

Toelichting op de Verordening Speelautomatenhallen Zwolle 2018

Algemeen

Er is in Nederland een Kansspelautoriteit. In artikel 30d lid 1 van de Wok is bepaald dat er alleen kansspelautomaten mogen worden opgesteld, die in eigendom zijn van personen die in het bezit zijn van een exploitatievergunning van de Kansspelautoriteit.

Dit is een andere exploitatievergunning dan die de burgemeester verleent om een speelautomatenhal te mogen vestigen en exploiteren. Daarnaast is er nog een aanwezigheidsvergunning nodig op grond van artikel 30b lid 1 Wok. Deze vergunning is noodzakelijk om één of meer speelautomaten in een inrichting te mogen hebben.

Er mag alleen een speelhal worden geëxploiteerd als de exploitant over beide vergunningen beschikt. De verordening Speelautomatenhallen Zwolle 2018 ziet dan ook zowel op de exploitatievergunning als op de aanwezigheidsvergunning en bevat ook bepalingen die van toepassing zijn op beide vergunningen. In het geval van een speelautomatenhal wordt doorgaans één besluit genomen waarbij zowel een exploitatievergunning als een aanwezigheidsvergunning wordt verleend.

Uit de uitspraak van de Raad van State, 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, over schaarse vergunningen blijkt dat bij de verdeling van zogenoemde schaarse vergunningen potentiële gegadigden gelijke kansen moeten krijgen om in een transparante procedure mee te dingen naar een dergelijke vergunning. In een gemeentelijke verordening mogen beperkingen worden gesteld aan de mededinging, maar die mogen partijen niet volledig uitsluiten. Daarom mag een vergunning voor een speelhal slechts worden afgegeven voor een beperkte tijdsduur. De duur van de vergunning moet op basis van de geldende jurisprudentie in ieder geval redelijk zijn gezien de benodigde investeringen die nodig zijn om de speelhal te exploiteren. Verder mag de duur van de vergunning niet te lang zijn omdat dit strijdig kan zijn met het formele gelijkheidsbeginsel. Uit de uitspraak blijkt ook dat de gemeente op transparante wijze bekend moet maken als er een vergunning beschikbaar komt, wat de toekenningsprocedure is en welke eisen aan de aanvraag/aanvrager worden gesteld.

De verordening is aan die jurisprudentie aangepast.

Artikel 1 Begripsbepalingen

Toelichting

Verwezen wordt naar omschrijvingen uit de Wet op de kansspelen. De omschrijving van het begrip speelautomaat wordt gegeven in artikel 30 van de wet en wordt alleen duidelijkheidshalve opgenomen. Aan de omschrijvingen is het begrip 'nadere regels' toegevoegd. Daaraan is behoefte omdat gezien voornoemde jurisprudentie een procedure moet worden ingericht om mededinging mogelijk te maken voor een beschikbaar gekomen exploitatievergunning. De nadere regels geven voorschriften die van een meer gedetailleerd niveau zijn dan de voorschriften in de verordening.

Om de kader-stellende bevoegdheid van de gemeenteraad vast te leggen is deze verordening opgesteld. Voor zover het binnen de verordening past, kan de burgemeester deze uitwerken in nadere regels.

Artikel 2 Vergunningen algemeen

Toelichting

De burgemeester kan volgens de Wok slechts een vergunning voor de vestiging en exploitatie van een speelautomatenhal afgeven indien daartoe door de gemeenteraad een verordening is vastgesteld. Het motief dat aan het vergunningvereiste ten grondslag ligt is de openbare orde, meer in het bijzonder de leef- en woonsituatie, te beschermen. Bij de weigeringsgronden wordt hierop nader ingegaan.

Bij de vaststelling van de verordening kan de gemeenteraad niet concreet benoemen voor welk pand vergunning kan worden verleend. Dit is een exclusieve bevoegdheid van de burgemeester en bovendien moet worden geborgd dat door geïnteresseerden kan worden meegedongen naar de beschikbaar gekomen exploitatievergunning. Dit is nu ook opgenomen in artikel 2. Wel kan de gemeenteraad een gebied aangeven waarbinnen vervolgens de burgemeester een vergunning afgeeft.

De Wok schrijft voor dat bij verordening het aantal kansspelautomaten dat per speelautomatenhal geplaatst mag worden moet worden vastgelegd. Gezien de jurisprudentie mag een vergunning alleen voor bepaalde tijd worden afgegeven. De vergunning wordt daarom voor ten hoogste tien jaar verleend.

Artikel 3 Indieningsvereisten aanvraag exploitatievergunning en nadere regels

Toelichting

Op het indienen van een aanvraag voor een vergunning voor de exploitatie van een speelautomatenhal zijn de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Een aanvraag moet vergezeld gaan van alle gegevens die nodig zijn om een aanvraag te kunnen beoordelen. De burgemeester kan nadere eisen stellen omtrent deze gegevens en kan ook nadere regels stellen. Zie hiervoor ook de toelichting op artikel 2.

De ondernemer kan tevens eigenaar en beheerder zijn, maar het is ook mogelijk dat deze hoedanigheden niet samenvallen. De bescheiden die moeten worden overgelegd zijn afhankelijk van de concrete situatie die zich voordoet. De in artikel 3, lid 1 onder g bedoelde verklaring kan bijvoorbeeld een huurcontract zijn, waaruit de beschikkingsbevoegdheid blijkt. Het aangeven van het aantal kansspel- en of behendigheidsautomaten in de plattegrond, staat in verband met artikel 21 van het Speelautomatenbesluit. Het staat los van de aanwezigheidsvergunning waarin beperkingen kunnen worden gesteld aan het aantal speelautomaten. Door het vereiste van een KEMA-keur-certificaat op te nemen, worden de criteria in beeld gebracht die door de VAN Kansspelen-brancheorganisatie, diverse Ministeries en de VNG zijn opgesteld. De KEMA voert halfjaarlijkse audits uit om te bezien of de ondernemers aan de afgesproken criteria voldoen en blijven voldoen. Slaagt de ondernemer daar, ook na een herstelkans, niet in, dan zal het KEMA certificaat worden ingetrokken. Dit is voor de burgemeester een reden om de speelautomatenhalvergunning in te trekken.

In lid 1 onder g, h, en i worden een aantal documenten benoemd die bij de aanvraag moeten worden ingediend en die vervolgens inhoudelijk en kwalitatief worden beoordeeld. In het geval er meerdere aanvragen zijn worden deze documenten ook met elkaar vergeleken, waarna een puntenscore aan deze documenten wordt toegekend.

Sub g betreft een omschrijving van het concept speelautomatenhal waarmee inzicht moet worden gegeven in het (bedrijf)concept dat aanvrager met de speelautomatenhal voor ogen heeft. Zo dient onder meer de beoogde locatie van de speelautomatenhal te worden aangegeven alsmede een nauwkeurige beschrijving van de wijze waarop de speelautomatenhal wordt ingericht, waaronder de situering van de speelautomaten.

Tevens dient een ondernemingsplan te worden ingediend, met inbegrip van stukken, waaruit blijkt welk bedrag met de totale investering voor de beoogde exploitatie is gemoed en een bewijs dat dit met voldoende zekerheden is afgedekt met een financiering, dan wel uit eigen middelen kan worden gefinancierd.

Sub h. is het document 'plan preventie gokverslaving' bedoeld met daarin een beschrijving van de wijze waarop kansspelverslaving wordt beoogd te voorkomen;

Sub i. is het document 'plan van aanpak openbare orde en bijdrage leefbaarheid' met daarin een beschrijving van de beoogde aanpak van de leefbaarheid, veiligheid en openbare orde in de directe omgeving van de speelautomatenhal.

In artikel 3 lid 2 wordt de burgemeester de bevoegdheid gegeven om nadere regels te stellen ten aanzien van onder meer de indieningsvereisten voor een vergunningaanvraag, de inhoud van de in te dienen documenten en de verdere vormgeving van de procedure voor vergunningverlening. Daarin kan de burgemeester ook de criteria benoemen die worden gehanteerd bij de inhoudelijk beoordeling van de aanvraag

Artikel 4 Beslistermijn

Toelichting

Er wordt in dit artikel afgeweken van de beslistermijn van acht weken die de Algemene wet bestuursrecht stelt. In de praktijk blijkt dat de procedure tot verlening van dit soort vergunningen in de meeste gevallen niet kan worden afgerond binnen acht weken.

Artikel 5 Voorwaarden en gebruik exploitatievergunning

Toelichting

Ingevolge lid 1 kan de vergunning uitsluitend worden gesteld ten name van de ondernemer en is deze niet overdraagbaar. De ondernemer is de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de speelautomatenhal exploiteert. De vergunning is persoonlijk en is gekoppeld aan de hoedanigheid van de ondernemer.

In artikel 2:29 APV Zwolle 2015 wordt bepaald dat openbare inrichtingen tussen 02.00 en 08.00 uur gesloten zijn.

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 f in het derde lid opgenomen. Bij de vaststelling van de verhouding tussen kansspelautomaten zou ook hieraan betekenis kunnen worden toegekend aan de mogelijkheid van een rendabele exploitatie.

In Zwolle is slechts op één locatie expliciet een speelautomatenhal bestemmingsplan technisch toegestaan. Dit is in het PEC Zwolle stadion. Het is mogelijk dat er een aanvraag wordt ingediend voor een locatie waarop geen positieve bestemming voor een speelautomatenhal rust. Het bevoegde gezag in het kader van de exploitatie- en aanwezigheidsvergunning, is niet het bevoegde gezag in het kader van de ruimtelijke ordening. Ieder bevoegd gezag dient hun eigen inschatting te maken binnen het kader van het geldende wettelijke regime. De verschillende wettelijke regimes van de ruimtelijke ordening (de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet ruimtelijke ordening) en de Wet op de kansspelen kruisen hier elkaar. Het feit dat er geen positieve bestemming op een locatie ligt, mag de mededingingsruimte niet uitsluiten. Dit is in de uitspraak door de Raad van State van 2 november 2016 voornoemd bepaald. Een positieve bestemming is geen voorwaarde voor het kunnen indienen van een ontvankelijke aanvraag. Het is de verantwoordelijkheid van de ondernemer om een positieve bestemming op de door hem beoogde locatie te verkrijgen bij het in het kader van de omgevingsvergunning bevoegde gezag. Om die reden is in het vijfde lid bepaald dat indien een exploitatievergunning is verleend en tevens een omgevingsvergunning dient te worden verkregen van de exploitatievergunning op basis van deze verordening geen gebruik mag worden gemaakt totdat de omgevingsvergunning is verleend.

Voor het geval aannemelijk wordt dat dat de strijdigheid met het bestemmingsplan niet zal kunnen worden opgeheven of indien achteraf de omgevingsvergunning vernietigd wordt, geldt het bepaalde in artikel 11, eerste lid sub j. Is de omgevingsvergunning wel verleend, maar is die nog niet onherroepelijk, dan mag de ondernemer dus wel gebruik maken van de exploitatievergunning, maar dan geldt dat de ondernemer met het deel nemen aan de procedure tot het indienen van aanvragen, aanvaardt dat dit (het gebruik van de exploitatievergunning) volledig voor eigen rekening en risico is.

Artikel 6 Weigeringsgronden exploitatievergunning

Toelichting

Artikel 6 bevat de weigeringsgronden die in ieder geval tot weigering van de aangevraagde exploitatievergunning moeten leiden. De toets door de burgemeester aan deze weigeringsgronden gaat vooraf aan de vergelijkende toets, voor het geval er meerdere aanvragen zijn ingediend en die voldoen aan de vereisten uit de verordening en die geen aanleiding tot weigering op grond van artikel 6 opleveren.

Het vereiste onder c. dient om een speelautomatenhal duidelijk van de openbare weg af voor een ieder herkenbaar te maken. Het vereiste dient tevens om te voorkomen dat in een achteraf lokaal van een gebouw, waarin bijvoorbeeld 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 kansspelautomaten, zodat de burgemeester op die grond al de toets dient uit te voeren. De strekking van de weigeringsgrond in het eerste lid sub f. 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 Wok wijst uit dat bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een speelautomatenhal acht mag worden geslagen op de mogelijke gevolgen voor het leefklimaat (de leefbaarheid). Daarbij vormt de burgemeester geen oordeel over de inpasbaarheid van de speelautomatenhal vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Dat oordeel is in beginsel voorbehouden aan de raad. De burgemeester is tevens bevoegd in het kader van de vergelijkende toets de mate van inpasbaarheid vanuit het oogpunt van de leefbaarheid mee te wegen. Dit kan aan de orde komen in de door de burgemeester te hanteren nadere regels.

In het bepaalde onder f. van het eerste lid komt tot uiting dat de vergunning dient te worden geweigerd, wanneer gevreesd moet worden dat de woon- en leefsituatie door de vestiging van een speelautomatenhal 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 aanvragen wordt de spanning waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan betrokken.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat de weigering van de aanvraag ook mogelijk is op basis van de wet Bibob.

Artikel 7 Wijziging beheer

Toelichting

Het is voor de burgemeester en voor de toezichthoudende ambtenaren niet alleen belangrijk om steeds te weten wie de ondernemer is, maar ook wie de (dagelijks aanspreekbare) beheerder is. Vandaar dat in artikel 6 is bepaald, dat de ondernemer bij de wijziging van de beheerdersfunctie een nieuwe vergunning moet aanvragen en daarbij een verklaring omtrent gedrag van de beoogde nieuwe beheerder moet overleggen. De burgemeester kan dan beoordelen of de nieuwe beheerder aan alle eisen voldoet qua opleiding en levenswandel. Ook dienen zij te beschikken over het nodige 'gezag' om baas in eigen inrichting te kunnen blijven. Ondernemers van inrichtingen waarvan de beheerder in gebreke blijft, lopen het ernstige risico, dat hun vergunning door de burgemeester wordt ingetrokken.

Indien de beheerder zijn hoedanigheid verliest, hetzij door overlijden, hetzij door vertrek, behoeft de ondernemer de bedrijfsuitoefening niet te staken, indien binnen de aangegeven termijn een nieuwe exploitatievergunning wordt aangevraagd. 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 exploitatievergunning kan vervallen.

Artikel 8 Wisseling ondernemer

Toelichting

Deze bepaling heeft tot doel om automatische voortzetting van exploitatie van een hal te voorkomen. Bij tussentijds 'openvallen' van de exploitatie kan worden bepaald in hoeverre voor de betreffende locatie opnieuw vergunning kan/zal worden verleend. daartoe moet eerst overwogen worden of handhaving van de locatie gewenst is.

Artikel 9 Aanwezigheidsvergunning

Toelichting

Artikel 9 biedt een aantal waarborgen met betrekking tot de uit te geven vergunning en het gebruik van de speelautomaten. De ondernemer kan de vergunning niet overdragen aan een ander en wordt op zijn naam gesteld, terwijl eventuele beheerder(s) in de vergunning dien(en) te worden vermeld. Als de inrichting overgaat op een andere ondernemer dan dient de een nieuwe vergunning aan te vragen. Bij het veranderen van de beheerder(s) van de inrichting moet dit zo snel mogelijk worden gemeld en leidt dit tot aanpassing van de vergunning. Lid 4 heeft betrekking op de op te stellen automaten. Deze moeten van een erkend exploitant komen en goedgekeurd zijn.

Artikel 10 Voorwaarden aanwezigheidsvergunning

Toelichting

De voorschriften in artikel 10 hebben betrekking op de aanwezigheidsvergunning. De voorschriften dienen ter bescherming van de speler.

Artikel 11 Intrekkingsgronden

Toelichting

Sub a. t/m d. behoeven geen nadere toelichting.

Sub e.: Onderbreking van de exploitatie voor een periode langer dan in de bepaling genoemd, hoeft niet in alle gevallen aanleiding te geven om de vergunning in te trekken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan verbouwingen die langere tijd blijken te vergen. Met betrekking tot de in lid b, genoemde intrekkingsgrond (intrekking i.v.m. gewijzigde omstandigheden of inzichten) kan opgemerkt worden, dat bij gebruikmaking daarvan de motivering aan zware eisen dient te voldoen. Het gaat immers om omstandigheden waarop de betrokken ondernemer doorgaans geen invloed kan uitoefenen. Verder mag ondernemer erop vertrouwen dat een aan hem verleende vergunning normaal gesproken in stand blijft, mede gezien de financiële consequenties. De voorwaarden onder sub f, g en h. verwijzen naar het voorkomen van (criminele) gedragingen van zowel personen in de hal als diegene die de leiding hebben die een gevaar op kunnen leveren voor openbare orde en veiligheid of een bedreiging vormen voor het woon- of leefklimaat in de omgeving van de hal. Voor wat betreft het bepaalde in artikel 11, eerste lid sub j., wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5. Dit artikel ziet op de exploitatie- en aanwezigheidsvergunning.

Artikel 12

Toelichting

Dit artikel heeft geen nadere toelichting

Artikel 13

Toelichting

Dit artikel heeft geen nadere toelichting

Artikel 14

Toelichting

Dit artikel heeft geen nadere toelichting

Artikel 15

Toelichting

Dit artikel heeft geen nadere toelichting

Artikel 16

Toelichting

Dit artikel heeft geen nadere toelichting.

Artikel 17

Toelichting

Dit artikel heeft geen nadere toelichting.