

MEMO

Van College
Onderwerp Eventuele toevoeging speelautomatenhallen
Sector FYS
Datum 18 februari 2020
Aan Gemeenteraad
Kopie aan



Aanleiding

Op 14 januari 2020 is in een beeldvormende politieke markt gesproken over leisure ontwikkelingen binnen de gemeente. Dit gesprek heeft plaatsgevonden naar aanleiding van een aantal verzoeken voor de vestiging van kansspelautomatenhallen. Het gaat om kansspelautomaten van verschillende exploitanten. Er is interesse voor zowel een kansspelautomatenhal in de binnenstad als in een locatie in de nabijheid van de A1.

Naar aanleiding van de genoemde politieke markt treft u bijgaande notitie / memo aan. In deze notitie zijn eventueel te betrekken inhoudelijke overwegingen op een rij gezet. Deze overwegingen kan de raad (mede) gebruiken om een afweging te kunnen maken of er bereidheid bestaat een eventueel proces op te starten dat mogelijk tot aanpassing van het beleid omtrent leisure zou kunnen leiden.

Algemeen beeld kansspelen in Nederland

Kansspelen, kansspelen en kansspelautomatenhallen

Kansspelen in z'n algemeenheid kunnen gezien worden als een vorm van leisure en recreatief vermaak. Voor bepaalde mensen een plezierige vorm van vermaak. Kansspelen heeft echter ook een keerzijde: het kan leiden tot financiële, psychische en sociale problemen en kansspelautomatenverslaving¹.

Als het gaat om het aantal deelnemers, is de loterijsector het grootst: meer dan de helft van de volwassen Nederlanders zegt mee te spelen aan loterijen. Het aantal spelers op kansspelautomaten is veel kleiner: 6,3 procent van de volwassen Nederlanders. Het bruto spelresultaat van loterijen en speelautomaten ontlopen elkaar niet veel. Met andere woorden: de gemiddelde bespeler van kansspelautomaten geeft aanzienlijk meer geld uit aan speelautomaten dan de gemiddelde deelnemer aan loterijen.

In een kansspelautomatenhal staan meerdere speelautomaten die via een mechanisch/elektronisch proces worden gestart. Het wijkt daarmee af van Holland Casino waar met begeleiding van aanwezig personeel kansspelen worden gespeeld. In een speelhal is beperkt personeel aanwezig voor controle en toezicht. Afhankelijk van het concept kan er wel/ geen horeca aanwezig zijn. Er worden spellen aangeboden die alleen of in een groep gespeeld kunnen worden. In het algemeen gaat het om spellen die individueel worden gespeeld. De markt van kansspelautomatenhallen wordt gedomineerd door een klein aantal spelers, waarvan Jack's Casino met ca. 28 vestigingen en Casino Admiral (eigendom Novomatic) met ca. 20 hallen de grootste zijn in Nederland.

Er worden drie soorten spellen onderscheiden: kansspelautomaten, behendigheidsautomaten en kermisautomaten. In speelautomatenhallen staan voornamelijk kansspelautomaten waarvoor geldt dat de gebruiker geen invloed heeft op de uitkomst van het spel. Spelen op een automaat kan leiden tot onmiddellijke uitbetaling van een prijs in de vorm van geld of recht op gratis verder spelen. Voorbeelden zijn fruitautomaten of roulette automaten.

Kansspelautomatenhallen zijn verplicht minderjarigen te weren. Leeftijdscontrole van bezoekers die overduidelijk meerderjarig zijn is niet verplicht.

Een kansspelautomatenhal wordt tegenwoordig vaak gecombineerd met overige vormen van leisure, bijvoorbeeld een speelautomatenhal met behendigheids spellen en/of restaurant, een

¹ Preventieplan Kansspelen op afstand, Trimbos, 2015.

zogenoemd all-in leisure concept. Dit concept is meer gericht op recreatieve spelers en door de omvang van het concept is hier ook meer personeel aanwezig.

Resultaten marktscan speelautomaten 2017 (bron: Kansspelautoriteit, 2018)

In de Wet op Kansspelen zijn voor speelhallen diverse eisen vastgelegd ten aanzien van het spel (inworp, uitkering, minimale tijd, maximum uitbetaling) en de opstellocatie (hoogdrempelige inrichting) om te zorgen voor een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod voor consumenten. Enkele resultaten en conclusies uit de marktscan speelautomaten uit 2017 opgesteld door de Kansspelautoriteit die belangrijk zijn voor het maken van een gemeentelijke afweging:

- In Twente zijn geen kansspelautomatenhalautomatenhallen aanwezig. De dichtstbijzijnde is Deventer. Twente en de Waddeneilanden vormen een uitzondering ten opzichte van rest van Nederland;
- Het aantal automaten in speelhallen stijgt (2014: 24.595, 2017: 27.451): groeimarkt;
- Gemiddeld hebben speelhallen tussen 30-40 automaten, maar de verdeling is scheef. De grootste speelhal heeft 250 automaten, de kleinste 10. Het gemiddeld aantal automaten bij Holland Casino is 475;
- De meeste speelhallen zijn 14-16 uur per dag open;
- Uitkeringspercentage ligt hoger dan het wettelijk minimum (gemiddeld 80% van de inleg), maar lager dan bij Holland Casino (90%);
- Er zijn weinig verschillen tussen deelname door (niet) westerse migranten en autochtonen aan kansspelen;
- Er is ook geen significant verschil tussen (niet) westerse migranten en autochtonen wat betreft de indeling van mensen in recreatieve, risico of probleemspeler.²

Kansspelautomatenverslaving

Landelijke cijfers over kansspelautomatenhalverslaving

Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) houdt al meer dan 25 jaar de gegevens bij over hulpvraag en hulpverlening in de verslavingszorg. Samen met het Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS) brengen zij jaarlijks de kerncijfers in de verslavingszorg uit. Uit kerncijfers verslavingszorg 2015 blijkt:

- Kansspelautomatenhalproblematiek speelt voornamelijk bij mannen rond 40 jaar;
- Vanaf 2010 een daling in hulpvraag bij kansspelautomatenverslaving
- Het landelijke aantal hulpzoekers in verband met een gokverslaving bedroeg in 2015: 2.186³;
- Grootste hulpvraag was afkomstig van internet kansspelen, gevolgd door Holland Casino en daarna amusementshal;
- Gemiddelde hulpvraag in onze regio is 13 op de 100.000 inwoners;
- 22% van kansspelautomatenhalverslaafden heeft ook secundaire problematiek (zoals alcoholverslaving of cannabis).

Verslavingsgevoeligheid kansspelautomaten

De Kansspelautoriteit heeft onderzoek laten uitvoeren naar de verslavingsrisico's van kansspelaanbod (*Assessment verslavingsrisico's kansspelaanbod*). Voor elk type kansspel in het huidige vergunde kansspelaanbod in Nederland is een inschatting gemaakt van de mate van verslavingsgevoeligheid (en de bandbreedte hierbij) door toepassing van een specifieke in de wetenschappelijke literatuur beschreven methode (Blanco et al., 2013). Deze methode scoort kansspelen op een schaal van 1 (laag risico) tot 10 (hoog risico). De resultaten van het onderzoek zijn in de volgende tabel weergegeven.⁴

<i>Geaggregeerde verslavingsscores</i>	
Type kansspel	Gemiddelde score
Kansspelautomaten	7,72
Casinospelen	6,85
Krasloten	6,80
Sportwedenschappen	6,21
Bingo	5,07
Lotto	4,05
Staatsloterij	3,95
Goededoelenloterijen	3,58

² Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit, 26 november 2018

³ Preventieplan Kansspelen op afstand, Trimbos, 2015.

⁴ Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit, 26 november 2018

De verslavingsrisico's van kansspelautomaten, casinospelen en krasloten zijn hoog: vooral door de mogelijkheid om continu door te spelen, de korte payback interval, de variabele inzet- en speelmogelijkheden, de kans om een (kleine) prijs te winnen en het productontwerp. Technische beperkingen van horeca-automaten hebben een beperkte invloed op het verslavingsrisico.

Het percentage risicospelers bij kansspelautomaten bedraagt ongeveer 4,6 % en het percentage probleemspelers bedraagt ongeveer 3,9 % van alle deelnemers.⁵

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk, 2017) blijkt dat risico- en probleemspelers vaak op kansspelautomaten spelen, zie onderstaande tabel. Door het *short-odds* karakter (korte tijd tussen inzet en uitslag) van kansspelautomaten is sprake van risicovolle kansspelen. Onderstaande tabel laat zien dat risico- en probleemspelers 4,5 keer zo vaak aangeven dat zij op speelautomaten spelen dan recreatieve spelers (43,1% versus 9,5%).⁶

Deelname kansspelen naar risicoprofiel: speelautomaten		
Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleemspelers % ja
Loterij	87,9 %	65,3 %
Krasloterij	15,2 %	25,0 %
Bingo	9,5 %	9,7 %
Speelautomaten	9,5 %	43,1 %
Casinospelen	8,7 %	44,4 %
Poker	6,6 %	29,2 %
Sportwedstrijden	4,7 %	24,7 %
Andere kansspelen	2,7 %	19,4 %
Paardenraces	0,9 %	4,1 %

Bron: kansspeldeelname en problematisch spelgedrag in Nederland anno 2016

*inclusief online deelname

Preventie

Zoals alle vergunninghouders moeten aanbieders van kansspelautomaten op basis van het *Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen* consumenten informeren over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg. In de praktijk betekent dit dat zij risicovol of problematisch spelgedrag signaleren en bezoekers daarop aan dienen te spreken. Eventueel kan er een bezoekbeperking opgelegd worden.

Juridisch kader

Op 1 december 1986 trad de herziening van de Wet op de Kansspelen en het Speelautomatenbesluit in werking. Sindsdien is de wet vrijwel elk jaar op onderdelen aangepast. Op grond van de huidige bepalingen in de wet mogen speelautomaten, op basis van een aanwezigheidsvergunning verleend door de burgemeester, opgesteld worden in zogenoemde hoogdrempelige inrichtingen en in speelautomatenhallen.

Hoogdrempelige inrichtingen zijn inrichtingen waar op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf is verleend. Het café-/restaurantbezoek staat bij een hoogdrempelige inrichting op zichzelf en er vinden geen andere activiteiten plaats waar een zelfstandige betekenis aan kan worden toegekend. De activiteiten dienen daarnaast in belangrijke mate gericht te zijn op personen van 18 jaar en ouder. Bedrijven die niet aan al deze voorwaarden voldoen zijn per definitie laagdrempelig en mogen geen speelautomaten hebben.

Speelautomatenhallen zijn inrichtingen die geen vergunning op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet nodig hebben om een aanwezigheidsvergunning te kunnen krijgen. Op grond van artikel 30c lid 1 onder b van de Wet op de Kansspelen kunnen hallen een aanwezigheidsvergunning krijgen indien speelautomatenhallen bij gemeentelijke verordening zijn toegestaan.

Wet Kansspelen op afstand (Hierna: Wet Koa)

Online kansspelen zijn nu nog verboden in Nederland. Dit gaat veranderen. Op 19 februari 2019 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel Kansspelen op afstand aan. Minister Dekker voor

⁵ Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit, 26 november 2018

⁶ Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit, 26 november 2018

rechtsbescherming schreef op 15 november 2019 aan de Eerste en Tweede Kamer dat ernaar gestreefd wordt de wet op 1 januari 2021 in werking te laten gaan.⁷

In verhouding tot een kansspelautomatenhal lijkt deelname aan online kansspelen laagdrempeliger te zijn, simpelweg omdat men hier (redelijk) anoniem vanuit huis aan kan deelnemen en bij een kansspelautomatenhal toezicht aanwezig is.

De Wet Koa heeft niet alleen betrekking op online kansspelen. De nadere regels die gesteld worden met betrekking tot consumentenbescherming, preventie van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en criminaliteit hebben ook betrekking op andere aanbieders van short odds-kansspelen (dus ook kansspelautomatenhallen en Holland Casino's). Zo moeten spelers duidelijk geïnformeerd worden over het spel, moet het speelgedrag gemonitord worden en moet men ingrijpen als daar aanleiding toe is. Ook wordt het verplicht voorzieningen te treffen waarmee spelers inzicht kunnen krijgen in het speelgedrag, moet men aantoonbaar over een preventiebeleid beschikken en getraind personeel in dienst hebben. Daarnaast komt er een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen. Zowel online kansspelen als speelhallen en vestigingen van Holland Casino moeten zich hierop aansluiten. Iemand die in het register staat, kan gedurende de periode van uitsluiting nergens spelen. Daarnaast komt er een Verslavingspreventiefonds. Dit fonds wordt gefinancierd door een extra kansspelheffing in te voeren bij de vergunninghouders van short odds-kansspelen. Vanuit het fonds gaat er zeven dagen per week, 24 uur per dag hulp geboden worden. Ook zal hieruit onderzoek worden gefinancierd ter vergroting van wetenschappelijke inzichten over preventie en hulp bij kansspelverslaving.⁸

Schaarse vergunningen

Bij het eventueel mogelijk maken van speelautomatenhallen zal er ook gekeken moeten worden naar de schaarse vergunningen-systematiek. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 2 november 2016 namelijk uitspraak gedaan in een zaak over een speelautomatenhal. De uitspraak heeft gevolgen voor vergunningverlening door gemeenten bij z.g. schaarse vergunningen. Speelautomatenhallen vallen onder de schaarse vergunningen, omdat er een maximum aantal wordt toegestaan.

De uitspraak bepaalt onder andere dat:

- Een gemeentelijke verordening niet kan worden gebruikt om de regels zo toe te snijden op een concrete situatie dat er feitelijk maar één van tevoren beoogde ondernemer of locatie voor een vergunning in aanmerking komt;
- Indien er sprake is van een beperkt aantal vergunningen, waarbij het aantal gegadigden het aantal vergunningen overtreft, de vergunningen voor onbepaalde tijd in beginsel niet zijn toegestaan;
- Openbaarheid en transparantie (bijvoorbeeld door middel van het plaatsen van een advertentie) verplicht zijn, zodat alle gegadigden een eerlijke kans hebben om mee te dingen naar de vergunning.

Op grond van de uitspraak is er sprake van specifieke verdelingsnormen. Met het oog op het vrij verkeer van diensten moet er sprake zijn van een gelijk speelveld. Iedereen moet dus de mogelijkheid hebben om een formele aanvraag in te dienen. Een loting zal bepalen welke ondernemer een vergunning krijgt (mits deze voldoet aan alle voorwaarden, Bibob enz.).

Huidig beleid

Voor het toestaan van een speelautomatenhal in de gemeente kan gebruik worden gemaakt van de verordende bevoegdheid. Geen gebruik maken van de verordende bevoegdheid betekent dat de burgemeester voor de vestiging en exploitatie van een speelautomatenhal geen vergunning kan verlenen. Dit komt dan neer op een verbod op speelautomatenhallen.

⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/wet-kansspelen/>

⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2019/augustus/wet-kansspelen/>

“De verordening speelautomaten Hengelo” stamt uit 1987, waarna er 3 keer een wijziging heeft plaatsgevonden. Bij de tweede wijziging van de verordening, op 7 juli 1998, is besloten dat er geen speelautomatenhal meer wordt toegestaan in de gemeente Hengelo. De volgende afwegingen zijn hiertoe aanleiding geweest:

“In het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat en ter bescherming van jongeren tegen gokverslaving bestaat er geen behoefte aan speelautomatenhallen in de gemeente Hengelo. Door niet opnieuw een 'hallen'regeling op te nemen in de verordening, ontbreekt de grondslag voor welke speelautomatenhal dan ook binnen de gemeente.”

Enkel ten aanzien van de speelautomatenhal op recreatiepark “de Waarbeek”, wat destijds de enige speelautomatenhal in de gemeente betrof, gold een ruime overgangsregeling. De oude regeling bleef van toepassing, met dien verstande dat wisseling van de ondernemer niet mogelijk is. Daarmee had de overgangsregeling het karakter van een uitsterfregeling⁹.

De 3^e wijziging van de verordening (27 maart 2000) had geen betrekking op kansspelautomatenhallen. De afweging over het al dan niet toestaan van een kansspelautomatenhal heeft dus sinds 7 juli 1998 niet meer plaatsgevonden.

Perspectief

Mogelijkheden

Momenteel zijn kansspelautomatenhallen, zoals eerder benoemd, überhaupt niet toegestaan in de gemeente Hengelo, ongeacht of een dergelijke hal onderdeel uitmaakt van een all-in leisure concept of niet.

Enkel een kansspelautomatenhal welke voornamelijk solitaire en doelgerichte bezoekers trekt, wordt niet direct gezien als een meerwaarde voor de binnenstad. Het all-in leisure concept is meer dan een kansspelautomatenhal en biedt deze meerwaarde wel. In beleid kan geregeld worden dat slechts een all-in leisure concept is toegestaan.

All-in leisure concept

De toevoeging van een all-in leisure concept, bestaande uit een combinatie van een kansspelautomatenhal met bijvoorbeeld een restaurant en een speelautomatenhal met voornamelijk behendigheids spellen kan mogelijk een positieve ‘vibe’ met zich meebrengen voor de binnenstad. Door de combinatie van verschillende vormen van leisure trekt het concept waarschijnlijk een breder publiek en heeft het een meer recreatief karakter. Hoewel voor de ondernemer de inkomstenbron van de kansspelautomaten het grootst zal zijn, wil dat zeker niet zeggen dat dit ook de grootste fysieke oppervlakte van het all-in concept inneemt.

Zoals bekend hebben zich al meerdere gegadigden gemeld. Een mogelijke uitwerking van een dergelijk concept zou kunnen zijn:

Een vestiging van een kansspelautomatenhal in de binnenstad van Hengelo, omarmd door een naar buiten gericht, transparant restaurant met terras en een binnenkermis zonder kansspelproducten voor alle leeftijden. Deze combinatie van functies leidt (mogelijk) tot levendigheid en reuring in het gebied gedurende verschillende momenten van de dag voor zowel gezinnen met kinderen als volwassenen, groepen en solitaire bezoekers.

De binnenkermis biedt vermaak voor alle leeftijden met een combinatie van kleinschalige horeca en amusementsautomaten (geen kansspel). De horecavoorzieningen zijn met name bedoeld voor ouders/begeleiders die niet aan de spellen deelnemen zodat zij kunnen genieten van een hapje en een drankje tijdens het wachten en toezicht houden. De toevoeging van deze binnenkermis kan een positieve wisselwerking hebben met andere op gezinnen gerichte functies in Hengelo. De binnenkermis krijgt een eigen, afgeschermd ingang en de kansspelautomaten zijn niet zichtbaar vanuit de binnenkermis. Voor het betreden van het casino gedeelte vindt een sluitende toegangscontrole plaats, waar een leeftijdscontrole onderdeel van uit maakt.

De vestiging van een hoogwaardige speelautomatenhal kan een regionale, zelfs grensoverschrijdende aantrekkingskracht hebben. Speelautomatenhallen die gelegen zijn in de grensstreek kunnen een verzorgingsgebied hebben met een diameter van 50 km, waarvan een groot aantal bezoekers uit directe buurlanden komt. Gezien het geringe aantal kansspelgelegenheden in de omgeving van Hengelo is de verwachting dat een all-in concept een grote regionale verzorgingsfunctie gaat krijgen, resulterend in meer bezoekers voor de binnenstad.

De verwachte bezoekerspiek van het casino zal tussen 21:00 en 00:00 liggen. Hiervan kunnen mogelijk horeca (restaurant en cafébezoek) en leisure- of recreatieve functies zoals bijvoorbeeld de schouwburg profiteren. Voor de binnenkermis worden vooral overdag bezoekers verwacht, wat mogelijk ook extra winkelend publiek oplevert.

In de binnenstad van Hengelo hebben we te maken met veel leegstaande panden. Door de toevoeging van een dergelijk concept kan een leegstaand pand mogelijk weer in gebruik worden genomen. Wellicht brengt een vestiging van een dergelijk concept, gezien de verwachte bezoekersstroom, met zich mee dat ondernemers interesse krijgen om zich te vestigen in de nabije omgeving. De vestiging van een all-in leisure concept met als onderdeel een kansspelautomatenhal kan dan ook een kans zijn voor de stad.

Voorbeelden van bestaande speelautomatenhallen als onderdeel van een all-in leisure concept

"Circus Zandvoort" is een amusementscentrum gevestigd in hartje Zandvoort en bestaat uit een casino (kansspeleilanden) bioscoop & theater en een fun & games gedeelte met behendigheids spelen (familyland). Er zijn duidelijke niveauverschillen tussen familyland, de kansspeleilanden en de bioscoop. Het casino is dagelijks geopend van 10.00 uur tot 02.00 uur en er geldt een minimum leeftijd van 18 jaar. De exploitant betreft Play-In B.V. Op 300 meter loopafstand van Circus Zandvoort is een Holland Casino gevestigd.

Flamingo's Partycenter is gevestigd aan de rand van Noordwijkerhout, gelegen naast een hotel. Op de begane grond vind je een All American Bowling en het Flamingo Casino. De eerste verdieping is voor het Oriental Wok restaurant.

Verwachte effecten van het nieuw vestigen van een kansspelautomatenhal

- Voorziet naar alle waarschijnlijkheid in een behoefte voor de regio, gezien de witte vlek die Twente nu nog is. Afhankelijk van de invulling (locatie/concept) kan de doelgroep nader worden gedefinieerd;
- Het vestigen van een kansspelautomatenhal levert werkgelegenheid op. Een all-in leisure concept levert meer banen op dan sec een kansspelautomatenhal;
- Uit onderzoek blijkt dat verslavingsrisico's bij kansspelautomaten hoog zijn, door kansspelautomatenhallen mogelijk te maken en te faciliteren wordt de toegang vergroot en daarmee risico op kansspelautomatenhalverslaving ook binnen Hengelo vergroot. Voor gemeenten die een nul-beleid blijven hanteren is dit een van de belangrijkste argumenten;
- Eventueel concentratie van de kansspelautomaten-klanten waardoor beter toezicht uitgeoefend kan worden;
- Gemeenten of bezoekers hebben binnen de kansspelautomatenhal geen ervaringen m.b.t. overlast/ criminele activiteiten vanwege een strikt wettelijk regime waaraan exploitant zich moet houden vanuit de Kansspelautoriteit;
- Gemeenten hebben verschillende ervaringen met overlast of problemen in de openbare orde/ veiligheid. De meeste steden kennen geen directe overlast in de directe openbare ruimte. Dit hangt samen met het strenge regelkader waar een exploitant zich aan moet houden, maar ook dat de activiteit geen uitstraling heeft naar buiten en dat bezoekers vaak individueel spelen. Een enkele gemeente geeft aan dat de locatiekeuze mogelijk invloed kan hebben op het ervaren van overlast of negatieve beeldvorming bij de bezoeker van de binnenstad. In delen van de binnenstad, in de directe nabijheid van bepaalde type horeca (bv. Shisha lounges of coffeeshops) en goedkope woonruimte is er kans op (verdere) aanzuiging van ongewenste doelgroepen. Dit aspect moet bij de locatiekeuze goed worden meegewogen. Het concept van de kansspelautomatenhal speelt hierbij ook een rol. De verwachting is dat er in mindere mate sprake zal zijn van deze bedoelde aanzuiging bij een all-in leisure concept.

Effecten binnenstad

Het realiseren van een kansspelautomatenhal kan een nieuwe invulling geven aan één van de vele lege winkelpanden in de binnenstad (ca. 21% van de panden in de binnenstad staat leeg). Er is een lage waardering onder Hengeloërs over de sfeer en gezelligheid en over het winkelaanbod in de binnenstad. Er is een urgente opgave om de winkelmeters terug te dringen. In eerste instantie door bestaande winkels te verplaatsen naar een compacter winkelgebied en niet kansrijke winkelgebieden te transformeren. Bezoekers en ondernemers hebben behoefte aan zichtbare resultaten op korte termijn. In het kader van het actieplan binnenstad zijn we bezig om de binnenstad nadrukkelijk te positioneren.

Bij de effecten moet meegewogen worden of het toelaten van een kansspelautomatenhal kan bijdragen aan het creëren van vertrouwen in de binnenstad bij de consument, (potentiële) retailers en investeerders. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen "solistische" kansspelautomatenhallen en kansspelautomatenhallen als onderdeel van een all-in leisure concept.

Effecten toevoeging "solistische" kansspelautomatenhal(len)	Effecten toevoeging kansspelautomaten-hal(len) als onderdeel van een all-in leisure concept
De meeste "solistische" kansspelautomatenhallen die nu gesitueerd zijn in de binnensteden blijken nauwelijks wisselwerking te hebben met andere economische functies zoals winkelen of horeca. De bezoeker van de kansspelautomatenhal is vaak een doelgerichte, solitaire bezoeker en niet een recreatieve bezoeker. Het is daarmee een heel ander concept dan Holland Casino, dat echt een leisure voorziening is. De marketing van Jacks casino is gericht op een recreatief avondje uit, in de praktijk is het vooral een naar binnen gerichte voorziening met weinig wisselwerking op de omgeving. De economische spin-off van dit concept voor de binnenstad lijkt daarmee beperkt;	Het concept is bepalend voor de mate van gewenste spin-off. Een concept dat gecombineerd wordt met andere vormen van leisure (restaurant of speelhal) biedt meer kansen voor gewenste spin-off dan alleen een kansspelautomatenhal. Het is mogelijk interessanter voor een breder publiek vanwege een meer recreatief karakter.
Er zal (gezien de schaarste in de omgeving en het feit dat kansspelautomatenhallen een groeimarkt vormen) waarschijnlijk behoefte zijn aan een kansspelautomatenhal. De vraag is wel of er onder de Hengelse binnenstadbezoekers behoefte bestaat aan een kansspelautomatenhal. Er is geen onderzoek gedaan onder de Hengeloërs;	Er zal (gezien de schaarste in de omgeving en het feit dat kansspelautomatenhallen een groeimarkt vormen) waarschijnlijk behoefte zijn aan een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept. De vraag is wel of er onder de Hengelse binnenstadbezoekers behoefte bestaat aan een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept. Er is geen onderzoek gedaan onder de Hengeloërs;
Het is onduidelijk welke doelgroep wordt aangetrokken bij een kansspelautomatenhal in de binnenstad. Kansspelen hebben mogelijk een aanzuigende werking op kwetsbare doelgroepen die op dit moment steeds vaker in de binnenstad wonen (in kamers/studio's al dan niet in zorgappartementen). Voor deze doelgroep is het lastiger verleidingen te weerstaan. Hier liggen risico's op negatieve spin-off voor de binnenstad vooral in combinatie met andere toegenomen horecavormen (zoals Shisha lounges).	Vanwege het recreatieve karakter wordt mogelijk een andere doelgroep aangetrokken bij een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept dan bij een "solistische" kansspelautomatenhal. De verwachting is dat hier, meer dan bij "solistische" kansspelautomatenhallen, groepen mensen op afkomen die komen voor vermaak en een avondje uit eventueel combineren met de andere vormen van leisure die worden geboden.
We kijken in de binnenstad niet alleen naar het kwantitatief vullen van meters, maar zijn bezig om een onderscheidende positionering in te nemen. Duidelijk is dat een kansspelautomatenhal sec niet 'on-brand' is voor de binnenstad (sluit niet aan op doelgroep en kernwaarden) en mogelijk zelfs afstotend werkt op bezoekers en andere initiatiefnemers.	Het invullen van leegstand zou mogelijk kunnen bijdragen aan een positieve 'vibe' voor de (fysieke) transformatie van de binnenstad. Het kan een treintje in gang zetten.
De toevoeging van een kansspelautomatenhal kan resulteren in meer bezoekers voor de binnenstad, omdat de verwachting is dat een dergelijke hal ook bezoekers trekt van buiten onze gemeente.	Een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept kan resulteren in meer bezoekers voor de binnenstad en kan een regionale verzorgingsfunctie krijgen doordat dergelijke gelegenheden nog niet in de omgeving zijn gevestigd. Door het all-in leisure concept trekt het niet alleen bezoekers die komen voor (alleen) de kansspelautomaten maar ook bezoekers die komen voor de overige vormen van leisure. Daarmee bereik je een grotere doelgroep en zal het aantal bezoekers ook toenemen.

Effecten buiten de binnenstad

- Kansspelautomatenhallen gesitueerd buiten de binnenstad zijn vaak onderdeel van een bestaand leisure cluster of een Hotelketen. In Hengelo kennen we buiten de binnenstad geen bestaand aangewezen leisure gebied.
- De effecten die beschreven zijn bij de binnenstad m.b.t. risico op negatieve spin-off zijn hier naar verwachting geringer omdat de aanzuigende werking van kwetsbare doelgroepen kleiner is. Het zal mogelijk om een gerichte bezoeker gaan. Er is een drempel doordat het buiten centrum ligt en onderdeel is van het hotel.
- In Hart van Zuid, Lansinkveld Noord is een potentieel ontwikkelgebied voor leisure (binnen de bestemming gemengde doeleinden). Planologisch zijn hier dus ontwikkelmogelijkheden voor een grootschalige leisurevoorziening. Op dit moment zijn er geen concrete plannen bekend voor dit gebied.

Openbare orde

Uit een belronde met de gemeenten Deventer, Zwolle, Den Bosch, Tiel, Nijmegen, Dordrecht, Ede-Wageningen, Apeldoorn, Amersfoort, Tilburg, Helmond, Eindhoven en Groningen is gebleken dat er niet of nauwelijks sprake is van openbare orde problematiek rondom de aldaar gevestigde (al dan niet “solistische”) speelautomatenhallen en/of openbare orde problematiek die verband houdt met deze speelautomatenhallen.

Proces

Voor de eventuele invulling van het beleid dienen diverse afwegingen gemaakt te worden, zoals het mogelijke gebied waar we willen toestaan dat een dergelijk concept zich kan vestigen en welke nadere regels/voorwaarden we willen verbinden aan een vergunning voor een kansspelautomatenhal.

Indien de toevoeging van dit all-in concept als een wenselijke ontwikkeling wordt gezien dan moet er nog een aantal aspecten aangepakt worden om het te kunnen realiseren. Hieronder een voorlopige opsomming:

- Speelautomatenverordening aanpassen om kansspelautomatenhallen mogelijk te maken;
- Exploitatievergunning voor in het leven roepen en inrichten;
- Inhoudelijke- en afwegingscriteria opstellen (o.a. indieningsvereisten, mogelijkheid verplicht cashless systeem, mogelijke locaties/afstandscriterium, openingstijden enz.);
- Behandlingsproces opstellen (beschikbaarheid van schaarse vergunningen, het aanvraagtijdvak, publicatie etc.);
- Aanvraagformulieren opstellen;
- Bestemmingsplan eventueel aanpassen om dit mogelijk te maken;
- Legesverordening aanpassen;
- Opnemen in Omgevingsvisie/omgevingsplan.

Om dit allemaal te realiseren moet er ambtelijke capaciteit vrijgemaakt worden. Dit is nog niet gekwantificeerd. Geadviseerd wordt om dit vraagstuk projectmatig op te laten pakken. Dit zal een meerjarentraject worden. Natuurlijk is dit afhankelijk van hoe het ingekaderd wordt, maar er moet wel rekening gehouden met 1,5 jaar tot 3 jaar doorlooptijd.

Conclusie

Er zijn zowel voor- als nadelen te bedenken bij het al dan niet toestaan van een speelautomatenhal binnen de gemeente Hengelo. In 1998 is in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat en ter bescherming van jongeren tegen gokverslaving bepaald dat in de gemeente Hengelo geen behoefte (meer) was aan speelautomatenhallen. Nu de vraag zich wederom aandient blijkt er, na te hebben geïnformeerd naar ervaringen bij andere gemeenten, niet direct aanleiding te zijn om te vrezen voor een (grote) toename van openbare orde problematiek met de komst van een speelautomatenhal. Daarnaast is de verwachting dat een all-in leisure concept een andere uitstraling heeft en mogelijk ander publiek trekt dan een hal met enkel kansspelautomaten.

Uiteraard moet rekening gehouden worden met de kans op een eventuele (lokale) toename van verslavingsproblematiek. In verhouding tot overige mogelijkheden van kansspelen is de kans op verslavingsproblematiek bij een kansspelautomaat relatief groot. Er zijn geen gegevens bekend over de kans op verslavingsproblematiek bij gebruik van kansspelautomaten in het algemeen. Het landelijke aantal hulpvragers voor verslavingsproblematiek in verband met gokken in het algemeen bedroeg in 2015: 2.186. Het exacte aantal hulpvragers naar aanleiding van een kansspelautomatenverslaving is niet bekend.

Afwegingen

1. Het gaat allereerst om een (principiële) politieke afweging: maatschappelijke impact versus economisch belang. Wil het college/de raad kansspelen mogelijk maken in onze stad om daarmee te voorzien in een (potentiele) behoefte en om daarmee een goede impuls te geven aan de binnenstad of het doorontwikkelen van een bestaande horecazaak;
 - a. Deze vorm van kansspelen brengt relatief grote verslavingsrisico's met zich mee t.o.v. andere kansspelen. Met name voor de binnenstad worden hier risico's gezien vanwege de aanwezigheid van kwetsbare doelgroepen;
 - b. Er is mogelijk een aantrekkingskracht op Hengelo vanuit andere steden omdat Twente een witte vlek is. Wat doet het met je imago/ uitstraling in Twente als wij de enige (binnen)stad in Twente zijn waar je kunt kansspelen in een dergelijke hal?
 - c. Uit landelijke cijfers blijkt dat we te maken hebben met een niche markt binnen de kansspelen. Er is geen bewijsvoering of er onder Hengeloërs behoefte is aan een

kansspelaautomatenhal. Dit zou nader onderzocht kunnen worden. Je zou de Hengeloërs mee kunnen laten beslissen, door deze ontwikkeling bijvoorbeeld mee te nemen in het vormen van de omgevingsvisie.

2. Een “solistische” kansspelaautomatenhal sluit niet aan op de onlangs geformuleerde kernwaarden (stad met dorps karakter, vaardig en vindingrijk en persoonlijke aandacht) en de gewenste positionering van Hengelo/ binnenstad. Hierin richten wij ons in eerste instantie op eigen inwoners en daarbinnen op doelgroepen: Harmoniezoeker, Plezierzoeker, Stijlzoeker en verbindingzoeker. Met de positionering willen we laten zien waar Hengelo voor staat en willen we onderscheidende kwaliteit toevoegen om daarmee het vertrouwen in de binnenstad te herwinnen. Welke invloed heeft een kansspelaautomatenhal op de gekozen positionering wetende dat:
 - a. Een kansspelaautomatenhal waarschijnlijk niet een reden vormt om Hengelo of de binnenstad te bezoeken;
 - b. De kansen en risico's voor de spin-off op de omgeving lastig zijn in te schatten. Creëert een kansspelaautomatenhal de goede impuls aan de binnenstad doordat het een grotere beweging/ positieve vibe in gang kan zetten? Is de spin-off de gewenste spin-off en creëert het kansen of juist risico's voor de verdere transformatie naar een compacte binnenstad waarbij nieuwe functies zoals wonen/ zorg belangrijker worden;
 - c. We niet afhankelijk zijn van een kansspelaautomatenhal om de transformatie in de binnenstad in gang te zetten. Voor de transformatie van de Brink kunnen we met behulp van Vierders en HMO een planproces opstarten waarbij we van te voren meegeven welke ontwikkelrichting gewenst is.
3. Er bestaan verschillende concepten van kansspelaautomatenhallen met meer of minder betekenis/ uitstraling voor de omgeving. Een all-in concept met horeca/ leisure waarin het kansspelen als ondergeschikte activiteit aanwezig is of een kansspelaautomatenhal opgenomen in een clustering met andere bestaande leisure voorzieningen zoals een bioscoop of restaurants. Het kansspelen is dan onderdeel van een breed leisure programma thema en dit trekt waarschijnlijk een bredere doelgroep en heeft een meer recreatieve betekenis.
 - a. In binnensteden zijn geen concrete voorbeelden bekend van een all-in concept met kansspelen ondergeschikt;
 - b. Hengelo kent geen bestaande leisure concentratiegebieden. Dit is versnipperd over de stad.
 - c. In Hart van Zuid, Lansinkveld Noord is planologisch ruimte beschikbaar voor het realiseren van een leisure concept. Ook hiervoor moet, net als voor de binnenstad, nader afgewogen worden, of dit bijdraagt in de positionering/ gewenste profiel van Hart van Zuid.

Principiële afweging: wenselijke ontwikkeling of niet?

Is het wenselijk dat het beleid wordt herzien, inhoudende de mogelijke toevoeging van een speelautomatenhal, al dan niet als onderdeel van een all-in leisure concept?

Met het eerder genoemde in overweging nemende kan besloten worden:

1. Het is niet wenselijk dat de vestiging van een kansspelaautomatenhal wordt toegestaan in de gemeente Hengelo;
2. Het is wenselijk dat er een (of meerdere) kansspelaautomatenhal(len), enkel als onderdeel van een all-in leisure concept, wordt (worden) toegestaan in de gemeente Hengelo;
3. Het is wenselijk dat er een (of meerdere) kansspelaautomatenhal(len), zelfstandig of als onderdeel van een all-in leisure concept, wordt (worden) toegestaan in de gemeente Hengelo.

Conform de uitkomst van de politieke markt van 14 januari 2020 verzoeken wij de raad c.q. het presidium om een beeldvormende / opiniërende politieke markt te organiseren rondom dit thema, waarin kan worden besproken en afgewogen of de bereidheid bestaat een proces op te starten dat mogelijk kan leiden tot aanpassing van het bestaande beleid rondom leisure.

Indien uiteindelijk wordt besloten het beleid te herzien, zal de raad uiteraard actief betrokken worden bij verdere inhoudelijke (met name ruimtelijke) afwegingen van het beleid.