

Aan
de gemeenteraad

Datum 13 juli 2021
Zaaknummer 2021-0094775
Betreft Vaststellen 17e wijziging van de Algemene plaatselijke
verordening Dordrecht t.b.v. speelautomatenhallenbeleid

Vergadering van
Portefeuillehouder: Wouter Kolff
Begrotingsprogramma Leefbaar & Veilig Dordrecht
Pijler Bestuur en Middelen
Kernteam/Opgave: Versterking Bestuur & Organisatie - Veiligheid & Kabinet
Auteur: Kees Vortman
E-mail: kh.vortman@drechtsteden.nl
Verantwoordelijke: Jill van Dijk
Openbaar: Ja

Voorgesteld besluit

de "Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht, 17^e wijziging" vast te stellen;

kennis te nemen van de binnengekomen zienswijzen en de reactie van het college daarop.

Raadsvoorstel

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

De raad heeft de bevoegdheid tot vaststellen van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht. Het college van B&W en de burgemeester hebben de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels.

Wat is het doel?

Het doel van dit voorstel is driedelig.

1. Het speelautomatenhallenbeleid van de gemeente Dordrecht moet geactualiseerd worden opdat het voldoet aan de wetgeving met betrekking tot de verlening van schaarse vergunningen.
2. Het nieuwe beleid biedt mogelijkheden om de kwaliteit van de speelautomatenhallen te verbeteren.
3. Het creëert kansen om gemeentelijke ambities ten aanzien van gebiedsontwikkeling te realiseren.

Dordrecht kent sinds lange tijd vier speelautomatenhallen. Drie zijn gelegen in het centrum (Vrieseweg, Vriesplein en Vriesestraat). Een vierde is gevestigd aan de Laan der Verenigde Naties.

Wat zijn per beslispoint de argumenten en wat is hierop de toelichting?

1. We moeten voldoen aan de wettelijke vereisten.

Op het terrein van de speelautomatenhallen is de afgelopen jaren erg veel beweging. De wetgeving

is verschillende keren gewijzigd en op 1 oktober 2021 treedt de "Wet Kansspelen op afstand" in werking waarbij onder andere het verslavingspreventiebeleid verder aangescherpt wordt. De wetgeving is gebaseerd op het vinden van een balans tussen het bieden van vermaak en amusement in een open markt situatie en het daarbij goed mogelijk signaleren en voorkomen van gokverslaving.

Om een speelautomatenhal te kunnen exploiteren dient de exploitant in elk geval te beschikken over een exploitatievergunning op grond van Afdeling 10 van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht (APV). Voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten is ook een aanwezigheidsvergunning nodig. En voor zover nodig een omgevingsvergunning indien strijdig met het bestemmingsplan, voor de brandveiligheid en voor het planologisch gebruik op de betreffende locatie. Daarnaast dient men ook te beschikken over een exploitatievergunning van de kansspelautoriteit.

Vanwege het in de APV opgenomen maximumstelsel voor speelautomatenhallen, en de reële verwachting dat het aantal belangstellende exploitanten voor een speelautomatenhallen vergunning groter zal zijn dan het aantal voor verlening beschikbare vergunningen, is de vereiste exploitatievergunning een zogenoemde 'schaarse vergunning'.

Op grond van recente rechtspraak van de hoogste bestuursrechter gelden voor de verdeling (en verlening) van schaarse vergunningen specifieke verdelingsnormen. Zo dient het verdelende bestuursorgaan met het oog op het creëren van een gelijk speelveld voldoende mededingingsruimte te creëren. Dit door alle potentiële gegadigden expliciet in de gelegenheid te stellen om hun belangstelling voor de beschikbare schaarse vergunningen kenbaar te maken door middel van het indienen van formele aanvragen. Ook is het verdelende bestuursorgaan verplicht om een passende mate van openbaarheid te verzekeren als het gaat om de wijze waarop de beschikbare schaarse vergunningen worden verdeeld en verleend. En de beschikbare schaarse vergunningen mogen niet voor onbepaalde tijd verstrekt worden, maar hebben een beperkte looptijd.

Concreet betekent dit dat de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders, voorafgaand aan de verdeling en verlening van de beschikbare schaarse exploitatievergunningen voor de vestiging en exploitatie van een speelautomatenhal in Dordrecht, duidelijkheid moeten bieden over zowel de procedurele behandeling van in te dienen vergunningaanvragen (de beschikbaarheid van schaarse vergunningen, het aanvraagtijdstip) als over de inhoudelijke beoordelings- en afwegingscriteria op basis waarvan aanvragen worden verleend dan wel worden geweigerd.

Het huidige beleid in Dordrecht gaat uit van een maximum van vier speelautomatenhallen en is vastgelegd in afdeling 10 van de APV. Dit beleid voldoet sinds twee belangrijke uitspraken van de Raad van State over zogenoemde 'schaarse' vergunningen niet aan de Europese Dienstenrichtlijn en de hiermee samenhangende (nationale) Dienstenwet. Onze vergunningen zijn namelijk verleend voor onbepaalde tijd en we hebben geen verdelingsprocedure vastgesteld.

De verordening dient dan ook te worden geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad. Eveneens zijn er nadere beleidsregels nodig waarin de procedure voor vergunningverlening, de mededinging, alsook de selectiecriteria voor een vrijkomende exploitatievergunning vastgelegd zijn. Deze beleidsregels moeten worden vastgesteld door de burgemeester.

2. Dit beleid geeft mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering van de speelautomatenhallen.

Traditioneel zijn speelautomatenhallen gevestigd in de binnensteden. Dit is ook in Dordrecht het geval: ze zijn gelegen in het centrum of er erg dicht tegenaan. Het zijn vaak kleine vestigingen die soms meer de uitstraling van een gokhal hebben. De afgelopen jaren is de landelijke trend dat speelautomatenhallen verhuizen uit de binnensteden en zich meer in de periferie vestigen, in combinatie met andere voorzieningen en vermaak. Voorbeeld hiervan zijn de combinaties met hotels langs snelwegen. Ze hebben een andere uitstraling en inrichting en bieden meer ruimte voor productdifferentiatie (de zogenaamde "ideale mix").

Er is daardoor meer overzicht over de spelers en meer sociale controle tussen spelers onderling. Dat verbetert de mogelijkheid om gokverslaving te signaleren en te voorkomen. In ons nieuwe beleid zullen we bij het verlenen van nieuwe vergunningen de wijze waarop de ondernemer hiermee omgaat beoordelen. Een betere aanpak van gokverslaving leidt tot een grotere kans voor die ondernemer om een vergunning te krijgen.

Daarnaast willen we door het opnemen van kwalitatieve criteria in ons beleid ook onze huidige exploitanten stimuleren tot kwaliteitsverbetering. Wij zijn juridisch gehouden hen een overgangperiode te bieden. De voorgestelde duur van die overgangstermijn (15 jaar) is gebaseerd op het juridisch advies schaarse rechten dat de branchevereniging VAN aan de VNG heeft gegeven. Daarnaast wordt dit onderschreven door een onderzoek de gemeente Amsterdam daarnaar heeft laten doen.

Het opnemen van de mogelijkheid om eenmalig (onder voorwaarden) gedurende de looptijd van de vergunning te verhuizen, faciliteert dat zij deze mogelijk gebruiken om verder te investeren in de kwaliteit.

3. Dit beleid geeft kansen voor gebiedsontwikkeling.

De landelijke trend van verplaatsing naar de periferie biedt mogelijkheden voor investeringen op de nieuwe locatie en geeft tevens een kans op doorontwikkeling van de achterlatende locatie.

Wat zijn kanttekeningen en/of risico's bij dit voorstel?

1. Gokken is verslavend

Dordrecht kent momenteel vier speelautomatenhallen. Het merendeel van de gokkers is niet verslaafd en is recreatief gokker. Een klein deel laat echter zorgelijk gedrag zien. Om dit te voorkomen en te bestrijden worden door de overheid en Kansspelautoriteit in samenwerking met de branchevereniging maatregelen genomen, zoals de invoering van het nieuwe CRUKS systeem per 1 oktober 2021.

Toezicht op de verslavingspreventie is een gezamenlijke taak van de gemeente en de Kansspelautoriteit. Onze inzet daarop blijft onveranderd. Wel biedt deze beleidsaanpassing de huidige ondernemers (door de verhuismogelijkheid) kansen om tijdens de looptijd van hun vergunning de kwaliteit van de speelautomatenhallen te vergroten en daarmee het risico van gokverslaving te verminderen.

Bij het verstrekken van nieuwe vergunningen hebben we in de verdelingsprocedure beoordelingscriteria opgenomen met betrekking tot de wijze waarop de inschrijver maatregelen neemt om gokverslaving te voorkomen, te signaleren en daarop te acteren. Wij vragen aan de inschrijvers om een Plan van Aanpak gokverslaving aan te leveren. In de voorwaarden van de vergunning zal vervolgens ook vastgelegd worden dat de ondernemer laat zien dat hij zich aan dat plan houdt en dat hij het actualiseert als de wetgever en/of de Kansspelautoriteit met aanvullende eisen komt.

Daarnaast zal de mate waarin de ondernemer komt tot de ideale mix van speelautomaten als beoordelingscriterium worden opgenomen. De "ideale mix" geeft een uitgebalanceerde mix van verschillende soorten speelautomaten en de onderlinge verhouding daartussen. Door het opstellen van een variatie aan speelautomaten trekt de hal een gemengd publiek en door het opstellen van meer-spelers wordt het "sociale spelen" bevorderd. Ook dit bevordert het signaleren en voorkomen van gokverslaving.

2. Deze wijziging kent juridische risico's

Tegen de vaststelling van de APV door de gemeenteraad en de vaststelling van de beleidsregels door de burgemeester kan geen bezwaar gemaakt worden. Er zijn echter wel degelijk juridische risico's. De markt is beperkt, de regels en wetgeving is in beweging en de schaarsheid van vergunningen maakt dat belanghebbenden snel geneigd zijn naar de rechter te stappen. Zij kunnen dat doen op het moment dat het beleid daadwerkelijk uitgevoerd wordt.

Dat kan ook in Dordrecht gebeuren. Met betrekking tot de duur van de vergunning en overgangstermijn (beide 15 jaar) en de opgenomen verhuismogelijkheid zijn de belangen tussen de verschillende marktpartijen tegenstrijdig, zoals ook blijkt uit de binnengekomen zienswijzen.

Op deze punten sluiten wij echter ons beleid aan op het advies dat de branchevereniging voor kansspel aanbieders (V.A.N.) aan de VNG heeft gegeven. Voor de 15 jaar geldt dat dit ook nog bevestigd wordt in het onderzoek dat de gemeente Amsterdam heeft laten doen naar terugverdiertijden in de branche.

De verhuismogelijkheid vinden we belangrijk, omdat deze zowel aan de gemeente als de exploitanten kansen biedt om te komen tot kwaliteitsverbetering, niet alleen binnen in de speelautomatenhal, maar ook qua gebiedsontwikkeling.

3. Aantal en omvang van de speelautomatenhallen

Dordrecht heeft op dit moment vier speelautomatenhallen, ongeveer 1 per 30.000 inwoners. Dit is vergelijkbaar met gemeenten als Helmond (1 per 32.000) en Venlo (1 per 33.000). Landelijk ligt het gemiddelde echter lager (1 per 70.000 inwoners). In veel kleine gemeenten zijn geen speelautomatenhallen gevestigd. Deze amusementsvoorzieningen worden vaker in de centrumgemeenten aangetroffen. Op basis van bovenstaande is er geen aanleiding het maximum aantal speelautomatenhallen nu te wijzigen. De verplichting tot overgangsrecht voor de bestaande exploitanten maakt tevens dat de huidige vier speelautomatenhallen nog jaren gehandhaafd zullen blijven.

Het nieuwe beleid faciliteert een kwaliteitsverbetering in de vorm van het stimuleren van de 'ideale mix' van verschillende speelautomaten. Dit, naast de landelijke trend dat speelautomatenhallen verhuizen uit de binnensteden en zich meer in de periferie vestigen in samenhang met andere voorzieningen en vermaak, maakt dat bij nieuw-vestigingen of verhuizingen de nieuwe locatie waarschijnlijk ruimer opgezet, en qua oppervlakte en spelersplaatsen groter zal zijn dan de huidige vestigingen. Wij stellen daarom wel voor het maximaal aantal speelautomaten in een vestiging te handhaven op 100, net als in het oude beleid, om te grote hallen te voorkomen.

4. Kanttekeningen met betrekking tot de locaties van de speelautomatenhallen

In het nieuwe beleid worden geen locaties aangewezen waar speelautomatenhallen gevestigd mogen worden. Dit sluit ook aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Bij onze APV aanpassing in 2018 is al een eerste stap gezet om de locatiegebondenheid los te laten.

In principe kan een geïnteresseerde straks dus een aanvraag doen voor iedere plek in de gemeente. In de beleidsregels is een scoringssysteem opgenomen waarbij de voorgestelde locatie beoordeeld wordt. Door te werken met een ondergrens qua score wordt geborgd dat een aanvraag op een ongewenste locatie geen vergunning zal krijgen.

In de huidige situatie is een aantal van de speelautomatenhallen gevestigd in de pand waarbij de bestemming casino expliciet in het bestemmingsplan is opgenomen. Deze werkwijze laten we los. De mogelijke vestiging van een speelautomatenhal wordt immers zowel in het oude als nieuwe beleid niet beperkt door een al dan niet positieve bestemming, maar door de schaarste van de vergunningen (maximaal 4). Bij meerdere gegadigden zal de vergunning verleend worden aan die aanvrager die de beste totaal kwaliteit biedt, waarbij de locatiekwaliteit een belangrijke factor is.

Welk (participatie)proces is doorlopen om tot dit voorstel te komen?

Voor de uitwerking van dit voorstel is gebruik gemaakt van informatie en ervaringen uit de "wegwijzer voor gemeenten" van de Kansspelautoriteit. Verder van het advies dat de branchevereniging van exploitanten van speelautomatenhallen aan de VNG heeft gedaan, het recente onderzoek van de gemeente Amsterdam naar vergunningsduur en overgangstermijnen, inzichten van het Trimbos instituut, de jurisprudentie over dit onderwerp van de afgelopen jaren en de beleidsstukken van diverse gemeenten en hun overwegingen om het beleid op die manier samen te stellen.

In de uitwerking van dit voorstel is meerdere malen gesproken met de huidige exploitanten, en belanghebbenden en ervaringsdeskundigen uit de markt. Zij zijn in een drietal rondes bijgepraat over de denkrichtingen van het nieuwe beleid.

Het beleid (zowel de wijziging van de APV als de voorgenomen uitvoerende beleidsregels) heeft van 14 januari 2021 tot 26 februari 2021 ter inzage gelegen. Op de APV wijziging zijn twee zienswijzen binnengekomen. Deze zienswijzen, alsmede de reactie van het college daarop, zijn opgenomen in de bijlage "Zienswijzennotitie".

Op de tevens ter inzage gelegde beleidsregels zijn geen afzonderlijke zienswijzen gekomen.

Hoe wordt dit betaald?

Niet van toepassing.

Wat is het vervolg op het raadsbesluit?

Na vaststelling van de APV door de gemeenteraad zal bekeken worden of de concept beleidsregels nog aanpassing behoeven naar aanleiding van de raadsbehandeling. Vervolgens worden deze ter vaststelling aangeboden aan de burgemeester. Tevens zullen na vaststelling van de APV de huidige vergunningen gewijzigd worden conform de overgangsbepaling.

Het college van Burgemeester en Wethouders



De raad van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van 13 juli 2021 inzake Vaststellen 17e wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht t.b.v. speelautomatenhallenbeleid ;

gelet op artikel 160, lid 1 onder b van de Gemeentewet;
gelet op de Wet op de Kansspelen 2002; het Wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime en organiseren van kansspelen op afstand (februari 2019); Hoofdstuk 4 Participatie- en inspraakverordening Dordrecht;

b e s l u i t :

de "Verordening tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht, 17^e wijziging" vast te stellen;

kennis te nemen van de binnengekomen zienswijzen en de reactie van het college daarop.

Aldus besloten in de vergadering van

Bijlagen

1. Definitieve concept Was Wordt voorstel APV d.d. 24-6-2021.docx
2. Zienswijzennotitie Speelautomatenhallenbeleid v210413.doc