Van: Bureau voor Economische Argumentatie

Aan: gemeente Amsterdam t.a.v. mevrouw 5.1,2,e 5.1,2,e (OOV) en de 5.1,2,e (JZ)

Datum: 10 maart 2020
Betreft: Voorlopige bevindingen, conclusies en aanbevelingen
Onze ref.: BEA/AMS/1

Geachte 5.1,2,e en 5.1,2,e

Zoals afgesproken in de werkgroep Speelhallen van donderdag 5 maart jl., vat Bureau voor Economische Zaken (BEA) de stand van zaken in het onderzoek navolgend beknopt samen en de daarop te baseren voorlopige inzichten. Deze voorlopige inzichten kunnen nog wijzigen mede op basis van nog te ontvangen informatie van exploitanten.

De hoofdconclusies vatten wij als volgt samen:

- De mede op terugverdientijden en doorlopende verplichtingen te baseren overgangstermijn kan oplopen tot 15 jaar. Hierbij speelt mee dat in de overgangstermijn nog aanzienlijke investeringen aan de orde zullen zijn voor met name invoering van CRUKS en dat relevante trends en ontwikkelingen met name negatief uitwerken op het verdienvermogen van speelhallen in Amsterdam.
- Ten aanzien van de looptijd van de nieuwe vergunningen, is de conclusie dat deze in sterke mate afhankelijk zijn van de lokale door de gemeente te bepalen beleidskaders.
- Het inzicht dat de overgangstermijn kan oplopen en dat de datum van september 2022 daarmee niet realistisch is voor het laten ingaan van een nieuw systeem van vergunningen voor bepaalde tijd, biedt ruimte om een visie te ontwikkelen op hoe de gemeente Amsterdam graag ziet dat de speelautomatenbranche zich in de komende jaren zou moeten ontwikkelen en welke beleidskaders daar dan bij horen ten aanzien van met name aantal, type en spreiding van speelhallen in Amsterdam.

Voor de goede orde memoreren wij de vraagstelling voor het lopende onderzoek van BEA:

1. Onderbouw een ‘passende’, werkbare overgangstermijn van het huidige stelsel met (exploitatie-) vergunningen voor onbepaalde tijd naar een stelsel van vergunningen voor bepaalde tijd. Houdt daarbij rekening met terugverdientijden op gepleegde investeringen, doorlopende verplichtingen (o.a. personeel en eventueel huur) en de mate waarin vaste activa zijn afgeschreven.
2. Onderbouw een passende c.q. werkbare looptijd van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd. Houdt daarbij wederom rekening met terugverdientijden.
3. Voer een marktscan uit op de markt voor speelautomatenhallen in Amsterdam, ten behoeve van voldoende inzicht in de businesscase van exploitanten van speelhallen en welke trends en ontwikkelingen daar dan op van invloed zijn .

Het is expliciet de bedoeling dat de exploitanten van speelautomatenhallen bij het onderzoek worden betrokken, vanuit het inzicht dat dit ten goede komt aan zowel de kwaliteit van het onderzoek als het

Stad van Cahen, Muurhuizen 104
3811 EL Amersfoort
m 06 - 43 03 51 16
i www.bea.nl
e info@bea.nl
KvK nr.: 50690744
Bank: NL08 ABNA 0498 3329 69

draagvlak voor de conclusies. Een en ander laat vanzelfsprekend onverlet dat BEA volledig onafhankelijk is en te ontvangen informatie van exploitanten kritisch toetst.

In het plan van aanpak is voorzien in twee gesprekken met elke exploitant, waarbij het eerste gesprek inventariserend van aard is en het tweede gesprek concluderend. Op basis van deze gesprekken en deskresearch worden caserapporten gemaakt van elke exploitant. Deze zijn vertrouwelijk. In het hoofdrapport wordt geconcludeerd mede op basis van deze door exploitanten geverifieerde caserapporten, maar er wordt uitdrukkelijk niet verwezen naar individuele exploitanten en gevoelige informatie wordt niet traceerbaar opgenomen in het hoofdrapport omdat dit rapport uiteindelijk openbaar is.

De stand van zaken in de contacten met exploitanten laat zich als volgt samenvatten:
- Er is veel wantrouwen van exploitanten jegens gemeente (o.a. vanwege SEO-onderzoek waarbij Bibob-gegevens zijn gebruikt en exploitanten niet zijn betrokken en vasthouden aan datum van 1-9-2022).
- Met alle exploitanten desalniettemin (goede) gesprekken gehad, met de meeste ook een tweede gesprek.
- Proces om exploitanten op dit vlak 'over de streep' te trekken loopt nog. Schatting is dat uiteindelijk 6 tot 11 exploitanten inzicht zullen bieden in financiën.

BEA heeft verder uitgebreide deskresearch gepleegd over relevante trends en ontwikkelingen, voor zover die raken aan de exploitatie van speelautomatenhallen, en gesproken met Kansspelautoriteit (Ksa), branchevereniging VAN en de operationeel expert ('wijkagent') van het basisteam Centrum Burgwallen van de Eenheid Amsterdam van de politie.

BEA vat de voorlopige bevindingen uit het onderzoek navolgend samen, als volgt geclusterd:
a. Karakter van de Amsterdamse markt voor speelhallen.
b. Inzicht in exploitatie en verdienvermogen van (Amsterdamse) speelhallen.
c. Relevante trends en ontwikkelingen (verleden, heden, toekomst).
d. Positionering speelhallen ten opzichte van andere segmenten van de markt voor kansspelen (landelijk, regionaal/lokaal).
e. Relevantie van beleidsmatige kaders en schetsen van enkele beleidsmatige toekomstscenario's.
f. Voorlopige inzichten ten aanzien van passende, werkbare overgangstermijn.
g. Voorlopige inzichten ten aanzien van een passende, werkbare duur van nieuwe vergunningen.

Ad. a. *Karakter van Amsterdamse markt voor speelhallen*

Uit het onderzoek blijkt dat de Amsterdamse markt voor speelhallen in diverse opzichten bijzonder is. De gemeente Amsterdam telt veruit de meeste speelhallen (momenteel 19 speelhallen 'vergund') en de meeste exploitanten zijn familiebedrijf en alleen of voornamelijk in Amsterdam actief.

Kenmerkend voor de Amsterdamse speelautomatenhallenmarkt:
- Familiebedrijven zijn dominant (goed voor 15 van de 19 speelhallen).
- Alle bedrijven werken vooral met vast personeel, met vaak langjarige dienstverbanden.
- Vast personeel is gewenst vanwege goed uitvoeren zorgplicht en aanwezigheid van geld in de zaak.
- Aantal medewerkers loopt op tot circa 200 tot wellicht 250 personen.

- Politie Amsterdam geeft aan dat de branche 'clean' is, geen signalen van verwevenheid met criminaliteit, weinig tot geen overlast (in tegendeel, de speelhallen hebben een positieve invloed op hun omgeving).
- Speelhallen draaien op vaste bezoekers, toegang wordt verleend vanaf 21 jaar.

Een aanzienlijk deel van de speelhallen in Amsterdam is (zeer) klein. Vier hallen in Amsterdam zijn goed voor circa de helft van alle vergunde speelautomaten (samen 775 automaten van in totaal 1.543 vergunde automaten), de overige 15 hallen mogen gemiddeld circa 50 speelautomaten opstellen. De relatief kleine omvang is een handicap voor een rendabele exploitatie, al kan een goede locatie dit compenseren. Exploitanten willen graag naar grotere speelhallen, met een uitgebreider en meer divers aanbod en een hoogwaardiger uitstraling. In veel van de huidige panden is dit niet te realiseren.

Ad. b. *Inzicht in exploitatie en verdienvermogen van (Amsterdamse) speelhallen*

Het onderzoek laat zien dat de winstgevendheid van speelautomatenhallen in de afgelopen jaren sterk onder druk stond. Het voorlopige beeld, gebaseerd op landelijke cijfers t/m 2011 en vooralsnog beperkte 'harde' informatie over de Amsterdamse speelhallen, is als volgt:

- Tot 2008 waren speelhallen vaak behoorlijk rendabel, met winstniveaus die landelijk gemiddeld uitkwamen op 20 tot 25 procent van de bruto omzet.
- Door introductie van de kansspelbelasting en een rookverbod in 2008, bovendien in combinatie met een economische crisis, nam de winst sterk af tot circa 5 procent van de bruto omzet in de eerste jaren na 2008.
- In 2011 leed de Nederlandse speelhallenbranche als geheel verlies (minus 2,4 procent van bruto omzet).
- In de periode vanaf 2011 tot heden hebben exploitanten gewerkt aan het aanpassen van hun bedrijfsvoering (met name kosten) aan de gewijzigde omstandigheden. Er kan daardoor sprake zijn van een herstel van de winstgevendheid, maar deze is naar verwachting fors minder dan in de periode vóór 2008.

Dit beeld wordt herkend door Amsterdamse exploitanten. In aanvulling op dit beeld geven zij aan dat de Amsterdamse markt relatief onaantrekkelijk is voor exploitanten, vanwege onder meer de kleinschaligheid van de hallen, de sterke concentratie op enkele plekken en in de optiek van de branche ongunstige beleidsmatige kaders voor het exploiteren van speelhallen (o.a. gaat het dan over beperkte openingstijden). Het voorlopige beeld t.a.v. de winstgevendheid van de Amsterdamse hallen is als volgt:

- Diverse hallen zijn niet of nauwelijks winstgevend.
- Enkele hallen zijn winstgevend maar de winstniveaus zijn structureel lager dan vóór 2008.
- Kleinere hallen bieden minder kansen op een winstgevende exploitatie.
- Naast de schaal van een speelhal is echter ook de locatie van groot belang voor de winstgevendheid.

Ad. c. *Relevante trends en ontwikkelingen (verleden, heden, toekomst)*

Terugkijkend hebben vooral de volgende landelijke beleidsmatige ontwikkelingen de exploitatie van speelhallen geraakt:

- Invoering per 2008 van de Kansspelbelasting à 29 procent (in plaats van btw).
- Betaalde btw is daardoor niet meer aftrekbaar, resulterend in hogere kosten van inkoop.
- De huur is verder ook verhoogd vanwege afschaffing van de btw.

- Invoering per 1-7-2008 van het rookverbod, resulterend in lagere omzet ('gokkers zijn rokers') en hogere kosten (rookruimtes vergen grote investeringen, fysiek en qua ventilatie e.d.). Doorgaans is 1/4 tot 1/3 van het oppervlak van speelhallen rookruimte.
- "Tijdelijke" verhoging in 2018 van de kansspelbelasting tot 30,1 procent.

Voor de speelhallen in Amsterdam is verder van belang dat de bevolkingssamenstelling ongunstig verandert (yuppen bezoeken geen speelhallen, vaste klanten sterven geleidelijk uit of verhuizen naar buiten Amsterdam). Gunstig voor de speelhallen is wel dat het aantal speelautomaten in de horeca sterk terugloopt. Steeds meer cafés vinden speelautomaten niet passen bij de sfeer die zij in hun zaak nastreven.

Wat betreft het heden, is van belang dat de exploitanten grote onzekerheid ervaren over hun bedrijf. Met de brief van de gemeente aan de exploitanten van oktober 2018, hebben de exploitanten geen zekerheid meer over continuïteit van hun bedrijf. Zeker voor familiebedrijven die alleen of vooral in Amsterdam actief zijn, is dit ingrijpend. Een bedrijf doorgeven aan de volgende generatie wordt lastig. Belangrijk is verder dat de verhandelbaarheid van speelhallen door de aangekondigde beleidswijziging nihil is. Het wegvallen van zekerheid over een duurzaam bedrijfsmodel maakt speelhallen in de ogen van banken en andere financiers veel riskanter, waardoor het verkrijgen van leningen voor te plegen investeringen lastig is geworden. Dit treft kleine ondernemers met voor een deel minder solide financiële structuur extra hard. Uit jaarverslagen van exploitanten van speelautomatenhallen in Amsterdam blijkt, dat van zeker vier van de tien in Amsterdam actieve exploitanten relevante financiële ratio's (t.a.v. liquiditeit en solvabiliteit) reden geven voor zorg.

Ook vooruitkijkend zijn de meeste te voorziene trends en ontwikkelingen negatief vanuit het perspectief van het exploiteren van een speelhal:

- Mogelijk al per 1 april 2020 maar in ieder geval per 1 januari 2022 wordt een volledig rookverbod ingevoerd. Naar verwachting resulteert dit in omzetdalingen omdat bezoekers wegblijven (thuis online gokken is een alternatief) en als zij wel een speelhal bezoeken, staan zij regelmatig buiten wat speelhallen ook omzet kost. De branche schat de impact op circa 10 tot 15 procent lagere omzet. Het definitieve rookverbod levert daarnaast kosten op om rookruimtes af te bouwen e.d.
- In de Wet kansspelen op afstand (Koa) is vastgelegd dat voor speelhallen het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) van toepassing is. Speelhallen moeten investeren in automatisering/software voor registratie en legitimatie van bezoekers en aanpassingen plegen aan hun entree. De incidentele investering wordt door ACTAL (Adviescollege Administratieve Lasten) geraamd op € 242.000 per speelhal gemiddeld.
  Structureel is er sprake van een lastenverzwaring vanwege onder meer de benodigde extra inzet van personeel e.d. die geraamd wordt op € 80.000 tot € 143.000 per hal per jaar.
- Een derde belangrijke ontwikkeling betreft de legalisering van de online kansspelmarkt. Het wetsvoorstel Koa is aangenomen door de Eerste Kamer. De daadwerkelijke opening van de online kansspelmarkt is afhankelijk van het tempo waarmee het ministerie een en ander verder uitwerkt.

Per saldo is het beeld dat de exploitatie van speelautomatenhallen vooral negatief wordt beïnvloed door deze trends en ontwikkelingen.

Ad. d. *Positionering speelhallen t.o.v. andere segmenten van de kansspelmarkt*

De speelautomatenhallen vormen onderdeel van de grotere markt voor kansspelen ('gokmarkt'). Het grootste deel van de omzet komt voor rekening van loterijen (bijna de helft c.q. 47 procent, van de totale omzet van € 1,2 miljard op de kansspelmarkt). Het naar omzet gemeten tweede grootste segment van de markt voor kansspelen betreft de kansspelautomatensector (circa 41 procent. De kansspelautomatensector bestaat uit:

- De speelautomaten bij Holland Casino.
- De speelautomaten in speelautomatenhallen.
- Speelautomaten in horecavestigingen (maximaal 2 per vestiging).

De casinospelen vormen een derde segment met circa 10 procent van de omzet van de gokmarkt. Holland Casino heeft hiervoor een monopolie in Nederland. Tot slot zijn sportweddenschappen goed voor circa 2 procent van de kansspelmarkt.

Vanuit het perspectief van de speelautomatenhallen, vormen met name de speelautomaten bij Holland Casino en de speelautomaten in de horeca directe concurrentie. Een aanzienlijk deel van de bezoekers van speelautomatenhallen bezoekt ook in meer of minder hoge frequentie Holland Casino. Het onderzoek laat zien dat casino en speelhallen naar elkaar toe groeien. In de eerste plaats ontwikkelt Holland Casino zich steeds meer tot een exploitant van speelautomatenhallen, die een directe concurrent is van (ook de Amsterdamse) speelautomatenhallen:

- Holland Casino verdient meer met speelautomaten dan met tafelspelen, roulettetafels e.d. (circa € 340 miljoen in 2018 versus 265,8 miljoen).
- Holland Casino Amsterdam West omvat slechts 12 speeltafels en meer dan 500 speelautomaten. Daarmee heeft dit casino ruim 2x zo veel speelautomaten als de grootste speelhal (Carrousel Arcade op het Damrak met 225 vergunde speelautomaten).
- Holland Casino heeft uitgesproken dat het casino Amsterdam West vooral gericht is op de lokale en regionale markt ("Amsterdammers en Noord-Hollanders) waar het casino aan het Max Euweplein vooral een internationaal publiek bedient.

In de tweede plaats zetten exploitanten van speelautomatenhallen steeds meer in op een groter en meer divers aanbod, met veel meerspelers (speeltafels met elektronische croupier) en een hoogwaardiger uitstraling. Om dit te realiseren zijn grotere speelhallen vereist (tot circa 900 m^2) waar veel speelhallen in Amsterdam op dit moment tussen 100 en 200 m^2 omvatten. In Amsterdam kunnen exploitanten dit streven niet tot uitvoer brengen, maar elders (met name langs snelwegen) verrijzen wel regelmatig nieuwe en grotere speelhallen met een 'casino-achtige' uitstraling. Nieuwe speelhallen met een ruimer aanbod en een luxere uitstraling, met goede parkeermogelijkheden en faciliteiten op het terrein van eten en drinken, zijn geopend in Oostzaan (Jacks Casino), Halfweg (Fair Play Casino in 'Sugar City') en Hoofddorp (Admiral Casino):

Voor de Amsterdamse exploitanten van speelautomaten zijn de mogelijkheden om de concurrentie aan te gaan met deze nieuwe speelhallen en met Holland Casino Amsterdam West beperkt. Beperkingen betreffen naast de schaal van de panden, en daarmee de omvang en diversiteit van het speelaanbod, ook het lastige en dure parkeren en minder ruime openingstijden. Als gevolg hiervan geven Amsterdamse exploitanten aan

dat zij momenteel Amsterdamse klanten verliezen aan omliggende nieuwe speelautomatenhallen, ook omdat er een trend is dat spelers vaker pas 's avonds starten en dus eerder tegen de sluitingstijd van 24 uur 'aan lopen'. Daarnaast trokken de speelhallen in Amsterdam vroeger aanmerkelijk meer bezoekers van buiten Amsterdam.

Amsterdamse exploitanten van speelautomatenhallen ondervinden ook nu al enige concurrentie van het online aanbod aan kansspelen, ook als zijn deze nog niet gelegaliseerd. Een harde kern van gokkers 'kent zijn wegen' ook op het internet. Mogelijk leidt legalisering ertoe dat nog meer bezoekers van speelhallen vaker online en minder vaak in een hal spelen. De invoering van het rookverbod kan daar aan bijdragen. Er zijn geen ramingen beschikbaar van het te verwachten effect op de omzet van speelhallen vanwege legalisering van het online kansspelsegment.

Nota bene: uit gegevens van de gemeente Amsterdam blijkt dat er op dit moment 273 horecagelegenheden zijn met een aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten. Daarvan zijn er 97 gevestigd in stadsdeel Centrum, 21 in Nieuw West, 18 in Noord, 34 in Oost, 59 in West, 31 in Zuid en 13 in Zuidoost). Een vraag staat uit om te inventariseren hoeveel horecagelegenheden vier jaar geleden een vergunning hadden, ter onderbouwing van de trend dat cafés steeds vaker besluiten geen speelautomaten op te stellen.

Ad. e. *Relevantie van beleidsmatige kaders en schetsen van enkele toekomstscenario's*

Wettelijke en beleidsmatige kaders, zowel landelijk als lokaal, beïnvloeden in sterke mate de exploitatie van speelautomatenhallen. Toegespitst op de lokale beleidscontext, ervaren exploitanten van speelautomaten vooral de volgende omstandigheden als een handicap voor een gezonde exploitatie:

- Maximering van het aantal speelautomatenhallen binnen de gemeente Amsterdam.
- Beperkte openingstijden (tot 24 uur) in vergelijking met Holland Casino en speelhallen rondom Amsterdam.
- Een sterke concentratie van speelhallen met name in de Reguliersbreestraat en in het gebied Damrak/Nieuwendijk.
- Verbinden van de exploitatievergunning aan een specifiek adres, met in de praktijk weinig tot geen mogelijkheden om als exploitant te verplaatsen naar een andere locatie.
- Vaststelling van het maximaal aantal speelautomaten per speelhal, waardoor groei veelal niet of nauwelijks mogelijk is.

Bij de uitvoering van het lopende onderzoek door BEA zijn er nog geen besluiten genomen door de gemeente over de beleidscontext in de komende jaren. Voor de uitwerking van de businesscase in de nieuwe vergunningsperiode is van groot belang welke keuze de gemeente gaat maken ten aanzien van het aantal speelautomatenhallen en ook welke vrijheid exploitanten hebben om een passende vestigingsplek te zoeken. Wij onderscheiden de volgende scenario's die in principe denkbaar zijn, waarbij de scenario's vooral bedoeld zijn om inzichtelijk te maken wat de effecten (kunnen) zijn van relevante te maken beleidsmatige keuzes:

	Continuering huidig aantal speelhallen	Halvering van aantal speelhallen (19 > 10)	Loslaten van maximum aantal speelhallen
Gemeente kiest locaties waar speelhal gevestigd mag zijn (binnen huidige 19 locaties)	Scenario 1	Scenario 2	
Gemeente laat exploitanten vrij, binnen zekere ruimtelijke en andere kaders			Scenario 3

In scenario 1 gaat BEA uit van zoveel mogelijk continuering van de huidige lokale beleidscontext (met wel overgang van vergunningen naar bepaalde tijd). Dit betekent concreet dat openingstijden ook niet wijzigen, dat vergunningen zijn gekoppeld aan een exploitant én een specifieke locatie en niet overdraagbaar zijn en dat speelhallen niet kunnen verplaatsen. BEA verwacht dat dit scenario de volgende effecten kan hebben:

- Het scenario resulteert niet in een voor exploitanten gunstige spreiding van hallen over de stad.
- Door als gemeente 19 locaties aan te wijzen waar een speelhal zich mag vestigen, wordt de onderhandelingspositie van de betreffende pandeigenaren zeer sterk. Deze sterke positie kan er toe leiden dat huren sterk worden verhoogd, wat ten koste kan gaan van de businesscase van de exploitant die zich hier wil vestigen.
- Een deel van de exploitanten is eigenaar van het pand waarin een speelhal gevestigd is. Enkele hebben aangegeven niet te willen verhuren aan collega-exploitanten (dan liever een winkel o.i.d. als zij op hun huidige locatie niet verder kunnen als speelhal).

Scenario 1 heeft naar verwachting tot gevolg dat terugverdientijden voor exploitanten van speelhallen verder oplopen. Naar verwachting zal de omzet dalen, als gevolg van geschetste trends en ontwikkelingen terwijl kosten voor onder meer huren naar verwachting oplopen. Daarnaast verwacht BEA dat het 'vastpinnen' van de beoogde 19 locaties voor speelhallen op de huidige 19 adressen ertoe leidt dat niet alle adressen benut zullen kunnen worden en dat het voedingsbodem is voor allerlei juridische procedures (je hebt als exploitant dan wel een vergunning gekregen maar het kan desondanks feitelijk onmogelijk zijn die vergunning te benutten).

In scenario 2 gaat BEA ervan uit dat de gemeente een (min of meer) halvering voor staat waarbij het aantal speelhallen wordt beperkt tot 10 hallen waar dit er nu 19 zijn. In dit scenario treden de hiervoor bij scenario 1 benoemde te verwachten effecten op met daarnaast de kanttekening dat de positie van de (nog te selecteren) 10 pandeigenaren nog sterker wordt.

De dan te verwachten mogelijk nog grotere huurstijgingen, vanwege de nog grotere krapte aan panden, gaan ten koste van de businesscase van de speelhalexploitanten c.q. dragen bij aan nog verder oplopende terugverdientijden. Daar tegenover staat het effect dat een speelhal beter rendabel te maken is als er in de directe omgeving minder concurrenten zijn.

In het derde scenario 3 wordt juist ervoor gekozen om als gemeente geen plafond te hanteren voor het aantal speelhallen. Het is dan ook logisch om exploitanten een vrijere keuze te bieden wat betreft vestigingsmogelijkheden. Om eventuele 'wildgroei' te voorkomen, zullen in dit scenario door de gemeente zorgvuldige ruimtelijke en overige beleidskaders geformuleerd moeten worden waarbinnen exploitanten een vestigingsplaats voor een speelhal mogen zoeken. Scenario 3 heeft tot gevolg dat de spreiding van exploitanten over de stad kan verbeteren vanuit het oogpunt van een gezonde exploitatie. De positie van de exploitant is verder duidelijk sterker ten opzichte van pandeigenaren dan in de scenario's 1 en 2. Ook dit komt ten goede aan de exploitatie van speelhallen.

Het aantal speelautomatenhallen dat uiteindelijk wordt geopend, is in belangrijke mate ook afhankelijk van de 'marktruimte'. De ontwikkeling van de winstgevendheid van speelhallen in de afgelopen jaren laat zien dat die marktruimte aan duidelijke grenzen onderhevig is (een aantal speelhallen zijn momenteel al moeilijk of niet rendabel te maken). Verwacht mag worden dat de markt in die zin de eigen capaciteit zal reguleren.

Het loslaten van het plafond, binnen verder stringente ruimtelijke en overige beleidsmatige kaders, heeft als voordeel dat het schaarsteargument vervalt, waardoor in beginsel huidige exploitanten in Amsterdam hun speelhal(len) kunnen continueren omdat voldoende toegang tot de markt alsnog is geborgd. Dit stelt gemeente en exploitanten (huidige en nieuwkomers) in de gelegenheid om gezamenlijk nadere afspraken te maken ten aanzien van de wijze waarop de zorgplicht wordt ingevuld en de wijze waarop en de mate waarin op dit vlak bovenwettelijke afspraken worden gemaakt.

Ad. f. *Voorlopige inzichten ten aanzien van overgangstermijn*

Zoals hiervoor toegelicht, is de beoogde feitenbasis voor het onderzoek nog niet voldoende voor wat betreft het verkrijgen van inzicht in de financiële bedrijfsvoering van de Amsterdamse exploitanten. Wel zijn er in de periode tot 24 maart drie gesprekken ingepland met exploitanten en hun accountant. BEA hoopt en verwacht dat uiteindelijk 6 tot 11 exploitanten op basis van vertrouwelijkheid inzicht zullen bieden in hun exploitatie. De hierna verwoorde denklijn ten aanzien van de overgangstermijn heeft daarmee dus een voorlopige status, die onder invloed van nieuwe gegevens kan worden bijgesteld.
Het voorlopige beeld is als volgt:

- Terugverdientijden die BEA op dit moment voor speelhallen heeft kunnen berekenen, lopen sterk uiteen. Door de ongunstige ontwikkeling van de businesscase van speelhallen, vanwege geschetste trends en ontwikkelingen, is de verwachting dat terugverdientijden de komende jaren zullen oplopen.
- Ook voor de mate waarin vaste activa afgeschreven zijn (gaat dan om inrichting/inventaris, speelautomaten e.d.) geldt dat deze per speelhal sterk uiteen lopen.
- Alle exploitanten van speelautomatenhallen in Amsterdam werken voornamelijk met medewerkers die vast in loondienst zijn, vaak met langjarige dienstverbanden. Het beëindigen van dergelijke dienstverbanden brengt relatief hoge kosten met zich mee (en vormt uiteraard voor de betreffende medewerkers een probleem, zeker omdat de kansrijkheid op de arbeidsmarkt vanwege leeftijd en eenzijdigheid van werkervaring niet groot is naar verwachting).
- Een deel van de exploitanten heeft huurcontracten, die soms nog vele jaren doorlopen (tot 16 jaar resterende huurtijd) en waar niet altijd is vastgelegd dat er tussentijds kan worden opgezegd.

Voor het bepalen van een passende, werkbare overgangstermijn is verder van belang dat exploitanten de komende jaren worden geacht investeringen te plegen vanwege invoering CRUKS. Dit zijn investeringen zonder rendement (zuivere kosten vanuit oogpunt van de exploitatie). Het volledige rookverbod leidt in mindere mate tot kosten maar werkt wel negatief uit op de omzet. Voor een speelhal kunnen deze investeringen al snel enkele keren een jaarwinst kosten.

In dit stadium heeft BEA nog geen harde raming van een passende, werkbare overgangstermijn. Wel is duidelijk dat de periode tot 1 september 2022 te kort zal blijken om in redelijkheid exploitanten in staat te stellen al gepleegde investeringen (tot oktober 2018, moment van informeren van de branche over beëindiging van het huidige stelsel met vergunningen voor onbepaalde termijn) en in de komende jaren nog te plegen investeringen vanwege met name CRUKS te kunnen terugverdienen. Als de terugverdientijd op investeringen wordt gehanteerd als maatstaf voor de overgangstermijn, dan kan deze als volgt worden benaderd:

- Basis vormt de terugverdientijd zoals die (variërend per speelhal) tot dusver in de regel was.
- Additionele terugverdientijd is nodig omdat door trends en ontwikkelingen verwacht mag worden dat omzetten dalen.
- Additionele terugverdientijd is verder nodig vanwege met name CRUKS en ook volledige rookverbod dat in de komende jaren, dus in de terugverdientijd, aan de orde zijn.
- Tot slot is voor ondernemers het terugverdienen van een investering in de regel niet het doel, maar wel het behalen van een 'redelijk' rendement. Als hier rekening mee gehouden wordt, zal de terugverdientijd (inclusief hiervoor benoemde extra's) moeten worden opgehoogd met een extra marge die ook gezien kan worden als compensatie voor door exploitanten ondervonden ondernemersrisico (risicopremie).

Een zeer voorlopige en nog nader te toetsen optelsom zou dan kunnen zijn dat de overgangstermijn wordt gebaseerd op de 'kale terugverdientijd' zoals die tot voor kort gold voor de meeste speelhallen plus extra terugverdientijd voor met name CRUKS en rookverbod, extra tijd vanwege negatieve marktontwikkeling zoals uitbreiding Holland Casino en concurrerende speelhallen rondom Amsterdam en dergelijke en een marge als risicopremie. De gemeente moet er rekening mee houden dat door deze ontwikkelingen een reële overgangstermijn kan oplopen tot mogelijk 15 jaar.

Een dergelijke overgangsperiode is daarmee in lijn met wat elders in Nederland door veel gemeenten wordt aangehouden.

Ad. g. *Voorlopige inzichten ten aanzien van duur van nieuwe vergunningen*

Ook ten aanzien van de looptijd van de nieuwe vergunningen heeft BEA in dit stadium nog geen harde ramingen. Van belang is:

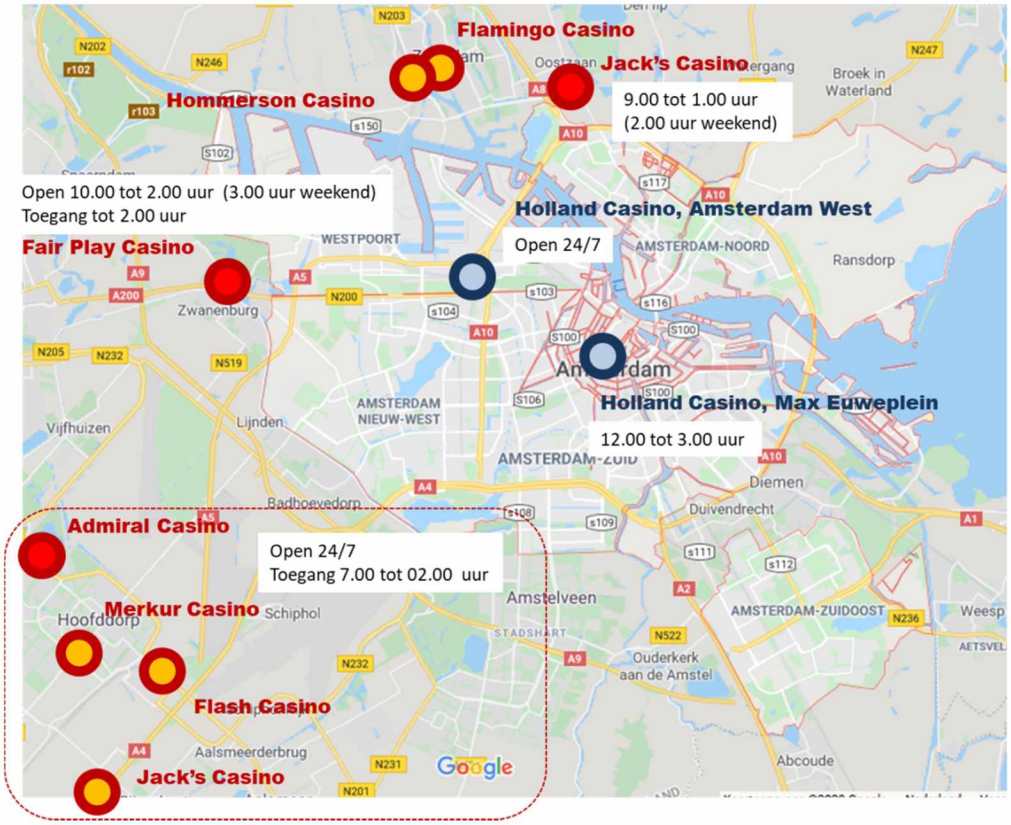
- Door geschetste trends en ontwikkelingen (maatschappelijk, markt en beleid/wetgeving) zal de terugverdientijd eerder oplopen dan verkorten.
- De terugverdientijd is mede afhankelijk van de vraag of de gemeente inzet op c.q. ruimte geeft voor grotere speelhallen (die mogelijk ook luxueuzer worden ingericht) en die hogere investeringen vergen of dat een groot deel van de speelhallen kleinschalig van karakter is en noodgedwongen meer het karakter van 'gokhal' heeft. Met het laatste model speelhal zijn aanmerkelijk lagere investeringen gemoeid, maar

de verwachting is ook dat dergelijke speelhallen steeds moeilijker te exploiteren zijn gelet op de aanwezige en nog toenemende concurrentie (van speelhallen ook buiten Amsterdam, van Holland Casino en van online gokken).
- De basis voor de nieuwe vergunning voor bepaalde tijd is niet 'sec' de terugverdientijd, maar ook in enige mate beloning voor ondernemersrisico.

Zoals hiervoor is toegelicht, zijn beleidsmatige kaders van groot belang voor de mogelijkheden van exploitanten om tot een renderende exploitatie te komen. De beleidsmatige kaders zijn nu nog niet bepaald. Met name is nog niet bekend of de gemeente Amsterdam inzet op continuering van het huidige aantal speelhallen of een reductie nastreeft dan wel het plafond afhaalt van het aantal vergunningen.

***

Bijlage 1: *overzicht speelhallen rondom Amsterdam en vestigingen van Holland Casino*



Bijlage 2: *wettelijk regiem van speelautomatenhallen vergeleken met horeca en casino*

Gelegenheid	Max inworp per spel	Uitkerings-percentage	Max gemiddeld uurverlies	Min tijd tussen spelen	Max uitbetaling
Horeca	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3,5 sec[a]	200 maal inzet
Speelhallen (enkelspelers)	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3 sec	200 maal inzet [b]
Speelhallen (meerspelers)	€ 8	≥ 60%	€ 40	Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec	200 maal inzet [b]
Casino	€ 150	≥ 80%	onbeperkt	3 sec	onbeperkt