

Voorstel aan de raad

Nummer: 44

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

Onderwerp:
Speelautomatenhallenbeleid

Voorgesteld besluit

1. De volgende elementen als uitgangspunten te hanteren voor het actualiseren van het speelautomatenhallenbeleid:
 - 1.1. Het huidige beleid voor speelautomatenhallen handhaven voor wat betreft:
 - a. het aantal speelautomatenhallen dat in het huidige beleid een maximum van twee toestaat.
 - b. het aantal speelautomaten dat in het huidige beleid per hal een maximum toestaat van respectievelijk 200 en 150 speelautomaten.
 - c. het aangewezen gebied waarvoor de burgemeester een vergunning kan verlenen voor een speelautomatenhal.
 - d. De gunning van in 2021 verlopen vergunningen wordt ongewijzigd voortgezet volgens de beleidsregel 'vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017'.
2. De looptijd van een speelautomatenhalvergunning te verlengen van drie naar tien jaar.
3. De uitgangspunten 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 die in april 2022 aflopen.

Samenvatting

In de brainstormsessie van uw raad op 15 december 2020 is de discussienota speelautomatenhallenbeleid besproken.

Uit voornoemde raadsessie is gebleken dat een meerderheid van de deelnemende fracties het huidige beleid wil voortzetten. Als zodanig wordt in dit voorstel de raad voorgesteld om dit te handhaven. 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 huidige 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.

Uit voornoemde raadsessie is gebleken dat een meerderheid van de deelnemende fracties het huidige beleid wil voortzetten. Als zodanig wordt in dit voorstel de raad voorgesteld om dit beleid te handhaven. 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'. 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

Het huidige beleid voor speelautomatenhallen 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 die ongewijzigd wordt voortgezet volgens de beleidsregel 'vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017'.

Ad a. het aantal speelautomatenhallen dat in het huidige beleid een maximum van twee toestaat.

In Lelystad zijn maximaal twee speelautomatenhallen toegestaan. Uit de nota 'kansspelen herijkt' (1995-1996) blijkt dat gemeenten gemiddeld één speelautomatenhal per 50.000 inwoners toelaten¹. In gemeenten met toeristische gebieden worden gemiddeld twee tot drie hallen toegelaten per 50.000 inwoners. Landelijk is het aantal speelautomatenhallen in de periode van 1995-2008 stabiel gebleven. Dit gemiddelde is nog steeds actueel is. Gelet hierop kan geconcludeerd worden dat Lelystad niet afwijkt met twee speelautomatenhallen en is het handhaven van twee speelautomatenhallen opportuun.

Ad b. het aantal speelautomaten dat in het huidige beleid per hal een maximum toestaat van respectievelijk 200 en 150 speelautomaten.

Er mogen momenteel respectievelijk maximaal 150 en 200 speelautomaten geplaatst worden per speelautomatenhal in Lelystad.

Afhankelijk van onder andere de grootte, situering en diverse te nemen maatregelen op de toetsingsvoorwaarden, wordt bij een vergunningaanvraag uiteindelijk beoordeeld hoeveel automaten daadwerkelijk geplaatst mogen worden in de hal, waarbij het maximum aantal speelautomaten niet overschreden mag worden.

¹ Speelautomatenhallen, een onderzoek naar de ontwikkeling van speelautomatenhallen in Nederland, RegioPlan 2009

Opgemerkt wordt dat het aantal speelautomaten per locatie in Lelystad aan de hoge kant is. Uit een benchmark in opdracht van gemeente Apeldoorn in 2017² onder 20 gemeenten blijkt dat er gemiddeld per speelautomatenhal 75 speelautomaten zijn geplaatst.

Daarbij moet worden opgemerkt dat er wel een trend is van een toename van het aantal automaten per hal. 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. Gelet daarop wordt het handhaven van het maximum aantal speelautomaten per hal als acceptabel gezien.

Ad c. het aangewezen gebied waarvoor de burgemeester een vergunning kan verlenen voor een speelautomatenhal.

Gelet op artikel 2:40B van de 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 verlenen³.

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 de 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 potentiële 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.

Ad d. de gunning van in 2021 verlopen vergunningen wordt ongewijzigd voortgezet volgens de beleidsregel 'vergunningverlening speelautomatenhallen Lelystad 2017'.

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 2021 verlopen vergunningen voor speelautomatenhallen ongewijzigd en conform voornoemde beleidsregel te laten verlopen.

Beslispunt 2

De looptijd van een speelautomatenhalvergunning te verlengen van drie naar tien jaar.

Uit de jurisprudentie rondom de schaarse vergunningenproblematiek komt naar voren dat dit soort vergunningen 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. Om echter 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.

² Notitie speelautomatenhallen gemeente Apeldoorn 2017

³ https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Lelystad/370405/CVDR370405_7.html

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 uitgevoerd⁴. 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 intrekkinggronden 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.
- 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.

Financiën

N.v.t.

⁴ Gokken met beleid Speelautomatenhallen in Amsterdam: overgangsperiode & duur nieuwe vergunningen 12 juni 2020

Vervolg

Aan de hand van de vastgestelde uitgangspunten, 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.

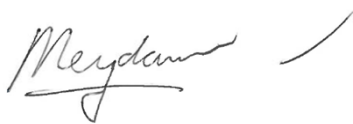
Lelystad, 2 februari 2021

de secretaris,



A. Schepers

de burgemeester,



mr. H.M. Meijdam