

Beleidsregel openingstijden speelautomatenhallen Rotterdam

De burgemeester van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van directeur Veiligheid van 21 maart 2025;

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 2:39a, vierde lid, onderdeel a, van de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012;

overwegende dat:

- het op grond van artikel 2:39a, eerste lid, van de APV Rotterdam 2012, verboden is zonder vergunning van de burgemeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren;
- de burgemeester op grond van artikel 2:39a, vierde lid, onderdeel a, van de APV Rotterdam 2012, voorschriften en beperkingen aan de vergunning kan stellen die betrekking hebben op de opening- en sluitingstijden;
- de burgemeester op grond van artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht een beleidsregel kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid en dat die beleidsregel betrekking kan hebben op de afweging van belangen;
- de onderhavige beleidsregel een weerslag is van de afweging van het belang van een level playing field, het belang van de openbare orde en woon- en leefsituatie en het belang van de preventie van gokverslaving tegen de belangen van de exploitanten van speelautomatenhallen bij flexibiliteit en maatwerk;

besluit:

Artikel 1

Aan de exploitatievergunning van een speelautomatenhal worden met betrekking tot de openings- en sluitingstijden de volgende beperkingen verbonden:

De exploitant of de beheerder heeft de speelautomatenhal niet voor bezoekers geopend of laat daarin geen bezoekers toe of laat hen daarin niet verblijven op andere tijdstippen dan op zondag tot en met donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur en op vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 02.00 uur.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het gemeenteblad waarin het wordt geplaatst.

Aldus vastgesteld op 26 maart 2025.

De burgemeester,

C.J. Schouten

Toelichting

Inleiding

In Rotterdam worden 12 speelautomatenhallen geëxploiteerd. Dit aantal is gemaximeerd in (artikel 2:39a, tweede lid, van) de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012 (hierna: APV). De openingstijden van speelautomatenhallen zijn in tegenstelling tot de horeca niet gereguleerd in de APV, maar in de exploitatievergunning van een speelautomatenhal. De openingstijden zijn sinds jaar en dag, uniform voor alle speelautomatenhallen, van zondag tot en met donderdag tot 01:00 uur en op vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur.

Het betreft hier, anders dan veel andere bevoegdheden in de APV, geen autonome bevoegdheid, maar een bevoegdheid in medebewind. Het wettelijke kader hiervoor is de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok). In artikel 30b, eerste lid, van de Wok is bepaald dat het verboden is om zonder vergunning van de burgemeester één of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben op of aan de openbare weg, op voor publiek toegankelijke plaatsen of in niet voor publiek toegankelijke inrichtingen. Verder bepaalt artikel 30c van de Wok dat zo'n vergunning alleen kan worden verleend als de exploitatie van een speelautomatenhal op grond van een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening is toegestaan.

De Wok kent als algemeen belang het beschermen en waarborgen van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid en de eisen die voortvloeien uit het verslavingspreventiebeleid¹. Het woon- en leefklimaat kan onder het belang van het beschermen en waarborgen van de openbare orde, veiligheid en zedelijkheid worden geschaard².

Proef openingstijden speelautomatenhallen

In 2019 is naar aanleiding van een advies van de gebiedscommissie Centrum in het horecagebiedsplan-proces besloten om een proef te starten met verruimde openingstijden voor speelautomatenhallen. Gedurende de looptijd van de proef mochten deelnemende speelautomatenhallen dagelijks geopend zijn tot 04:00 uur. De proef was beperkt in omvang. Door de coronacrisis en de gedwongen sluiting van speelautomatenhallen is de proef een aantal keer verlengd. De proef is per 1 januari 2023 gestopt. Het doel van de proef was om te bezien of de openbare orde dan wel het woon- en leefklimaat door verruimde openingstijden van speelautomatenhallen aangetast worden. Daarnaast heeft de gemeente een onderzoek laten uitvoeren naar de gevolgen van ruimere openingstijden bij speelautomatenhallen voor de volksgezondheid in verband met verslaving.

Uitkomsten proef

Bij de DCMR Milieudienst Rijnmond en de gemeente zijn sinds de start van de proef geen overlastmeldingen binnengekomen. De politie geeft aan dat er vanaf 2020 geen noemenswaardige incidenten zijn geweest. Dit geldt voor de speelautomatenhallen die deelnamen aan de proef, maar ook de speelautomatenhallen die regulier geopend waren.

Wel geeft de politie aan dat het verruimen van de openingstijden kan leiden tot meer publieksstromen en daardoor in theorie debet kan zijn aan meer overlast.

Beleid openingstijden

In Rotterdam is sinds jaar en dag de bestendige bestuurspraktijk dat speelautomatenhallen op zondag tot en met donderdag van 07.00 uur tot 01.00 uur, en op vrijdag en zaterdag van 07.00 uur tot 02.00 uur, geopend mogen zijn. De uitkomsten van de proef en enkele verzoeken van exploitanten tot verruiming van de openingstijden, resulterend in de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 25 november 2024 (zaaknummer ROT 23 / 5735 VEROR GR07), geven geen aanleiding tot een heroverweging van deze vaste gedragslijn. Na een afweging van verschillende belangen houdt de burgemeester vast aan de vaste gedragslijn ten aanzien van de openingstijden voor alle speelautomatenhallen die in Rotterdam worden geëxploiteerd. De belangen van een zogenaamd level playing field, de openbare orde en de woon- en leefsituatie, en die van preventie van gokverslaving wegen daarbij voor de burgemeester zwaarder dan het belang van de exploitanten van speelautomatenhallen, hetgeen in het navolgende wordt verduidelijkt.

Level Playing Field

Gelijke gevallen worden op grond van het gelijkheidsbeginsel gelijk behandeld. Uniforme openingstijden dragen vanuit dit beginsel bij aan een level playing field voor alle exploitanten van speelautomatenhallen, waar die zich ook in de stad bevinden, omdat elke vergunninghouder op deze wijze een vergunning met dezelfde vergunningsduur krijgt, met hetzelfde aantal uren dat de inrichting geopend mag zijn. Elke exploitant weet hierdoor bovendien precies wat er van hem wordt verwacht en kan zijn bedrijfsvoering hierop afstemmen, hetgeen ook de rechtszekerheid ten goede komt.

Openbare orde en woon- en leefsituatie

De huidige gedragslijn omtrent de openingstijden van speelautomatenhallen draagt allereerst bij aan een goed woon- en leefklimaat en het handhaven van de openbare orde. Met betrekking tot de huidige openingstijden kan worden gezegd dat de druk op de openbare orde en woon- en leefsituatie bekend is en wordt aanvaard. Het is duidelijk dat deze druk in ieder geval niet minder wordt door een verruiming van de openingstijden, maar dat het risico op een grotere druk niet ondenkbeeldig is en dit risico eenvoudig kan worden voorkomen door de openingstijden te laten voor wat die zijn.

Sluitingstijden dragen verder bij aan het handhaven van de openbare orde en een veilige woon- en leefsituatie. Wanneer alle speelautomatenhallen op hetzelfde tijdstip sluiten, wordt voorkomen dat bezoekers van de ene hal naar de andere trekken op zoek naar een plek die nog open is. Dit vermindert de kans op overlast en incidenten in de late uren, wat bijdraagt aan een veiliger stadsbeeld. Daarnaast kunnen uniforme sluitingstijden de inzet van politie en andere handhavingdiensten efficiënter maken, omdat zij zich kunnen concentreren op specifieke tijdstippen en locaties.

Voorkomen van gokverslaving

1) ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1830, r.o. 5.2.1, waarbij de Afdeling verwijst naar Kamerstukken II 1980/81, 16 481, nr. 3, blz. 7 en blz. 13.

2) ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1830, r.o. 5.2.2.

Verslavingsexperts betogen dat er bij een verruiming van openingstijden wel degelijk een vergroot risico is op gokverslaving. Dit wordt bevestigd in literatuuronderzoek, waaruit blijkt dat gokken in de recente literatuur steeds meer wordt erkend als een probleem voor de volksgezondheid. Hierbij kan worden gedacht aan het ontstaan van schulden en stress, ruzies die ontstaan met familie, een gebrek aan diversiteit in de dagbesteding enzovoorts. Uit deze literatuur blijkt dat een hogere participatie in kansspelen direct kan samenhangen met het optreden van meer problemen. De burgemeester sluit zich hierbij aan en is van mening dat bij het structureel dagelijks verruimen van de openingstijden onvoldoende rekening wordt gehouden met individuen, families en gemeenschappen in Rotterdam die worden getroffen door de mogelijke schade van gokken en de sociale en economische kosten die dit met zich meebrengt. Door de toegankelijkheid van gokfaciliteiten niet te verruimen, wordt de kans niet verhoogd dat bezoekers langdurig blijven gokken. Uniforme sluitingstijden helpen bij het creëren van een gecontroleerde en verantwoorde gokomgeving.

Afweging van belangen

Gelet op de hierboven beschreven belangen, in hun onderlinge samenhang bezien, wegen de belangen van een level playing field, de openbare orde en woon- en leefsituatie en het voorkomen van gokverslaving voor de burgemeester zwaarder dan de belangen van exploitanten van speelautomatenhallen om langer open te mogen zijn. Verschillende openingstijden zijn niet in lijn met een level playing field. De openbare orde en woon- en leefsituatie is hoe dan ook niet gebaat met het verruimen van de openingstijden en er bestaat hoe dan ook een risico op het vergroten van de druk hierop. Ten slotte wegen de belangen van enkele exploitanten voor de burgemeester niet op tegen de belangen van Rotterdamse burgers die worden getroffen door de mogelijke schade van gokken en de sociale en economische kosten die dat met zich meebrengt.

De burgemeester houdt daarom vast aan de huidige gedragslijn omtrent openingstijden voor alle speelautomatenhallen, van zondag tot en met donderdag tot 01:00 uur en op vrijdag en zaterdag tot 02:00 uur.