

# **Verwerking binnengekomen zienswijzen op het voorstel tot wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht, 17<sup>e</sup> wijziging.**

## **Inleiding**

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Dordrecht heeft op 12 januari 2021 de inspraakprocedure voor de 17<sup>e</sup> wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht vastgesteld en besloten om deze wijziging gedurende zes weken (tot en met 26 februari 2021) voor inspraak ter inzage te leggen.

Dit collegebesluit is in GEMEENTENIEUWS bekendgemaakt op 14 januari 2021.

Los van deze bekendmaking zijn de vergunninghouders van de speelautomatenhallen in Dordrecht schriftelijk geattendeerd op deze inspraakmogelijkheid.

Reden hiervoor is dat met deze 17<sup>e</sup> wijziging een wijziging van een onderdeel van het speelautomatenhallenbeleid wordt voorgesteld.

Er zijn twee zienswijzen binnengekomen.

## **Overzicht binnengekomen zienswijzen en de wijze van verwerking ervan**

Hieronder treft u de strekking van deze binnengekomen zienswijzen aan. In het kader van privacy worden de namen van de indieners niet vermeld.

### **1. Zienswijze (MOZAIEK 2555950)**

Voorgesteld wordt om de definitie van 'Exploitant' te wijzigen.

Volgens de indiener lijkt het erop dat onder exploitant wordt verstaan:

'een natuurlijk persoon – waaronder een beheerder en bedrijfsleider – voor wiens risico de speelautomatenhal wordt geëxploiteerd.'

Volgens de indiener is dit feitelijk niet mogelijk, omdat de onderneming immer voor rekening en risico van de vergunninghouder wordt geëxploiteerd. Daarnaast heeft dit volgens de indiener consequenties, omdat een beheerder of bedrijfsleider een werknemer van de exploitant van de Speelautomatenhal is, waardoor dit onder het arbeidsrecht valt. Zou men een dergelijke persoon moeten ontslaan, dan heeft dit consequenties voor de benodigde vergunningen.

Voorgesteld wordt om de definitie van 'Exploitant' te wijzigen.

#### Voorstel tot verwerking ervan

Het is juist dat een aanvraag voor een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal ook aangevraagd kan worden door een rechtspersoon. Feitelijk dient de onderneming voor rekening en risico te komen van de vergunninghouder. Daarom wordt de definitie in het voorstel onder artikel 2:39A sub c gewijzigd naar:

*c. exploitant: de natuurlijke pers(oo)n(en) of rechtspersoon voor wiens rekening en risico een speelautomatenhal wordt gedreven (~~beheerder als genoemd in artikel 4 van het Speelautomatenbesluit 2000~~);*

Deze zienswijze wordt overgenomen.

### **2. Zienswijze (MOZAIEK 2560287)**

- a. De overgangsbepaling (artikel 2:41) is onevenredig lang en staat daardoor op gespannen voet met de "Vlaardingenuitspraak".

*'De overgangsbepaling van art. 2:41 betekent dat de huidige vergunningen na inwerkingtreding van de APV-wijziging worden verlengd voor een periode van 15 jaar. De toelichting geeft hiervoor als argument dat de huidige exploitanten een redelijke overgangstermijn moet worden geboden.*

*Wij plaatsen vraagtekens bij een dergelijk lange periode. Sinds de Vlaardingenuitspraak van de Raad van State in 2016 weten exploitanten dat een exploitatievergunning niet langer een rustig bezit is. Met een overgangstermijn van 15 jaar blijft in Dordrecht de markt dus voor in totaal 20 jaar na de genoemde uitspraak van de Raad van State afgeschermd. Een dergelijke overgangstermijn lijkt dan ook op gespannen voet te staan met deze uitspraak. Bovendien ontstaat zo een rare situatie. Het onderhavige APV-voorstel inclusief*

*de beleidsregels zullen pas over 15 jaar daadwekelijk worden toegepast. Hoe ziet wereld er dan uit? Niet te verwachten is dat in de tussentijd een vergunning zal vrijvallen wegens beëindiging van de exploitatie of anderszins.*

*Bovendien blijkt uit de recente uitspraak van de Raad van State van 9 december 2020<sup>12</sup> dat een verlenging van de vergunning eenvoudigweg kwalificeert als de uitgifte van een vergunning, zodat daarbij aan potentiële kandidaten de ruimte moet worden geboden om mee te dingen. Kortom, een (onderhandse) verlenging is niet toegestaan.'*

- b. Verhuizingsclausule (artikel 2:39E, vierde lid). De verhuizingsclausule kan niet voorkomen dat een verplaatsing een wezenlijke wijziging van de vergunning betekent, met als gevolg dat een transparante verdelingsprocedure moet worden gevolgd.

*'Art. 2:39E, vierde lid, biedt de mogelijkheid gedurende de looptijd van de vergunning eenmalig een verzoek tot verplaatsing in te dienen. Een dergelijk verzoek zal met name aan ruimtelijke ordeningsaspecten wordt getoetst. Volgens de toelichting is geen sprake van een wezenlijke wijziging indien de verplaatsingsmogelijkheid van te voren bekend is gemaakt en opgenomen in de APV.'*

*Is dit een juiste conclusie? Krachtens de jurisprudentie betekent de voorgenomen verplaatsing van een speelautomatenhal een wezenlijke wijziging van de vergunning. Gevolg daarvan is dat de vergunning vrij valt en een transparante verdelingsprocedure moet worden gehanteerd. Naar aanleiding van een verzoek tot verplaatsing van een exploitant heeft de gemeente Dordrecht eerder getracht om via een APV-wijziging een dergelijk verzoek te kunnen honoreren. In 2019 (12e wijziging APV) is daartoe het locatiegebonden karakter van de exploitatievergunning losgelaten. In een zienswijze ten aanzien van dit voorstel hebben wij toen aangegeven dat dit niet kan voorkomen dat een verplaatsing als een wezenlijke wijziging van de vergunning wordt aangemerkt. Kennelijk is uw College tot dezelfde conclusie gekomen en hoopt u dat door de onderhavige verhuizingsclausule geen sprake is van een wezenlijke wijziging.*

*Maar een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal behoudt zijn locatiegebonden karakter. In elke vergunning staat de locatie vermeld waar de speelautomatenhal mag worden geëxploiteerd. Het staat de exploitant niet vrij elders de speelautomatenhal te exploiteren. De voorgestelde verhuizingsclausule illustreert dat ook. Om te kunnen verplaatsen is de toestemming van de burgemeester en dus ook een wijziging van de vergunning vereist. In de uitspraak 'speelautomatenhal Helmond' heeft de Raad van State overwogen dat "gelet op de in de APV opgenomen plaatsgebonden weigeringsgronden een verhuizing naar een andere locatie als een wezenlijke wijziging [dient] te worden aangemerkt". Ook het onderhavige voorstel tot wijziging van de APV kent plaatsgebonden weigeringsgronden. Zo bepaalt het nieuwe art. 2:39G, onder e: (de vergunning wordt geweigerd indien:) naar het oordeel van de burgemeester door de aanwezigheid van de speelautomatenhal de woon- en leefsituatie in de naaste omgeving of het karakter van de winkelstraat of winkelbuurt onevenredig nadelig wordt beïnvloed.*

*Daarnaast zal waarschijnlijk een verzoek om verplaatsing gepaard gaan met een verzoek om meer automaten. Het aantal automaten staat in de aanwezigheidsvergunning, maar deze is gekoppeld aan de exploitatievergunning, beiden worden volgens het voorstel (art. 2:39D, derde lid, resp. art. 2:40A, derde lid) voor dezelfde periode van 15 jaar verleend. Daarbij is bij de exploitatie ook het aantal en soort automaten relevant, gelet op de eisen die art. 2:39F stelt aan productdifferentiatie. Een verplaatsing naar een nieuwe en waarschijnlijk ook grotere locatie waar meer automaten worden opgesteld, betekent te meer dat de vergunning vrijvalt omdat sprake is van een wezenlijke wijziging. De bepaling in de APV doet daar niet aan af.'*

- c. Gekoppelde jackpot (huidig: artikel 2:39F, tweede lid; nieuw: artikel 2:39L, tweede lid). Volgens indiener mag volgens deze bepaling per 100 m<sup>2</sup> vloeroppervlakte één gekoppeld jackpotsysteem worden geplaatst. Deze bepaling staat weliswaar al in de APV, maar kan volgens hem tot misverstand leiden.

*'Tenslotte plaatsen wij nog een opmerking bij de bepaling inzake de gekoppelde jackpot (huidig art. 2:39F, tweede lid, nieuw art. 2:39L, tweede lid). Ingevolge deze bepaling mag er per 100 m2 vloeroppervlakte één gekoppeld jackpotsysteem worden geplaatst. Deze bepaling staat weliswaar al in de APV, maar kan tot misverstand leiden. Wij wijzen er op dat een automaat maar aan één jackpotsysteem mag worden verbonden.'*

#### Voorstel tot verwerking ervan

Ad a.

##### *Omzetten vergunning onbepaalde tijd naar bepaalde tijd*

De vergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal wordt niet langer voor onbepaalde tijd verleend. De eis van een beperkte looptijd vloeit onder andere voort uit de rechtspraak ten aanzien van schaarse vergunningen. Om te voldoen aan de jurisprudentie, wordt de geldigheidsduur beperkt tot vijftien jaar.<sup>1</sup> Voor deze looptijd is gekozen, omdat de looptijd niet onredelijk kort mag zijn en er rekening wordt gehouden met de omvang van de investeringen die met het exploiteren van een speelautomatenhal gepaard gaan. Enerzijds wordt de exploitant hierdoor voldoende in staat gesteld een normale bedrijfsvoering te voeren en anderzijds krijgt de exploitant ruimte om zijn investeringen rendabel te maken. Een recent rapport (BEA, juli 2020) in opdracht van de gemeente Amsterdam is in onze ogen doorslaggevend, omdat hierin een redelijke overgangstermijn van 15 jaar wordt bevestigd.

De huidige planning is dat in oktober 2021 nieuwe wetgeving CRUKS in werking treedt. De invoering van CRUKS (een nieuw systeem om gokverslaving tegen te gaan), het invoeren van een volledig rookverbod en het legaliseren van de online-kansspelmarkt hebben een effect op de omzet en de terugverdientijd. Ook de huidige exploitanten moeten weer investeren om aan de wijzigende wetgeving te voldoen. Ook de huidige exploitanten zullen investeringen moeten doen om te voldoen aan de veranderende wetgeving.

##### *Advies branchevereniging V.A.N. aan de VNG*

De indiener is lid van de branchevereniging V.A.N. De branchevereniging heeft een advies gegeven aan de VNG over de invulling van een redelijke overgangstermijn voor bestaande exploitanten. In dit advies wordt dan ook een overgangsbepaling van vijftien jaar geadviseerd. Met een kortere looptijd dan vijftien jaar wordt het moeilijk om de investeringen terug te verdienen en daarmee komt de kwaliteit van de speelautomatenhal in gevaar. De indiener is als lid van deze branchevereniging op de hoogte van dit advies.

##### *Uitspraak ECLI:NL:RVS:2020:2924 Heerlen*

Wij zijn bekend met deze uitspraak van de Afdeling in een zaak van de gemeente Heerlen. Bij een ambtshalve verlenging van een vergunning na einddatum is sprake van een wezenlijke wijziging. De vergunningen komen daardoor vrij en dienen met toepassing van een transparante verdelingsprocedure opnieuw verleend te worden. In Dordrecht hebben we te maken met vergunningen die afgegeven zijn voor onbepaalde tijd die op grond van jurisprudentie rond schaarse vergunningen omgezet moeten worden naar een vergunning voor bepaalde tijd. Er is geen sprake van een verlenging van een vergunning na afloop van de einddatum. Deze casus is daarom niet vergelijkbaar met de situatie in Dordrecht.

Conclusie: wij nemen de zienswijze niet over.

---

<sup>1</sup> ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (Speelautomatenhal Vlaardingen).

Ad b.

Bij de voorbereiding van de wijziging van de APV is dit punt met vergunninghouders en belanghebbenden besproken. Het is wenselijk om een verhuismogelijkheid in de APV op te nemen, zodat exploitanten op die manier kwaliteitsverbeteringen kunnen doorvoeren. De investeringen zijn hoog en de terugverdientijd is lang. De branche is bovendien erg in beweging. Het is denkbaar dat een ondernemer op zijn locatie de kwaliteit van de speelautomatenhal niet verder kan verhogen of moeite heeft om te voldoen aan de veranderingen die de wetgever hem vraagt. Als we dit verhuisartikel niet opnemen in de verordening, zal dit een drempel kunnen vormen voor de ondernemer om noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen door te voeren. De ondernemer zal zijn vergunning ook niet in willen leveren, dus waarschijnlijk het bedrijf met lagere kwaliteit tot einddatum van de vergunning voortzetten. Dat kan bijvoorbeeld tot grotere risico's op gokverslaving of negatieve uitstraling naar de omgeving leiden. Dit is niet in het belang van de gemeente, de ondernemer, zijn/haar klant. Bovendien volgen we hiermee het advies van de V.A.N., de branchevereniging van exploitanten van speelautomatenhallen.

*Uitspraak ECLI:NL:RVS:2017:2611 Helmond*

Wij zijn bekend met deze uitspraak van de Afdeling in een zaak van de gemeente Helmond. Helmond heeft geen verdelingsprocedure, beleid en geen verhuizingsclausule opgenomen in de APV om een verhuizing mogelijk te maken. In die Helmondse zaak was om die reden sprake van een wezenlijke wijziging en diende de gemeente Helmond met toepassing van een transparante verdelingsprocedure de vergunning opnieuw te verlenen.

In Dordrecht is een bepaling opgenomen in de APV die mogelijk maakt dat gedurende de looptijd van de vergunning voor alle exploitanten verhuizing naar een andere locatie mogelijk is. De locatie wordt getoetst aan de kwaliteitscriteria van de beleidsregels. De vergunningen zijn schaars en voor een duur van 15 jaar verleend. De mededinging zit dus gedurende die periode op slot en nieuwe geïnteresseerden kunnen zich niet vestigen. De looptijd beperkt de mededinging, niet de locatie. Als een exploitant gebruik maakt van de verhuismogelijkheid, wordt dat niet gezien als een wezenlijke wijziging op de schaarse exploitatievergunning.

Conclusie: wij nemen deze zienswijze niet over.

Ad c.

Op grond van artikel 13 sub y en z van het Speelautomatenbesluit mag een speelautomaat ten hoogste aan één jackpotsysteem zijn aangesloten en een gekoppelde-jackpotsysteem kan alleen werken als ten minste twee daaraan gekoppelde automaten in werking zijn gesteld en bespeeld kunnen worden. Dit is het uitgangspunt van het beleid van de gemeente.

In dit artikel vindt geen wijziging plaats. Alleen het artikelnummer wordt veranderd. Wij zien aanleiding om dit te verduidelijken in de toelichting op de APV.