

Speelautomatenhallen

Een onderzoek naar de ontwikkeling van
speelautomatenhallen in Nederland



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

SPEELAUTOMATENHALLEN
Een onderzoek naar de
ontwikkeling van
speelautomatenhallen in
Nederland

- eindrapport -

mr. drs. A. Schreijenberg
drs. R.C. van Waveren

Amsterdam, november 2009
Regioplan publicatienr. 1801

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
College van toezicht op de kansspelen.

VOORWOORD

Het aanbod van kansspelen in speelautomatenhallen vormt een substantieel deel van de Nederlandse kansspelmarkt. Een actueel beeld van de ontwikkelingen op dit segment van de kansspelmarkt was niet voorhanden. Daarom heeft het College van toezicht op de kansspelen aan Regioplan Beleidsonderzoek de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de omvang en de ontwikkeling van de speelautomatenhallenbranche in Nederland. In dit rapport doen wij verslag van dit onderzoek.

Dit onderzoek is mede gestoeld op de bereidheid van vele informanten om ons deelgenoot te maken van hun kennis van en ervaring met de speelautomatenbranche. Wij danken daarvoor de informanten bij de gemeenten, bij de speelautomatenhallen en bij de vertegenwoordigende instellingen.

Voor de begeleiding van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Hun adviezen en commentaar hebben de kwaliteit van het onderzoek zeker bevorderd. Voor de constructieve samenwerking danken wij:

- mevrouw A. Vrisekoop-Sterk (voorzitter, College van toezicht op de kansspelen);
- mevrouw L. van Rijn-Vellekoop (College van toezicht op de kansspelen);
- de heer M.W.J. Koeter (College van toezicht op de kansspelen);
- mevrouw K.M.C. Ramakers (Vereniging van Nederlandse Gemeenten);
- de heer A.M. den Oudsten (Ministerie van Justitie);
- de heer J.G.E. Bouwmeester (Belastingdienst Holland-Midden);
- de heer A.H. Loontjens (VAN Speelautomaten Branche-organisatie);
- de heer J.W. Wijsman (VAN Speelautomaten Branche-organisatie);
- de heer C.J. van Mullem (Verispect);
- de heer P.J.A.M. Geertsen (secretaris, College van toezicht op de kansspelen);
- de heer B.M. van Waterschoot (College van toezicht op de kansspelen).

Het onderzoek is binnen Regioplan uitgevoerd door Ad Schreijenberg. Het onderzoeksvoorstel is geschreven door Ger Homburg, ondergetekende was verantwoordelijk voor de projectleiding.

Amsterdam, 16 november 2009

Bob van Waveren
Projectleider

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
Summary	V
1 Inleiding	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Doel- en vraagstelling	1
1.3 Onderzoeksverantwoording	2
1.4 Leeswijzer	3
2 Speelautomatenhallen: definities en beleid	5
2.1 Enkele definities	5
2.2 Wet- en regelgeving	6
2.3 Overige ontwikkelingen.....	10
2.4 Toekomstige ontwikkelingen: wijziging Wok.....	10
2.5 Afsluiting.....	11
3 Ontwikkeling speelautomatenhallenbranche	13
3.1 Landelijke ontwikkelingen	13
3.2 Ruimtelijke spreiding van speelautomatenhallen.....	16
3.3 Aanwezigheid van speelautomatenhallen	18
3.4 Recente ontwikkelingen	20
3.5 Afsluiting.....	21
4 Vestigingsbeleid speelautomatenhallen	23
4.1 Achtergrond.....	23
4.2 Gemeentelijk vestigingsbeleid	23
4.3 Gemeentelijke vergunningen en criteria	24
4.4 De gemeentelijke praktijk.....	27
4.5 Afsluiting.....	30
5 Kansspelsverslaving en beleid	33
5.1 Achtergrond.....	33
5.2 Omvang kansspelsproblematiek.....	33
5.3 Kansspelsverslaving en speelautomatenhallen.....	34
5.4 Kansspelsverslavingsbeleid.....	36
5.5 Kansspelsverslavingsbeleid: de rol van exploitanten	39
5.6 Kansspelsverslavingsbeleid: de rol van gemeenten.....	40
5.7 Afsluiting.....	41
6 Conclusie	43
6.1 De branche: omvang en ontwikkeling	43
6.2 Vestigingsbeleid en spreiding	44
6.3 Beleid tegen kansspelsverslaving.....	45
Literatuur	47
Bijlagen	51
Bijlage 1 Tabellen	53
Bijlage 2 Methodeverantwoording	63
Bijlage 3 Recente cijfers Holland Casino.....	67
Bijlage 4 Recente cijfers Belastingdienst.....	69

SAMENVATTING

Aanleiding

In het kader van het onderzoeksprogramma voor 2008/2009 heeft het College van toezicht op de kansspelen besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de ontwikkeling van speelautomatenhallen in Nederland. De aanleiding hiertoe vormt de constatering van het College dat het hier naast casino's om een belangrijk stuk van de kansspelmarkt gaat, waaraan verslavingsrisico's kleven, terwijl het restrictieve overheidsbeleid slechts beperkt zichtbaar is, omdat de vestiging van speelautomatenhallen en de opstelplaatsen van speelautomaten in de horeca een gemeentelijke aangelegenheid zijn. Het onderzoek geeft inzicht in de omvang en de ontwikkeling van de speelautomatenhallen in Nederland in kwantitatief en kwalitatief opzicht.

Beleid

De uitgangspunten van het huidige kansspelbeleid met betrekking tot speelautomaten zijn: een tegemoetkoming aan de behoeften van het publiek, bescherming van de zwakkeren, een rendabele exploitatie en goede handhavingmogelijkheden. Door de jaren heen zijn deze punten steeds bepalend geweest voor de manier waarop door de overheid met speelautomatenhallen werd omgegaan. Ook bij de laatste grootschalige wetswijziging, in 2000, stonden deze punten centraal. De daarbij geïntroduceerde productdifferentiatie komt tegemoet aan een behoefte van het publiek en zorgt voor goede exploitatiemogelijkheden, terwijl een strengere toegangscontrole en een verplichte training voor beheerders de zwakkeren beschermt en zorgt voor meer handhavingmogelijkheden. Omdat gemeenten het best bekend zijn met de lokale situatie is het vestigingsbeleid voor speelautomatenhallen sinds 1986 in handen van de gemeenten gegeven.

Wijzigingen in het speelautomatenbeleid zullen nog een tijdje op zich laten wachten, een kansspelautoriteit zal echter op kortere termijn gerealiseerd worden. Deze kansspelautoriteit zal onder meer toezichthouder op de speelautomatenmarkt worden. Naast beleidsontwikkelingen zijn ook andere zaken in de loop der jaren van invloed geweest op de speelautomatenbranche, zoals de invoering van de euro, het rookverbod en de kansspelbelasting.

Kwantitatieve ontwikkelingen

Zowel cijfers van Verispect als cijfers van KPMG laten zien dat het aantal speelautomatenhallen in Nederland de laatste tien tot vijftien jaar stabiel is gebleven. Door de jaren heen verandert wel het aantal speelautomaten dat per hal wordt opgesteld (van gemiddeld 47 in 2001 naar 56 in 2008) en van het aantal spelersplaatsen (van 57 in 2001 naar 80 in 2008).

Het aantal exploitanten is in een kleine tien jaar ongeveer gehalveerd. In 2009 zijn er drie grote(re) exploitanten aan te wijzen binnen de speelautomatenbranche.

Over de ontwikkeling van de bruto spelopbrengst zijn drie bevindingen te melden. Ten eerste dat de bruto spelopbrengst van de speelautomatenhallen door de jaren heen schommelingen laat zien, maar de laatste jaren is gedaald. De bruto spelopbrengst over 2008 ligt 15 procent onder het niveau van 2006. Ten tweede zijn er indicaties dat de bruto spelopbrengst in het derde kwartaal van 2008 is afgenomen ten opzichte van het tweede kwartaal van 2008 (min 16%). De netto spelopbrengst daalde in die periode met 29 procent. Deze daling kan te wijten zijn aan externe effecten als het rookverbod, de invoering van de kansspelbelasting en de economische crisis en volgens de exploitanten is dat ook het geval. Overigens, Holland Casino ziet voor dezelfde periode een vergelijkbare ontwikkeling.

Ten derde blijkt uit gegevens van de Belastingdienst dat binnen de periode juli 2008 tot en met juli 2009 geen duidelijke trend is waar te nemen. De cijfers wijzen noch op verder terugval, noch op herstel: duidelijke sporen van de economische crisis tekenen zich hierin niet af. Bij Holland Casino tekent zich over deze periode een andere ontwikkeling af, namelijk een verdere daling van de spelopbrengst.

Samenvattend is er sprake van een daling van de bruto spelopbrengsten in de speelautomatenbranche ten opzichte van 2006. De meest recente ontwikkelingen laten geen herstel of verdere terugval zien. Met name het rookverbod en de invoering van de kansspelbelasting kunnen aan deze ontwikkeling een bijdrage hebben geleverd. Het ligt minder voor de hand om een relatie te veronderstellen met de gevolgen van de economische crisis, omdat uit de cijfers niet direct een terugval blijkt in de periode na augustus 2008.

Teruglopende opbrengsten zorgen ervoor dat de investeringen door exploitanten ook afnemen, waarbij plannen voor nieuwe speelautomatenhallen soms worden afgeblazen.

Het aantal speelautomatenhallen is het grootst in Noord-Holland, Limburg en Zuid-Holland. Zeeland heeft de meeste speelautomatenhallen per 50.000 inwoners (bijna drie), gevolgd door Limburg met bijna twee speelautomatenhallen per 50.000 inwoners. Het toeristische karakter van deze provincies is daarvan waarschijnlijk de oorzaak. Dezelfde conclusie kan op gemeentelijk niveau worden getrokken. Ook daar blijkt dat kleine, toeristische gemeenten relatief de meeste speelautomatenhallen herbergen.

Vestigingsbeleid

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een speelautomatenhal wordt door gemeenten met name gekeken naar de gevolgen voor de openbare orde en de kwaliteit van de vergunningaanvrager. Bij bestaande speelautomatenhallen wordt, naast de wettelijke controle door Verispect, vooral controle uitgeoefend door de gemeente en de politie.

De gesignaleerde trend van upgrading van speelautomatenhallen tot grotere casinoachtige hallen brengt met zich mee dat het vestigingsbeleid ten aanzien van speelautomatenhallen langzaam verandert. De meeste speelautomaten-

hallen staan nog steeds in de binnensteden, maar er is een verschuiving merkbaar naar de buitengebieden. Steeds vaker zijn daar grotere speelautomatenhallen gevestigd, gecombineerd met ander vermaak, als onderdeel van een leisure-concept. In de locatiekeuze voor speelautomatenhallen is voor zowel gemeenten als exploitanten het bereiken van publiek leidend.

Kansspelverslaving

Drieëntwintig procent van de gemeenten geeft aan een actief kansspelverslavingsbeleid te voeren. Dat kansspelverslavingsbeleid wordt vaak gevoerd in een samenwerkingsverband tussen gemeenten, exploitanten en de verslavingszorg. In de helft van de gemeenten met een actief kansspelverslavingsbeleid is er tussen deze partijen een convenant inzake kansspelverslaving opgesteld. De gemeente heeft doorgaans een coördinerende rol. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat kansspelverslaving binnen hun gemeentegrenzen geen problematische proporties aanneemt. In de meeste gemeenten zijn geen signalen vanuit de lokale verslavingszorginstelling dat de problematiek verergert. Over de effectiviteit van gemeentelijk kansspelverslavingsbeleid zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar.

Het grootschalige CVO-onderzoek (de Bruin et al., 2006a) laat zien dat landelijk het aantal kansspelverslaafden lager is dan eerder werd aangenomen. Nederland telt volgens dit onderzoek ongeveer 40.000 probleemspelers. Spelers die zowel op kansspelautomaten in de horeca als in speelautomatenhallen spelen, lopen het grootste risico op kansspelverslaving. Ander onderzoek (de Bruin et al., 2006b) leidt echter tot de conclusies dat, hoewel het aantal probleemspelers niet significant verandert, het aandeel probleemspelers in de speelautomatenhallen door de jaren heen toeneemt. Dit zou te wijten zijn aan een afname van het aantal recreatieve spelers, met name in de kleinere speelautomatenhallen.

Exploitanten geven aan veel preventieve maatregelen tegen kansspelverslaving te treffen, sommige wettelijk ingegeven, andere op eigen initiatief. Wettelijk verplicht zijn de toegangscontrole en een wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelproblematiek. Daarnaast wordt door exploitanten aandacht besteed aan voorlichting en houden zij witte lijsten bij waarop probleemspelers zich vrijwillig kunnen laten plaatsen voor een (tijdelijk) toegangsverbod.

Belangrijkste conclusies

De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn:

- In 2006 zijn er in Nederland 64 exploitanten van speelautomatenhallen. Dit waren er in 2001 nog 114. Er is dus een concentratietendens zichtbaar.
- Het aantal speelautomatenhallen in Nederland is de laatste tien à vijftien jaar nagenoeg gelijk gebleven. In 2008 zijn er volgens opgaaf van de branche 269 speelautomatenhallen. Het gemiddeld aantal speelautomaten per hal is tussen 2001 en 2008 gestegen van ongeveer 47 naar ongeveer 56 speelautomaten. Ook het aantal spelersplaatsen is (sterk) toegenomen

van gemiddeld ongeveer 57 per speelautomatenhal in 2001 naar gemiddeld ongeveer 80 spelersplaatsen per speelautomatenhal in 2008. De bruto spelopbrengst per kansspelautomaat in 2006 was 16.926 euro per jaar (exclusief btw en meerspelers).

- Speelautomatenhallen zijn door de jaren heen groter en moderner geworden. Er wordt gesproken van upgrading en professionalisering. Met de invoering van de meerspelerautomaten hebben de geautomatiseerde casinospelen hun intrede gemaakt in de speelautomatenhallen. Dit heeft naast de inrichting van de hallen ook de doelgroep veranderd.
- De meeste gemeenten zijn terughoudend ten aanzien van de vestiging van speelautomatenhallen. Dit is meestal zo, omdat men vreest voor de risico's van kansspelverslaving. Gemeenten met een speelautomatenhal geven echter over het algemeen aan hier geen of weinig problemen van te ondervinden.
- Sommige gemeenten zien een speelautomatenhal graag in het centrum van hun stad om de uitgaansfunctie daarvan te versterken. Andere gemeenten kiezen voor een speelautomatenhal in het buitengebied van de gemeente, meestal ter versterking van de toeristische functie van dat gebied. Vaak zijn dit grotere hallen in combinatie met ander entertainmentaanbod. Het bereiken van publiek is zowel voor gemeenten als exploitanten het belangrijkste vestigingscriterium.
- Speelautomatenhallen zijn meestal gevestigd in de grotere steden of in toeristische gebieden. De toeristische gebieden hebben de meeste speelautomatenhallen per 50.000 inwoners. De meeste speelautomatenhallen zijn echter gevestigd in de Randstad.
- Gemeenten besteden zorg aan kansspelverslavingsrisico's bij de vergunningverlening. Daarnaast wordt er vaak samengewerkt met de exploitanten en de verslavingszorg. In de helft van de gemeenten met een actief kansspelverslavingsbeleid ligt dit vast in een convenant.
- Exploitanten van speelautomatenhallen beschikken over een wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelproblematiek. Daarnaast voeren zij meestal een KEMA-keurmerk, voorzien zij de bezoekers van informatie en bieden zij voor probleemspelers de mogelijkheid zichzelf (tijdelijk) een toegangsverbod op te leggen.
- Over de effectiviteit van kansspelverslavingsbeleid zijn geen kwantitatieve gegevens beschikbaar.

Methode

De volgende onderzoeksaanpak is gevolgd:

- inventarisatie van kwantitatieve gegevens over de branche;
- verkennende interviews met (vertegenwoordigers van) stakeholders;
- enquête onder Nederlandse gemeenten (81 procent respons);
- verdiepende interviews met gemeenten;
- interviews met exploitanten.

Het veldwerk voor dit onderzoek is uitgevoerd in de eerste helft van 2009.

SUMMARY

Background

Within the framework of the research programme for 2008/2009, the Netherlands gaming control board decided to commission a study on the development of arcades in the Netherlands. The immediate cause for this study is the observation of the board that although (in addition to casinos) arcades make up an important part of the gambling market, including the corresponding addiction risks, restrictive government policies are hardly apparent, due to the fact that the establishment of arcades and the operation of gambling machines in cafes, restaurants and hotels are the responsibility of the local authorities. The study provides insight into the development of arcades in the Netherlands, both with respect to quantity and quality.

Policy

The current gambling policy concerning arcades is based on the following keynotes: meeting the needs of the general public, protection of vulnerable groups, profitable operation and good enforcement opportunities. Over the years, these keynotes have been decisive for the way the government has dealt with arcades. In 2000, in the last large-scale amendment of the law, these keynotes also occupied centre stage. Product differentiation, which was introduced in the amended law, meets the needs of the general public and provides good operation opportunities. Strict entry control procedures and an obligatory training for managers protect vulnerable groups and provide more enforcement opportunities. In view of the fact that municipalities know the local situation best, municipalities have been given responsibility for the location policy concerning arcades.

It will take some time before new alterations will be made to the gambling policy, however, in the short term a gambling authority will be established. One of the tasks of this gambling authority will be to supervise the slot machines market. In addition to policy developments, over the years other issues have also had an influence on the arcades industry, such as the introduction of the euro, the smoking ban and the gambling tax.

Quantitative developments

Both the figures of Verispect and the figures of KPMG show that the number of arcades in the Netherlands has remained stable in the past ten to fifteen years. However, over the years, the number of gambling machines per arcade has increased from an average of 47 per arcade in 2001 to an average of 56 per arcade in 2008. The number of player terminals rose from 57 in 2001 to 80 in 2008.

In less than ten years, the number of operators has halved. In 2009, three large operators can be distinguished in the entertainment industry.

With regard to the development of the gross proceeds three conclusions can be drawn. Firstly, the gross proceeds of the arcades fluctuate from year to year, but showed a decrease in the last couple of years. Gross proceeds of

2008 were 15 percent below the level of 2006. Secondly, there are indications that in the third quarter of 2008, gross proceeds decreased when compared to the second quarter of 2008 (minus 16%). In this period, net proceeds decreased by 29 percent. This decrease may be attributed to external effects, such as the ban on smoking, the introduction of the gambling tax and the economic crisis, and according to the operators this is exactly the case. For that matter, Holland Casino witnesses a similar development with regard to this period.

Thirdly, figures of the tax authorities do not indicate a marked trend in the period between July 2008 and July 2009. The figures neither signify a further relapse, nor a recovery: there are no clear traces of the economic crisis. With regard to this period, the developments at Holland Casino are different, there the gross proceeds decrease further.

In conclusion, gross proceeds of arcades have decreased in comparison with 2006. The most recent developments neither indicate a relapse nor a recovery. In particular, the ban on smoking and the introduction of the gambling tax may have contributed to this development. To assume a relation with the results of the economic crisis is less obvious, because the figures do not indicate a relapse in the period after August 2008.

The number of arcades is largest in the provinces of North Holland, Limburg and South Holland. The province of Zeeland has the largest number of arcades per 50.000 inhabitants (nearly three), followed by Limburg with nearly two arcades per 50.000 inhabitants. This is probably due to the tourist character of these provinces.

The same conclusion can be drawn at the level of the municipalities. It turns out that, comparatively speaking, small, touristical municipalities accommodate most arcades.

Location policy

When assessing an application for an arcade licence, municipalities mainly take into account the effects on public order and the quality of the applicant. With regard to existing arcades, in addition to the legal inspections carried out by Verispect, inspections are also carried out by the municipalities and the police.

The observed trend that arcades are upgraded to larger casino-like properties has the effect that the location policy concerning arcades slowly changes. Most arcades are still located in town centres, however, a shift can be observed towards the outskirts. Ever more often, larger arcades are established in the outskirts, where they are combined with other entertainment facilities as part of a leisure concept. With regard to choosing a suitable location for an arcade, reaching customers is the main criterion for both municipalities and operators.

Gambling addiction

Twenty three percent of the municipalities indicate that they have implemented an active gambling addiction prevention policy. Often municipalities cooperate with each other and with operators and addiction treatment organisations in carrying out this gambling addiction prevention policy. With regard to half of the municipalities that have implemented an active gambling addiction prevention policy, a covenant between these parties has been established concerning gambling addiction. The municipality usually has a coordinating role. The municipalities that have been interviewed indicate that within their municipal boundaries, gambling addiction does not reach problematic proportions. In most municipalities, there are no signs from local addiction treatment organisations that the problems are increasing. There is no quantitative data available on the effectiveness of municipal gambling addiction policies.

The large-scale CVO-study (de Bruin et al, 2006a) shows that the number of gambling addicts in the Netherlands is lower than was previously assumed. According to this study, there are approximately 40,000 problem gamblers in the Netherlands. Players who play both on machines in cafes, restaurants and hotels, and in arcades, run the highest risk of gambling addiction. However, other research (de Bruin et al, 2006b) leads to the conclusion that although the total number of problem gamblers does not change significantly, the share of problem gamblers in arcades has increased over the years. This could be attributed to a decrease in the number of recreational players, particularly in the smaller arcades.

Operators indicate that they take many preventive measures against gambling addiction, some dictated by the law, others on their own initiative. Legally liable are entry control procedures and legal evidence of gambling problem expertise. In addition, operators provide their customers with information on the risk of gambling addiction and they also keep 'white lists'. Problem gamblers can voluntarily place themselves on such a list in order for them to be (temporarily) refused entrance.

Main conclusions

The main conclusions of this study are listed below:

- In 2006, there are 64 operators of arcades in the Netherlands. In 2001, the number of operators was still 114. This difference is due to a concentration tendency.
- The number of arcades in the Netherlands has largely remained the same over the last ten to fifteen years. According to data provided by the industry there were 269 arcades in 2008. Between 2001 and 2008, the average number of slot machines per arcade has increased, from an average of 47 per arcade in 2001 to an average of 56 per arcade in 2008. The number of players terminals has also increased strongly, from an average of 57 per arcade in 2001 to an average of 80 in 2008. In 2006, the gross game

proceeds per machine amounted to 16,926 euros (excl. VAT and multiple player terminals).

- Over the years, arcades have become larger and more modern. According to the industry, arcades have been upgraded and professionalised. With the introduction of multi player machines, automated casino games have entered arcades. This did not only change the interior design of the arcades but it also changed the target group.
- Most municipalities exercise restraint with regard to the establishment of arcades. This is mainly because they are afraid of the risks of gambling addiction. However, municipalities where arcades have already been established generally indicate that they experience no or only few problems in this area.
- Some municipalities want to locate arcades in the town centre in order to enhance the nightlife appeal of the town centre. Other municipalities choose to locate an arcade in the outskirts of the municipality, usually to strengthen the tourist function of this area. Often, these (larger) arcades are combined with other entertainment facilities. With regard to choosing a suitable location for an arcade, attracting customers is the main criterion for both municipalities and operators.
- Arcades are predominantly established in the larger towns or in tourist areas. The tourist areas contain the largest number of arcades per 50.000 inhabitants. However, most arcades are established in the Randstad (mid western part of the Netherlands).
- Gambling addiction risks are taken into consideration by the municipalities when they grant (or refuse) licences. In addition, municipalities often cooperate with the operators and with gambling addiction organisations. In half the municipalities that have an active gambling addiction prevention policy this policy is laid down in a covenant.
- Operators of arcades have legal evidence of gambling problem expertise at their disposal. In addition, most of them have been certified by KEMA (KEMA quality mark), inform their customers of the risks of gambling addiction, and offer problem players the opportunity to voluntarily place themselves on a white list in order for them to be (temporarily) refused entrance.
- There is no quantitative data available on the effectiveness of municipal gambling addiction prevention policies.

Method

The following research approach was taken:

- listing quantitative data on the industry;
- investigative interviews with (representatives of) stakeholders;
- questionnaire among Dutch municipalities (81 percent response rate);
- in-depth interviews with municipalities;
- interviews with operators.

The fieldwork for this study was carried out in the first half of 2009.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Het College van toezicht op de kansspelen houdt toezicht op acht landelijke kansspelen, namelijk: staatsloterij, bankgiroloterij, sponsorloterij, postcode-loterij, instantloterij, sporttotalisator, paardentotalisator en de speelcasino's. De omvang en de ontwikkeling van kansspelen waar het College geen toezicht op uitoefent, staan, ter completering van het totaalbeeld, echter ook in de belangstelling. Diverse onderzoeken hebben de afgelopen jaren dan ook op dit terrein plaatsgevonden, zoals lokale kansspelen, de deelname in Nederland aan buitenlandse kansspelen, illegale kansspelen, de speelautomatenmarkt in het algemeen, kansspelen via internet, poker en sms- en belspellen. In het kader van het onderzoeksprogramma voor 2008/2009 heeft het College van toezicht op de kansspelen besloten een onderzoek te laten uitvoeren naar de ontwikkeling van speelautomatenhallen in Nederland. De aanleiding hiertoe vormt de constatering van het College dat het hier naast casino's om een belangrijk stuk van de kansspelmarkt gaat, waaraan verslavingsrisico's kleven, terwijl het restrictieve overheidsbeleid slechts beperkt zichtbaar is, omdat de vestiging van speelautomatenhallen en de opstelplaatsen van speelautomaten in de horeca gemeentelijke aangelegenheden zijn. Het onderzoek geeft inzicht in de omvang en de ontwikkeling van de speelautomatenhallen in Nederland in kwantitatief en kwalitatief opzicht.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de omvang en de ontwikkeling van de speelautomatenhallen in Nederland in kwantitatief en kwalitatief opzicht. Daarbij is onder andere aandacht besteed aan de beleidsontwikkelingen in de afgelopen twintig jaar, de rol die gemeenten hierin spelen en in welke mate verslavingsrisico's een rol spelen. Het onderzoek heeft een inventariserend en beschrijvend karakter. De doelstelling is uitgewerkt in de volgende vraagstelling:

De branche: omvang en ontwikkeling

1. Hoeveel exploitanten van speelautomatenhallen zijn er in Nederland en hoeveel speelautomatenhallen exploiteren zij? Hoeveel kansspelautomaten staan in deze hallen opgesteld en hoeveel spelopbrengst wordt daarmee gegenereerd?

2. Hoe hebben het aantal speelautomatenhallen en het aantal daarin geplaatste speelautomaten zich sinds de introductie van de gelduitkerende kansspelautomaten in 1986 ontwikkeld?
3. In hoeverre heeft zich in de afgelopen jaren een concentratietendens in de branche voorgedaan? Wie zijn de grote spelers (geworden)?
4. Welke ontwikkelingen hebben de speelautomatenhallen in kwalitatief opzicht doorgemaakt in termen van omvang, doelgroep, aanbod en locatie?

Vestigingsbeleid en spreiding

5. Welke beleidsvisies hanteren gemeenten ten opzichte van speelautomatenhallen? In hoeverre hebben deze visies zich in de loop der jaren ontwikkeld en waardoor wordt dit veroorzaakt?
6. In hoeverre is er sprake van veranderende visies op de locatiekeuze van speelautomatenhallen? Is er een relatie met de ontwikkeling van grotere infrastructurele projecten, zoals bioscoop-, bowling- of sportcomplexen?
7. Is er sprake van een gedifferentieerde ruimtelijke spreiding van speelautomatenhallen over Nederland? Zo ja, welke factoren zijn hierop van invloed?

Beleid tegen kansspelverslaving

8. In hoeverre worden maatregelen tegen kansspelverslaving getroffen? Welke rol spelen exploitanten, gemeenten en (branche)organisaties daarbij? Wat is bekend over de effectiviteit?

1.3 Onderzoeksverantwoording

Om een zo goed mogelijk antwoord te krijgen op de hierboven geformuleerde vragen, is de volgende onderzoeksaanpak gevolgd:

- Inventarisatie van kwantitatieve gegevens over de branche
Er zijn gegevens verzameld over de omvang en de ontwikkeling van de branche in termen van het aantal speelautomatenhallen, het aantal speelautomaten en financiële kerncijfers van de branche. Er is gebruikgemaakt van gegevens van:
 - KPMG (aantallen speelautomaten(hallen) en financiële cijfers);
 - Verispect (aantallen en spreiding van speelautomaten(hallen));
 - College van toezicht op de kansspelen (verdeling en spreiding exploitanten);

- Belastingdienst (financieel);
- Holland Casino (financieel).

- Verkennde interviews met (vertegenwoordigers van) stakeholders
In de oriënterende fase van het onderzoek hebben interviews plaatsgevonden met (vertegenwoordigers van) het College van toezicht op de kansspelen, Verispect, het ministerie van Justitie, GGZ Nederland, de VAN Speelautomaten Brancheorganisatie, de VNG, een exploitant en twee gemeenten. Met hen is gesproken over de ontwikkelingen in de branche op het gebied van wetgeving, verslavings- en vestigingsbeleid en de relatie tussen gemeenten en exploitanten.

- Enquête onder Nederlandse gemeenten
Om meer te weten te komen over het vestigingsbeleid en verslavingsbeleid dat gemeenten voeren met betrekking tot de speelautomatenhallen, is een enquête uitgezet onder een steekproef van Nederlandse gemeenten. Van de 225 aangeschreven gemeenten heeft tachtig procent gerepsondeerd. Een steekproef- en responsverantwoording is opgenomen in bijlage 2 .

- Verdiepende interviews met gemeenten
Deze interviews zijn gericht op het uitdiepen van de informatie over het gemeentelijk vestigings- en verslavingsbeleid.
Er zijn telefonische interviews gehouden met achttien gemeenten, die geselecteerd zijn naar aantal speelautomatenhallen, restrictief beleid, actief verslavingsbeleid en de aanwezigheid van een speelautomatenhal in een infrastructureel project. Er is met deze gemeenten gesproken over vestigings- en verslavingsbeleid en de algemene ontwikkelingen in de speelautomatenhallenbranche. De namen van de gemeenten zijn opgenomen in bijlage 2.

- Interviews met exploitanten
Er zijn telefonische en face-to-face-interviews gehouden met zes exploitanten van speelautomatenhallen. Er is met de exploitanten gesproken over de ontwikkelingen in de branche en over het vestigings- en verslavingsbeleid. De namen van de exploitanten zijn opgenomen in bijlage 2.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van het beleid van de Nederlandse overheid door de jaren heen. Daarbij passeren de belangrijkste wijzigingen in wet- en regelgeving de revue en wordt aandacht besteed aan de invloed daarvan op de speelautomatenhallenbranche. Daarnaast wordt kort ingegaan op de externe effecten en de toekomstverwachtingen. In hoofdstuk 3 komt de spreiding en de ontwikkeling van speelautomatenhallen in gemeenten uitgebreid aan bod, voorafgegaan door een cijfermatig overzicht van de

branche tussen 2001 en 2008. De gemeentelijke omgang met speelautomatenhallen wordt besproken aan de hand van de resultaten van een enquête onder gemeenten. In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij het gemeentelijk vestigingsbeleid ten aanzien van speelautomatenhallen. Dit gebeurt aan de hand van (halfgestructureerde) interviews die plaats hadden met zowel gemeenten als exploitanten. In hoofdstuk 5 ten slotte wordt de stand van zaken in het onderzoek naar kansspelverslaving uiteengezet. Hoofdstuk 6 bevat de conclusie van dit rapport.

2 SPEELAUTOMATENHALLEN: DEFINITIES EN BELEID

2.1 Enkele definities

2.1.1 Speelautomaten

Volgens artikel 30 van de Wet op de kanspelen (Wok) wordt onder een speelautomaat het volgende verstaan: *een toestel, ingericht voor de beoefening van een spel, dat bestaat uit een door speler in werking gesteld mechanisch, elektrisch of elektronisch proces, waarbij het resultaat kan leiden tot de middellijke of onmiddellijke uitkering van prijzen of premies, daaronder begrepen het recht om gratis verder te spelen.*

Vervolgens wordt hierbinnen nog het onderscheid gemaakt tussen behendigheidsautomaten en kansspelautomaten. Een behendigheidsautomaat is 'een speelautomaat waarvan het spelresultaat uitsluitend kan leiden tot een verlengde speelduur of het recht op gratis spelen en het proces, ook nadat het in werking is gesteld, door de speler kan worden beïnvloed en het geheel of vrijwel geheel van zijn inzicht en behendigheid bij het gebruik van de daartoe geboden middelen afhangt of en in welke mate de speelduur verlengd of het recht op gratis spelen verkregen wordt'.¹ Een kansspelautomaat wordt omschreven als 'een speelautomaat die geen behendigheidsautomaat is'.² Bij kansspelautomaten is de uitkomst van het spel afhankelijk van het toeval, waarbij de speler geld in het apparaat werpt in de hoop daarvoor meer geld terug te krijgen.

Naast het onderscheid tussen behendigheidsautomaten en kansspelautomaten wordt er binnen de kansspelautomaten nog het onderscheid gemaakt tussen enkelspeler- en meerspelerautomaten. Meerspeleren zijn speelautomaten die ruimte bieden aan meerdere spelers, meestal in de vorm van casinoachtige spelen als roulette en blackjack. Steeds vaker komen meerspeleren echter voor als aan elkaar gekoppelde, losse kabinetten. In ieder geval beschikken meerspeleren over een gedeelde toevalsgenerator en een collectief opgebouwde hoofdprijs.³

¹ Artikel 30, onder b Wok.

² Artikel 30, onder c Wok.

³ Bruin, de, D., A. Benschop, R. Braam en D.J. Korf (2006). Meerspeleren. Meerjarige monitor en follow-uponderzoek naar amusementscentra en bezoekers. Utrecht/Amsterdam: CVO/Bonger Instituut.

2.1.2 Speelautomatenhallen

Speelautomatenhallen of amusementscentra zijn openbare gelegenheden die zijn ingericht voor behendigheids- en kansspelautomaten. Een gemeente waar een speelhal is gevestigd, moet de exploitatie van een speelautomatenhal bij verordening vastleggen. De gemeente kan in de verordening voorwaarden stellen aan het aantal en de soort speelautomaten. De gemeente geeft ook exploitatievergunningen voor speelautomatenhallen uit.

Voor speelautomatenhallen geldt in principe een minimumleeftijd van 18 jaar. Daarop moet sinds 2000 worden toegezien door middel van een toegangscontrole. Leeftijdscontrole is echter niet nodig bij speelautomatenhallen waar alleen behendigheidsautomaten staan opgesteld of waarin de ruimten met kansspel- en behendigheidsautomaten strikt van elkaar zijn gescheiden. Alleen voor het kansspelgedeelte van de speelautomatenhal is leeftijdscontrole dan een vereiste.

2.2 Wet- en regelgeving

2.2.1 Wetsgeschiedenis

De Wet op de kansspelen (Wok), van 31 december 1964, voorziet in een algemeen verbod op het aanbieden van kansspelen, tenzij daarvoor een vergunning wordt verleend. Ook kansspelautomaten waren in die tijd verboden. Behendigheidsautomaten waren wel toegestaan. In 1986 werd de Wok zo aangepast dat er een apart regime voor speelautomaten kwam en de gelduitkerende kansspelautomaten onder strikte voorwaarden werden gelegaliseerd. De belangrijkste uitgangspunten daarbij waren:⁴

- Er moet rekening worden gehouden met de behoefte van het publiek aan het spelen op kansspelautomaten.
- Het spel mag niet tot zodanige verliezen leiden dat de zwakkere groepen in de samenleving worden benadeeld.
- Een rendabele exploitatie van speelautomaten moet mogelijk worden gemaakt, opdat een vlucht in de illegaliteit wordt voorkomen.
- Er moet een redelijke mate van zekerheid bestaan dat de regeling handhaafbaar is.

2.2.2 Huidige wetgeving

De uitgangspunten van de Wok uit 1986 bleven leidend bij latere wetswijzigingen. Bij de meest recente wijziging van de Wok met betrekking tot speelautomaten, in het jaar 2000, zijn ook het speelautomatenbesluit 2000 en de speelautomatenregeling 2000 verschenen. In de speelautomatenregeling

⁴ Staatsblad 223 (2000). Nota van toelichting Speelautomatenbesluit 2000.

2000 zijn met name de (technische) eisen aan speelautomaten vastgelegd. Er wordt in de memorie van toelichting bij de wetswijziging aangegeven dat bepaalde uitgangspunten meer gewicht in de schaal leggen dan andere. Met name de bescherming van de speler en het voorkomen en tegengaan van problematisch speelgedrag en gokverslaving speelden bij deze wetswijziging een belangrijke rol.⁵ Ook in de beleidsbrief speelautomaten van de minister van Justitie wordt dit benadrukt. Als hoofddoel van het speelautomatenbeleid wordt daarin omschreven: "het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit".⁶ De belangrijkste gevolgen voor speelautomatenhallen van de wetswijziging in 2000 waren de verhoging van de leeftijdsgrens, de introductie van het wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelproblematiek en de invoering van de meerspeler.

De verhoging van de leeftijdsgrens voor het spelen op kansspelautomaten van 16 naar 18 jaar en daarmee samenhangend de aanscherping van de toegangscontrole bij speelautomatenhallen. Met name jongeren dienen volgens de wetgever te worden beschermd tegen de risico's van problematisch speelgedrag en kansspelverslaving.

Een wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelproblematiek wordt verplicht voor speelautomatenhallen. Bedrijfsleiders en beheerders van speelautomatenhallen dienen te beschikken over voldoende kennis van speelautomaten en de daaraan verbonden risico's van kansspelverslaving. Door middel van een erkend bewijsstuk van GGZ Nederland dienen zij aan te tonen dat zij een cursus met betrekking tot kansspelproblematiek met goed gevolg hebben afgelegd.

Productdifferentiatie: de meerspelers worden ingevoerd

Meerspelers zijn speelautomaten die ruimte bieden aan meerdere spelers, meestal in de vorm van casinoachtige spelen als roulette en blackjack. Zij beschikken over een gedeelde toevalsgenerator en een collectief opgebouwde hoofdprijs. Meerspelers staan uitsluitend in speelautomatenhallen opgesteld. De meerspelers zijn een antwoord op de behoefte aan productdifferentiatie. Aan de mogelijkheid tot productdifferentiatie ging een nauwkeurige afweging van belangen vooraf. Daarbij ging het met name om een belangenafweging tussen de belangen van de exploitanten, die afwijkende modellen automaten mochten plaatsen, en belang van het voorkomen van problematisch speelgedrag.

De belangrijkste overweging bij het besluit om productdifferentiatie in te voeren, is dat er een mix van huidige en nieuwe vormen van

⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 1997-1998, 25727, nr.3. Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten).

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 24557, nr. 54. Brief van de minister van Justitie inzake kansspelen.

kansspelaautomaten in de speelautomatenhallen wordt opgesteld. De ideale mix houdt in dat in een speelautomatenhal niet alleen maar oude kansspelautomaten (die verslavender zijn dan de nieuwere automaten) moeten worden geplaatst. Er zal juist een combinatie moeten worden gevonden met bijvoorbeeld meerspelers die juist het ‘sociaal spelen’ vergroten. Daarover zijn afspraken gemaakt met de VNG dat zij gemeenten zal adviseren een ideale mix van speelautomaten toe te staan.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van deze en andere ontwikkelingen die de speelautomatenhallenbranche door de jaren heen heeft doorgemaakt. De andere ontwikkelingen worden later in dit hoofdstuk besproken.

Tabel 2.1 Ontwikkelingen speelautomatenhallenbranche naar jaar

Jaar	Ontwikkeling
1964	Wet op de kansspelen: Kansspelautomaten verboden
1986	Wijziging Wet op de kansspelen: Gelduitkerende kansspelautomaten gelegaliseerd
	Gemeentelijk vestigingsbeleid
1995	Commissie-Nijpels
2000	Wijziging Wet op de kansspelen: - Speelautomatenbesluit - Speelautomatenregeling
	Productdifferentiatie Leeftijdsgrens naar 18 jaar en toegangscontrole Wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelproblematiek
	Wijziging technische eisen naar aanleiding van advies commissie-Nijpels
2002	Invoering euro
2008	Invoering kansspelbelasting Invoering rookverbod
	Wetsvoorstel wijziging Wet op de kansspelen

2.2.3 Technische eisen

Naast de bovenstaande maatregelen ten aanzien van speelautomatenhallen zijn ook de technische eisen voor speelautomaten in het jaar 2000 gewijzigd. Dit gebeurde op basis van aanbevelingen van de Commissie kansspelautomaten (commissie-Nijpels).⁷ Deze aanbevelingen waren vooral bedoeld om de kansspelverslaving af te remmen door het speelgedrag positief te beïnvloeden.

⁷ Commissie kansspelautomaten (1995). Op de kast gejaagd.

In de regelgeving is sinds 1986 een keuringsstelsel opgenomen om ervoor te zorgen dat opgestelde speelautomaten aan de technische eisen voldoen. Dat keuringsstelsel heeft drie niveaus:⁸

- Modeltoelating. Een nieuw op de markt te brengen speelautomaat moet door een keuringsinstelling worden gekeurd.⁹ Als de keuringsinstelling een positief keuringsrapport afgeeft, kan de minister een verklaring van toelating afgeven. Een dergelijke modeltoelating geldt in principe voor onbepaalde tijd.
- Conformiteitsverklaring. Nieuwe speelautomaten die aanbieders op de markt brengen, moeten overeenkomen met een goedgekeurd model. Daartoe geeft de minister merktekens af, die kunnen worden gezien als het 'nummerbord' van de speelautomaat.
- Conformiteitscontrole. Verispect voert controles uit om te zien of de opgestelde speelautomaten overeenkomen met de toegelaten modellen. Speelautomatenhallen worden door Verispect jaarlijks bezocht. Daarnaast vinden er steekproefsgewijs extra technische inspecties plaats.

2.2.4 Vergunningenstelsel

Sinds de wijziging van de Wet op de kansspelen in 1986 hebben gemeenten beleidsvrijheid ten aanzien van de vestiging van het aantal kansspelautomaten en locaties waar deze zich mogen vestigen. Gemeenten die geen speelautomatenhallen willen, kunnen daarvoor kiezen door geen verordening inzake speelautomatenhallen vast te stellen. Wanneer gemeenten wel speelautomatenhallen binnen hun gemeentegrenzen willen toestaan, dan kunnen ze precies aangeven hoeveel hallen dit mogen zijn, waar deze hallen mogen worden gevestigd en hoeveel automaten er per hal opgesteld mogen staan. Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) blijkt dat gemeenten gemiddeld één speelautomatenhal per 50.000 inwoners toelaten.¹⁰

Voor de exploitatie van een speelautomatenhal zijn meerdere vergunningen vereist. De vergunningen die een exploitant van een speelautomatenhal nodig heeft, zijn onder te verdelen in één vergunning van de rijksoverheid en één gemeentelijke vergunning. Deze vergunningen zijn:

- Een exploitatievergunning. Deze vergunning regelt wie speelautomaten mag exploiteren. De vergunning dient te worden aangevraagd bij Verispect en wordt afgegeven door het ministerie van Justitie. Verispect bezoekt ieder jaar alle exploitanten en controleert hun vergunning, hun administratie, hun werkplaats of onderhoudscontract.
- Een gemeentelijke aanwezigheidsvergunning. Deze vergunning regelt waar speelautomaten mogen worden opgesteld. De vergunning dient te worden

⁸ Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 24557, nr. 54. Brief van de minister van Justitie inzake kansspelen.

⁹ Toelatingsonderzoek gebeurt door drie partijen: NMI certin, GLI (wereldwijd) en SIQ.

¹⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 1995-1996, 24557, nr.2. Nota kansspelen herijkt.

aangevraagd bij de gemeente. De burgemeester geeft deze vergunning uit. Er wordt onder andere het aantal automaten in vastgelegd (en in sommige gevallen de verhouding tussen kansspelautomaten en behendigheidsautomaten). Ook wordt opgenomen: de locatie van de speelautomatenhal, de eigenaar van de vergunning en de gegevens van de beheerders.

Sommige gemeenten onderscheiden naast de aanwezigheidsvergunning een gemeentelijke exploitatievergunning. Daarin worden doorgaans de gegevens van de beheerders (inclusief verklaringen omtrent gedrag van beheerders), de openingstijden en de minimale leeftijd van bezoekers opgenomen.

2.3 Overige ontwikkelingen

Er hebben zich recent nog drie andere ontwikkelingen voorgedaan die mogelijk van invloed zijn op de speelautomatenhallenbranche.

Ten eerste is dat de invoering van de euro (1 januari 2002). Omdat in speelautomatenhallen muntgeld in de automaten geworpen dient te worden heeft de invoering van de euro haar uitwerking gehad op de bedrijfsvoering van de speelautomatenhallen. De prijs per spel ging omhoog van 25 guldencent naar 20 eurocent.

Een tweede ontwikkeling is de invoering van het rookverbod (1 juli 2008). Net zoals in de horeca geldt ook in de speelautomatenhallen sinds 1 juli 2008 een rookverbod. Exploitanten hebben de speelautomatenhallen hierop aangepast en rookruimten ingericht. De vrees voor dalende opbrengsten is aanwezig, aangezien veel spelers ook rokers zijn. Later in dit rapport wordt ingegaan op de financiële cijfers van de branche na de invoering van deze maatregel.

Ten slotte moet worden genoemd de invoering van de kansspelbelasting voor speelautomaten (1 juli 2008). In plaats van 19 procent btw (15,97% effectief) dienen exploitanten van speelautomaten sinds 1 juli 2008 29 procent kansspelbelasting af te dragen. Dit heeft invloed op de netto spelopbrengsten. Later in dit rapport wordt eveneens ingegaan op de financiële cijfers van de branche na de invoering van deze maatregel.

2.4 Toekomstige ontwikkelingen: wijziging Wok

In 2008 licht de minister van Justitie zijn plannen toe ten aanzien van een nieuwe Wet op de kansspelen. Daarbij zijn ook enkele (voorgenomen) maatregelen die invloed zullen hebben op de speelautomatenhallenbranche.¹¹

¹¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 24557, nr. 92. Brief van de minister van Justitie inzake kansspelen.

Kansspelautoriteit

In de nieuwe Wok is de minister voornemens een nieuw zelfstandig bestuursorgaan op te richten, de kansspelautoriteit. Deze kansspelautoriteit zal zich gaan bezighouden met de uitvoering (vergunningverlening), het toezicht op de naleving en de handhaving van de wet- en regelgeving. De kansspelautoriteit moet volgens het wetsvoorstel toezien op zowel het legale als het illegale kansspelaanbod. De kansspelautoriteit zal de beschikking hebben over bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten. De minister heeft aangegeven te streven naar een invoering van de kansspelautoriteit op een zo kort mogelijke termijn. Een wetsvoorstel daartoe wordt in het najaar van 2009 verwacht.¹²

Nieuwe speelautomatenregelgeving

Naast de invoering van een kansspelautoriteit wordt door de minister ook gepleit voor een herijking van de speelautomatenregelgeving. Drie zaken vallen op:

- De huidige drie vergunningen zullen blijven bestaan, maar meer techniekonafhankelijk gemaakt. Technische eisen zouden zo veel mogelijk in lagere regelgeving terechtkomen (waar ze nu soms nog in de wet te vinden zijn).
- Een exploitatievergunning zal in de voorgestelde regeling ook nodig zijn voor het fabriceren en verhandelen van speelautomaten. Dat betekent dat ook producenten en handelaren in speelautomaten een vergunning van de minister van Justitie nodig hebben.
- Ten slotte worden maatregelen voorgesteld om de verslavende effecten van het spelen op kansspelautomaten zo veel mogelijk te beperken. Het wetsvoorstel beoogt een sterker onderscheid tussen speelautomatenhallen en casino's en de koppeling van bezoeksbeperkingen voor speelautomatenhallen en casino's door de in te stellen kansspelautoriteit.

2.5 Afsluiting

Het hoofddoel van het huidige kansspelbeleid met betrekking tot speelautomaten is het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Met de wetswijziging van 2000 is verdere productdifferentiatie mogelijk geworden, door de meerspeler toe te staan. Dit komt tegemoet aan een behoefte van het publiek en zorgt voor goede exploitatiemogelijkheden. Een ander gevolg van de wetswijziging is een strengere toegangscontrole en een verplichte training voor beheerders, die de zwakkeren beschermt en zorgt voor

¹² Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 24557, nr. 93 en nr. 95, kamerbrieven van de Minister van Justitie inzake kansspelen.

meer handhavingmogelijkheden. Daarnaast heeft het advies van de commissie-Nijpels in dezelfde periode geleid tot nadere technische eisen aan speelautomaten.

Voor de exploitatie van speelautomaten is een vergunning van de minister nodig. Het vestigingsbeleid en de daarmee samenhangende vergunningen is in handen van de gemeenten.

Daarnaast zijn er externe ontwikkelingen geweest met mogelijke effecten op de speelautomatenbranche. Het gaat om de invloed van de invoering van de euro (2002), het rookverbod (2008) en de kansspelbelasting (2008). Eind 2008 kwam de minister van Justitie met het plan voor wijziging van het kansspelbeleid. Het gaat om de invoering van een kansspelautoriteit en enkele andere wijzigingen van de Wet op de kansspelen. De minister heeft aangegeven te streven naar een invoering van de kansspelautoriteit op een zo kort mogelijke termijn. Een wetsvoorstel daartoe wordt in het najaar van 2009 verwacht. De overige plannen zijn voorlopig opgeschort.

3 ONTWIKKELING SPEELAUTOMATENBRANCHE

3.1 Landelijke ontwikkelingen

3.1.1 Speelautomatenbranche

De speelautomatenbranche wordt gecontroleerd door Verispect, de toezichthouder die is aangewezen door het ministerie van justitie. Cijfers over omvang en de spreiding van de speelautomatenhallen in Nederland zijn daarom bij Verispect bekend. Het gaat hierbij niet om financiële cijfers, maar om het aantal automaten en hallen in Nederland dat Verispect heeft geregistreerd tijdens haar controles. In tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van de relevante informatie met betrekking tot speelautomatenhallen, zoals die volgt uit de jaarverslagen van Verispect van 2003 tot en met 2008.¹

Tabel 3.1 Overzicht van speelautomaten(hallen) 2003-2008

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Aantal speelautomatenhallen	255	265	279	271	273	269
Aantal kansspelautomaten in speelautomatenhallen (inclusief meerspelers)	14.512	15.201	15.325	15.358	15.504	15.677
Aantal meerspelers in speelautomatenhallen ²	-	-	720	919	1.062	1.369
Aantal kansspel spelersplaatsen in speelautomatenhallen	-	-	19.060	19.813	20.581	21.593
Aantal behendigheidsautomaten in speelautomatenhallen	1.368	1.223	935	873	744	647

Bron: Verispect

De belangrijkste conclusie aan de hand van tabel 3.1 is dat het aantal speelautomatenhallen door de jaren heen stabiel is gebleven. Daarnaast valt op dat het aantal meerspelers in speelautomatenhallen door de jaren heen is toegenomen en dat in samenhang daarmee ook het aantal spelersplaatsen is toegenomen. Het aantal opgestelde behendigheidsautomaten neemt af.

Naast Verispect inventariseert ook de brancheorganisatie de ontwikkelingen in de branche. Ieder jaar wordt in opdracht van de VAN Speelautomaten Branche-organisatie een rapport gemaakt door KPMG. De laatste editie van dit rapport verscheen in 2008. In dat rapport worden onder de leden van de

¹ Samenvattende jaarverslagen Verispect 2005-2008.

² Voor 2005 waren er wel meerspelers, maar werden deze nog niet afzonderlijk geregistreerd.

VAN Speelautomaten Branche-organisatie naast voorgaande gegevens ook financiële gegevens verzameld. Tabel 3.2 toont de kerncijfers van de speelautomatenbranche en de ontwikkeling daarin van 2001 tot 2006.³ Opvallend is, net als bij de cijfers van Verispect, dat het aantal speelautomatenhallen door de jaren heen nagenoeg stabiel is gebleven. In 2001 waren er 270 speelautomatenhallen en in 2008 waren dat er 269. De speelautomatenhallen zijn wel in omvang toegenomen. In 2001 stonden er gemiddeld ongeveer 47 automaten opgesteld per speelautomatenhal en in 2008 stonden er gemiddeld per speelautomatenhal ongeveer 58 automaten opgesteld. Deze toename is deels te verklaren door de invoering van de meerspelers. Veel gemeenten hebben met de invoering van de productdifferentiatie de mogelijkheid geschapen voor exploitanten om hun speelautomatenhallen qua grootte uit te breiden. Daardoor bleef het aantal reguliere speelautomaten grotendeels gelijk, maar werden daarnaast meerspelerautomaten opgesteld. Mede daardoor is het gemiddeld aantal spelersplaatsen per speelautomatenhal door de jaren heen sterk toegenomen. Dat waren er in 2001 gemiddeld ongeveer 57 per speelautomatenhal, terwijl het in 2008 gaat om een gemiddelde van 80 spelersplaatsen per speelautomatenhal.

Tabel 3.2 Kerncijfers speelautomatenbranche 2001-2006

Jaar	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Opbrengst excl. btw (mln euro)	397	394	433	430	370	391
Kosten (mln euro)	307	328	306	332	263	296
Winst (mln euro)	90	66	127	98	107	95
Aantal kansspelautomaten	12.808	13.719	14.512	15.294	14.733	15.361
<i>Eenspeler</i>	12.330	13.134	13.873	14.600	13.917	14.360
<i>Meerspeler</i>	478	585	639	694	816	1.001
Aantal behendigheidsautomaten	1.727	1.631	1.368	1.217	1.104	1.096
Aantal speelautomatenhallen	270	276	279	282	279	271
Omzet kansspel (mln euro)	391	389	429	426	367	388
<i>Eenspeler</i>	325	317	331	305	243	243
<i>Meerspeler</i>	66	72	98	121	124	145
Omzet behendigheid (mln euro)						
Gemiddelde omzet per kansspelautomaat (eenspeler)	26.358	24.147	23.827	20.890	17.484	16.926
Aantal verkochte kansspelautomaten (inclusief meerspelers)	34.257	9.550	4.906	6.518	4.885	5.583
Aantal exploitanten	114	107	100	83	89	64

Bron: KPMG

³ De cijfers van KPMG wijken op punten af van de cijfers van Verispect. Dit komt omdat de cijfers van Verispect gebaseerd zijn op de situatie ten tijde van haar controles (op verschillende data in het jaar) en KPMG zich baseert op een enquête die onder exploitanten is uitgevoerd.

Het aantal exploitanten is sinds 2001 bijna gehalveerd. In 2006 waren er 64 exploitanten, waar dat er in 2001 nog 114 waren. Omdat het voor exploitanten lastig is om nieuwe hallen te openen, is expansie van het bedrijf doorgaans alleen mogelijk door overnames. Vandaar dat intussen een drietal grote spelers het grootste deel van de markt beheerst en veel kleine spelers zijn overgenomen. Ruim veertig procent van de branche is in handen van de grootste drie spelers op de markt. Zij exploiteren samen 112 speelautomatenhallen. Tabel 3.3 geeft een overzicht van het aantal speelautomatenhallen per exploitant.

Tabel 3.3 Aantal speelautomatenhallen per exploitant (2008)

Exploitant	Aantal speelautomatenhallen
JVH Gaming	46
JH-group	44
Krijco	19
Inter Amusement Group	14
Christoffel groep	12
Center Parcs (Alrecrea)	8
Hommerson	8
Super Game	7
Lucky Jack	6
Pierre de Jonge	6
Crowntek	5
Merkur	4
Play In	4
Overige exploitanten	86
Totaal	269

Bron: College van toezicht op de kansspelen

De bruto spelopbrengst van de branche heeft door de jaren heen geen grote schommelingen laten zien, van 397 miljoen euro in 2001 naar 391 miljoen euro in 2006 (opbrengst exclusief btw). In de jaren 2003 en 2004 ging het beter met bruto spelopbrengsten van rond de 430 miljoen euro. De bruto spelopbrengst van de eenspelersautomaten neemt af, maar deze daling wordt grotendeels opgevangen door de toename van de bruto spelopbrengst die met meerspelersautomaten wordt bereikt.

3.1.2 Vergelijking Holland Casino

Om de ontwikkeling van de speelautomatenbranche in perspectief te plaatsen is het interessant deze af te zetten tegen de ontwikkeling van de Holland Casino's in dezelfde periode. Tabel 3.4 laat deze ontwikkeling zien.

Tabel 3.4 Kerncijfers Holland Casino 2001-2008

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bruto spelopbrengst speelautomaat x 1 mln. euro (incl. btw)	249,4	292,2	319,9	325,8	331,7	354,9	377,2	346,6
Aantal speelautomaten per 31 december	4.331	5.346	6.035	6.278	6.278	7.097	7.225	7.385
Gemiddeld opbrengst per automaat x 1000 euro	57,6	54,7	53,0	51,9	52,8	50,0	52,2	46,9
Aantal casino's	11	12	12	12	12	14	14	14

Bron: inventarisatie College van Toezicht op de kansspelen

Het aantal Holland Casino's is in tegenstelling tot het aantal speelautomatenhallen door de jaren heen wel toegenomen. Ook het aantal speelautomaten in de Holland Casino's is tussen 2001 en 2008 met ruim 3.000 toegenomen. Er stonden 4.331 speelautomaten opgesteld in 2001 en in 2008 waren dat er 7.385. Dat is een sterkere toename dan de toename van het aantal speelautomaten in de speelautomatenhallen. Daarbij moet echter worden aangetekend dat het in de Holland Casino's uitsluitend gaat om spelersplaatsen. Een meerspeler wordt in de Holland Casino's voor net zoveel automaten gerekend als er spelersplaatsen zijn. Een meerspeler in een speelautomatenhal wordt als één automaat gerekend, maar biedt plaats voor meerdere spelers.

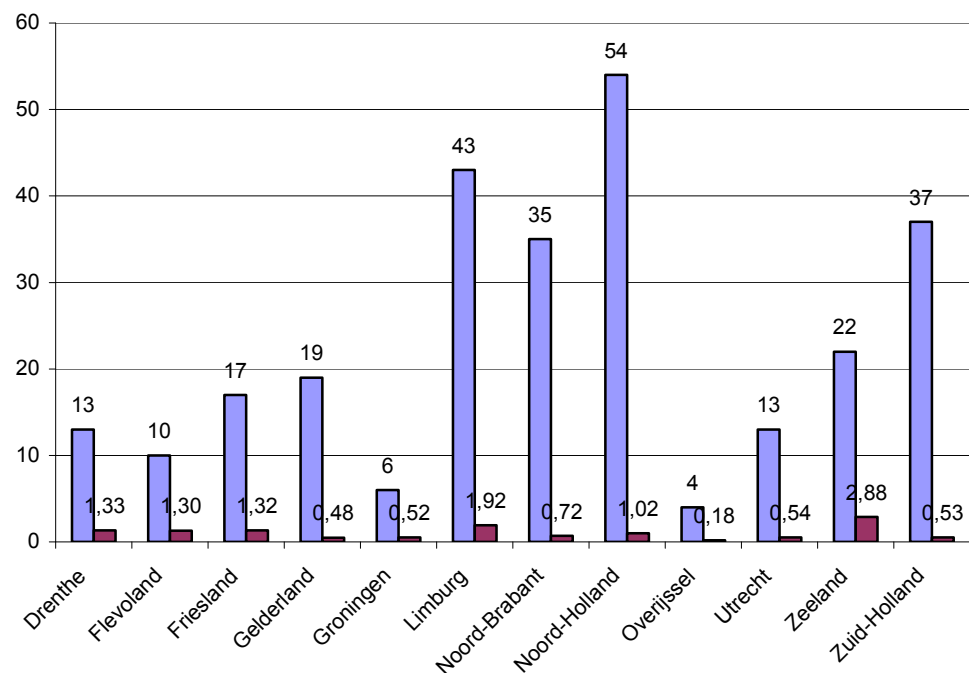
Verder laat de gemiddelde bruto spelopbrengst per kansspelautomaat een daling zien in de Holland Casino's. De bruto spelopbrengst per automaat is wel aanmerkelijk hoger dan in de speelautomatenhallen. Er mag dan ook met hogere bedragen worden gespeeld bij Holland Casino.

3.2 Ruimtelijke spreiding van speelautomatenhallen

In figuur 3.1 wordt vervolgens de spreiding van de speelautomatenhallen over de provincies weergegeven. Ook wordt gekeken naar het aantal speelautomatenhallen per 50.000 inwoners. Opvallend is dat de provincies Noord-Holland, Limburg, Zuid-Holland en Noord-Brabant de meeste speelautomatenhallen hebben. Dit betreft de drukkere gebieden in de Randstad en gebieden met een sterk toeristische functie. In Overijssel zijn het minste aantal speelautomatenhallen. De provincie met de meeste speelautomatenhallen naar het aantal inwoners is Zeeland, met bijna drie

speelautomatenhallen per 50.000 inwoners. Ook Limburg heeft bijna twee speelautomatenhallen per 50.000 inwoners. Daarbij vormt wederom de toeristische functie van deze twee provincies waarschijnlijk de belangrijkste verklaring. Een geografisch overzicht met de precieze locaties van de speelautomatenhallen wordt gegeven in figuur B1.1 in de bijlage van dit rapport.

Figuur 3.1 Aantal speelautomatenhallen (per 50.000 inwoners) naar provincie (2007)



Bron: Verispect, bewerking RegioPlan

Hoe groter een gemeente, des te vaker er een speelautomatenhal gevestigd is. In vrijwel alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zijn een of meerdere speelautomatenhallen aanwezig (92%). In de kleinere gemeenten is dit minder het geval en van de kleinste gemeenten, met minder dan 20.000 inwoners, heeft slechts ongeveer vijftien procent een speelautomatenhal. Tabel 3.5 laat dit zien.

Tabel 3.5 Alle 441 gemeenten naar grootteklasse en aanwezigheid speelautomatenhal(len)

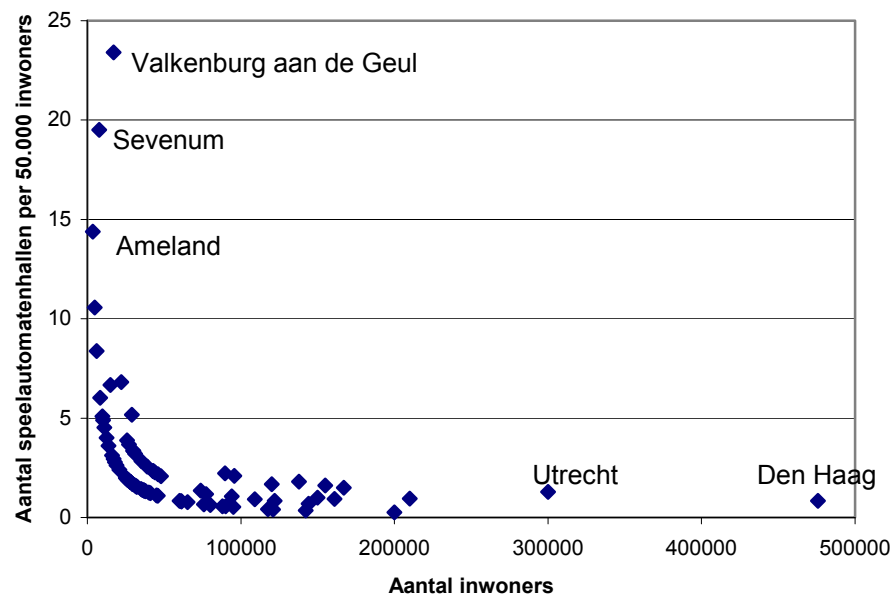
Aantal inwoners	Wel speelautomatenhal		Geen speelautomatenhal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Meer dan 100.000 inwoners	23	88,0	3	12,0
50.000 tot 100.000 inwoners	26	60,5	17	39,5
20.000 tot 50.000 inwoners	55	28,9	135	71,1
Minder dan 20.000 inwoners	27	14,7	157	85,3

Bron: College van toezicht op de kansspelen, bewerking RegioPlan

3.3 Aanwezigheid van speelautomatenhallen

Figuur 3.2 geeft een overzicht van het aantal speelautomatenhallen per 50.000 inwoners. Daaruit volgt dat het grootste deel van de gemeenten één of twee speelautomatenhallen per 50.000 inwoners heeft. Enkele gemeenten springen er echter uit. Zo hebben Ameland, Sevenum en Valkenburg aan de Geul relatief veel speelautomatenhallen. Dit is te verklaren uit het feit dat het hier gaat om toeristische gemeenten. Daarnaast hebben de gemeenten Utrecht en Den Haag relatief weinig speelautomatenhallen, gezien het aantal inwoners van deze gemeenten. Deze gemeenten geven dan ook in de interviews aan het aantal speelautomatenhallen beperkt te willen houden.

Figuur 3.2 Aantal speelautomatenhallen per 50.000 inwoners



Bron: enquête Regioplan

In zowel gemeenten met als zonder speelautomatenhallen zijn door de jaren heen plannen geweest voor de vestiging (of verplaatsing) van een speelautomatenhal. Aan de gemeenten is gevraagd aan te geven of er in de laatste vijf jaar in de gemeenteraad wel eens discussie is geweest over zulke plannen.

Tabel 3.6 Discussie over plannen speelautomatenhallen naar gemeenten met en zonder speelautomatenhal (n=177)

	Wel speelautomatenhal		Geen speelautomatenhal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Ja, uiteindelijk zijn de plannen wel doorgegaan	15	14,9	4 ⁴	5,3
Ja, uiteindelijk zijn de plannen niet doorgegaan	23	22,8	15	19,7
Nee	63	62,3	57	75,0
Totaal	101	100,0	76	100,0

Bron: enquête Regioplan

Gemeenten met speelautomatenhallen hebben relatief vaker plannen voor de vestiging of verplaatsing van een speelautomatenhal. In meer dan de helft van de gevallen gaan deze plannen echter niet door. In gemeenten zonder speelautomatenhallen vinden plannen in nog geen vijfde van de gevallen doorgang.

In de afweging tot het al dan niet toelaten van een (extra) speelautomatenhal spelen verschillende overwegingen voor gemeenten een rol. Kansspelsverslaving is daarbij de grootste zorg voor gemeenten. Meer dan de helft van de gemeenten stelt dat overwegingen inzake kansspelsverslaving een rol spelen in de besluitvorming. Andere belangrijke overwegingen zijn van politieke, ruimtelijke of religieuze aard. Tabel 3.7 geeft een overzicht.

Tabel 3.7 Welke overwegingen spelen in uw gemeente een rol bij het al dan niet toelaten van een (extra) speelautomatenhal? (n=177)*

	Aantal	Percentage
Politieke overwegingen**	79	44,6
Religieuze overwegingen	15	8,5
Overwegingen van openbare orde	78	44,1
Locatieoverwegingen	52	29,4
Overwegingen inzake kansspelsverslaving	93	52,5
Anders***	26	14,7

* De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Politieke overwegingen zijn doorgaans een bundeling van religieuze overwegingen en overwegingen inzake kansspelsverslaving.

*** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' zijn door gemeenten onder andere genoemd: (financieel-)economische overwegingen en juridische overwegingen.

Bron: enquête Regioplan

Zoals uit de eerder gepresenteerde gegevens al bleek, is het aantal speelautomatenhallen in Nederland de laatste jaren stabiel gebleven. Ook in

⁴ Het kan hier bijvoorbeeld gaan om gemeenten waar plannen voor de vestiging van een speelautomatenhal zijn aangenomen, maar waar nog geen speelautomatenhal is gevestigd.

de gemeenten is deze stabiliteit zichtbaar. In vijf procent van de gemeenten komen er speelautomatenhallen bij, in vier procent van de gemeenten gaan er speelautomatenhallen dicht. In bijna de helft van de gemeenten blijft het aantal speelautomatenhallen echter gelijk. De rest van de gemeenten heeft geen speelautomatenhal.

Tabel 3.8 Hoe heeft het aantal speelautomatenhallen in uw gemeente zich de laatste vijf jaar ontwikkeld? (n=179)

	Aantal	Percentage
Speelautomatenhallen erbij	9	5,0
Speelautomatenhallen eraf	7	4,0
Het aantal speelautomatenhallen is gelijk gebleven	86	48,0
Er is geen speelautomatenhal in de gemeente	77	43,0
Totaal	179	100,0

Bron: enquête RegioPlan

3.4 Recente ontwikkelingen

Eind 2008 is in opdracht van de VAN Speelautomaten Branche-organisatie door KPMG een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de ingevoerde kansspelbelasting, het rookverbod en de economische crisis op de speelautomatenbranche.⁵ Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt een terugval zichtbaar in de bruto en netto spelopbrengst in het derde kwartaal van 2008. Voor de speelautomatenhallen is de bruto spelopbrengst in het derde kwartaal van 2008 afgenomen met zestien procent ten opzichte van het tweede kwartaal van 2008.⁶ De netto spelopbrengst daalt in die periode met 29 procent. Een daling in de bezoekersaantallen, die ook zichtbaar is, is één van de achterliggende oorzaken. Ten opzichte van dezelfde periode in 2007 zijn er vijf procent minder bezoekers van speelautomatenhallen. Ter vergelijking: bij Holland Casino daalde de bruto spelopbrengst in dezelfde periode met 17 procent en de netto spelopbrengst met 28 procent. Zij zien een daling van het aantal bezoekers met tien procent.

De door ons geïnterviewde exploitanten onderschrijven het door KPMG geschetste beeld. De geïnterviewde exploitanten geven aan te kampen met sterke omzetsdalingen. Er is veel onbegrip voor het gewijzigde overheidsbeleid. De verwachte ontwikkeling voor de komende jaren schat de branche niet positief in. Ontwikkelingen als het rookverbod, de kredietcrisis en de ingevoerde kansspelbelasting in de branche zorgen er volgens de exploitanten

⁵ KPMG (2009). VAN Speelautomaten Branche-organisatie – effect kansspelbelasting, rookverbod en economie op 3^e kwartaal 2008.

⁶ De vergelijking van het derde ten opzichte van het tweede kwartaal moet gezien worden als een indicatie. Hardere conclusies kunnen pas getrokken worden door jaren te vergelijken.

voor dat een rendabele exploitatie soms onmogelijk is. Ambitieuze (uitbreidings)plannen worden afgeblazen of opgeschort.

Ook enkele gesproken gemeenten geven aan dat ze het vreemd vinden dat waar een rendabele exploitatie van hallen eerst een van de punten van het overheidsbeleid was, deze koers nu wordt verlaten.

Ook Holland Casino, waar eveneens speelautomaten staan opgesteld, ondervindt de gevolgen van onder andere het rookverbod en de economische crisis. Als de bruto spelopbrengst in de periode van januari tot juni 2009 van de speelautomaten van Holland Casino vergeleken wordt met de bruto spelopbrengst in de periode van januari tot juni 2008 is een daling van 22 procent zichtbaar.

De belastingdienst beschikt over cijfers betreffende de aangifte kansspelbelasting inclusief de kansspelautomaten in de horeca, maar exclusief Holland Casino. De op jaarbasis berekende opbrengst over de periode juli 2008 – juni 2009 bedraagt 641.220.343 euro. Ter vergelijking: de jaaropbrengst voor de gehele kansspelautomatenmarkt, inclusief de kansspelautomaten in de horeca, maar exclusief Holland Casino, bedroeg volgens KPMG in 2006 ongeveer 757 miljoen euro.⁷ De opbrengsten zijn door de jaren heen dus gedaald.

De cijfers laten voor de periode juli 2008 – juli 2009 schommelingen zien, maar geen duidelijke trend. De invloed van externe effecten zoals de economische crisis is op basis van de cijfers niet vast te stellen. Het lijkt er wel op dat er noch sprake is van verdere terugval, noch van een herstel. Een vergelijking tussen juli 2008 en juli 2009 doet vermoeden dat vooral de zomervakantieperiode zorgt voor een lagere opbrengst.

In bijlagen 3 en 4 worden zowel de cijfers van Holland Casino als van de belastingdienst nader uitgewerkt.

3.5 Afsluiting

Zowel cijfers van Verispect als cijfers van KPMG laten zien dat het aantal speelautomatenhallen in Nederland de laatste tien tot vijftien jaar stabiel is gebleven. Door de jaren heen verandert wel het aantal speelautomaten dat per hal wordt opgesteld, daarin is een toename waarneembaar van gemiddeld 47 in 2001 naar 56 in 2008. Ook het aantal spelersplaatsen is (sterk) toegenomen van gemiddeld ongeveer 57 per speelautomatenhal in 2001 naar gemiddeld ongeveer 80 spelersplaatsen per speelautomatenhal in 2008.

⁷ Hierbij dient opgemerkt te worden dat KPMG gebruik maakt van schattingen. De cijfers van de belastingdienst betreffen daadwerkelijke aangiftecijfers van de exploitanten.

Het aantal exploitanten is in een kleine tien jaar ongeveer gehalveerd. In 2009 zijn er drie grote(re) exploitanten aan te wijzen binnen de speelautomatenbranche. Het betreft: JVH Gaming, JH-group en Krijco.

Over de ontwikkeling van de bruto spelopbrengst zijn drie bevindingen te melden. Ten eerste laat de bruto spelopbrengst van de speelautomatenhallen door de jaren heen schommelingen zien, maar de laatste jaren is deze gedaald. De bruto spelopbrengst over 2008 ligt 15 procent onder het niveau van 2006.

Ten tweede zijn er indicaties dat de bruto spelopbrengst in het derde kwartaal van 2008 is afgenomen ten opzichte van het tweede kwartaal van 2008 (min 16%). De netto spelopbrengst daalde in die periode met 29 procent. Deze daling kan te wijten zijn aan externe effecten als het rookverbod, de invoering van de kansspelbelasting en de economische crisis en volgens de exploitanten is dat ook het geval. Overigens ziet Holland Casino voor dezelfde periode een vergelijkbare ontwikkeling.

Ten derde blijkt uit gegevens van de belastingdienst dat binnen de periode juli 2008 tot en met juli 2009 geen duidelijke trend is waar te nemen. De cijfers wijzen noch op verder terugval, noch op herstel, duidelijke sporen van de economische crisis tekenen zich hierin niet af. Bij Holland Casino tekent zich over deze periode een andere ontwikkeling af, namelijk een verdere daling van de spelopbrengst.

Samenvattend, er is sprake van een daling van de bruto spelopbrengsten in de speelautomatenbranche ten opzichte van 2006. De meest recente ontwikkelingen laten geen herstel of verdere terugval zien. Met name het rookverbod en de invoering van de kansspelbelasting kunnen aan deze ontwikkeling een bijdrage hebben geleverd. Het ligt minder voor de hand om een relatie te veronderstellen met de gevolgen van de economische crisis, omdat uit de cijfers niet direct een terugval blijkt in de periode na augustus 2008.

Het aantal speelautomatenhallen is het grootst in Noord-Holland, Limburg en Zuid-Holland. Zeeland heeft de meeste speelautomatenhallen per 50.000 inwoners (bijna drie), gevolgd door Limburg met bijna twee speelautomatenhallen per 50.000 inwoners. Het toeristische karakter van deze provincies is daarvan waarschijnlijk de oorzaak. Dezelfde conclusie kan op gemeenteniveau worden getrokken. Ook daar blijkt dat kleine, toeristische gemeenten relatief de meeste speelautomatenhallen herbergen.

4 VESTIGINGSBELEID SPEELAUTOMATENHALLEN

4.1 Achtergrond

Gemeenten bepalen of en waar speelautomatenhallen zich binnen de gemeente mogen vestigen. Gemeenten hebben daarmee een lastige rol. Veel gemeenten zien een speelautomatenhal als een vorm van entertainment die de aantrekkelijkheid van de binnenstad kan vergroten. Deze gedachte staat op gespannen voet met het restrictieve overheidsbeleid dat onder andere gericht is op de beheersing van kansspelsverslaving.¹

In gesprekken met gemeenten en exploitanten is aandacht besteed aan het vestigingsbeleid van gemeenten, de rol van de gemeenten en exploitanten daarin en de invloed van de recente ontwikkelingen van upgrading² en speelautomatenhallen als onderdeel van grotere attracties op het gevoerde beleid.³

4.2 Gemeentelijk vestigingsbeleid

In de meeste gemeenten bevinden speelautomatenhallen zich in de binnenstad. In bijna de helft van de gemeenten is dat het geval. Andere populaire locaties die door gemeenten worden aangegeven, zijn uitgaans- en winkelcentra (respectievelijk 20 en 17%). Ook deze gebieden zijn doorgaans in de binnensteden te vinden. In acht procent van de gemeenten is een speelautomatenhal gevestigd in het buitengebied. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de vestigingsplaatsen van speelautomatenhallen.

Tabel 4.1 Waar zijn de speelautomatenhallen in uw gemeente voornamelijk gevestigd? (n=102)*

	Aantal	Percentage
Binnenstad	50	48,5
Uitgaanscentrum	20	19,4
Winkelcentrum	17	16,5
Woonwijken	2	1,9
Bedrijventerrein	3	2,9
Buitengebied	8	7,8
In een motel/hotel	4	3,9
Meerdere gebieden	5	4,9
Anders**	22	22,3

* De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' zijn door gemeenten onder andere genoemd: op een camping/bungalowpark en op of bij een attractiepark.

Bron: enquête RegioPlan

¹ In een onderzoek uit 2006 wordt op dit spanningsveld nader ingegaan. Zie van Eerten en Kingma (2006).

² Onder upgrading wordt de modernisering en professionalisering verstaan die de branche heeft doorgemaakt.

³ Er zijn vertegenwoordigers van 18 gemeenten en 6 exploitanten geïnterviewd. Een overzicht van de geïnterviewde partijen is terug te vinden in bijlage 2.

De locatiekeuze van een speelautomatenhal komt doorgaans tot stand in overleg tussen de gemeente en de exploitant. Partijen die in mindere mate betrokken zijn bij de locatiekeuze zijn politieke partijen, omwonenden en de verslavingszorg. In sommige gemeenten bestaan speelautomatenhallen al zo lang dat de partijen, betrokken bij de toenmalige locatiekeuze niet meer bekend zijn.

Tabel 4.2 Welke partijen zijn betrokken bij de locatiekeuze van speelautomatenhallen in uw gemeente? (n=102)*

	Aantal	Percentage
Omwonenden	35	34,0
Gemeente	89	86,4
Exploitant	75	72,8
Politieke partijen	34	33,0
Belangengroepen	9	8,7
Verslavingszorg	20	19,4
Anders**	11	11,7

* De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' wordt het vaakst genoemd dat de speelautomatenhallen al erg lang bestaan en dat deze keuzes daarom lang geleden gemaakt zijn. De betrokkenen zijn daarom onbekend.

Bron: enquête Regioplan

Zoals tabel 4.3 laat zien, geven de meeste gemeenten (69%) aan een restrictief beleid te voeren ten aanzien van speelautomatenhallen. Ongeveer vier procent van de gemeenten voert een ruimhartig beleid.

Tabel 4.3 Hoe zou u het vestigingsbeleid met betrekking tot speelautomatenhallen van uw gemeente karakteriseren? (n=101)

	Aantal	Percentage
Ruimhartig	4	3,9
Niet ruimhartig, niet restrictief	27	26,7
Restrictief	70	69,3
Totaal	101	100,0

Bron: enquête Regioplan

Bijna alle gemeenten (97%) hebben dan ook een maximum gesteld aan het aantal speelautomatenhallen binnen de gemeentegrenzen.

4.3 Gemeentelijke vergunningen en criteria

Het huidige lokale vestigingsbeleid biedt weinig ruimte voor nieuwe speelautomatenhallen.

Het aantal speelautomaten en het aantal spelersplaatsen in de afzonderlijke speelautomatenhallen is niet altijd in de verordening vastgelegd. 54 procent

van de gemeenten heeft niets in de verordening opgenomen over het aantal automaten en/of spelersplaatsen per speelautomatenhal. Vaak is het zo dat er in de vergunningen per speelautomatenhal wel maxima gesteld zijn aan het aantal automaten of spelersplaatsen.

Gemeenten maken in hun beleid niet vaak het onderscheid tussen meerspelerautomaten en enkelspelerautomaten. Ongeveer 17 procent van de gemeenten doet dit wel.

Tien procent van de gemeenten geeft aan een zogenoemd uitsterfbeleid te voeren. Dat wil zeggen: daar waar speelautomatenhallen verdwijnen, komen geen nieuwe hallen meer terug. De reden hierachter is vaak dat de gemeente van mening is dat er relatief veel speelautomatenhallen zijn. Gemeenten hebben dan de vrees voor een toename van het aantal kansspelslaafden.

Bij de aanvraag van een vergunning om een speelautomatenhal te openen, kijken gemeenten naar uiteenlopende zaken. Tabel 4.4 geeft de belangrijkste beoordelingscriteria aan die gemeenten hanteren.

Tabel 4.4 Welke beoordelingscriteria worden door uw gemeente gehanteerd bij de aanvraag van vergunningen? (n=100)*

	Percentage
Openbare orde	84,0
Kwaliteit van de vergunningaanvrager	69,0
Exploitatie	62,0
Openingstijden	61,0
Aantal en type speelautomaten	54,0
Verslavingsbeleid	53,0
Toezicht	48,0
Vloeroppervlakte	32,0
Infrastructuur	27,0
Anders**	23,0
Werving en reclame	10,0

* De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' is door gemeenten onder andere het bestemmingsplan genoemd.

Bron: enquête RegioPlan

De openbare orde blijkt het belangrijkste criterium. Daarnaast zijn de kwaliteit van de aanvrager/exploitant, de openingstijden, het aantal automaten en het verslavingsbeleid belangrijke criteria. Uit gesprekken met gemeenten blijkt voornamelijk dat het verslavingsbeleid dat exploitanten voeren vaak een grote rol speelt bij de keuze voor een bepaalde exploitant. Ook geven enkele gemeenten aan graag zaken te doen met een grotere exploitant, vanwege de professionaliteit van een dergelijke partij.

Naast de eerdergenoemde beoordelingscriteria hanteren de meeste gemeenten ook integriteiteisen ten aanzien van exploitanten van speelautomatenhallen. Meestal wordt een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)

gevraagd (in 83% van de gemeenten). Andere eisen zijn een KEMA-certificering of een toetsing in het kader van de Wet BIBOB. Het wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelproblematiek is niet opgenomen in de antwoordcategorieën bij deze vraag, aangezien dit bewijsstuk voor exploitanten verplicht is.

Tabel 4.5 Aan welke integriteitseisen moet door exploitanten in uw gemeente worden voldaan om een vergunning te krijgen? (n=100)*

	Percentage
Een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)	83
Certificering (KEMA)	27
Toetsing in het kader van de Wet BIBOB	22
Geen	6
Anders**	17

* De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' wordt door 7 gemeenten een certificering van de verslavingszorg genoemd.

Bron: enquête RegioPlan

Op naleving van de regels inzake speelautomatenhallen wordt met name gecontroleerd door de wettelijke toezichthouder Verispect. Daarnaast voeren in ongeveer de helft van de gemeenten zowel de gemeente zelf als de politie controles uit.

Tabel 4.6 Door wie vinden er nalevingcontroles plaats in de speelautomatenhallen in uw gemeente? (n=100)*

	Percentage
Verispect	55,0
De gemeente	51,0
De politie	49,0
De belastingdienst	6,0
Geen	8,0
Anders	3,0
Onbekend	11,0

* De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

Bron: enquête RegioPlan

Overtredingen van vergunningen komen echter niet vaak voor. Slechts twee van de honderd gemeenten geven aan dat er de afgelopen vijf jaar een overtreding van een vergunning is geweest. Eén van de gemeenten is gevraagd naar de achtergronden van deze overtredingen. In deze gemeente ging het om handelen in strijd met de vergunningsvoorschriften met betrekking tot het verstrekken van etenswaren en dranken. Dat is in de gemeente niet toegestaan (tenzij de verstrekking door een automaat gebeurt).

Uit het laatste jaarverslag van Verispect blijkt dat ook het aantal overtredingen op technisch gebied in de speelautomatenhallen meevalt. Naar aanleiding van de controle door Verispect in 2008 van 16.509 speelautomaten in de speelautomatenhallen werden 521 waarschuwingen gegeven aan exploitanten. Dat zijn 81 waarschuwingen minder dan in 2007.⁴

4.4 De gemeentelijke praktijk

Aan de hand van de informatie uit interviews met gemeenten en exploitanten werken we de eerder gepresenteerde enquêtegegevens nog verder uit.

4.4.1 Algemeen

Bijna de helft (44%) van de gemeenten met een specifieke verordening voor speelautomatenhallen heeft daarin vestigingsgebieden aangewezen, zo leert de enquête onder gemeenten. In de interviews met gemeenten wordt dit beeld bevestigd. Soms zijn de gebieden vastgelegd in een specifieke verordening, soms in de APV. In weer andere gemeenten staan niet alleen gebieden, maar ook de adressen van de speelautomatenhallen genoemd in de verordening of APV.

Er zijn ook gemeenten die een specifiek vestigingsbeleid hadden, maar daarvan teruggekomen zijn. Het vastleggen van het adres maakt namelijk dat bij eventuele verhuizingen van speelautomatenhallen een vrij ingrijpende APV-wijziging noodzakelijk is. In gemeenten waar een vrije vestiging van speelautomatenhallen mogelijk is, moet het bestemmingsplan dit uiteraard toelaten. Eventueel kunnen exploitanten wel een planologische vrijstellingsprocedure starten om op een afwijkende locatie een speelautomatenhal te openen.

4.4.2 Locaties van speelautomatenhallen

In de meeste gemeenten zijn speelautomatenhallen, al dan niet als gevolg van beleid, gevestigd in de centrumgebieden van de gemeenten. Vaak zijn de speelautomatenhallen daar gevestigd waar ook winkels en horecagelegenheden zich bevinden. Dit is de meest gunstige situatie voor de exploitanten en de gemeenten. Voor exploitanten is het fijn als er veel 'traffic' is, veel passanten zorgen doorgaans ook voor meer bezoekers. Veel gemeenten zien een speelautomatenhal in het centrum als iets dat de aanzuigende werking van de binnenstad kan versterken. Ze zien het als een goede aanvulling op de horeca in deze gebieden.

⁴ Verispect (2009). Toezicht op de Wet op de kansspelen. Samenvattend jaarverslag 2008.

Gemeenten

Sommige gemeenten zien de laatste jaren de tendens dat exploitanten graag een speelautomatenhal in het buitengebied openen, bijvoorbeeld in de buurt van attracties of andere plaatsen met veel passanten. Dit stelt de exploitanten in staat een grotere speelautomatenhal neer te zetten. De gemeenten waar dit speelde, staan hier positief tegenover. In één gemeente vreesde de gemeenteraad in eerste instantie voor een gebrek aan toezicht in het buitengebied. Het feit dat een speelautomatenhal in een buitengebied doorgaans een ander publiek trekt dan in de binnenstad heeft ervoor gezorgd dat de speelautomatenhal er toch kwam. Juist de ligging buiten de stad zorgt er in deze gemeente voor dat ouderen en dagjesmensen de speelautomatenhal bezoeken. Omdat dit groepen zijn met een beperkt verslavingsrisico en de gemeente minder overlast van deze groepen verwacht, ging de gemeenteraad akkoord met de vestiging van de speelautomatenhal in het buitengebied.

Casus Gemeente Rotterdam

Het beleid van de gemeente Rotterdam is niet ruimhartig en niet restrictief. Er zijn bijvoorbeeld wel bepaalde eisen gesteld aan de hoeveelheid automaten. Ook wordt goed naar de omgeving van de speelautomatenhallen gekeken. Aan de andere kant is er soms ruimte voor een locatiewisseling of uitbreiding van de speelautomatenhallen.

Onlangs was in de gemeente Rotterdam een verzoek tot verplaatsing van een speelautomatenhal om een meer gevarieerd aanbod te kunnen aanbieden. Het kan bij dergelijke verzoeken bijvoorbeeld gaan om meerspelerautomaten. Er is een aantal speelautomatenhallen in handen van een actieve ondernemer die geregeld met de gemeente om de tafel wil zitten om ontwikkelingen te bespreken.

In de APV stond eerder het specifieke adres van de speelautomatenhallen opgenomen. Dit zorgde voor een beperkte vestigingsmogelijkheid, maar ook voor veel gedoe bij verhuizingen. Nu is het adres niet meer opgenomen. Wel staat de weg of het gebied nog in de APV vermeld (dit is afhankelijk van de naam van de hal/exploitant), naast de naam van de ondernemer en het aantal automaten.

De verslavingszorg ligt in principe bij de lokale verslavingszorginstelling. Bij de totstandkoming van het beleid is er wel stilgestaan bij de verslavingsrisico's. Zo moeten beheerders van hallen kennis van gokverslaving aantonen. Daarnaast wordt er gecontroleerd op de leeftijd van de bezoekers. Ook naar de locaties wordt gekeken. Zo mag een speelautomatenhal niet dicht bij een school staan en wordt gekeken waar de ingang van de hal zit. Een gericht beleid is er dus niet, maar het vormt een wezenlijk deel van het algemene beleid en de vergunningverlening.

Exploitanten

Exploitanten geven aan dat zij door de jaren heen speelautomatenhallen hebben geopend op steeds betere locaties. Dit is gepaard gegaan met een upgradering en schaalvergroting van de speelautomatenhallen. De meerspelerautomaten hebben meer ruimte nodig, omdat zij plaats moeten bieden aan een groep personen. Daarnaast maakt de aard van de spellen dat het sociale

element sterker aanwezig is dan vroeger. Enkele exploitanten schetsen deze ontwikkeling als het uitgroeien van speelautomatenhallen van soms schimmige halletjes tot casinoachtige etablissementen.

Naast de invoering van de meerspelers zijn ook andere ontwikkelingen van invloed op de schaalvergroting. Zoals enkele exploitanten aangeven, is het voor hen niet vaak mogelijk nieuwe speelautomatenhallen te openen. Omdat zij als onderneming toch willen uitbreiden, proberen zij hun bestaande hallen te vergroten. Dit gebeurt soms met succes, met de genoemde schaalvergroting ten gevolg.

Casus Gemeente Valkenburg

Een ontwikkeling in de speelautomatenbranche is volgens de gemeente Valkenburg dat de speelautomatenhallen moderner en ruimtelijker worden. Dat laatste neemt met zich mee dat er in de praktijk soms zelfs minder automaten staan opgesteld dan volgens de vergunning geoorloofd is. De behoefte aan privacy van de klanten staat dan voorop. Exploitanten houden wel graag het aantal toegestane automaten in de vergunning gelijk, mochten zij ooit wel meer automaten willen plaatsen. Er is ook een verschuiving te zien van speelautomatenhal naar amusementscentrum. Er wordt bijvoorbeeld koffie en fris geserveerd, maar soms is er ook uitgebreide catering. Omdat Valkenburg ook een Holland Casino heeft, moeten de exploitanten aansluiten bij het aanbod dat het Casino aanbiedt om te kunnen concurreren.

Er zijn in Valkenburg relatief veel speelautomatenhallen (acht). Vroeger waren er zelfs vijftien. De gemeente voert al jaren een uitsterfbeleid. Er worden geen nieuwe vergunningen uitgegeven. Van de acht hallen die de gemeente heeft, zijn er overigens twee aan te merken als seizoenszaken.

In Valkenburg zou volgens de gemeente een deel van de exploitanten hun speelautomatenhal graag van de hand doen. Het uitsterfbeleid staat dit echter in de weg. Het overdragen van de vergunning aan een nieuwe eigenaar is niet mogelijk.

Er is geen specifiek kansspelverslavingsbeleid vanuit de gemeente. De lokale verslavingszorginstelling houdt zich in het algemeen bezig met verslavingszorg. Als zij daarbij extra ondersteuning nodig heeft, krijgt zij die van de gemeente. Er speelt echter momenteel geen problematiek.

4.4.3 Leisure

Een ontwikkeling die parallel loopt aan de eerder beschreven wens van gemeenten en exploitanten om speelautomatenhallen te combineren met horeca en de vestiging van grotere speelautomatenhallen in het buitengebied, is de ontwikkeling van speelautomatenhallen binnen een groter leisure-concept. In ongeveer de helft van de geïnterviewde gemeenten is een dergelijk concept gerealiseerd. In enkele andere gemeenten liggen plannen voor iets dergelijks. De meest voorkomende combinatie is die van een speelautomatenhal met een bioscoop en horeca. Ook de combinatie met een bowling of een voetbalstadion komt voor.

Gemeenten zien zulke combinaties als publiektrekkers in hun binnensteden. Eén gemeente stelt de combinatie met ander entertainment zelfs als voorwaarde voor het vestigen van een speelautomatenhal binnen de gemeente. *Exploitanten* geven aan dat er een verschil is tussen speelautomatenhallen die als een deel van een vastgoedproject gerealiseerd zijn en speelautomatenhallen die slechts gevestigd zijn in een verzamelgebouw met andere voorzieningen, maar die in principe zelfstandig zijn. Volgens de exploitanten komt de eerste variant niet erg vaak meer voor, omdat de branche financieel onder druk staat.

Casus Gemeente Emmen

In de gemeente Emmen was er tot enkele jaren geleden geen verordening en daarom geen speelautomatenhallen of beleid daarop. De reden hiervoor was met name te vinden in de vrees voor de verslavingsrisico's die speelautomatenhallen met zich zouden meebrengen. Uiteindelijk kwamen er initiatieven vanuit de politiek en is het beleid toch in gang gezet.

Dat beleid is nog wel terughoudend. Er is een maximumstelsel, waarbinnen drie speelautomatenhallen zijn toegestaan. De gemeenteraad vindt het niet prettig als er ergens een hal verschijnt zonder andere zaken er omheen. Een speelautomatenhal zal in de gemeente Emmen dan ook altijd moeten worden gerealiseerd binnen een groter concept. Er zijn momenteel twee speelautomatenhallen en een derde vergunning werd uitgegeven. De beoogde exploitant van deze speelautomatenhal heeft zich echter teruggetrokken. Door de verandering van btw naar kansspelbelasting was de exploitant bang het niet te redden. Naast de gewenste inbedding in een leisure-concept zijn door de gemeente ook locaties aangewezen. Twee speelautomatenhallen mogen staan in het centrumgebied, één daarbuiten.

Een kansspelverslavingsbeleid wordt er vanuit de gemeente niet gevoerd. Er is wel een nota over geschreven. Wanneer er signalen zijn dat er problematiek speelt, zal er worden ingegrepen. De verslavingszorg houdt de vinger aan de pols en er ligt voorlichtingsmateriaal in de speelautomatenhallen zelf.

4.5 Afsluiting

In 23 van de 26 van de gemeente met 100.000 inwoners of meer is een speelautomatenhal gevestigd. De meeste speelautomatenhallen per inwoner zijn echter te vinden in de toeristische gebieden.

Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een speelautomatenhal wordt door gemeenten met name gekeken naar de gevolgen voor de openbare orde en de kwaliteit van de vergunningaanvrager. Ook stellen gemeenten integriteiteisen, zoals een verklaring omtrent gedrag (VOG) of een toetsing in het kader van de Wet BIBOB.

Bij bestaande speelautomatenhallen wordt, naast de wettelijke controle door Verispect, vooral controle uitgeoefend door de gemeente en de politie.

De gesignaleerde trend van upgradering van speelautomatenhallen tot grotere casinoachtige hallen brengt met zich mee dat locatiewensen veranderen. Dit oefent ook een druk uit op het gemeentelijk vestigingsbeleid. De meeste speelautomatenhallen staan nog steeds in de binnensteden, maar er is een verschuiving merkbaar naar de buitengebieden. Steeds vaker verrijzen daar grotere speelautomatenhallen, gecombineerd met ander vermaak, als onderdeel van een leisure-concept. In de locatiekeuze voor speelautomatenhallen is voor zowel gemeenten als exploitanten het bereiken van publiek leidend.

5 KANSSPELVERSLAVING EN BELEID

5.1 Achtergrond

Een probleemspeler is iemand die te veel tijd en geld besteedt aan het gokken en daardoor het leven van zichzelf en van mensen om zich heen negatief beïnvloedt.¹ Dat kan leiden tot een kansspelverslaving. Het ministerie van Justitie definieert kansspelverslaving als volgt: “zodra het individu excessief gokt en als dit gokken gepaard gaat met problemen voor zichzelf, anderen of voor de maatschappij”.² In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de omvang van de kansspelproblematiek in speelautomatenhallen en het beleid dat gemeenten en exploitanten voeren ten aanzien van kansspelverslaving.

5.2 Omvang kansspelproblematiek

Het meest recente grootschalige onderzoek naar kansspelverslaving werd uitgevoerd door CVO (de Bruin et al., 2006a) en onderzocht het aantal probleemspelers in alle kansspelen.³ Uit dit onderzoek bleek dat Nederland naar alle waarschijnlijkheid zo’n 40.000 probleemspelers kent. Tabel 5.1 toont de resultaten van de belangrijkste metingen van het onderzoek.

Tabel 5.1 Aantal probleemspelers

	Percentage van de bevolking van 16 jaar en ouder	Aantal in Nederland	Marges (bij een 95% betrouwbaarheids- interval)
Probleemspeler	0,31%	40.000	21.000 - 59.000
Ex-probleemspeler	0,72%	93.000	64.000 - 123.000
Totaal	1,02%	133.000	98.000 - 168.000

Bron: CVO

Naast de 40.000 probleemspelers (of kansspelverslaafden) waar men op grond van de laatste schatting van uit gaat, wordt geschat dat er ook nog ongeveer 76.000 risicospelers (synoniem voor ‘mogelijk kansspelverslaafde’) zijn.

¹ Kerssemakers, R. (1993). Als knikkers het spel bepalen; over gokken en gokverslaving. Amsterdam: De Brink.

² Ministerie van Justitie (1995). De Krasloterij in Nederland; deelname, deelnemers, risico's en handhaving. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directie Beleidsector Onderzoek & Analyse.

³ Bruin, de, D.E., C.J.M. Meijerman F.R.J. Leenders en R.V. Braam (2006). Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

De belangrijkste conclusie van het CVO-onderzoek luidt dat er minder kansspelverslaafden zijn dan tot dan toe werd aangenomen. Op basis van eerder onderzoek werd geschat dat er 70.000 kansspelverslaafden waren.⁴ Het onderzoek van CVO laat daarnaast zien dat het percentage probleemspelers (of kansspelverslaafden) naar speellocatie sterk uiteenloopt. Vier procent van de spelers uit de amusementscentra is probleemspeler. Van de spelers in de horeca is 2,8 procent van de spelers probleemspeler en van de automatenspelers van Holland Casino 2,3 procent. Van de casinospelers van Holland Casino is 1,2 procent probleemspeler.

Een tweede gegeven is dat de Consultatiebureaus voor Alcohol en Drugs over de periode 1994-2003 een daling meldt van het aantal kansspelverslaafden dat zich bij hen meldt. In 2003 is het aantal kansspelverslaafden dat zich bij de verslavingszorg meldt meer dan gehalveerd ten opzichte van 1994 (van 6.000 naar 2.800).

Een verklaring voor de afname van het aantal probleemspelers wordt in het CVO-onderzoek onder andere gezocht in het verbeterde preventiebeleid van de speelautomatenhallen en Holland Casino. Probleemspelers worden bijvoorbeeld aangesproken op hun speelgedrag en kunnen vrijwillig een entreeverbod of een bezoekbeperking aanvragen. Daarnaast volgt zowel het personeel van de speelautomatenhallen als het personeel van Holland Casino trainingen om kansspelverslaving te herkennen en leren zij gespreksvaardigheden om problematische spelers op hun speelgedrag aan te spreken.⁵ De systemen van entreeverboden die de speelautomatenhallen en Holland Casino hebben, zijn, afzonderlijk van elkaar werkende systemen. Voor Holland Casino geldt bovendien dat het een voor alle vestigingen sluitend systeem is. Omdat de bij de afzonderlijke speelautomatenhallen exploitanten gehanteerde systemen (zie paragraaf 5.5) en het systeem van Holland Casino niet zijn gekoppeld, sluiten zij niet uit dat kansspelverslaafden na een weigering elders heen gaan.

5.3 Kansspelverslaving en speelautomatenhallen

Speelautomaten worden doorgaans als riskante kansspelen gekarakteriseerd.⁶ Dat wil zeggen dat kort na de inzet vrijwel meteen het resultaat volgt. Dit zijn de kansspelen waarbij het risico op verslaving het

⁴ Koeter, M.W.J., W. van den Brink, A. Niewijk (1996). Een gokje wagen of gewaagd gokken. Een onderzoek naar deelname aan kansspelen en gokverslaving in Amsterdam en de Provincie Noord-Holland. Amsterdam: AIAR.

⁵ Bruin, de, D.E., C.J.M. Meijermanm F.R.J. Leenders en R.V. Braam (2006). Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

⁶ Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten). Kamerstukken II, 1997-1998, 25 727, nr. 3.

grootst is; spelers die zowel op kansspelautomaten in de horeca als in speelautomatenhallen spelen, lopen het grootste risico op kansspelverslaving. De oorzaak van de kansspelproblematiek kan echter overal liggen. Dat is een van de conclusies van het CVO-onderzoek uit 2006.

Uit onderzoek van de Bruin et al. (2006b) blijkt dat het aandeel probleemspelers in de speelautomatenhallen door de jaren gestegen is.⁷ Daarbij werd gekeken naar de bezoekers die op een willekeurig moment in de onderzochte speelautomatenhallen aanwezig waren. In 2000 werd gemiddeld 22 procent van de bezoekers als probleemspeler aangemerkt, in 2004 was dit een derde van de bezoekers. Het aantal probleemspelers in de amusementscentra blijkt echter niet significant te zijn veranderd.

De reden dat het aantal probleemspelers niet veranderd is en het aandeel wel, ligt volgens de onderzoekers in het feit dat het aantal recreatieve spelers in de hallen is afgenomen. Minder recreatieve spelers onder een grotendeels gelijkblijvend aantal bezoekers leidt tot een groter aandeel probleemspelers. De invoering van de meerspelersautomaten blijkt hierin geen invloed te hebben. In absolute aantallen zijn de meeste probleemspelers te vinden in de grote speelautomatenhallen, maar relatief gezien, is het aantal probleemspelers juist in de kleinere hallen groter. Dit kan worden verklaard doordat in de kleine speelautomatenhallen een grotere terugloop van (recreatieve) bezoekers heeft plaatsgevonden dan in de grotere speelautomatenhallen.

Wanneer niet wordt gekeken naar de bezoekers op een willekeurig moment in een speelautomatenhal maar naar alle bezoekers die gedurende een jaar de speelautomatenhallen bezoeken, blijkt het aandeel probleemspelers te zijn verdubbeld. In 2000 bedroeg het aandeel probleemspelers elf procent. In 2004 is dat meer dan verdubbeld tot 23 procent. Of deze trend zich doorzet, is onduidelijk. Over de laatste jaren is geen cijfermateriaal beschikbaar.

⁷ Bruin, de, D., A. Benschop, R. Braam en D.J. Korf (2006). Meerspelers. Meerjarige monitor en follow-uponderzoek naar amusementscentra en bezoekers. Utrecht/Amsterdam: CVO/Bonger Instituut.

Casus Gemeente Utrecht

In 2008 is het onderwerp speelautomatenhallen overgegaan van de Politie en Afdeling Openbare Orde en Veiligheid van Bestuurs- en Concerndienst naar de sector Publieke Diensten van de gemeente Utrecht. Het beleid is nog door de afdeling OOV opgesteld. Begin dit jaar zijn wel door de sector publieke diensten beleidsregels opgesteld voor speelautomaten in de horeca. Met betrekking tot speelautomatenhallen is er een specifieke verordening. De gemeente voert een restrictief beleid. De laatste tien jaar is het beleid ongewijzigd.

De speelautomatenhallen in de gemeente zorgen niet voor overlast. Ze zijn geaccepteerd en er zijn geen verzoeken voor nieuwe hallen. Dit is volgens de gemeente met name het gevolg van het gevoerde restrictieve (uitsterf)beleid. Tweemaal was er sprake van handelen in strijd met de vergunningsvoorschriften door een exploitant. Het ging dan om het verstrekken van etenswaren en dranken. Dit is in Utrecht niet toegestaan (tenzij door een automaat).

In de verordening is alleen het aantal hallen opgenomen en niet de plaatsen waar de hallen zich mogen vestigen. In de praktijk is dit in de binnenstad en rondom de binnenstad. In de gemeente zijn alleen zelfstandige hallen. Van speelautomatenhallen binnen een groter leisure-concept is geen sprake en er zijn ook geen plannen in die richting.

Op het gebied van kansspelverslaving is er vaak overleg tussen de gemeente en de lokale verslavingszorginstelling. De kansspelverslavingsaanpak richt zich niet zozeer op de speelautomaten(hallen), maar de aandacht gaat sterk uit naar kansspelen op internet. Met betrekking tot speelautomatenhallen staat de plaatselijke verslavingszorg op het standpunt dat het wettelijk goed geregeld is.

5.4 Kansspelverslavingsbeleid

Gemeenten hebben sinds de wijziging van de Wok in 1986 beleidsvrijheid met betrekking tot het gemeentelijke beleid ten aanzien van de vestiging van speelautomatenhallen. De idee daarachter is onder andere dat gemeenten goed zicht hebben op de risico's die het aanbod van kansspelen met zich meebrengt voor de bevolking. In de exploitatievergunningen die gemeenten afgeven, leggen zij vast wat de locatie van een speelautomatenhal is, wie de eigenaar is, hoeveel automaten er mogen worden geplaatst en waar binnen het pand, wat de openingstijden zijn en wat de minimumleeftijd van bezoekers is.⁸ Op deze manier kunnen gemeenten het aanbod reguleren.⁹ Naast deze publiekrechtelijke bevoegdheid hebben gemeenten de mogelijkheid privaatrechtelijke convenanten af te sluiten tussen de belanghebbende partijen. Daarin worden doorgaans afspraken gemaakt over hulpverlening en aanvullende afspraken over het aantal speelautomaten en leeftijdsgrenzen.

⁸ GGZ/VAN (2003). Handreiking gemeentelijk speelautomatenbeleid.

⁹ Fris, M., D.E. de Bruin, R.V. Braam, G.F. van de Wijngaart (1994). Friet zonder fruit. Evaluatie beleid kansspelautomaten gemeente Utrecht, interviews met spelers, exploitanten en sleutelfiguren. Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek, Universiteit Utrecht.

In sommige gemeenten zijn er ook gedragscodes om tegen te gaan of te voorkomen dat (jonge) mensen problematisch speelgedrag ontwikkelen. Afspraken in dergelijke convenanten zijn niet bindend. De rol van de gemeente is een initiërende, stimulerende of coördinerende.

Gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid, zo bleek in 1998, om aanwezigheidsvergunningen in te trekken of te weigeren als in een speelautomatenhal grote bedragen worden verspeeld door (jonge) spelers en de exploitant hier in onvoldoende mate tegen optreedt.¹⁰ Daarom wordt een convenant, met daarin afspraken over preventiemaatregelen opgenomen, vaak gekoppeld aan de aanwezigheidsvergunning. Zo houdt de gemeente een vinger aan de pols en hebben zij een instrument om excessen te voorkomen.

Er zijn ook gemeenten die preventieve maatregelen in de vergunningsvoorwaarden vastleggen. Dan gaat het meestal over de plaatsing van kansspelautomaten binnen een speelautomatenhal en het aantal kansspelautomaten afgezet tegen het aantal behendigheidsautomaten. Ook leeftijdsgrenzen, openingstijden en een verbod tot het schenken van alcohol in de speelautomatenhallen zijn vaak in de vergunningsvoorwaarden vastgelegd. Ook bij het toekennen van een exploitatievergunning spelen preventie en kwaliteitsbewaking vaak een rol. Dit blijkt ook uit de enquêtegegevens. Voordat toestemming wordt gegeven voor halexploitatie, is er overleg met de exploitant over zijn plan ter voorkoming van kansspelproblematiek, leidinggevenden worden getoetst en is er overleg met de beroepshulpverlening.

Wettelijk is er weinig vastgelegd over de gemeentelijke verantwoordelijkheden op het gebied van preventiemaatregelen. Alleen in artikel 5 van het speelautomatenbesluit (2000) is de eis opgenomen dat de bedrijfsleider voldoende kennis heeft over speelautomaten en de daaraan klevende kansspelverslavingsrisico's. Een wettelijk bewijsstuk kansspelverslaving is op basis van die bepaling verplicht gesteld.

Het wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelproblematiek is een bewijsstuk dat wordt verkregen door het volgen van een training bij een van de aanbieders van verslavingszorg in Nederland. De training is er voor eigenaars en beheerders van speelautomatenhallen en alle gesproken exploitanten zorgen er ook voor dat de training wordt aangeboden. Uit interviews met exploitanten blijkt dat de meeste exploitanten ervoor kiezen om alle medewerkers deze cursus te laten volgen. Het bewijsstuk is drie jaar geldig. Tijdens de cursus leren de cursisten wat kansspelverslaving is, welke effecten en risico's kansspelen met zich meebrengen en hoe ze deze zaken kunnen signaleren en ermee kunnen omgaan.

¹⁰ Fris, M., D.E. de Bruin, R.V. Braam, G.F. van de Wijngaart (1994). Friet zonder fruit. Evaluatie beleid kansspelautomaten gemeente Utrecht, interviews met spelers, exploitanten en sleutelfiguren. Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek, Universiteit Utrecht.

Toegangscontrole is ook een wettelijke verplichting voor exploitanten van speelautomatenhallen. De minimumleeftijd om op een kansspelautomaat te spelen is 18 jaar en daarop moet worden gecontroleerd. In convenanten en vergunningsvoorwaarden zijn per gemeente en soms ook per speelautomatenhal verschillende afspraken gemaakt over de geldende leeftijdsgrenzen voor speelautomatenhallen. Tabel 5.2 laat zien dat 72 speelautomatenhallen een leeftijdsgrens van 21 jaar aanhouden.¹¹ In 26 gevallen betreft dit een door de gemeente opgelegde leeftijdsgrens. In het grootste deel van de overige gevallen is de leeftijdsgrens het bedrijfsbeleid van de betreffende speelautomatenhal.

Tabel 5.2 Leeftijdsgrenzen naar aantal speelautomatenhallen*

Leeftijdsgrens	Aantal
18 jaar	181
21 jaar	72
<i>Waarvan:</i>	
• <i>Opgelegd door de gemeente:</i>	26
• <i>Bedrijfsbeleid:</i>	36
• <i>Reden onbekend:</i>	10
24 jaar	1
Onbekend	1
Totaal	255

* Exclusief seizoenshallen, hallen met een kermisvergunning en hallen zonder speelautomaten.
Bron: Kamerstukken 24 557 nr. 95

Niet alleen op leeftijdsgrenzen, maar ook op andere punten wordt vanuit de speelautomatenbranche veel aan zelfregulering gedaan. Dit komt deels omdat de verantwoordelijkheid voor een kansspelverslavingsbeleid vooral bij de exploitanten en de verslavingszorg ligt. Gemeenten doen dan zelf minder op dit gebied.¹² Naast de wettelijke toegangscontrole en het verplicht gestelde wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelproblematiek zijn er vanuit de branche verschillende preventieactiviteiten ontwikkeld.

De Criteria voor amusementscentra werden door belanghebbenden en de VAN Speelautomaten Branche-organisatie opgesteld. Bij de VAN aangesloten exploitanten kunnen een KEMA-certificaat verwerven met betrekking tot de erkenning en bedrijfsvoering van het bedrijfsproces van speelautomatenhallen. Leden van de brancheorganisatie dienen over dit keurmerk te beschikken, niet-leden kunnen er ook voor in aanmerking komen.

¹¹ Brief minister over voortgang kansspelbeleid. Kamerstukken II, 24 557, nr.95.

¹² Bruin, de, D.E., C.J.M. Meijermanm F.R.J. Leenders en R.V. Braam (2006). Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Voorlichtingsmateriaal heeft de VAN samen met GGZ-Nederland ontwikkeld. Zo is er de handreiking gemeentelijk speelautomatenbeleid waarin gemeenten worden geadviseerd hoe zij met speelautomatenhallen kunnen omgaan.¹³ Eén van de onderdelen van deze handreiking is de 'ideale mix'. De ideale mix is een suggestie voor de onderlinge verhouding tussen verschillende soorten speelautomaten in een speelautomatenhal.¹⁴ Ongeveer de helft van de gemeenten sluit zich in hun verordening aan bij deze verdeling.

Witte lijsten zijn ten slotte een instrument dat wordt ingezet door speelautomatenhallen om probleemspeelers tegen zichzelf in bescherming te nemen. Probleemspeelers kunnen zich bij de exploitant op deze witte lijst laten noteren waarna hen voor een afgesproken periode de toegang tot de speelautomatenhal wordt ontzegd. In de speelautomatenhallen wordt doorgaans door middel van bordjes op deze mogelijkheid gewezen en er is foldermateriaal aanwezig met een toelichting op de werking van de witte lijsten.

5.5 Kansspelverslavingsbeleid: de rol van exploitanten

Vooraf de grotere exploitanten zijn zelf actief in preventief beleid, maar ook repressief beleid door mensen door te sturen naar de verslavingszorg. Uit gesprekken met exploitanten komt naar voren dat zij het idee hebben dat ze alles doen om gokverslaving te voorkomen. Sommige exploitanten zetten wel hun vraagtekens bij de wijze waarop de hulpverlening de doorverwijzingen vanuit de speelautomatenhallen afhandelt. Ook werken de exploitanten met witte lijsten, dit zijn lijsten waarop gokverslaafden zich kunnen plaatsen om tegen zichzelf in bescherming te worden genomen door speelautomatenhallen. Daarnaast worden er vaak zwarte lijsten bijgehouden waarop doorgaans met name spelers staan die zich hebben misdragen in een speelautomatenhal.

De witte lijsten worden door de exploitanten doorgaans binnen de onderneming tussen de verschillende vestigingen uitgewisseld. Sommige exploitanten hebben hierover ook onderling afspraken gemaakt, zodat zij de lijsten gezamenlijk bijhouden en uitwisselen met andere exploitanten in dezelfde gemeente. Eén exploitant stelt dat de witte lijsten een goed initiatief zijn, maar betwijfelt de werking ervan als niet alle marktpartijen eraan meedoen. Personen die op de witte lijsten van de speelautomatenhallen staan, kunnen bij andere aanbieders gewoon hun gang gaan. Hierdoor is de problematiek niet weg. De toenemende concentratie van de speelautomatenhallen bij een klein aantal grotere exploitanten is echter in dit licht een positieve ontwikkeling te noemen. Witte lijsten worden dan namelijk

¹³ GGZ/VAN (2003). Handreiking gemeentelijk speelautomatenbeleid.

¹⁴ Deze ideale mix wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport.

binnen één onderneming verspreid onder een groot aantal afzonderlijke speelautomatenhallen.

5.6 Kansspелverslavingsbeleid: de rol van gemeenten

Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat kansspелverslavingsbeleid vaak wordt gevoerd in een samenwerkingsverband tussen gemeenten, exploitanten en de verslavingszorg. Sommige partijen zijn hier actiever in dan andere. Er zijn gemeenten die uitgaan van een zelfreinigend vermogen van de speelautomatenhallen en zich er dus niet mee bemoeien. Andere gemeenten stellen extra eisen in hun verordeningen zoals een leeftijdsgrens van 21 jaar en ouder voor de hallen. Twee van de exploitanten waarmee in het kader van dit onderzoek is gesproken, geven echter aan dat ook bij de totstandkoming van zulke eisen of verdergaande convenanten inzake kansspелverslavingsbeleid het eigen initiatief van de branche leidend is.

Casus Gemeente Eindhoven

De gemeente Eindhoven noemt haar beleid een strikt beleid. Er zijn vier hallen. De kans dat er in de nabije toekomst een hal bijkomt, is erg klein. Het maximum aantal automaten en spelersplaatsen per speelautomatenhal is vastgelegd in de individuele vergunning.

Afgelopen jaren zijn er initiatieven geweest van particulieren die een hal wilden openen in Eindhoven. Er zijn vier hallen en rond 2002 wilden drie partijen eveneens een hal openen. Er is een onderzoek verricht naar de haalbaarheid en de wenselijkheid van de extra speelautomatenhallen. Het onderzoeksrapport was volgens de gemeente Eindhoven enigszins toegeschreven naar de wens. Het voorstel heeft de gemeenteraad destijds niet gehaald.

Twee jaar geleden was er een verzoek om een hal te verplaatsen van het centrum naar het buitengebied. Daaraan gekoppeld wilde de exploitant ook graag een uitbreiding van het aantal spelersplaatsen/automaten. De raad zou er echter niet mee instemmen uit vrees voor kansspелverslaving.

Onderzoek wees uit dat meer automaten niet verslavender werken. Uiteindelijk is in 2008 toch besloten in te stemmen met de verplaatsing en de uitbreiding van de speelautomatenhal. De speelautomatenhal is verplaatst van de binnenstad naar een hotel in het buitengebied. Tegelijkertijd is er ook een convenant gesloten tussen AGOG, Novadic Kentron, gemeente en exploitanten met betrekking tot kansspелverslaving.

De gemeente Eindhoven is leidend in het kansspелverslavingsbeleid. Andere partijen zijn de verslavingshulpverleners Novadic Kentron en AGOG. Het beleid is neergelegd in een convenant. Omdat het convenant niet lang geleden is ondertekend is nog niets bekend over de effectiviteit. Exploitanten hadden al goed contact met de AGOG en beide partijen geven aan dat het (ook voor het convenant) al goed ging.

Holland Casino heeft het convenant (nog) niet getekend. De gemeente Eindhoven is hier wel mee bezig (geweest).¹⁵

¹⁵ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 24557 nr. 97, Verslag van algemeen overleg, p.11.

De verslavingszorginstellingen worden vaak betrokken bij nieuwe plannen ten aanzien van speelautomatenhallen. De meeste gemeenten geven echter aan dat er rond de speelautomatenhallen geen verslavingsproblematiek speelt binnen de gemeente. Zij horen de exploitanten of de hulpverlening er niet over. Wel kregen veel gemeenten signalen van de hulpverlening dat het aantal personen dat via internet aan kansspelen meedoet en zich bij de zorgverlening meldt, toeneemt.

Cijfers

Wanneer er in een gemeente plannen zijn voor de vestiging van een speelautomatenhal is de vrees voor kansspelverslaving daarbij de grootste zorg van gemeenten. In de praktijk blijkt echter dat kansspelverslaving in geen enkele gesproken gemeente een probleem vormt. Vaak is er de afspraak dat er contact tussen de verslavingszorg en de gemeente zal zijn als de problematiek zich voordoet. Mede omdat er geen signalen zijn dat er kansspelverslavingsproblematiek speelt, voeren veel gemeenten zelf geen actief kansspelverslavingsbeleid. In de enquête geeft 23 procent van de gemeenten aan een actief kansspelverslavingsbeleid te voeren. In de gemeenten waar een kansspelverslavingsbeleid wordt gevoerd, zijn de verslavingszorg en de exploitanten de belangrijkste actoren die daarbij betrokken zijn. Ook de brancheorganisatie en de politie worden genoemd.

Ongeveer de helft van de gemeenten die een actief kansspelverslavingsbeleid voeren heeft een convenant opgesteld met betrekking tot kansspelverslaving. In een dergelijk convenant zijn bijvoorbeeld afspraken gemaakt over de informatieverstrekking aan spelers, het signaleren van probleemspelers, de toegangscontrole bij speelautomatenhallen en doorverwijzing naar de verslavingszorg.

5.7 Afsluiting

Drie bronnen rapporteren over de ontwikkeling van het aantal kansspelverslaafden. Ten eerste is dat het CVO-onderzoek (de Bruin et al., 2006a), dat laat zien dat landelijk het aantal kansspelverslaafden lager is dan eerder werd aangenomen. Nederland telt volgens dit onderzoek ongeveer 40.000 probleemspelers. Spelers die zowel op kansspelautomaten in de horeca als in speelautomatenhallen spelen, lopen het grootste risico op kansspelverslaving.

Een tweede bron is het CAD. Over de periode 1994 tot 2003 rapporteren zij een halvering van het aantal kansspelverslaafden dat zich bij het CAD heeft gemeld (van 6.000 naar 2.800).

Uit een derde onderzoek (de Bruin et al., 2006b) blijkt dat het aantal probleemspelers niet significant verandert, maar dat het aandeel probleemspelers in de speelautomatenhallen toeneemt in de periode 2000-2004. Dit zou te wijten zijn aan een afname van het aantal recreatieve spelers, met name in de kleinere speelautomatenhallen.

Drieëntwintig procent van de gemeenten geeft aan een actief kansspeleravslavingsbeleid te voeren. Dat kansspeleravslavingsbeleid wordt vaak gevoerd in een samenwerkingsverband tussen gemeenten, exploitanten en de verslavingszorg. In de helft van de gemeenten met een actief kansspeleravslavingsbeleid is er tussen deze partijen een convenant inzake kansspeleravslaving opgesteld. De gemeente heeft doorgaans een coördinerende rol. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat kansspeleravslaving binnen hun gemeentegrenzen geen problematische proporties aanneemt. In de meeste gemeenten zijn geen signalen vanuit de lokale verslavingszorginstelling dat de problematiek zich voordoet.

Exploitanten treffen zelf ook preventieve maatregelen tegen kansspeleravslaving. Sommige van deze maatregelen zijn wettelijk ingegeven, andere worden op eigen initiatief genomen. Wettelijk verplicht zijn de toegangscontrole en een wettelijk bewijsstuk deskundigheid kansspelerproblematiek. Daarnaast wordt door exploitanten aandacht besteed aan voorlichting en houden zij witte lijsten bij waarop probleemspelers zich vrijwillig kunnen laten plaatsen.

6 CONCLUSIE

6.1 De branche: omvang en ontwikkeling

Hoeveel exploitanten van speelautomatenhallen zijn er in Nederland en hoeveel speelautomatenhallen exploiteren zij? Hoeveel kansspelautomaten staan in deze hallen opgesteld en hoeveel spelopbrengst wordt daarmee gegenereerd? (onderzoeksvraag 1)

Volgens de laatste inventarisatie, in 2006, zijn er in Nederland 64 exploitanten van speelautomatenhallen. Dit waren er in 2001 nog 114.

Het aantal speelautomatenhallen dat deze exploitanten exploiteren, schommelt in de periode 2001-2008 tussen de 270 en 280. In 2008 zijn er in Nederland 269 speelautomatenhallen.

In 2006, er waren toen 271 speelautomatenhallen, stonden er 15.361 kansspelautomaten opgesteld. Dit zijn gemiddeld ongeveer 56 kansspelautomaten per speelautomatenhal. Het gemiddeld aantal spelersplaatsen per speelautomatenhal is door de jaren heen sterk toegenomen. In 2001 waren dat er gemiddeld ongeveer 57 per speelautomatenhal, terwijl het in 2008 gaat om een gemiddelde van 80 spelersplaatsen per speelautomatenhal.

De bruto spelopbrengst per kansspelautomaat bedraagt 16.926 euro per jaar (exclusief btw en meerspelers).

Hoe hebben het aantal speelautomatenhallen en het aantal daarin geplaatste speelautomaten zich sinds de introductie van de gelduitkerende kansspelautomaten in 1986 ontwikkeld? (onderzoeksvraag 2)

Cijfers over de omvang en de ontwikkeling van de speelautomatenbranche zijn slechts over de laatste jaren beschikbaar. Daarom vallen geen uitspraken te doen over de ontwikkeling van het aantal hallen en gelduitkerende kansspelautomaten sinds de introductie daarvan in 1986.

Het aantal speelautomatenhallen is de laatste jaren stabiel gebleven. Het aantal geplaatste automaten binnen de speelautomatenhallen is door de jaren heen toegenomen. In 2001 stonden er gemiddeld ongeveer 47 automaten opgesteld per speelautomatenhal en in 2008 stonden er gemiddeld per speelautomatenhal ongeveer 56 automaten opgesteld. Deze toename is deels te verklaren door de invoering van de meerspelers, waarna veel speelautomatenhallen de mogelijkheid hebben gekregen zich uit te breiden. Het aantal spelersplaatsen is dan ook van gemiddeld ongeveer 57 (in 2001) gestegen naar gemiddeld 80 (in 2008).

In hoeverre heeft zich in de afgelopen jaren een concentratietendens in de branche voorgedaan? Wie zijn de grote spelers (geworden) (onderzoeksvraag 3)?

Het aantal exploitanten van speelautomatenhallen is in de laatste jaren vrijwel gehalveerd. In 2001 waren er 114 exploitanten en in 2006 waren dat er nog 64. Omdat het voor exploitanten lastig is om nieuwe speelautomatenhallen te

openen, is expansie van de onderneming doorgaans uitsluitend mogelijk door de overname van concurrenten. Drie grotere marktpartijen beheersen ruim veertig procent van de markt.

Welke ontwikkelingen hebben de speelautomatenhallen in kwalitatief opzicht doorgemaakt in termen van omvang, doelgroep, aanbod en locatie?

(onderzoeksvraag 4)

Speelautomatenhallen zijn, met name de laatste jaren, steeds groter geworden. Dit is deels het gevolg van de invoering van de meerspellers. Speelautomaten die ruimte bieden voor meerdere spelers nemen meer ruimte in. De meeste gemeentelijke verordeningen kennen daarbij een maximumstelsel op het aantal speelautomaten. Dat wil zeggen: een meerspeler wordt doorgaans als één speelautomaat gerekend. Daarnaast is er door de branche een professionalisering ingezet. Deze professionalisering kenmerkt zich door een verandering naar grotere en modernier ingerichte speelautomatenhallen, die zich vaak casino's noemen. Naast een veranderend aanbod, steeds vaker staan geautomatiseerde casinospelen opgesteld in plaats van ouderwetse speelautomaten, is ook de doelgroep hierdoor veranderd. Een dag of een avond naar een dergelijke speelautomatenhal heeft een sterker sociaal element. Ook is er steeds vaker sprake van een combinatie van leisure/entertainment in hetzelfde pand of hetzelfde gebied. Dit komt tot uitdrukking in de locatiekeuze. Naast de speelautomatenhallen in de binnensteden verrijzen steeds vaker (grotere) speelautomatenhallen in het buitengebied, gecombineerd met bijvoorbeeld een hotel, restaurant of een bowlingbaan.

6.2 Vestigingsbeleid en spreiding

Welke beleidsvisies hanteren gemeenten ten opzichte van speelautomatenhallen? In hoeverre hebben deze visies zich in de loop der jaren ontwikkeld en waardoor wordt dit veroorzaakt? (onderzoeksvraag 5)

De meeste gemeenten geven aan een restrictief beleid te voeren. De invulling daarvan loopt uiteen. In sommige gemeenten is een restrictief beleid aan te merken als een uitsterfbeleid. Waar speelautomatenhallen sluiten, komen er geen nieuwe zaken voor terug. Er zijn echter geen gegevens bekend over de ontwikkeling door de jaren heen van het aantal gemeenten met een speelautomatenhal.

De belangrijkste zorg van gemeenten, waar het gaat om de toelating van een speelautomatenhal binnen de gemeentegrenzen, is de kansspelslaving. Dit blijkt voornamelijk een zorg vooraf. De gemeenten waar een speelautomatenhal gevestigd is, geven aan dat er zich op dit gebied weinig tot geen problemen voordoen. De meeste gemeenten hebben hun verordening aangepast in 2001, na de wijziging van de Wok. De invoering van de meerspellers is dan in het gemeentelijk beleid meegenomen, bijvoorbeeld door maxima te stellen aan het aantal automaten of juist een grotere oppervlakte van speelautomatenhallen toe te staan.

In hoeverre is er sprake van veranderende visies op de locatiekeuze van speelautomatenhallen? Is er een relatie met de ontwikkeling van grotere infrastructurele projecten, zoals bioscoop-, bowling- of sportcomplexen? (onderzoeksvraag 6)

Gemeenten voeren over het algemeen een gericht vestigingsbeleid. Dat wil zeggen: dat locaties of gebieden waar speelautomatenhallen zich mogen vestigen, zijn opgenomen in de verordening. Gemeenten geven aan dit te doen om de vestiging van speelautomatenhallen beheersbaar te houden, het vergemakkelijkt het toezicht. In gemeenten waar een vrije vestiging van speelautomatenhallen mogelijk is, is dat ingegeven door motieven van deregulering. Het vergemakkelijkt een eventuele verhuizing van een speelautomatenhal.

Verhuizingen van hallen uit de binnenstad naar het buitengebied van een gemeente komen steeds vaker voor. Dat gaat doorgaans gepaard met een combinatie van de speelautomatenhal met andere vormen van entertainment zoals een hotel of restaurant, een bioscoop of een bowlingbaan. Gemeenten waar dit speelt, geven aan dat vooral de toeristische functie van een dergelijke voorziening hen aanspreekt. Daarnaast menen zij dat de kansspelverslavingsrisico's gering zijn, aangezien deze speelautomatenhallen een ander publiek trekken, zoals ouderen en dagjesmensen.

Is er sprake van een gedifferentieerde ruimtelijke spreiding van speelautomatenhallen over Nederland? Zo ja, welke factoren zijn hierop van invloed? (onderzoeksvraag 7)

Speelautomatenhallen zijn meestal gevestigd in grotere steden of in toeristische gebieden. In 2007 waren de vijf provincies met de meeste speelautomatenhallen: Noord-Holland (54), Limburg (43), Zuid-Holland (37), Noord-Brabant (35) en Zeeland (22).

In de gemeenten met een toeristische functie is het aantal speelautomatenhallen per inwoner het grootst. Daarbij gaat het echter deels om bedrijven die alleen in het toeristische hoogseizoen geopend zijn.

6.3 Beleid tegen kansspelverslaving

In hoeverre worden maatregelen tegen kansspelverslaving getroffen? Welke rol spelen exploitanten, gemeenten en (branche)organisaties daarbij? Wat is bekend over de effectiviteit? (onderzoeksvraag 8)

Gemeenten laten doorgaans het kansspelverslavingsbeleid grotendeels over aan de plaatselijke verslavingszorg, de exploitanten van de speelautomatenhallen of beide. Van de gemeenten voert 23 procent een actief kansspelverslavingsbeleid. In de helft van die gemeenten is een convenant afgesloten tussen deze partijen waarin afspraken zijn gemaakt over een gezamenlijke aanpak van kansspelverslaving.

Exploitanten dienen te beschikken over een wettelijk bewijsstuk kansspelverslaving, hetgeen steeds meer exploitanten aan het gehele personeelsbestand verplicht stellen. Daarnaast zijn zij vaak aangesloten bij de VAN Speelautomaten Branche-organisatie, die een KEMA-keurmerk voert voor bedrijven die een bepaalde bedrijfsvoering hebben die kansspelrisico's tegengaat. Ten slotte hebben veel exploitanten het systeem van witte lijsten, waarop probleemspelers zich kunnen laten noteren waarna voor hen voor een afgesproken periode de toegang tot de speelautomatenhal wordt ontzegd. Geïnterviewde gemeenten en exploitanten geven aan dat het gevoerde beleid effectief is. Aan kwantitatieve gegevens hierover ontbreekt het echter.

LITERATUUR

Bruin, de, D.E., C.J.M. Meijerman, F.R.J. Leenders en R.V. Braam (2006a).

Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland. Den Haag: Boom juridische uitgevers.

Bruin, de, D., A. Benschop, R. Braam en D.J. Korf (2006b). *Meerspelers.*

Meerjarige monitor en follow-uponderzoek naar amusementscentra en bezoekers. Utrecht/Amsterdam: CVO/ Bonger Instituut.

Commissie kansspelautomaten (1995). *Op de kast gejaagd.*

Eerten, van, M. en S.F. Kingma (2006). *De lokale speelruimte van amusementscentra. Een pilotstudy: Haarlem, Den Helder en Zwolle.* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

Fris, M., D.E. de Bruin, R.V. Braam, G.F. van de Wijngaart (1994). *Friet zonder fruit. Evaluatie beleid kansspelautomaten gemeente Utrecht, interviews met spelers, exploitanten en sleutelfiguren.* Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek, Universiteit Utrecht.

Gier, de, M. en E. Stijger (2002). *Gokverslaving in relatie tot speelautomatenhallen.* Den Haag: B&A Groep.

GGZ/VAN (2003). *Handreiking gemeentelijk speelautomatenbeleid.*

Jansen, I. en M. Braam (2003). *Speelautomaten in beeld. Onderzoek naar de kwantitatieve en financiële omvang van de speelautomatenbranche in Nederland in 2001. Uitgevoerd in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen.* Den Haag: ES&E.

Kamerstukken II, vergaderjaar 1995-1996, 24557, nr. 2. *Nota kansspelen herijkt.*

Kamerstukken II, vergaderjaar 1997-1998, 25727, nr. 3. *Wijziging van de Wet op de kansspelen (speelautomaten).*

Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 24557, nr. 54. *Brief van de Minister van Justitie inzake kansspelen.*

Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 24557, nr. 92. *Brief van de Minister van Justitie inzake kansspelen.*

Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 24557, nr. 93. *Brief van de Minister van Justitie inzake kansspelen.*

Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 24557 nr. 95, *Brief van de Minister van Justitie inzake kansspelen*.

Kamerstukken II, vergaderjaar 2008-2009, 24557 nr. 97, *Verslag van algemeen overleg*.

Kerssemakers, R. (1993) *Als knikkers het spel bepalen; over gokken en gokverslaving*. Amsterdam: De Brink.

KMPG Business Advisory Services (2005). *Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche. Periode 2002-2004*. Rosmalen: VAN Speelautomaten brancheorganisatie.

KMPG Business Advisory Services (2007). *Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche. Periode 2003-2005*. Rosmalen: VAN Speelautomaten brancheorganisatie.

KPMG Business Advisory Services (2008). *Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche. Periode 2003-2006*. Rosmalen: VAN Speelautomaten brancheorganisatie.

KPMG (2009). *VAN Speelautomatenbranche – effect kansspelbelasting, rookverbod en economie op 3^e kwartaal 2008*. Rosmalen: VAN Speelautomaten brancheorganisatie.

Koeter, M.W.J., W. van den Brink, A. Niewijk (1996). *Een gokje wagen of gewaagd gokken. Een onderzoek naar deelname aan kansspelen en gokverslaving in Amsterdam en de Provincie Noord-Holland*. Amsterdam: AIAR.

Ministerie van Justitie (1995). *De Krasloterij in Nederland; deelname, deelnemers, risico's en handhaving*. Den Haag; Ministerie van Justitie, Directie Beleidsector Onderzoek & Analyse.

Ouwehand, A.W., Cruts, A.A.N. en Vos, T. de (1997). *Profiel Gokcliënten in de Verslavingszorg*. Utrecht: Stichting IVV.

Staatsblad 223 (2000). *Nota van toelichting Speelautomatenbesluit 2000*.

VAN/GGZ (2003). *Handreiking gemeentelijk speelautomatenbeleid*. Rosmalen/Utrecht: VAN/GGZ

Verispect (2006). *Toezicht op de Wet op de kansspelen. Samenvattend jaarverslag 2005*.

Verispect (2007). *Toezicht op de Wet op de kansspelen. Samenvattend jaarverslag 2006*.

Verispect (2008). *Toezicht op de Wet op de kansspelen. Samenvattend jaarverslag 2007.*

Verispect (2009). *Toezicht op de Wet op de kansspelen. Samenvattend jaarverslag 2008.*

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Tabellen

Tabel B1.1 Zijn er in uw gemeente een of meerdere speelautomatenhallen gevestigd? (n=179)

	Aantal	Percentage
Ja	102	57,5
Nee	77	42,5
Totaal	179	100,0

Tabel B1.2 Wat is het aantal speelautomatenhallen in uw gemeente? (n=102)

Aantal speelautomatenhallen	Aantal	Percentage
1	59	33,0
2	23	12,8
3	7	3,9
4	5	2,8
5	5	2,8
7	1	0,6
8	2	1,1

Tabel B1.3 Het aantal speelautomatenhallen naar het aantal inwoners van de gemeente (n=102)

Aantal speelautomatenhallen								
Aantal inwoners	1	2	3	4	5	7	8	Totaal
Meer dan 100.000	4	3	3	2	4	1	1	18
50.000 tot 100.000	11	4	0	2	0	0	0	17
20.000 tot 50.000	28	15	3	1	1	0	0	48
Minder dan 20.000	16	1	1	0	0	0	1	19
Totaal	59	23	7	5	5	1	2	102

Tabel B1.4 Is er in uw gemeente in de laatste vijf jaar in de gemeenteraad wel eens discussie geweest over plannen voor de vestiging of verplaatsing van een speelautomatenhal? (n=177)

	Aantal	Percentage
Ja, uiteindelijk zijn de plannen wel doorgegaan	19	10,7
Ja, uiteindelijk zijn de plannen niet doorgegaan	38	21,5
Nee	120	67,8
Totaal	177	100,0

Tabel B1.5 Discussie over plannen speelautomatenhallen naar gemeenten met en zonder speelautomatenhal (n=177)

	Wel speelautomatenhal		Geen speelautomatenhal	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Ja, uiteindelijk zijn de plannen wel doorgegaan	15	14,9	4	5,3
Ja, uiteindelijk zijn de plannen niet doorgegaan	23	22,8	15	19,7
Nee	63	62,3	57	75,0
Totaal	101	100,0	76	100,0

Tabel B1.6 Welke overwegingen spelen in uw gemeente een rol bij het al dan niet toelaten van een (extra) speelautomatenhal? (n=177)*

	Aantal	Percentage
Politieke overwegingen**	79	44,6
Religieuze overwegingen	15	8,5
Overwegingen van openbare orde	78	44,1
Locatieoverwegingen	52	29,4
Overwegingen inzake kansspelverslaving	93	52,5
Anders***	26	14,7

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Politieke overwegingen zijn doorgaans een bundeling van religieuze overwegingen en overwegingen inzake kansspelverslaving.

*** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' zijn door gemeenten onder andere genoemd: (Financieel)-economische overwegingen en juridische overwegingen.

Tabel B1.7 Hoe heeft het aantal speelautomatenhallen in uw gemeente zich de laatste vijf jaar ontwikkeld? (n=179)

	Aantal	Percentage
Speelautomatenhallen erbij	9	5,0
Speelautomatenhallen eraf	7	3,9
Het aantal speelautomatenhallen is gelijk gebleven	86	48,1
Er is geen speelautomatenhal in de gemeente	77	43,0
Totaal	179	100,0

Tabel B1.8 Waar zijn de speelautomatenhallen in uw gemeente voornamelijk gevestigd? (n=102)*

	Aantal	Percentage
Binnenstad	50	48,5
Uitgaanscentrum	20	19,4
Winkelcentrum	17	16,5
Kantoorlocaties	0	0,0
Woonwijken	2	1,9
Bedrijventerrein	3	2,9
Buitengebied	8	7,8
In een motel/hotel	4	3,9
Meerdere gebieden	5	4,9
Anders	22	22,3

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' zijn door gemeenten onder andere genoemd: op een camping/bungalowpark en op of bij een attractiepark.

Tabel B1.9 Welke partijen zijn betrokken bij de locatiekeuze van speelautomatenhallen in uw gemeente? (n=102)*

	Aantal	Percentage
Omwonenden	35	34,0
Gemeente	89	86,4
Exploitant	75	72,8
Politieke partijen	34	33,0
Belangengroepen	9	8,7
Verslavingszorg	20	19,4
Anders**	11	11,7

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' wordt het vaakst genoemd dat de speelautomatenhallen al erg lang bestaan en dat deze keuzes daarom lang geleden gemaakt zijn. De betrokkenen zijn daarom onbekend.

Tabel B1.10 Hoe zou u het vestigingsbeleid met betrekking tot speelautomatenhallen van uw gemeente karakteriseren? (n=101)

	Aantal	Percentage
Ruimhartig	4	3,9
Niet ruimhartig, niet restrictief	27	26,7
Restrictief	70	69,3
Totaal	101	100,0

Tabel B1.11 Hoe is in uw gemeente het speelautomatenhallenbeleid vastgelegd? (n=101)

	Aantal	Percentage
In de APV	18	17,8
In een specifieke verordening	79	78,2
Anders	4	4,0
Totaal	101	100,0

Tabel B1.12 Kunt u voor onderstaande partijen aangeven of zij betrokken waren bij de totstandkoming van de verordening inzake speelautomatenhallen?*

	Ja (%)	Nee (%)	Weet niet (%)
Exploitanten	38,8	29,6	31,6
VAN Speelautomatenbranche organisatie	22,7	32,0	45,4
Koninklijke Horeca Nederland	12,6	45,3	42,1
Vereniging Nederlandse Gemeenten	34,7	28,4	44,2
Verslavingszorg	27,4	28,4	44,2
Politie	56,6	17,2	26,3
Rijksoverheid	4,3	46,8	48,9
Andere partijen	1,1	45,2	53,8

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

Tabel B1.13 Is er in de verordening een maximum gesteld aan het aantal speelautomatenhallen in uw gemeente? (n=101)

	Aantal	Percentage
Ja	98	97,0
Nee	3	3,0
Totaal	101	100,0

Tabel B1.14 Is er de verordening een maximum gesteld aan het aantal speelautomaten en/of spelersplaatsen per speelautomatenhal? (n=100)*

	Percentage
Maximum aan speelautomaten	46
Maximum aan spelersplaatsen	7
Nee	54

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

Tabel B1.15 Hanteert u als gemeente het onderscheid tussen meerspelers en andere speelautomaten? (n=100)

	Aantal	Percentage
Ja	17	17
Nee	83	83
Totaal	100	100

Tabel B1.16 Is er in de verordening een maximum gesteld aan het aantal meerspelers per speelautomatenhal? (n=19)

	Aantal	Percentage
Ja	4	21,1
Nee	15	78,9
Totaal	19	100,0

Tabel B1.17 Zijn er in de verordening specifieke gebieden aangewezen waar speelautomatenhallen zich kunnen vestigen? (n=101)

	Aantal	Percentage
Ja	44	43,6
Nee	57	56,4
Totaal	101	100,0

Tabel B1.18 Welke zijn deze gebieden? (n=44)*

	Aantal	Percentage
Binnenstad	18	40,9
Uitgaanscentrum	9	20,5
Winkelcentrum	7	15,9
Kantoorlocaties	0	0,0
Woonwijken	2	4,5
Bedrijventerrein	3	6,8
Buitengebied	4	9,0
In een bepaalde straat	2	4,5
In een bepaald gebouw	2	4,5
Meerdere gebieden	1	2,3
Anders**	18	40,9

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' zijn door gemeenten onder andere genoemd: recreatiepark, pretpark en toeristisch gebied.

Tabel B1.19 Sommigen gemeenten voeren een zogenaamd uitsterfbeleid. Waar speelautomatenhallen verdwijnen worden geen nieuwe vergunningen meer afgegeven. Is er in uw gemeente een dergelijke beleidslijn?

	Aantal	Percentage
Ja	10	10
Nee	90	90
Totaal	100	100

Tabel B1.20 Welke beoordelingscriteria worden door uw gemeente gehanteerd bij de aanvraag van vergunningen? (n=100)*

	Percentage
Openbare orde	84
Infrastructuur	27
Toezicht	48
Vloeroppervlakte	32
Openingstijden	61
Aantal en type speelautomaten	54
Kwaliteit van de vergunningaanvrager	69
Exploitatie	62
Werving en reclame	10
Verslavingsbeleid	53
Anders**	23

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' is door gemeenten onder andere het bestemmingsplan genoemd.

Tabel B1.21 Aan welke integriteitsisen moet door exploitanten in uw gemeente worden voldaan om een vergunning te krijgen? (n=100)*

	Percentage
Certificering (KEMA)	27
Een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)	83
Anders**	39
Geen	6

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' wordt door 22 gemeenten toetsing in het kader van de wet BIBOB genoemd, zeven gemeenten vragen een certificering van de verslavingszorg.

Tabel B1.22 Door wie vinden er nalevingcontroles plaats in de speelautomatenhallen in uw gemeente? (n=100)*

	Percentage
De gemeente	51
Verispect	55
De politie	49
De belastingdienst	6
Geen	8
Anders	3
Onbekend	11

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

Tabel B1.23 Zijn er de afgelopen vijf jaar overtredingen van vergunningen geweest in uw gemeente? (n=100)

	Percentage
Ja	2
Nee	98
Totaal	100

Tabel B1.24 Voert u als gemeente een kansspelverslavingsbeleid? (n=100)

	Aantal	Percentage
Ja	23	23
Nee	77	77
Totaal	100	100

Tabel B1.25 Welke actoren zijn betrokken bij kansspelverslavingsbeleid in uw gemeente? (n=23)*

	Aantal
Exploitant	15
VAN Speelautomatenbranche organisatie	8
Koninklijke Horeca Nederland	4
Verslavingszorg	20
Politie	6
Rijksoverheid	0
Andere (deel)gemeenten	0
Anders	2

* De percentages tellen niet op tot honderd procent omdat gemeenten meer dan één antwoord konden geven.

Tabel B1.26 Bestaat er in uw gemeente een convenant? (n=100)

	Percentage
Ja	10
Nee	90
Totaal	100

Tabel B1.27 Waarover zijn in dat convenant afspraken gemaakt? (n=10)

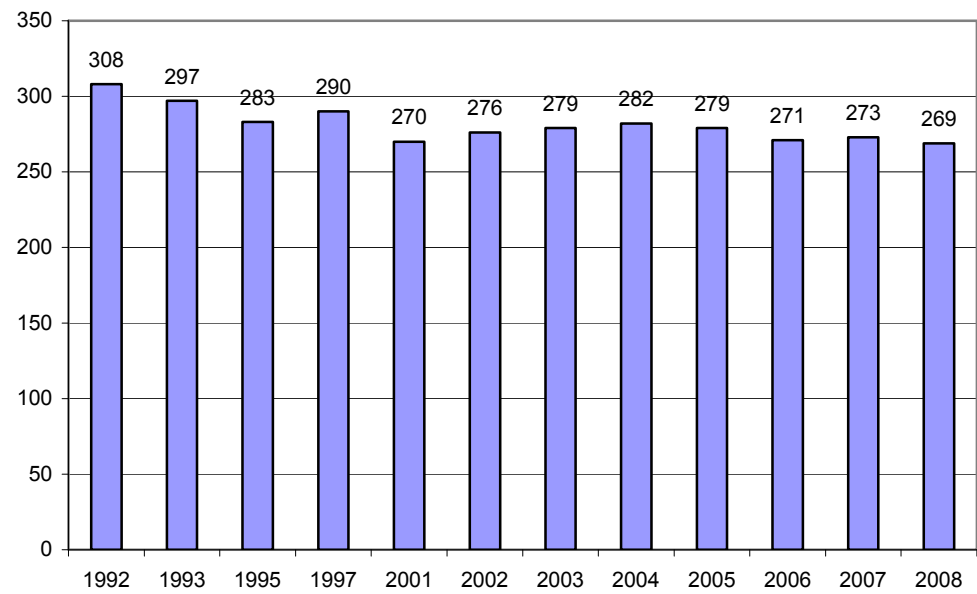
	Aantal
Cursus kansspelverslavingsproblematiek voor exploitanten en medewerkers	3
(Financiële) bijdrage van exploitanten aan de verslavingszorg	3
Monitor kansspelgedrag jeugd	1
Informatieverstrekking aan spelers	7
Signalering van probleemspelers	7
Doorverwijzing verslavingszorg	5
Overleg met verslavingszorg	3
Toegangscontrole speelautomatenhallen	6
Aantal en type speelautomatenhallen	1
Aantal meerspelers	0
Openingstijden	4
Anders	1

Figuur B1.1 Geografische spreiding speelautomatenhallen in Nederland



Bron: VAN Speelautomaten Branche-organisatie

Figuur B1.2 Aantallen speelautomatenhallen (1992-2008)



Bron: KPMG, VAN, Verispect

BIJLAGE 2

Methodeverantwoording

Geïnterviewde partijen

In het kader van dit onderzoek spraken we met vertegenwoordigers van de volgende achttien gemeenten:

- Alkmaar
- Almere
- Amsterdam
- Arnhem
- Den Haag
- Den Helder
- Eindhoven
- Emmen
- Groningen
- Haarlemmermeer
- Heerenveen
- Middelburg
- Rotterdam
- Tilburg
- Utrecht
- Valkenburg
- Vlaardingen
- Zeewolde

Daarnaast werd gesproken met de volgende exploitanten:

- Bouwer en Keet
- Christoffel Groep
- Hommerson
- Inter Amusement Group
- JH Group
- JVH Gaming

Responsverantwoording

Na het verzenden van de vragenlijst en na twee weken de herinnering (aan 117 gemeenten), hebben in totaal 166 gemeenten gereageerd. Vervolgens zijn alle 59 gemeenten die niet reageerden nog nagebeld. Dit heeft geresulteerd in dertien extra ingezonden vragenlijsten. Dat maakt de totale respons op 179 gemeenten (ongeveer 80%). De meeste gemeenten die niet meededen aan het onderzoek geven aan dit niet te doen aangezien zij geen speelautomatenhal hebben. Andere gemeenten geven aan dat ze het te druk hebben.

Tabel B2.1 Responsoverzicht

Respons	Aantal	Percentage
Post	78	35
Web	101	45
Non-respons	46	20
Totaal	225	100

Van de 46 gemeenten die uiteindelijk niet reageerden, is vier procent groter dan 100.000 inwoners, 33 procent heeft 50.000 tot 100.000 inwoners, 41 procent heeft 20.000 tot 50.000 inwoners en heeft 22 procent tot 20.000 inwoners. De middelgrote gemeenten zijn daarmee ondervertegenwoordigd. Van de 126 gemeenten met een speelautomatenhal hebben er 102 gereageerd. Dit is eveneens ruim tachtig procent.

Tabel B2.2 Respons naar grootteklasse gemeente

Grootteklasse	Totaal	Speelhal	In onderzoek	Realisatie
100.000+	25	23	25	23 (92%)
50.000 - 100.000	42	26	42	27 (64%)
20.000 - 50.000	190	55	106	87 (82%)
0 - 20.000	184	27	52	42 (81%)
Totaal	441	126	225	179 (80%)

Betrouwbaarheid

In een groot deel van de tabellen in dit rapport staan de uitkomsten in percentagevorm weergegeven. Metingen via een steekproef leveren een schatting van de werkelijkheid. Het toevalskarakter van de steekproef brengt met zich mee dat de schatting van de werkelijke waarde kan afwijken. Deze mogelijke afwijkingen kunnen worden uitgedrukt in statistische betrouwbaarheidsmarges. Daarbij is een uitdrukking in 95%-betrouwbaarheidsmarges gebruikelijk.

Een 95%-betrouwbaarheidsmarge bij een steekproefpercentage en een steekproefgrootte geeft aan hoe groot de afwijking van de geschatte waarde met de werkelijke waarde zou kunnen zijn ten gevolge van het toeval. De betekenis van een betrouwbaarheidsmarge is dat als de steekproef en de

meting vaak zouden worden herhaald, en er steeds een 95%-betrouwbaarheidsmarge zou worden bepaald, de werkelijke waarde zich in 95 van de honderd gevallen binnen dat betrouwbaarheidsmarge zal bevinden.

Een betrouwbaarheidsmarge en dus de onnauwkeurigheid, is kleiner naarmate de steekproef groter is, maar verschilt ook met het gemeten percentage. Percentages van rond de vijftig procent hebben de grootste onnauwkeurigheid, en hoe verder het percentage van de vijftig procent af zit, hoe kleiner de onnauwkeurigheid.

De volgende tabel geeft voor in steekproeven of delen daarvan gemeten percentages de betrouwbaarheidsmarges voor een meting van het aantal percentages in tientallen.

Tabel B2.3 Betrouwbaarheidsmarges

Steekproefomvang	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%
50	±8%	±11%	±13%	±14%	±14%	±14%	±13%	±11%	±8%
100	±6%	±8%	±9%	±10%	±10%	±10%	±9%	±8%	±6%
150	±5%	±6%	±7%	±8%	±8%	±8%	±7%	±6%	±5%
179 (totale steekproef)	±4%	±6%	±7%	±7%	±7%	±7%	±7%	±6%	±4%

Overige data

Verispect kan als toezichthouder beschikken over de meest betrouwbare en recente gegevens over de branche. Het CBS verzameld ook gegevens over speelautomatenhallen, maar daarbij wordt uitgegaan van een erg ruime definitie van het begrip speelautomatenhallen. Deze gegevens zijn daarom voor dit onderzoek niet bruikbaar, aangezien zij een vertekend beeld zouden geven van de branche. Daarom is gebruikgemaakt van de gegevens die Verispect verzamelt en een uitwerking en uitbreiding daarvan door KPMG in opdracht van de VAN Speelautomaten Branche-organisatie. Daarnaast zijn cijfers gebruikt van de Belastingdienst en Holland Casino.

BIJLAGE 3

Recente cijfers Holland Casino

Om het beeld ten aanzien van de recente ontwikkelingen in de speelautomatenhallenbranche te completeren, zijn door het College van toezicht op de kansspelen gegevens met betrekking tot de opbrengst van de speelautomaten van Holland Casino opgevraagd.

De indexcijfers voor de opbrengst van de speelautomaten van Holland Casino over de periode juli 2008 tot en met juni 2009, waarbij juli 2008 op 100 is gesteld, worden weergegeven in tabel B3.1.

Tabel B3.1 Index opbrengst speelautomaten Holland Casino per maand (juli 2008 = 100)

Maand	Indexcijfer
Juli 2008	100
Augustus 2008	98
September 2008	79
Oktober 2008	88
November 2008	80
December 2008	100
Januari 2009	92
Februari 2009	78
Maart 2009	84
April 2009	83
Mei 2009	98
Juni 2009	90

Holland Casino constateert een dalende lijn in de opbrengsten. De oorzaken die zij hiervoor ziet, sluiten grotendeels aan bij de oorzaken die met betrekking tot de speelautomatenhallenbranche worden genoemd:

- De invoering van het rookverbod.
- De economische recessie.
- De toenemende concurrentie van het aanbod op internet (ook in combinatie met het rookverbod, in de eigen omgeving mag wel worden gerookt).
- Het aanbod bij de Casino's is niet aantrekkelijk genoeg meer om voldoende te kunnen concurreren.
- De toenemende concurrentie van de speelautomatenhallen die zich steeds verder kunnen ontwikkelen, inclusief een breed scala aan flankerende producten naast het spelaanbod.
- Bovenstaande zaken leiden er toe dat het aantal bezoekers en de besteding per bezoeker afnemen.

Als de bruto spelopbrengst in de periode van januari tot juni 2009 van de speelautomaten van Holland Casino wordt vergeleken met de bruto spelopbrengst in de periode van januari tot juni 2008, is een daling van 22 procent zichtbaar.

BIJLAGE 4

Recente cijfers Belastingdienst

De Belastingdienst beschikt over gegevens aangaande de door kansspel-automatenexploitanten aangegeven kansspelbelasting. Deze gegevens betreffen de aangifte kansspelbelasting inclusief de kansspelautomaten in de horeca, maar exclusief Holland Casino. Het gaat hier om een momentopname, de aangegeven kansspelbelasting op 10 september 2009. Door verminderingen en opgelegde naheffingsaanslagen kunnen de cijfers op een ander moment marginaal verschillen. Tabel B4.1 geeft een overzicht van de aangegeven kansspelbelasting per maand en hoe deze zich in procenten verhoudt ten opzichte van de jaaropbrengst. De op jaarbasis berekende gemiddelde dagopbrengst is op 100 procent gesteld. Deze opbrengst bedraagt 641.220.343 euro. Ter vergelijking: de jaaropbrengst voor de gehele kansspelautomatenmarkt, inclusief de kansspelautomaten in de horeca, maar exclusief Holland Casino, bedroeg volgens KPMG in 2006 ongeveer 757 miljoen euro.¹ De opbrengsten zijn door de jaren heen dus gedaald.

Tabel B4.1 Index kansspelbelasting in procenten per maand (jaaropbrengst = 100)

Maand	Indexcijfer
Juli 2008	84,06
Augustus 2008	95,81
September 2008	102,29
Oktober 2008	103,29
November 2008	97,68
December 2008	109,96
Januari 2009	97,35
Februari 2009	98,37
Maart 2009	103,75
April 2009	97,57
Mei 2009	99,89
Juni 2009	110,08
Juli 2009	95,90

Bron: Belastingdienst

De cijfers in tabel B4.1 laten schommelingen zien, maar geen duidelijke trend. De hogere percentages in de derde kwartaal maanden zijn volgens de Belastingdienst te verklaren door de administratie- en aangiftesystematiek van met name de speelautomatenhallen. De invloed van externe effecten, zoals de economische crisis of het rookverbod, is op basis van de gepresenteerde cijfers niet vast te stellen. Het lijkt er wel op dat noch sprake is van een

¹ Hierbij dient opgemerkt te worden dat KPMG gebruik maakt van schattingen. De cijfers van de Belastingdienst betreffen daadwerkelijke aangiftecijfers van de exploitanten.

verdere terugval, noch van een herstel. Een vergelijking tussen juli 2008 en juli 2009 doet vermoeden dat de zomervakantieperiode zorgt voor een lagere opbrengst.

Regioplan Beleidsonderzoek

**Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam**

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl