Voorstel aan de raad

Nummer: 44

Portefeuille:	Burgemeester
Programma:	1 Veiligheid
Taakveld:	1.2 Openbare orde en veiligheid

Onderwerp:
Speelautomatenhallenbeleid

Voorgesteld besluit

1. Bij de volgende elementen een keuze te maken voor het actualiseren van het speelautomatenhallenbeleid:

Optie A. Het huidige beleid voor speelautomatenhallen te handhaven voor wat betreft:
- het aantal speelautomatenhallen dat in het huidige beleid een maximum van twee toestaat;
- het aantal speelautomaten dat in het huidige beleid per hal een maximum toestaat van respectievelijk 200 en 150 speelautomaten;
- het aangewezen gebied waarvoor de burgemeester een vergunning kan verlenen voor een speelautomatenhal;
- de gunning van in 2021 verlopen vergunningen wordt ongewijzigd voortgezet volgens de beleidsregel ‘vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad.

Optie B. Het uitbreiden van het aantal speelautomatenhallen waarbij:
- een maximum van drie speelautomatenhallen wordt opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening;
- het aantal speelautomaten voor de huidige speelautomatenhallen gehandhaafd blijft tot een maximum van 200 en 150 speelautomaten en waarbij in de derde speelautomatenhal een maximum van 150 speelautomaten wordt toegestaan;
- het in de Algemene plaatselijke verordening opgenomen aangewezen gebied waarvoor de burgemeester een vergunning kan verlenen voor een speelautomatenhal gehandhaafd blijft;
- de gunningsprocedure wordt gestart voor de derde speelautomatenhal zodra de bepalingen van de Algemene plaatselijke verordening in werking zijn getreden.

2. De looptijd van een speelautomatenhalvergunning:
   Optie A.: te handhaven op 3 jaar
   Optie B.: te verlengen naar tien jaar.

3. De gekozen opties te verwerken in de Algemene plaatselijke verordening (APV) en de overige APV bepalingen over speelautomatenhallen te actualiseren.

Urgentie Raad

Het onderhavige raadsvoorstel moet vóór maart 2021 zijn vastgesteld in verband met de wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Lelystad 2015 (APV) en de voorbereiding van de gunningsprocedure van de huidige exploitatievergunningen van speelautomatenhallen, waarvan de eerste vergunning in april 2022 afloopt.

Samenvatting

In de brainstormsessie van uw raad op 15 december 2020 is de discussienota speelautomatenhallenbeleid besproken. Uit een raadsessie over dit onderwerp is geconcludeerd dat de raad een voorstel tegemoet ziet met een paar keuzemogelijkheden voor een nieuw beleid. Aan de raad worden twee opties voorgelegd om daaruit een keuze te maken. Verder wordt in dit voorstel een wijziging van de looptijd van de vergunning voorgesteld. Ook wordt voorgesteld om de APV

bepalingen van de speelautomatenhallen te actualiseren zodat deze afgestemd zijn op de beleidsregel vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017.

Voorgaande besluitvorming

In de huidige APV zijn regels opgenomen met betrekking tot het verkrijgen van een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal. Verder is door de burgemeester op 17 oktober 2017 een beleidsregel ‘vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017’ vastgesteld in het kader van het bieden van reële mededingingsruimte voor potentiële aanvragers.

Inleiding

In de brainstormsessie van uw raad op 15 december 2020 is de discussienota speelautomatenhallenbeleid besproken. Aanleiding voor deze discussienota vloeit voort uit het collegebesluit van 17 oktober 2017. In dit besluit, waarin de beleidsregel ‘vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017’ is vastgesteld, is aangegeven dat beleid en regelgeving geactualiseerd moeten zijn vóór afloop van de huidig verleende vergunningen. Dit betekent dat het beleid en de regelgeving vóór 18 april 2022 op orde moeten zijn. Op deze datum loopt namelijk de eerst verleende vergunning af. Dit betekent ook dat de gunningsprocedure moet zijn afgerond. Deze procedure vergt zo’n 6 maanden.
speelautomatenhallen te actualiseren zodat deze afgestemd zijn op de beleidsregel ‘vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017’. De APV bepalingen over speelautomatenhallen zijn namelijk al ver voor 2017 in de APV opgenomen.

Doel

Met het vaststellen van de uitgangspunten van het speelautomatenhallenbeleid wordt duidelijkheid gegeven over de richting van dit beleid voor de toekomst. Aan de hand daarvan wordt de APV en het beleid geactualiseerd en in overeenstemming met elkaar gebracht.

Argumenten

Beslispunt 1
Bij de volgende elementen een keuze te maken voor het actualiseren van het speelautomatenhallenbeleid:
Optie A. Het huidige beleid voor speelautomatenhallen te handhaven.
Optie B. Uitbreiding van het aantal speelautomatenhallen.

Ad. Optie A. Het huidige beleid voor speelautomatenhallen te handhaven.

In de hiervoor genoemde brainstormsessie tekende zich een meerderheid af voor het handhaven van het huidige beleid (zie bijlage met input van de raadsessie) . Dit betekent dat:
- het aantal speelautomatenhallen dat in het huidige beleid een maximum van twee toestaat;
- het aantal speelautomaten dat in het huidige beleid per hal een maximum toestaat van respectievelijk 200 en 150 speelautomaten;
- het aangewezen gebied waarvoor de burgemeester een vergunning kan verlenen voor een speelautomatenhal;
- de gunning van in 2021 verlopen vergunningen wordt ongewijzigd voortgezet volgens de beleidsregel ‘vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad.

<u>Speelautomatenhallen en speelautomaten</u>
In de huidige situatie worden maximaal twee speelautomatenhallen toegestaan, waarbij in één hal maximaal 200 speelautomaten worden toegestaan en in de andere hal maximaal 150 speelautomaten. Ook betekent dit dat de huidige gebiedsaanwijzing, waarbinnen speelautomatenhallen zich mogen vestigen gehandhaafd blijft. In deze gebiedsaanwijzing is alleen het Lelycentre uitgesloten.
Verder wordt de gunning van de in 2022 verlopen vergunningen ongewijzigd voortgezet volgens de beleidsregel ‘vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017’, met dien verstande dat de looptijd van de nieuw te verlenen vergunningen wordt verlengd van drie naar tien jaar (zie beslispunt 2).

Zoals in de discussienota is verwoord wordt met het handhaven van twee speelautomatenhallen niet afgeweken van het landelijke gemiddelde. Ook met betrekking tot het aantal speelautomaten is het opportuun om het huidige aantal te handhaven. De trend is dat er bij speelautomatenhallen sprake is van een toename van het aantal speelautomaten. Daar waar sprake is van nieuwe ontwikkelingen gaat het doorgaans om omvangrijke zaken met maximale ambiance. Ook hebben veel speelautomatenhallen een kwaliteitsslag gemaakt en is er op diverse locaties een casino uitstraling. Dit houdt verband met de concurrentie van de Holland Casino's en het internet gokken.

Gebiedsaanwijzing
Met betrekking tot het handhaven van de huidige gebiedsaanwijzing waarbinnen speelautomatenhallen zich mogen vestigen wordt het volgende opgemerkt. Ingevolge de huidige APV kan de burgemeester uitsluitend voor maximaal twee speelautomatenhallen een vergunning verlenen voor dat deel van de gemeente dat op de bij de verordening behorende kaart niet uitdrukkelijk voor speelautomatenhallen is uitgesloten. Op deze kaart is het Lelycentre uitgesloten. Voor het overige deel van Lelystad kan de burgemeester een vergunning verlenen.
Uitdrukkelijk moet hierbij worden vermeld dat nog wel moet worden voldaan aan het bestemmingsplan (of de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van de afwijkingsbevoegdheid zoals recent door de raad besloten voor bestemmingsplan Theaterkwartier) en aan de andere criteria van de APV. Onder andere wordt getoetst of door de aanwezigheid van de speelautomatenhal de woon- en leefsituatie of het karakter van de winkelstraat/winkelbuurt niet op ontoelaatbare wijze nadelig beïnvloed wordt.

Met name door deze criteria zullen geschikte locaties niet voor het oprapen liggen. Mede door De schaarse vergunningenproblematiek en de vaste jurisprudentie hieromtrent moet er een reële mededingingsruimte geboden worden aan potentiële gegadigden. Deze mededingingsruimte moet ertoe leiden dat de potentiele gegadigden gelijke kansen hebben bij het verkrijgen van een vergunning en onder gelijke voorwaarden kunnen meedingen naar de vergunning en kan daarom bijvoorbeeld niet worden beperkt tot de percelen van de huidige twee speelautomatenhal exploitanten.
Derhalve sluit de huidige kaart daarbij aan.

Gunningsprocedure
Naar aanleiding van de jurisprudentie rondom de schaarse vergunningen is de beleidsregel vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017 vastgesteld. Belangrijkste uitgangspunt van deze beleidsregel is dat potentiële aanvragers in de gelegenheid moeten worden gesteld om mee te dingen naar de vergunning. Er dienen daarom voldoende mogelijkheden te worden geboden om te kunnen meedingen. De procedure die in de beleidsregel is opgenomen voldoet goed. Voorgesteld wordt daarom om de gunning van de in 2022 verlopen vergunningen voor speelautomatenhallen ongewijzigd en conform voornoemde beleidsregel te laten verlopen, met dien verstande dat de in de beleidsregel opgenomen looptijd van de vergunning wordt verlengd van drie naar tien jaar en dat deze opgenomen wordt in de APV (zie beslispunt 2).

Optie B. Uitbreiding van het aantal speelautomatenhallen.
In de raadsessie is ook uitbreiding is van het aantal speelautomatenhallen aan de orde geweest. In deze optie wordt het volgende voorgesteld:
- een maximum van drie speelautomatenhallen wordt opgenomen in de Algemene plaatselijke verordening;
- het aantal speelautomaten voor de huidige speelautomatenhallen gehandhaafd blijft tot een maximum van 200 en 150 speelautomaten en waarbij in de derde speelautomatenhal een maximum van 150 speelautomaten wordt toegestaan;
- het in de Algemene plaatselijke verordening opgenomen aangewezen gebied waarvoor de burgemeester een vergunning kan verlenen voor een speelautomatenhal gehandhaafd blijft;
- de gunningsprocedure wordt gestart voor de derde speelautomatenhal zodra de bepalingen van de Algemene plaatselijke verordening in werking zijn getreden.

Bij de optie tot uitbreiding van het aantal speelautomatenhallen wordt in de discussienota gewezen op de diverse ontwikkelingen in de stad en met name van de ontwikkeling van het Theaterkwartier waarbij een bioscoop en horecavoorzieningen worden gerealiseerd. Een casino zou daarbij van toegevoegde waarde kunnen zijn als extra uitgaansvoorziening. Het door de raad vastgestelde bestemmingsplan Theaterkwartier voorziet ook in de mogelijkheid van de realisering van een dergelijke voorziening.

Tegelijkertijd moet hierbij worden opgemerkt dat uitbreiding van het aantal speelautomatenhallen niet direct betekent dat deze hal in het Stadshart gerealiseerd wordt. Een vergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal op grond van de Algemene plaatselijke verordening is namelijk een schaarse vergunning (de vraag is groter dan het aanbod). Dit houdt in dat alle potentiële gegadigden voor een dergelijke vergunning hieraan kunnen meedingen conform de beleidsregel vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017.
Gelet hierop biedt het ook voor de zittende exploitanten een extra mogelijkheid om mee te dingen aan de vergunning.

Speelautomatenhallen en speelautomaten
In deze optie wordt voorgesteld om het aantal speelautomatenhallen uit te breiden van twee naar drie speelautomatenhallen.
Zoals in de discussienota is opgenomen blijkt dat gemeenten gemiddeld één speelautomatenhal per 50.000 inwoners toelaten. In gemeenten met toeristische gebieden worden gemiddeld twee tot drie hallen toegelaten per 50.000 inwoners. Gelet op de diverse ontwikkelingen in Lelystad (o.a. A-6 locatie/airport, Bataviahaven en Theaterkwartier) kan overwogen worden om het aantal speelautomatenhallen uit te breiden.

Met betrekking tot het aantal speelautomaten in de derde hal wordt aangesloten bij het aantal speelautomaten dat ook in één van de andere hallen wordt toegestaan. Voorgesteld wordt om in de derde hal een maximum van 150 speelautomaten toe te staan. Afhankelijk van de grootte van de hal wordt beoordeeld hoeveel speelautomaten daadwerkelijk geplaatst kunnen worden.

Voor meer informatie wordt u verwezen naar de discussienota.

Gebiedsaanwijzing en gunningsprocedure
Met betrekking tot de in deze optie opgenomen onderdelen van de gebiedsaanwijzing en gunningsprocedure wordt u verwezen naar deze onderdelen in de optie A.

Beslispunt 2
De looptijd van een speelautomatenhalvergunning:
Optie A.: te handhaven op 3 jaar
Optie B.: te verlengen naar tien jaar.

Uit de brainstormsessie is naar voren gekomen dat een meerderheid van uw raad voor het verlengen is van de looptijd van een speelautomatenhalvergunning van drie naar tien jaar. De definitieve keuzemogelijkheid wordt u hierbij voorgelegd om de huidige looptijd van drie jaar te handhaven of om de looptijd te verlengen.

Optie A. handhaven huidige looptijd van drie jaar.

Uit de jurisprudentie rondom de schaarse vergunningenproblematiek komt naar voren dat dit speelautomatenhalvergunningen niet voor onbepaalde tijd verleend mogen worden en ook niet buitensporig lang. Vooruitlopend op een nieuw beleid is er in de huidige beleidsregel voor gekozen om een **minimale looptijd** van de vergunning te hanteren van drie jaar. Nadeel van deze korte looptijd is dat er een gunningsprocedure moet worden gestart, hetgeen geen rechtszekerheid geeft voor zittende exploitanten, veel tijd kost en administratieve lastendruk. Daarnaast bestaat het risico dat verliezende partijen in bezwaar en beroep gaan waarmee ook veel tijd en kosten gemoeid zijn.
Verder zal de exploitant geen forse investeringen doen omdat er nauwelijks terugverdientijd is.

Optie B. looptijd verlengen naar tien jaar.

Om de exploitant meer rechtszekerheid te kunnen geven en hem een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal mogelijk te maken is een langere looptijd van de vergunning reëel.
Belangrijke aanknopingspunten voor het bepalen van de looptijd van een vergunning zijn:
- huurtermijnen van panden (die hebben vaak een minimale looptijd van 5 jaar, met 5 jaar verlenging).
- investeringen in het pand en terugverdientijd van deze investeringen.
- wordt er een nieuw pand gebouwd;
- rechtszekerheid personeel.

Gelet op het feit dat minimale huurtermijnen veelal een looptijd van 5-10 jaar hebben, zou bij een volgende vergunning verdeelprocedure daarop kunnen worden ingespeeld door de vergunning voor een langere periode te verlenen. De VAN, de brancheorganisatie van speelhallenexploitanten heeft in een advies aan de VNG gepleit voor een looptijd van 15 jaar. Echter, een looptijd van 10 jaar is allerzins redelijk en goed verdedigbaar.

Dit blijkt ook uit een recent onderzoek dat in opdracht van gemeente Amsterdam is uitgevoerd[1]. Daarin wordt onder andere geconcludeerd dat de terugverdientijd voor de middelgrote en grote speelautomatenhallen (waartoe de Lelystadse speelautomatenhallen gerekend kunnen worden) uitkomt op in ieder geval 10 jaar. Een dergelijke periode is in lijn met de afschrijvingstermijnen voor de meeste typen vaste activa waar speelautomatenhallen mee werken (speelautomaten worden meestal in 5 jaar afgeschreven bijvoorbeeld, inventaris meestal over 10 jaar), maar voor verbouwingen en huurdersinvesteringen als een luchtbehandelingsinstallatie gelden vaak afschrijvingstermijnen van 15 jaar. Vanuit dit perspectief is, aldus de conclusie van het onderzoek een looptijd van 15 jaar in economisch opzicht ook voor de grotere hallen ook goed te onderbouwen.
Vooralsnog wordt een looptijd van 10 jaar als acceptabel gezien.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de vergunning tijdens deze looptijd ingetrokken kan worden op grond van de intrekkingsgronden van de APV, als één of meer van deze gronden van toepassing zijn.

Beslispunt 3
De uitgangspunten verwerken in de Algemene plaatselijke verordening en de overige APV bepalingen over speelautomatenhallen actualiseren.

De uitgangspunten zoals verwoord onder beslispunt 1 worden opgenomen in de APV. Verder wordt ook de looptijd van de vergunning van 10 jaar in de APV opgenomen. Deze staat nu nog in de beleidsregel ‘vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017’. Weliswaar is dit geen juridische verplichting maar het is wel aan te bevelen om de looptijd op te nemen in de verordening. Het geeft niet alleen vergunningverleners maar ook gegadigden meer houvast.

Verder worden de overige bepalingen over speelautomatenhallen geactualiseerd en in overeenstemming gebracht met voornoemde beleidsregel. De beleidsregel is indertijd vastgesteld in verband met een rechterlijke uitspraak over een eerlijke verdeelprocedure van schaarse vergunningen. De APV bepalingen over speelautomatenhallen dateren al van ver voor die tijd.

Kanttekeningen

- In verband met de vaste jurisprudentie rondom het bieden van reële mededingingsruimte voor potentiële gegadigden wordt opgemerkt dat het niet mogelijk is om de huidige locaties aan te wijzen. Na afloop van de vergunningstermijn van de huidige hallen in 2022 moet er, conform de eerder genoemde beleidsregel, een open gunningsprocedure worden gestart, waarna de vergunning verleend wordt aan de gegadigde die volgens die procedure het beste uit de bus komt. Beperking van gebieden waar het voor ondernemers aantrekkelijk is om zich te vestigen wordt gezien als een groot risico. Bij de optie tot uitbreiding van het aantal speelautomatenhallen wordt wel een extra mogelijkheid geboden om mee te dingen aan de vergunning.
- Zoals in beslispunt 2 is aangegeven is een looptijd van de vergunning van 10 jaar te billijken, echter een looptijd 15 jaar is volgens het betreffende onderzoek ook verdedigbaar. Gemeente Almere heeft bijvoorbeeld voor een looptijd van 15 jaar gekozen. Ook de brancheorganisatie pleit voor deze looptijd. Uw raad kan overwegen om een looptijd van 15 jaar vast te stellen.
  Een kortere looptijd van 10 jaar wordt niet aanbevolen.
- Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat het college het van essentieel belang vond dat er een bioscoop in het Theaterkwartier zou worden gerealiseerd. De ontwikkelaar vond het voor haar ook van essentieel belang dat er een casino mogelijk zou zijn in het Theaterkwartier. In de overeenkomst tussen gemeente en ontwikkelaar is de daarom de bereidheid meegenomen van het college om een casino functie mogelijk te maken in het nieuwe bestemmingsplan. Hierbij is wel opgemerkt dat het exploiteren van een casino niet zonder meer mogelijk is, want een speelautomatenhalvergunning is een schaarse vergunning en deze moet de gemeente verplicht gunnen via een open procedure waarbij noch de locatie, noch de gunning op voorhand vaststaat.

[1] Gokken met beleid Speelautomatenhallen in Amsterdam: overgangsperiode & duur nieuwe vergunningen 12 juni 2020

Daartoe is de eerder vermelde beleidsregel vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017 vastgesteld.
- Opgemerkt wordt dat er bij eventuele uitbreiding van een speelautomatenhal, net als op dit moment, aandacht is voor het risico van gokverslaving. Zoals in de discussienota staat is er landelijk een dalende trend in het aantal hulpvragen bij gokverslaving. Een toename van gokverslaving wordt eerder verwacht bij het online gokken dan in een speelautomatenhal. In de nieuwe wet ‘kansspelen op afstand’ die naar verwachting 1 april 2021 in werking treedt (een maand later dan gepland) worden strengere eisen gesteld aan exploitanten van speelautomatenhallen op het gebied van het voorkomen van gokverslaving. Deze eisen zijn dan ook verbonden aan de vergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal. Ook wordt in de gunningsprocedure aandacht gegeven aan het voorkomen van gokverslaving. Er dient een plan te worden ingediend hoe de exploitant hiermee omgaat.

Financiën

N.v.t.

Vervolg

Aan de hand van de gekozen opties, worden de bepalingen van de speelautomatenhallen van de APV geactualiseerd en meegenomen in de wijziging van de APV van het voorjaar van 2021. De beleidsregel vergunningverlening Lelystad 2017 wordt ook daarop aangepast.

Bijlagen

- Overzicht input gemeenteraad raadsessie 15 december 2020.
- Discussienota speelautomatenhallen.

Lelystad, 4 maart 2021

Het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris, de burgemeester,