwangbevoegdheid en de uitvoeringsbevoegdheid aan elkaar gekoppeld en bij de burgemeester neergelegd. Feiten die op grond van strafbaarstelling in de wet of de verordening van belang zijn in verband met de exploitatie van speelautomatenhallen zijn de navolgende:

- het exploiteren van een speelautomatenhal is zonder vergunning verboden (artikel 2 van de verordening). Dit heeft ingevolge artikel 30 f, eerste lid, onder b van de wet ook tot gevolg dat de aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten, gesteld dat die is afgegeven, wordt ingetrokken;
- het is de exploitant van een speelautomatenhal verboden jeugdigen onder de 16 jaar toe te laten in het gedeelte van de hal waar kansspelautomaten zijn opgesteld (artikel 30 u, tweede lid, van de wet).

Bij niet naleving van vorenstaande bepalingen en voorschriften is het in beginsel mogelijk bestuursdwang toe te passen en ook tot sluiting van de speelautomatenhal over te gaan, zo nodig naast de strafrechtelijke procedure. Overtreding van artikel 30 b van de Wet op de kansspelen is op grond van artikel 1, onder 3, van de Wet op de economische delicten een economisch delict. Ingevolge artikel 5 WED mogen er ter zake van economische delicten, buiten de WED, geen andere voorzieningen worden getroffen met de strekking van straf- of tuchtmaatregel. Men kan van mening verschillen over de vraag of deze bepaling de toepassing van bestuursdwang uitsluit. Wij onderschrijven de opvatting dat bestuursdwang niet gelijk gesteld kan worden met een straf- of tuchtmaatregel. Bestuursdwang is een administratieve sanctie die gericht is op een ongedaan maken van een illegale toestand en is niet persoonsgericht, zoals een straf- of tuchtmaatregel als bedoeld in artikel 5 WED. Dat impliceert dat het ook bij overtreding van artikel 30 b van de Wet op de kansspelen mogelijk moet worden geacht bestuursdwang toe te passen.

Artikelgewijs

Artikel 1 Begripsbepalingen

De gegeven begripsomschrijvingen zijn, waar mogelijk, uit de Wet overgenomen. De onderdelen g. t/m i. zijn ten opzichte van de oude verordening gewijzigd, in die zin dat ze nu parallel lopen met de begripsbepalingen uit de APV. De omschrijving van het onderdeel weg is ruimer dan die van artikel 1, eerste lid, sub b van de Wegenverkeerswet en omvat met name ook de kampeerplaatsen, omdat in kantines op campings speelautomaten mogen worden opgesteld, wanneer het inrichtingen betreft in de zin van artikel 30 c van de Wet.

Artikel 2 Verbodsbepaling

Eerste lid

Het motief dat aan het vergunningvereiste ten grondslag ligt is de openbare orde, meer in het bijzonder de leef- en woonsituatie, te beschermen. Op grond van artikel 30c, eerste lid, sub c van de Wet is, naast de speelautomatenhalvergunning, tevens een aanwezigheidsvergunning vereist voor het aanwezig hebben van één of meer speelautomaten in de speelautomatenhal. Bij de weigeringsgronden wordt hierop nader ingegaan.

Artikel 3 Vergunningaanvraag

Ten opzichte van de oude verordening is het vereiste vervallen dat de exploitant zelf een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel en fabrieken bij de vergunningaanvraag moet overleggen. In het kader van de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven heeft de VNG een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de Kamer van Koophandel. Gemeenten kunnen dit bewijs voortaan zelf, tegen een gereduceerd tarief, online betrekken van de Kamer van Koophandel en de kosten hiervan doorberekenen in de leges. Overigens is het de bedoeling om het handelsregister op den duur op te laten gaan in de nieuwe basisadministratie. Voor meer informatie zie de ledenbrief van 14 februari 2008, kenmerk ECGR/U200800104, LBR08/12.

De verklaring waaruit blijkt dat de exploitant gerechtvaardigd over de ruimte beschikt waarin de speelautomatenhal is gevestigd, is ongewijzigd gebleven in verband met de Wet BIBOB: gemeenten willen kunnen beoordelen of de hele organisatie, (dus ook de huisvesting) met betrekking tot het uitoefenen van een bedrijf als een speelautomatenhal, op legale wijze geschiedt. De vestigingsruimte speelt hierbij een wezenlijke rol, aangezien hieruit de financiering van de hal kan worden afgeleid. Het aangeven van het aantal kansspel- en/of behendigheidsautomaten in de plattegrond, als bedoeld onder a, staat in verband met artikel 13 van het Speelautomatenbesluit. Het staat los van het in artikel 5, derde lid, onder c, bepaalde op grond waarvan in de exploitatievergunning beperkingen kunnen worden gesteld aan het aantal speelautomaten.

Artikel 4 Beslistermijn

Dit artikel is aangepast vanwege de Europese Dienstenrichtlijn en de Dienstenwet. Doorgaans schrijft de Dienstenrichtlijn voor dat een vergunning voor onbepaalde tijd wordt verstrekt. Bij deze vergunning doet zich wat dat betreft een uitzonderingssituatie voor. Omdat het aantal vergunningen doorgaans beperkt is, zou er volgens de Dienstenrichtlijn de vergunning in dit geval juist wel periodiek heroverwogen moeten worden, zodat de markt niet permanent afgesloten blijft voor andere partijen.

Tweede lid: lex silencio positivo

Deze vergunning beoogt met name de bescherming van de openbare orde. Daarnaast speelt het bestrijden van gokverslaving een rol. Het is hoogst onwenselijk zijn als deze vergunning van rechtswege wordt verleend voordat er een inhoudelijke toets van de aanvraag heeft plaatsgevonden en is voltooid. Een lex silencio positivo is hier dan ook niet wenselijk om dwingende redenen van

algemeen belang, zoals de openbare orde en volksgezondheid. Paragraaf 4.1.3.3. Awb wordt niet van toepassing verklaard.

Artikel 5 Vergunning

Met de persoonsgebonden vergunning wordt bedoeld dat de vergunning uitsluitend op naam van de beheerder kan worden gesteld en dat deze niet overdraagbaar is.

In lid drie wordt aangegeven dat aan de vergunning voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden, in ieder geval met betrekking tot opening- en sluitingstijden (sub a). Over het algemeen zijn in veel algemene plaatselijke verordeningen (APV's) echter al algemene bepalingen opgenomen over opening- en sluitingstijden voor inrichtingen (met name ten aanzien van horeca en seksinrichtingen). Indien dit het geval is en gebruik wordt gemaakt van artikel 5, derde lid, sub a, dienen de speelautomatenhallen hiervan te worden uitgezonderd.

Verder is het niet geoorloofd een voorwaarde op te nemen, inhoudende dat voorafgaande aan de aanvraag voor een speelautomatenhalvergunning, beschikt wordt over een aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten. Een voorwaarde van die strekking verdraagt zich namelijk niet met artikel 30 c, eerste lid, onder c en artikel 30 f, eerste lid, onder b, van de wet. Het is wel mogelijk beide vergunningaanvragen gelijktijdig in behandeling te nemen. Voorschriften en beperkingen met betrekking tot het aantal en het type speelautomaten zijn niet alleen te verbinden aan de aanwezigheidsvergunning. In beginsel kunnen deze voorschriften en beperkingen ook worden gekoppeld aan de exploitatievergunning. Met het oog daarop is onderdeel c in het derde lid opgenomen. Bij de vaststelling van het aantal toe te laten automaten is gewicht toe te kennen aan de plaats en de wijze van exploitatie. Zo zal bij voorbeeld op een camping mogelijk een hal met uitsluitend behendigheidsautomaten rendabel kunnen zijn. Bij de vaststelling van de verhouding tussen behendigheids- en kansspelautomaten zou ook hieraan betekenis kunnen worden toegekend aan de mogelijkheid van een rendabele exploitatie.

Artikel 6 Weigeringsgronden

Het bepaalde onder in het tweede lid levert een extra weigeringsgrond op. Het vereiste onder b dient om een speelautomatenhal duidelijk van de openbare weg af voor een ieder herkenbaar te maken. Tevens om te voorkomen dat in een achteraf lokaal van een gebouw, waarin bij voorbeeld een horecabedrijf wordt uitgeoefend, een speelautomatenhal wordt geëxploiteerd en deze automatenhal mede of uitsluitend via het andere bedrijf bereikbaar zou zijn.

Het criterium openbare orde wordt niet opgenomen in de verordening voor de exploitatie van speelautomatenhallen. De wet noemt dit criterium reeds in verband met de weigeringsgronden voor een aanwezigheidsvergunning van speelautomaten.

De strekking van de verordening is het afwenden van een ontoelaatbare nadelige beïnvloeding van de leef- en woonsituatie in de naaste omgeving van de hal.

De jurisprudentie op artikel 30 van de Wet op de kansspelen geeft blijk dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een speelautomatenhal acht mag worden geslagen op de mogelijke gevolgen voor het leefklimaat.

In het bepaalde onder e komt tot uiting dat de vergunning dient te worden geweigerd, wanneer gevreesd moet worden dat de woon- en leefsituatie door de vestiging van (nog) een hal op ontoelaatbare wijze zal worden aangetast. Daarbij wordt rekening gehouden met het karakter van de straat, het winkelniveau aldaar en van de wijk waarin de speelautomatenhal is gelegen of zal komen te liggen. In de beoordeling van de aanvraag wordt de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan betrokken.

Het is ook mogelijk om een vergunning te weigeren, wanneer er sprake is van een op ontoelaatbare wijze aantasten van het karakter van een (deel van) winkelstraat-/buurt-/centrum. Dit kan bij voorbeeld het geval zijn in een winkelstraat met winkels van een 'exclusief' karakter. Door de vestiging van een automatenhal zal er sprake (kunnen) zijn van een ontoelaatbaar spanningsveld, waardoor een te grote inbreuk mag worden gevreesd op de bestaande functie van de winkelstraat.

Onder f is als weigeringsgrond opgenomen dat er geen sprake mag zijn van strijd met een geldend bestemmingsplan. In dit verband dient gewezen te worden op de mogelijkheden die artikel 2.12 lid 1 onder a Wabo biedt. Deze mogelijkheden beperken de burgemeester niet in de weigeringsmogelijkheid, maar het lijkt een zaak van behoorlijk bestuur om, voordat tot weigering van de vergunning wordt overgegaan, de mogelijkheden die artikel 2.12 lid 1 onder a Wabo biedt in

overweging te nemen. Doel van dit lid is de koppeling van de vereiste vergunning met het planologisch regime. Vereist is dus niet dat de locatie waar vergunning voor wordt gevraagd is aangewezen als speelautomatenhal in het bestemmingsplan, maar dat een bestemmingsplan de vestiging niet mag uitsluiten. Op deze wijze wordt voorkomen dat op basis van deze verordening een vergunning moet worden verleend, terwijl later op grond van strijd met het bestemmingsplan tegen de vestiging moet worden opgetreden. Deze constructie is blijkens het KB van 2 januari 1980, AB 1980, 151, mogelijk. Zie ook ARRS 28 oktober 1983, AB 1984, 42.

Artikel 7 Wijzigingsgronden

Indien een exploitant de beheerder verliest, door overlijden of vertrek, behoeft de ondernemer de bedrijfsuitoefening niet te staken, indien binnen de aangegeven termijn een nieuwe vergunning wordt aangevraagd. Het vervallen van de bestaande vergunning van rechtswege betekent dat belanghebbenden hiertegen geen bezwaar of beroep kunnen aantekenen, aangezien van een beschikking geen sprake is. Het verdient aanbeveling schriftelijk mededeling te doen van de constatering, dat niet meer wordt voldaan aan de eisen die aan een beheerder worden gesteld. Daarbij kan er op gewezen worden dat een situatie dreigt waardoor de vergunning kan vervallen. De vaststelling van de termijnen is willekeur.

Artikel 8 Intrekkingsgronden

Onderbreking van de exploitatie voor een periode langer dan in de bepaling genoemd, behoeft niet in alle gevallen aanleiding te geven om de vergunning in te trekken. Gedacht kan bij voorbeeld worden aan verbouwingen die langere tijd blijken te vergen of aan campings die buiten het seizoen gesloten zijn. Voor de toepassing van de in onderdeel b genoemde intrekkingsgrond (intrekking in verband met gewijzigde omstandigheden of inzichten) weegt de motivering zwaar. Het betreft immers omstandigheden waarop de betrokken ondernemer doorgaans geen invloed kan uitoefenen. Voorts mag hij er op vertrouwen dat een zwaarwegend belang wordt toegekend aan het behoud van de vergunning, gelet op de daaraan verbonden financiële consequenties.

Artikel 9 Wijzigingen in exploitatie

Het eerste lid van het onderhavige artikel beoogt aan de erfgenamen bij overlijden van een ondernemer enig respijt te geven om zich te beraden over de al dan niet voortzetting van het bedrijf. Ingevolge het bepaalde in artikel 5 is de vergunning niet overdraagbaar en dient een nieuwe vergunning te worden aangevraagd door degene die de exploitatie voortzet. In afwachting hiervan behoeft de bedrijfsuitoefening niet te worden gestaakt, mits de aard van de inrichting en overige omstandigheden ongewijzigd blijven.

Bij wisseling van exploitant geldt eveneens dat de bedrijfsuitoefening niet hoeft te worden gestaakt gedurende de beslissingsperiode op een nieuwe aanvraag. Ook hier geldt als voorwaarde, evenals in het eerste lid, voor het voortzetten van de exploitatie dat de aard van de inrichting en de wijze van exploitatie ongewijzigd blijven.

Artikel 10 Sanctie

Op de overtreding van een verbodsbepaling in de speelautomatenhalverordening is in de Wet op de kansspelen geen directe strafsanctie gesteld zodat de gemeenteraad op grond van artikel 154 Gemeentewet op overtreding van zijn verordening zelf een strafsanctie kan stellen. Deze strafbaarstelling kan ook worden opgenomen indien het een medebewindsverordening betreft. Art. 154 bepaalt dat de raad op grond van haar verordende bevoegdheid bij overtreding van hetgeen bij verordening is geregeld, geen andere of zwaardere straffen kan stellen dan een hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie, al dan niet met openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.

Artikel 11 Toezicht

In artikel 30 w, tweede lid van de wet wordt aan b. en w. de bevoegdheid toegekend ambtenaren aan te wijzen die met het toezicht op de naleving van de speelautomaten-vergunningen worden belast voor zover het feiten betreft die in het aanwijzingsbesluit van de betreffende ambtenaren zijn opgenomen.. Nadrukkelijk zij hier vermeld dat het college zelf geen opsporingsambtenaren aanwijst als bedoeld in artikel 141 Strafvordering. Dat kan en hoeft het college ook niet te doen aangezien artikel 142 lid 1 sub c Strafvordering regelt dat bij verordening aangewezen toezichthouders ook opsporingsbevoegdheid toekomt. De in artikel 141 Sv. genoemde ambtenaren hebben een algemene opsporingsbevoegdheid. Ingevolge artikel 142 Sv. kunnen met de opsporing van strafbare feiten ook zijn belast zij aan wie bij verordening de handhaving of de zorg voor de naleving daarvan is toevertrouwd. Het ligt in de lijn dat aan hen ook het toezicht op de naleving van de speelautomatenhalvergunning wordt opgedragen.

Artikel 12 Betreden van plaatsen

In het kader van het houden van toezicht door de in het voorgaande artikel aangewezen ambtenaren, wordt artikel 5:15 Awb, het betreden van plaatsen, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel 13 Overgangsrecht

Vanwege de rechtszekerheid en de eerbiediging van bestaande rechten is een overgangsbepaling opgenomen.

Artikel 14 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Jurisprudentie

JG 02.0047, JG 03.0002, JG 06.0028, JG 06.0076, JG 09.0063