

Benchmark speelautomatenhallenbeleid

Regelgeving, beleid en kerncijfers verslavingszorg

Verantwoording	pp. 2
G-4	pp. 3
HEBANG-gemeenten	pp. 4
Andere vergelijkbare gemeenten	pp. 6
Benchmark aantallen speelautomaten	pp. 14
Benchmark gemeentelijk beleid	pp. 15
Benchmark kerncijfers verslavingszorg	pp. 16
Benchmark kansspelproblematiek	pp. 17
Conclusies en aanbevelingen	pp. 19

Verantwoording

Doel van deze benchmark is om gemeentelijk beleid ten aanzien van speelautomatenhallen te vergelijken. Dat is lastig - en wel om de volgende redenen:

- Beleid met betrekking tot speelautomatenhallen (amusementscentra) wordt per gemeentelijke verordening vastgelegd. Daardoor is het beleid erg lokaal gericht, waarbij vooral de plaatselijke historie een belangrijke rol speelt.
- Sommige gemeenten kennen een sterk restrictief beleid met betrekking tot het aantal speelautomaten; andere gemeenten laten dit meer vrij. Ook zijn er gemeenten die medewerking willen verlenen aan grote projecten op dit gebied, zoals bijvoorbeeld de gemeente Maastricht.
- Gegevens met betrekking tot het aantal speelautomaten zijn lastig te duiden, want:
 - Speelautomaten zijn ook toegestaan in hoogdrempelige horecagelegenheid (maximaal 2 per inrichting), waardoor per gemeente niet exact bekend is hoeveel speelautomaten er precies zijn.
 - In relatie tot het aantal speelautomaten is vooral het aantal spelersplaatsen van belang. De spelersplaatsen worden bepaald door het aantal opgestelde meerspelers. Echter, veel gemeenten hebben hierop geen specifiek beleid, waardoor vaak niet bekend is hoeveel spelersplaatsen exact gerealiseerd zijn.
 - Van een aantal gemeenten is zelfs niet het aantal speelautomaten in de amusementscentra bekend. Van gemeenten waarvan dit aantal wel bekend is, is het in de meeste gevallen niet duidelijk bij hoeveel van die automaten het om kansspelautomaten gaat; behendigheidsautomaten worden meestal ongespecificeerd in het totaal aantal speelautomaten meegerekend.

Risico van een benchmark is dus, dat we appels met peren vergelijken. Niettemin is er wel iets te zeggen over de vraag hoe het aantal speelautomaten in Nijmegen zich verhoudt tot dat in andere gemeenten. Op grond van landelijk onderzoek weten we:

- Dat in 2005 in totaal 15.873 speelautomaten stonden opgesteld opgesteld in de speelhallen, waarvan 13.917 kansspelautomaten (eenspelers), 816 meerspelers en 1.104 behendigheidsautomaten. (NB: in 2005 stonden in de horeca 33.139 speelautomaten opgesteld, waarvan 24.317 kansspelautomaten en 8.822 behendigheidsautomaten).
- Dat het gemiddelde aantal speelautomaten per speelhal 57,5 bedraagt (met uitzondering van de seizoenshallen, waar overigens voornamelijk behendigheidsautomaten staan opgesteld). Ervan uitgaande dat het daarbij in zo'n 10 procent van het aantal speelautomaten om behendigheidsautomaten gaat, bedraagt het gemiddelde aantal kansspelautomaten per speelhal ruim 50. Overigens heeft ruim de helft van de amusementscentra uitsluitend kansspelautomaten opgesteld.
- Dat per 31 december 2006 Holland Casino (14 vestigingen in Nederland) in totaal over 7079 speelautomaten beschikte. In alle gevallen gaat het hier om kansspelautomaten.

In onderstaande benchmark zijn per gemeente:

- Alleen de speelautomaten aangegeven, indien die aantallen bekend zijn. Het betreft hier dan alleen het aantal speelautomaten in de speelhallen, en de speelautomaten in de vestigingen van Holland Casino. De speelautomaten in de hoogdrempelige horecagelegenheden zijn buiten beschouwing gelaten. Een uitsplitsing naar kansspelautomaten en behendigheidsautomaten is niet mogelijk, maar voor de speelhallen mag ervan worden uitgegaan dat gemiddeld 90 procent van de speelautomaten een kansspel betreft.
- Indien het aantal speelautomaten in de speelhallen van een gemeente niet bekend zijn, is dat aangegeven met: ?. Gelet op bovenstaande kan echter worden uitgegaan van in ieder geval gemiddeld 50 kansspelautomaten per amusementscentrum.
- Het aantal meerspelers is in deze benchmark niet uitputtend gewogen. Dat kan een scheef beeld opleveren, maar het is op grond van de bekende gegevens niet mogelijk om deze weging uitputtend te maken.

1. Amsterdam (740 duizend inwoners)

- Verordening speelautomaten en speelautomatenhallen.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (23, waarvan maximaal 19 in stadsdeel Centrum, en in de 4 andere stadsdelen maximaal 1) .
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal (stadsdeel Centrum: max. 200 per speelhal; overige stadsdelen: max. 50 per speelhal).
- **Beleid (telefonische navraag):** Omdat stadscentrum een uitgaansfunctie heeft, is er voor gekozen om hier per speelhal meer automaten toe te staan dan in andere stadsdelen. Amsterdam wil i.i.g. geen grote speelhallen in stadsdelen met alleen een woonfunctie. De toegestane maxima zijn feitelijk een bevestiging geweest van het bestaande aantal speelautomaten ten tijde van het vastleggen van de verordening. Overigens heeft ook Amsterdam een verzoek om een voormalig bioscoopgebouw in het stadscentrum als speelhal te mogen inrichten. De raad zal hierover begin 2008 beslissen.
- Amsterdam heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 1340 (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 729 spelersplaatsen.**

2. Rotterdam (584 duizend inwoners)

- Algemene Plaatselijke Verordening.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 12 vergunningen te verlenen voor speelautomatenhallen, waarvan de ondernemingsnamen limitatief in de APV vermeld staan).
- Maximering aantal speelautomaten per speelautomatenhal (voor elke toegestane onderneming is dat aantal vastgesteld in de APV).
- **Beleid (telefonische navraag):** In Rotterdam zijn de aantallen speelautomaten die per onderneming bestonden ten tijde van de vastlegging van de regelgeving bevroren. Uitgangspunt van gemeentelijk beleid is bestendiging - i.c.: in beginsel niet meer speelautomaten dan nu per onderneming zijn toegestaan. Dat betekent overigens niet dat men per se tegen uitbreiding zou zijn als een ondernemer daarom vraagt. Maar de mérites van zo'n aanvraag zouden dan wel bekeken worden tegen de achtergrond van o.a. de ontwikkelingen van het aantal speelautomaten in de politieregio en de wensen en opvattingen van de deelgemeente waarin de speelautomatenhal gevestigd is. Ook openbare-ordevraagstukken zouden in die afweging een rol spelen.
- Rotterdam heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 1592 (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 702 spelersplaatsen.**

3. Den Haag (474 duizend inwoners)

- Verordening op de kansspelen.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 8), waarbij per gebied nog maxima zijn vastgesteld .
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal en typen speelautomaten dat in een inrichting mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.
- **Beleid (telefonische navraag):** Er is/zijn geen toetsingkader/vaste beleidsregels t.b.v. beoordeling aantal speelautomaten. Elke aanvraag om uitbreiding van een speelhal wordt op zijn mérites beoordeeld, waarbij

vooral gekeken wordt naar de gevolgen voor het woon- en leefklimaat en voor de openbare orde. Hiervoor wordt advies ingewonnen bij de politie, omdat die goed bekend is met de situatie in de speelhallen. Woon- en leefklimaat ligt vooral gevoelig bij de speelhallen in het centrum; de overige speelhallen liggen in Scheveningen, een toeristengebied. De speelhallen hebben nadrukkelijk bestuurlijke aandacht: elke vergunningaanvraag wordt in het College van B&W behandeld. Overigens zijn er de laatste jaren geen aanvragen om uitbreiding van het aantal speelautomaten meer geweest.

- Scheveningen heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 1461 (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 642 spelersplaatsen.**

4. Utrecht (290 duizend inwoners)

- Verordening op de speelautomatenhallen.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 9). Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal en typen speelautomaten dat in een inrichting mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.
- **Beleid (telefonische navraag):** Utrecht heeft een uitsterfbeleid. Utrecht wil het aantal hallen terugdringen tot 5. Uitbreiding van speelhallen wordt sowieso niet toegestaan. Mocht het aantal speelhallen uiteindelijk onder de 5 uitkomen, dan zou een uitbreidingsaanvraag bekeken kunnen worden. Overigens heeft Utrecht ervoor gekozen om ook in het ruimtelijk beleid flankerend op te treden - i.c.: vanwege de bepalingen in de bestemmingsplannen zijn er feitelijk ook geen uitbreidingsmogelijkheden voor de bestaande speelcasino's.
- Utrecht heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 443 (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 736 spelersplaatsen.**

HEBANG-gemeenten

5. Haarlem (147 duizend inwoners)

- Algemene Plaatselijke Verordening.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 3).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal (max. 44 per speelhal, met een maximum aan 44 spelersplaatsen).
- **Beleid (telefonische navraag):** Aantal toegestane speelautomaten is met de verordening bevroren.
- **Totaal aantal speelautomaten: 132 (is tevens het totaal aantal toegestane spelersplaatsen)**

6. Enschede (154 duizend inwoners)

- Algemene Plaatselijke Verordening.
- Geen bepalingen inzake maximering aantal speelautomatenhallen, noch bepalingen inzake aantal speelautomaten, c.q. aantal spelersplaatsen (kan o.g.v. de verordening ook niet via de vergunningvoorwaarden worden vastgelegd).
- **Beleid: (telefonische navraag):** Er worden geen vergunningen voor speelautomatenhallen verstrekt, omdat College van B&W van mening is dat er voldoende voorzieningen zijn (de automaten in de horeca en de speelgelegenheid in het Holland Casino). Er zijn op dit moment ook geen vergunde speelautomatenhallen in Enschede.

- Enschede heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 0 (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 405 spelerplaatsen.**

7. Breda (170 duizend inwoners)

- Verordening op speelautomatenhallen en speelautomaten Breda.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 3).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal speelautomaten dat mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.
- **Beleid (telefonische navraag):** Er is/zijn geen toetsingkader/vaste beleidsregels t.b.v. beoordeling aantal speelautomaten. Aantal toegestane speelautomaten wordt beoordeeld o.b.v. politieadvies.
- Breda heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 380 (in de speelautomatenhallen, waarvan 350 kansspelautomaten en 30 behendigheidsautomaten; aantal spelersplaatsen is bij de gemeente onbekend) - in het Holland Casino: 639 spelersplaatsen.**

8. Arnhem (142 duizend inwoners)

- Verordening Speelautomatenhallen.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 4; en wel 3 voor de binnenstad en 1 voor Arnhem-Zuid).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal en typen speelautomaten dat in een inrichting mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.
- **Beleid: (telefonische navraag):** Er is/zijn geen toetsingkader/vaste beleidsregels t.b.v. beoordeling aantal speelautomaten. In Arnhem willen 2 exploitanten uitbreiden. Arnhem heeft het voornemen om toe te staan, dat de exploitanten de nog bestaande behendigheidsautomaten in de speelhallen één op één in kansspelautomaten mogen omzetten om die aan het bestaande totaal aantal kansspelautomaten in hun inrichtingen toe te voegen. Verdere uitbreiding zou dan niet mogelijk zijn.
- **Totaal aantal speelautomaten: 248 (aantal spelersplaatsen: 362).**

9. Nijmegen (160 duizend inwoners)

- Algemene Plaatselijke Verordening.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 3; en wel 2 voor het deel van de gemeente dat wordt begrensd door de rivier de Waal, en 1 in grootwinkelcentrum Dukenburg).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal speelautomaten dat mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.
- **Beleid:** Er is/zijn geen toetsingkader/vaste beleidsregels t.b.v. beoordeling aantal speelautomaten. De burgemeester heeft begin januari 2008 een aanvraag van JVH Gaming om uitbreiding van het aantal speelautomaten in zijn 2 Nijmeegse vestigingen afgewezen. Hij baseert zich daarbij op het uitgangspunt dat zijn ambtsvoorganger in 2005 t.o.v. de ondernemer heeft vastgelegd - i.c.: geen extra speelautomaten.
- Nijmegen heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 260 (in de speelautomatenhallen; het aantal spelersplaatsen is bij de gemeente niet bekend) - in het Holland Casino: 499 spelersplaatsen.**

10. Groningen (180 duizend inwoners)

- Kansspelverordening.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 3).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal speelautomaten dat mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.
- **Beleid (telefonische navraag):** Er is/zijn geen toetsingkader/vaste beleidsregels t.b.v. beoordeling aantal speelautomaten. In Groningen is uitbreiding van de sector, c.q. het aantal automaten echter niet toegestaan.
- Groningen heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 290 (in de speelautomatenhallen; er zijn er overigens 'slechts' 268 spelersplaatsen gerealiseerd) - in het Holland Casino: 438 spelersplaatsen.**

Andere vergelijkbare gemeenten

11. Almere (182 duizend inwoners)

- Verordening op de speelautomaten en speelautomatenhallen 2003.
- De burgemeester kan uitsluitend vergunning verlenen voor een speelautomatenhal binnen de begrenzing van de delen van de gemeente, zoals aangegeven op de bij de verordening behorende kaarten. Hij mag niet meer vergunningen verlenen dan de maximum aantallen vermeld op die kaarten.
- De gemeente Almere kent op dit moment 5 speelautomatenhallen - i.c.: 3 in Almere-Stad, 1 in Almere-Haven, 1 in Almere-Buiten.
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester legt het aantal kansspel- en behendigheidsautomaten dat in een speelhal mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast.
- **Beleid:** In 1999 heeft het College van B&W besloten om 1 extra speelhal toe te staan (uitbreiding van 4 naar 5 speelhallen) vanuit de noodzaak voor een goed financieel draagvlak voor het toekomstige uitgaanscentrum.
- **Totaal aantal speelautomaten: 1000.**

12. Amersfoort (140 duizend inwoners)

- Verordening speelautomaten gemeente Amersfoort (1999).
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 1).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal en typen speelautomaten dat mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.
- **Beleid:** Er zijn in Amersfoort 2 relatief kleine speelautomatenhallen die in eigendom zijn van 1 ondernemer. Deze vestigingen waren al vergund vóór de beleidswijziging in 1999. De bedoeling was dat met de beleidswijziging de beide vestigingen tot 1 vestiging zouden worden teruggebracht. Amersfoort wilde daarmee gelegenheid geven voor 1 wat grotere speelhal. De ondernemer kreeg o.g.v. de verordening een overgangstermijn van 6 maanden, maar is in verzuim gebleven. De gemeente heeft toen ook niet adequaat gereageerd, waardoor er nu feitelijk, en onbedoeld, een gedoogsituatie is t.a.v. de 2 bestaande speelhallen. Op dit moment is er geen concrete locatie op het oog voor de uiteindelijk te realiseren vestiging. In de discussie met de ondernemer zijn 2 mogelijke locaties al afgevallen. College van B&W is van opvatting dat vanwege de relatief kleine omvang van de beide bestaande speelhallen

het effect van eventuele samenvoeging tot een (grote) speelautomatenhal op een beperking van het aantal gokverslaafden niet moet worden overschat.

- **Totaal aantal speelautomaten: ?.**

13. Apeldoorn (155 duizend inwoners)

- Algemene Plaatselijke Verordening.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (5, waarvan maximaal 3 in de binnenstad en 2 daarbuiten). Apeldoorn heeft op dit moment 3 speelhallen.
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal: niet meer dan 35. In totaal zijn hiermee niet meer dan 175 speelautomaten in Apeldoorn toegestaan.
- **Beleid:** Apeldoorn heeft beleidsregels vastgesteld t.b.v. toewijzingsprocedure speelautomatenhallen.
- **Totaal aantal speelautomaten: ? (er zijn er maximaal 175 toegestaan)**

14. Assen (64 duizend inwoners)

- Speelautomatenverordening.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 2; en wel 1 voor de binnenstad, en 1 voor TT World).
- Maximering aantal speelautomaten (max. 51 voor de speelautomatenhal in de binnenstad; en niet meer dan 1 speelautomaat per 5,18 vierkante meter in TT World, tot een maximum van 210).
- **Beleid: (telefonische navraag):** De norm van 1 speelautomaat per 5,18 vierkante meter voor TT World is ontwikkeld o.b.v. onderzoek naar vestigingen van nieuwe speelhallen in de omgeving van Assen. O.b.v. die voorbeelden is toen een gemiddelde berekend van het aantal gerealiseerde speelautomaten per vierkante meter speelruimte. Die norm is vervolgens met de branchevereniging besproken en vastgelegd.
- **Totaal aantal speelautomaten: 361.**

15. Delft (95 duizend inwoners)

- Algemene Plaatselijke Verordening.
- **Beleid: (telefonische navraag):** Speelautomatenhallen zijn niet toegestaan. In 2002 heeft de toenmalige burgemeester de gemeenteraad voorgesteld om 2 speelautomatenhallen in de gemeente toe te staan. Hij vond dat op grond van het landelijke beleid (Wet op de kansspelen) verantwoord. Uiteindelijk heeft een raadsmeerderheid (o.a. PvdA, CDA en christelijke partijen, GroenLinks) dit voorstel verworpen, omdat men van mening was de plicht te hebben de burger tegen de risico's gokverslaving in bescherming te nemen. Mede gelet op de samenstelling van het College van B&W sinds de raadsverkiezingen van 2006 - PvdA en Groenlinks maken onderdeel uit van de coalitie - is er geen basis om de discussie hierover opnieuw te starten.
- **Totaal aantal speelautomaten: 0.**

16. Den Bosch (100 duizend inwoners)

- Verordening op de kans- en behendigheidspele - vastgesteld: 19 december 2006.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 5) binnen een door de verordening aangegeven gebied.
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal en typen speelautomaten dat in een inrichting mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.
- **Beleid: (telefonische navraag):** met de ondernemers zijn per inrichting afspraken gemaakt over het maximale aantal speelautomaten.
- **Totaal aantal speelautomaten: 265.**

17. Dordrecht (118 duizend inwoners)

- Kansspelenverordening (met onderliggende beleidsnota).
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 4).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester kan het aantal speelautomaten dat mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vastleggen. I.h.k.v. produktdifferentiatie kan burgemeester per 100 vierkante meter vloeroppervlakte voor maximaal één meerspeler vergunning verlenen. Ook kan de burgemeester per 100 vierkante meter voor een gekoppeld jackpotsysteem een vergunning verlenen. De prijs die door dit systeem wordt toegekend mag niet meer bedragen dan € 2500,-.
- **Beleid: (telefonische navraag):** Het beleid van de gemeente Dordrecht is aanvullend op het rijksbeleid. Doel van het beleid blijft het voorkomen van problematisch speelgedrag. Dit wordt nagestreefd door de speelmogelijkheden die aanleiding kunnen geven tot gokverslaving, beperkt in omvang én aantal te houden. De bestaande 4 ondernemingen zijn kleinschalig en hebben feitelijk geen echte uitbreidingsmogelijkheden.
- **Totaal aantal speelautomaten: 165.**

18. Eindhoven (210 duizend inwoners)

- Verordening voor de Speelautomaten en de Speelautomatenhallen.
- In 2005 adviseert ECORYS-NEI (Rotterdam), een onderzoeksbureau voor economisch beleid, dat Eindhoven zou kunnen overgaan tot uitbreiding van het aantal speelautomatenhallen van 4 naar 6, omdat hier een economische markt voor is. Gemeente besluit uiteindelijk om het aantal hallen op 4 te houden. Vooral de uitbreiding van het aantal speelautomaten lag politiek gevoelig.
- **Beleid: (telefonische navraag):** Eindhoven heeft geen beleid m.b.t. het aantal speelautomaten. In Eindhoven zijn er op dit moment 2 aanvragen voor uitbreiding - i.c.: 1 aanvraag van van een ondernemer voor een uitbreiding met 150 speelautomaten; 1 aanvraag van een ondernemer voor 200 extra speelautomaten. Politiek liggen deze aanvragen zeer gevoelig.
- Eindhoven heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 405 (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 450 spelersplaatsen.**

19. Haarlemmermeer (139 duizend inwoners)

- **Telefonische navraag:** Er is 1 speelhal die wordt gedoogd. Mocht deze ondernemer stoppen, dan komen er geen nieuwe speelgelegenheden meer.
- **Achtergrond beleid:** Het College van B&W wil in 2003 2 extra speelhallen realiseren. De overwegingen daarbij zijn als volgt. De mogelijke negatieve gevolgen van de komst van speelautomatenhallen beperken zich tot de verslavingsproblematiek. Deze problematiek kan zo goed mogelijk worden beperkt door eisen te stellen aan de bedrijfsvoering van de speelautomatenhallen, aan het aantal hallen dat wordt toegestaan en aan de locatie van de hallen. Gelet op het mogelijke negatieve gevolg van de komst van speelautomatenhallen, de maatregelen die kunnen worden getroffen om dit mogelijke negatieve effect zo goed mogelijk in te dammen en de positieve gevolgen van de komst van de speelautomatenhallen is de gemeente Haarlemmermeer een voorstander van het beperkt toestaan van extra speelautomatenhallen. Naar de positieve gevolgen van de komst van speelautomatenhallen is, voor zo ver bekend, geen onderzoek gedaan. Het ligt in de rede dat deze positieve liggen op het gebied van de economie (werkgelegenheid). Verder is gemeente Haarlemmermeer van mening dat de vestiging van speelautomatenhallen een extra voorziening is ter vermaak van bezoekers van Haarlemmermeer. De locaties bij het Brugrestaurant en op Schiphol bevinden zich relatief ver buiten de woonomgeving en er zijn geen jeugd- of jongerenvoorzieningen of -ontmoetingsplaatsen in de buurt. De bezoekers van deze locaties zijn met name reizigers en bezoekers van Haarlemmermeer, die slechts tijdelijk aanwezig zijn en dus ook maar tijdelijk worden verleid tot 'het doen van een gokje.' De kans dat de komst van speelautomatenhallen gokverslaving in de hand werkt, wordt hiermee naar het oordeel van de gemeente Haarlemmermeer aanzienlijk verminderd. Deze locaties acht men dus in principe wel geschikt voor de exploitatie van speelautomatenhallen, waarmee de gemeente het verantwoord acht om twee extra speelautomatenhallen toe te staan op de locaties Brugrestaurant en Schiphol-Plaza onder de extra voorwaarde dat de mogelijke exploitanten in het bezit komen van het Kema-keurmerk. Uiteindelijk trekken de ondernemers zich ondanks deze plannen terug. De gemeenteraad besluit om het plan van B&W af te blazen, en de bestaande speelhal in Haarlemmermeer te gedogen.
- Schiphol Airport heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: ? (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 121 spelersplaatsen.**

20. Leeuwarden (92 duizend inwoners)

- Verordening speelautomatenhallen Leeuwarden 1993.
- **Beleid:** op dit moment biedt Leeuwarden volgens de verordening de mogelijkheid om slechts 1 vergunning voor een speelautomatenhal te verstrekken (Grote Hoogstraat). In de loop der tijd zijn diverse aanvragen om in Leeuwarden een speelautomatenhal of amusementenhal te vestigen afgewezen. In de gemeenteraad kan een discussie gevoerd worden of en zo ja in hoeverre de raad bereid is om meer speelhallen in Leeuwarden toe te staan.
- Leeuwarden heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: ? (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 268 spelersplaatsen.**

21. Leiden (117 duizend inwoners)

- Verordening op speelautomaten 2001.
- In Leiden zijn geen speelautomatenhallen toegestaan.
- **Beleid (informatie via raadsvoorstel tot wijziging van de Verordening op de speelautomaten, raadsvoorstel nr. 01.0046 van 2001):** In 1994 werd in Leiden een groeiend probleem met betrekking tot gokverslaving geconstateerd. Oorzaak: het

grote aantal gokgelegenheden en de aard van het spel. Leiden heeft daarop de beleidslijn gekozen om beperkende maatregelen te treffen, gericht op vermindering van het aantal gokautomaten. Daarbij is vastgelegd, dat speelautomatenhallen niet zijn toegestaan. Bij de aanpassing van de Verordening op de speelautomaten in 2001 a.g.v. de wijziging van de Wet op de kansspelen is die beleidslijn gehandhaafd. Kansspelautomaten zijn alleen toegestaan in hoogdrempelige inrichtingen (maximaal 2 per inrichting).

- **Totaal aantal speelautomaten: 0.**

22. Maastricht (120 duizend inwoners)

- Verordening Speelautomatenhallen en Speelautomaten Maastricht 2001.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 2).
- Maximering aantal speelautomaten per speelautomatenhal is niet in de verordening vastgelegd.
- **Beleid (telefonische navraag):** In Maastricht zijn niet meer dan 100 automaten per speelhal vergund. Niet duidelijk waarom voor dit maximum is gekozen.
- **Actuele ontwikkelingen:** Sinds 2004 zijn er in Maastricht casinoplannen, omdat de Amerikaanse casinogigant Caesars (bezit van Harrah's Entertainment) serieuze interesse heeft om bij 't Bassin in Maastricht een hotel met speelzalen, groot theater, winkels en parkeergarage te bouwen. Het in Las Vegas gevestigde bedrijf, dat in Caesar's Palace het beroemdste casino ter wereld bezit, heeft het oog op de Limburgse hoofdstad laten vallen vanwege het Romeinse verleden. De investering die Caesar's in Maastricht voor ogen heeft, belooft enkele honderden miljoenen euro's. Het eerste plan omvat de bouw van een casinohotel, een muziek- en showzaal met een capaciteit van 3000 tot 5000 plaatsen, een grote parkeergarage en aanpassing van het wegennet. Het complex zou enkele honderden banen opleveren. Verwacht wordt dat het casino duizenden bezoekers per dag zal trekken. De belangstelling van theatertycoon Joop van den Ende voor realisatie van een internationaal theater- en congrescentrum in Maastricht, is in mei 2007 omgezet in een wederzijdse verplichting het plan met elkaar en andere partners uit te werken. Met partijen als Holland Casino, het MECC, woningcorporaties, Harrah's Entertainment, gemeente Valkenburg en Theater aan het Vrijthof gaan Maastricht en Van den Ende bekijken hoe ze hun krachten kunnen bundelen om in 2012 het theater- en congrescentrum te kunnen openen. In juli 2007 concludeert adviesbureau Buck Consultants in een tussenrapportage dat de plannen van Harrah's voor een groot amusementscentrum in Maastricht niet haalbaar zijn 'door de beperkingen van de Nederlandse kansspelwetgeving'. Gemeente Valkenburg acht zich daardoor niet langer gebonden aan de plannen en besluit zich te concentreren op een versterking van de positie van het Holland casino op de Cauberg. Niettemin blijft een casino een belangrijke bouwsteen van het theaterplan dat Joop van den Ende en de gemeente Maastricht momenteel voor de stad ontwikkelen.
- **Totaal aantal speelautomaten: 200.**

23. Stadskanaal (34 duizend inwoners)

- Verordening op de speelautomatenhal (met onderliggende beleidsnota).
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 1). Vestiging alleen mogelijk in aangewezen gebied.
- Maximering aantal speelautomaten (max. 80 kansspelautomaten met niet meer dan 120 spelersplaatsen, en max. 200 behendigheidsautomaten - gebaseerd op criteria voor rendabele exploitatie).
- **Beleid (informatie via Beleidsnota Speelautomatenhal - datum inwerkingtreding: 22 januari 2006):** Mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan kan een speelautomatenhal, in samenhang met andere voorzieningen, een aanvulling betekenen op het uitgaansaanbod van Stadskanaal. Daarbij wordt in het bijzonder

gedacht aan het cultuur- en leisureplein, een compact gebied in het centrum van Stadskanaal met een gevarieerd spectrum van uitgaansmogelijkheden op een kwalitatief hoogstaand niveau. De combinatie van een modern theater, uitgebreid met een vlakke vloerzaal, een goed hotel met restaurant en een grand café, een aantal bioscoopzalen, een family entertainment center, een gelegenheid om het kansspel te beoefenen en ruime parkeermogelijkheden past bij de allure die Stadskanaal als centrumgemeente nastreeft. De mogelijkheden om het kansspel te beoefenen dienen daarbij slechts een ondergeschikt karakter te dragen en absoluut niet een hoofdattractie te vormen. Voor wat de uitstraling betreft zal een speelautomatenhal zich verder niet alleen op jongeren mogen richten. Gebleken is dat in Stadskanaal van een rendabele exploitatie sprake kan zijn bij aanwezigheid van 80 kansspelautomaten en eveneens 200 behendigheidsautomaten. Dit wordt als maximum aantal te plaatsen automaten in de verordening opgenomen. Daarbij is tevens bepaald dat de hiervoor bedoelde 80 kansspelautomaten tezamen niet meer dan 120 spelersplaatsen hebben. Aldus is van meet af aan de totale capaciteit begrensd. In het kader van het terugdringen van gokverslaving wordt productdifferentiatie van belang geacht. Het gaat daarbij om de 'ideale mix' van automaten.

- **Totaal aantal speelautomaten: 280 (waarvan 80 kansspelautomaten).**

24. Tilburg (200 duizend inwoners)

- Speelautomatenhalverordening.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 1).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd, maar de burgemeester heeft de bevoegdheid om aantal speelautomaten dat mag worden opgesteld in de vergunningvoorschriften vast te leggen.

Beleid (telefonische navraag): Tilburg heeft geen beleidsregels. N.a.v. een verzoek van de ondernemer om het aantal speelautomaten uit te breiden van 130 naar 350 heeft de burgemeester uiteindelijk een uitbreiding tot 250 toegestaan. Belangrijkste reden om deze uitbreiding toe te staan was de rendabiliteit van de onderneming. Wel is er met de ondernemer afgesproken dat in het bedrijfsconcept gokken niet de enige leisure-activiteit is. De toegestane uitbreiding van het aantal speelautomaten heeft in de gemeenteraad erg gevoelig gelegen, omdat maatschappelijk-politiek gezien gokken en mogelijke gokverslaving toch controversieel zijn.

- **Totaal aantal speelautomaten: 250**

25. Venlo (92 duizend inwoners)

- Algemene Plaatselijke Verordening.
- Aantal speelautomatenhallen: 2
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is in de APV vastgelegd - i.c.: maximaal 50 speelautomaten alsmede 4 meerspelersautomaten per speelautomatenhal.
- **Beleid: (telefonische navraag):** Venlo had oorspronkelijk een 0-optie voor speelcasino's. Bij de gemeentelijke herindeling, waarbij gemeente Tegelen in 2001 bij Venlo is gevoegd, bleek Tegelen 2 speelhallen te hebben. Regelgeving van de gemeente Tegelen inzake speelautomatenhallen is toen integraal overgenomen, en de 2 speelhallen in stadsdeel Tegelen zijn gehandhaafd. Mocht echter één van de speelcasino's zijn exploitatie beëindigen, dan wil dat niet zeggen dat er weer een nieuwe vergunning zou worden uitgegeven. In beginsel is het

- uitgangspunt van Venlo: restrictief beleid met het oog op de risico's van gokverslaving.
- Venlo heeft een vestiging van Holland Casino.
- **Totaal aantal speelautomaten: 100 (in de speelautomatenhallen) - in het Holland Casino: 522 spelersplaatsen.**

26. Zaanstad (143 duizend inwoners)

- Verordening Speelautomaten (2001).
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 2). Vestiging is mogelijk in het centrumgebied van Zaandam. De mogelijkheid bestaat 1 vestiging buiten dat gebied te vergunnen.
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is niet vastgelegd. De burgemeester kan uitsluitend een vergunning verlenen, indien de voor het publiek bestemde ruimten waar de speelautomaten worden opgesteld tenminste een gezamenlijk vloeroppervlak heeft van 1.000 m2.
- **Beleid:** Zaanstad heeft in 2001 besloten de mogelijkheid te bieden om 2 speelhallen te realiseren. Met een krappe meerderheid van 1 stem heeft de gemeenteraad de speelautomatenverordening destijds goedgekeurd. Inmiddels zijn er 2 speelhallen gerealiseerd.
- **Totaal aantal speelautomaten: 625.**

27. Zoetermeer (118 duizend inwoners)

- Speelautomatenverordening (2001).
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 1).
- Maximering aantal speelautomaten per speelhal is in de verordening vastgelegd. In een speelautomatenhal mogen ten hoogste 100 automaten staan, waarvan in ieder geval niet meer dan 67 kansspelautomaten.
- **Beleid:** college van B&W wilde eind 2007 het aantal speelautomatenhallen naar maximaal 2 uitbreiden, met een verhoging van het per hal toegestane maximum aantal automaten tot 120. De gemeenteraad is het college hierin niet gevolgd: slechts éénderde van de raadsleden bleek tijdens de commissievergadering in januari 2008 voor (i.c.: VVD, Lijst Hilbrand Nawijn en de lokale partij LZ) . De meerderheid van de raadsfracties bleek tegen vanwege de zorg voor het verslavingsrisico. Verwachting is, dat de plannen van het college hiermee kansloos zijn.
- **Totaal aantal speelautomaten: 67.**

28. Zwolle (115 duizend inwoners)

- Verordening Speelautomatenhallen Zwolle.
- Maximering aantal speelautomatenhallen (maximaal 1, en alleen in bepaalde delen van de gemeente toegestaan).
- Maximering aantal speelautomaten (max. 55 speelautomaten die niet meer dan 79 spelersplaatsen opleveren).
- Produktdifferentiatie.
- **Beleid: (informatie via nieuwsberichten op internet over referendum):** in maart 2003 stemde de gemeenteraad in met de realisatie van een speelautomatenhal van 2500 vierkante meter met 400 speelvoorzieningen i.h.k.v. het nieuw te bouwen Oosterenkstadion voor FC Zwolle. Flash Casino wil daartoe de bestaande speelhal in het centrum van de stad verhuizen. De uitslag van een referendum in maart 2005 dwingt de gemeente echter tot heroverweging. Verhuizing naar Oosterenkstadion is mogelijk, zo besluit de gemeenteraad, maar wel onder handhaving van het bestaande aantal van 55 speelautomaten.
- **Totaal aantal speelautomaten: 55.**

Gok Flash 'zomaar' beloond

door SERGE WESTERDIEP

1 NOVEMBER 2006 - ZWOLLE - De gemeente heeft visieloos ingezet op een grote gokhal in het nieuwe stadioncomplex van FC Zwolle. Hoe slordig de gemeente het probleem van gokverslaving benaderde, blijkt wel uit het feit dat exploitant Flash Casino's nooit rekende op in totaal vierhonderd speelautomaten in het stadion. Dat aantal was een 'openingsbod' van Flash, dat door de gemeente echter prompt gehonoreerd werd.

Dat komt naar voren uit een nieuw, universitair onderzoek naar de gang van zaken rond het kansspelbeleid in Zwolle de afgelopen jaren. In de studie 'De lokale speelruimte van Amusementscentra' van de Vrije Universiteit in Amsterdam wordt gesteld dat bij zowel burgemeester en wethouders als de gemeenteraad 'duidelijk sprake was van een onderschatting van het probleem van gokverslaving'. Oud-wethouder Jaap Hagedoorn, toentertijd bestuurlijk verantwoordelijk, wakte volgens de studie de indruk de gokproblematiek te bagatelliseren. 'Daar komt bij dat de sportwethouder ook nauwelijks kritische vragen kreeg te beantwoorden in de gemeenteraad. De raad leek weinig specifieke kennis van zaken te hebben', staat te lezen. De onderzoekers van de universiteit spraken voor hun studie onder andere met ambtenaren van de gemeente, de regiomanager van het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs en de directie van Flash Casino's. De speelautomatenexploitant zegt het vermoeden te hebben dat de uitbreiding van 55 speelautomaten aan de Melkmarkt tot vierhonderd in het nieuwe voetbalstadion langs de Ceintuurbaan uiteindelijk als boemerang gewerkt heeft, omdat de forse uitbreiding een negatieve discussie over gokverslaving veroorzaakte. Die leidde tot het gokhalreferendum begin 2005. Maar, laat Flash aantekenen, de exploitant had de uitbreiding tot 400 automaten altijd beschouwd als eerste inzet van onderhandelingen met de gemeente. 'Flash had nooit verwacht hier ook daadwerkelijk toestemming voor te zullen krijgen'. Maar in de onderhandelingen met Hagedoorn werd het openingsbod een op een overgenomen, constateert de studie. Flash ziet het als onterechte beeldvorming als zou de financiering van het stadion sterk afhankelijk zijn (geweest) van de grote gokhal, zoals het college steeds beweerde.

Benchmark aantallen speelautomaten

Met het huidige aantal speelautomaten in de Nijmeegse speelhallen (260) zit Nijmegen in vergelijking met de referentiegemeenten in de middenmoot. In de eerste plaats de vergelijking met het aantal speelautomaten dat in de overige HEBANG-gemeenten is toegestaan: Haarlem (132), Breda (380), Enschede (0), Arnhem (248) en Groningen (290). Haarlem en Enschede scoren significant lager dan Nijmegen, terwijl Arnhem alleen iets lager uit komt, Groningen iets hoger, en Breda significant meer speelautomaten heeft.

In vergelijking met Almere (1000), Apeldoorn (175), Delft (0), Dordrecht (165), Den Bosch (265), Eindhoven (405), Haarlemmermeer (geschat op: 263), Leeuwarden (geschat op: 307), Leiden (0), Maastricht (200), Tilburg (250), Venlo (100), Zaanstad (625), Zoetermeer (67) en Zwolle (55) zit Nijmegen ten opzichte van de meeste van die gemeenten ook in de middenmoot. Alleen Almere, Zaanstad en Eindhoven hebben een significant hoger aantal speelautomaten. Strikt genomen zijn Leeuwarden en Venlo geen 100 duizend-plusgemeenten. Maar met elk 92 duizend inwoners zitten ze wel dicht tegen die grens aan. Dat maakt het verdedigbaar om ze in dit overzicht op te nemen. Met de G-4 is een vergelijking op aantallen niet zinvol.

Over het daadwerkelijk aantal spelersplaatsen dat deze aantallen speelautomaten per gemeente opleveren, valt weinig te zeggen. De meeste gemeenten reguleren niet op het aantal spelersplaatsen, maar alleen op het aantal speelautomaten. Eén meerspeler wordt dan als één automaat geteld. Voor de HEBANG-groep is nagegaan of er, inclusief het aantal meerspelers, niettemin iets te zeggen valt over de totale speelcapaciteit in de speelautomatenhallen. Alleen Arnhem en Groningen waren in staat om het actuele aantal spelersplaatsen aan te geven - i.c.: Groningen: 268 spelersplaatsen (terwijl het toegestane aantal automaten 290 is), en Arnhem: 362 spelersplaatsen. Ook in Nijmegen is het daadwerkelijke aantal spelersplaatsen niet bekend. Er kan dus een verschil optreden in daadwerkelijke spelerscapaciteit in vergelijking met het totaal toegestane speelautomaten, waarbij onder omstandigheden de spelerscapaciteit zelfs lager kan liggen dan het aantal automaten dat o.b.v. exploitatievergunningen is toegestaan. Een zinvolle vergelijking is dus alleen mogelijk o.b.v. het aantal toegestane speelautomaten. Als axioma mag dan worden aangenomen, dat aantallen toegestane speelautomaten en daadwerkelijke spelerscapaciteit door de bank genomen niet significant van elkaar afwijken.

Het aantal spelersplaatsen dat de kansspelautomaten in de vestigingen van Holland Casino opleveren is overigens wel bekend. Voor de HEBANG-gemeenten levert dat t.a.v. de spelerscapaciteit in het Holland Casino het volgende beeld op: Enschede (405 spelersplaatsen), Breda (639 spelersplaatsen), Nijmegen (499 spelersplaatsen) en Groningen (438 spelersplaatsen). Als dit wordt opgeteld bij wat bekend is over de spelerscapaciteit in de speelautomatenhallen, dan verschuift de positie van Nijmegen binnen de HEBANG-groep van de middenmoot naar de kopgroep. Dat geldt ook voor de overige referentiegemeenten, waarvan er maar twee een vestiging van Holland Casino hebben (Eindhoven met 450 spelersplaatsen, en Venlo met 522 spelersplaatsen).

De conclusie lijkt dan ook gerechtvaardigd dat Nijmegen met gevraagde uitbreiding van het bestaande aantal automaten in de twee speelhallen van JVH Gaming zijn positie in de kopgroep zou versterken in vergelijking met de overige in deze benchmark genoemde gemeenten. Temeer, omdat met de uitbreiding van het aantal speelautomaten tegelijkertijd een substantiële uitbreiding van de spelerscapaciteit zou worden gerealiseerd. JVH Gaming zou met de gevraagde uitbreiding van in totaal 205 kansspelautomaten naar 300 automaten doorgroeien, terwijl dit in totaal 700 spelersplaatsen in zijn twee Nijmeegse vestigingen zou moeten opleveren. Indien daar de geschatte spelerscapaciteit in de derde Nijmeegse speelhal (55 spelersplaatsen) en het actuele aantal spelersplaatsen van Holland Casino bij zouden worden opgeteld, dan zou Nijmegen hiermee op ruim 1250 spelersplaatsen uitkomen. Daarmee zou Nijmegen de grootste spelerscapaciteit hebben van alle in deze benchmark vermelde gemeenten. Daar komt bij, dat de meeste referentiegemeenten geen beleid voeren dat gericht is op uitbreiding van het aantal speelautomaten. Hier zal in het volgende hoofdstuk dieper op worden ingegaan. Maar het is belangrijk, om deze notie te betrekken bij de beoordeling van de getalsmatige positie van Nijmegen t.o.v. de overige referentiegemeenten.

Benchmark gemeentelijk beleid

Ofschoon het rijksbeleid een restrictief uitgangspunt kent, zijn er gemeenten die duidelijk geen moeite hebben met uitbreiding van de speelgelegenheden en daarmee het aantal speelautomaten. Het duidelijkst is dat bij Almere, Groningen, Maastricht en Zaandam. Opvallend is overigens, dat de G-4 niet tot deze categorie behoren. Rotterdam en Utrecht hanteren het meest prominent een restrictief beleidsuitgangspunt, waarbij Utrecht zelfs een uitsterfbeleid kent. Amsterdam lijkt voorzichtiger te worden, zeker t.a.v. het beleid voor het Stadsdeel Centrum. Den Haag vaart nog het meest een middenkoers.

De meeste HEBANG-gemeenten kennen een terughoudend beleid. Haarlem, Arnhem en Groningen willen het aantal speelautomaten niet uitbreiden. Enschede kent een 0-optie m.b.t. de speelautomatenhallen. Breda heeft geen uitgesproken standpunt, maar sluit een groei van het aantal speelautomaten principieel niet uit en laat dat afhangen van een eventuele aanvraag. Het huidige Nijmeegse standpunt sluit het meest aan bij het beleid in Haarlem, Enschede, Arnhem en Groningen. Daarmee wijkt Nijmegen niet af van wat binnen de HEBANG-groep de meest prominente beleidslijn is.

De meeste overige in deze benchmark vermelde gemeenten wijken hiervan evenmin af. Delft, Dordrecht, Eindhoven, Haarlemmermeer, Leiden en Venlo voeren een duidelijk terughoudend beleid. Delft en Leiden nog het meest prominent door te kiezen voor een 0-optie t.a.v. speelautomatenhallen. Tilburg vaart een middenkoers: een bijna verdubbeling van het aantal speelautomaten in de enig toegestane speelhal bleek akkoord, zij het dat dit besluit van de Tilburgse burgemeester wel op politieke gevoeligheden in de gemeenteraad stuitte. De Tilburgse raad wil in ieder geval niet aan een uitbreiding van het aantal speelhallen, waarmee Tilburg gemeten naar het aantal speelautomaten per gemeente onder het gemiddelde zit van de overige gemeenten. Zwolle wilde wel fors uitbreiden, maar is na een referendum voorjaar 2005 naar een restrictief beleidsuitgangspunt teruggekeerd. Haarlemmermeer wilde ook stevig uitbreiden, maar hier heeft de raad ingegrepen. Ook in Zoetermeer heeft de raad zich nog zeer onlangs tegen uitbreiding uitgesproken. Venlo heeft zich a.g.v. een gemeentelijke herindeling in 2001 gedwongen gezien de 0-optie op te geven, maar streeft toch naar een beperking van de speelgelegenheden. In geen van de in deze benchmark vermelde gemeenten wordt (nog) overwogen om het aantal speelhallen uit te breiden.

De meeste gemeenten verdedigen hun restrictieve beleid met het argument dat uitbreiding van speelgelegenheden het verslavingsrisico voor de inwoners zou kunnen verhogen. Gemeenten die de afgelopen jaren een uitbreidingsstrategie gevolgd hebben doen dat in zijn algemeenheid op basis van louter economische motieven (bijvoorbeeld: ontwikkeling uitgaansgebied, citymarketing en werkgelegenheidsargumenten). Daar komt bij dat gemeenten die een sterk toeristisch profiel hebben (bijvoorbeeld: Den Haag met de Scheveningse pier, Maastricht en Valkenburg) minder moeite hebben met uitbreiding vanwege het argument dat de speelgelegenheden veelal benut worden door kortdurend verblijvende toeristen, waardoor mogelijke effecten op het verslavingsrisico voor de eigen inwoners verwaarloosbaar zijn. Echter, deze gemeenten vormen een duidelijke minderheid t.o.v. de overige in deze benchmark vermelde gemeenten.

Conclusie is, dat het huidige Nijmeegse beleid in overeenstemming is met wat door de bank genomen het doorsnee gemeentelijke beleid in de afgelopen jaren is geweest. De meeste gemeenten kiezen immers voor het tegenhouden van uitbreiding van het aantal speelautomaten. Overigens is het in het kader van gemeentelijk beleid lastig om een restrictief beleidsuitgangspunt te koppelen aan een harde norm voor het aantal speelautomaten dat een gemeente wil toestaan. De meeste gemeenten hebben er dan ook voor gekozen om de bestaande aantallen te fixeren - hetzij via de regelgeving (i.c.: een bepaling in de verordening), hetzij d.m.v. beperkingen die de burgemeester kan stellen aan een exploitatievergunning. Nijmegen heeft voor de laatste optie gekozen en bevindt zich hiermee in het 'meerderheidskamp' van de gemeenten die een restrictief beleid voeren.

Benchmark kerncijfers verslavingszorg

In december 2007 is het rapport 'Kerncijfers verslavingszorg 2006' verschenen, gebaseerd op het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). Dit rapport bevat ook landelijke gegevens over gokverslaving. Hieronder een korte samenvatting van de bevindingen uit dit rapport.

Naar schatting zijn er 40 duizend gokverslaafden in Nederland. Dat is 4 procent van de verslaafden in ons land. Gemeten over de periode 1997-2006 kent de gokverslaving tot 2002 een dalende trend - i.c.: indexcijfer 1997 (100) daalt naar 52 in 2002. De jaren 2003, 2004 en 2005 laten vervolgens weer een stijging zien, waarna in 2006 het aantal gokverslaafden weer op het niveau van 2002 uitkomt. Wel is er een lichte stijging van gokverslaving onder vrouwen in de jaren vanaf 2001, ofschoon het toch vooral een probleem onder het mannelijke bevolkingsdeel is.

Gokverslaving blijkt vooral een grootstedelijke problematiek te zijn: 52 procent van de gokverslavingsproblematiek concentreert zich in gemeenten met meer dan 100 duizend inwoners. In kleine gemeenten (tot 20 duizend inwoners) zijn de percentages zeer laag, terwijl in gemeenten in de orde van grootte van 20 tot 50 duizend inwoners, resp. 50 tot 100 duizend inwoners, de percentages substantieel maar wel beduidend lager zijn dan in de 100-duizendplusgemeenten.

Gokverslaving blijkt ook vooral een probleem in de leeftijdscategorie 25-54 jaar. Van alle gokverslaafden behoort 80 procent tot deze leeftijdscategorie. Wel neemt de gokverslaving onder 55-plussers sinds 2001 toe. De gokverslaving in de leeftijdscategorie 20-24 jaar is sinds 2001 gedaald, en in de leeftijdscategorie 15-19 jaar is de gokverslaving inmiddels verwaarloosbaar. Slecht 4 procent van de gokverslaafden was in 2006 met de verslavingszorg in contact. T.o.v. 2005 is het daadwerkelijke aantal gokverslaafden met een hulpvraag gedaald van 3019 naar 2646, een daling van 12 procent. Het totaal aantal contacten met de verslavingszorg vanwege gokverslaving lag in 2006 op 23.996. 68 Procent van deze contacten betrof individuele gezondheidszorgcontacten. 33 Procent van de gokverslaafde cliënten meldt zich op eigen initiatief bij de verslavingszorg, terwijl 11 procent door Justitie wordt aangemeld en 20 procent door de gezondheidszorg. Nog eens 4 procent wordt via de GGZ bij de verslavingszorg gemeld.

Het onderzoek brengt ook het aantal wegens gokverslaving ingeschreven cliënten per regio in kaart. De regio Gelderland-Zuid (rond Nijmegen) zit met een aantal van 1,7-2,1 gokverslaafde cliënten per 10 duizend inwoners t.o.v. de overige regio's in de middenmoot. De top van het klassement wordt aangevoerd door de regio's Amsterdam, Haarlem, Alkmaar, Rotterdam, Den Haag en Zaanstad - i.c.: 3,0-4,2 gokverslaafde cliënten per 10 duizend inwoners. Ook Arnhem, Apeldoorn, Deventer, Groningen en Flevoland (met Almere) komen met 2,1-3,0 gokverslaafde cliënten per 10 duizend inwoners hoger uit dan de regio rond Nijmegen. Grootstedelijke regio's als Utrecht, Eindhoven en Breda zitten onder het Nijmeegse niveau, terwijl de regio's rondom Den Bosch, Leiden en Tilburg in dezelfde categorie vallen als Nijmegen.

Benchmark kansspelproblematiek

In 2005 is in opdracht van het WODC/Ministerie van Justitie een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. Het rapport, getiteld: *Verslingerd aan meer dan een spel*, zet ook de verslavingsrisico's van de verschillende kansspelen tegen elkaar af. De belangrijkste conclusies:

- Kansspelautomaten, krasloten en casinospelen vertonen de sterkste samenhang met risicovol speelgedrag. Het gecombineerd spelen op kansspelautomaten in de horeca en in de amusementscentra of in de horeca en in Holland Casino kan las het meest risicovol worden beschouwd (pp. 46).
- Veel deelnemers van fruit- of kansspelautomaten vallen in de categorie probleemspelers en risicospelers (pp. 59).
- Als we de verschillende groepen spelers nader bezien blijken de recreatieve spelers niet alleen minder op kansspelautomaten te spelen, maar degenen die op kansspelautomaten spelen doen dit bovendien minder frequent dan de risico- en probleemspelers. Des te vaker men op kansspelautomaten speelt, des te hoger het aantal gokgerelateerde problemen. De probleemspelers bezoeken gemiddeld 10 keer per maand een amusementscentrum (een speelautomatenhal). Naarmate respondenten vaker het amusementscentrum bezoeken, hebben zij vaker problemen met kansspelen (pp. 61). Veel spelen en op veel plaatsen spelen zijn belangrijke kenmerken van risico- en probleemspelers (pp. 104).
- Degenen die in de amusementscentra op kansspelautomaten spelen, doen dat vaker ook in de hoogdrempelige horeca: 48 procent van de amusementscentraspelers had het afgelopen jaar tevens in de horeca op kansspelautomaten gespeeld (pp. 62). Het gecombineerd spelen op kansspelautomaten in de amusementscentra en in de horeca vertoont de sterkste samenhang met problematisch speelgedrag (pp. 103).
- Het spelen op de kansspelautomaten blijkt de sterkste samenhang te vertonen met problematisch speelgedrag. Bij de spelers uit de amusementscentra zijn relatief gezien de meeste probleemspelers aangetroffen (pp. 67).
- Niet zozeer de locatie of het type kansspel houdt verband met kansspelproblematiek maar veeler de frequentie waarmee spelers aan het betreffende kansspel of kansspelen deelnemen. Frequente spelers in het Holland Casino hebben net zo vaak problemen met kansspelen als de frequente spelers in een amusementscentrum. De amusementscentra trekken echter vooral een publiek dat van het spelen op kansspelautomaten houdt. De bezoekers die er komen doen dit relatief gezine vaak. De gemiddelde bezoekfrequentie ligt bij Holland Casino over het algemeen lager dan bij de amusementscentra. Als gevolg hiervan zal op een willekeurig moment in een amusementscentrum een veel groter deel van de aanwezigen frequente bezoeker zijn en problemen met kansspelen hebben dan in een Holland Casino (pp. 103).
- De kansspelbranche voert een actief beleid ter voorkoming van kansspelverslaving. Een preventieactiviteit die door de branche vaak in samenwerking met de hulpverlening wordt uitgevoerd is de verspreiding van preventiemateriaal. Uit het onderzoek blijkt dat deze folders bij ongeveer de helft van de spelers bekend zijn. Een kwart van de spelers heeft de folder gelezen, en bij 5 procent van de spelers is die van invloed geweest op het speelgedrag (pp. 79). Het preventiebeleid van de amusementscentra en Holland Casino kan een belangrijke bijdrage leveren tot het voorkomen van kansspelverslaving of tot het beperken van de nadelige gevolgen daarvan (pp. 104).
- Een punt van kritiek t.a.v. gemeentelijk beleid is dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor de verschillende aspecten van preventie van kansspelverslaving. De invulling van het preventiebeleid is hierdoor te veel afhankelijk van het eigen initiatief en de lobby van instellingen voor de verslavingszorg, en er wordt te veel verantwoordelijkheid bij de ondernemers neergelegd. Deze situatie zou onvoldoende garantie bieden voor kwaliteit. Economische belangen leiden volgens diverse sleutelinformanten tot verschillen in exploitatiemogelijkheden voor amusementscentra, wat een erlijke concurrentie tussen ondernemers belemmert, en wat er tevens voor kan zorgen dat de afweging van de vraag wat een verantwoorde omvang binnen de gemeente is niet - of althans niet op een objective manier - wordt gemaakt (pp. 94-95).

- Het naar elkaar toegroeien van het productaanbod in amusementscentra en Holland Casino is een ontwikkeling die niet door alle sleutelinformanten wordt toegejuicht. Men vreest dat de meerspelers of het 'ondersegment van de casinomarkt' in alle amusementscentra in Nederland beschikbaar zou kunnen komen. Het zal dan voor het publiek niet altijd duidelijk zijn of het om een casino of amusementscentrum gaat, wat bezwaarlijk genoemd wordt vanwege het feit dat het preventieaanbod binnen amusementscentra minder uitgebreid is en minder streng onder overheidstoezicht staat dan dat van Holland Casino. De Minister van Justitie heeft gedurende de looptijd van het onderzoek aangegeven het naar elkaar toegroeien van amusementscentra en Holland Casino een ongewenste ontwikkeling te vinden - i.c.: combinaties van kansspelen en publiekstrekkers tegengaan; geen mogelijkheid meer voor Holland Casino om onbeperkt kansspelautomaten te mogen opstellen (pp. 97).

Conclusies en aanbevelingen

Het aanbieden van kansspelen is een dienst in de zin van het EG-verdrag. Beperkingen op het vrij verrichten van diensten zijn o.g.v. het EG-verdrag in beginsel verboden. Echter, jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie maakt het mogelijk om beperkingen te rechtvaardigen op grond van dwingende redenen van algemeen belang. Dwingende redenen van algemeen belang hebben in ieder geval betrekking op: verslavingsrisico, consumentenbelangen of de bescherming van de openbare orde. Dat zijn dan ook de ankerpunten voor regulering.

De landelijke onderzoeken die de laatste jaren zijn uitgevoerd inzake kanspelverslaving geven geen uitsluitel over de relatie tussen kanspelverslaving en aantallen automaten, c.q. aantallen spelersplaatsen. Dat blijkt ook uit de kerncijfers verslavingszorg, en het is ook nog eens nadrukkelijk bevestigd in een gesprek met IrisZorg n.a.v. deze benchmark. Wel maakt landelijk onderzoek duidelijk, dat kansspelautomaten risicovol zijn in relatie tot verslavingsproblematiek. Weliswaar dienen branche-afspraken voor de bedrijfsvoeringseisen ertoe om deze risico's in te dammen, maar het systeem van toezicht op probleemgedrag is zeker niet waterdicht, zo valt te concluderen uit het gesprek met IrisZorg. Daar staat ook tegenover, dat het beoefenen van kansspelen in een gecontroleerde omgeving zeker van betekenis kan zijn met het oog op een goed verslavingsbeleid. Immers, in een gecontroleerde omgeving is er in ieder geval nog toezicht, en bestaat er de mogelijkheid om mensen op hun gedrag aan te spreken en met hulpverlenende instanties in contact te brengen. Niettemin moet de betekenis hiervan ook weer niet te veel overschat worden. Uiteindelijk gaat het toch ook om een commerciële markt, waarin omzet de belangrijkste drijfveer is in de bedrijfsvoering.

Er zijn dus goede redenen voor een restrictief beleid ten aanzien van de speelautomatenhallen. De vraag is echter hoe zo'n restrictief beleid gestalte te geven, indien aantallen automaten en spelersplaatsen geen significante gegevens opleveren met betrekking tot verslavingsrisico's.

Grosso modo zijn er dan 3 oplossingen:

- (1) Kiezen voor een nuloptie, c.q. een uitsterfbeleid.
- (2) Kiezen voor een fixatie van het aantal speelautomaten, c.q. het aantal spelersplaatsen.
- (3) Kiezen voor een beperkte groei binnen de bestaande ondernemingen, indien het bedrijfseconomisch belang dit noodzakelijk maakt.

Opties 1 en 3 lijken voor Nijmegen minder opportuun. In de Nijmeegse verordening is vastgelegd, dat maximaal 3 speelautomatenhallen zijn toegestaan. Er is tot op heden geen maatschappelijke of politieke behoefte, c.q. noodzaak geweest om dit ter discussie te stellen. Het aantal kanspelverslaafden in Nijmegen - volgens IrisZorg ging het in 2007 in totaal om 27 geregistreerde verslaafden - geeft hiertoe ook geen aanleiding. Daarmee is er voor een uitsterfbeleid (optie 1) geen rechtvaardiging. Optie 3 lijkt voor Nijmegen evenmin geschikt. Deze optie is alleen uitvoerbaar i.h.k.v. een belangenafweging, waarbij het maatschappelijk belang om de risico's van kanspelverslaving zo gering mogelijk te houden dient te worden afgezet tegen de bedrijfseconomische noodzaak om te kunnen uitbreiden. De uitbreidingsverzoeken van JVH Gaming hebben die noodzaak niet aangetoond. JVH Gaming wil met zijn uitbreidingsplannen vooral een groter marktaandeel bereiken, om zo zijn leidende rol in de commerciële markt te vergroten. Dan ligt het voor de hand om vanuit een restrictief beleidskader het maatschappelijk belang zwaarder te laten wegen.

Optie 2 is in overeenstemming met het vigerende Nijmeegse beleid. Al sinds de invoering van Nijmeegse Verordening op de Speelautomatenhallen in 1988 is het vast beleid, dat de burgemeester geen uitbreiding toestaat van de speelautomaten in de 3 Nijmeegse speelautomatenhallen. In een beleidsnotitie die op 12 mei 1992 in het college van B&W is vastgesteld (besluitpunt 1.6) is dit uitgangspunt nog eens nadrukkelijk herhaald. Die notitie is in juni van dat jaar ook met de gemeenteraad besproken. Bij de invoering van de Nijmeegse APV in datzelfde jaar is de Verordening op de Speelautomaten dan ook ongewijzigd overgenomen in hoofdstuk 3, afdeling 3, paragraaf 3 van de APV (artikelen 2.3.3.1 t/m 2.3.3.8). In april 2005 heeft burgemeester Ter Horst t.o.v. JVH Gaming dit beleidsuitgangspunt nog eens bevestigd n.a.v. plannen van de ondernemer om de vestiging in de Tweede Walstraat naar een andere locatie aan de Molenstraat te verhuizen. Bestemming van deze beleidslijn is ook het uitgangspunt geweest

voor de weigering in januari van dit jaar van de recente verzoeken om uitbreiding t.b.v. de verhuizing van de vestiging in Dukenburg en voor de realisering van de vestiging aan de Houtstraat ter vervanging van de huidige vestiging aan de Tweede Walstraat. Bovendien sluit optie 2 goed aan op de te maken belangenafweging die ook i.h.k.v. optie 3 leidend zou zijn. Immers, als uitbreiding niet noodzakelijk is om de bedrijfseconomische levensvatbaarheid van een vestiging te waarborgen, dan is het legitiem om de maatschappelijke belangen te laten prevaleren teneinde elk toegenomen risico op kansspelverslaving uit te sluiten.

De recente landelijke onderzoeken en de i.h.k.v. deze benchmark gevoerde gesprekken maken in ieder geval één ding duidelijk: cijfers over aantallen speelautomaten en spelersplaatsen zeggen vooral iets over de omvang van de economische markt, maar ze zeggen weinig over de maatschappelijke belangen waarop het openbaar bestuur met het oog op de Europese richtlijnen mag reguleren. Regulering is daarom bovenal een kwestie van het hanteren van een duidelijk normatief uitgangspunt - en dat vraagt vooral om een heldere beleidsvisie met een duidelijke prioritering van belangen. Uitgaande van het gegeven dat ook het Rijk de wenselijkheid van restrictief beleid blijft uitgedragen, betekent dit dat het maatschappelijke belang in beginsel een hogere prioriteit zou moeten hebben dan het bedrijfseconomische belang. Daarbij biedt optie 2 voldoende ruimte voor een gedegen belangenafweging. Immers, komt de levensvatbaarheid van een onderneming of vestiging in het gedrang, dan zou ook op grond van deze optie een uitbreiding niet zijn uit te sluiten, teneinde te voorkomen dat er op die manier automatisch een uitsterf beleid in het leven zou worden geroepen.

De rechtvaardiging voor een restrictief beleid dient ook te worden geschraagd door het uitgangspunt dat de gemeente geen bewust economisch beleid wil voeren waar het bieden van kansspelgelegenheid onderdeel van uit maakt. Op dit moment is dat zeker niet het geval. Nijmegen wil zich als uitgaansstad vooral profileren op cultuur (film, theater, muziek), historie, gastronomie (restaurants, eetcafés) en veelzijdige horeca (van bruine cafés tot trendy kroegen). Zou dit perspectief in de toekomst echter verschuiven, dan is het wel belangrijk om de uitgangspunten van restrictief beleid opnieuw kritisch tegen het licht te houden. Het zou immers weinig geloofwaardig zijn om à la Maastricht een Las Vegasgokpaleis te faciliteren, en tegelijkertijd andere kansspelondernemers aan een restrictief uitbreidingsrégime te onderwerpen.

Samenvattend zijn de conclusies en aanbevelingen:

- (1) Een restrictief beleid is vooral te rechtvaardigen o.g.v. zowel het uitgangspunt van Rijksbeleid als op grond van het vigerende Nijmeegse beleid.
- (2) Bij een restrictief beleid is niet de vergelijking van aantallen speelautomaten of aantallen spelersplaatsen significant, maar gaat het vooral om de formulering van een normatief uitgangspunt waarbij prioriteit wordt gegeven aan het maatschappelijke belang.
- (3) Een restrictief beleid kent meerdere opties, waarbij voor Nijmegen de optie om niet over te gaan tot uitbreiding van het bestaande aantal kansspelautomaten en het aantal spelersplaatsen de best te legitimeren optie is.