

Handelingsperspectief voor ILLEGAAL GOKKEN

Door



In opdracht van de gemeenten Deventer, Enschede en Arnhem alsmede de samenwerkingspartners politie, Kansspelautoriteit (Ksa) en het Regionaal expertise centrum (RIEC) Oost Nederland.

Voorwoord

In dit document worden de mogelijkheden beschreven voor de aanpak van illegaal gokken. Daarbij is aandacht besteed aan de verschillende verschijningsvormen van gokken om inzicht te verkrijgen in hoe het gokken kan worden vastgesteld en de verschillende (juridische) mogelijkheden die de betrokken ketenpartners hebben op dat gebied. Ons adviesbureau Ferm-Advies heeft een ruime ervaring op het gebied van bestuurlijke handhaving van illegaal gokken en ondersteunt diverse gemeenten op dit punt. Van juridisch (beleids)advies tot toezichthoudende werkzaamheden waarbij illegaal gokken feitelijk wordt geconstateerd, tot de afwikkeling middels het schrijven van de handhavingsbrieven. Een goede samenwerking met politie en andere partners is in deze aanpak van essentieel belang, mede vanwege het risico op conflicten bij de controles die uitgevoerd worden.

In onderstaande zal uitgebreid worden ingegaan welke rol van de verschillende ketenpartners verwacht kan worden en welke aanpak in de diverse voorkomende situaties het meest efficiënt en effectief is. Voor het overzicht zijn in de bijlagen ook een tweetal matrices opgenomen waarin de mogelijkheden per partner schematisch zijn weergegeven.

Voor de leesbaarheid zijn de diverse onderwerpen die worden behandeld in hoofdstukken opgedeeld. De hoofdstukken corresponderen met de in de opdracht neergelegde vragen.

De opdracht was: stel een handelingskader op dat vanuit de genoemde partners mede aangeboden zal kunnen worden aan de overige gemeenten in Oost Nederland. In dit perspectief zouden de volgende elementen opgenomen moet zijn:

- Handelingsperspectief voor de verschillende soorten panden en verschijningsvormen (van horeca-exploitatie, Stichtingen, detailhandel, bedrijfshal, woning etc.);
- Het juridisch kader per partner. Welke toezicht- en handhavingsbevoegdheden kennen de ketenpartners (gemeente, politie, Ksa, OM en het RIEC);
- Inventarisatie van aanvullende regelgeving en (beleids)maatregelen; w.o. aanbeveling voor APV bepalingen om illegaal gokken aan te pakken;
- Een handhavingsparagraaf uitgesplitst naar organisatie.

Inhoudsopgave

1.	Problematiek	4
2.	Verschijningsvormen.....	5
2.1	Kaartspellen.....	6
2.2	Gokken via gokzuilen	6
2.3	Gokken via internet/mobiel	7
3.	Panden	8
3.1	Vergunde openbare inrichtingen	8
3.2	Voor publiek openstaande gebouwen	9
3.3	Niet voor publiek openstaande gebouwen	10
3.4	Woningen	11
3.5	Afrondend	12
4.	Juridisch kader	13
4.1	Vergunde openbare inrichtingen	13
4.1.1	Horecaregeling.....	13
4.1.2	Gemeentewet.....	15
4.2	Voor publiek openstaande gebouwen	16
4.2.1	Gemeentewet.....	16
4.2.2	Algemene Plaatselijke Verordening.....	16
4.3	Niet voor publiek openstaande gebouwen	18
4.3.1	Gemeentewet.....	18
4.4	Woningen	19
4.4.1	Gemeentewet.....	19
5.	Ketenpartners	21
5.1	RIEC.....	21
5.2	Politie	22
5.3	Openbaar Ministerie	23
5.4	Kansspelautoriteit.....	24
6.	Regelgeving GEMEENTEN.....	26
6.1	Arnhem	26
6.2	Deventer.....	27
6.3	Enschede	28
6.4	Samenvattend	29
7.	Handhavingsparagraaf	30
7.1	Gemeente	31
7.2	Politie	33
7.3	Openbaar Ministerie	33
7.4	RIEC.....	34
7.5	Kansspelautoriteit.....	34
8.	Ondersteuningsaanbod	35
	BIJLAGE Voorbeeldartikelen.....	37
	BIJLAGE MATRICES	38

1. PROBLEMATIEK

In het algemeen merken wij op dat het probleem van illegaal gokken is gelegen in de enorme geldbedragen die hierin rond gaan en mede om die reden de personen die zich hiermee bezig houden. Aanwezigheid van veel (zwart) geld trekt vaak personen met foute intenties. Daardoor ontstaat het risico op conflicten en dus een gevaar voor de openbare orde en de veiligheid. Bijkomende problemen zijn vaak het gebrek aan toezicht op het gokken, waardoor een groter risico bestaat dat mensen (vaak jongeren) een gokverslaving ontwikkelen en afhankelijk worden. Deze jongeren lopen het risico om in de macht te blijven van deze wereld als ze zich daarmee eenmaal inlaten.

Bij illegaal gokken in dit advies gaan we uit van enige mate van organisatie door een persoon op een bepaalde locatie. Vaak is die persoon niet de enige 'eigenaar' van het gokspel. Derden organiseren en profiteren mee. Denk bijvoorbeeld aan de exploitant van een horecabedrijf als organisator ter plaatse en een derde op afstand. Tussen hen kunnen afspraken worden gemaakt over de verdeling van de winsten. De horecaexploitant krijgt bijvoorbeeld 70% van alle inzetten in zijn bedrijf, soms 50 % of lager. Het kan zo ver gaan dat de genoemde 'derden' naar het bedrijf komen om tegen hoge rentes geld te lenen aan de spelers. Het gaat dan letterlijk om koffertjes met geld. Als de spelers de lening niet terug kunnen betalen, dan zal dit uiteindelijk onder dwang (moeten) gebeuren. Soms wordt ervoor 'gekozen' om extra te lenen om schulden af te lossen. Ook kan het zo zijn dat 'de ondernemer ter plaatse' zijn onderneming niet (meer) kan draaien zonder de omzet van het gokken. Twee vicieuze cirkels waar vaak niet meer van los kan worden gekomen. Duidelijk is dat al deze voorbeelden een gevaar opleveren voor de openbare orde. De Raad van State verwoordde dit als volgt in haar uitspraak van 24 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3439): *Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat met deze activiteiten de openbare orde nadelig werd beïnvloed. Daarbij is, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, van belang dat bij illegale gokactiviteiten geen sprake is van consumentenbescherming, verslavingspreventie en correcte afdracht van middelen. Ook kan niet worden gewaarborgd dat minderjarigen geen toegang krijgen tot de activiteiten. Daarnaast geldt in het algemeen dat illegale gokactiviteiten criminaliteit aantrekken.* Ook niet onbenoemd mag blijven dat het bij illegaal gokken soms gaat om tienduizenden euro's inzet. Het mag een feit van algemene bekendheid zijn dat waar veel geld omgaat, de kans op geweld ook aanzienlijk is.

Illegaal gokken betreft dan ook een problematiek die niet alleen bestempeld kan worden als georganiseerde criminaliteit die door de politie moet worden aangepakt. Illegaal gokken treft de openbare orde. Dit belang raakt dan ook een gemeente en vraagt om toepassing van bestuursrechtelijke middelen. In onderstaande hoofdstukken worden het handelingsperspectief voor de verschillende soorten panden en het daarbij behorende juridisch kader, inclusief de toezicht- en handhavingsbevoegdheden, per partner beschreven. Daarna zal een inventarisatie worden gemaakt van gewenste aanvullende regelgeving en (beleids)maatregelen om illegaal gokken effectief bestuurlijk aan te kunnen pakken en tot slot volgt een handhavingsparagraaf aan de hand van een casus per organisatie.

2. VERSCHIJNINGSVORMEN

Illegaal gokken kan in alle soorten panden plaatsvinden en heeft verschillende verschijningsvormen. In gemeenten waarbij de aanpak van illegaal gokken al langer wordt aangepakt, is zichtbaar dat de gokwereld zich ook ontwikkelt, vaak net voor het toezicht op dat illegaal gokken uit. Het is dus niet zo dat onderstaande vormen vaststaande vormen zijn. Integendeel. Waar een verschijningsvorm wordt aangetroffen zullen de betrokkenen het gokken de keer erna beter proberen te verhullen. Het constateren/vaststellen van illegaal gokken wordt daardoor lastiger, maar niet onmogelijk.

Dat het niet onmogelijk is, blijkt alleen al uit de reden voor een eventuele controle. In veel gevallen zal het vermoeden van illegaal gokken op een bepaalde locatie namelijk ontstaan door een melding hierover. Het valt melders op dat er een aanloop is bij een pand, dan wel melders hebben het zelf meegemaakt of hebben bijvoorbeeld een zoon of broer waar ze zich zorgen over maken. Na een melding, of liefst meldingen die betrouwbaar overkomen, is het aan te raden om een strategie te bedenken hoe de aannemelijkheid van het gebruik van die locatie voor illegaal gokken kan worden aangetoond. Het aannemelijk maken van gokken is uiteindelijk een juridische beoordeling. Tevens is van belang dat het lastig kan zijn een directe constatering te doen als het illegaal gokken plaatsvindt op locaties waar een toezichthouder niet onopgemerkt naar binnen kan. Voor al dat soort zaken dient een oplossing te worden gezocht. Het doel van het (bestuursrechtelijk) handhavend optreden is wel volstrekt helder: het beschermen van de openbare orde en de leefomgeving. Ketenpartners als Openbaar Ministerie (hierna: OM) en de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) zijn daarnaast van belang vanuit de wens om overtreders ook te straffen voor hun overtredingen of om gebruik te maken van de technische kennis. Juist als overtreders worden vervolgd en / of bestraft (al dan niet via een boete), is het mogelijk om eerder en in meer gevallen bestuurlijk op te treden en herhaling op een andere locatie mogelijk te voorkomen. Denk daarbij aan de toets rond het levensgedrag van vergunninghouders.

Voor de toezichthouders die de constatering van de illegale activiteiten moeten doen, is het van belang om te weten met welke verschijningsvormen zij te maken kunnen krijgen. Hieronder worden daarom de meest bekende verschijningsvormen beschreven. Daarbij benadrukken wij dat de vorm waarin illegaal gokken verschijnt, niet relevant is voor de juridische gevolgen daarvan. Zoals gezegd, illegaal gokken kan worden aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde (zie bijvoorbeeld ook ECLI:NL:RVS:2017:2530). Slechts wat is geconstateerd en waarom geconcludeerd kan (moet) worden dat sprake is van gokken is van belang. Er is op voorhand geen meetlat te geven waarnaast elke situatie kan worden gelegd om te komen tot het vaststellen van illegaal gokken (wat is er minimaal nodig aan bewijsmateriaal?). Dat zal altijd aan de hand van de omstandigheden van het geval moeten worden opgebouwd. En juist omdat de organisaties hierachter steeds 'digitaler' worden zullen de overige omstandigheden, denk aan klachten / meldingen of constateringen toezichthouders, steeds belangrijker worden.

2.1 Kaartspellen

Een kaartspel kan onderdeel zijn van een 'avond uit'. Daarbij kan het zo zijn dat het kaartspel ook gezien moet worden als een kansspel. Bijvoorbeeld poker. Niet ongebruikelijk is dat daarbij grote geldbedragen over tafel gaan, in cash of via het bijhouden van standen



op papier. Het constateren van deze verschijningsvorm is erg lastig. Dat komt door verschillende aspecten. Zo hoeft het geld niet open en bloot op tafel te liggen, en kan bij het bijhouden van de score op schrift ook een codetaal worden gebruikt. Het vertalen van de score naar de feitelijke situatie ter plaatse is voor een buitenstaander bijna onmogelijk. Ook kan er sprake zijn van een besloten avond waardoor het überhaupt onverwachts betreden van de locatie zeer lastig is en als gevolg

daarvan bij binnenkomst alle bewijzen van tafel zijn verdwenen. Volledigheidshalve merken we op dat een kaartspel niet altijd een kansspel is. Mocht er echter om behoorlijke geldbedragen worden gespeeld, dan behoort bestuursrechtelijke optreden onder omstandigheden nog tot de mogelijkheden, aangezien de aanwezigheid van grote sommen geld ook een gevaar voor de openbare orde kan opleveren.

Voor de volledigheid merken wij op dat de Raad van State heeft geoordeeld dat het spelen van poker om geld onder illegaal gokken valt (ECLI:NL:RVS:2014:4281).

2.2 Gokken via gokzuilen



Een zeer bekende vorm van illegaal gokken is via de zogenaamde 'Gokzuil'. Dit is feitelijk een computer die met het internet is verbonden waar vervolgens weddenschappen op kunnen worden afgesloten. Deze zijn per definitie illegaal en niet te vergelijken met de alom bekende kansspelautomaat waarvoor een (aanwezigheids)vergunning kan worden verleend (de 'gokkast' / 'fruitmachine'). Verschil met de gokzuil is bijvoorbeeld dat deze legale machines niet zijn verbonden met het internet. Als gokzuilen worden

aangetroffen, is zonder meer sprake van illegaal gokken.

De eerste gokzuilen waren zodanig dat vrij duidelijk was dat de enkele bedoeling van die zuilen het illegaal gokken was. In sommige gevallen werd daar niet eens geheimzinnig over gedaan (denk aan de printbonnetjes en printers die gewoon aanwezig waren). Na de eerste handhavingzaken werd dat anders. Een verandering in de verschijningsvorm is dan ook dat het gokken tegenwoordig vaker via een normale computer gaat.

De oude verschijningsvormen van gokzuilen komen na de aanpak van illegaal gokken, en ontwikkelingen in de branche vanwege die aanpak, steeds minder voor. Printers, bonnetjes of scanners van kaarten zijn niet meer nodig. De huidige en meest voorkomende vorm van

illegaal gokken is vrij simpel en verhullend. Met een ‘reguliere’ laptop wordt ingelogd op een website. Voor die websites beschikt de exploitant/ondernemer vaak over cont(r)acten met ‘leveranciers’ (een masteraccount). Wat met enige regelmaat te zien is, is dat bij een controle op de laptop de sites nog wel naar voren komen, er een mogelijkheid is voor het inloggen, maar niet voor het registreren voor een bezoeker van die site. De te verkrijgen inloggegevens moeten dus bekend zijn bij iemand die daarvoor een contract heeft afgesloten met de eigenlijke organisator. In veel gevallen is dat een betrokkene bij het horecabedrijf of bijvoorbeeld een kiosk of belwinkel. Er is dus een onlosmakelijke vermenging met een ‘gewoon’ bedrijf die dit gokken mogelijk maakt. En dat constateren geeft weer mogelijkheden tot handhavend optreden. Ook kan er op de gokzuil/laptop bewijs te vinden zijn van het illegaal gokken, zoals programma’s, geschiedenis in de browser etc. Bekende sites zijn Xlive.com en sites met het woord “Bet” erin (www.ekolbet.com). Een volgende stap in de verandering van de verschijningsvorm is overigens dat op de reguliere laptop, de gokzuil, steeds minder (eenvoudig) bewijs te vinden is dat deze gebruikt werd voor illegaal gokken. Het gokken gebeurt steeds vaker ‘in de cloud’ en er blijft in veel gevallen dus geen (direct zichtbaar) bewijs achter op de computer zelf.

Ter vergelijking merken we op dat de (nu al) meer reguliere (bekendere) sites, zoals bijvoorbeeld unibet.com, juist wel de mogelijkheid hebben om in persoon te registreren. En alhoewel een wetswijziging hierover aanstaande is, is al dit gokken nu nog illegaal. Dit kan dus echter wel plaatsvinden vanuit de eigen huiskamer en er hoeft geen sprake te zijn van een derde voor de ‘organisatie’ hiervan. Bij het illegaal gokken waar wij op doelen is die registratie vanuit de huiskamer onmogelijk nu daarvoor contracten, door bijvoorbeeld een horecaondernemer, worden afgesloten om hun klanten de mogelijkheid te bieden (op grote schaal) te gokken. Die registratie moet dus bij een persoon worden gedaan.

2.3 Gokken via internet/mobiel



De Kansspelautoriteit voert op dit moment onder leiding van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie een onderzoek uit naar een mogelijk nieuwe variant op het verschijnsel gokzuil: Cash Centers. Op de foto een voorbeeld daarvan.

De Kansspelautoriteit krijgt sinds het najaar van 2017 meldingen over deze Cash Centers. Dat zijn automaten waar betaaldiensten mee kunnen worden verricht. Na het aanmaken van een account op zo’n apparaat kan er contant geld in worden gestopt. Met het account kunnen vervolgens online betalingen worden verricht. Onderzocht wordt of de Cash Centers ook worden gebruikt voor het afsluiten van online sportweddenschappen en of er een direct

verband bestaat tussen Cash Centers en de weddenschappen.

Het onderzoek richt zich op 15 verdachten. Dit zijn enkele in het buitenland gevestigde ondernemingen die betrokken zijn bij het online aanbod van kansspelen en een aantal in Nederland gevestigde (rechts)personen. Na afronding van het onderzoek neemt de officier van justitie een besluit over de verdere strafrechtelijke vervolging in deze zaak.

3. PANDEN

Als, los van de verschijningsvorm, het illegaal gokken is geconstateerd en vastgesteld, moet voor een succesvol handhavend optreden naar de (aard van de) panden worden gekeken waarin dat gokken heeft plaatsgevonden (NB: de verschijningsvorm van het gokken is dan niet meer van belang). De aard / kwalificatie van het pand is van essentieel belang voor het daarop van toepassing zijnde juridisch kader. Een woning geeft een ander kader dan een voor het publiek openstaand gebouw.

Om de aard van het pand te kwalificeren adviseren wij vooral te kijken naar de feitelijke functie. Daarbij kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij de planologische kwalificatie. Een supermarkt, kledingwinkel en juwelier vallen bijvoorbeeld allemaal onder de bestemming detailhandel en zijn vanuit die functie een voor het publiek openstaand gebouw. Daarnaast kan uit de plaatselijke situatie blijken dat panden voor iedereen feitelijk te betreden zijn. Daarmee is te motiveren dat het door dat betreden gaat om een voor het publiek toegankelijk/openbaar gebouw. Zodoende kan en moet aan de hand van de omstandigheden van het geval beoordeeld worden welk kader van toepassing is.

In onderstaande paragrafen worden de verschillende soorten panden beschreven, hoe dat vast te stellen is en vervolgens wordt het bestuurlijk juridisch kader aangegeven waarmee opgetreden kan worden.

3.1 Vergunde openbare inrichtingen

Vergunde openbare inrichtingen zijn voor het publiek toegankelijk en hebben een eigen juridisch kader, op basis waarvan de benodigde vergunning is verleend. De reden van het vergunningenstelsel is bijvoorbeeld gelegen in het feit dat een gemeente middels de vergunning overlast wil voorkomen. Veelal is deze vergunningplicht opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening, maar er zijn gemeenten die, bijvoorbeeld voor horecabedrijven, een aparte verordening hebben ingevoerd. In die betreffende regelgeving is de openbare inrichting gedefinieerd zodat in deze gevallen geen onduidelijkheid zal bestaan over wat moet worden verstaan onder deze categorie van panden. Ze beschikken ook simpelweg over een vergunning of dienen hierover te beschikken.

De verschillende verschijningsvormen van illegaal gokken komen met enige regelmaat voor in deze openbare inrichtingen. Over het algemeen zijn dit horecabedrijven die voor de exploitatie de beschikking moeten hebben over één of meerdere vergunningen. Een logische verklaring voor het feit dat de verschillende verschijningsvormen juist in dit soort panden/bedrijven voorkomen, is dat dit soort bedrijven vanuit hun aard al publiek trekken en dit publiek vermaak bieden. Een horecabedrijf leent zich (kennelijk) vanuit zijn aard dan ook goed voor het aanbieden van de mogelijkheid om ter plaatse te gokken. Bovendien zijn de geldstromen binnen zo'n bedrijf vaak dusdanig dat het uitkeren van gokwinsten en al dan niet gedeeltelijk witwassen van met illegaal gokken verdiend geld eenvoudiger kan. In dit soort bedrijven staan overigens ook vaak legale kansspelautomaten, met vergunning, die we in dit document buiten beschouwing laten. De plaatselijke regelgeving geeft (normaliter) allerlei mogelijkheden om handhavend op te treden door middel van het intrekken van de

vergunning, maar soms ook door middel van een pandsluiting. Naast de plaatselijke regelgeving, waarbij soms de middelen ontbreken, is in bepaalde gevallen voor openbare inrichtingen (ook) een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet vereist. Zodra er sprake is van het verstrekken van alcohol, is deze vergunning vereist (artikel 3 van de Drank- en Horecawet). Voor de bedrijven die over een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet beschikken vormt ook de Drank- en Horecawet een kader waarvan gebruik kan (of moet) worden gemaakt bij gewenst handhavend optreden. We verwijzen naar hoofdstuk vier.

3.2 Voor publiek openstaande gebouwen

Bij voor het publiek openstaande gebouwen kan zoals gezegd worden gekeken naar de feitelijke situatie. Als een pand (vrij eenvoudig) te betreden is voor publiek/derden, dan kan er gesproken worden van een voor publiek openstaand gebouw. Denk daarbij dus aan elke vorm van detailhandel (supermarkt, juwelier, kledingwinkel). Ook kan het gaan om autogarages, bedrijfspanden, stichtingen enzovoort. Uiteindelijk zal uit de feiten moeten blijken dat er sprake is van een publiek karakter van het pand, die al dan niet met enige beperking, door feitelijk iedereen betreden kan worden. Een besloten avond wil dus niet zeggen dat een voor het publiek openstaand gebouw niet langer onder die noemer valt. Sterker nog, wij adviseren het karakter van het pand niet anders te beoordelen dan wat het, anders dan op een 'besloten avond', normaliter heeft. Het is niet op voorhand te zeggen of een pand dat altijd en slechts voor 'betalende leden' te betreden is wel of niet voor publiek toegankelijk is. Onder paragraaf 3.3 gaan we hier verder op in.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel waarin artikel 139f wetboek van Strafvordering werd voorgesteld, valt te lezen wat (weliswaar in dat kader) onder een voor het publiek toegankelijke plaats moet worden verstaan (Kamerstukken II 1967/68, 9649, nr. 3, blz. 4.) *Een plaats is voor het publiek toegankelijk wanneer deze feitelijk voor een in beginsel onbeperkt aantal personen toegankelijk is, bijvoorbeeld een winkel of bank. Maar ook de openbare weg valt hieronder. Daarnaast is een plaats voor het publiek toegankelijk wanneer deze weliswaar voor een bepaalde groep van personen openstaat, maar die groep in beginsel een onbeperkt aantal personen kan omvatten.* Duidelijk is in ieder geval dat het opwerpen van een drempel, zoals een lidmaatschap, niet maakt dat het pand niet langer voor het publiek toegankelijk is als vervolgens iedereen 'lid' kan worden. Een stichting die zich formeel richt op dagopvang voor jongeren, maar de gehele nacht open is voor veel personen, is feitelijk voor het publiek toegankelijk. Kennelijk heeft het pand bekendheid voor de activiteiten in de nacht. Dat er een drempel is om binnen te komen door een afgesloten deur maakt dit publieke karakter niet anders.



Bij voor het publiek openstaande panden heeft de gemeente over het algemeen meerdere mogelijkheden voor een controle. Denk aan de gemeentelijke bevoegdheden die volgen uit het bestemmingsplan en de controle daarop en de Wet milieubeheer die op bijvoorbeeld bedrijfspanden een controle mogelijk maakt.

Ook zijn er bij steeds meer gemeenten inmiddels mogelijkheden om handhavend op te treden door middel van een sluiting als er, kort gezegd, sprake is van een gevaar voor de openbare orde. Op het moment dat illegaal gokken wordt geconstateerd in dit soort gebouwen is het wenselijk dat de mogelijkheid bestaat het pand ook voor enige tijd te sluiten. In hoofdstuk 4 zal nader op deze bevoegdheid in worden gegaan

Als laatste merken wij ten aanzien van voor publiek openstaande panden op dat er diverse gemeenten zijn die inmiddels een zogenaamd ondermijningsartikel in de APV hebben opgenomen. Daardoor kunnen bijvoorbeeld branches als belwinkels of kapsalons worden aangewezen als vergunningplichtig, met alle controlemogelijkheden tot gevolg, maar belangrijker ook met mogelijkheden om preventief een toets toe te passen op het levensgedrag en/of geldstromen via wet Bibob. En juist met oog op die preventieve toets kan handhavend optreden door OM en Ksa van belang zijn. Opgemerkt moet dus worden dat een pand kan 'verschieten' van categorie door handelingen van de overheid. In Tilburg zijn bijvoorbeeld autoverhuurbedrijven vergunningplichtig verklaard. Op dat moment behoort een dergelijk pand tot de categorie panden zoals genoemd in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk.

3.3 Niet voor publiek openstaande gebouwen

Een te verwachten strategie van iemand die met handhavingsmaatregelen wordt geconfronteerd is dat diegene zal claimen dat het om een 'niet voor het publiek openstaand pand', gaat waardoor de toezichts- en handhavingsmogelijkheden minder vanzelfsprekend kunnen worden ingezet. De vraag is dus wanneer het om een niet voor het publiek openstaand gebouw gaat. Een woning is dat duidelijk. Bij detailhandelsbedrijven is het (tegenovergestelde) ook duidelijk. Ten aanzien van diverse panden is er echter ruimte voor discussie. Hoe zit het bijvoorbeeld met een kantoor?

De Raad van State heeft in haar uitspraak van 15 januari 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AF2906) richting gegeven aan het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van een niet voor het publiek openstaand pand. In dat geval betrof het een ruimte aan een woning waarbij de gemeente oordeelde dat het om een horeca-inrichting ging. De afdeling oordeelde dat dit terecht was, *omdat de accommodatie zonder beperking een op het algemene publiek gerichte verblijfsvoorziening was, waaraan het publiek karakter niet ontzegd kon worden*. Dit is dus in lijn met het al gestelde in de voorgaande paragraaf.

Dit voorbeeld geeft al aan dat elk geval op zichzelf staat en zo moet worden beoordeeld. Een kantoorpand kan dus wel degelijk een voor publiek openstaand gebouw zijn. Juist wanneer daar ook illegale gokactiviteiten plaatsvinden. Dan kan (sneller) worden beargumenteerd dat daarmee het pand voor het publiek openstaat. Immers, voor het gokken is publiek nodig. Die verblijven daar voor een bepaalde activiteit, niet zijnde de kantooractiviteit. De gokkers kunnen op een of andere manier naar binnen, ze weten het pand te vinden en dus is er bekendheid van de locatie. Zoals in de vorige paragraaf al aangegeven is een 'besloten' avond dan geen reden om te concluderen dat het pand niet voor het publiek toegankelijk is. Zo kan het publieke karakter van een bedrijfspand (loods) beschreven worden. Als die vrij te betreden is, goederen kunnen worden afgehaald of op andere wijze bij het algemeen publiek bekend is dan volgt uit deze argumentatie dat ook die panden onder de voor publiek openstaande gebouwen vallen. Een goed voorbeeld is ook een verenigingsgebouw dat toegankelijk is voor leden. Daarmee staat nog niet vast dat het verenigingsgebouw niet voor het publiek toegankelijk is. Het feitelijke toelatingsbeleid kan immers tot een andere conclusie leiden. Van belang is ook of iedereen lid kan worden van de vereniging. Als dat zo is, dan is het pand in principe toegankelijk voor een onbepaald aantal mensen.

Wij benadrukken dat dus elke zaak op zichzelf zal staan. Elk pand zal opnieuw beoordeeld moeten worden. Het is van belang om de informatiepositie in deze goed op orde te hebben. Ook een buurtonderzoek, waarbij navraag wordt gedaan naar de loop richting een pand en haar bezoekers, kan daaraan bijdragen. Gezien de openbare orde belangen die in dit soort situaties spelen adviseren wij om daarbij altijd de mogelijkheden op te zoeken. Bij niet voor publiek openstaande panden zijn de controle mogelijkheden namelijk beperkter. Wat heeft een gemeente te zoeken in een pand dat niet voor het publiek openstaat? Een controle op het bestemmingsplan of brandveiligheid is uiteraard in alle gevallen mogelijk indien hier enige aanleiding voor is. Afhankelijk van de informatie die er is zal de controle van zo'n pand dan wel veelal aangekondigd plaatsvinden (er moet aangebeld worden bijvoorbeeld) en naar verwachting geen resultaat opleveren.

Betreft het daadwerkelijk een niet voor publiek toegankelijk gebouw en kan dus niet beredeneerd worden waarom (een deel van) het pand wel voor publiek toegankelijk zou zijn, zelfs als er een bepaalde mate van toegangscontrole is, dan bestaan er eigenlijk geen bevoegdheden voor een gemeente voor handhavend optreden in verband met het illegaal gokken (zie hieronder in hoofdstuk 4). Vandaar dat wij altijd adviseren om in voorkomende gevallen zoveel/vaak mogelijk te motiveren waarom het, bij vermoedens van illegaal gokken op een locatie, gaat om een voor het publiek openstaand pand. Het kan daarbij helpen als bijvoorbeeld partner Ksa kan aantonen dat sprake is van bedrijfsmatig gokken vanuit (een ruimte in) het pand .

3.4 Woningen

Als sprake is van illegaal gokken in woningen moet ook onderscheid worden gemaakt in een privé-spelletje of het georganiseerde (bedrijfsmatige) gokken. Dit kan lastig zijn. Uiteraard kan de gokorganisator juist om die reden kiezen voor een woning, maar juridisch gezien zal dan beredeneerd moeten/kunnen worden dat het niet langer om een woning gaat, maar om

een voor het publiek openstaand (deel van het) pand. Zie het voorbeeld van de hierboven genoemde jurisprudentie. Dat zal wederom aan de hand van de omstandigheden van het geval moeten worden gemotiveerd. Als voorbeeld verwijzen wij hierbij ook naar het sluiten van woningen die dienst doen als illegale seksinrichting (zonder vergunning). Door de feiten en omstandigheden is in verschillende specifieke zaken gemotiveerd dat er van een woning geen sprake meer was. Een seksinrichting zonder vergunning kan wel op grond van de plaatselijke regelgeving direct worden gesloten, wanneer sprake is van een woning kan dat niet. Overigens is er ook jurisprudentie (meerdere uitspraken) dat zelfs een (deel van een) woning als voor het publiek toegankelijk kan worden aangemerkt als deze feitelijk wordt gebruikt als coffeeshop of seksinrichting (zie bijvoorbeeld ABRvS 21 november 1996, AB 1997/18). Maar wanneer feitelijk sprake is van een woning, dan zijn de mogelijkheden van de gemeente zeer beperkt.

3.5 Afrondend

Alle mogelijke verschijningsvormen van gokken zoals in hoofdstuk 2 beschreven kunnen in de verschillende bovenstaande panden voorkomen. In veel gevallen zal het gaan om vergunde openbare inrichtingen of voor het publiek openstaande panden. De eigenlijke functie is goed te combineren met het aanbieden van de mogelijkheid om te gokken. Door die publieksfunctie bestaat er ook meer kans dat dit illegale gokken opvalt en er dus (uiteindelijk) meldingen worden ingediend. Dat geeft reden tot handhavend optreden. Dit neemt niet weg dat bij de overige genoemde panden het fenomeen ook kan voorkomen. Mocht hierover informatie bestaan zal creatief moeten worden bedacht hoe hiertegen opgetreden kan worden.

4. JURIDISCH KADER

In voorgaande hoofdstukken zijn de verschillende verschijningsvormen en de verschillende soorten panden behandeld. De verschijningsvormen zijn vooral relevant voor de (gemeentelijke) toezichthouders of de politie. Hoe herken je dat sprake is van gokken? Waar moet men op letten? De formele 'status' van de panden bepaalt vervolgens het juridisch kader om handhavend op te treden. Hieronder gaan we per soort pand in op het bestuursrechtelijke juridisch kader. In hoofdstuk 5 zullen de bevoegdheden van de andere ketenpartners, OM en politie worden besproken.

Volledigheidshalve merken wij op dat bij het gebruik van de bevoegdheden uitgegaan wordt van een sluiting. Dit volgt ook uit de regelgeving. Immers, de Raad van State stelt dat illegaal gokken een gevaar vormt voor de openbare orde. Dit levert direct de bevoegdheden op tot het sluiten van panden of het intrekken van vergunningen. Waar het meerdere mag, mag uiteraard ook het mindere. Een ander middel als een waarschuwing of last onder dwangsom is altijd mogelijk. Wij adviseren dat echter niet gezien de problematiek zoals opgenomen in hoofdstuk 1.

4.1 Vergunde openbare inrichtingen

Zoals gezegd moet bij vergunde openbare inrichtingen gedacht worden aan bijvoorbeeld een horecabedrijf. Aangezien dit de meest voorkomende situatie zal zijn zullen wij eerst ingaan op de regelgeving met betrekking tot horecabedrijven / openbare inrichtingen.

De horecaregelgeving bestaat uit de bepalingen in de APV of een Horecaverordening en / of de regelgeving afkomstig uit de Drank- en Horecawet. Inhoudelijk hebben deze verschillende regelingen over het algemeen dezelfde intrekings-/weigeringsgronden voor een vergunning. Wanneer geen exploitatievergunningplicht voor een horecabedrijf van kracht is, moet worden teruggevallen op de Drank- en Horecawet. Als de APV van kracht is ten aanzien van vergunde openbare inrichtingen dan is in hoofdstuk 1 de algemene, alhoewel lastiger te motiveren, intrekingsgrond van kracht dat een vergunning kan worden ingetrokken wanneer dit noodzakelijk is in het belang waarvoor die vergunning in eerste instantie verleend is (vaak artikel 1:6 APV). Dit naast de mogelijk specifieke bepalingen voor de openbare inrichtingen in een later hoofdstuk. Wij gaan hieronder de inhoudelijke gronden langs zonder daarbij altijd de artikelnummers te noemen nu deze per gemeente verschillen, omdat er lokaal kan zijn afgeweken van de APV die door de VNG wordt gehanteerd. De inhoud van de bepalingen is veelal gelijk en spreekt voor zich.

4.1.1 Horecaregelgeving

De volgende intrekingsgronden voor de vergunning, na constatering van illegaal gokken, zijn van toepassing:

- Openbare orde: illegaal gokken kan worden aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2018:3439). Dit is een dwingendrechtelijke intrekingsgrond: als er sprake is van een gevaar voor de openbare orde, dan moet de vergunning worden ingetrokken (zie bijvoorbeeld

artikel 31, lid 1 onder c van de Drank- en Horecawet). Ook de uitspraak van 1 mei 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ9092) gaat hierover. Slechts na één constatering had het bevoegd orgaan zich op het standpunt gesteld dat er door de gokactiviteiten een negatief effect ontstond op de samenleving en de openbare orde en veiligheid. De Raad van State oordeelde dat het bestuursorgaan zich inderdaad op het standpunt mocht stellen dat het van kracht blijven van de in die zaak verleende vergunning gevaar op zou leveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.

De rechtbank Midden-Nederland heeft op 16 december 2014 (zaaknummer UTR 14/6759) het volgende over illegaal gokken uitgesproken: *“De voorzieningenrechter is van oordeel dat verweerder (dat is de gemeente in dit geval) terecht heeft geconcludeerd dat de aanwezigheid van illegale gokactiviteiten maakt dat de openbare orde en de veiligheid in het geding is. Illegaal gokken is immers een illegale activiteit, die daarnaast criminaliteit aantrekt”.*

- Woon- en leefklimaat: feitelijk zullen alle verleende vergunningen op grond van de openbare orde al kunnen worden ingetrokken. Als dat het geval is, zal het benoemen van beschermen van het woon- en leefklimaat vaak niet meer nodig zijn. Wij adviseren echter altijd zoveel mogelijk redenen te benoemen waarom de vergunning ingetrokken zou moeten worden en dus zeker ook het woon- en leefklimaat niet onbenoemd te laten. Als de openbare orde in het geding is, is ook het woon- en leefklimaat in het geding. Beide gronden benoemen in de motivering van een besluit maakt het een zorgvuldige genomen en goed gemotiveerd besluit dat daardoor juridisch sterk(er) zal zijn. Overigens is dit slechts een intrekingsgrond van een exploitatievergunning. Woon- en leefklimaat spelen immers geen rol in de Drank- en Horecawet. Voor een voorbeeldartikel in de APV verwijzen we naar de bijlage.
- Levensgedrag: Ook hiervoor geldt uiteraard dat bij illegaal gokken de openbare orde al maakt dat de vergunningen kunnen worden ingetrokken (in dit kader op grond van artikel 31, lid 1 onder b van de Drank- en Horecawet). Toch adviseren wij ten eerste ook het levensgedrag ook in deze niet onbesproken te laten, vooral als er sprake is van het faciliteren van illegaal gokken in het horecabedrijf (bijvoorbeeld middels het aanschaffen van programma's). Op moment dat een ondernemer illegaal gokken faciliteert kan geoordeeld worden dat de ondernemer niet langer voldoet aan de eisen omtrent het levensgedrag (zoals bedoeld in artikel 8 van de Drank- en Horecawet). Dat 'slechte' levensgedrag is namelijk weer een weigeringsgrond bij een eventuele nieuwe aanvraag om vergunning. Deze grond benoemen heeft dus ook een werking naar de toekomst. In dit kader is bijvoorbeeld de uitspraak van de Raad van State met kenmerk ECLI:NL:RVS:2015:1596 van belang. De Raad van State oordeelde dat de burgemeester in dit geval terecht de houding van de exploitant bij de beoordeling van de situatie had betrokken nu die geen onderzoek had gedaan naar de in dat geval geplaatste gokzuil. Daarmee zijn de gokactiviteiten gefaciliteerd. De exploitant is verantwoordelijk voor de gang van zaken in en om zijn inrichting en moet afdoende maatregelen treffen om illegale feiten te voorkomen (zie ook ECLI:NL:RVS:2008:BF0983 en ECLI:NL:RVS:2013:CA3703).

Naast de intrekingsgronden van de vergunning kunnen we een andere bevoegdheid niet onbenoemd laten in dit kader. Het betreft namelijk de bevoegdheid van de

burgemeester om een horecabedrijf te sluiten. Feitelijk een (tijdelijke) pandsluiting. In de APV veelal ook opgenomen onder de paragraaf met betrekking tot openbare inrichtingen. Een sluiting kan bijvoorbeeld volgen wanneer de burgemeester dit nodig acht in het belang van de openbare orde. Wij benadrukken dat dit dus een andere bevoegdheid is dan één die bijvoorbeeld volgt uit artikel 174 van de Gemeentewet en ook andere gevolgen zou kunnen hebben. Er gelden dus ook niet de eisen die gesteld worden aan artikel 174 van de Gemeentewet. Tegelijkertijd wijzen wij erop dat het vreemd zou zijn als een burgemeester deze bevoegdheid zou toepassen zonder de verleende vergunning in te trekken. Als er immers sprake is van een gevaar voor de openbare orde, wat reden is om een horecabedrijf (tijdelijk) te sluiten op grond van dit artikel, is er direct reden om de vergunning in te trekken. In het kader van illegaal gokken kan (zal) deze bevoegdheid dan ook eerder gebruikt worden om, na intrekking van de vergunning, het pand ook tijdelijk te sluiten om de loop naar het pand voor illegaal gokken (definitief) te doorbreken of wanneer er twijfel is dat het pand niet langer voor het publiek openstaat. Dit laatste is van belang om de proportionaliteitstoets uit de Algemene wet bestuursrecht te doorstaan. Als er geen twijfel is over het staken van het horecabedrijf dan wel het illegaal gebruik van het pand dan is er geen reden om ook nog over te gaan tot een pandsluiting.

Als laatste merken we op dat naast horecabedrijven bij *vergunde* openbare inrichtingen bijvoorbeeld ook aan een seksinrichting kan worden gedacht. Dezelfde intrekkingsoorzaken voor horecabedrijven zijn over het algemeen van toepassing op seksinrichtingen.

4.1.2 Gemeentewet

Een artikel dat een burgemeester altijd ter beschikking staat is artikel 174 van de Gemeentewet. De burgemeester kan volgens lid 2 van dit artikel *bij de uitoefening van het toezicht op openbare samenkomsten en gemakkelikheden op voor het publiek openstaande gebouwen de bevelen geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid noodzakelijk zijn*. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 174 van de Gemeentewet (Kamerstukken II 1988/89, 19 403, nr. 10, blz. 92 en 93) volgt dat het tweede lid de bevoegdheid geeft tot het geven van bevelen om onverwijld in te grijpen in situaties die de veiligheid of de gezondheid bedreigen. De bevelen die op grond van deze bepaling worden gegeven, zien op concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situaties. Deze bevoegdheid kan dan ook uitsluitend worden aangewend indien onverwijld moet worden ingegrepen ter bescherming van de veiligheid en gezondheid.

Deze achtergrond maakt dit direct een lastig artikel voor toepassing bij illegaal gokken. Wij wijzen in dit kader op de uitspraak van de Raad van State met kenmerk ECLI:NL:RVS:2014:4281. De afdeling overwoog hier als volgt:
“De burgemeester heeft zich echter niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er slechts vanwege de illegale gokactiviteiten en het deelnemen daaraan door drugshandelaren concrete, zich direct aandienende, de veiligheid of gezondheid bedreigende situatie was ontstaan die onverwijld de sluiting van de inrichting rechtvaardigde. Daartoe wordt overwogen dat de burgemeester niet heeft geconcretiseerd waaruit blijkt dat

de veiligheid of gezondheid van personen daadwerkelijk werd bedreigd en niet aannemelijk heeft gemaakt dat er een situatie was ontstaan die tot onverwijld ingrijpen noopte. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.”

Artikel 174 Gemeentewet adviseren wij dan ook, in situaties waarbij sprake is van illegaal gokken, niet toe te passen. Alleen in uitzonderlijke situaties waarbij echt direct handhavend optreden noodzakelijk is én er echt geen andere grondslag aanwezig is, kan in voorkomende gevallen naar deze grondslag worden gegrepen. Een uitgebreide onderbouwing is dan vereist en moet het besluit juridisch houdbaar maken. Het biedt een uitkomst om de bestaande situatie even te ‘bevriezen’. Ander nadeel aan deze bevoegdheid is namelijk dat de sluiting slechts voor een relatief korte periode kan worden uitgesproken. Tegelijkertijd is een geluk bij een ongeluk dat dergelijke korte sluitingen vaak niet worden aangevochten maar de aangeschrevene het definitieve besluit aanvecht. Dit kan een pragmatische reden zijn om toch ‘even snel’ een sluiting te bevelen in de hoop dat deze juridisch niet wordt aangevochten als het definitieve besluit snel volgt op de bevelsluiting op grond van artikel 174 Gemeentewet.

4.2 Voor publiek openstaande gebouwen

Bij (andere) voor het publiek openstaande gebouwen is dus over het algemeen geen vergunning aanwezig of verleend die het handavingsarrangement bepaalt. Dat betekent dat het juridisch kader een algemeen juridisch kader is, niet gespecificeerd op één pand, maar te gebruiken voor situaties die de openbare orde bedreigen, zoals illegaal gokken.

4.2.1 Gemeentewet

In principe kan artikel 174 van de Gemeentewet ook bij deze panden weer worden ingezet. Korthedshalve verwijzen wij naar wat we ten aanzien van dit artikel en de toepasbaarheid hiervoor hebben geschreven. Aan de toepassing daarvan worden zeer strenge eisen gesteld waar niet snel formeel aan zal worden voldaan. Voordeel hierbij is zoals gezegd wel dat een korte sluiting over het algemeen weinig wordt aangevochten. Het ‘bevriest’ de situatie dan ook even.

4.2.2 Algemene Plaatselijke Verordening

Nu de mogelijkheden beperkt(er) zijn als het gaat om dergelijke panden moet ‘gezocht’ worden naar middelen die wel kunnen worden ingezet. De APV geeft daar handvatten voor. Uitgaande van de APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeente is er een bepaling omtrent het spelen van een spel om geld. In afdeling 10 van hoofdstuk 2 is het toezicht op de speelgelegenheden geregeld. Artikel 2:39 van de APV (VNG) geeft aan dat het verboden is om zonder vergunning een speelgelegenheid te exploiteren of te doen exploiteren. Artikel 2:38a van de APV (VNG) definieert een speelgelegenheid (kortweg) als een voor het publiek toegankelijk gelegenheid waarin de mogelijkheid wordt geboden een spel te beoefenen, waarbij geld kan worden gewonnen. In de toelichting op dit artikel is opgenomen dat deze bepaling beoogt de openbare orde en het woon-/ leefklimaat te beschermen. De bepaling vult de regeling in de Wet op de kansspelen dus aan vanuit een ander motief. De Wet op de Kansspelen heeft namelijk niet tot doel de openbare orde en het woon- en

leefklimaat te beschermen, maar de speelzucht te kanaliseren, jeugdigen en sociaal zwakkeren te beschermen en illegaal aanbod met daarmee verbonden criminaliteit als fraude tegen te gaan. Wij verwijzen in dit kader naar ECLI:NL:RBMAA:2003:AF2782. De rechtbank overwoog in die zaak als volgt: *“Uit het vorenstaande komt naar voren dat feitelijk een ieder die dat wilde tegen betaling van een betrekkelijk gering bedrag het lidmaatschap kon verwerven en zich daarmee toegang kon verschaffen tot de ruimte waar het spel gespeeld werd en dan ook aan het spel kon meespelen. Van een besloten kring van personen verenigd in verenigingsverband was dan ook naar het oordeel van de rechtbank geen sprake. Dat leden eerst goedgekeurd moesten worden door het bestuur doet hieraan niet af nu van serieuze toelatingseisen niet is gebleken terwijl voorts aan aspirant-leden kennelijk zonder meer toegang werd verleend”.*

En als oordeel: *“Gelet op het vorenstaande, in onderling verband en samenhang beschouwd, is de rechtbank van oordeel dat genoegzaam is komen vast te staan dat eiseres sub 1 zich niet heeft gehouden aan de voorschriften van de APV.”*

Los van deze mogelijkheid zijn er inmiddels veel gemeenten in Nederland die al een bepaling in de APV hebben opgenomen die ziet op het optreden tegen (criminele) activiteiten in voor publiek openstaande panden of een bij dat gebouw behorend erf als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet (het zogenaamde ‘ondermijningsartikel, zie de bijlage voor een voorbeeld). We hebben dat in het voorgaande al kort aangestipt. Dit optreden kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar het oordeel van de burgemeester sprake is van bijzondere omstandigheden. De handeling die kan volgen is een (gedeeltelijke) sluiting voor een (al dan niet) bepaalde duur. Een sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen kan ingezet worden juist wanneer een langere sluiting is gewenst bij een ordeverstoring. Achtergrond van deze bepaling is ook een langere sluiting, die het al genoemde artikel 174 van de Gemeentewet nu juist niet mogelijk maakt.

In een beleidsregel kan vervolgens worden uitgewerkt wanneer sluiting aan de orde is. In veel gemeenten is dit gekoppeld aan ‘criminele activiteiten’. In zo’n beleidsregel zijn dan bijvoorbeeld activiteiten genoemd die daaronder (onder andere) vallen. Daarbij wordt bijvoorbeeld vaak heling genoemd, het faciliteren van criminele activiteiten, maar ook het illegaal gokken. Daarmee wordt het mogelijk om openbare gebouwen waar gokken plaatsvindt, zoals bijvoorbeeld een winkel, voor langere tijd te sluiten. Goed voorbeeld is de uitspraak van de Raad van State van 21 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:933). De afdeling overwoog als volgt:

“In het pand aan [locatie] te Utrecht is [bedrijf] gevestigd; een kiosk met diverse producten waaronder sigaretten, kranten, snoepgoed, telefoons en beltegoeden. De burgemeester heeft bij het besluit van 14 juli 2016 bevolen tot tijdelijke sluiting van het pand, naar aanleiding van een inval door de politie op 4 april 2016 in verband met een landelijk onderzoek naar illegale gokactiviteiten. Op basis van twee bestuurlijke rapportages is de burgemeester aannemelijk geworden dat [appellant] in de kiosk ten aanzien van voetbalwedstrijden illegale gokactiviteiten faciliteert. Volgens de burgemeester wordt het woon- en leefklimaat en de openbare orde in de omgeving van het pand hiermee op ontoelaatbare wijze beïnvloed.”

En

“De Afdeling overweegt dat, anders dan [appellant] kennelijk meent, de burgemeester een afweging heeft gemaakt ten aanzien van de op te leggen maatregel. Zowel in het besluit van 14 juli 2016 als in het besluit op bezwaar staat immers dat de burgemeester wil dat het pand over enige tijd weer op normale wijze gebruikt kan worden, zonder dat personen er naartoe komen om illegaal te gokken. De burgemeester heeft in het besluit overwogen dat hij dat niet kan bereiken door middel van het opleggen van een last onder dwangsom. Een dergelijk besluit is voor derden (bijna) niet kenbaar zodat de burgemeester de door hem gewenste doelen niet kan bereiken. Er is daarbij geen garantie dat bijvoorbeeld de computers waarop werd gegokt niet worden verstoort in kasten dan wel dat ter plaatse de weddenschappen worden doorgegeven en dat vervolgens elders een en ander wordt ingevoerd. Het gokken kan ook plaatsvinden op laptops. Het is de burgemeester duidelijk geworden dat criminele organisaties zoals deze inventief zijn en zich steeds aanpassen aan de toezichthouders. Ook gaf de zienswijze van [appellant] de burgemeester geen vertrouwen dat een ander besluit kan voorkomen dat de gang van zaken zich niet zal herhalen. In dit verband wijst hij erop dat [appellant] stelt dat er niets aan de hand was terwijl uit de informatie het tegendeel blijkt. De burgemeester heeft daarom voor de maatregel van sluiting gekozen, zo staat in het besluit”.

4.3 Niet voor publiek openstaande gebouwen

In paragraaf 3.3 zijn we al uitgebreid ingegaan op wat moet worden verstaan onder een niet voor het publiek toegankelijk pand. Ondanks dat de mogelijkheden tot optreden beperkt zijn, en er vooral iets gevraagd wordt van de creativiteit om tot een wel voor het publiek toegankelijk pand te komen, zullen wij hieronder kort ingaan op wat eventueel wel mogelijk is.

4.3.1 Gemeentewet

Hier geldt wat al eerder is opgemerkt. Er is eigenlijk geen specifiek en goed bruikbaar handhavingsarrangement voor niet voor het publiek openstaande panden. De mogelijkheden van het handhavend optreden zijn beperkt tot slechts artikel 174a lid 1 van de Gemeentewet, met alle juridische risico's van dien. De jurisprudentie rond deze bevoegdheid is zodanig dat een goede toepassing van dit artikel in veel gevallen eigenlijk onmogelijk is. Ook in verband met illegaal gokken zien wij niet direct een juiste toepassing die juridisch ook nog houdbaar is. Niet voor niets heeft de wetgever bijvoorbeeld de Wet aanpak woonoverlast gemaakt om de onmogelijkheden met dit artikel te ondervangen. Wel kan opgemerkt worden dat als het gaat om een woning de eisen weer zwaarder zullen zijn dan voor een niet voor publiek toegankelijk gebouw. Een woning wordt het zwaarst beschermd tegen handhavend optreden door middel van een sluiting. Een sluiting van een woning

betreft immers een inbreuk op een grondrecht. Hieronder zullen wij nog verder in gaan op deze bevoegdheid.

In situaties van illegaal gokken in niet voor het publiek toegankelijke panden adviseren wij, zoals al eerder benoemd, altijd om bij de constatering informatie te verzamelen over het al dan niet aanwezige publieke karakter van een (deel van het) pand. Dat kan bijvoorbeeld door een buurtonderzoek (komen er mensen in het pand die daar niet horen?), de feitelijke situatie goed te beoordelen en bijvoorbeeld te onderzoeken wat de link is tussen de aangetroffen personen en het pand. Over de reden waarom zijn we in hoofdstuk 3 al ingegaan. Uiteindelijk resultaat zou kunnen zijn dat het pand (gedeeltelijk) kan worden aangemerkt als een voor publiek openstaand gebouw waardoor de daarbij behorende handhavingsmogelijkheden van toepassing worden.

4.4 Woningen

Een juridisch kader voor woningen in relatie tot illegaal gokken, anders dan artikel 174a van de Gemeentewet, is niet aanwezig. We gaan er dan vanuit dat het feitelijk ook echt om een woning gaat en er niet gemotiveerd kan worden dat er toch sprake is van (deels) een voor publiek toegankelijk gebouw.

4.4.1 Gemeentewet

De eisen die aan toepassing van artikel 174a van de Gemeentewet worden gesteld zijn dusdanig dat wij dit in principe bij illegaal gokken niet haalbaar achten. Ook gezien de verwachting dat er geen dossier met klachten zal zijn bij een instap. In dit kader is de uitspraak van de afdeling van 5 april 2017 van belang (ECLI:NL:RVS:2017:923).

De afdeling gaat in deze uitspraak uitgebreid in op de achtergrond van artikel 174a van de Gemeentewet. In de casus was er een granaat gegooid naar de woning van een voorzitter van een motorclub en was de burgemeester tot sluiting overgegaan. De afdeling overweegt vervolgens als volgt:

“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5718), vergt verstoring van de openbare orde in de zin van artikel 174a van de Gemeentewet, in het licht van de geschiedenis van de totstandkoming van dat artikel, overlast waardoor de veiligheid en gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate worden bedreigd. Aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens moet aannemelijk worden gemaakt dat zich in de woning of op het daarbij behorende erf ernstige gedragingen voordoen en dat, zoals bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inzake de invoering van artikel 174a in de Gemeentewet is opgemerkt (Kamerstukken II 1996/97, 24 699, nr. 13, blz. 20), daardoor verschillende soorten ernstige overlast zich met grote regelmaat en langdurig voordoen. Ingeval de burgemeester aldus aannemelijk maakt dat vanuit de woning of het bijbehorende erf de openbare orde rond de woning wordt verstoord, is hij ingevolge artikel 174a van de Gemeentewet bevoegd om tot sluiting van de woning over te gaan. Van toepassing van deze bevoegdheid dient de burgemeester echter af te zien indien sluiting

van de woning onevenredig zou zijn. In dat verband dient de burgemeester aannemelijk te maken dat de verstoring van de openbare orde niet afdoende kan worden bestreden met minder ingrijpende maatregelen.”

En

“Met de rechtbank wordt vooropgesteld dat het gooien van explosieven richting de woning van [wederpartij] zonder meer kan worden aangemerkt als een ernstige verstoring van de openbare orde en dat het gelet daarop begrijpelijk is dat de burgemeester het nodig achtte in te grijpen en de veiligheid en rust in de straat te herstellen. Dat betekent echter nog niet dat de burgemeester reeds daarom bevoegd was tot toepassing van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet aan de voorwaarden voor toepassing van dat artikel is voldaan, nu de verstoring van de openbare orde in dit geval het gevolg was van explosieven die van buitenaf richting de woning werden gegooid en derhalve niet van gedragingen in de woning. Voor zover de burgemeester heeft betoogd dat de gedraging in de woning als bedoeld in artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet “het bewonen van de woning door [wederpartij] in de hoedanigheid van president van een chapter van Bandidos” is, wordt overwogen dat de rechtbank deze redenering terecht niet heeft gevolgd. De rechtbank heeft daartoe met juistheid overwogen dat weliswaar aannemelijk is dat het gooien van de explosieven samenhangt met de installatie van [wederpartij] als president van een chapter van de Bandidos, maar dat de persoon of positie van een persoon niet kan worden gezien als gedraging als bedoeld in voormeld artikel. Dit geldt naar het oordeel van de Afdeling ook voor het bewonen van een woning door een bepaald persoon of een persoon met een bepaalde positie. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de burgemeester niet bevoegd was de woning van [wederpartij] op grond van artikel 174a, eerste lid, van de Gemeentewet te sluiten.”

Wij concluderen dat wanneer het illegaal gokken vanuit de woning plaatsvindt, en daarmee aan de voorwaarde van artikel 174a van de Gemeentewet voldoet dat de gedragingen vanuit de woning dienen plaats te vinden, het maar ernstig de vraag is of aan de hand van concrete, objectieve en verifieerbare gegevens een vorm van regelmatige en langdurige ernstige overlast kan voordoen. Dit ligt in ieder geval niet in de lijn der verwachtingen. Dit zou slechts anders zijn als er zoveel meldingen zijn van overlast door de continue stroom van gokkers naar de woning die op zichzelf beoordeeld de bevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet activeren. In dat geval is het mogelijk wel te motiveren dat het niet langer (uitsluitend) om een woning gaat, maar dat het een voor publiek toegankelijk gebouw is ten aanzien van de gelegenheid bieden tot gokken ter plaatse. Maar ook dan blijven de juridische risico's aanzienlijk. Dit nog los van de andere belangen die een rol spelen als het gaat om een woning (zoals bijvoorbeeld een mogelijk bestaande gezinssituatie).

5. KETENPARTNERS

In dit hoofdstuk worden de toezichts- en handhavingsmogelijkheden per partner beschreven. Betrokken partners zijn het RIEC, politie, OM en de Kansspelautoriteit (Ksa). Volledigheidshalve merken wij als eerste op dat vanuit de integrale aanpak in elke situatie beoordeeld dient te worden wie de ‘beste papieren’ heeft om in dat specifieke geval het snelst en meest effectief op te treden. Uit de praktijk blijkt dat in deze samenwerking vaak zal blijken dat juist de gemeente de beste papieren heeft om een snel einde te maken aan de openbare orde problematiek, zeker op het moment dat het om vergunde bedrijven gaat. Snel handelen is gelet op die openbare orde dan ook noodzakelijk, omdat dit vaak overeenkomt met het doel van de vergunning. Een strafrechtelijk traject of een boete van de Ksa neemt simpelweg meer tijd in beslag. Dit is ongewenst gezien het bestaande gevaar voor de openbare orde waar een eind aan moet komen.

Dat neemt niet weg dat een strafrechtelijk traject vooraf kan gaan aan een bestuursrechtelijk traject en dat de verschillende ketenpartners wel mogelijkheden hebben om op te treden en dit ook gewenst is. Juist om herhaling te voorkomen. Een toets omtrent het levensgedrag maakt bij veel vergunningaanvragen niet voor niets een belangrijk onderdeel uit van het vergunningenproces. Op het moment dat iemand vervolgd of beboet is maakt dat die betreffende persoon veelal voor de komende vijf jaar ongeschikt kan worden bevonden om een vergunning te ontvangen of een leidinggevende rol te spelen in de vergunde gelegenheid. Ook kan uit strafrechtelijk onderzoek informatie komen dat gebruikt kan worden om (ook) bestuurlijk worden op te treden. Ook uit toezichtsactiviteiten door de Ksa kan informatie komen die voor een gemeente van belang kan zijn. Informatiedeling in dit soort gevallen is dan ook van groot belang om het beste resultaat te bereiken.

Wij benadrukken nogmaals dat een integrale aanpak niet altijd wat van de verschillende partners hoeft te eisen. Wij zijn van mening dat de gemeente over het algemeen de meest efficiënte en effectieve middelen heeft om op korte termijn en zichtbaar tegen illegaal gokken op te treden, waar nodig ondersteunt door de ketenpartners. Omdat het om openbare orde problematiek gaat is dat ook maar goed ook. Uiteraard is de wens, vaak ook vanuit de gemeenten, dat ook strafrechtelijk wordt vervolgd en of beboet zeer begrijpelijk en past dit in het streven om gezamenlijk (integraal) maatschappelijk problemen op te lossen, zoals illegaal gokken. Deze wens kan echter (bijna) nooit reden zijn om dan ook niet bestuurlijk op te treden. Onderstaande gaat ook niet in op de strafrechtelijke haalbaarheid van de mogelijkheden die het OM en/of Ksa heeft of over de prioriteiten die er zijn bij de diverse ketenpartners van de gemeente. Het gaat slechts in op de eventuele mogelijkheden.

5.1 RIEC



Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum is een overheidsdienst die andere, voornamelijk gemeenten, helpt om ondermijning van de samenleving tegen te gaan. Hierbij moet echter wel direct worden opgemerkt dat het RIEC zelf geen bevoegdheden heeft. Het is geen bestuursorgaan. De

bestuursrechtelijke (toezichts)bevoegdheden liggen bij de burgemeester en Ksa, de strafrechtelijke bij de politie en OM. Feitelijk is het RIEC een platform wat informatiedelen

mogelijk maakt, een organisatie die projecten kan faciliteren, eventueel juridisch advies kan geven, maar het RIEC handelt geen dossiers af. Het afhandelen van dossiers ligt dus in handen van de gemeente (bestuursrechtelijk) dan wel de politie en het OM (strafrechtelijk) dan wel de Ksa.

Gelet op de functie van het RIEC en de toegang die er daar is tot informatie kunnen zij wel zorgen voor een goede integrale aanpak. Niet alleen binnen één gemeente, maar juist ook met de verschillende partners.

5.2 Politie



Uiteraard is de politie als sterke arm vaak aanwezig bij acties of is de wijkagent via zijn bronnen op de hoogte van locaties waar het illegaal gokken plaatsvindt. Dat wil niet zeggen dat er strafrechtelijk daarmee direct sprake is van mogelijkheden. De politie is bij de aanpak van illegaal gokken over het algemeen vrij beperkt vanwege verschillende oorzaken. Zo kan de politie enkel optreden als er sprake is van een *vermoeden van strafbare feiten*. Uiteraard kan de politie wel controleren wanneer de politietoekomst daartoe noodzaakt. Een bestuurlijke aanpak heeft die beperking niet nu dat op het algemeen belang gericht is.

Over dat vermoeden van strafbare feiten merken wij het volgende op. Zodra er sprake is van een vermoeden van strafbare feiten kan door het OM worden besloten tot bijvoorbeeld een doorzoeking. Als bij een (integrale) controle tegen feiten wordt 'aangelopen', zoals veel contacten op tafel, kan de politie dit bijvoorbeeld in beslag nemen. In dat geval kan immers de verdenking bestaan dat de vele contacten via criminele activiteiten zijn verkregen. Feitelijk zijn er dan strafbare feiten in het spel. Nadeel is echter dat wanneer die strafbare herkomst niet kan worden aangetoond (bewezen) het geld in beginsel weer zal moeten worden geretourneerd. Uiteraard kan de politie ook checken op identiteit van de aanwezigen als de politietoekomst daartoe noodzaakt. Voorbeeld hiervoor is dat wanneer in een straat veel is ingebroken en iemand gedraagt zich verdacht in die straat, de identiteit kan worden gecontroleerd. Als sprake is van de verdenking van het spelen om geld kan deze bevoegdheid tot het checken van ID's naar onze overtuiging laagdrempelig worden ingezet.

Tot slot merken wij op dat de politie in enkele gemeenten aangewezen is als toezichthouder op bijvoorbeeld de openbare inrichtingen of op kansspelen. Wanneer dat het geval is dan zijn de bevoegdheden van de politieambtenaar gelijk aan die van de gemeentelijk toezichthouder. Hij of zij dient dan in het oog te houden wanneer de bestuursrechtelijke 'pet' gebruikt wordt en wanneer er sprake is van een strafrechtelijke 'pet'.

5.3 Openbaar Ministerie



OPENBAAR MINISTERIE

Over deze partner bestaat over het algemeen geen onduidelijkheid over wat zij kan en / of doet. Het Openbaar Ministerie (OM) bepaalt uiteindelijk welke zaak er wordt opgepakt en wie strafrechtelijk zal worden vervolgd. Bij de bestuursrechtelijke aanpak van illegaal gokken zal op voorhand het Openbaar Ministerie daarbij, over het algemeen, niet vereist zijn. Uiteraard wil dat niet zeggen dat het OM niet graag betrokken wil zijn bij deze aanpak. Afstemming is dus altijd goed. Juist ook om erop aan te dringen dat indien mogelijk ook het OM tot bijvoorbeeld strafrechtelijke vervolging over gaat en/of een transactie wordt aangeboden aan de overtreder. Wanneer het OM besluit tot het starten van een strafrechtelijk onderzoek zal het OM de 'lead' krijgen in bepaalde onderzoeken. De bestuursrechtelijke aanpak wordt dan in principe ook ondergeschikt aan die strafrechtelijke aanpak. Wanneer het OM tot bijvoorbeeld doorzoekingen overgaat, kan de gemeente waar mogelijk mee als toezichthouder op bijvoorbeeld de vergunningen. Ook daarvoor is afstemming vereist.

Bij het constateren van illegaal gokken heeft het OM een paar mogelijkheden. Zo kan het OM zaken (laten) onttrekken aan het verkeer of deze verbeurd (laten) verklaren. Het verbeurd verklaren houdt in dat de goederen niet langer eigendom zijn van de overtreder. Wanneer zaken worden 'onttrokken aan het verkeer' worden deze vernietigd. Maar voor deze maatregelen zijn randvoorwaarden. Dit moet bijvoorbeeld via de rechter en moet te maken hebben met het strafbare feit. Wanneer dit niet vaststaat dan zal in beslag genomen geld in beginsel weer moeten worden geretourneerd. Uiteraard behoort ook het opleggen van strafrechtelijke boetes tot de mogelijkheden. Het feit dat een overtreding van de Wet op de Kansspelen ook een overtreding van de Wet op de Economische delicten is, biedt hierbij mogelijkheden. Problematisch hierbij is wel dat in veel gevallen de 'organisator' van het gokken niet zomaar te achterhalen is. Als sprake is van gokken in een horeca-inrichting maakt dit dus niet dat de exploitant daarvoor strafrechtelijk verantwoordelijk is te houden, terwijl hij dat bestuursrechtelijk in alle gevallen wel is. De constatering in een horecabedrijf zorgt dus niet altijd strafrechtelijk voor een vervolg.

Als een strafrechtelijk onderzoek is gestart worden feitelijk de andere partners op dat moment beperkt. Als die al weten dat er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek, dan zal de informatie *over het algemeen* uit dat onderzoek niet worden gedeeld totdat er een aanhouding is. Andere partners zullen dan op informatieverstrekking moeten 'wachten'.

Soms kan het echter ook wenselijk zijn dat toch eerst door de gemeente (ook) een bestuursrechtelijke controle wordt uitgevoerd voordat een strafrechtelijk onderzoek wordt afgerond en/of personen worden aangehouden. Daarbij gaat de politie als sterke arm natuurlijk mee. Eventuele resultaten van die controle kunnen dan wellicht ook gebruikt worden in het strafproces. Als goed is besproken hoe deze controle plaatsvindt en de juiste grondslag aanwezig is voor de bestuurlijke controle kunnen de resultaten ook in het strafproces worden gebruikt. Bijkomend voordeel is dan dat de gemeente (waarschijnlijk)

eerder over voldoende *eigen* informatie beschikt om snel bestuurlijk handhavend op te treden door middel van bijvoorbeeld een pandsluiting. Dergelijke bestuurlijke maatregelen zijn veel sneller te nemen dan een eventuele strafrechtelijke maatregel ten aanzien van een persoon of personen. Een pandsluiting richt zich op het pand en heeft direct effect op de openbare orde en de leefomgeving. De openbare orde wordt hersteld en verder beschermd net als het gevoel van veiligheid dat door zo'n maatregel kan worden verhoogd. Vaak heel belangrijk voor de omgeving waar het pand in staat.

Neemt niet weg dat het maatschappelijk uiteraard ook zeer wenselijk is om de 'criminelen' die regels overtreden (en de openbare orde in gevaar brengen) te bestraffen. Vandaar dat ook de strafrechtelijke aanpak van groot belang blijft in het pakket aan maatregelen om illegaal gokken aan te pakken. Een strafrechtelijke veroordeling voorkomt ook dat de exploitant in buurgemeenten zomaar opnieuw een horecabedrijf kan starten. De veroordeling zal immers naar boven komen bij een screening van het levensgedrag.

5.4 Kansspelautoriteit



Kansspelautoriteit

In de Wet op de Kansspelen staat wat een kansspel is, welke vergunningen er zijn en hoe er toezicht op gehouden wordt. Een spel wordt een kansspel genoemd als de speler een prijs kan winnen en daarbij geen invloed heeft op het spel. Voorbeelden

van kansspelen zijn loterijen, sportprijsvragen en casinospellen zoals roulette en poker. Zonder vergunning is het in Nederland verboden om kansspelen te organiseren. De Kansspelautoriteit (Ksa) is degene die op deze regels en wetten het toezicht houdt. De Ksa is alleen al om die reden uitermate geschikt voor de aanpak van het illegaal gokken. De Ksa heeft ook de mogelijkheid en middelen om over te gaan tot het opleggen van bestuurlijke boetes (maximaal € 830.000) en dwangsommen. De Ksa is ingericht op het opsporen van de digitale achtergrond van het illegaal gokken op computers. Juist deze partner beschikt ook over de technische kennis om 'bewijs' uit laptops te halen bijvoorbeeld. Dus waar mogelijk is het zeer interessant en aan te bevelen om de Ksa mee te nemen bij integrale acties.

Het plannen van een integrale actie waarbij de Ksa aanwezig is, verdient in gevallen dan ook zeker de voorkeur. Toch behoort dat niet altijd tot de mogelijkheden, gemeentelijk inspecteurs kunnen bijvoorbeeld ook tijdens een reguliere controle tegen illegaal gokken 'aanlopen' of door gebrek aan capaciteit bij de Ksa is een tijdige controle onmogelijk waardoor een bestuurlijke controle plaatsvindt zonder de Ksa. Dit terwijl een burgemeester misschien graag tot sluiting van een pand zou willen overgaan, omdat de aannemelijkheid dat er gegokt werd eigenlijk al bestaat. Het bestuursrechtelijk optreden zal het optreden van de Ksa niet doorkruisen. In die zin is er geen noodzaak om de Ksa aanwezig te hebben bij een actie als er mogelijkheden zijn om dit bestuursrechtelijk zelf op te pakken. Door eigen expertise in uitlezen van computers bijvoorbeeld kan eerder de gewenste maatregel die de openbare orde hersteld worden genomen. Daarnaast kan ook de pragmatische afspraak worden gemaakt, indien voor beide partners mogelijk, dat de gemeente een apparaat zoals

een laptop bij een controle meeneemt voor onderzoek welke vervolgens door de Ksa zal worden uitgevoerd.

Het is overigens raadzaam om in nauw contact te blijven met de Ksa op bijvoorbeeld het gebied van de technologie. Juist omdat de Ksa jurisprudentie creëert voor het antwoord op de vraag wanneer nou sprake is van illegaal gokken, een gokapparaat dus. Die grens wordt door de feiten zelf bepaald. Zie de uitspraak van het Gerechtshof Arnhem – Leeuwarden (21 mei 2013, parketnummer 21-000176-11) waarin het volgende is overwogen: *“Een ruimere, meer functionele uitleg van de vermelde begrippen, waarbij mede gekeken wordt naar de functies die aan een apparaat in feite worden gegeven, ligt daarom meer voor de hand. Die benadering wordt ook ingegeven door het doel en de strekking van de WOK, de regeling van de kansspelen in Titel Va, in het bijzonder in verband met de gestelde vergunningsvereisten. In een dergelijke uitleg is de bestemming die aan een apparaat op de plaats waar het staat wordt gegeven maatgevend. Is die bestemming gericht op het (faciliteren van het) spelen van kansspelen, dan is sprake van een kansspelautomaat.”*

Dit betekent dat bij het aantreffen van een laptop in bepaalde situaties sprake is van een gokautomaat door de wijze waarop die functioneert. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om

- bepaalde programma's
- websites die niet zonder inlognaam kunnen worden gebruikt, maar waarbij registratie niet mogelijk is. De enige conclusie daarbij is dat een derde die inlognaam moet leveren
- programma's die op afstand worden geïnstalleerd en beheerd

En dat functioneren als gokautomaat levert bestuursrechtelijk de grondslag tot sluiten op en/of intrekken van verleende vergunningen. De maatregel kan in ieder geval op die wijze gemotiveerd worden. Wij benadrukken dat dus altijd naar de feitelijke situatie moet worden gekeken. Creativiteit in de beoordeling kan tot mooie resultaten leiden.

6. REGELGEVING GEMEENTEN

Voor de inventarisatie van aanvullende regelgeving en (beleids)maatregelen zijn we uitgegaan van de geldende regels zoals die zijn te vinden op www.overheid.nl en gelden voor de gemeente Arnhem, Deventer en Enschede. In dit hoofdstuk staat deze inventarisatie beschreven en doen wij aanbevelingen waar wij dit nodig achten. In de laatste paragraaf hebben wij samenvattend beschreven wat wij in het algemeen adviseren om als middel in de regelgeving, voor de aanpak van illegaal gokken, op te nemen.



Binnen de gemeente Arnhem is de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) de plek waar de bepalingen omtrent de horecabedrijven zijn opgenomen. Wat daarbij opvalt is dat er bij de weigeringsgronden een verband wordt gelegd tussen 'slecht levensgedrag' en een aantoonbaar veiligheids- of gezondheidsrisico. Normaliter wordt in de regelgeving, zie bijvoorbeeld de Drank- en Horecawet, over de term 'levensgedrag' gesproken zonder dit verband. Dit heeft tot gevolg dat iemand voor de Drank- en Horecawet (in relatie tot het Besluit eisen zedelijk gedrag) van slecht levensgedrag is, zonder beoordelingsvrijheid voor de burgemeester), maar voor de exploitatievergunning eerst nog een verband met bijvoorbeeld een veiligheidsrisico moet worden gelegd. Een verschillende beoordeling dus voor twee vergunningen die vaak voor één (horeca)bedrijf zijn afgegeven.

Dit is mede opvallend omdat voor een seksinrichting in Arnhem wel gekozen is voor de term 'slecht levensgedrag'. De gedragseisen aan een ondernemer van een seksinrichting lijken dus zwaarder dan die voor een horecabedrijf. Volledigheidshalve merken we op dat dezelfde terminologie wordt gebruikt voor de intrekingsgronden en ook hier dus een verschil is met de regels rond de seksinrichtingen. In de APV is ten aanzien van de horecavergunning overigens wel geregeld dat de burgemeester een horecabedrijf kan sluiten wanneer er sprake is van een gevaar voor de openbare orde.

In paragraaf 3 van hoofdstuk 2 van de APV zijn de speelgelegenheden geregeld zoals genoemd hiervoor onder het juridisch kader. Bij de constatering van illegaal gokken kan een locatie dus als illegale speelgelegenheid worden aangemerkt en kan een sluiting volgen. Het levert dus een (extra) grond op om te komen tot handhavend optreden. Theoretisch zou dat kunnen door een last onder dwangsom. Ter verduidelijking merken we op dat bij het constateren van illegaal gokken in een horecabedrijf sluiting van het horecabedrijf al kan volgen door het intrekken van de vergunning. Een dwangsom opleggen voor het exploiteren van een speelgelegenheid lijkt in die zin ons inziens niet logisch, omdat met de illegale gokactiviteiten de openbare orde is aangetast.

In paragraaf 4 van hoofdstuk 2 is geregeld dat de burgemeester een voor het publiek openstaand gebouw kan sluiten. Internet laat na een zoektocht daarop geen beleidsregel zien die een uitwerking geeft van de wijze waarop de burgemeester deze bevoegdheid toepast. Uiteraard is het ook mogelijk om dergelijke panden te sluiten zonder vaststaande beleidsregel, maar het besluit dient dan wel nog uitvoeriger gemotiveerd te zijn. Dit terwijl

een duidelijke beleidsregel klip en klaar zou kunnen maken dat bij illegale gokactiviteiten de burgemeester zeker tot sluiting van het pand zal overgaan.



Ook in de gemeente Deventer zijn de bepalingen omtrent openbare inrichtingen in de APV opgenomen. Hierin is de term 'slecht levensgedrag' gekoppeld aan de exploitatievergunning. Activiteiten als illegaal gokken kunnen daarmee dus langer doorwerken in bijvoorbeeld de aanvraag om exploitatievergunningen. De vergunning is tevens expliciet gekoppeld aan het Besluit eisen zedelijk gedrag, een bepaling die dus dubbelop is, zo lijkt het. Opvallend is echter dat hier geen intrekingsgrond voor is opgenomen. Ook in deze APV is overigens opgenomen dat de burgemeester in het belang van de openbare orde een openbare inrichting, al dan niet tijdelijk, kan sluiten. Dit betreft de pandsluiting die bijvoorbeeld kan volgen op het intrekken van de vergunning zoals eerder besproken.

Opvallend is dat Deventer in artikel 2:31b van de APV heeft opgenomen dat het verboden is in een openbare inrichting in enigerlei vorm met of om geld te spelen. Een bepaling die uitermate geschikt is om handhavend op te treden tegen illegale gokactiviteiten. Er is echter geen weigeringsgrond of intrekingsgrond gekoppeld aan dit artikel in de bepalingen omtrent de horecabedrijven. Feitelijk is het niet van belang of een dergelijke bepaling zoals artikel 2:31b in de APV staat of niet, want als er gegokt wordt in een vergund bedrijf kan de vergunning worden ingetrokken op grond van een gevaar voor de openbare orde (artikel 1:6 APV). Advies is echter wel dat als dergelijke bepalingen kennelijk van belang zijn voor de horecabedrijven en ze worden opgenomen, daar ook direct de gevolgen aan te koppelen. Alleen al een handhavingsstrategie kan daarbij helpen. Als in het beleid staat dat bij illegaal gokken de vergunning zal worden ingetrokken, dan is dat in de te nemen besluiten eenvoudiger motiveren dan wanneer daar verder geen beleid voor is. Ook komt de weigeringsgrond 'Openbare orde' / 'Woon- en leefklimaat aan bod (artikel 2:28 lid 3), maar is daar geen intrekingsgrond aan gekoppeld. Sterker nog, in de versies die te vinden zijn op internet blijkt dat er buiten de intrekingsgronden die zijn genoemd in artikel 1:6 van de APV geen andere intrekingsgronden zijn opgenomen. De Drank- en Horecawet geeft wel de bepaling 'openbare orde' om een vergunning in te trekken. Theoretisch kan het dus gebeuren dat een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet eenvoudig kan worden ingetrokken bij illegaal gokken (gevaar voor de openbare orde) en een vergunning op grond van de APV met veel moeite of helemaal niet kan worden ingetrokken (de algemene intrekingsgronden kennen geen openbare orde). Dat lijkt onwenselijk. Los van de algemene intrekingsgronden adviseren wij dan ook om expliciet intrekingsgronden op te nemen in de APV.

Artikel 2:39 van de APV geven de bepalingen omtrent speelgelegenheden. Voor de duidelijkheid, dit ziet op voor het publiek toegankelijke panden die zich manifesteren als speelgelegenheid. Nu daar een vergunningplicht voor is, levert dat een extra grond op voor handhavend optreden. Let op, bij goede intrekingsgronden van bijvoorbeeld een

exploitatievergunning is dat veel eenvoudiger. Dan kan deze bepaling hooguit als overtreding worden genoemd.

De laatst gepubliceerde versie van de APV van Deventer kent geen bepaling om voor het publiek toegankelijke gebouwen te sluiten door het bevoegd bestuursorgaan. Dat betekent dat bij illegaal gokken er in de gemeente Deventer een lacune is in de bestuurlijke middelen. Zodra dit niet in een openbare inrichting plaatsvindt, wat volgens de definitie feitelijk een horecabedrijf is, is er geen mogelijkheid tot optreden. Om deze lacune op te vullen adviseren wij om een dergelijke bepaling in de APV op te nemen. Wanneer deze gericht is op het sluiten van voor het publiek openstaande gebouwen bij criminele activiteiten kan middels een beleidsregel worden aangegeven dat dit bijvoorbeeld bij het illegaal gokken zo zal zijn. Overigens levert dit niet alleen mogelijkheden op bij illegaal gokken, maar kunnen ook panden worden gesloten wanneer er sprake is van bijvoorbeeld het faciliteren van criminele activiteiten.

6.3 Enschede

Gemeente Enschede

Ook binnen deze gemeente zijn de regels omtrent horecabedrijven

opgenomen in de APV. Wat opvalt is dat hier geen vergunningplicht is opgenomen voor de reguliere horecabedrijven, de APV-regels beperken zich tot terrassen. Daarnaast geldt in Enschede een Drank- en Horecaverordening. Deze is bedoeld voor bedrijven die geen alcohol schenken. Op grond van deze verordening is voor het verstrekken van alcoholvrije drank wel een vergunning van de burgemeester vereist.

Als de weigeringsgronden van een dergelijke vergunning worden beoordeeld kan geconcludeerd worden dat deze in lijn zijn met de Drank- en Horecawet. Ook de intrekingsgronden laten dit duidelijk zien. Dit betekent dat bijvoorbeeld wel de term 'levensgedrag' onderdeel uitmaakt van het vergunningensysteem, maar niet het woon- en leefklimaat. Dat zou ook raar zijn, nu de Drank- en Horecawet daar niet voor is bedoeld. Dat maakt echter wel dat handhavend optreden in het algemeen pas mogelijk is als de openbare orde in het geding is. Dit terwijl het woon- en leefklimaat door klachten van overlast al veel eerder in het geding kan zijn. In het kader van illegaal gokken kan het bijvoorbeeld zo zijn dat er veel meldingen van overlast zijn. Denk aan een aanloop in de nachtelijke uren, dure auto's met ronkende motoren, hard wegrijden etc. Wanneer die klachten oplopen kan natuurlijk niet gesteld worden dat de openbare orde in het geding is zolang er geen openbare orde gevaar (illegaal gokken) aannemelijk is gemaakt. Er is op dat moment dus geen middel dat snel en efficiënt handelen mogelijk maakt. De algemene intrekingsgronden geven slechts na uitvoerige motivatie daartoe een handvat. De APV van Enschede kent ook de bepalingen omtrent de exploitatie van een speelgelegenheid zoals hierboven al eerder besproken. Dat geeft dus een extra reden tot handhavend optreden als het gaat om illegaal gokken. Wat ons opvalt is dat deze paragraaf van de APV zeer uitgebreid is, en dat daar juist het woon- en leefklimaat wel naar voren komt. Ook is een bedrijfsplan vereist en mag de exploitant niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. De intrekingsgronden zijn ook zeer uitgebreid, maar benadrukt moet worden dat deze dus gaan over de situatie dat

vergunning is verleend. In artikel 2:34b van de APV is geregeld dat de burgemeester voor het publiek openstaande gebouwen kan sluiten. Dit kan in meerdere gevallen, maar ook wanneer er feiten en omstandigheden zijn die een gevaar voor de openbare orde opleveren. Zoals illegaal gokken dus. Aanvullend op deze bestaande mogelijkheid merken wij wel het volgende op. De onderliggende beleidsregel is aan de korte kant. Feitelijk zegt deze alleen iets over de termijn van sluiten, drie maanden. Zoals al eerder opgemerkt helpt een duidelijk gemotiveerde beleidsregel bij de te nemen besluiten. In de besluiten kan dan aan de hand van de beleidsregel gemotiveerd worden waarom tot de pandsluiting wordt overgegaan. Een termijn van drie maanden voor een pandsluiting bij openbare orde problematiek is overigens ons inziens aan de korte kant. De duur van een pandsluiting is echter vaak ook een politieke keuze. Juridisch gezien is een sluiting van 6 maanden (niet verwijtbaar handelen) tot 12 maanden (bij verwijtbaar handelen) zonder meer mogelijk. Los van de aanpak van het illegaal gokken, wat als een gevaar voor de openbare orde is aangemerkt, is het naar onze mening een gemiste kans dat in deze laatste bevoegdheid van de burgemeester niet wordt gesproken over criminele activiteiten of in de beleidsregel niet gesproken wordt over welke zaken als een bedreiging voor bijvoorbeeld de openbare orde worden aangemerkt. Nu kan de bevoegdheid veel lastiger ingezet worden voor zaken waarbij niet is uitgesproken in een beleidsregel wat onder deze zaken moet worden verstaan. Meerdere burgemeesters gebruiken die bevoegdheid inmiddels bijvoorbeeld om panden te sluiten waar criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan garages waar geheime ruimtes in auto's worden gebouwd (voor het vervoeren van bijvoorbeeld drugs). Deze zijn nu lastiger aan te pakken omdat er geen duidelijk beleid is. Per besluit moet nu gemotiveerd worden waarom die zaken een gevaar zijn voor de openbare orde. Iets dat opgevangen had kunnen worden door de beleidsregel of de bevoegdheid in het artikel zelf iets breder op te stellen.

6.4 Samenvattend

In bovenstaande is per gemeente ingegaan op de geldende regelgeving. Positief is dat alle gemeente verschillende instrumenten hebben om illegaal gokken aan te pakken. Een optimale situatie is wanneer er zoveel mogelijk middelen zijn om tot een bestuursrechtelijke aanpak te komen. Meer middelen maakt ook een 'creatieve' oplossing vaker mogelijk. Om tot een optimale situatie te komen adviseren wij samenvattend als volgt (in de bijlage bij dit document enkele voorbeeldartikelen):

- Om het woon- en leefklimaat / de openbare orde te beschermen, al dan niet in verband met illegaal gokken, is het raadzaam om een specifieke weigeringsgrond/intrekkingsgrond te hebben voor de APV vergunning voor openbare inrichtingen voor die situatie.
- Aan deze vergunning adviseren wij de term 'levensgedrag' te koppelen. Dat is ruimer dan dit slechts te koppelen aan het Besluit eisen zedelijk gedrag.
- Voor het sluiten van voor het publiek openstaande gebouwen adviseren wij een duidelijk artikel op te nemen in de APV en daaronder een beleidsregel vast te stellen die duidelijk stelt welke activiteiten onder andere tot een sluiting kunnen leiden. Daarnaast ook beschrijven voor welke termijn van sluiting wordt gekozen in welke situaties.

7. HANDHAVINGSPARAGRAAF

Regels worden gesteld zodat deze worden nageleefd. Op het moment dat een regel niet word nageleefd, mag verwacht worden dat gehandhaafd wordt. Tevens mag worden verwacht dat er toezicht plaatsvindt op de naleving van de gestelde regels. Een gemeente heeft bovendien een beginselplicht tot handhaven zo is vaste jurisprudentie van de Raad van State. Slechts wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden, die niet vaak mogen en kunnen worden aangenomen, kan van handhavend optreden worden afgezien. Dit is niet alleen jurisprudentie die door de Raad van State formeel is uitgesproken, maar werkt door in de dagelijkse praktijk. Als de politie bekend is met strafbaar handelen verwacht de burger ook dat hiertegen wordt opgetreden en verwacht dus een vervolging door het OM. Niet voor niets bestaat er vaak maatschappelijke verontwaardiging als bekend wordt dat de overheid kennis had van criminele zaken, maar daar niet tegen op heeft getreden. Hetzelfde geldt voor illegaal gokken. Wanneer dit uit de hand loopt zal de publieke opinie geen genoeg nemen met de uitleg dat de overheid geen mogelijkheden had om op te treden. Landelijk zijn er immers genoeg voorbeelden bekend dat het wel kan. De Ksa heeft ten aanzien van gokken ook een duidelijke taak van de wetgever gekregen. Deze zal bij het publiek minder bekend zijn dan de bestuurlijke en politiebevoegdheden, maar maakt ze niet minder belangrijk. Zeker als in het oog wordt gehouden dat illegaal gokken een maatschappelijk probleem is dat grote potentieel gevaarlijke gevolgen kan hebben. Gezamenlijk en vooral in goed overleg met elkaar optreden is dan ook om al deze redenen van groot belang.

Bestuurlijk handhaven heeft bovendien een preventieve werking vanwege het waarschuwend signaal dat hiervan uit kan gaan. Als een pand wordt gesloten heeft dat zonder meer gevolgen voor de betreffende ondernemer die daar zijn bedrijf exploiteert. Als duidelijk is dat in een gemeente hard wordt opgetreden tegen overtredingen van bepaalde regels heeft dit altijd ook een zekere mate van preventieve werking naar eventueel andere of toekomstige overtreders van die regel. In dit geval zullen de illegale gokkers meer gaan opletten op wat er in hun omgeving gebeurd. Bijkomend voordeel is ook nog dat de meldingsbereidheid ook (weer) zal toenemen als duidelijk is dat met de meldingen daadwerkelijk iets gedaan wordt.

Om niet in algemeenheden te blijven hangen beschrijven wij hieronder, aan de hand van een voorbeeldcasus die zich in veel gemeenten kan afspelen, de verschillende mogelijkheden per partner.

Casus

In de voorbeeldcasus is er informatie dat in een vergunde, voor publiek openstaande, inrichting sprake is van illegaal gokken. De politie heeft informatie dat het daarbij om grote geldbedragen gaat. Strafrechtelijk is echter te weinig informatie beschikbaar om tot handelen over te gaan. We gaan in deze casus ervanuit dat de betreffende gemeente de benodigde regelgeving heeft om optimaal op te treden.

7.1 Gemeente

Het illegaal gokken vormt een gevaar voor de openbare orde en zal hoe langer dit duurt het woon- en leefklimaat verder aantasten. De kans op geweld is aanwezig. Hier zijn tal van praktijkvoorbeelden van. Om die reden is het voor de gemeente van belang dat het illegaal gokken een halt wordt toegeroepen.

Integrale controle

Aan te raden is om een integrale controle te doen, waarbij naast de gemeentelijk toezichthouder in ieder geval ook de politie aanwezig is. Dit ter bescherming van de veiligheid tijdens de controle en bijkomend voordeel is, mocht er daadwerkelijk een constatering van gokken worden gedaan, dat de politie direct haar eigen constateringen kan doen waar nodig. Wij adviseren voorafgaand aan de controle de burgemeester te informeren over de uit te voeren controle en mogelijke maatregelen na constateringen voor te leggen. Dit maakt het mogelijk om desgewenst op de avond zelf snel(ler) te handelen.

De controle vindt onder leiding van de gemeentelijke toezichthouders plaats. Namens de gemeente hebben de toezichthouders / bijzondere opsporingsambtenaren immers de bevoegdheden om de controle op de verleende vergunning uit te voeren. De controle, inclusief het maken van een proces-verbaal van de resultaten van de controle, kan een ervaren toezichthouder normaliter in 2 a 3 uur uitvoeren. Bij de opstart van deze werkzaamheden zal het dus iets meer tijd kosten. Bij een niet vergunde inrichting zal dit iets meer zijn, omdat er vaak simpelweg minder informatie op voorhand beschikbaar is. Dat maakt dat na de controle meer zaken moeten worden uitgezocht. Overigens heeft de gemeente ook hier de bevoegdheid om controles uit te voeren. Al is het alleen omdat er misschien meldingen van overlast zijn ontvangen. Dan zal moeten worden geconstateerd wat voor bedrijf ter plaatse feitelijk is gevestigd.

Tijdens de controle wordt beoordeeld of er bijvoorbeeld laptops of andere apparaten aanwezig zijn, via welke het illegaal gokken feitelijk kan worden uitgevoerd. Uiteraard zijn er ongetwijfeld nog zaken waarbij het illegaal gokken op meer eenvoudige wijze kan worden geconstateerd, bijvoorbeeld door aanwezige bonnetjes, maar dat zal niet direct tot een kortere controle leiden. Ook dan volgt nog de uitwerking in proces-verbaal.

Als bijvoorbeeld laptops worden aangetroffen kunnen deze voor onderzoek door de toezichthouder worden meegenomen. Dit kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht nu de inspecteurs de bevoegdheid hebben tot het meenemen / kopiëren van zakelijke gegevens en bescheiden (artikel 5:17 Awb). Daarbij dient dus goed te worden vastgesteld van wie de betreffende laptop of computer is en of het gaat om een 'zakelijke' computer. Zaak is om hier snel duidelijkheid over te krijgen. Ook als wordt beweerd dat het om een computer van een klant zou gaan is het zaak om niet te snel een antwoord te accepteren. Een ondernemer is zonder meer verantwoordelijk voor hetgeen in zijn zaak gebeurt. Dus ook een laptop die een 'klant' zou bedienen zou voldoende informatie over illegaal gokken kunnen geven. De competenties van de toezichthouder die een dergelijke controle uitvoert moeten hierop worden afgestemd. Dit kan bijvoorbeeld door snel te vragen naar wie

eigenaar is van de laptop. Ervaring is dat aanwezigen bang zijn voor problemen met de politie in verband met eventueel gokken en dus ontkennen dat de laptop van iemand is. Dat is al reden voldoende om de laptop mee te nemen.

Onderzoek apparaten

De gemeente zou voor het technisch onderzoek van de inbeslaggenomen gegevensdragers derden kunnen inschakelen (zoals de Kansspelautoriteit), maar wanneer de gemeentelijk toezichthouder voldoende technisch onderlegd is kan dit uitlezen ook door de gemeente zelf gebeuren. Hierdoor houdt de gemeente zelf regie over de termijn waarbinnen de benodigde informatie voor een eventuele maatregel wordt geleverd. Dit verdient in beginsel de voorkeur met oog op het doel waarvoor de burgmeester zijn bevoegdheid zo nodig wil gebruiken. De bestuursrechter vraagt ook niet om een bepaalde toezichthouder van een bepaalde dienst. Als het gokken aannemelijk wordt gemaakt door een duidelijke beschrijving van de laptop en wat daarop is aangetroffen, is dat voldoende.

Van een directe sluiting van een voor het publiek openstaande inrichting (vanwege gevaar voor de openbare orde) kan slechts sprake zijn bij een heterdaad. Dus als bijvoorbeeld de speelkaarten en pakken geld op tafel liggen. Als het gokken moet worden vastgesteld aan de hand van technisch onderzoek van inbeslaggenomen gegevensdragers kan van een directe sluiting uiteraard geen sprake zijn. De resultaten van dat onderzoek moeten dan worden afgewacht. Volledigheidshalve merken we op dat wij in dit kader, de casus met een vergunde inrichting, niet doelen op de bevoegdheid van artikel 174 van de Gemeentewet (spoedsluiting), maar het simpelweg direct intrekken van de vergunning (last onder bestuursdwang met spoed) op grond van de regelgeving op basis waarvan de vergunning is verleend.

Als het illegaal gokken wordt vastgesteld volgt de juridische afhandeling door de gemeente: Illegaal gokken in een vergunde openbare inrichting vormt een gevaar voor de openbare orde en dat is een intrekingsgrond voor de vergunningen. Indien nodig, als bijvoorbeeld onvoldoende zekerheid is dat het gebruik van het pand ten behoeve van publiek zal worden gestaakt, kan ook nog een feitelijke sluiting van het horecabedrijf worden uitgevoerd.

Voor de volledigheid merken wij nog op dat als het niet om een vergunde inrichting gaat, maar om een ander voor publiek openstaand gebouw, de juridische afhandeling inhoudelijk qua grondslag slechts anders zal zijn, maar de uitkomst hetzelfde. De grondslag dient dan opgenomen te zijn in de APV en dit betreft de bepaling dat voor publiek openstaande gebouwen gesloten kunnen worden indien sprake is van een gevaar voor de openbare orde.

Als ervaring is opgedaan in beide soorten zaken, zijn deze qua tijd in de afhandeling gelijk. Over het algemeen kan dit in 8 tot 16 uur worden gedaan. Wij merken op dat bij een inhoudelijk juiste afhandeling van het intrekken van een vergunning de gevolgen zodanig kunnen zijn dat de ondernemer voorlopig geen vergunning meer kan verkrijgen in deze gemeente.

Het bestuurlijk optreden kan dus zeer effectief zijn. De gemeente kan met een dergelijk optreden een korte klap uitdelen die niet alleen de openbare orde direct herstelt, maar ook een stevig signaal afgeeft.

7.2 Politie

In de casus ligt de informatie bij de politie. Zaak is dus dat de politie de mogelijkheden van zijn partners kent. Wanneer deel je informatie en wanneer niet? De burgemeester is bevoegd tot het handhaven van de openbare orde. Illegaal gokken vormt een gevaar voor de openbare orde. Op die basis zou waar relevant dergelijke informatie altijd met een gemeente kunnen worden gedeeld. De Wet politiegegevens geeft daar immers een grondslag voor. Ervaring leert dat dit nog te vaak niet wordt gedaan, simpelweg omdat partners niet weten van elkaar wat de ander al dan niet kan. Ook dat is reden om juist bij de start van een aanpak de eerste controles integraal uit te voeren. Leer elkaars mogelijkheden en bevoegdheden kennen. Een proactieve houding van de gemeente kan in deze juist ook weer de politie helpen.

Uiteraard is het zo dat de politie de ‘sterke arm’ kan leveren bij de controle. Niet alleen kunnen daardoor de gemeentelijk toezichthouders ongestoord hun werk doen, maar dit kan ook extra informatie opleveren. Dit kan bijvoorbeeld doordat de politie aanwezig in het bedrijf op hun ID-bewijs checkt. Opruiend of vervelend gedrag jegens de gemeentelijk toezichthouders zou ook een aanleiding kunnen zijn. Ook gemeentelijke toezichthouders kunnen om ID’s vragen bij aanwezige leidinggevenden, maar ook als klanten zich op een bepaalde manier gedragen. Ook in dit kader zijn de specifieke competenties van de toezichthouder van belang. Zij dienen een duidelijk overwicht uit te stralen en een gezonde achterdocht te hebben bij alle antwoorden die gegeven worden en situaties die ze aantreffen. Als vervolgens uit politie-registraties blijkt dat een bedrijf juist bezoekers trekt die antecedenten hebben dan kan dit gebruikt worden voor de onderbouwing van de gemeentelijke sluiting. En ook hier komt het neer op informatie delen. Verder kan een politieambtenaar al tijdens de controle de systemen checken waardoor de gemeentelijke toezichthouder de resultaten direct in de verbalen kan opnemen.

7.3 Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie zal, los van bestaande overlegstructuren, pas een rol spelen wanneer er sprake is van een strafrechtelijk onderzoek. Bij een gemeentelijke controle, waarna geen strafrechtelijk onderzoek volgt, is er geen rol voor het Openbaar Ministerie. Voor het eventueel delen van informatie kan het Openbaar Ministerie wel bevraagd worden. Slechts wanneer er sprake is van het verstrekken van een zogenaamde bestuurlijke rapportage, wat in principe niet vereist is bij deze aanpak, moet het OM over het algemeen toestemming geven voor het delen van de informatie.

Zoals al eerder opgemerkt kan het wel zo zijn dat een strafrechtelijk onderzoek reden is om informatie niet eerder te delen dan wanneer bijvoorbeeld dat onderzoek is afgesloten. Het is in dit kader ook voor het OM goed om te weten wat de mogelijkheden van de partners, zoals de gemeente, zijn. In gesloten onderzoeken kan bijvoorbeeld nog veel restinformatie zitten

die interessant kan zijn voor gemeenten. Strafrechtelijk levert een onderzoek dan misschien niet direct iets op, maar nog steeds kan dat bestuursrechtelijk anders liggen.

7.4 RIEC

Afhankelijk van hoe omvangrijk de controle wordt opgezet kan een rol weggelegd zijn voor het RIEC (is er sprake van een RIEC-casus of niet). Denk bijvoorbeeld aan iemand die partners bevroegd en erop toeziet dat binnen een acceptabele termijn de casus juridisch wordt afgehandeld en partners gemaakte afspraken nakomt. Wij gaan er echter van uit dat er niet snel een dusdanig grote actie zal zijn op dit onderwerp dat het RIEC hiervoor op dat punt nodig zal zijn. Een gemeentelijke controle in bijzijn van de sterke arm lijkt in de meeste gevallen voldoende, eventueel dus in bijzijn van de Ksa wanneer daar (op korte termijn) mogelijkheden voor zijn. Het RIEC kan uiteraard wel ingeschakeld worden voor het verzamelen van informatie over bijvoorbeeld de verschillende bedrijven. Dit verzamelen kan ook bevragen zijn waar nodig van en voor de partners. De inhoudelijke rol van de betrokken partners verandert daardoor echter niet.

7.5 Kansspelautoriteit

Bij een controle als hierboven beschreven dient de gemeente op voorhand in te schatten of de Ksa nodig is. Als dat bijvoorbeeld vereist is voor het uitlezen van gegevensdragers (technische kant van de controle) dan moet er rekening mee worden gehouden dat het inplannen van de controle langer op zich zal laten wachten. Omdat het om een openbare orde probleem gaat kan dat onwenselijk zijn. Ook de afhandeling van het uitlezen van in beslaggenomen laptops of computers zal niet altijd met spoed kunnen worden uitgevoerd. Voordeel van de aanwezigheid van de Ksa is dat naast een bestuursrechtelijke aanpak (sluiting) ook bijvoorbeeld een boete kan worden opgelegd. En dat zorgt voor een registratie in de landelijke systemen waardoor een herhaling van feiten in een andere gemeente mogelijk kan worden voorkomen.

8. ONDERSTEUNINGSAANBOD



In voorgaande hoofdstukken is uitgebreid ingegaan op de mogelijkheden die er voor een gemeente en haar partners zijn om te komen tot een (efficiënte) aanpak van illegaal gokken. Conclusie is dat bij het effectief tegengaan van de problemen die gepaard gaan met illegaal gokken met name de burgemeester de beste papieren heeft om die problemen snel het hoofd te bieden. Strafrechtelijk vervolgen en /of beboeten door de Ksa is ook van groot belang, maar is niet in alle gevallen mogelijk en al zeker geen snelle procedure. Het lost over het algemeen ook het bestaande openbare orde probleem en het gevoel van onveiligheid niet (voldoende) op. In ieder geval niet in een korte tijd. Omwonenden en eventueel nabij gelegen ondernemers merken daar minder of niets van, behalve de eventuele politie-inval die eraan voorafgaat. Voor het bestaande openbare orde probleem dat illegaal gokken met zich brengt en om de mensen het gevoel te geven dat ook vanuit de gemeente die veiligheid serieus wordt genomen, is zichtbaar bestuurlijk handhavend optreden door middel van een pandsluiting gewenst. Een belangrijk signaal ook aan het gokcircuit.

FERM-Advies heeft veel ervaring als het gaat om de aanpak van illegaal gokken. Wij kunnen feitelijk alles verzorgen en een gemeente 'ontzorgen' als het gaat om het bestuurlijk traject. Van opstellen van beleidstukken en/of regelgeving naar het zelfstandig uitvoeren (of ondersteunen bij de uitvoering) van specifieke controles op illegaal gokken tot het schrijven van de besluiten en verdedigen van die besluiten in bezwaar en in beroep. Ook kunnen wij de 'lead' nemen in het opzetten en uitvoeren van een integrale controle. Wij verzorgen opleidingen voor juridisch medewerkers en toezichthouders. Denk daarbij ook aan 'learning on the job' trajecten met name als het gaat om uitvoeren van controles. Als de wens bestaat om eigen toezichthouders in de praktijk op te leiden, kunnen wij ervaren inspecteurs leveren die snel en doelgericht aan de slag kunnen samen met de plaatselijke gemeentelijk toezichthouders. De locatie waar illegaal gokken wordt vermoed wordt dan gecontroleerd in bijzijn van onze inspecteur waarna de plaatselijke toezichthouders worden meegenomen hoe zo'n controle effectief plaatsvindt en waar men op moet letten. En uiteraard ook met het oog op de competenties. Hoe ver kan een toezichthouder gaan met de wettelijke bevoegdheden tijdens een controle? Vervolgens wordt (gezamenlijk/onder leiding van) een uitgebreid proces verbaal van bevindingen opgesteld die gebruikt kan worden bij de besluitvorming. Bovendien kunnen wij ook een inspecteur leveren die zelfstandig laptops/pc's kan uitlezen op eventuele goksoftware e.d. Wij adviseren de inspecteurs die wij kunnen leveren dan altijd (tijdelijk) aan te wijzen als toezichthouder voor die betreffende gemeente zodat zij ook zelf de bevoegdheden hebben om op te treden ter plaatse.

Met onze ervaring zijn wij verder in staat om snel en goed gemotiveerde besluiten op te leveren aan de hand van informatie die tijdens (een) controle(s) en via klachten en meldingen is verzameld. De motivering van een besluit vormt, zo valt op, vaak het probleem, zelfs als het betreffende beleid en regelgeving geheel op orde is. Juist doordat wij vaker betrokken zijn bij het opstellen van feitelijk alle openbare orde besluiten is het leveren van een goede motivering voor een gewenste maatregel voor ons geen probleem. Inhuren van expertise op een redelijk specifieke juridische terrein zoals illegaal gokken of andere openbare orde problematiek, is niet ongebruikelijk. Het is voor de gemiddelde gemeente geen dermate vaak voorkomend verschijnsel zodat ervaring en dus snelheid door de vaste gemeentejurist niet snel opgebouwd kan worden. Daarom is het ook vaak goedkoper en voor het gewenste resultaat beter om juist die specifieke kennis tijdelijk in te huren voor een specifieke casus en/of om de regelgeving en bijbehorend beleid op orde te maken.

Indien gewenst kunnen wij per casus(sen) een offerte opstellen. Voor een relatief klein bedrag is het mogelijk een groot openbare orde probleem in een gemeente op te lossen.

Amersfoort, 22 maart 2019

Astrid Arnold

Arie Hogendoorn

BIJLAGE VOORBEELDARTIKELEN

Voorbeeld artikel Slecht levensgedrag (conform DHW):

De burgemeester weigert de vergunning indien de exploitant / leidinggevenden van de openbare inrichting:

- a. de leeftijd van eenentwintig jaar niet hebben bereikt;
- b. in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn;
- c. onder curatele staan.

Voorbeeld intrekingsgronden exploitatievergunning (ook te gebruiken als weigeringsgronden)

De burgemeester trekt de exploitatievergunning in, als:

- a. ter verkrijging daarvan onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt, waardoor op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest.
- b. Niet langer wordt voldaan aan de in artikel (*artikelnummer verplichtingen exploitant*) gestelde eisen.
- c. Voor het horecabedrijf een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet is vereist en deze is ingetrokken.
- d. Er een persoon leidinggevende is geworden en deze is gemeld.
- e. Zich in of vanuit het betrokken horecabedrijf feiten hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het van kracht blijven van de exploitatievergunning gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.
- f. De openbare orde, veiligheid of de woon - en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf op ontoelaatbare wijze wordt verstoord door de aanwezigheid van dat bedrijf.
- g. De aard van het horecabedrijf is gewijzigd zonder daartoe strekkende vergunning

Voorbeeld ondermijningsartikel *Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen*

1. De burgemeester kan een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, of voor het publiek openstaande gebouwen en/of de daarbij behorende erven, in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten.
2. Onverminderd hetgeen in artikel 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald omtrent de bekendmaking, wordt de mededeling van het sluitingsbevel tevens aangebracht op of nabij de toegang(en) van het gebouw of erf.
3. Een sluiting kan op aanvraag van belanghebbenden door de burgemeester worden opgeheven, wanneer later bekend geworden feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven en naar zijn oordeel voldoende garanties aanwezig zijn, dat geen herhaling van de gronden die tot de sluiting hebben geleid, zal plaatsvinden.
4. Het is de rechthebbende op het gebouw en/of het erf verboden om, nadat het bevel tot sluiting bekend is gemaakt op de in het tweede lid aangegeven wijze, daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven.
5. Het is een ieder verboden om, nadat het bevel tot sluiting openbaar bekend gemaakt is op de in het tweede lid aangegeven wijze, in een bij dit bevel gesloten gebouw en/of erf als bezoeker te verblijven.
6. Het in het eerste lid bepaalde geldt niet voor zover in het onderwerp van de regeling van het eerste lid elders wordt voorzien in deze verordening of in artikel 13b van de Opiumwet.

In een bijbehorende beleidsregel adviseren wij te beschrijven wat in ieder geval onder een gevaar voor de openbare orde wordt verstaan. Daarbij zeker benoemen criminele activiteiten en ook het faciliteren van criminele activiteiten.

BIJLAGE MATRICES

De verschillende panden (H3) en de juridische mogelijkheden (H4) zijn te combineren in een matrix waarin schematisch te zien is welke bevoegdheid gebruikt kan worden op welk moment en in welke situatie. Daarnaast zijn we in hoofdstuk 5 ingegaan op de mogelijkheden van de verschillende ketenpartners. In de tweede matrix hebben we de mogelijkheden van alle partners per mogelijke maatregel gecombineerd.

Bij beide matrices merken wij het volgende op:

- Deze schema's zijn niet 'het ei van columbus'. Elke situatie is weer anders en vaak zullen meerdere bevoegdheden of maatregelen kunnen worden ingezet. De meest efficiënte en doelgerichte optie adviseren wij dan toe te passen, uiteraard afhankelijk van de gestelde doelen.
- Het wanneer toepassen van welke regelgeving hebben wij gekoppeld aan de kans dat deze gebruikt wordt in een bepaalde casus (Matrix 1). Bij vergunde inrichtingen (horecabedrijf) zal dus altijd de horecaregelgeving gebruikt kunnen en moeten worden. De artikelen ten aanzien van speelgelegenheden kunnen mogelijk (soms) gebruikt worden.
- 'Waar mogelijk' houdt in dat op basis van de omstandigheden van het geval iets beschreven kan worden als vallend onder bepaalde regels. Een voor het publiek toegankelijk pand waar dranken/etenswaren worden verstrekt tijdens het gokken kan mogelijk (tevens) aangepakt worden op basis van de horecaregelgeving.
- Strafrechtelijk zijn meer eisen verbonden aan een aanpak dan bestuursrechtelijk. Dat onderstaand de mogelijkheid wordt genoemd, wil niet zeggen dat dit altijd haalbaar is.
- De politie heeft altijd een rol als sterke arm. In strafrechtelijk onderzoek werken zij onder leiding van het OM. Daarom zijn in matrix 2 deze ketenpartners samengenomen.

Matrix 1: Regelgeving en verschillende panden

	Vergunde inrichting	Voor publiek toegankelijk pand	Niet voor publiek toegankelijk pand	Woning
Horecaregeling	Altijd	Waar mogelijk	Niet van toepassing	Nee
APV ondermijningsartikel	Nee	Altijd	Niet van toepassing	Nee
APV Speelgelegenheden	Waar mogelijk	Waar mogelijk	Niet van toepassing	Nee
Gemeentewet	Indien noodzakelijk	Indien Noodzakelijk	In uitzonderlijke gevallen	In uitzonderlijke gevallen

Matrix 2: mogelijkheden per partner

	Controle	Sluiten pand	Intrekken vergunning	Opleggen boete	Strafrechtelijk (vervolgen)
Gemeente	Meerdere grondslagen voor controles	Bij voorkeur o.b.v. APV	Horeca Vergunning	Nee	Nee
Openbaar Ministerie / Politie	OM/politie: Bij strafrechtelijk onderzoek Politie: 'sterke arm' gemeentelijke controle	Tijdelijk i.h.k.v. strafrechtelijk onderzoek	Nee	Wet op de economische delicten	Ja, en ontnemen aan verkeer / verbeurd verklaren / in beslag name.
Kansspel Autoriteit	Ja, als toezichthouder op Wet op de kansspelen	Nee	Nee	Overtreding Wet op de Kansspelen	Evt. in samenwerking met OM
RIEC	Faciliterend	Faciliterend	Faciliterend	Faciliterend	Faciliterend