

BEA
economische
argumentatie

Gokken met beleid

Overgangsperiode en vergunningsduur voor speelautomatenhallen

Vanwege een uitspraak van de Raad van State wil de gemeente Amsterdam de huidige eeuwigdurende vergunningen voor het exploiteren van speelhallen beëindigen en nieuwe vergunningen uitgeven voor bepaalde tijd. Nieuwkomers krijgen hierdoor ook kansen. In opdracht van de gemeente onderzocht BEA wat een passende looptijd van de nieuwe vergunningen is en hoe lang een overgangstermijn moet zijn. Het voorliggende rapport bevat analyses, conclusies en aanbevelingen.

Gemeente Amsterdam

Versie 15 mei 2020

Finaal concept-eindrapport

Gokken met beleid
Speelautomatenhallen in Amsterdam:
overgangsperiode & duur nieuwe vergunningen

Finaal concepteindrapport

OPGESTELD IN OPDRACHT VAN:

Gemeente Amsterdam

DATUM

15 mei 2020

OPGESTELD DOOR:

Drs. 5.1,2,e (5.1,2,e) 5.1,2,e MPM
i.s.m. 5.1,2,e 5.1,2,e van LangmanEconomen

VOOR INFORMATIE:

Bureau voor Economische Argumentatie

Adres: Stad van Cahen
Muurhuizen 104
3811 EL Amersfoort
Telefoon: 06 – 430 35 116
E-mail: info@bea.nl
Website: www.bea.nl

BEA

Inhoud

Voorwoord 1

Samenvatting 2

Conclusies en aanbevelingen ... 2

Toelichting op feitenbasis en onderbouwing van conclusies ... 9

1 Aanleiding, vraagstelling en onderzoekaanpak 13

1.1 Vraagstelling en context voor onderzoek ... 13

1.2 Toelichting op onderzoekaanpak ... 16

2 Huidige markt voor speelautomatenhallen in Amsterdam 19

2.1 Diversiteit aan aanbieders, met sterke concentratie in centrum ... 19

2.2 Toenemende concurrentie van speelhallen in regio en van Holland Casino ... 22

2.3 Aantal speelautomaten in horeca neemt trendmatig af ... 26

2.4 Financiële positie van deel exploitanten moeizaam ... 27

2.5 Beeld van een 'cleane' sector met inzet op zorgplicht ... 27

3 Positionering en concurrentie op de kansspelmarkt 31

3.1 Opbouw kansspelmarkt en positie van speelautomatenhallen daarbinnen ... 31

3.2 Eisen aan en kenmerken van casino-, speelhal- en horeca-speelautomaten ... 33

3.2 Concurrentiepositie t.o.v. Holland Casino en regionale aanbieders ... 35

4 Trends en ontwikkeling en effect op exploitatie speelhallen 38

4.1 Ontwikkelingen in het landelijke beleid en de lokale beleidskaders ... 38

4.2 Impact van 'de brief van oktober 2018' ... 41

4.3 Maatschappelijke trends en ontwikkelingen ... 42

5 Verdienvermogen speelhallen: ontwikkeling en verklaringen 44

5.1 Toelichting op definiëren en bepalen van 'terugverdientijd' ... 44

5.2 Winstgevendheid van Amsterdamse speelautomatenhallen ... 47

6 Duur van nieuwe vergunningen 51

6.1 Modelmatige constructie speelhallen: klein, middelgroot en groot ... 51

6.2 Raming van terugverdientijden: basis en na verwerking CRUKS en trends ... 53

6.3 Invloed van nog te maken lokale beleidskeuzes ... 57

7 Overgangsperiode 62

7.1 Overgangsperiode: resterende terugverdientijd en impact van trends ... 62

7.2 Impact van doorlopende verplichtingen: personeel en huur ... 66

7.3 Conclusies ten aanzien van de overgangstermijn ... 67

Bijlage I: gesprekspartners 69

Bijlage II: literatuur en bronnen 70

Bijlage III: vragenlijst voor caseonderzoeken exploitanten 72

Bijlage IV: behandeling gegevens van exploitanten 76

Bijlage V: inventarisatie impact rookverbod buiten Nederland 77

Voorwoord

In opdracht van de gemeente Amsterdam heeft Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) in de afgelopen maanden onderzoek gedaan naar de markt voor speelautomatenhallen in deze stad. De gemeente Amsterdam oordeelt dat de huidige vergunningen voor onbepaalde tijd vervangen moeten worden door vergunningen voor bepaalde tijd. Het onderzoek van BEA is gericht op het onderbouwen van een passende duur van de nieuwe vergunningen en een werkbare overgangstermijn.
Het voorliggende rapport is een finaal concept dat wordt gedeeld met de Amsterdamse exploitanten en de adviseurs 5.1,2,e en 5.1,2,e van de Alliantie Automatenhallen Amsterdam (AAA). Het verzoek aan de exploitanten is om eventuele feitelijke onjuistheden te signaleren, zodat BEA deze voor definitieve oplevering kan corrigeren. Het staat de exploitanten vrij om uitgebreider feedback te geven op het rapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

BEA heeft in het onderzoek alle exploitanten gesproken, een deel twee of meer keren. Een deel van de exploitanten heeft volledige medewerking gegeven aan het onderzoek, anderen gedeeltelijk waarbij zij met name geen inzage wilden geven in de financiële aspecten van de exploitatie van hun speelautomatenhal(len). Eén exploitant heeft uiteindelijk aangegeven dat het opgestelde caserapport niet kan worden gebruikt. De contacten met de exploitanten zijn in het algemeen in een prettige sfeer verlopen, onafhankelijk van de mate van medewerking die zij hebben willen geven aan het onderzoek. Graag wil BEA de exploitanten en de heren 5.1,2,e en 5.1,2,e als externe adviseurs van de AAA danken voor hun inbreng en betrokkenheid bij het onderzoek.

Dank gaat ook uit naar de door de gemeente ingestelde ambtelijke begeleidingscommissie, waarin 5.1,2,e 5.1,2,e (directie Openbare Orde en Veiligheid) en 5.1,2,e 5.1,2,e (directie Juridische Zaken) hebben geparticipeerd, voor de constructieve feedback gedurende het onderzoekstraject en de inzet om goede condities te scheppen voor het uit te voeren onderzoek. Een en ander laat onverlet dat het voorliggende rapport volledig voor rekening komt van het onderzoeksteam. Wij vertrouwen erop dat het onderzoek de gewenste inzichten heeft opgeleverd en zal bijdragen aan onderbouwde besluitvorming over de duur van de nieuwe vergunningen en de te hanteren overgangstermijn.

Amersfoort, 15 mei 2020

Bureau voor Economische Argumentatie
namens deze

5.1,2,e

5.1,2,e@bea.nl

BEA

Samenvatting

De gemeente Amsterdam staat voor de opgave in haar beleid ten aanzien van speelautomatenhallen recht te doen aan een recente uitspraak van de Raad van State. Kern van de uitspraak is dat de gemeente zorg moet dragen voor een transparant verdeelsysteem waarin potentiële gegadigden gelijke kansen krijgen mee te dingen naar een schaarse vergunning. De gemeente is daarom voornemens het huidige stelsel van vergunningen voor onbepaalde tijd te vervangen door een nieuw stelsel met vergunningen voor bepaalde tijd. Om een onderbouwde keuze te kunnen maken ten aanzien van

- de dan te hanteren overgangsperiode naar het nieuwe systeem
- de duur van de nieuw uit te geven exploitatievergunningen

heeft de gemeente Amsterdam aan Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren met de volgende vraagstelling:

1. Onderbouw een 'passende' overgangstermijn van het huidige stelsel met (exploitatie-) vergunningen voor onbepaalde tijd naar een stelsel van vergunningen voor bepaalde tijd. Houdt rekening met terugverdientijden op gepleegde investeringen, doorlopende verplichtingen (personeel en huur) en de mate waarin vaste activa zijn afgeschreven.
2. Onderbouw een passende 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 .

Conclusies en aanbevelingen

Overgangstermijn...

Voor van een passende overgangstermijn concludeert BEA dat deze sterk beïnvloed wordt door actuele trends en ontwikkelingen. De invoering van CRUKS, het invoeren van een volledig rookverbod en het legaliseren van de online-kansspelmarkt hebben naar verwachting een ingrijpend effect op het verdienvermogen van speelautomatenhallen. Door CRUKS lopen de kosten van speelhallen structureel op terwijl CRUKS geen extra omzet oplevert maar juist omzet kan kosten. Het grootste negatieve omzeteffect wordt verwacht van het volledige rookverbod en de opening van de online-kansspelmarkt.

... optelsom

Een analyse van de resultatenrekeningen van zeven van de negentien speelhallen[1] in Amsterdam levert op dat de resterende terugverdientijd op investeringen zonder rekening te houden met CRUKS, rookverbod en online-kansspelen uitkomt op 2 tot 8 jaar (met de langste terugverdientijden in de regel voor de kleinere speelautomatenhallen, waar veelal sprake is van beperkte winstniveaus of het ontbreken van winst). Wordt rekening gehouden met CRUKS, rookverbod en opening van de online-markt, dan loopt de terugverdientijd sterk op. Dit is met name het geval in een scenario waarin de combinatie van een vol-

[1] Deze zeven speelautomatenhallen vormen een redelijk tot goede representatie van alle Amsterdamse speelhallen naar grootte. De selectie omvat zowel grotere als middelgrote en kleinere speelhallen als de omvang wordt afgemeten aan het maximaal aantal toegestane automaten.

ledig rookverbod en opening van de online-kansspelmarkt resulteert in een omzetdaling van 15 procent. BEA acht een dergelijke omzetdaling realistisch, mede gelet op ervaringen in het buitenland. De terugverdientijd komt dan voor de meeste speelautomatenhallen op 15 jaar of meer uit. Voor een deel van de exploitanten zal dit betekenen dat zij niet meer terugverdienen omdat de optelsom van nettowinst en afschrijvingen negatief wordt. Daarnaast moet rekening worden gehouden met:

- Het gegeven dat speelhallen momenteel geen inkomsten hebben door de sluiting als gevolg van corona. Inclusief nasleep in de rest van het lopende jaar, kan corona een verdere verlenging betekenen van de terugverdientijd met 1,5 tot 2 jaar.
- Eventuele transitievergoedingen vanwege het beëindigen van dienstverbanden. Als de overgangstermijn relatief kort is, dan valt daar nauwelijks aan te ontkomen voor exploitanten. Is de overgangstermijn ruimer gesteld, dan dempen natuurlijk verloop en vrijwillig wisselen van baan de transitievergoedingen. Op basis van in de praktijk waargenomen lengte van dienstverbanden en salarisniveaus, raamt BEA de extra noodzakelijke terugverdientijd op 4 maanden voor een grote speelhal tot een jaar voor de kleinere.

Indien wordt uitgegaan van een 15 procent daling van de netto omzet vanwege invoering van een volledig rookverbod en opening van de online-kansspelmarkt, lopen de terugverdientijden op tot meer dan 15 jaar voor de kleinere speelautomatenhallen en een deel van de middelgrote speelautomatenhallen (met daarbij de kanttekening dat exploitanten uiteraard streven naar een redelijk rendement op hun investering):

Overgangstermijn: resterende terugverdientijd plus extra terugverdientijd vanwege CRUKS, algeheel rookverbod en opening online-markt (met daling omzet van 15%), rekening houdend met actuele coronacrisis en eventuele transitievergoedingen			
Optelsom	Klein	Middelgroot	Groot
Resterende terugverdientijd	2-8 jaar		
Effect CRUKS	2 jaar	1-2 jaar	0,5-1 jaar
Rookverbod/online-markt (15% daling netto omzet)	10 jaar tot wellicht 24 jaar	4-10 jaar	2-4 jaar
Corona (effect sluiting 2020)	2 jaar	1,5 jaar	1,5 jaar
Transitievergoedingen	1 jaar	6 maanden	4 maanden
Totaal	17-37 jaar	9-22 jaar	+/- 6,5-15 jaar

Speelhallen in zwaar weer

Bij een omzetdaling van 15 procent in de komende jaren, geldt voor een aanzienlijk deel van de speelautomatenhallen dat de terugverdientijd dan oploopt tot ruim boven de afschrijvingstermijnen van de vaste activa. Bij een dergelijke grote omzetdaling lijden de meeste speelhallen verlies. BEA constateert dat een aanzienlijk deel van de Amsterdamse speelautomatenhallen bij een dergelijke omzetdaling bij de huidige kostenstructuur en voor een deel ook zwakke vermogenspositie een faillissement alleen kan ontlopen door te reorganiseren en kosten weer in lijn te brengen met het gewijzigde omzetniveau.

Reorganiseren is nodig

Een reorganisatie vergt echter investeringen, onder andere in transitievergoedingen, en exploitanten zullen deze investeringen alleen willen plegen bij een naar hun mening voldoende lange terugverdientijd.

De situatie ligt gunstiger in een scenario waarin sprake is van 7,5 procent omzetdaling. De terugverdientijd komt dan, na CRUKS en doorrekening van de impact van het volledige rookverbod en de opening van de online-kansspelmarkt, voor de meeste speelhallen naar verwachting uit op 5 tot 14 jaar (waarbij de terugverdientijd het hoogst is voor de kleinere speelhallen). Ook in dit scenario moet rekening gehouden worden met extra terugverdientijd vanwege corona en eventueel door de exploitant te betalen transitievergoedingen.

Hoofdconclusie 1

Gelet op de bevindingen over de terugverdientijd van het ultimo 2018 door exploitanten in hun speelhallen geïnvesteerde vermogen, concludeert BEA dat een overgangstermijn van 15 jaar het beste past als de gemeente Amsterdam een overgangstermijn wil hanteren waarbij een ruime meerderheid van de speelautomatenhallen in principe in staat is om gepleegde investeringen terug te verdienen, onder wat ons betreft redelijke aannames voor het effect van CRUKS, volledig rookverbod en opening van de legale online-kansspelmarkt, en rekening houdend met de afwikkeling van doorlopende contractuele verplichtingen waarbij met name eventuele transitievergoedingen van belang zijn.

Een langere overgangsperiode is bedrijfseconomisch naar onze mening slecht te onderbouwen, vanwege de afschrijvingstermijnen van de vaste activa van de speelhallen. Wordt een overgangstermijn gehanteerd die veel langer is dan de afschrijvingstermijnen, dan zouden exploitanten eigenlijk weer investeringen moeten plegen in nieuwe vaste activa (die ook weer terugverdiend moeten worden), wat in een overgangsperiode niet de bedoeling is. Een aanmerkelijk kortere overgangsperiode vergroot de kans dat veel speelhallen de overgangsperiode niet overleven. Bij een kortere overgangsperiode zullen diverse exploitanten ook weinig vertrouwen hebben dat zij eventuele investeringen in (met name personele) reorganisaties weer kunnen terugverdienen.

Duur nieuwe vergunningen

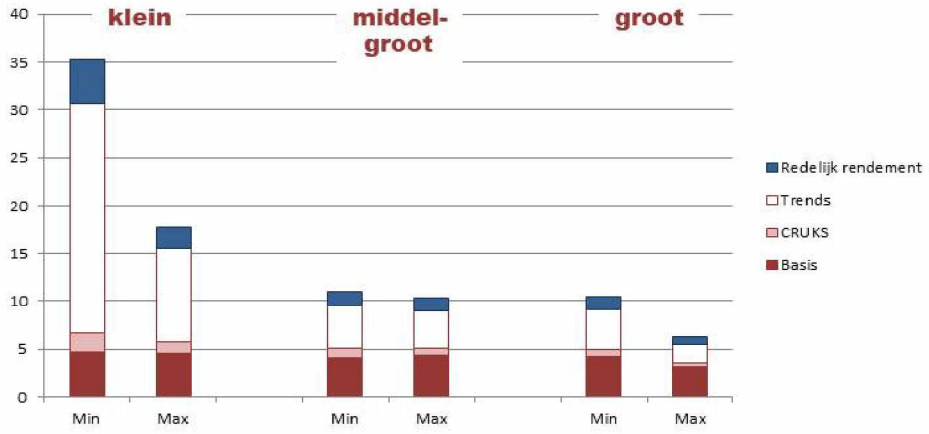
Ook bij de onderbouwing van een passende looptijd van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd spelen genoemde ontwikkelingen een belangrijke rol. De uitkomsten van de door BEA geconstrueerde modelmatige uitwerking van de exploitatie van speelautomatenhallen van uiteenlopende grootte (klein met tussen 35 en 50 speelautomaten, middelgroot met 75 tot 100 speelautomaten en groot met 175 tot 200 speelautomaten) zijn afhankelijk van te maken aannames met betrekking tot de kosten die speelhallen hebben aan CRUKS en vooral het effect van de hiervoor benoemde vooral negatieve trends.

De modelmatige uitwerking van de exploitatie van een aantal stereotiepe speelautomatenhallen heeft geen directe link met de huidige speelautomatenhallen, in die zin dat het geconstrueerde exploitatiemodel met name is opgebouwd op basis van in de branche ge-

hanteerde dan wel door BEA waargenomen kengetallen. Deze kengetallen betreffen investeringskosten naar type vaste activa, bruto spelresultaat per spelersplaats, aantal spelersplaatsen per speelautomaat, aantal speelautomaten en spelersplaatsen per fte, loonkosten per fte en gehanteerde afschrijvingstermijnen. Vanzelfsprekend zijn niet alle voor de exploitatie bepalende factoren in een model te vatten. Met name de invloed van de locatie, de kracht van een concept en de kwaliteit van de ondernemer op de exploitatie laten zich niet vangen in kengetallen.

Met behulp van de modelmatige uitwerking van kleine, middelgrote en grote speelautomatenhallen, concludeert BEA dat bij een realistisch geachte daling van de netto omzet van 15 procent (vanwege invoering van het volledige rookverbod en de opening van de legale online-kansspelmarkt) een looptijd van 10 tot 12 jaar passend kan zijn voor de middelgrote en grote speelautomatenhallen en dat de kleinere speelhallen meer tijd nodig hebben om te plegen investeringen terug te verdienen. De terugverdientijd 'na CRUKS en trends' en met een redelijk rendement op te plegen investeringen, komt voor de kleinere speelhallen uit op minimaal 15 jaar:

Onderbouwing passende duur van nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd
o.b.v. modelmatige constructie van de exploitatie van speelautomatenhallen en rekening houdend met (1) CRUKS, (2) relevante trends als opening online-markt en volledig rookverbod en (3) een redelijk rendement op investeringen



Hoofdconclusie 2
De terugverdientijd voor de middelgrote en grote speelautomatenhallen komt (afgezien van een enkele zeer grote speler) uit op in ieder geval 10 jaar en voor de kleinere op 15 jaar of meer. Een dergelijke periode is in lijn met de afschrijvingstermijnen voor de meeste typen vaste activa waar speelautomatenhallen mee werken (speelautomaten worden meestal in 5 jaar afgeschreven bijvoorbeeld, inventaris meestal over 10 jaar), maar voor verbouwingen en huurdersinvesteringen als een luchtbehandelingsinstallatie gelden vaak afschrijvingstermijnen van 15 jaar. Vanuit dit perspectief is een looptijd van 15 jaar in economisch opzicht ook voor de grotere hallen goed te onderbouwen.

Deze grotere hallen zullen verder willen concurreren met de twee vestigingen van Holland Casino in Amsterdam. Een langere looptijd geeft speelautomatenhallen dan meer mogelijkheden (ook) te investeren in kwalitatief hoogwaardige speelhallen. Bij een eventuele privatisering van Holland Casino wordt in het daarover gaande wetsvoorstel uitgegaan van een vergunningsduur voor de betreffende casino's van 15 jaar. Bij een keuze voor een looptijd van 15 jaar voor de Amsterdamse vergunningen van speelautomatenhallen, wordt op dit vlak gezorgd voor een gelijk speelveld. Meegewogen kan ook worden de concurrentie van nieuwe, grote en kwalitatief hoogwaardige speelautomatenhallen rondom Amsterdam en de vaststelling van de Kansspelautoriteit dat bij het bepalen van de looptijd van (nieuwe) vergunningen niet gekozen moet worden voor te korte doorlooptijden, omdat dit het effect kan hebben dat exploitanten de marges gaan opzoeken wat betreft bijvoorbeeld invulling geven aan de zorgplicht. De Amsterdamse exploitanten willen op dit vlak hun verantwoordelijkheid nemen en doen dit bijvoorbeeld ook met betrekking tot de minimum leeftijd om toegang te krijgen tot speelautomatenhallen (die ligt bij de Amsterdamse speelhallen op 21 jaar en bij Holland Casino en enkele speelautomatenhallen rondom Amsterdam op 18 jaar).

Onzekerheid door corona

Een bijzondere onzekerheid bij het onderbouwen van zowel de overgangstermijn als de duur van de nieuwe vergunningen, betreft de overgang die naar verwachting gemaakt moet worden naar de zogenoemde '1,5 meter-economie'. Als speelautomatenhallen voor langere tijd minder bezoekers mogen toelaten of minder speelautomaten mogen opstellen of kunnen opstellen (omdat anders de 1,5 meter-grens in het gedrang komt), komt de exploitatie nog verder onder druk te staan.

Tijd voor ontwikkelen visie op branche

Het inzicht dat een passende overgangstermijn kan uitkomen op 15 jaar, biedt tijd en gelegenheid voor het ontwikkelen van een visie op hoe volgens de gemeente Amsterdam de speelautomatenhallenbranche zich in de komende jaren zou moeten ontwikkelen en welke beleidskaders daar dan bij horen ten aanzien van het aantal gewenste of toelaatbare speelautomatenhallen, de spreiding van deze hallen over de stad en de vrijheid waarmee exploitanten hun eigen locatie kunnen kiezen. Uit het onderzoek blijkt dat de beleidskaders, zowel landelijk als lokaal, van grote invloed zijn op de exploitatiemogelijkheden van speelautomatenhallen. Het lijkt verder zinvol eerst ook af te wachten hoe de invoering van CRUKS in de praktijk zal plaatsvinden en welke consequenties dat zal hebben voor de exploitatie, welke impact het volledige rookverbod en de opening van de legale online-kansspelmarkt in de praktijk hebben en hoe de '1,5 meter-economie' er in het geval van de speelhallen uit zal zien.

Een visie is gewenst vanwege het economische belang van de branche, die in Amsterdam goed is voor circa 250 banen. Het zijn vooral vaste banen in loondienst, waarbij de dienstverbanden gemiddeld relatief lang zijn. Het onderzoek laat zien dat de financiële positie van een deel van de exploitanten weinig florissant is en dat een substantieel deel van de exploitanten de laatste jaren niet of nauwelijks winst heeft gerealiseerd. De sterke concen-

tratie in het centrum en de kleinschaligheid van de speelautomatenhallen dragen daar aan bij. Er is bij diverse exploitanten een sterke wens om te verplaatsen naar locaties waar de exploitatie kan verbeteren, ook buiten het centrum, en waar eventueel ook groei mogelijk is wat betreft het aantal te plaatsen automaten en daaraan verbonden spelersplaatsen. Een andere locatie kan ook de voorwaarden scheppen voor de door een deel van de exploitanten nagestreefde hoogwaardiger aankleding en uitstraling.

De winstgevendheid, en daarmee de terugverdientijd op investeringen, in de komende jaren is deels afhankelijk van door de overheid te maken keuzes.
Onder meer de volgende door de gemeente Amsterdam te maken keuzes raken direct aan de businesscase van de exploitanten die een vergunning weten te bemachtigen:

1. Besluit ten aanzien van het aantal exploitatievergunningen dat wordt verdeeld.
2. Het maximaal toegestane aantal speelautomaten per vergunning.
3. De mate waarin exploitanten vrij zijn om een vestigingslocatie te zoeken.
4. De houding van de gemeente ten aanzien van de openingstijden.
5. De wijze waarop de vergunningen worden verdeeld.

Scenario's

Toegespitst op het aantal exploitatievergunningen dat wordt verdeeld en de mate waarin exploitanten vrij zijn om een vestigingslocatie te zoeken, ziet BEA de volgende toekomstscenario's:

Aantal vergunningen Locatiekeuze	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

De effecten op de exploitatie van speelautomatenhallen van deze keuzes kunnen ingrijpend zijn.

BEA beoordeelt deze toekomstscenario's als volgt:

Scenario	Beoordeling
Scenario 1: continuering van huidige aantal vergunningen en beperking	• Effect op de exploitatiemogelijkheden is negatief. Door de sterke concentratie in het centrum is de concurrentie groot. Voor een deel van de Amsterdammers worden speelhallen

van vestigingsmogelijkheden tot de adressen waar momenteel speelautomatenhallen gevestigd zijn	net buiten de gemeente aantrekkelijke alternatieven. • Door de vergunningen te koppelen aan adressen, wordt de onderhandelingspositie van de pandeigenaren met exploitanten zeer sterk. Dit kan leiden tot sterke huurstijgingen, met funeste effecten op de exploitatie van de speelhal.
Scenario 2: halvering van huidige aantal vergunningen en beperking van vestigingsmogelijkheden tot de tien adressen waar momenteel de meeste speelautomaten gevestigd mogen zijn	• Door halvering van het aantal exploitatievergunningen, krijgen de overblijvende speelautomatenhallen 'meer ruimte'. De sterke concentratie in het centrum blijft bestaan, waardoor speelhallen de Amsterdamse klanten niet optimaal kunnen bedienen. • Door inperking van het aantal beschikbare locaties tot tien, verdwijnen enkele locaties die nu goed exploiteerbaar lijken. Binnen de te selecteren tien locaties zijn naar verwachting enkele lastig rendabel te exploiteren. Het aantal beschikbare panden dat voor exploitanten interessant is, is in scenario 2 dus kleiner dan in scenario 1. [2] • In vergelijking met scenario 1 wordt de onderhandelingspositie van de overblijvende pandeigenaren nog sterker, waardoor het exploiteren van een speelhal op het betreffende adres uiteindelijk lastig zo niet onmogelijk kan blijken.
Scenario 3: opheffing van plafond op aantal vergunningen en verruimen van vestigingsplaatskeuze binnen zekere ruimtelijke en andere kaders	• Dit scenario heeft als voordelen dat de positie van de exploitant ten opzichte van pandeigenaren wordt versterkt. Spreiding biedt betere kansen voor speelhallen om hun bezoekers goed te bedienen en een concurrerend product te blijven bieden. • Een voordeel kan zijn dat in dit scenario het schaarsteargument vervalt. Dit scenario biedt kansen voor de huidige exploitanten, deels familiebedrijven die al decennia in Amsterdam actief zijn, om hun speelhallen te continueren. • Een risico is dat kansspelbedrijven van buiten Nederland zich per se willen vestigen in Amsterdam en het voor lief nemen als hun speelautomatenhal gedurende mogelijk langere tijd verliesgevend is. Dit kan een bedreiging vormen voor exploitanten op de Amsterdamse markt met minder 'diepe zakken'.

Scenario 1 kent vanuit het perspectief van de exploitanten en het kunnen realiseren van een 'gezonde' exploitatie vooral nadelen en risico's. Bovendien wil naar verwachting een deel van de pandeigenaren niet verhuren aan een andere exploitant, waarbij dit dan met

[2] Als de huidige vestigingslocaties beschikbaar blijven, beleidsmatig en planologisch, bij een halvering van het aantal vergunningen, speelt dit effect niet.

name de pandeigenaren betreft die zelf tevens ook een speelhal exploiteren. In de met exploitanten gevoerde gesprekken, hebben enkelen dit expliciet aangegeven.

De impact op de exploitatiemogelijkheden van speelhallen in scenario 2 is diffuus, met aan de ene kant 'extra marktruimte' per speelhal maar anderzijds, afhankelijk van de te maken keuzes over de voor exploitanten beschikbare locaties, mogelijk een nog slechtere onderhandelingspositie met pandeigenaren dan in scenario 1. Het kan uiteindelijk blijken dat de gecreëerde extra schaarste vooral ten goede komt aan de pandeigenaren en dat als het ware de huidige schaarste aan vergunningen wordt vervangen door een schaarste aan geschikte vestigingslocaties.

Zowel scenario 1 als scenario 2 kunnen juridische problemen genereren. In de regel dienen exploitanten die een exploitatievergunning aanvragen aan te kunnen tonen dat zij over de betreffende locatie kunnen beschikken. Als het aantal geïnteresseerde exploitanten het aantal beschikbare locaties overtreft, kunnen de facto niet alle geïnteresseerde exploitanten daadwerkelijk meedingen naar een exploitatievergunning.

Scenario 3 biedt interessante voordelen (uitzicht op betere spreiding van speelhallen, daardoor betere exploitatiemogelijkheden voor speelhallen, beste mogelijkheden voor continuering van Amsterdamse familiebedrijven) maar kent ook risico's. Niemand wil een "Las Vegas aan de Amstel". BEA verwacht echter dat het inzicht bij exploitanten dat de marktruimte in Amsterdam beperkt is, blijkend uit diverse minder goed renderen speelautomatenhallen op dit moment, voorkomt dat er sprake zal zijn van een wildgroei. Nader uitgezocht kan worden of en zo ja hoe en in welke mate de gemeente dit risico verder kan beperken door middel van onder meer ruimtelijk beleid en verder aan exploitanten en speelhallen te stellen eisen.

Toelichting op feitenbasis en onderbouwing van conclusies

Om de hiervoor samengevatte conclusies en aanbevelingen goed te kunnen waarderen, licht BEA hierna toe van welke gegevens gebruik is gemaakt bij het onderbouwen van de overgangstermijn en de duur van de nieuwe vergunningen en in hoeverre de feitenbasis een goed beeld geeft van de Amsterdamse speelautomatenhallenbranche.

Welke financiële gegevens hebben wij kunnen inzien en van wie?

- BEA heeft met alle tien exploitanten gesprekken gevoerd ten behoeve van het onderzoek, waarbij alle exploitanten toelichting hebben gegeven op de huidige markt voor speelautomatenhallen in Amsterdam en welke trends en ontwikkelingen zij van belang achten voor hun exploitatie in de komende jaren en hoe dit hun exploitatie raakt.
- Van deze tien exploitanten hebben vijf exploitanten alle of vrijwel alle gevraagde financiële informatie aangeleverd over hun speelautomatenhallen in Amsterdam. Daarmee heeft BEA inzicht verworven in de exploitatie van 7 van de 19 speelautomatenhallen in Amsterdam.

- De ontvangen financiële informatie van deze speelautomatenhallen betreft:
  - Activa-administratie met onder meer aanschafwaardes van vaste activa, gehanteerde afschrijvingstermijnen, mate waarin vaste activa afgeschreven zijn, niveau van jaarlijkse afschrijvingen en actuele boekwaardes van vaste activa.
  - Niveau en ontwikkeling van de winst (voor en na belastingen en afschrijvingen).
  - Omvang en looptijd van doorlopende verplichtingen op het terrein van onder meer huur en personeel en indicaties van de mogelijkheden deze verplichtingen voortijdig te beëindigen en de kosten waarmee dat dan gepaard kan gaan.

  De ontvangen informatie heeft betrekking op het jaar 2018 en enkele voorgaande jaren, zodat ook inzicht is verkregen in de mate waarin het jaar 2018 representatief is voor de exploitatie in de afgelopen jaren of juist uitzonderlijk was.
- BEA heeft op basis van gevoerde gesprekken en van exploitanten ontvangen informatie per exploitant een vertrouwelijk caserapport opgesteld en deze voorgelegd voor verificatie aan de betreffende exploitant.
- De zeven speelautomatenhallen waarover BEA financiële informatie heeft ontvangen, bieden een goed beeld van de breedte van de Amsterdamse speelautomatenhallen. De selectie omvat zowel grotere als kleinere en middelgrote speelautomatenhallen; het betreft speelautomatenhallen die structureel winstgevend zijn en enkele die niet of nauwelijks winstgevend zijn of die wisselend winstgevend of verlieslatend zijn gebleken in de afgelopen jaren.
- Gelet op de aan meewerkende exploitanten toegezegde vertrouwelijkheid, kan BEA geen namen verstrekken van deze exploitanten dan wel van de speelautomatenhallen waarover financiële informatie is ontvangen.

Wat is de betrouwbaarheid van de ontvangen gegevens?

- De van exploitanten ontvangen financiële informatie is door BEA op meerdere manieren getoetst op hun betrouwbaarheid. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van vastgestelde jaarverslagen of van door accountants aangereikte financiële overzichten.
- In de tweede plaats is zo nodig getoetst of ontvangen informatie spoort met de in het handelsregister van de Kamer van Koophandel voor de betreffende exploitant te vinden informatie over met name ontwikkeling van balans (eigen vermogen, vreemd vermogen) en boekwaardes van vaste activa.
- In de derde plaats heeft BEA door gevoerde gesprekken en deskresearch inzicht verworven in voor de exploitatie van speelautomatenhallen relevante kengetallen.
  - aantal speelautomaten per m^2,
  - aantal spelersplaatsen per speelautomaat en per fte,
  - bruto spelresultaat per spelersplaats (per week),
  - investeringskosten speelautomaten,
  - investeringskosten huurdersinvesteringen en inventaris per m^2,
  - afschrijvingstermijnen per categorie activa (automaten, inventaris, enz.)
  - en loonkosten per fte

  en is daarmee in staat een extra 'reality check' uit te voeren op van exploitanten ont-

vangen informatie.

Hoe is de ontvangen informatie verwerkt en vertaald naar conclusies?

De verkregen informatie en ontwikkelde inzichten vormen de basis voor een raming van de resterende terugverdientijd van in Amsterdamse speelautomatenhallen gepleegde investeringen. Daarbij zijn met name de tot en met 2018 gepleegde investeringen van belang (vanwege het feit dat exploitanten toen door de gemeente geïnformeerd werden over het beëindigen op afzienbare termijn van het huidige stelsel van vergunningen voor onbepaalde tijd).
De terugverdientijd is daarmee in economische zin als volgt gedefinieerd:

$$\text{Terugverdientijd} = \frac{\text{Vaste activa}}{\text{Vrije kasstroom}} = \frac{\text{Vaste activa}}{\text{Afschrijvingen + nettowinst}}$$

Ter toelichting:

- In de 'teller' van deze definitie is de boekwaarde van de vaste activa opgenomen. De vaste activa bestaan zowel uit materiële als niet-materiële en financiële vaste activa. De materiële vaste activa betreft bijvoorbeeld speelautomaten, inrichting en inventaris, kantoorapparatuur, luchtbehandelingssystemen e.d. Immateriële activa betreffen bijvoorbeeld op de balans opgevoerde goodwill na een gepleegde overname.
- In de 'noemer' wordt de vrije kasstroom voor een jaar bepaald als optelsom van nettowinst (dus na belastingen) en ook na afschrijvingen plus de in dat jaar van toepassing zijnde afschrijving op vaste activa. Dit betekent de facto dat de afschrijvingen niet van invloed zijn op de vrije kasstroom.
- De terugverdientijd van speelautomatenhallen is geen statisch gegeven. De grootste volatiliteit is zichtbaar bij speelautomatenhallen met sterk variërende winstniveaus. Waar deze variatie in winstniveaus toe te schrijven is aan incidentele factoren, los van trends en ontwikkelingen, heeft BEA in samenspraak met de betreffende exploitant getracht te komen tot een 'genormaliseerd' beeld, bijvoorbeeld door uit te gaan van gemiddeldes over een periode van een aantal jaren.
- Voor een deel van de speelautomatenhallen geldt verder dat de optelsom van nettowinst en afschrijvingen negatief uitkomt, waardoor er niet wordt terugverdiend. Deze speelhallen zijn buiten beschouwing gelaten bij de onderbouwing van een passende overgangsperiode.

Voor zeven van de negentien speelautomatenhallen was BEA, op basis van de van exploitanten ontvangen informatie, in staat de ultimo 2018 resterende terugverdientijd te berekenen, uitgaand van de op dat moment geldende marktomstandigheden en beleidsmatige kaders voor speelautomatenhallen in Amsterdam.

Omdat de marktomstandigheden door diverse trends en ontwikkelingen veranderen, heeft

BEA voor de belangrijkste trends en ontwikkelingen (met name implementatie van CRUKS en invoering van een volledig rookverbod en opening van de legale online-kansspelmarkt) doorgerekend welke extra tijd de exploitant nodig heeft om in de gewijzigde context de gepleegde investeringen terug te verdienen. Daarnaast heeft BEA doordacht welke extra terugverdientijd reëel lijkt vanwege het feit dat de speelautomatenhallen in ieder geval voor een aanzienlijk deel van 2020 gesloten zijn voor publiek en is er ook een raming opgesteld van de eventueel door exploitanten te betalen transitievergoedingen als beëindiging van personele dienstverbanden onontkoombaar is. Tot slot is van belang dat exploitanten niet alleen hun investeringen willen terugverdienen, maar streven naar en redelijk rendement op gepleegde investeringen.

De door BEA onderbouwde overgangstermijn is daarmee te zien als een optelsom van:

- De ultimo 2018 resterende terugverdientijd op tot dan gepleegde investeringen in vaste activa.
- Extra tijd om verplichte investeringen in CRUKS terug te verdienen.
- Extra tijd die nodig is omdat winstniveaus in de komende jaren naar verwachting op een lager niveau liggen dan in de afgelopen jaren vanwege de invoering van een volledig rookverbod en opening van de legale online-kansspelmarkt.
- Extra tijd ter compensatie van het gegeven dat het jaar 2020 geen 'jaar van terugverdienen' zal zijn.
- Extra tijd om eventueel door exploitanten te betalen transitievergoedingen terug te kunnen verdienen.
- Met tot slot enige extra marge omdat exploitanten niet alleen willen terugverdienen maar streven naar een redelijk rendement.

Ten aanzien van de duur van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd is een identieke benadering gekozen. Dan op basis, zoals aangegeven, van een door BEA geconstrueerde modelmatige uitwerking van speelautomatenhallen met uiteenlopende omvang wat betreft aantal speelautomaten.

***

1 Aanleiding, vraagstelling en onderzoekaanpak

Huidig systeem niet houdbaar

De gemeente Amsterdam staat voor de opgave om in haar beleid ten aanzien van speelautomatenhallen recht te doen aan een recente uitspraak van de Raad van State[3]. In deze uitspraak, die betrekking heeft op een speelautomatenhal in Vlaardingen, stelt de Raad van State het volgende:

- "Naar Nederlands recht bestaat er een rechtsnorm, die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte wordt geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Deze rechtsnorm is gebaseerd op het formele gelijkheidsbeginsel, het beginsel van gelijke kansen".
- "Het bestuur kan schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd verlenen. Deze eis vloeit voort uit het materiële gelijkheidsbeginsel en voorkomt dat de 'uitverkoren' vergunninghouder onevenredig wordt bevoordeeld."

Over naar nieuw systeem

Als de exploitatievergunningen voor speelautomatenhallen worden gezien als een schaarse vergunning, bijvoorbeeld doordat de gemeente het aantal exploitatievergunningen van een plafond heeft voorzien, moet het huidige stelsel van vergunningen voor onbepaalde tijd worden omgezet in een stelsel vergunningen voor bepaalde tijd. De uitspraak van de Raad van State betekent dan dat de gemeente zich moet beraden op

1. De bij de beëindiging van de huidige vergunningen te hanteren overgangstermijn.
2. De looptijd van de nieuw uit te geven vergunningen.
3. De bij de uitgifte van de nieuwe vergunningen te hanteren verdeelsystematiek.

SEO-onderzoek en verder

De gemeente Amsterdam heeft aanvankelijk SEO Economisch Onderzoek (SEO) opdracht gegeven onderzoek te doen naar de terugverdientijden van door exploitanten te plegen investeringen, als basis voor het bepalen van een 'redelijke' overgangstermijn en een 'passende' looptijd van de nieuwe vergunningen[4]. Dit onderzoek is echter voortijdig beëindigd omdat vanuit de branche bezwaar is gemaakt tegen het gebruik van op grond van de wet Bibob verkregen informatie[5]. De gemeente Amsterdam had daarom behoefte aan een nieuw onderzoek naar de te hanteren overgangstermijn en doorlooptijd.

1.1 Vraagstelling en context voor onderzoek

Relevante kaders & focus

De gemeente Amsterdam heeft Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) gevraagd een voorstel voor dit nieuwe onderzoek in te dienen. November 2019 heeft BEA zijn voorstel ingediend. Dit voorstel was mede gebaseerd op een gesprek d.d. 15 oktober jl. met de begeleidingscommissie bestaande uit 5.1,2,e (directie Openbare

[3] ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, Speelautomatenhal Vlaardingen.

[4] SEO Economisch Onderzoek, *Terugverdientijden speelautomatenhallen Amsterdam*, 5 juli 2019.

[5] Gemeente Amsterdam, Brief aan leden van de gemeenteraad, onderwerp: *SEO-onderzoek speelautomatenhallen*, 13 september 2019.

Orde en Veiligheid) en de 5.1,2,e (directie Juridische Zaken) namens de gemeente Amsterdam en een vervolggesprek d.d. 23 oktober jl. waarbij ook 5.1,2,e aanwezig was namens Pels Rijcken. In deze gesprekken is de stand van zaken in het dossier toegelicht en is ingegaan op de volgens de begeleidingscommissie van toepassing zijnde beleidsmatige en juridische kaders. Met name is dan van belang:

- De gemeente Amsterdam kiest niet voor het op basis van prijsconcurrentie verdelen van nieuwe vergunningen. Als manieren om vergunningen te verdelen blijven dan over de loting, de vergelijkende toets en de volgorde van ontvangst van aanvragen.
- Voor zowel de overgangsperiode bij het beëindigen van lopende vergunningen als de doorlooptijd van de nieuwe vergunningen bestaan geen concrete, in jaren uitgedrukte, juridische voorschriften.
- Voor zowel overgangsperiode als doorlooptijd van nieuwe vergunningen geldt, dat deze mede gebaseerd moeten worden op de terugverdientijd van gedane respectievelijk te plegen investeringen, inclusief de tijd die nodig is om een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen te behalen[6].
- Pels Rijcken wijst er verder op dat bij het onderzoek alle bestaande speelautomatenhallen moeten worden betrokken en dat behalve naar de terugverdientijd ook moet worden gekeken naar eventuele doorlopende contractuele verplichtingen van de speelautomatenhallen en wat de mogelijkheden zijn om die zonder schade af te wikkelen vóór het einde van de overgangstermijn.

Door de gemeente Amsterdam is aangegeven dat het nadrukkelijk gewenst is om de branche c.q. de exploitanten actief te betrekken bij het vervolgonderzoek.

Kernvragen

Op basis van de door de gemeente gegeven toelichting op de stand van zaken op het dossier en de vragen die nu voorliggen voor de gemeente, heeft BEA een onderzoeksvoorstel opgesteld gericht op de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen:

Onderzoeksobject	Onderzoeksvragen
1. Overgangsperiode	• Welke investeringen hebben exploitanten moeten plegen om hun vergunning te kunnen exploiteren? • Wat zijn de afschrijvingstermijnen van de vaste activa waarin geïnvesteerd is (bijvoorbeeld pand, speelautomaten, interieurinrichting en inventaris, kantoorapparatuur, software), in welke mate zijn deze inmiddels afgeschreven en van welke restwaarde wordt bij de toegepaste afschrijvingswijze uitgegaan? • Welke marktwaarde vertegenwoordigen afgeschreven vaste activa en wijkt deze af van de restwaarde waarvan bij de afschrijving wordt uitgegaan?

6 Pels Rijcken (5.1,2,e en 5.1,2,e), *Notitie inzake overgangstermijn en nieuwe vergunningsduur speelautomatenhallen*, 12 juli 2019

	• Wat is de terugverdientijd van door exploitanten gepleegde investeringen, geoperationaliseerd als vaste activa gedeeld door vrije kasstroom (i.c. optelsom van afschrijvingen en nettowinst)? • Welke lang- c.q. doorlopende verplichtingen hebben exploitanten moeten aangaan om hun vergunning te kunnen exploiteren (bijvoorbeeld vanwege huur, arbeidsovereenkomsten, managementovereenkomsten, leasecontracten e.d.), om welke bedragen per jaar gaat het en welke duur hebben deze verplichtingen? • Zijn er mogelijkheden voor exploitanten om doorlopende verplichtingen te beëindigen en zo ja, tegen welke kosten?
2. Looptijd nieuwe vergunningen	• Is er vanuit het bedrijfsmodel van exploitanten van speelautomatenhallen een minimum looptijd van nieuwe vergunningen aan te geven, bijvoorbeeld gelet op noodzakelijke investeringen en daaruit voortvloeiende afschrijvingen en doorlopende verplichtingen en te verwachten terugverdientijden? • Is er een maximum aan een te hanteren looptijd te bepalen vanuit het bedrijfsmodel van de exploitanten? • Welke looptijden lijken dan werkbaar vanuit het bedrijfsmodel van exploitanten?

Marktscan

De gemeente Amsterdam heeft BEA verder gevraagd een marktscan uit te voeren om te onderzoeken op welke trends en ontwikkelingen van invloed zijn op de terugverdientijd van investeringen in speelautomatenhallen, zodat de gemeente daar rekening mee kan houden bij het vaststellen van de overgangstermijn en bij het bepalen de duur van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd.

Onderzoeksobject	Onderzoeksvragen
3. Marktscan	• Welke commerciële partijen zijn momenteel actief op de Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen en welke lokale, nationale en internationale partijen zouden interesse kunnen hebben in toetreding op deze markt? • Welke trends en ontwikkelingen zijn er zichtbaar op de markt voor speelautomatenhallen die van invloed (kunnen) zijn op het verdienvermogen van exploitanten van speelautomatenhallen in Amsterdam? • Is er sprake van toetredingsdrempels tot de Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen en leiden die tot langere terugverdientijden voor nieuwkomers op deze markt?

1.2 Toelichting op onderzoekaanpak

Toelichting op aanpak

In lijn met de nadrukkelijke wens van de gemeente, heeft BEA een onderzoekaanpak gehanteerd waarbij alle exploitanten zijn betrokken. Het onderzoeksvoorstel bevatte daarom twee gespreksrondes met alle Amsterdamse exploitanten van speelautomatenhallen:

- Een eerste ronde van individuele gesprekken met alle exploitanten, gericht op inventarisatie van voor het onderzoek benodigde gegevens en het maken van afspraken over aanlevering van deze gegevens.
- Een tweede ronde van individuele gesprekken, wederom met in beginsel alle exploitanten, gericht op verificatie van door de exploitant aangereikte gegevens (in de vorm van een door de exploitant te controleren caseverslag over activiteiten van de exploitant in Amsterdam).

Verder zijn bij het onderzoek landelijke en lokale branchevertegenwoordigers betrokken.

Gaandeweg het onderzoek is geconstateerd dat het een meerwaarde zou hebben om een informele bijeenkomst te beleggen met alle exploitanten en de onderzoekers van BEA, waarbij ook de begeleidingscommissie namens de gemeente aanwezig was. Verder heeft BEA gedurende het onderzoek contact onderhouden met de heren 5.1,2,e en 5.1,2,e 5.1,2,e die als externe adviseurs de in de Alliantie Automatenhallen Amsterdam (AAA) verbonden exploitanten ondersteunen op het dossier.

Gaandeweg het onderzoek is ook gebleken dat een deel van de exploitanten volledig mee wilde werken aan het onderzoek en een ander deel van de exploitanten gedeeltelijk (en één exploitant uiteindelijk niet) waarbij in grote lijnen door deze tweede groep exploitanten wel is toegelicht op hun bedrijf en de specifieke kenmerken van de Amsterdamse speelautomatenhalenmarkt en voor deze markt relevante trends en ontwikkelingen, maar waarbij zij geen inzage hebben gegeven in financiële bedrijfsinformatie.

Uiteindelijk heeft BEA volledige inzage gekregen in financiële bedrijfsinformatie van zeven speelautomatenhallen[7]. Aanvullende voor het onderzoek relevante informatie is verkregen uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Deze selectie lijkt redelijk representatief voor de gehele Amsterdamse populatie van speelautomatenhallen. De selectie omvat zowel enkele grote als enkele middelgrote en enkele kleinere speelhallen. De selectie omvat zowel speelhallen die structureel winstgevend zijn als speelhallen die niet of nauwelijks winstgevend zijn en enkele die wisselend winstgevend of verliesgevend zijn gebleken in de afgelopen jaren.

[7] Zie bijlage III voor de vragenlijst die in het onderzoek is gehanteerd om op gestructureerde wijze relevante financiële informatie en inzichten in voor de exploitatie relevante trends en ontwikkelingen uit te vragen bij de Amsterdamse exploitanten.

Op basis van via deskresearch geïnventariseerde branchekengetallen, de gevoerde gesprekken en algemene inzichten vanuit de uitgevoerde casestudies, heeft BEA een modelmatige uitwerking van de exploitatie van speelautomatenhallen kunnen construeren, met behulp waarvan terugverdientijden kunnen worden geraamd als onderbouwing voor de overgangstermijn en de duur van de nieuwe vergunningen.

Zorgvuldig & transparant

De aanpak van BEA voldoet hiermee naar onze mening aan de aan het onderzoek te stellen eisen van zorgvuldigheid en degelijkheid. BEA heeft een grote inspanning geleverd om exploitanten bij het onderzoek te betrekken en op die manier optimaal van hun ervaringen en inzichten gebruik te kunnen maken. Voor negen van de tien exploitanten betekent dit dat er een vertrouwelijk caserapport is opgesteld waarvan gebruikt is gemaakt voor het voorliggende onderzoek.

De onderzoeksinspanningen van BEA waren niet alleen gericht op het goed in beeld brengen van de huidige exploitatie van de Amsterdamse speelautomatenhallen (met als peildatum ultimo 2018, vanwege het moment waarop aan exploitanten is gecommuniceerd door de gemeente Amsterdam dat het huidige stelsel van vergunningen voor onbepaalde tijd op afzienbare termijn zal moeten worden vervangen door een stelsel met vergunningen voor bepaalde tijd), maar met name ook op het 'doordenken' van de mogelijke impact van voor de exploitatie in de komende jaren relevante trends en ontwikkelingen. Om hier een goed beeld van te ontwikkelen, is uitgebreide deskresearch gepleegd en ook de met de exploitanten, de Kansspelautoriteit en branchevereniging VAN gevoerde gesprekken zijn daarbij nuttig geweest.

De conclusies ten aanzien van de naar de mening van BEA passende overgangstermijn en duur van de nieuwe vergunningen zijn in de hoofdstukken 7 en 6 voorzien van een uitgebreide onderbouwing en toelichting.

In deze hoofdstukken zijn de gehanteerde aannames zoveel als mogelijk expliciet geformuleerd. Er is ook aangegeven dat de bevindingen omgeven zijn met onzekerheid, bijvoorbeeld wat betreft de uiteindelijke impact op de exploitatie van CRUKS en trends (met name volledig rookverbod en opening van de legale online-kansspelmarkt).

Ten aanzien van de onderbouwing van de overgangstermijn is van belang dat BEA de in het rapport opgenomen bandbreedte heeft gebaseerd op gegevens van speelautomatenhallen die rendabel zijn of dit op afzienbare termijn naar verwachting kunnen worden, met al ingezette aanpassingen in de bedrijfsvoering, of waarvoor in ieder geval geldt dat er sprake is van terugverdienen op gepleegde investeringen (in casu een positieve vrije kasstroom). Daarnaast geldt voor een overgangstermijn in principe het uitgangspunt dat niet meer wordt geïnvesteerd in nieuwe vaste activa (tenzij dit wettelijk wordt verplicht, zoals het geval is voor CRUKS). Een overgangstermijn kan daardoor ook niet te lang zijn omdat de vaste activa dan zullen zijn afgeschreven en er in principe weer geïnvesteerd zou moe-

ten worden in nieuwe vaste activa.

In het onderzoek is verder gebleken dat de terugverdientijd van speelautomatenhallen verre van stabiel is in de tijd. Dit geldt met name voor de kleinere speelautomatenhallen en de speelautomatenhallen waarvan de gerealiseerde winst sterk fluctueert. Omdat de terugverdientijd is gedefinieerd als de boekwaarde van de vaste activa gedeeld door de optelsom van nettowinst en afschrijvingen, werken fluctuaties in de nettowinst sterk door. Voor zover de fluctuaties in de winst terug te voeren zijn op incidentele factoren, bijvoorbeeld hoge kosten in een bepaald jaar vanwege bijzondere omstandigheden of juist een dip in de omzet omdat in de omgeving van de speelhal wegen opgebroken waren, is geprobeerd hiervoor in samenspraak met de betreffende exploitant te corrigeren. Verder is zoveel als mogelijk getracht om de exploitatie van de Amsterdamse speelautomatenhallen zo zuiver mogelijk in beeld te brengen, bijvoorbeeld los van eventuele activiteiten van exploitanten elders en ook los van eventuele financiële verplichtingen van groepsmaatschappijen waartoe speelautomatenhallen soms behoren.

Tot slot is de onderzoeksvraag met betrekking tot de vraag welke nog niet in Amsterdam actieve bedrijven interesse zouden hebben in toetreding tot deze markt niet beantwoord. In overleg met de opdrachtgever is besloten om in dit onderzoek alleen met de huidige in Amsterdam actieve exploitanten contact te hebben.

2 Huidige markt voor speelautomatenhallen in Amsterdam

2.1 Diversiteit aan aanbieders, met sterke concentratie in centrum

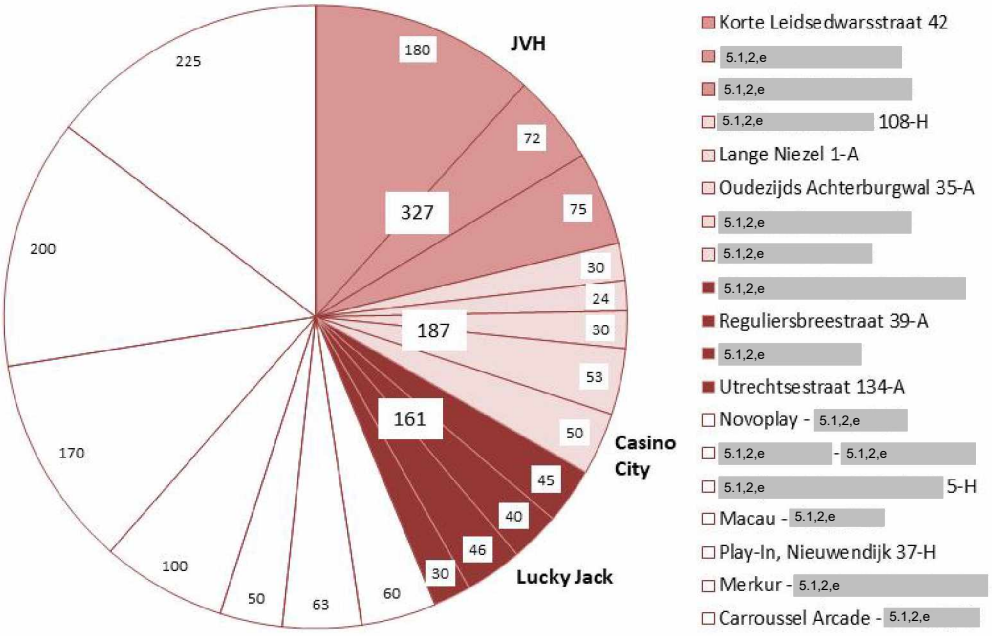
Afgegeven vergunningen

De gemeente Amsterdam heeft momenteel 19 vergunningen uitgegeven voor het exploiteren van speelautomatenhallen[8]. In de exploitatievergunning is per speelhal bepaald hoeveel speelautomaten er maximaal opgesteld mogen worden. In totaal beschikken tien exploitanten van speelautomatenhallen in Amsterdam momenteel over een vergunning voor samen ten hoogste 1.543 speelautomaten.

Grote diversiteit

Drie van deze tien exploitanten hebben een vergunning voor meerdere speelhallen. Dit betreft Casino City (met vijf speelhallen), Lucky Jack (met vier speelhallen) en JVH (met drie speelhallen). De andere zeven exploitanten beschikken in Amsterdam over één speelhal:

In Amsterdam gevestigde speelautomatenhallen,
maximaal aantal toegestane speelautomaten per hal, geclusterd naar exploitant



Afgemeten aan het maximale aantal speelautomaten waarvoor exploitanten vergunning hebben, is JVH het grootst in Amsterdam (met in totaal vergunning voor 327 speelautomaten), gevolgd door Carrousel Arcade (met maximaal 225 automaten), Merkur (maximaal 200 automaten, Casino City (maximaal 187 automaten), Play-In (maximaal 170 automa-

[8] Daarnaast zijn in de gemeentelijke verordening op de kansspelautomaten en de speelautomatenhallen nog twee adressen vermeld (5.1,2,e met maximaal 40 speelautomaten en Oudezijds Achterburgwal 30 met maximaal 19 speelautomaten). Deze adressen worden momenteel niet als zodanig gebruikt. De gemeente heeft getracht de bestemming als speelautomatenhal in te trekken.

ten) en Lucky Jack (maximaal 161 automaten). Lucky Hall (maximaal 50 automaten), Novoplay (maximaal 60 automaten) en 5.1,2,e (maximaal 63 automaten) zijn de drie kleinste exploitanten in deze zin, met als grootste van de kleinere speelautomaten tot slot Amusementspaleis Macau met maximaal 100 speelautomaten.

Veel familiebedrijven

De Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen is hiermee een markt met een grote diversiteit aan spelers. Opvallend is dat acht van de tien exploitanten kunnen worden gezien als een familiebedrijf met sterke wortels in Amsterdam. Van deze acht exploitanten hebben er vier alleen in Amsterdam speelhallen:

Exploitant	Aantal speelhallen	
	in Amsterdam	buiten Amsterdam
Casino City	5	0
De Vries en Vet (Lucky Jack)	4	2
JVH (5.1,2,e's Casino, Flash Casino's, Flamingo Casino)	3	> 80
Gauselmann Group (Merkur Casino)	1	> 5 in Nederland, buiten Nederland honderden
Play-In	1	3
Novoplay	1	1
Lucky Hall	1	0
Carrousel Arcade	1	0
Amusementspaleis Macau	1	0
5.1,2,e	1	0

In de met exploitanten gevoerde gesprekken is gebleken dat het karakter van familiebedrijf van invloed is op de bedrijfsvoering van deze speelautomatenhallen. De in de branche toch al sterke gehechtheid aan vast personeel, lijkt bij de familiebedrijven extra groot. Een aanzienlijk deel van de medewerkers is vast in loondienst, waarbij de lengte van de dienstverbanden vaak aanzienlijk is. De familiebedrijven hechten ook zeer sterk aan de continuïteit van hun bedrijf, als een soort oudedagsvoorziening en/of om door te geven aan een volgende generatie. Kenmerkend voor familiebedrijven is dat zij lage rendementseisen hanteren en vaak niet alle kosten meerekenen. Eigenaren en meewerkende gezinsleden krijgen een lage vergoeding voor het aantal gewerkte uren en het bedrijf betaalt weinig huur voor het gebruik van het pand als dit eigendom van de familie. Deze kenmerken zijn ook zichtbaar op de speelautomatenhallenmarkt in Amsterdam.

Concentratie in centrum

Kenmerkend voor de Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen, is ook dat er sprake is van een sterke concentratie van speelhallen in het centrum en dan met name op de locaties Damrak/Nieuwendijk, met een aftakking richting de Wallen (met in totaal zeven speelhallen), en in de Reguliersbreestraat (waar vijf speelhallen zijn gevestigd). Daarnaast zijn er drie speelautomatenhallen aan de rand van stadsdeel Centrum, te weten op de

Utrechtsestraat, de Korte Leidsedwarsstraat en de Rozengracht.

Buiten stadsdeel Centrum zijn slechts vier speelautomatenhallen gevestigd, op het Buikslotermeerplein en in de 5.1,2,e de Ten Katestraat en de Ceintuurbaan:



De gemeente Amsterdam heeft geen exploitatievergunningen verstrekt aan speelautomatenhallen buiten de Ring-A10. In de stadsdelen Amsterdam-Noord (wel binnen de Ring A10 gelegen), Nieuw West en Zuidoost is één speelautomatenhal gevestigd (op het Buikslotermeerplein in Noord), terwijl deze stadsdelen goed zijn voor ruim 40 procent van de Amsterdamse bevolking.

Onderlinge concurrentie

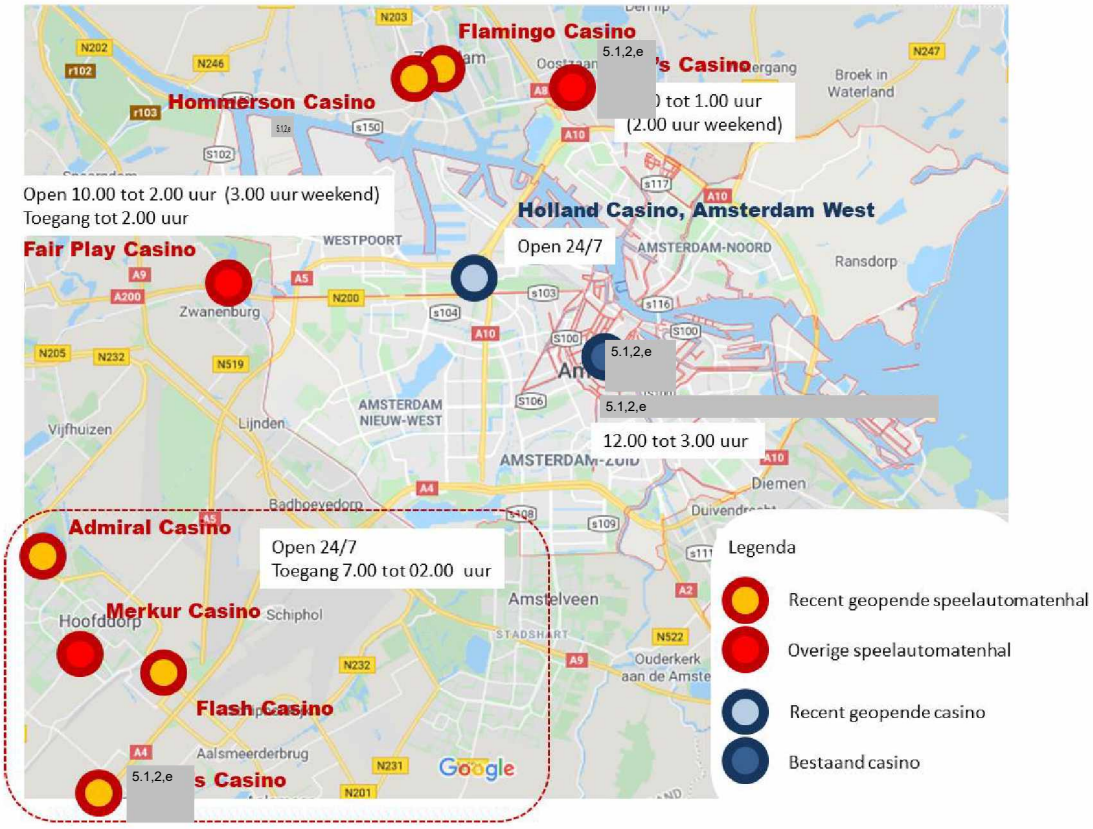
De toegelichte sterke concentratie van speelautomatenhallen op met name enkele locaties in stadsdeel Centrum, maakt van de Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen een sterk concurrerende markt. Exploitanten geven zonder uitzondering aan dat hun klantenkring voor een groot deel (vaak zeker 75 procent tot soms 90 procent) uit vaste bezoekers bestaat en dat een aanzienlijk deel van deze vaste bezoekers ook andere speelautomatenhallen bezoekt. Het is daarom zaak een voldoende interessant aanbod aan speelautomaten te bieden en om voldoende te scoren op andere voor de bezoeker re-

levante kwaliteitsaspecten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de sfeer in een speelautomatenhal (die sterk wordt beïnvloed door het aanwezige personeel, het toelatings- en beveiligingsbeleid), om eventueel gevoerde promotieacties en loyaliteitsprogramma's, het aanbod van gratis consumpties en soms de vergoeding van parkeerkosten tot een bepaald niveau en om de faciliteiten voor rokers,

De onderlinge concurrentie maakt dat speelautomatenhallen moeten blijven investeren in hun aanbod en hun 'formule'. Doen zij dit niet, dan gaat dit al snel ten koste van het aantal bezoekers en de gemiddelde speeltijd van bezoekers en dus de omzet.

2.2 Toenemende concurrentie van speelhallen in regio en van Holland Casino

De speelautomatenhallen ondervinden daarnaast in toenemende mate concurrentie van Holland Casino en speelautomatenhallen in omliggende gemeenten. Met de opening van Holland Casino Amsterdam-West zijn circa 500 speelautomaten toegevoegd aan het Amsterdamse aanbod speelautomaten.



Aanbod regio neemt toe

De Amsterdamse exploitanten van speelautomatenhallen ondervinden verder concurrentie van speelautomatenhallen in omliggende gemeenten, waarvan enkele in de afgelopen jaren zijn geopend. Het betreft onder meer de volgende speelautomatenhallen in de gemeenten Oostzaan, Haarlemmermeer (inclusief de voormalige gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude) en Zaanstad:

Speelautomatenhallen rond-om Amsterdam	**Openingstijden**	**Toelichting** op omvang en openingstijden
5.1,2,e 's Casino in Oostzaan (geopend sinds juni 2016)	9 tot 1 uur (tot 2 uur vrijdag- en zaterdagnacht)	Maximaal 200 speelautomaten op maximaal 750 m^2, leeftijdsgrens is 21 jaar
Fair Play Casino in Halfweg (geopend sinds medio 2018)	10 tot 2 uur (vrijdag t/m zondag tot 3 uur, toegang tot 2 uur)	Totale oppervlak is circa 1.300 m^2, leeftijdsgrens is 21 jaar
Admiral Casino in Hoofddorp (geopend sinds begin 2015)	24/7 open, toegang 7 tot 2 uur	Oppervlak circa 1.250 m^2, leeftijdsgrens is 21 jaar
5.1,2,e 's Casino Brugrestaurant A4 (geopend sinds oktober 2014)	24/7 open, toegang 7 tot 2 uur	
Flash Casino Hoofddorp (geopend in zomer 2017)	24/7 open, toegang 7 tot 2 uur	Circa 50 speelautomaten, leeftijdsgrens is 18 jaar
Merkur Casino Hoofddorp	24/7 open, toegang 7 tot 2 uur	
Flamingo Casino in Zaanstad (geopend in 2005)	10 tot 3 uur.	Toegang vanaf 21 jaar.
Hommerson Casino Zaanstad	10 tot 3 uur.	Meer dan 200 speelautomaten. Toegang vanaf 21 jaar.

In een wat groter regionaal verband, is op te merken dat JVH in 2017 een 5.1,2,e 's Casino opende in Eemnes (5.1,2,e) en in 2018 een 5.1,2,e 's Casino in Akersloot. Deze voor een deel in de afgelopen jaren geopende speelautomatenhallen hebben op twee manieren invloed op de exploitatie van speelautomatenhallen in Amsterdam:

- Vanwege dit nieuwe aanbod hebben potentiële bezoekers van speelautomatenhallen in Amsterdam vanuit de omliggende gemeenten en verdere regio meer keuze. Er is minder aanleiding om voor een speelautomatenhal naar Amsterdam te gaan.
- Voor een deel van de inwoners van Amsterdam geldt omgekeerd dat het extra aanbod rondom de gemeente interessant kan zijn. Voor inwoners van bijvoorbeeld Geuzenveld is het in 2018 geopende Fair Play Casino in Halfweg dichterbij dan de Amsterdamse speelautomatenhallen. Voor inwoners van Molenwijk, Kadoelen en Tuindorp-Oostzaan geldt hetzelfde met betrekking tot het in 2016 geopende 5.1,2,e 's Casino in Oostzaan.

De aantrekkelijkheid van het concurrerende aanbod in de omliggende gemeenten op de exploitatie van de Amsterdamse speelautomatenhallen wordt vergroot door de vaak goede parkeermogelijkheden en ruimere openingstijden die zij kunnen bieden. Voor potentiële bezoekers uit omliggende gemeenten, vormen de hoge en stijgende parkeerkosten in Amsterdam verder een extra drempel.

2e vestiging Holland 5.1,2,e

De Amsterdamse speelautomatenhallen ondervinden daarnaast ook concurrentie van 5.1,2,e Casino. De Nationale Stichting Casinospelen is in 1974 opgericht en in 1976 opende de eerste casino zijn deuren in Zandvoort. Het vijfde Holland Casino opende in Amsterdam (Hilton) in 1986. In 1986 werd 5.1,2,e Casino ook toegestaan om zijn

aanbod uit te breiden met speelautomaten[9]. Deze vestiging van Holland Casino werd in 1991 verplaatst richting Leidseplein (Lido). In 2018 is een tweede Holland Casino geopend in Amsterdam-West (La Guardiaweg). Met het tweede Holland Casino is het aanbod aan speelautomaten uitgebreid met ruim 500. Deze casino-automaten wijken qua wet- en regelgeving en instellingen af van de in speelautomatenhallen toegestane speelautomaten. Het laat onverlet dat er tussen Holland Casino enerzijds en de speelautomatenhallen wel uitwisseling is van bezoekers. Het aandeel bezoekers van Holland Casino dat ook speelautomatenhallen bezoekt, is BEA niet bekend, en hetzelfde geldt voor het aandeel bezoekers van speelautomatenhallen dat Holland Casino bezoekt.

Holland Casino richt met het tweede casino in Amsterdam nadrukkelijk op het lokale publiek, waar het casino in het centrum vooral ook populair is bij een internationaal publiek:



Het Parool

Holland Casino West: 'Gevaarlijk en o zo leuk'

Amsterdam, 9 juni 2018

"Waarom komen mensen naar een casino? De spelletjes kunnen ze overal spelen, zelfs online. Het verschil zit in de sfeer en in de mensen."
Vergeleken met de vestiging bij het Max Euweplein richt Holland 5.1.2.e zich minder op tafels met spellen als roulette en blackjack: 12, terwijl er in het centrum 53 zijn. En een high limit area, waar hogere inzetten zijn toegestaan, ontbreekt.

Er zijn vooral heel veel speelautomaten: 503. Daarnaast is er live-bingo met een grote 'bombo' die de ballen laat ronddraaien.

En nog even over de winkansen: die zijn niet anders dan bij andere vestigingen. "Ook voor een casino is een casino een casino," zegt Hanzon. "Er zijn dagen dat we verlies draaien."

HOLLAND CASINO

Holland Casino nieuwe stijl in Amsterdam West

11 juni 2018

Hollands nieuwste casino
Het nieuwe casino is de 14e vestiging van Holland Casino in Nederland. Met de locaties in het centrum van Amsterdam en in Zandvoort telt Holland Casino nu drie vestigingen in de Metropoolregio Amsterdam. Er is bewust voor Sloterdijk gekozen, een wijk die volledig wordt doorontwikkeld voor wonen, werken, toerisme en uitgaan. Het casino is de komende maanden dagelijks geopend van 12.00 tot 03.00 uur. De openingstijden worden na de zomer verruimd.

Het casino is 5.426 vierkante meter groot, telt 500 nieuwe speelautomaten, heeft de allernieuwste roulette en blackjacktafels en een ruime Multi Roulette-arena, waar gasten via touchscreens en een live verbinding direct kunnen meespelen met roulettetafels in bijvoorbeeld Rotterdam of Venlo. Daarnaast is er elke dag live Bingo, een moderne variant van dit bekende spel, dat met tablets kan worden gespeeld onder leiding van een professionele Bingomaster en met een extra feestelijke uitvoering met live entertainment in het weekend.

Het Parool

'Cooler' casino wil ook jonger publiek

Amsterdam, 22 september 2016

"We wilden al langer een tweede vlaggenschip in Amsterdam. Ons casino aan het Max Euweplein loopt goed, maar het is op vrijdag en zaterdag erg druk. Ook zien we daar veel internationaal publiek. We lopen de Amsterdammers en de inwoners van Noord-Holland een beetje mis."
Sloterdijk wordt een compleet casino, met 5.500 m^2 vergelijkbaar met het casino in Scheveningen.

Van Lambaart wil een 'wat cooler' casino dat ook mensen in de leeftijdscategorie 25-35 jaar trekt. Die zoeken hun amusement veel vaker dan het traditionele casinopubliek groepsgewijs en behoeft meer divers vertier.

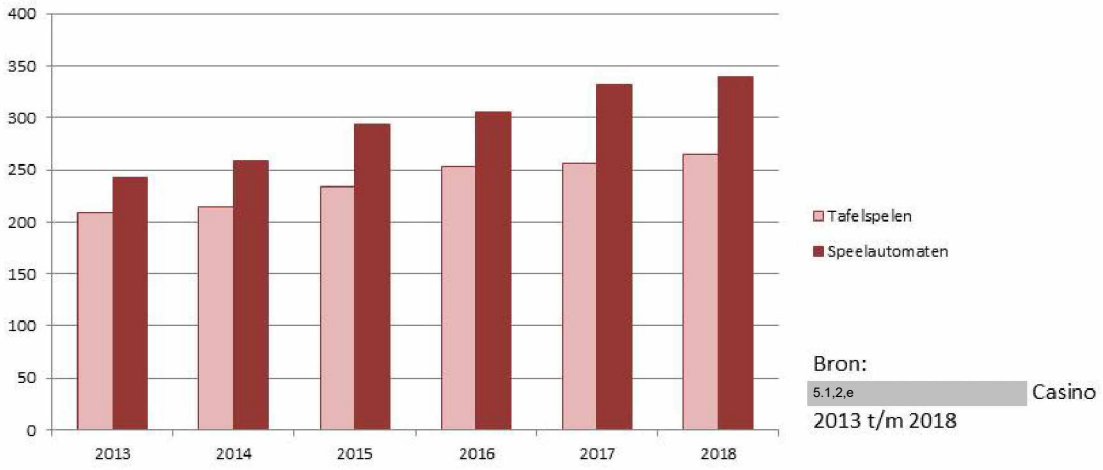
In een toelichting op de sponsorstrategie van Holland Casino benadrukken de directeur corporate communicatie en de manager merkstrategie & campagnes dat het bedrijf zich vooral richt op de uitgaans- en entertainmentmarkt en minder op de 'gokmarkt'. Zij formuleren het zo: 'Wij concurreren niet met andere gok-en kansspelaanbieders, maar met bioscoop, theater en restaurant. Bezoekers zoeken bij ons amusement en spanning."

[9] In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op het onderscheid tussen de speelautomaten bij Holland Casino (casino-automaten), speelautomaten bij speelhallen en horeca-automaten.

Een verzoek van Holland Casino om in Amsterdam een tweede casino te mogen vestigen, is eerder, op 14 december 2004, door de Minister van Justitie afgewezen. Naar de mening van de minister sloot de Wet op de kansspelen vestiging van twee of meer casino's in één gemeente uit. Dit besluit is bij de rechter aangevochten door Holland Casino en de gemeente Amsterdam (en de gemeente Rotterdam, waar een soortgelijke situatie speelde)[10]. De rechtbank heeft de gemeente ontvankelijk verklaard met als reden: "Het belang van de gemeente Amsterdam als rechtspersoon is gelegen in de met de vestiging van een tweede casino in haar gemeente gemoeide planvorming rond het gestelde voorgenomen 'grootschalig leisure en entertainment project' in Amsterdam-Zuidoost." De rechtbank oordeelde dat er geen reden was waarom de minister het verzoek niet had mogen weigeren. In 2017 heeft de minister van Justitie alsnog het besluit genomen Holland Casino toe te staan de vestiging op Schiphol te vervangen door een veel grotere vestiging in Amsterdam. Tegen dit besluit heeft de gemeente Amsterdam, voor zover BEA bekend, geen bezwaar en beroep aangetekend.

De inrichting van Holland Casino Amsterdam West met een sterke focus op speelautomaten en met daarnaast een beperkt aantal roulette- en blackjacktafels, past in een beeld dat al langere tijd zichtbaar is. Het bruto spelresultaat dat Holland Casino realiseert met de casino-automaten, overtreft de laatste jaren het met de tafelspelen gerealiseerde bruto spelresultaat:

Holland Casino, ontwikkeling bruto spelresultaat naar tafelspelen en speelautomaten
in € mln



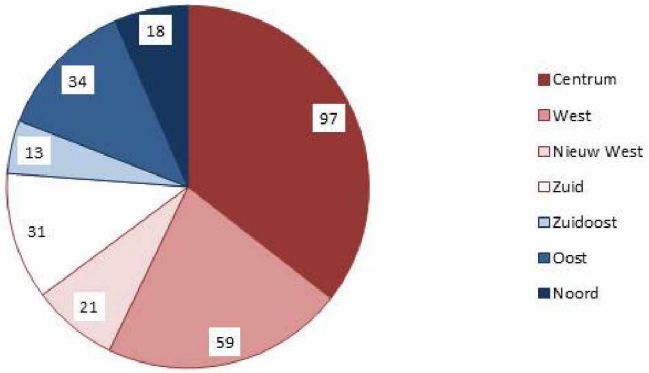
In 2018 bedroeg het bruto spelresultaat op tafelspelen € 265,8 miljoen en op casino-automaten € 340,0 miljoen, oftewel 56,1 procent van het totale bruto spelresultaat van Holland Casino in 2018. Het bruto spelresultaat van casino-automaten is met 40 procent sterker gestegen dan het bruto spelresultaat op de tafelspelen (plus 27 procent). In die zin ontwikkelt Holland Casino zich geleidelijk tot een speelautomatenbedrijf met tafelspelen.

[10] https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2006:AX8958.

2.3 Aantal speelautomaten in horeca neemt trendmatig af

Het aantal aanwezigheidsvergunningen voor speelautomaten in de horeca telt op tot 273, die met name zijn vergund aan horecabedrijven in stadsdelen Centrum (97) en West (59).

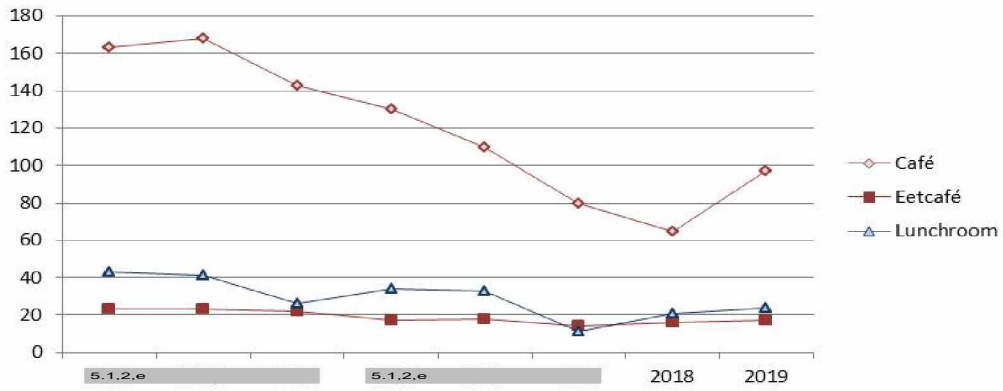
Aantal horecagelegenheden met aanwezigheidsvergunning
Bron: gemeente Amsterdam



Minder klanten gokken

Het aantal speelautomaten in de horeca is de afgelopen jaren sterk afgenomen[11]. Cafés vinden speelautomaten niet meer passen bij de sfeer die zij nastreven, ondanks dat het opstellen van speelautomaten financieel lucratief kan zijn. De veranderende bevolkingssamenstelling in Amsterdam speelt mee. Een horecaondernemer met cafés in Amsterdam-Oost formuleert het zo: "De mensen die graag gokken verdwijnen. Dan zie je ook dat gokautomaten langzaam verdwijnen. Als mijn klanten om de haverklap vragen naar een bepaald bier van de tap, zou ik gek zijn dat niet aan te schaffen. Dat geldt ook voor klanten die graag een kansspel in het café willen. Maar ik heb die vraag nooit gehad."

Horeca in Amsterdam, aantal vergunningen voor speelautomaten in horecazaken
Bron: gemeente Amsterdam



De in de horeca opgestelde speelautomaten zijn niet dezelfde als de speelautomaten in speelautomatenhallen. Op de verschillen tussen beide soorten speelautomaten en de speelautomaten die Holland Casino mag opstellen, wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.

11 5.1.2.e *moderne cafés past de gokkast niet meer*, in: Het Parool, 14 augustus 2016.

2.4 Financiële positie van deel exploitanten moeizaam

BEA heeft zich voor het onderzoek een beeld gevormd van de financiële positie van de Amsterdamse exploitanten van speelautomatenhallen. Van belang is of zij in staat zijn eventuele tegenvallers op te vangen, bijvoorbeeld door ontwikkelingen die resulteren in lagere omzetten of hogere kosten.
Op basis van publiek beschikbare informatie uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel concludeert BEA dat dit zeker niet altijd het geval is. Het blijkt dat voor een meerderheid van de exploitanten weliswaar geldt, dat zij gunstig scoren op indicatoren voor liquiditeit en solvabiliteit, maar dat er voor een ander deel reden is voor zorg:

Exploitanten	Current ratio	Quick ratio	Gouden balans	Balanstotaal/ vreemd vermogen	Eigen vermogen/- balanstotaal	Eigen vermogen/ vreemd vermogen
A	3,01	2,98	0,71	5,96	0,83	4,96
B	2,23	2,23	0,55	3,62	0,72	2,62
C	9,78	9,78	0,12	10,96	0,91	9,96
D	1,64	0,63	0,84	5,03	0,80	4,03
E	10,80	10,80	0,17	12,76	0,92	11,76
F	**0,81**	0,81	**1,37**	1,52	**0,34**	0,52
G	**0,80**	0,80	**1,25**	1,09	**0,08**	0,09
H	**0,13**	0,13	**1,85**	1,53	**0,35**	0,53

Bron: 5.1,2,e van Koophandel.
Toelichting:

1. Current ratio, Quick ratio en Gouden balans zijn indicatoren voor de liquiditeit van een onderneming.
2. Current ratio is de verhouding tussen de vlottende activa (inclusief liquide middelen) en het kort vreemd vermogen. Een score van minder dan 1 wordt doorgaans gezien als onwenselijk laag.
3. Ratio's (i) balanstotaal gedeeld door vreemd vermogen, (ii) eigen vermogen gedeeld door balanstotaal en (iii) eigen vermogen gedeeld door vreemd vermogen zijn indicatoren voor de solvabiliteit van een onderneming.
4. De ratio's hebben voor de meeste exploitanten betrekking op 2018, voor sommige op 2017.

De solvabiliteit wordt gebruikt om inzicht te krijgen in de financiële gezondheid van een bedrijf op langere termijn: hoe groter de solvabiliteit, hoe groter in het algemeen het vermogen om zowel de kortlopende alsook de langlopende schulden te kunnen terugbetalen. De bovenstaande gegevens uit het handelsregister tonen dat voor in ieder geval drie van de tien exploitanten dat het eigen vermogen beperkt is ten opzichte van het balanstotaal. Voor vier van de tien exploitanten geldt verder dat hun liquiditeit niet rooskleurig is.

Conclusie

De financiële positie van een deel van de exploitanten is zodanig dat zij maar beperkt in staat zijn tegenslagen te doorstaan. De deels weinig rooskleurige financiële positie van een deel van de speelhallen weerspiegelt de winstgevendheid van deze hallen in de afgelopen jaren. In hoofdstuk 5 wordt dit nader toegelicht.

2.5 Beeld van een 'cleane' sector met inzet op zorgplicht

Voor het onderzoek heeft een gesprek plaatsgevonden met een Operationeel Expert ('wijkagent') van het basisteam Centrum Burgwallen van de Eenheid Amsterdam van de politie. In zijn werkgebied zijn vijf speelautomatenhallen gevestigd op het Damrak en op de Nieu-

wendijk. In dit gesprek is gebleken dat bij hem en bij zijn collega's van de Amsterdamse politie, bij wie hij navraag heeft gedaan, geen aanwijzingen zijn dat de speelautomatenhallen voor overlast zorgen of dat zij betrokken zijn, direct of indirect, bij criminele activiteiten. Hij geeft aan dat dit beeld in de jaren zeventig en tachtig anders was[12].

Speelhallen positieve factor

Het beeld van de Operationeel Expert is dat, waar enkele Amsterdamse speelhallen zich in de jaren zeventig en tachtig wellicht inlieten met witwassen, gefinancierd werden met crimineel geld of anderszins niet binnen de lijntjes kleurden, dit sinds een groot aantal jaren niet meer aan de orde is. De branche is in die zin 'clean' en de exploitanten doen ook hun uiterste best dit zo te houden omdat ze bang zijn anders hun vergunning te verliezen. Dat er soms nog een imagoprobleem kleeft aan de branche, is onterecht (behalve dan dat iemand moreel van mening kan zijn dat gokken 'slecht' is). Het risico van witwassen is minimaal geworden met de strikte controles op de speelautomaten door Verispect[13] en het REAC-systeem dat inleg en uitkering registreert Ook in andere opzichten beschouwt hij de speelautomatenhallen momenteel als een positieve factor in zijn werkgebied:

- Hij geeft aan dat zijn inzet zich richt op het bevorderen van de veiligheid en leefbaarheid in zijn gebied. Hij geeft aan dat de bijdrage van de speelautomatenhallen in zijn gebied positief is. De politiecapaciteit die benodigd is ten behoeve van de speelautomatenhallen in het gebied is nihil.
- Hij geeft aan dat hem geen ervaringen bekend zijn waarbij de speelhallen in het gebied de laatste jaren tot problemen hebben geleid. Van enige overlast op welk terrein dan ook, is geen sprake. Eerder omgekeerd. De speelautomatenhallen dragen bij aan de leefbaarheid van de buurt, doordat er doorgaans een medewerker bij de ingang aanwezig is die de straat ook een beetje in de gaten houdt. Deze 'ogen en oren' kunnen voor de politie soms nuttig zijn.
- Hij signaleert dat de speelhallen werk maken van hun zorgplicht en inzet op preventie van gokverslaving en problematisch speelgedrag. De speelhallen werken vaak met vast personeel en een groot deel van de klanten is vaste klant. Dit maakt het mogelijk om spelers die riskant speelgedrag vertonen aan te spreken zonder dat dit leidt tot 'gedoe'.
- Als speelhallen vooral zouden werken met tijdelijke krachten, zou het veel lastiger worden bezoekers op hun gedrag aan te spreken. Medewerkers moeten hierin geschoold worden en ervaring in het omgaan met allerlei soorten mensen is ook belangrijk.

---

12 5.1,2,e en 5.1,2,e *Gokautomaten met wasprogramma*, in: De Volkskrant, 10 december 1994.

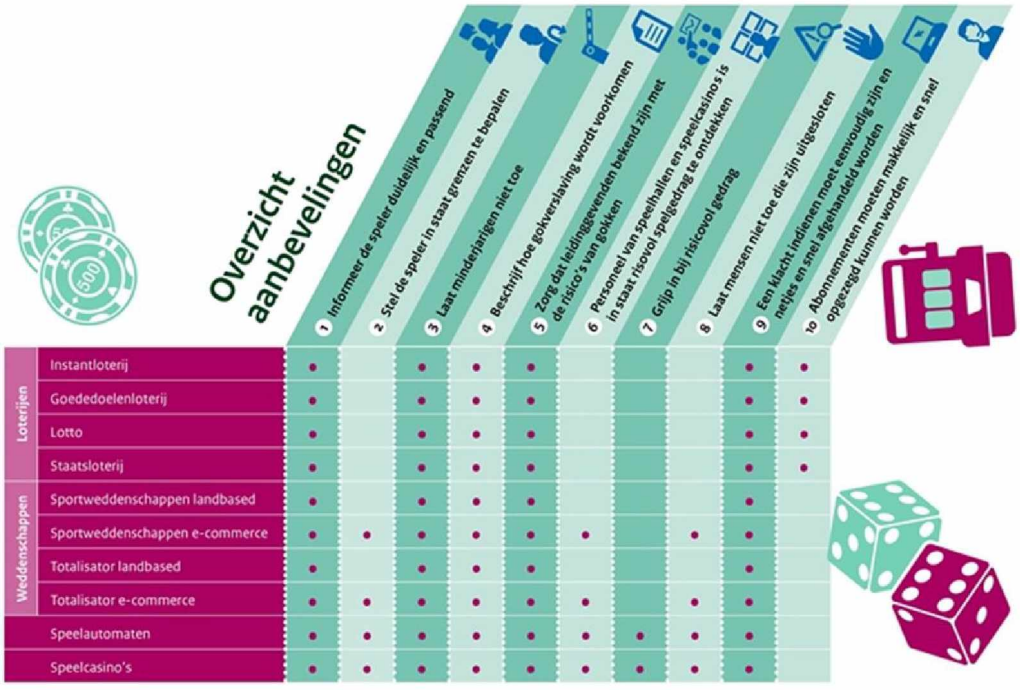
13 In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn de risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector onderzocht. Uitkomsten zijn dat de risico's met betrekking tot terrorismefinanciering erg klein zijn maar dat er anderzijds sterke indicaties zijn dat de kansspelsector frequent wordt gebruikt om geld wit te wassen. Ten aanzien van het risico op witwassen wordt geconcludeerd dat deze klein zijn bij loterijen, speelautomatenhallen en gereguleerde sportweddenschappen maar dat de kwetsbaarheid van casino's, illegale sportweddenschappen en online-kansspelen groot is. Zie 5.1,2,e (Decision Support), *Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector*, quickscan, 2 april 2017.

- De Operationeel Expert geeft aan dat je in principe problemen kunt verwachten als iemand op een avond veel geld verspeelt, maar zelfs dan maakt hij niet mee dat bezoekers voor overlast zorgen. De inzet van ervaren personeel zal daarbij ook meehelpen.
- De speelhallen hebben verder geïnvesteerd in camerasystemen en een enkeling bijvoorbeeld ook in toegangssystemen met gezichtsherkenning. Het beeld is dat de speelhallen bereid zijn om te investeren in dergelijke systemen en in het algemeen werk willen maken van de zorgplicht ten aanzien van hun klanten.

De Operationeel Expert heeft zijn beelden en die van zijn collega's ook getoetst aan informatiesystemen van de politie opgeslagen informatie over overlast, incidenten of criminele aanwijzingen. Die toetsing heeft zijn beeld van de branche bevestigd.

Inzet op zorgplicht

De Amsterdamse exploitanten van speelautomatenhallen zijn doordrongen van het belang van het goed invullen van de zorgplicht die zij hebben ten aanzien van hun bezoekers. De zorgplicht is sinds 2019 wettelijk verankerd, met de in dat jaar door de Eerste Kamer aangenomen Wet op de kansspelen (Wok). Ook daarvoor was er al inzet op dit thema door de Amsterdamse exploitanten. De aan exploitanten van speelautomaten gestelde eisen zijn door de Kansspelautoriteit vertaald naar een Leidraad Zorgplicht[14].



De Ksa concludeerde dat een leidraad gewenst was omdat de in de Wok opgenomen wettelijke bepalingen ten aanzien van de zorgplicht in de praktijk verschillend werden uitgelegd konden worden en er dus behoefte was aan concrete handreikingen voor wat kans-

14 Kansspelautoriteit, *Leidraad Zorgplicht*, 1 juli 2019.

spelaanbieders kunnen en moeten doen. Voor exploitanten van speelautomaten en speelcasino's zijn alle tien in de leidraad geformuleerde handvatten van toepassing:

- Spelers duidelijk en passend informeren.
- Spelers in staat stellen om grenzen te bepalen.
- Minderjarigen niet toelaten in het casino.
- Duidelijk aangeven hoe gokverslaving voorkomen wordt.
- Leidinggevenden dienen bekend te zijn met de risico's die gokken met zich mee brengt.
- Het casinopersoneel dient risicovol spelgedrag te herkennen.
- Er moet ingegrepen worden bij risicovol spelgedrag.
- Klachten moeten snel en netjes afgehandeld worden.
- Mensen die uitgesloten zijn worden niet toegelaten.
- Zelfuitsluiting moet gemakkelijk uit te voeren zijn.

De Amsterdamse exploitanten werken doorgaans met veel vast en ervaren personeel, die gerichte trainingen krijgen in preventie en zorgplicht, wat hun in staat stelt spelers ook daadwerkelijk goed te informeren en in te grijpen wanneer spelgedrag risicovolle vormen aanneemt. Ten aanzien van het weren van minderjarigen, is het beleid van alle exploitanten dat zij een ondergrens hanteren van 21 jaar en daarmee dus 3 jaar 'boven' de wettelijke ondergrens zitten[15].

Voor het uitsluiten van mensen met problematisch speelgedrag door speelautomatenhallen, en voor zelfuitsluiting, is een landelijk Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) voorzien.

In Amsterdam hebben exploitanten zich verenigd in de Alliantie Automatenhallen Amsterdam (AAA) om goed invulling te geven aan de zorgplicht. In 2016 is de AAA opgericht. Vanuit de AAA is er ingezet op het met de gemeente tot een akkoord komen over extra bovenwettelijke investeringen in de zorgplicht en transparantie in ruil voor een verruiming van de openingstijden[16]. Een idee was onder meer om op het Leidseplein een anonieme inloop aan te bieden voor spelers die daar behoefte aan hadden, met als doel zowel preventie als het oplossen van problematisch gokgedrag. De AAA heeft dit idee 'on hold' gezet na de brief van de gemeente Amsterdam aan de exploitanten van oktober 2018, met daarin de aankondiging van de beëindiging van de vergunningen voor onbepaalde tijd.

[15] Holland Casino hanteert een minimum leeftijd van 18 jaar. Dit is ook het geval bij diverse speelautomatenhallen in gemeenten rondom Amsterdam.

[16] In meer steden zijn er initiatieven (geweest) om als speelautomatenhallenbranche met de gemeente een convenant te sluiten. Bijvoorbeeld in Eindhoven, waar de exploitanten met burgemeester Van Gijzel in 2017 extra inzet op zorgplicht zijn overeengekomen waaronder verhoging van de leeftijdsgrens voor toegang naar 21 jaar in 'ruil' het kunnen uitbreiden van het aantal speelautomaten in hun vestigingen.

3 Positionering en concurrentie op de kansspelmarkt

Opbouw markt kansspelen

De markt voor speelautomatenhallen is onderdeel van de veel grotere kansspelmarkt . Kansspelen onderscheiden zich van behendigheidsspelen omdat er weinig tot geen invloed is op de winkansen. Bij behendigheidsspelen als het bespelen van een flipperkast, is dit wel het geval. De Kansspelautoriteit (Ksa) deelt de kansspelmarkt als volgt in[17]:

- Loterijen.
- Sportweddenschappen.
- Casinospelen.
- Kansspelautomaten.

Navolgend wordt nader ingegaan op de opbouw van de kansspelmarkt en de onderlinge concurrentie tussen genoemde segmenten van de kansspelmarkt.

3.1 Opbouw kansspelmarkt en positie van speelautomatenhallen daarbinnen

Segmenten kansspelmarkt

Het segment speelautomatenhallen, waar het onderzoek zich op richt, maakt deel uit van de sector 'kansspelautomaten', samen met de casino-automaten en horeca-automaten:

Sector	Segment	Vergunninghouders/aanbieders
Loterijen	Staatsloterij	Staatsloterij BV
	Goededoelenloterijen	Nationale Postcode Loterij NV
		BankGiro Loterij NV
		VriendenLoterij NV
		Samenwerkende non-profit Loterijen
		Fair Share Nederland BV
		Vergunninghouders van incidentele kansspelen
	Lotto's	Lotto BV
	Instantloterijen	Lotto BV
	Promotionele kansspelen	Aanbieders hebben geen vergunning nodig
Sportweddenschappen	Sportprijsvragen	Lotto BV
	Totalisator	SportTech Racing
Casinospelen	Tafelspelen	Holland Casino
Kansspelautomaten	Casino-automaten	Holland Casino
	Speelautomaten	Diverse speelhallen
		Individuele exploitanten
	Horeca-automaten	Diverse horecagelegenheden
		Individuele exploitanten

[17] Kansspelautoriteit, *Marktscan landgebonden kansspelen 2017*, 26 november 2018.

De kansspelmarkt is in Nederland goed voor een bruto spelresultaat (inleg minus uitkeringen) van circa € 2,53 miljard. Het bruto spelresultaat steeg in de afgelopen jaren beperkt:

Bruto spelresultaat totale kansspelmarkt, 2013 t/m 2017
in € 1.000.000
Bron: Kansspelautoriteit, Marktscans t/m 2017

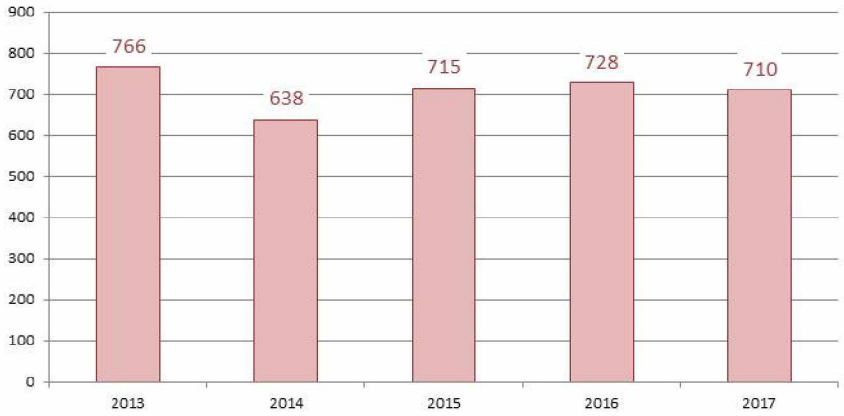


De activiteiten van de speelautomatenhallen vormen onderdeel van de sector 'kansspelautomaten', zoals aangegeven, tezamen met de casinoautomaten en de horeca-automaten. In de door de Ksa periodiek in 'marktscans' verstrekte cijfers ter toelichting op de ontwikkeling van het bruto spelresultaat, wordt het bruto spelresultaat uitgesplitst naar

- Casino-automaten (opgesteld bij Holland Casino-vestigingen).
- Speelautomaten in speelautomatenhallen en horeca-automaten.

Het bruto spelresultaat van speelhalautomaten en horeca-automaten wordt door Ksa niet uitgesplitst maar als één totaal gepresenteerd. In de periode 2015 t/m 2017 bedroeg het bruto spelresultaat van beide segmenten samen tussen € 710 en € 730 miljoen:

Bruto spelresultaat speelhalautomaten en horeca-automaten, 2013 t/m 2017
in € 1.000
Bron: Kansspelautoriteit, Marktscans t/m 2017



Omdat het aantal speelautomaten in de horeca trendmatig daalt, evenals het aantal spelersplaatsen, mag worden aangenomen dat het bruto spelresultaat in de horeca in deze

periode is gedaald. Omdat het totale bruto spelresultaat van horeca-automaten en speelhalautomaten min of meer constant is gebleven in de periode 2015 t/m 2017 betekent dit dat het bruto spelresultaat van speelautomatenhallen in deze periode is toegenomen.

Online kansspelen

In de hiervoor toegelichte indeling van de kansspelmarkt, die in beginsel uitputtend is, ontbreekt een segment dat wel aanwezig is maar dat vooralsnog niet legaal is, namelijk het segment van online kansspelen. Het huidige wettelijk regime kent geen mogelijkheden om een vergunning te verlenen voor het aanbieden van online kansspelen. Dit gaat veranderen. Op 19 februari 2019 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel Kansspelen op afstand aan. Minister Dekker schreef op 15 november 2019 aan de Eerste en 5.1,2,e dat er naar wordt gestreefd de wet op 1 januari 2021 in werking te laten gaan. Als de wet van kracht is, kunnen er bij de Ksa vergunningsaanvragen ingediend worden. Een half jaar na inwerkingtreding van de wet gaat de legale online markt open.

Short odds & long odds

Een belangrijk onderscheid in de kansspelmarkt, is die tussen short odds-kansspelen en long odds-kansspelen. Short odds-kansspelen zijn kansspelen waarbij er heel korte tijd is tussen deelname en winst of verlies. De volgende segmenten van de kansspelmarkt betreft short odds-kansspelen:

- Casinospelen.
- Casinoautomaten.
- Speelhalautomaten.
- Horeca-automaten.
- Krasloten (instant loterijen).

Voor deze segmenten van de kansspelmarkt geldt, dat zij in beginsel meer verslavend kunnen werken dan long odds-kansspelen zoals (niet instant) loterijen.

Los van de al dan niet aanwezige verslavende werking, mag worden aangenomen dat er tussen de verschillende soorten short odds-kansspelen een grotere uitwisseling is van spelers. Op basis van de met exploitanten, de brancheverenigingVAN en de Ksa gevoerde gesprekken, gaat BEA ervan uit dat de grootste uitwisseling aanwezig is tussen de segmenten van speelhalautomaten, casinoautomaten en horeca-automaten, waarbij aangetekend dat er wel verschillen zijn tussen automaten die in de horeca, in de speelhallen en in het casino opgesteld (mogen) worden en dat de drie segmenten ook hun eigen sfeer kennen.

3.2 Eisen aan en kenmerken van casino-, speelhal- en horeca-speelautomaten

Wettelijke eisen

De wettelijke eisen waaraan de horeca-, speelhal- en casino-automaten moeten voldoen, zijn beschreven in het Speelautomatenbesluit 2020 en de Beschikking casinospelen 1996. In grote lijnen kan worden gesteld dat Holland Casino ten opzichte van de exploitanten van speelhallen ruimere mogelijkheden wat betreft de maximale uitbetaling, de maximale inworp en het maximale gemiddelde uurverlies. Tegenover een onbeperkte maximale uitbetaling bij casino-automaten staat een eveneens onbeperkt gemiddeld uurverlies. De

maximale inworp bij casino-automaten is met € 150 per spel ook (zeer) veel hoger dan bij de speelhalautomaten en de horeca-automaten:

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
Casino	€ 150	≥ 80%	onbeperkt	3 sec	onbeperkt

Bron: Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000
a) Gemiddeld tenminste 4 sec
b) Uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal € 2.500 uitgekeerd mag worden

Grenzen opzoeken?

De eisen die de overheid stelt aan speelautomaten in horeca en in automatenhallen zijn vastgelegd in het Speelautomatenbesluit.

- Voor horeca-automaten geldt op grond van artikel 12 van het Speelautomatenbesluit een maximale inzet per spel van € 0,20. De gemiddelde uitbetaling bedraagt minimaal 60 procent van de inzet. De tijd die verstrijkt tussen de start van een spel en de start van het daaropvolgende spel bedraagt in de horeca gemiddeld minimaal 4 seconden. Het uurverlies op de automaat bedraagt gemiddeld maximaal € 40,00.
- Voor speelautomaten in speelautomatenhallen geldt op grond van artikel 13 van het Speelautomatenbesluit net als voor de horeca een maximale inzet per spel van € 0,20. De gemiddelde uitbetaling bedraagt net als in de horeca minimaal 60 procent van de inzet. De tijd die verstrijkt tussen de start van een spel en de start van het daaropvolgende spel bedraagt in de automatenhallen minimaal 4 seconden. Het uurverlies op de automaat bedraagt gemiddeld maximaal € 40,00.
- De eisen die de overheid stelt aan speelautomaten in de vestigingen van Holland Casino zijn vastgelegd in de Beschikking Casinospelen 1996.

Voor exploitanten van speelautomaten in speelautomatenhallen (en ook in de horeca) is het niet mogelijk op alle aspecten, met name

- minimale tijd per spel,
- maximale inworp per spel
- en maximaal uurverlies

de grens op te zoeken. Concreet: bij een inworp van € 0,20 per spel en een tijdsduur van 3 seconden per spel (of tussen spelen), kan een speler op een speelautomaat in een speelautomatenhal maximaal € 240 per uur inwerpen. Uitgaand van een maximaal verlies per uur van € 40, betekent dit dat dan een minimale uitkering moet volgen van € 200.

Bij een inworp van € 240 komt een uitkering van € 200 neer op een uitkering van 83,3 procent. Dat is aanmerkelijk hoger dan het wettelijk voor speelautomaten in speelhallen vastgelegde minimale uitkeringspercentage van 60 procent.

Berekening minimaal uitkeringspercentage o.b.v. (1) minimale tijd per spel en (2) maximale inworp per spel	Horeca	Speelautomatenhallen		Casino
		Enkelspelers	Meerspelers	
Min. tijd per spel (sec.)	4*	3	120	3
Max. aantal spellen/uur	900	1.200	30	1.200
Max. inworp per spel	€ 0,20	€ 0,20	€ 8	€ 150
Max. inworp per uur	€ 180	€ 240	€ 240,00	€ 180.000
Max. gem. uurverlies	€ 40	€ 40	€ 40,000	€ 36.000
Minimale uitkering	€ 140	€ 200	€ 200	€ 144.000
Berekend minimaal uitkeringspercentage	78%	83%	83%	80%
Wettelijk minimum	60%	60%	60%	80%

* minimaal 3,5 seconde per spel maar gemiddeld 4 seconden per spel

De wetgever eist bij speelautomaten van Holland Casino een hoger minimaal uitkeringspercentage (80 procent) dan bij de automaten in de speelautomatenhallen en ook in de horeca. De andere eisen, met name de beperking van het maximale uurverlies, dwingen speelautomatenhallen echter om een hoger uitkeringspercentage te hanteren dan het wettelijk vereiste minimum percentage voor Holland Casino. In de praktijk keert Holland Casino meer uit dan het wettelijk vereiste. Op de website van Holland Casino is vermeld dat gemiddeld 92 procent van de inleg van gasten wordt uitgekeerd[18]. Aangegeven wordt dat het uitkeringspercentage bij een tafelspel als Roulette kan oplopen tot 98,6 procent.

3.2 Concurrentiepositie t.o.v. Holland Casino en regionale aanbieders

De toegelichte wettelijke eisen aan de verschillende segmenten van de sector kansspelautomaten binnen de kansspelmarkt, lopen uiteen. Het laat onverlet dat speelautomatenhallen concurreren met Holland Casino en met de horeca en ook met online-aanbieders. Al in 2012 is geconstateerd dat, ondanks uiteenlopende wettelijke vereisten aan opgestelde speelautomaten en uiteenlopende mogelijkheden en vooral onmogelijkheden wat betreft het spelaanbod, "de spelontwikkelingen bij zowel de speelhallen als bij Holland Casino duiden op het naar elkaar toe groeien van deze twee markten"[19]. Een deel van de exploitanten van speelautomatenhallen richt zich vooral op 'high end'-speelautomatenhallen, met een groot en divers aanbod aan speelautomaten en een 'casino-achtige' sfeer in combinatie met een kwalitatief hoogwaardige aankleding. Om een dergelijke formule optimaal te kunnen 'uitrollen', is echter ook voldoende oppervlak nodig. Daar ontbreekt het

[18] Als dit percentage ook de tafelspelen omvat, betekent dit dat het uitkeringspercentage van speelautomaten in casino's lager is dan 92 procent.

[19] SEO Economisch Onderzoek, *Speelruimte: naar een nieuwe marktordening van de land-based kansspelmarkt*, i.o.v. Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Financiën, 12 juli 2019.

de meeste speelautomatenhallen in Amsterdam aan. Met name langs snelwegen worden de laatste jaren wel voorbeelden van dergelijke 'luxere' speelautomatenhallen ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld in Oostzaan,
De concurrentievoordelen en -nadelen van speelautomatenhallen ten opzichte van casino's van Holland Casino vat BEA als volgt samen:

Overzicht van concurrentievoordelen en –nadelen van speelautomatenhallen ten opzichte van Holland Casino	
Voordelen t.o.v. Holland Casino	Nadelen t.o.v. Holland Casino
• Holland Casino heft entree. [a] • Holland Casino heeft hogere uitkeringspercentages. [b] • Holland Casino heeft al een systeem ingevoerd van registratie en uitsluiting van spelers met problematisch speelgedrag. [c]	• Holland Casino mag tafelspelen (met croupier) aanbieden naast casinoautomaten. • Maximale inworp Holland Casino hoger. • De vestigingen van Holland Casino zijn veel groter, met meer mogelijkheden voor de combinatie van kansspelen en horeca of andere vormen van leisure en voor het 'aankleden' van de ruimtes. • De grotere schaal van Holland Casinovestigingen kan bevorderlijk zijn voor de doelmatigheid van werken (bijvoorbeeld bij het invoeren van CRUKS). • Holland Casino heeft ruimere mogelijkheden op het terrein van horeca, onder andere wat betreft het aanbieden van alcoholische dranken aan bezoekers. • Holland Casino laat bezoekers binnen vanaf 18 jaar. • 5.1,2,e Casino in Amsterdam beschikken doorgaans over goede parkeermogelijkheden in de nabije omgeving.

a. Voor het trekken van bezoekers is dit een nadeel voor Holland Casino. Voor de meer frequente bezoeker hanteert Holland Casino wel andere voorwaarden, waarbij entree gratis wordt en andere voordelen worden geboden (er zijn Favorites Cards voor mensen die vaker Holland Casino bezoeken, een Welcome Card (1 tot 3 bezoeken), Black Card (4-11 bezoeken), Plantinum Card (12-24) en een Diamond Card (> 25 bezoeken)[20].

b. De verplichting een groter deel van de inworp uit te keren, is voor Holland Casino een concurrentienadeel ten opzichte van de speelautomatenhallen. Anderzijds profileert Holland Casino zich ook met deze hoge uitkeringspercentages ten opzichte van de speelautomatenhallen.

c. Dit systeem wordt binnenkort ook verplicht voor speelautomatenhallen (CRUKS).

[20] Zie https://www.hollandcasino.nl/loyaliteitsprogramma/privileges. Bij een Black Card is niet alleen de eigen entree gratis, maar ook die van een introducé en bij een Platinum Card voor drie introducés.

De uitgangspositie van speelautomatenhallen ten opzichte van horecagelegenheden met speelautomaten, is anders. Zoals hiervoor toegelicht, neemt het aantal speelautomaten in de horeca trendmatig af. Ook in Amsterdam is deze trend goed zichtbaar. De onderscheidende aspecten tussen speelautomatenhallen en horecagelegenheden met speelautomaten vat BEA als volgt samen:

Overzicht van concurrentievoordelen en –nadelen van speelautomatenhallen ten opzichte van horecabedrijven met speelautomaten	
Voordelen t.o.v. horeca met speelautomaten	Nadelen t.o.v. horeca met speelautomaten
• Speelautomatenhallen kunnen een veel groter en meer divers aanbod aan speelautomaten bieden (waaronder ook meerspelers). • Bezoekers die primair komen om te gokken, treffen in speelautomatenhallen gelijkgestemden. • Speelautomatenhallen bieden meer anonimiteit ten opzichte van cafés waar gezelligheid meer centraal staat.	• In de horeca is de combinatie van gokken en alcohol wel mogelijk. • Openingstijden van horecagelegenheden zijn althans in Amsterdam vaak ruimer dan van speelautomatenhallen.

4 Trends en ontwikkeling en effect op exploitatie speelhallen

De speelautomatenhallenmarkt is sterk in ontwikkeling, waarbij zowel maatschappelijke als beleidsmatige veranderingen een rol spelen. Navolgend wordt beknopt ingegaan op de belangrijkste trends en ontwikkelingen, die van invloed (kunnen) zijn op het exploiteren van speelautomatenhallen.

4.1 Ontwikkelingen in het landelijke beleid en de lokale beleidskaders

Landelijk beleid

De branche heeft de afgelopen tijd met verschillende beleidswijzigingen te maken gehad, die ingrijpende invloed hebben gehad op de exploitatie van speelautomatenhallen en waarbij die invloed in de komende tijd nog zal doorwerken. Met name de volgende beleidsmatige ontwikkelingen zijn van belang:

- Invoering per 2008 van de Kansspelbelasting à 29 procent. De Kansspelbelasting kwam in de plaats van de btw. Exploitanten hoeven dus geen btw meer af te dragen, maar ze kunnen betaalde btw ook niet meer aftrekken. Dat zorgt voor hogere kosten van inkopen, maar het zorgt ook voor een hogere huur.
- Invoering per 1-7-2008 van het rookverbod. Dat heeft speelautomaten hard getroffen, omdat gokkers in het algemeen rokers zijn. De realisatie van rookruimtes heeft speelautomatenhallen genoodzaakt grote investeringen te plegen in verbouwingen en aanschaf en installatie van bijvoorbeeld luchtbehandelingssystemen.
- Verhoging met ingang van 1 januari 2018 van het tarief voor de kansspelbelasting van 29 procent naar 30,1 procent. De verhoging is ingevoerd als een tijdelijke maatregel, als dekking voor de derving van inkomsten die de overheid heeft als gevolg van de vertraging van het Wetsvoorstel kansspelen op afstand (Koa). Het is de bedoeling dat de kansspelbelasting weer terug gaat naar 29 procent zes maanden na inwerkingtreding van deze wet. Exploitanten geven aan bevreesd te zijn dat deze toezegging in de praktijk niet zal worden nagekomen.

Vooruitkijkend zijn, in aanvulling op deze veranderingen in het voor speelautomatenhallen relevante beleidskader, nog enkele andere trends en ontwikkelingen waarneembaar, die eveneens ingrijpend (kunnen) zijn voor de exploitatie:

- Per 2020 de invoering van een volledig rookverbod. Exploitanten geven aan dat het verbod op rookruimtes zeer ingrijpend is omdat een groot deel van de bezoekers uit rokers bestaat. Exploitanten vinden het lastig de impact daarvan goed in te schatten, maar gaan uit van een sterk negatief effect dat in de ordegrootte van 10 tot 15 procent minder omzet kan uitkomen.
  Dit negatieve effect ontstaat doordat een deel van de bezoekers afhaakt en voor de bezoekers die wel komen, geldt dat een deel daarvan ook regelmatig 'buiten' staat om te roken. Als de locatie het toelaat, kan de exploitant dit proberen te faciliteren, maar een bezoeker kan dan niet én roken én spelen, wat voorheen wel kon. Als de exploitant ervoor kiest om het roken buiten te faciliteren, dan zal dit ook weer de nodige investeringen vergen.

- Invoering van de Wet kansspelen op afstand (Wet Koa), die per 1 januari 2021 naar verwachting in werking treedt, opent de markt voor online-kansspelen. De legalisering van de online-kansspelmarkt zal effect hebben op de speelautomatenhallen, waarbij aangetekend dat exploitanten aangeven dat een deel van hun bezoekers nu ook reeds gebruik maken van het beschikbare (niet legale) online-aanbod. Ook ten aanzien van de omvang die deze beleidswijziging zal hebben, vinden exploitanten het lastig voorspellingen te doen.
- Invoering van een Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) als uitvloeisel van de Wet kansspelen op afstand (Koa). Een deel van de bezoekers is achterdochtig wat registratie betreft, wat een reden kan zijn om een speelautomatenhal niet meer te bezoeken. Invoering van CRUKS zal verder de nodige investeringen vergen, waarbij de specifieke situatie mede bepaalt hoe groot de bouwkundige aanpassingen aan het pand zullen zijn. Los van kosten vanwege fysieke aanpassingen, zullen er ook extra personele kosten ontstaan.
- Waarschijnlijk per 1 juli 2021 worden speelautomatenhallen verplicht een extra heffing te betalen voor het Verslavingsfonds.

Legalisering online kansspelmarkt

Ten aanzien van de impact op de speelautomatenhallen van het legaliseren van de online kansspelmarkt zijn geen onderbouwde prognoses beschikbaar, voor zover BEA bekend. In 2012 is een onderzoek[21] uitgevoerd naar de substitutie tussen online en offline (i.c. 'landbased') kansspelen. De hoofdconclusie luidt als volgt: "Er zijn vooralsnog geen objectieve, wetenschappelijk verantwoorde studies beschikbaar die een betrouwbaar beeld kunnen geven van de omvang en oorzaken van mogelijke substitutie-effecten tussen de online markt en de online markt." BEA heeft geen recentere op de Nederlandse situatie toegesneden onderzoeken gevonden die wel onderbouwde inschattingen bevatten van de substitutie tussen online kansspelen enerzijds en speelautomatenhallen en casino's anderzijds. Wel geven diverse exploitanten aan dat een deel van hun bezoekers momenteel al actief is online. Zij kunnen niet inschatten in welke mate legalisering van de online-kansspelmarkt ervoor zorgt dat bezoekers van speelautomatenhallen in de komende jaren vaker online zullen gokken en daardoor misschien minder vaak in een speelautomatenhal.

CRUKS

In 5.1,2,e van Toelichting bij het Besluit Kansspelen op afstand[22], op 4 maart jl. door minister Dekker voor Rechtsbescherming toegezonden aan de Tweede Kamer, worden de kosten vanwege CRUKS voor exploitanten van speelautomatenhallen als volgt ingeschat:

- De initiële kosten variëren van circa € 80.000 tot circa € 140.000.
- De structurele jaarlijkse kosten worden geraamd op circa € 240.000.

---

21 APE, *Substitutie tussen online en offline kansspelen, eindrapportage*, januari 2012.

22 Minister van Rechtsbescherming (Ministerie van Justitie en Veiligheid), *Besluit kansspelen op afstand* (voluit Besluit van houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand), 3 maart 2020.

De initiële kosten variëren van € 80.000 tot € 140.000. De variatie betreft een bandbreedte voor de mate waarin er fysieke aanpassingen in speelautomatenhallen nodig zijn. De ruimtelijke omstandigheden verschillen per speelautomatenhal. In de ene speelautomatenhal kunnen aanpassingen aan de entree makkelijker worden doorgevoerd dan in andere. Verder zijn er speelautomatenhallen met één entree en speelhallen met meerdere ingangen.

In het voorliggende onderzoek zal BEA deze kostenraming als basis hanteren voor de door de Amsterdamse exploitanten te plegen investeringen. In het onderzoek is gebleken dat exploitanten zelf vaak nog geen onderbouwde kostenraming kunnen afgeven, met name niet omdat voor hen nog niet duidelijk is aan welke eisen CRUKS precies moet voldoen.

Initiële lasten (euro's)	Totaal bedrijfsvreemde regeldruk		Bedrijfsvreemde regeldruk per aanbieder			
	Kansspelen op afstand	Landbased kansspelen	Nederlandse aanbieders KOA	Buitenlandse aanbieders KOA	Speelautomatenhallen	Speelcasino's
De vergunning en de vergunninghouder	Minimaal 3.398.460		Min 49.977	Min 49.977		
	Maximaal 3.416.080		Max 50.236	Max 50.236		
Spelsysteem	34.000.000		500.000	500.000		
Inschrijving & aanmelding	1.470.000		21.618	21.618		
Consumentenbescherming	147.000		2.162	2.162		
Keuring spelsysteem	3.400.000		50.000	50.000		
Toezicht en handhaving	11.486.258		165.212	150.355		
Verslavingspreventie	301.316	Minimaal 14.094.400	4.431	4.431	Minimaal 52.591	
		Maximaal 31.093.400			Maximaal 116.020	
Informatie & voorzieningen	82.000	169.000	1.206	1.206	599	599
Registratie speelgedrag		5.695.000			21.250	
Amendementen		1.540.000			5.000	14.286
Totaal (minimum)	54.285.033	21.498.400	798.309	798.309	79.440	14.885
Totaal (maximum)	54.302.653	38.497.400	798.568	798.568	142.869	14.885

De structurele lasten vanwege CRUKS zijn in potentie belangrijker. Voor speelautomatenhallen met meerdere ingangen raamt het Adviescollege Administratieve Lasten (Actal) op basis van onderzoek van SIRA Consulting dat deze kunnen oplopen tot € 242.000 per jaar vanwege de benodigde inzet van 3 fte extra voor assistentie bij de ingang ten behoeve van legitimatie, registratie en toetsing op de vraag of iemand uitgesloten zou moeten worden van toegang tot de speelautomatenhal.

Structurele lasten (euro's)	Totaal bedrijfsvreemde regeldruk		Bedrijfsvreemde regeldruk per aanbieder			
	Kansspelen op afstand	Landbased kansspelen	Nederlandse aanbieders KOA	Buitenlandse aanbieders KOA	Speelautomatenhallen	Speelcasino's
De vergunning en de vergunninghouder	Minimaal 6.483.967		Min 95.352	Min 95.352		
	Maximaal 8.498.107		Max 124.972	Max 124.972		
Spelsysteem	6.611.111		97.222	97.222		
Inschrijving & aanmelding	46.249		680	680		
Keuring spelsysteem	24.437.538		359.376	359.376		
Registratieverplichtingen	92.800		1.365	1.365		
Toezicht en handhaving	6.685.760		98.320	98.320		
Verslavingspreventie	9.891.511	63.663.860	44.733	211.798	237.552	
Informatie & voorzieningen	16.000	34.000	235	235	121	121
Registratie speelgedrag		1.139.000			4.250	
Amendementen	3.564		52	52		
Totaal (minimum)	54.268.499	64.836.860	697.335	864.401	241.922	121
Totaal (maximum)	56.282.639	64.836.860	726.955	894.021	241.922	121

In een Nota voor de 5.1,2,e wordt toegelicht dat speelautomatenhallen weliswaar al hebben ingezet op preventie en zorgplicht, maar dat het beleid tot dusverre verschilt per speelhal[23]. Met de wijziging op de Wet op de Kansspelen wordt de zorgplicht van speelautomatenhallen op dit vlak meer in lijn gebracht met Holland Casino. Naast het raadplegen van het centraal register voor alle bezoekers, zullen vergunninghouders in het kader van de zorgplicht het speelgedrag van spelers moeten monitoren, analyseren en op basis daarvan waar nodig interveniëren in een persoonlijk onderhoud. Daarnaast moet de vergunninghouder dossiers opbouwen en deze overhandigen en toelichten wanneer hij in het kader van zijn zorgplicht een speler aandraagt voor onvrijwillige uitsluiting. Ook heeft de vergunninghouder een informatieplicht naar de speler. Zo moet hij de speler informeren over de risico's van deelname aan kansspelen en over de mogelijkheden voor hulpverlening.

Deze nieuwe werkzaamheden leiden ertoe dat er structureel kosten gemaakt moeten worden voor de inzet van extra personeel. Tevens moet dit personeel worden opgeleid om te kunnen voldoen aan de zorgplicht. De geraamde kosten van € 242.000 per jaar ontstaan vanwege de door SIRA Consulting nodig geachte inzet van één extra medewerker gedurende de openingsuren. Gelet op de openingstijden van speelautomatenhallen, gaat SIRA Consulting uit van een verwachte inzet van 3 fte voor speelautomatenhallen met meerdere ingangen.

BEA gaat er in het onderzoek vanuit dat deze structurele lastenverzwaring volledig zal gelden voor de grote speelautomatenhallen. Voor de kleinere en middelgrote speelautomatenhallen wordt uitgegaan van lagere kostenniveaus.

4.2 Impact van 'de brief van oktober 2018'

De in oktober 2018 door de gemeente aan de exploitanten van speelautomatenhallen verstuurde brief, met daarin de aankondiging dat de gemeente de exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd gaat beëindigen en het huidige stelsel van vergunningen zal vervangen door een stelsel op basis van vergunningen voor bepaalde tijd, heeft op de exploitanten direct grote impact gehad.

De impact kan als volgt worden toegelicht:

- Exploitanten geven aan dat door de aankondiging van het beëindigen van de vergunningen voor onbepaalde tijd, de exploitanten van speelautomatenhallen in de ogen van banken en andere mogelijke financiers in een hogere risicocategorie komen. De vergunning voor onbepaalde tijd biedt meer zekerheden op continuïteit van de exploitatie. Dit maakt het verkrijgen van financiering lastiger en duurder.

[23] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 996, nr. 6, *Wijziging van de Wet op de Kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand*, Nota naar aanleiding van het verslag, 7 april 2015.

- De waarde van de speelautomatenhallen is ingrijpend gedaald. De waarde van de speelautomatenhal zat behalve in een opgebouwde klantenkring, een ontwikkeld bedrijfsconcept, goed opgeleid personeel en allerlei soorten vaste activa met name ook in het bezit van een schaarse vergunning om een speelautomatenhal te mogen exploiteren. Voor met name de kleinere familiebedrijven betekent dit dat de eigenaar zijn opgebouwde pensioen ziet verdampen. Het bedrijf doorgeven aan een volgende generatie, of het bedrijf verkopen aan een geïnteresseerde marktpartij, wordt ook lastig, omdat er geen garantie is op continuïteit van de vergunning.
- De medewerkers van de speelautomatenhallen zien hun baan in gevaar komen. Speelautomatenhallen werken voor een belangrijk deel met medewerkers die vast in loondienst zijn, met dienstverbanden tot tien, twintig of zelfs dertig jaar. Voor met name de oudere medewerkers kan het lastig zijn om, in dien noodzakelijk, weer een andere baan te vinden.
- Vanwege de aankondiging van beëindiging van het huidige vergunningenstelsel, hebben diverse exploitanten voorgenomen investeringen in hun speelautomatenhal(len) uitgesteld of afgesteld. Hierbij kan een ongelijkheid ontstaan tussen enerzijds kleinere en financieel minder sterke bedrijven, die zeer terughoudend zullen zijn met bijvoorbeeld de aanschaf van nieuwe speelautomaten, en anderzijds grotere en financieel sterkere bedrijven die het zich kunnen veroorloven ondanks de aankondiging te blijven investeren.
- Voor exploitanten die recent een speelautomatenhal hebben overgenomen, kan de voorgenomen beëindiging van de vergunningen voor onbepaalde tijd betekenen dat zij hun op de balans geactiveerde goodwill versneld moeten afschrijven. Tegenover de voor de overname aangegane leningen staat dan een lagere boekwaarde aan vaste activa, waardoor de financiële positie aanmerkelijk kan verslechteren.

4.3 Maatschappelijke trends en ontwikkelingen

In aanvulling op de hiervoor toegelichte beleidsmatige trends en ontwikkelingen, die inwerken op de exploitatie van de speelautomatenhallen, zijn er ook enkele maatschappelijke trends en ontwikkelingen belangrijk:

- Diverse exploitanten noemen de veranderende samenstelling van de Amsterdamse bevolking als een negatieve invloed op hun bedrijf. Zij zien vaste klanten vertrekken naar omliggende gemeenten of overlijden, maar de aanwas van nieuwe klanten is beperkt. Een en ander hangt volgens deze exploitanten samen met de 'ver-yupping' van Amsterdam. De jonge, nieuwe inwoners die de laatste jaren in groten getale naar Amsterdam verhuizen voor studie of werk zijn veel minder genegen om een speelautomatenhal te bezoeken.
- Exploitanten signaleren dat hun bezoekers vaker 's avonds komen om te spelen. Waar voorheen de piek in het bezoek aan het einde van de middag en het begin van de avond lag, direct na werktijd, verschuift deze piek naar later op de avond. De openingstijden in Amsterdam, tot uiterlijk 24 uur 's avonds, beginnen daardoor geleidelijk steeds meer te knellen. Exploitanten geven aan dat zij daardoor spelers missen, door-

dat mensen die wat later op de avond nog willen gokken sinds enige tijd kunnen uitwijken naar bijvoorbeeld Oostzaan of Halfweg.
- Tot slot geven exploitanten aan dat parkeren ook een issue is. Voor bezoekers van buiten Amsterdam die met de auto kwamen, wordt parkeren steeds duurder en lastiger.

Een ontwikkeling die in potentie positief is, is de grote populariteit van Amsterdam bij toeristen. Exploitanten geven echter aan dat de toerist desondanks nog maar beperkt zijn of haar weg weet te vinden naar de speelautomatenhallen. Hierbij speelt mee dat de in Nederland opgestelde automaten afwijken van de speelautomaten die zij gewend zijn in hun land van herkomst. Daarnaast geldt voor veel toeristen dat zij niet komen om een speelautomatenhal te bezoeken c.q. dat dit niet op hun 'to do'- of 'must see'-lijstje staat.

5 Verdienvermogen speelhallen: ontwikkeling en verklaringen

De door de gemeente te bepalen overgangstermijn naar een nieuw stelsel van vergunningen voor bepaalde tijd en de duur van de dan uit te geven exploitatievergunningen, worden naar verwachting mede bepaald op basis van het tempo waarmee exploitanten gepleegde respectievelijk dan te plegen investeringen (kunnen) terugverdienen. Deze zogenoemde 'terugverdientijd' is geen statisch gegeven. De terugverdientijd wordt beïnvloed door allerlei voor de individuele exploitant niet te beïnvloeden factoren, op economisch, sociaal en maatschappelijk terrein en op het terrein van wet- en regelgeving en beleid.

Navolgend wordt eerst toegelicht welke benadering BEA hanteert ten aanzien van het in beeld brengen van terugverdientijden en vervolgens wordt nader ingegaan op het huidige verdienvermogen van exploitanten van speelautomatenhallen, landelijk en meer specifiek in Amsterdam, en daarin zichtbare ontwikkelingen.

5.1 Toelichting op definiëren en bepalen van 'terugverdientijd'

Definitie

De terugverdientijd wordt bepaald door de omvang van de gepleegde of te plegen investering af te zetten tegen de zogenoemde vrije kasstroom. De vrije kasstroom wordt bepaald door de optelsom van de nettowinst en de afschrijvingen.

De terugverdientijd is daarmee in economische zin als volgt gedefinieerd:

$$\text{Terugverdientijd} = \frac{\text{Vaste activa}}{\text{Vrije kasstroom}} = \frac{\text{Vaste activa}}{\text{Afschrijvingen} + \text{nettowinst}}$$

Ter toelichting:

- In de 'teller' van deze definitie is de boekwaarde van de vaste activa opgenomen. De vaste activa bestaan zowel uit materiële als niet-materiële en financiële vaste activa. De materiële vaste activa betreft bijvoorbeeld speelautomaten, inrichting en inventaris, kantoorapparatuur, luchtbehandelingssystemen e.d. Immateriële activa betreffen bijvoorbeeld op de balans opgevoerde goodwill na een gepleegde overname.
- In de 'noemer' wordt de vrije kasstroom voor een jaar bepaald als optelsom van nettowinst (dus na belastingen) en ook na afschrijvingen plus de in dat jaar van toepassing zijnde afschrijving op vaste activa. Dit betekent de facto dat de afschrijvingen niet van invloed zijn op de vrije kasstroom.

Geen statisch gegeven

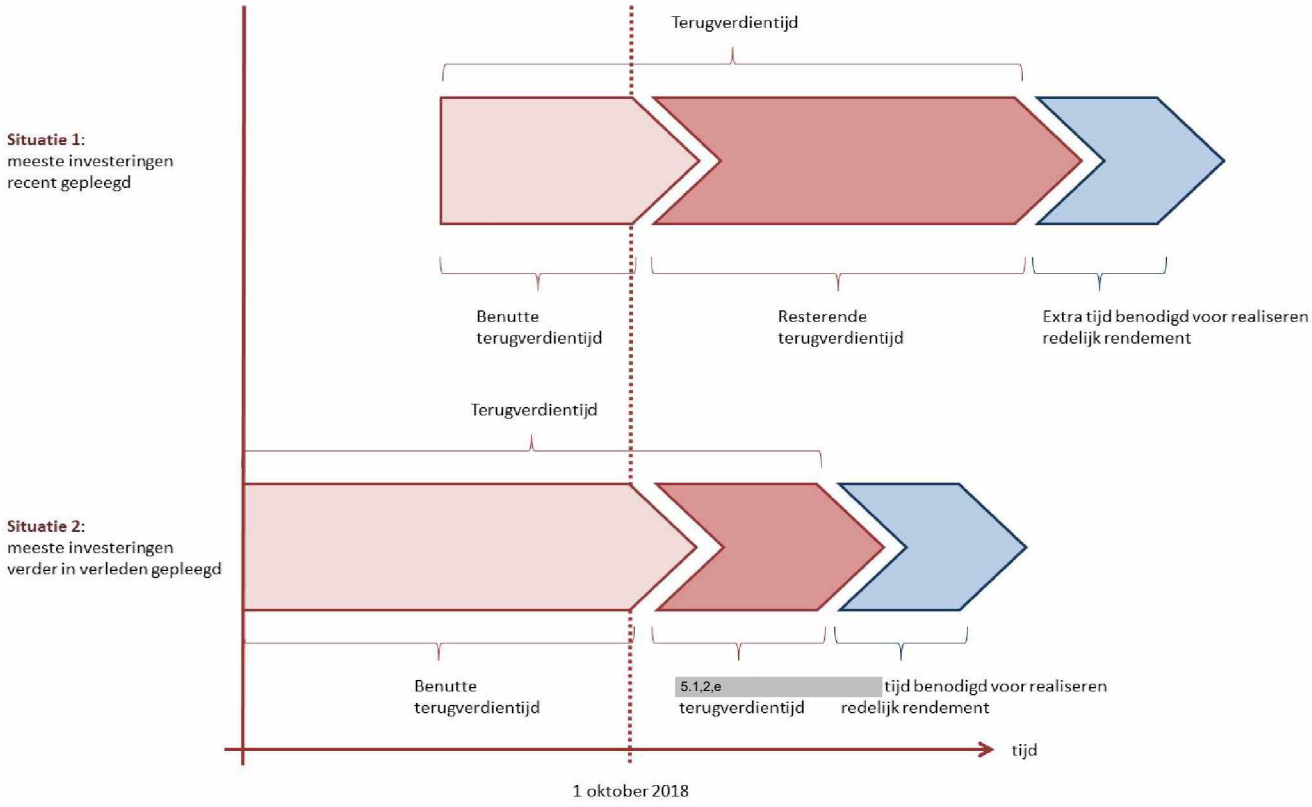
Zoals aangegeven, is de terugverdientijd geen statisch gegeven. De terugverdientijd wordt beïnvloed door allerlei factoren die raken aan de exploitatie van een speelhal door een exploitant. Van belang kunnen bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen als veranderingen in de bevolkingssamenstelling of een veranderende houding ten opzichte van 'gokken' zijn. Ook landelijke wet- en regelgeving is direct van invloed op het verdienvermogen

van exploitanten en daarmee op de terugverdientijden (bijvoorbeeld gaat het dan om het van toepassing zijnde belastingregiem, al dan niet van toepassing zijnde rookverboden, legalisering en opening van de online-kansspelmarkt, enzovoort) en hetzelfde geldt voor lokaal beleid en regelgeving. Wat het laatste betreft is bijvoorbeeld van belang of en zo ja hoe de gemeente limieten stelt aan het aantal exploitanten, het maximale aantal speelautomaten dat zij mogen exploiteren, de vrijheid van vestigingsplaatskeuze van exploitanten en de mogelijkheden om te verplaatsen en ook het beleid ten aanzien van openingstijden.

De als onderdeel van het voorliggende onderzoek uitgevoerde marktscan is nadrukkelijk bedoeld om deze factoren, en hun potentiële en verwachte invloed op de terugverdientijd, goed in beeld te brengen.

Resterende terugverdientijd

In het voorliggende onderzoek is voor het bepalen van de overgangstermijn met name de 'resterende terugverdientijd' van belang, waarbij de resterende terugverdientijd dan 'ingaat' vanaf het moment dat de exploitanten op de hoogte zijn gesteld door de gemeente Amsterdam van de voorgenomen beëindiging (i.c. 4 oktober 2018), op enig moment, van de huidige exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd. De resterende terugverdientijd hangt onder meer af van het moment waarop de (meeste) investeringen in een speelautomatenhal zijn gepleegd en de vraag hoeveel tijd een speelautomatenhal al heeft gehad om daar op terug te verdienen:



BEA

Redelijk rendement

Voor het onderbouwen van een reële overgangsperiode is verder van belang te realiseren dat voor exploitanten van speelautomatenhallen, als ondernemers die ondernemersrisico lopen, het alleen terugverdienen van investeringen niet het doel is. Zowel de overgangstermijn als de vergunningsduur moeten (in ieder geval) worden gebaseerd op de terugverdientijd van de investeringen die de exploitanten hebben gedaan tot 1 oktober 2018, inclusief de tijd die nodig is om een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen te behalen[24].

Niveau van investeringen

De resterende terugverdientijd wordt ook bepaald door de omvang van de door de exploitant gepleegde investeringen en de vraag hoe lang geleden deze investeringen zijn gepleegd. Voor een exploitant die de laatste jaren niet of nauwelijks meer heeft geïnvesteerd in speelautomaten, inrichting, interieur en apparatuur, geldt in beginsel een kortere terugverdientijd dan voor een overigens (bijvoorbeeld wat betreft niveau van nettowinst na afschrijvingen) vergelijkbare exploitant die wel is blijven investeren in vaste activa. Als onderdeel van het voorliggende onderzoek heeft BEA daarom aan alle exploitanten vragen gesteld over:

- Aanschafdatum en aanschafprijs van de vaste activa.
- De afschrijvingsduur van deze vaste activa.
- De mate waarin deze vaste activa inmiddels zijn afgeschreven.
- De actuele boekwaarde van de vaste activa.

Afschrijvingsduur

Op basis van de beschouwde financiële rapportages van exploitanten in combinatie met algemene inzichten in afschrijvingspraktijken van ondernemingen in Nederland, is het beeld van BEA dat exploitanten over het algemeen de volgende afschrijvingsduren hanteren:

Soort vaste activa	Afschrijvingsduur
Speelautomaten	5 jaar
Kantoorapparatuur	5 jaar
ICT hardware	5 jaar
ICT software, licenties	1-5 jaar
Inventaris	10 jaar
Luchtbehandelingsinstallaties	15 jaar
Verbouwingen/inbouw	15 jaar
Gebouwen	30-40 jaar tot 50% van WOZ-waarde
Goodwill	10 jaar

Bedrijven hebben in de in de praktijk te hanteren afschrijvingstermijnen enige vrijheidsgraden. Het algemene beeld is hoe dan ook dat speelautomaten relatief snel worden afgeschreven. Luchtbehandelingsinstallaties en verbouwingen worden vaak afgeschreven over 15 jaar en hetzelfde geldt voor verbouwingen die niet voor rekening komen van de ver-

[24] Pels Rijcken, *Overgangstermijn en nieuwe vergunningsduur speelautomatenhallen*, 12 juli 2019.

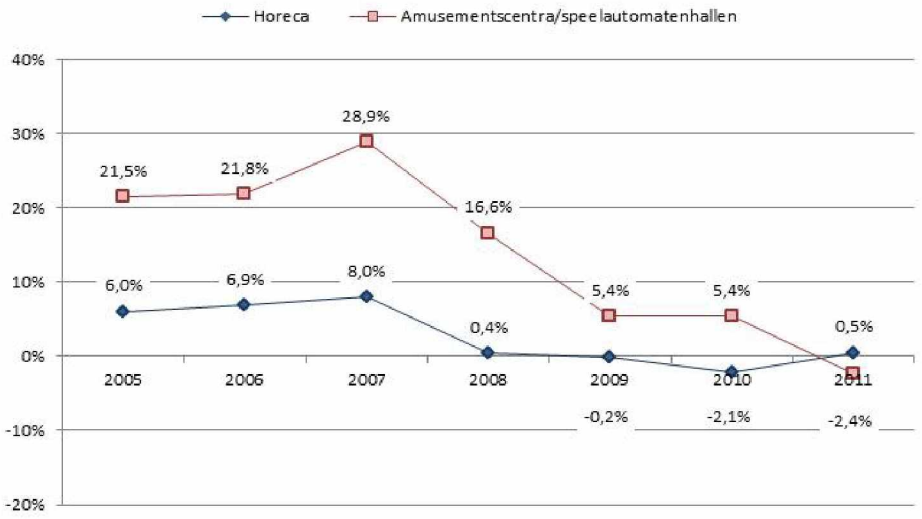
huurder. Als een pand in eigendom is, dan wordt het pand doorgaans in 30 tot 40 jaar afgeschreven tot maximaal 50 procent van de WOZ-waarde. Zeker in de krappe Amsterdamse vastgoedmarkt, is afschrijven echter vaak niet reëel omdat de waarde eerder toeneemt dan daalt.

5.2 Winstgevendheid van Amsterdamse speelautomatenhallen

Landelijk beeld

Ten aanzien van de door exploitanten van speelautomatenhallen behaalde winst, zijn er tot en met 2012 periodiek landelijk representatieve onderzoeken gehouden. In de laatste editie van het 'kengetallenonderzoek' is toegelicht dat de winstgevendheid van de exploitanten van speelautomatenhallen (in dit onderzoek 'amusementscentra' genoemd) sinds 2007 sterk is gedaald[25]. Voor het jaar 2011 geldt zelfs de winst voor alle exploitanten van speelautomatenhallen samen negatief is:

Ontwikkeling winst als percentage van bruto omzet, 2005-2011
Uitgesplitst naar VAN-leden in segmenten horeca en amusementscentra/speelautomatenhallen
Bron: KPMG (2012)



Zoals in hoofdstuk 4 toegelicht, heeft de invoering van kansspelbelasting en een rookverbod in 2008, in combinatie met een economische recessie, geresulteerd in een ingrijpende en structurele daling van de winstniveaus in de branche. De volgende cijfers illustreren de sterk veranderde winstgevendheid van de branche sinds 2008:

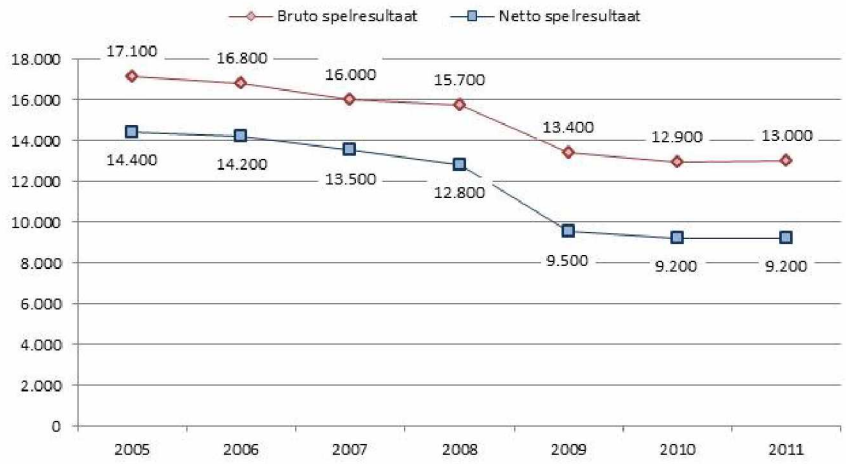
- Aandeel exploitanten met winst hoger dan 10 procent van omzet: 45 procent in 2005 (vóór 2008) en 15 procent in 2011 (na 2008).
- Aandeel exploitanten met winst tussen 0 en 10 procent van omzet: 25 procent in 2005 versus 40 procent in 2011.
- Aandeel exploitanten met verlies (winst < 1 procent): 30 procent in 2005 en 45 procent in 2011.

[25] KPMG, *Speelautomaten kengetallen onderzoek 2012*, 21 december 2012.

Ook het bruto spelresultaat per spelersplaats (inworp minus uitgekeerde bedragen vóór kansspelbelasting) is in de periode 2005 tot en met 2011 landelijk sterk gedaald, van aanvankelijk circa € 17.000 per spelersplaats naar circa € 13.000 in 2011. Dit komt neer op een daling van circa 24 procent in deze periode.

Het netto spelresultaat (inworp minus uitgekeerde bedragen na kansspelbelasting) is eveneens sterk gedaald, namelijk van circa € 14.400 in 2005 naar circa € 9.200 in 2011. Dit komt neer op een daling van circa 36 procent, zodat de daling van het netto spelresultaat per spelersplaats aanmerkelijk groter is dan de daling van het bruto spelresultaat per spelersplaats.

Ontwikkeling bruto en netto spelresultaat, landelijk beeld over 2005-2011
Bron: KPMG (2012)



Lokale beeld

Het beeld dat BEA heeft ontwikkeld van de Amsterdamse speelautomaten, laat zich als volgt samenvatten:

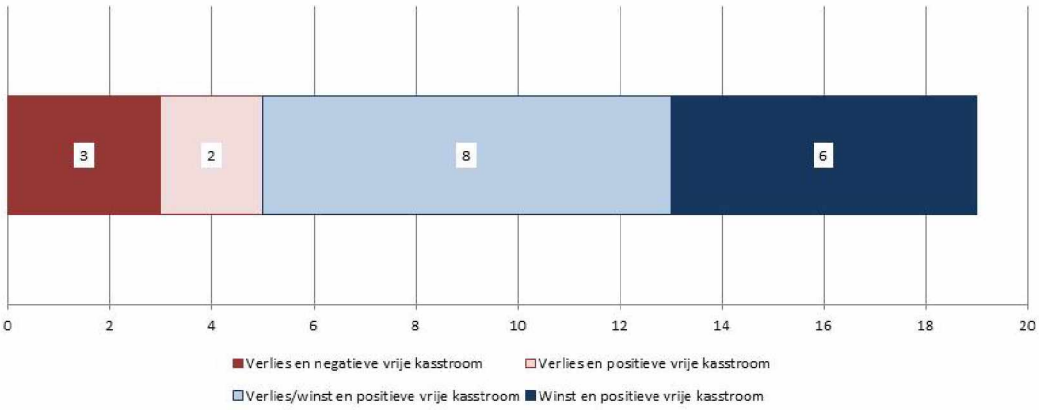
- Enkele speelautomatenhallen hebben de afgelopen jaren alleen of voornamelijk verlies gedraaid en ook de vrije kasstroom is negatief geweest. Vanwege de negatieve vrije kasstroom is er voor deze speelhallen geen sprake van terugverdienen op geïnvesteerd vermogen. Voor deze speelautomatenhallen geldt, dat er ingrijpende reorganisaties nodig zijn om de winstgevendheid (soms fors) te verbeteren, waarbij de vraag is of de speelhallen uiteindelijk weer winstgevend kunnen worden in de huidige marktomstandigheden. De speelhallen zijn nog niet gesloten ook omdat de exploitant oordeelt dat de speelhal nog bijdraagt aan de dekking van de vaste kosten en/of vanwege de strategische waarde van de vergunning.
- Enkele speelautomatenhallen hebben de afgelopen jaren vooral verlies gerealiseerd, maar de vrije kasstroom was positief. Deze speelautomatenhallen verdienen terug op hun investeringen, maar er is alle aanleiding om de bedrijfsvoering aan te passen en met name te zoeken naar manieren om kosten te besparen. Het is dan naar verwach-

ting onvermijdelijk om personele aanpassingen door te voeren[26], die op de korte termijn extra kosten opleveren (vanwege dan te betalen transitievergoedingen) maar die op langere termijn de winstgevendheid van de speelhal verbeteren. Het is voor deze exploitanten momenteel lastig dergelijke reorganisatiemaatregelen door te voeren, vanwege de onzekerheid over het kunnen continueren van de exploitatie.

- Voor circa de helft van de speelautomatenhallen schat BEA in dat zij wisselend winst dan wel verlies hebben gedraaid in de afgelopen jaren, maar dat de vrije kasstroom structureel wel positief was.
- Voor de resterende speelautomatenhallen schat BEA in dat zij structureel winstgevend zijn en dat ook de vrije kasstroom positief is.

Het indicatieve beeld van BEA kan als volgt worden samengevat:

Aantal speelhallen ingedeeld op basis van (1) winstgevendheid en (2) niveau van vrije kasstroom
Bron: deels o.b.v. ontvangen financiële gegevens van exploitanten en deels inschattingen BEA



Voor één van de naar verwachting best renderende speelautomatenhallen in Amsterdam kan op basis van gegevens uit het handelsregister worden geconcludeerd dat deze speelautomatenhal in de periode van 2010 tot en met 2013 een netto resultaat realiseerde van 12 tot 13 procent van het eigen vermogen. De ontwikkeling van het eigen vermogen indiceert dat dit niveau in de jaren daarna gecontinueerd kon worden. De nettowinst als percentage van het eigen vermogen is als indicator voor de winstgevendheid kwetsbaar voor aanpassingen in de financiële structuur van een onderneming[27]. De nettowinst als per-

[26] Dit kan concreet neerkomen op het beëindigen van dienstverbanden van medewerkers die al geruime tijd en in loondienst werkzaam zijn voor de betreffende exploitant. Hun salarisniveau is relatief hoog vanwege het aantal dienstjaren en omdat zij vaak in dienst zijn getreden 'nog in de goede tijden' van voor 2008. Behalve dat dit gepaard gaat met aanzienlijke transitievergoedingen, vanwege de lange dienstverbanden en het relatief hoge salarisniveau van deze medewerkers, heeft dit ook als effect dat de speelhal 'ervaring inlevert'.

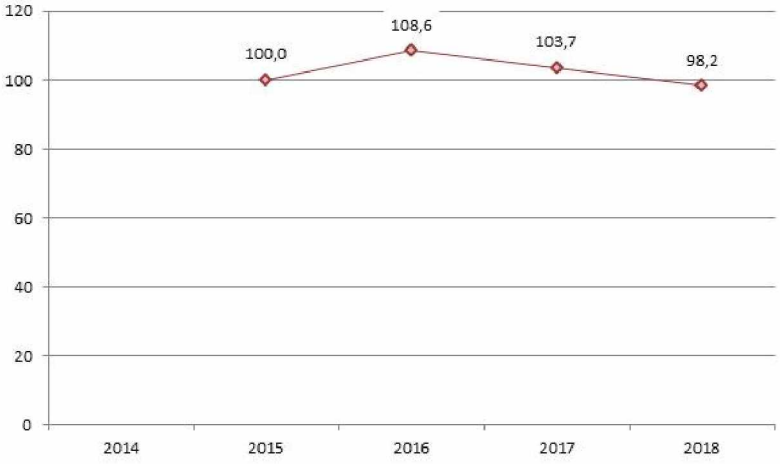
[27] De betreffende onderneming is vrijwel volledig gefinancierd met eigen vermogen. Was dit niet het geval geweest, dan was de nettowinst als percentage van het eigen vermogen, bij een gelijkblijvende winstgevendheid, hoger geweest.

centage van het bruto spelresultaat (oftewel de inworp minus de uitgekeerde bedragen) is een robuustere maatstaf voor de winstgevendheid. Voor genoemde naar verwachting relatief zeer goed presterende exploitant komt de nettowinst als percentage van het bruto spelresultaat uit op 26 tot 32 procent in de jaren 2010 tot en met 2013.

Tegenover deze zeer goed renderende exploitant staan diverse exploitanten en speelhallen met een veel lagere nettowinst. Diverse speelautomatenhallen hebben in de afgelopen jaren incidenteel of over meerdere jaren een nettoverlies gerealiseerd. Indien een nettowinst is gerealiseerd, is deze doorgaans beperkt tot tussen 1 en 10 procent van het netto spelresultaat. De marges zijn dun in de Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen. Diverse exploitanten zijn op dit moment bezig om hun bedrijfsvoering kritisch te bezien en met name te bezien of op de personele inzet kan worden bespaard.

Het beeld van BEA, op basis van ontvangen financiële gegevens ten behoeve van het voorliggende onderzoek en uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel afkomstige gegevens, is dat de Amsterdamse exploitanten in de afgelopen jaren zijn blijven investeren in de vaste activa van hun onderneming. In de periode 2015 tot en met 2018 ontwikkelde de boekwaarde van de vaste activa van een selectie van speelhallen in Amsterdam zich als volgt:

Ontwikkeling boekwaarde vaste activa, selectie van speelhallen in Amsterdam
Index ontwikkeling: 2015 = 100



Nota bene: het gaat om zes speelhallen in Amsterdam waarbij voor één speelhal geldt dat de ontwikkeling betrekking heeft op deze hal en een hal buiten Amsterdam. De selectie is beperkt van omvang mede omdat voor een deel van de exploitanten geldt dat op het moment van schrijven van het voorliggende onderzoek financiële jaardocumenten over 2018 nog niet waren gedeponeerd. Het beeld wijzigt niet ingrijpend als de selectie wordt uitgebreid en bijvoorbeeld de periode 2014 tot en met 2017 als basis wordt gehanteerd.

6 Duur van nieuwe vergunningen

Hoofdstuk 6 richt zich op de looptijd van nieuw uit te geven vergunningen voor bepaalde tijd. Centraal in de analyse staat de terugverdientijd van speelautomatenhallen. Navolgend licht BEA eerst toe op een voor dit onderzoek geconstrueerde modelmatige uitwerking van speelautomatenhallen in Amsterdam (paragraaf 6.1). Vervolgens wordt in paragraaf 6.2 voor enkele referentiecases uitgewerkt welke winstniveaus in de Amsterdamse markt haalbaar (kunnen) zijn, ook rekening houdend met relevante trends en ontwikkelingen. In paragraaf 6.3 wordt de invloed doordacht van enkele nog door de gemeente Amsterdam te maken lokale beleidskeuzes.

6.1 Modelmatige constructie speelhallen: klein, middelgroot en groot

Modelopzet exploitatie

Op basis van algemene branchekengetallen en inzichten ontleend aan de uitgevoerde caseonderzoeken van Amsterdamse exploitanten, acht BEA voor een kleine, een middelgrote en een grote speelautomatenhal de volgende exploitatie realistisch:

Indicatieve rekenmodellen speelhallen	Klein		Middelgroot		Groot	
Toegespitst op situatie van huur	huur		huur		huur	
Twee varianten qua omvang	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Speelautomaten	35	50	75	100	175	200
Spelersplaatsen	60	85	130	173	300	340
Oppervlakte (m^2 bvo)	110	185	350	550	950	1.000
Medewerkers	7	10	12	16	20	30
Formatie	7	7,5	11,5	13,5	18	25
Totale personeelskosten/fte	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Netto omzet	750.000	1.062.500	1.750.000	2.350.000	4.750.000	6.500.000
Kosten personeel (salaris, sociale lasten, overig)	350.000	375.000	575.000	675.000	900.000	1.250.000
Overige kosten zonder afschrijving	115.000	225.000	225.000	300.000	1.200.000	1.400.000
Huurkosten	110.000	185.000	350.000	550.000	1.045.000	1.400.000
Afschrijvingen	135.625	205.938	354.625	512.625	929.125	1.017.500
Totale kosten	710.625	990.938	1.504.625	2.037.625	4.074.125	5.067.500
Winst voor belastingen	39.375	71.563	245.375	312.375	675.875	1.432.500
Winst tot 200.000	39.375	71.563	200.000	200.000	200.000	200.000
Winst >200.000			45.375	112.375	475.875	1.232.500
Vpb 1e 200.000 (19 procent)	7.481	13.597	38.000	38.000	38.000	38.000
Vpb >200.000 (25 procent)	0	0	11.344	28.094	118.969	308.125
Vpb totaal	7.481	13.597	49.344	66.094	156.969	346.125
Nettowinst (na Vpb en afschrijvingen)	31.894	57.966	196.031	246.281	518.906	1.086.375
Netto spelresultaat/automaat	21.429	21.250	23.333	23.500	27.143	32.500
Netto spelresultaat/spelersplaats	12.500	12.500	13.462	13.623	15.833	19.118
Bruto spelresultaat/spelersplaats per week	344	344	370	375	436	526
Netto spelresultaat/m^2	6.818	5.743	5.000	4.273	5.000	6.500
Nettowinst/automaat	911	1.159	2.614	2.463	2.965	5.432
Nettowinst/spelersplaats	532	682	1.508	1.428	1.730	3.195
Spelersplaats/spelersautomaat	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Huur/m^2	1.000	1.000	1.000	1.000	1.100	1.400
m^2 per automaat	3,1	3,7	4,7	5,5	5,4	5,0

In bovenstaand overzicht wordt onderscheid gemaakt naar speelautomatenhallen in drie groottecategorieën:

- Categorie 'klein', in twee varianten met respectievelijk 35 speelautomaten (en 60 spelersplaatsen) en 50 speelautomaten (en 85 spelersplaatsen).
- Categorie 'middelgroot', ook in twee varianten met respectievelijk 75 speelautomaten (en 130 spelersplaatsen) en 100 speelautomaten (en 173 spelersplaatsen).
- Categorie 'groot' met als variant een speelhal met 175 speelautomaten (en 300 spelersplaatsen) en een speelhal met 200 speelautomaten (en 340 spelersplaatsen).

Op de Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen zijn deze drie categorieën elk vertegenwoordigd. De meeste speelhallen in Amsterdam vallen in de categorie 'klein' of is nog kleiner (in totaal 9 van de 19 speelhallen). In de middencategorie vallen qua vergunde aantal speelautomaten in principe drie speelautomatenhallen, zij het dat in twee van de drie vanwege ruimtegebruik minder speelautomaten staan opgesteld. In de categorie 'groot' vallen vier speelautomatenhallen.

De omzetniveaus in bovenstaand overzicht zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De netto omzet weerspiegelt de omzet die Amsterdamse speelautomatenhallen op dit moment (kunnen) realiseren. Naast diverse andere bepalende factoren, is vooral het aantal spelersplaatsen van invloed op de netto omzet van speelautomatenhallen. De de netto omzet per spelersplaats neemt in de gemodelleerde constructie toe met de schaalgrootte van speelhallen:
  - Voor kleinere speelhallen is een netto omzet per spelersplaats van circa € 12.500 per jaar aangehouden (oftewel een bruto spelresultaat per week van circa € 345 per spelersplaats)[28].
  - Voor de middelgrote speelautomatenhallen loopt dit enigszins op tot rond € 13.460 per spelersplaats per jaar (circa € 370 per spelersplaats per week).
  - Voor de grote speelautomatenhallen geldt naar verwachting de hoogste netto omzet per spelersplaats per jaar. In het model varieert deze van circa € 15.800 per spelersplaats per jaar tot circa € 19.000 per spelersplaats per jaar.
    Dit komt neer op circa € 435 tot € 525 per spelersplaats per week.
- Het patroon dat een grotere speelautomatenhal per spelersplaats een hogere netto omzet kan realiseren, is geen 'wiskundige wetmatigheid'. Er zijn in Amsterdam ook enkele kleinere maar relatief sterk winstgevende speelautomatenhallen.

De winstgevendheid van speelautomatenhallen is behalve van het aantal spelersplaatsen uiteraard ook afhankelijk van andere factoren. De ligging is onder meer van belang, waarbij uit gesprekken met exploitanten is gebleken dat vestigingen langs snelwegen en/of aan randen van steden op goed bereikbare locaties tegenwoordig vaak winstgevender zijn dan speelautomatenhallen in binnensteden. Exploitanten geven aan dat de Amsterdamse

[28] Rekenvoorbeeld: bij een netto omzet (inworp minus uitgekeerde bedragen minus kansspelbelasting) van € 750.000 per jaar en 60 spelersplaatsen, is het netto spelresultaat per spelersplaats € 12.500 per jaar. Het bruto spelresultaat (vóór kansspelbelasting, die sinds 2020 30,1 procent bedraagt) bedraagt dan € 17.880 per jaar oftewel circa € 344 per week.

markt voor het exploiteren van speelautomatenhallen in het bijzonder lastig is, vanwege de grote concurrentie en beleidsmatige beperkingen die een optimale bedrijfsvoering lastig maken. Het gaat dan niet alleen om regels ten aanzien van de toegestane aantallen speelautomaten, maar ook om bijvoorbeeld regels ten aanzien van openingstijden.

Ten aanzien van de kosten van de speelautomatenhallen, heeft BEA onder meer de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De totale personeelskosten (oftewel salaris plus sociale lasten plus overige personeelskosten) is geraamd op circa € 50.000.
- De aangegeven formaties weerspiegelen de inzet van personeel bij de verschillende grootte-categorieën speelautomatenhallen in Amsterdam (met de kanttekening dat daarbij uitschieters aanwezig zijn en dat het lastig is om goed inzicht te krijgen in de invloed van uitbesteding en externe inhuur).
- Er is verder uitgegaan van de situatie waarin de exploitanten de voor de speelhal benodigde ruimte huren. De kosten van de huur per m^2 per jaar weerspiegelen het niveau dat BEA heeft aangetroffen bij de uitgevoerde casestudies[29]. Voor zeer grote ruimtes is BEA ervan uitgegaan dat deze, zeker in de binnenstad van Amsterdam, dermate schaars zijn, dat daarvoor een hogere huur per m^2 moet worden aangehouden.
- De totale kosten weerspiegelen de kostenniveaus die BEA aantrof in de casestudies, met de kanttekening dat in de hiervoor gepresenteerde modelmatige uitwerking van de exploitatie van een speelautomatenhal is afgezien van in de praktijk soms belangrijke incidentele kostenposten.
- Binnen de totale kosten zijn de personeelskosten en de huurkosten 'harder' te ramen in een modelmatige uitwerking dan de afschrijvingskosten en de categorie 'overige kosten'. Voor de optelsom van alle kosten geldt, dat deze aansluit op de door BEA in de casestudies aangetroffen niveaus (zoals aangegeven zonder incidentele kosten).

Nota bene: het gegeven dat in bovenstaande modelmatige uitwerking alle categorieën speelautomatenhallen een nettowinst realiseren, onderstreept het modelmatige karakter van de uitwerking. In de praktijk geldt voor diverse speelautomatenhallen dat zij geen winst maken (waarbij dit in een enkel geval een structureel karakter heeft).

6.2 Raming van terugverdientijden: basis en na verwerking CRUKS en trends

Met het geconstrueerde model van de exploitatie van speelautomatenhallen in Amsterdam, kan de terugverdientijd worden bepaald als verder bekend is hoeveel de exploitant

[29] Er is wel een grote variëteit zichtbaar, met aan de onderkant een huurniveau van circa € 450 per m^2 per jaar buiten het centrum en in het centrum huurniveaus die oplopen tot € 1.600 per m^2 per jaar. De huurprijzen per m^2 voor vastgoed op de meest populaire plekken van Amsterdam, zoals bijvoorbeeld het Damrak, lopen inmiddels op tot circa € 2.500 per jaar (o.b.v. jaarlijkse huurprijzenonderzoek van JLL). Voor speelautomatenhallen die een nieuwe huurlocatie zoeken, betekenen oplopende huurniveaus een risico voor hun bedrijfsvoering.

heeft geïnvesteerd in de speelautomatenhal dan wel hoeveel hij van plan is te investeren in het geval van een nieuwe speelautomatenhal.

Investeringsbedrag nieuwe speelhallen

Navolgend wordt de terugverdientijd geraamd voor nieuw in te richten speelautomatenhallen (wederom uitgaand van een huursituatie). De te verwachten investeringsbedragen lopen uiteen voor de verschillende groottecategorieën speelautomatenhallen:

- Voor de categorie 'kleine' speelautomatenhallen is uitgegaan van een te verwachten investeringsbedrag (in met name speelautomaten, inventaris, kantoorinrichting en huurdersinvesteringen als luchtbehandelingsinstallaties) van € 0,8 tot € 1,2 miljoen.
- Voor de categorie 'middelgroot' loopt het te verwachten investeringsbedrag op tot circa € 2,2 tot € 3,3 miljoen en voor de categorie 'groot' tot € 6 à € 6,5 miljoen.

Het investeringsbedrag is zoveel mogelijk 'bottom up' opgebouwd, bijvoorbeeld waar het de investeringen in speelautomaten betreft. BEA gaat voor de aanschaf van een speelautomaat uit van een gemiddelde uitgave van circa € 12.500[30].

Terugverdientijd basis

De hiervoor toegelichte nettowinstniveaus in combinatie met de uit de investeringsbedragen voortvloeiende afschrijvingen en de te plegen investering, vormen de basis voor een raming van de terugverdientijd van deze investeringen.

Duur van nieuwe vergunning - basis		Klein huur Min	Klein huur Max	Middelgroot huur Min	Middelgroot huur Max	Groot huur Min	Groot huur Max
Speelautomaten		35	50	75	100	175	200
Spelersplaatsen		60	85	130	173	300	340
Oppervlakte (m^2 bvo)		110	185	350	550	950	1.000
Medewerkers		7	10	12	16	20	30
Formatie		7	7,5	11,5	13	18	25
Kengetallen investeringen							
Per speelautomaat		12.500	12.500	12.500	12.500	12.500	12.500
Huurdersinvesteringen per m^2		1.000	1.000	1.400	1.400	1.800	1.800
Inventaris en kantoorinrichting per m^2		2.250	2.250	2.250	2.250	2.250	2.250
Investeringsbedrag		795.000	1.226.250	2.215.000	3.257.500	6.035.000	6.550.000
Afschrijvingstermijnen en afschrijvingen							
Speelautomaten	5	87.500	125.000	187.500	250.000	437.500	500.000
Huurdersinvesteringen	10	11.000	18.500	49.000	77.000	171.000	180.000
Inventaris (50% van inventaris en kantoor)	10	12.375	20.813	39.375	61.875	106.875	112.500
Kantoorinrichting (50% van inventaris en kantoor)	5	24.750	41.625	78.750	123.750	213.750	225.000
Totaal afschrijvingen per jaar		135.625	205.938	354.625	512.625	929.125	1.017.500
Nettowinst - basis		31.894	57.966	196.031	246.281	518.906	1.086.375
Afschrijvingen per jaar - nieuw		135.625	205.938	354.625	512.625	929.125	1.017.500
Vrije kasstroom		167.519	263.903	550.656	758.906	1.448.031	2.103.875
Investeringsbedrag		795.000	1.226.250	2.215.000	3.257.500	6.035.000	6.550.000
Terugverdientijd		4,7	4,6	4,0	4,3	4,2	3,1

[30] De aanschafprijs van een speelautomaat is de laatste jaren sterk gestegen, van circa € 3.500 tot € 4.500 per speelautomaat naar momenteel circa € 12.500 per speelautomaat. De zogenoemde meerspelers zijn relatief duur. Aanschafprijzen kunnen oplopen tot € 100.000 of meer.

De aangehouden afschrijvingstermijnen variëren van 5 jaar (voor speelautomaten en kantoorinrichting) tot 10 jaar (voor inventaris en huurdersinvesteringen).
De toegelichte combinatie van kengetallen en aannames resulteert in terugverdientijden die voor de meeste speelhallen uitkomen op 4 tot 5 jaar. Deze terugverdientijden weerspiegelen de huidige marktverhoudingen (i.c. omzetpotentie) van speelautomatenhallen, de actuele kostenstructuur van speelautomatenhallen in Amsterdam en de onder de huidige condities van toepassing zijnde investeringsbedragen voor speelautomatenhallen van uiteenlopende grootte.

Terugverdientijd na CRUKS en trends

Om te kunnen worden gehanteerd als basis voor besluitvorming over de looptijd van de nieuw door de gemeente Amsterdam uit te geven vergunningen, zal deze terugverdientijd aangepast moeten worden om recht te doen aan relevante trends en ontwikkelingen.
Zoals in hoofdstuk 4 belicht, zijn vooral de volgende trends en ontwikkelingen van belang:

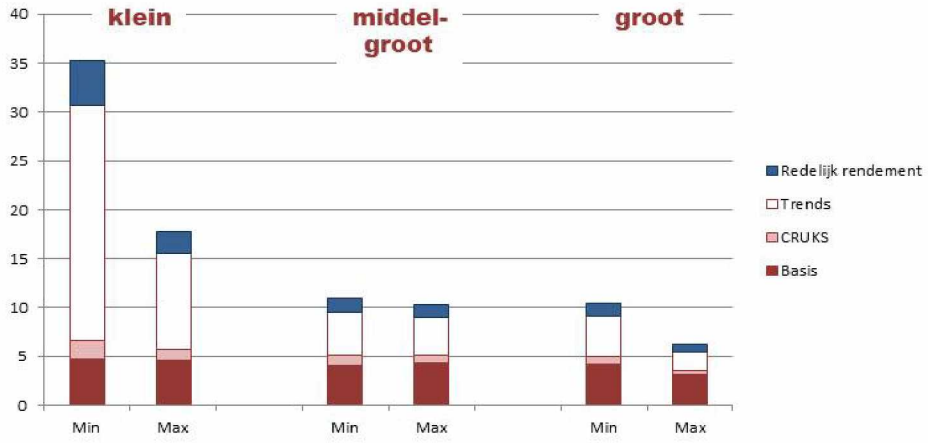
- De invoering van een volledig rookverbod met ingang van 2020.
- Opening van de online-kansspelmarkt naar verwachting per 1 januari 2021.
- Invoering van CRUKS naar verwachting per 1 januari 2021.

De gecombineerde impact van deze trends en ontwikkelingen resulteert in fors langere terugverdientijden die kunnen oplopen tot 10 tot 15 jaar en zelfs (fors) hoger:

Duur van nieuwe vergunning - CRUKS en trends		Klein huur		Middelgroot huur		Groot huur	
		Min	Max	Min	Max	Min	Max
Speelautomaten		35	50	75	100	175	200
Spelersplaatsen		60	85	130	173	300	340
Oppervlakte (m^2 bvo)		110	185	350	550	950	1.000
Medewerkers		7	10	12	16	20	30
Formatie		7	7,5	11,5	13,5	18	25
Impact van CRUKS							
Investeringen in CRUKS (extra boekwaarde)		80.000	80.000	140.000	140.000	140.000	140.000
Extra loonkosten CRUKS per jaar		50.000	50.000	121.000	121.000	242.000	242.000
Terugverdientijd na CRUKS		6,6	5,7	5,1	5,1	5,0	3,5
Impact van negatieve trends op omzet							
Omzetdaling	15,0%	112.500	159.375	262.500	352.500	712.500	975.000
Omzet na CRUKS en trends	15,0%	637.500	903.125	1.487.500	1.997.500	4.037.500	5.525.000
Kosten na CRUKS en trends		760.625	1.040.938	1.625.625	2.158.625	4.316.125	5.309.500
Winst voor belastingen na CRUKS en trends		-123.125	-137.813	-138.125	-161.125	-278.625	215.500
Winst tot 200.000		0	0	0	0	0	200.000
Winst > 200.000		0	0	0	0	0	15.500
Vpb tot 200.000	16,5%	0	0	0	0	0	33.000
Vpb > 200.000	25,0%	0	0	0	0	0	3.875
Vpb totaal		0	0	0	0	0	36.875
Nettowinst na Vpb en afschrijvingen		-123.125	-137.813	-138.125	-161.125	-278.625	178.625
Afschrijvingen basis		135.625	205.938	354.625	512.625	929.125	1.017.500
Extra afschrijvingen	5	16.000	16.000	28.000	28.000	28.000	28.000
Vrije kasstroom na CRUKS en trends		28.500	84.125	244.500	379.500	678.500	1.224.125
Terugverdientijd na CRUKS en trends		30,7	15,5	9,6	9,0	9,1	5,5

De gecombineerde impact van CRUKS en een 15 procent lagere netto omzet leidt ertoe dat de winst voor belastingen voor alle speelautomatenhallen, behalve de allergrootste categorie, is omgeslagen naar een verlies. Het gecombineerde effect is, kortom, desastreus. Los van de lengte van de terugverdientijden die rekenkundig uit het model volgen, is een situatie van negatieve winst voor belastingen uiteraard niet duurzaam.
De impact van CRUKS en trends kan als volgt worden geïllustreerd, uitgaand van 15 procent daling van de netto omzet vanwege de betreffende trends en 15 procent extra looptijd om te voorzien in de mogelijkheid een redelijk rendement te verdienen:

Onderbouwing passende duur van nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd
o.b.v. modelmatige constructie van de exploitatie van speelautomatenhallen en rekening houdend met (1) CRUKS, (2) relevante trends als opening online-markt en volledig rookverbod en (3) een redelijk rendement op investeringen



CRUKS

Vanwege CRUKS nemen, zoals toegelicht in hoofdstuk 4, de kosten structureel toe, met name vanwege benodigde extra personele inzet. CRUKS leidt ook tot incidentele uitgaven vanwege investeringen in verbouwingen, apparatuur en software. Tegenover deze investeringen staan geen inkomsten, zoals bij reguliere investeringen uiteraard wel het geval is.
De invoering van CRUKS resulteert voor met name de kleinere speelautomatenhallen in aanzienlijke kosten, die funest zijn voor hun businesscase. In die zin is er bij de implementatie van CRUKS sprake van grote schaalvoordelen.
De impact van CRUKS kan nog verder strekken dan de investeringen en de structurele kostenverhoging, als een deel van de bezoekers vanwege legitimatie en registratie afziet van het bezoeken van speelautomatenhallen. Een aantal exploitanten acht dit een reëel risico. Navolgend focust BEA op de kostenverhogingen die CRUKS kan opleveren.

Nota bene: het is op dit moment nog niet bekend tot welke aanpassingen in de bedrijfsvoering CRUKS precies zal leiden en welke investeringsbedragen gemoeid zijn met aan te schaffen toegangssystemen ten behoeve van legitimatie en registratie. Het is daarom noodzakelijk hierover aannames te doen, waarbij BEA met name het onderzoek van SIRE Consulting in opdracht van ACTAL naar administratieve lastendruk vanwege invoering van de Wet kansspelen op afstand richtinggevend is. De daarin opgenomen kostenindicaties zijn volledig doorgevoerd voor de categorie grote speelautomatenhallen. Voor de kleinere

speelautomatenhallen is uitgegaan van een pragmatische invulling van de CRUKS-vereisten met een sterk neerwaarts aangepast kostenniveau (structureel niet € 242.000 per jaar op basis van drie fte extra tegen door ACTAL aangehouden kosten per fte maar € 50.000 voor één extra fte. De aanname daarbij is dat in kleinere speelhallen de in principe noodzakelijke extra fte per 'shift' alleen nodig is op de piekmomenten in de avond. Voor de middelgrote hallen is er van uitgegaan dat er in tegenstelling tot bij de grote speelhallen geen sprake is van twee ingangen en dat de structurele kosten daardoor halveren.

De terugverdientijd voor de middelgrote en grote speelautomatenhallen komt (afgezien van een enkele zeer grote speler) uit op in ieder geval 10 jaar en voor de kleinere op 15 jaar of meer. Een dergelijke periode is in lijn met de afschrijvingstermijnen voor de meeste typen vaste activa waar speelautomatenhallen mee werken (speelautomaten worden meestal in 5 jaar afgeschreven bijvoorbeeld, inventaris meestal over 10 jaar), maar voor verbouwingen en huurdersinvesteringen als een luchtbehandelingsinstallatie gelden vaak afschrijvingstermijnen van 15 jaar. Vanuit dit perspectief is een looptijd van 15 jaar in economisch opzicht ook voor de grotere hallen goed te onderbouwen.

Vergelijking met jaar 2008

Geconcludeerd wordt dat CRUKS, de invoering van een volledige rookverbod en de opening van de legale online-kansspelmarkt een sterk negatief effect (kunnen) hebben op de exploitatie van de speelautomatenhallen in Amsterdam. Zeker vanwege de combinatie van beide ontwikkelingen. Een vergelijking met het jaar 2008 dringt zich op, waarin tegelijkertijd een (toen nog niet volledig) rookverbod werd ingevoerd en de kansspelbelasting.

6.3 Invloed van nog te maken lokale beleidskeuzes

De winstgevendheid, en daarmee de terugverdientijden op investeringen, in de komende jaren is deels afhankelijk van door de overheid te maken keuzes. Zoals hiervoor toegelicht, werken enkele landelijke beleidswijzigingen ingrijpend door in de exploitatie van speelautomatenhallen ook in Amsterdam.
Hetzelfde geldt naar verwachting voor enkele lokaal, door de gemeente Amsterdam te maken beleidskeuzes. Onder meer de volgende te maken keuzes raken direct aan de businesscase van de exploitanten die een vergunning weten te bemachtigen:

1. Besluit ten aanzien van het aantal exploitatievergunningen dat wordt verdeeld.
2. Het maximaal toegestane aantal speelautomaten per vergunning.
3. De mate waarin exploitanten vrij zijn om een vestigingslocatie te zoeken.
4. De houding van de gemeente ten aanzien van de openingstijden.
5. De wijze waarop de vergunningen worden verdeeld.

BEA heeft het te verwachten effect van op deze aspecten te maken keuzes voorzien van een kwalitatieve 'doordenking'. Toegespitst op het aantal exploitatievergunningen dat wordt verdeeld en de mate waarin exploitanten vrij zijn om een vestigingslocatie te zoeken, ziet BEA de volgende toekomstscenario's:

Aantal vergunningen Locatiekeuze	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

De effecten op de exploitatie van speelautomatenhallen van deze keuzes kunnen ingrijpend zijn. Drie mogelijke scenario's worden navolgend beoordeeld op basis van het te verwachten effect op de exploitatie van de speelhallen en eventuele andere bijeffecten.

Scenario 1

In dit scenario wordt het huidige beleid op hoofdlijnen gecontinueerd. Het aantal exploitatievergunningen blijft gelijk en de vergunningen blijven gekoppeld aan de huidige adressen. BEA ziet vooral nadelen kleven aan dit scenario:

Scenario 1: continuering huidig aantal vergunningen in combinatie met handhaven van huidige beleid ten aanzien van locatiekeuzes van exploitanten	
Kenmerken	(mogelijke) Effecten
• Continuering van het huidige aantal vergunningen (in principe 21 vergunningen, waarvan er momenteel 19 worden gebruikt). • Continueren van het huidige beleid waarin de vergunningen elk gekoppeld zijn aan een bepaald adres en waarbij de vestigingsmogelijkheden beperkt zijn tot de 19 adressen waar momenteel speelautomatenhallen geëxploiteerd worden. • Vergunningen zijn niet overdraagbaar en speelautomatenhallen mogen niet worden verplaatst.	• De huidige spreiding van speelautomatenhallen is vanuit het oogpunt van een gezonde exploitatie niet optimaal. • De sterke concentratie in stadsdeel Centrum in het algemeen en in het bijzonder in de Reguliersbreestraat resulteert in sterke onderlinge concurrentie. • Vanwege de sterke concentratie in het centrum worden potentiële bezoekers in de wijken buiten de Ring A10 minder goed bediend. Alternatieven in Oostzaan, Halfweg of Hoofddorp worden daardoor aantrekkelijk ook voor een deel van de inwoners van Amsterdam. • Door de vergunningen te koppelen aan adressen, wordt de onderhandelingspositie van de pandeigenaren met exploitanten zeer sterk. Dit kan leiden tot sterke huurstijgingen, met funeste effecten op de exploitatie van de speelhal.

Beoordeling: vanuit het perspectief van de exploitanten en het kunnen realiseren van een 'gezonde' exploitatie, kent dit scenario vooral nadelen en risico's. Aan de huidige vanuit de exploitatie beschouwd niet optimale, gebrekkige spreiding van speelhallen verandert dit scenario niets. Bovendien wil naar verwachting een deel van de pandeigenaren niet verhuren aan een andere exploitant, waarbij dit dan met name de pandeigenaren betreft die zelf tevens ook een speelhal exploiteren. In de met exploitanten gevoerde gesprekken, hebben enkelen dit expliciet aangegeven.

In scenario 1 gaat BEA ervan uit dat de vergunningen gekoppeld zullen blijven aan de huidige locaties. Dit betekent dat een bedrijf dat een vergunning bemachtigt deze alleen kan exploiteren als hij een overeenkomst met één van deze eigenaren zal sluiten. Hij zal bij de aanvraag bovendien moeten kunnen aantonen te kunnen beschikken over één van deze panden. In economisch opzicht betekent het dat de gemeente schaarste creëert (dan wel in stand houdt) aan locaties waar gokhallen kunnen worden geëxploiteerd. De pandeigenaar heeft een economische prikkel om die schaarste zo goed mogelijk te benutten. De vergunninghouder zit in een zwakke onderhandelingspositie, omdat hij een overeenkomst met de verhuurder nodig heeft om een vergunning te kunnen benutten. De pandeigenaar zit in een sterke positie, want als deze gegadigde afhaakt, wijst de gemeente wel weer een volgorde aan (indien er voldoende interesse is).

Scenario 2

In een alternatief scenario wordt het aantal exploitatievergunningen verminderd, in combinatie met het handhaven van de huidige koppeling van exploitatievergunningen aan een beperkt aantal adressen. Het aantal adressen wordt verder ook beperkt. De schaarste van de exploitatievergunning, en de waarde die deze dan heeft, wordt in dit scenario als het ware overgedragen aan de pandeigenaren.

Scenario 2: halvering van het huidige aantal vergunningen in combinatie met handhaven van huidige beleid ten aanzien van locatiekeuzes van exploitanten	
Kenmerken	(mogelijke) Effecten
• Halvering van het huidige aantal vergunningen tot tien. • Continueren van het huidige beleid waarin de vergunningen elk gekoppeld zijn aan een bepaald adres. • Vergunningen zijn niet overdraagbaar en speelautomatenhallen mogen niet worden verplaatst. Een vraag is welke adressen gekozen worden als beoogde vestigingsplaats voor een speelautomatenhal. Als dit de tien adressen zijn waar conform de lopende vergunning de	• Door halvering van het aantal exploitatievergunningen, krijgen de overblijvende speelautomatenhallen 'meer ruimte'. • Daardoor vermindert de huidige sterke concentratie enigszins. • Een nadeel blijft dat potentiële bezoekers vanuit de wijken buiten de Ring A10 minder goed bediend worden. Alternatieven in bijvoorbeeld Oostzaan, Halfweg of Hoofddorp worden daardoor aantrekkelijk ook voor een deel van de inwoners van Amsterdam. • Door een inperking van het aantal vesti-

meeste speelautomaten toegestaan zijn, daalt het maximaal te vergunnen aantal speelautomaten van momenteel 1543 naar straks 1.198.	gingsplekken tot 10 van de huidige 19 vestigingsplekken, en daarbij de plekken te kiezen waar conform de huidige vergunning de meeste speelautomaten mogen staan, verdwijnen enkele panden waar momenteel naar verwachting een rendabele exploitatie mogelijk is. • Binnen de 10 aldus te selecteren locaties zijn er naar verwachting enkele die niet of nauwelijks interessant zijn voor exploitanten. • Het aantal beschikbare voor exploitanten interessante locaties is in scenario 2 nog kleiner dan in scenario 1, waardoor de positie van deze pandeigenaren nog sterker wordt[31]. • Als dit zich weerspiegelt in de huurniveaus, wordt het voor de exploitanten nog lastiger hun speelautomatenhal te laten renderen.
Beoordeling: de impact op de exploitatiemogelijkheden van speelhallen is diffuus, met aan de ene kant 'extra marktruimte' per speelhal maar anderzijds een nog slechtere onderhandelingspositie met pandeigenaren dan in scenario 1 als behalve het aantal vergunningen ook het aantal mogelijke vestigingslocaties wordt gehalveerd. Het kan uiteindelijk blijken dat de gecreëerde extra schaarste vooral ten goede komt aan de pandeigenaren en dat als het ware de huidige schaarste aan vergunningen wordt vervangen door een schaarste aan geschikte vestigingslocaties.	

Zowel scenario 1 als scenario 2 kunnen juridische problemen genereren. In de regel dienen exploitanten die een exploitatievergunning aanvragen aan te kunnen tonen dat zij over de betreffende locatie kunnen beschikken. Als het aantal geïnteresseerde exploitanten het aantal beschikbare locaties overtreft, kunnen de facto niet alle geïnteresseerde exploitanten daadwerkelijk meedingen naar een exploitatievergunning.

Scenario 3

Een op het eerste gezicht radicaal scenario, betreft het loslaten van het huidige plafond op het aantal exploitatievergunningen. Dit scenario heeft als mogelijk risico dat er een soort 'Las Vegas' aan de Amstel ontstaat. BEA acht dit risico beperkt, vooral omdat in ieder geval de nu in Amsterdam actieve exploitanten uit ervaring weten dat de marktruimte beperkt is. Tegenover dit risico staat het voordeel dat het 'schaarsteargument' komt te ver-

[31] Als de huidige vestigingslocaties beschikbaar blijven, beleidsmatig en planologisch, bij een halvering van het aantal vergunningen, speelt dit effect niet.

vallen, waardoor de huidige exploitanten hun speelhallen in beginsel kunnen voortzetten.

Scenario 3: loslaten van het huidige plafond op het aantal exploitatievergunningen in combinatie met verruimen van de vrijheid waarmee exploitanten een passende vestigingslocatie kunnen kiezen	
Kenmerken	(mogelijke) Effecten
• Het huidige plafond op het aantal exploitatievergunningen wordt losgelaten. • Wel kan de gemeente allerlei voorwaarden stellen aan zowel exploitanten als type speelhal als de locatie waarop de exploitant een speelhal wil vestigen (en daar ook mede op selecteren). • De huidige koppeling van exploitatievergunningen aan een vast adres komt te vervallen.	• De spreiding van de speelautomatenhallen verbetert. De verwachting van BEA is dat een deel van de exploitanten bijvoorbeeld graag zal willen verplaatsen naar een plek langs de Ring A10. • De positie van de exploitant wordt versterkt ten opzichte van de pandeigenaren[32], waardoor de exploitatiekansen verbeteren. • Het schaarsteargument vervalt. Dit scenario biedt kansen voor de huidige exploitanten, deels familiebedrijven die al decennia in Amsterdam actief zijn, om hun speelhallen te continueren. • Een risico is dat kansspelbedrijven van buiten Nederland zich per se willen vestigen in Amsterdam en het voor lief nemen als hun speelautomatenhal gedurende mogelijk langere tijd verliesgevend is. Dit kan een bedreiging vormen voor exploitanten op de Amsterdamse markt met minder 'diepe zakken'.
Beoordeling: scenario 3 biedt interessante voordelen (uitzicht op betere spreiding van speelhallen, daardoor betere exploitatiemogelijkheden voor speelhallen, mogelijkheid voor continuering van Amsterdamse familiebedrijven) maar kent ook risico's. Nader uitgezocht kan worden of en zo ja hoe en in welke mate de gemeente dit risico verder kan beperken door middel van onder meer ruimtelijk beleid en verder aan exploitanten en speelhallen te stellen eisen.	

[32] Een kanttekening is dat een deel van de huidige exploitanten van een of meer speelautomatenhallen in Amsterdam ook eigenaar is van één of meer panden. Op deze exploitanten heeft het loslaten van het plafond een dubbel effect. Als exploitant profiteren zij van de grotere vrijheid om een vestigingsplek te kiezen, maar als pandeigenaar verliest hun pand wellicht waarde.

7 Overgangsperiode

Basisselectie representatief

BEA heeft op basis van uitgevoerde caseonderzoeken en aanvullend analyse van jaardocumenten uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel goed inzicht in de financiële exploitatie van zeven van de negentien momenteel in Amsterdam actieve speelautomatenhallen. Deze selectie lijkt redelijk representatief voor de gehele Amsterdamse populatie van speelautomatenhallen. De selectie omvat zowel grote als middelgrote en kleinere speelhallen. De selectie omvat een aantal speelhallen die structureel winstgevend zijn, diverse die niet of nauwelijks winstgevend zijn en enkele die wisselend winstgevend of verliesgevend zijn gebleken in de afgelopen jaren.

Ten aanzien van een aantal andere speelhallen beschikt BEA over vooral fragmentarische inzichten in de exploitatie.

Deze inzichten in de huidige exploitatie van Amsterdamse speelautomatenhallen vormen een basis onder de navolgend in hoofdstuk 7 uit te werken verkenning van een passende overgangstermijn tussen het huidige stelsel met vergunningen voor onbepaalde tijd naar een stelsel met vergunningen voor bepaalde tijd. Aanvullend heeft BEA bij de huidige exploitanten van speelautomatenhallen de volgende, voor de bepaling van een passende overgangstermijn relevante zaken, geïnventariseerd:

- Doorlopende verplichtingen met betrekking tot personeel.
- Doorlopende verplichtingen wat betreft eventuele huurcontracten.
- Eventuele andere doorlopende verplichtingen, zoals leasecontracten voor speelautomaten of managementovereenkomsten met leidinggevenden.

7.1 Overgangsperiode: resterende terugverdientijd en impact van trends

In hoofdstuk 5 is toegelicht dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de terugverdientijd van investeringen in een (nieuwe) speelautomatenhal enerzijds en de resterende terugverdientijd van de in de huidige speelhallen gepleegde investeringen .

Voor het bepalen van de overgangstermijn is het van belang inzicht te hebben in deze resterende terugverdientijd van de huidige speelautomatenhallen in Amsterdam. De in hoofdstuk 7 opgenomen raming van de terugverdientijd wijkt daarmee af van de in hoofdstuk 6 opgenomen modelmatige constructie, die vooral op branchekengetallen (wel voor zover mogelijk toegespitst op de Amsterdamse situatie) is gebaseerd.

Resterende terugverdientijd: 2-8 jaar

Het beeld dat BEA heeft ontwikkeld op basis van de uitgevoerde caseonderzoeken, is dat deze resterende terugverdientijd in de regel ligt tussen 2 jaar en 8 jaar. Er zijn echter ook speelautomatenhallen die momenteel niet terugverdienen op hun investeringen. De optelsom van nettowinst en afschrijvingen is dan negatief. De waargenomen resterende terugverdientijd betreft de terugverdientijd ultimo 2018, waarbij deze terugverdientijd is berekend op basis van de dan actuele winstniveaus en niveaus van boekwaarden van vas-

te activa en afschrijvingen per jaar. Als basis voor het bepalen van de overgangsperiode, zal rekening moeten worden gehouden met op dit moment en de komende jaren relevante trends en ontwikkelingen, voor zover deze raken aan het te realiseren winstniveau.

De caseonderzoeken laten voor een aantal van deze speelautomatenhallen zien dat de exploitanten bezig zijn om hun bedrijfsvoering aan te passen, zodanig dat het winstvermogen weer wordt hersteld. Aan de kostenzijde zijn dan efficiencymaatregelen op formatief vlak onvermijdelijk. Kostenverlaging kan worden gerealiseerd door dienstverbanden met relatief dure medewerkers te beëindigen en de formatie aan te vullen met (vaak jongere) medewerkers met een lager salarisniveau. In deze zin zijn de terugverdientijden die BEA heeft geïnventariseerd voor het jaar 2018 niet 'in beton gegoten'. Ondernemers zijn continu bezig hun bedrijfsvoering kritisch te bezien, gelet op de ontwikkeling van het bedrijfsresultaat en de voor de toekomst verwachte ontwikkelingen.

De op basis van de stand van zaken ultimo 2018 bepaalde resterende terugverdientijd van 2 tot 8 jaar kan niet één-op-één worden vertaald naar een passende overgangstermijn. Deze dan geldende resterende terugverdientijd moet worden aangepast voor een aantal belangrijke trends en ontwikkelingen. BEA acht met name de volgende trends en ontwikkelingen van belang om te betrekken bij de besluitvorming over een passende overgangstermijn:

- Implementatie van CRUKS.
- Invoering van een volledig rookverbod in combinatie met het openen van de online-kansspelmarkt.
- Huidige sluiting van de speelautomatenhallen vanwege het coronavirus en mogelijke 'nasleep' daarvan.
- Doel van ondernemers om een 'redelijk rendement' te realiseren waarbij investeringen niet alleen worden terugverdiend maar ook een extra marge opleveren als beloning voor gelopen ondernemersrisico's.

Daarnaast kunnen transitievergoedingen aan de orde zijn voor medewerkers, als speelautomatenhallen hun exploitatie voortijdig moeten beëindigen.

Impact CRUKS, rookverbod & online

De impact van CRUKS en vooral negatieve trends op de terugverdientijd varieert naar de categorie in het onderzoek onderscheiden speelautomatenhallen. De impact is ook afhankelijk van precieze aannames bij de ramingen (deze zijn in het voorgaande hoofdstuk toegelicht). Ten aanzien van de mogelijke effecten van het volledige rookverbod kan niemand goed inschatten wat de impact zal zijn. De door enkele exploitanten uitgesproken verwachting is dat dit mogelijk 10 tot 15 procent omzet zal kosten maar dat het ook meer kan worden.
In het scenario waarin de omzetten met 15 procent dalen, verandert een en ander als volgt:

Overgangstermijn: resterende terugverdientijd plus extra terugverdientijd vanwege CRUKS en invoering algeheel rookverbod en opening online-markt, o.b.v. 15% omzetdaling			
	Klein	Middelgroot	Groot
Resterende terugverdientijd	2-8 jaar		
Effect CRUKS	2 jaar	1-2 jaar	0,5-1 jaar
Rookverbod/online-markt (15% daling netto omzet)	10 jaar tot wellicht 24 jaar	4-10 jaar	2-4 jaar
Totaal	14-34 jaar	7-20 jaar	4,5-13 jaar

De kleinere speelhallen zullen vaker een resterende terugverdientijd hebben van richting 8 jaar en dus eerder uitkomen op langere terugverdientijden van 15 jaar of zels (fors) hoger. Voor deze speelhallen is de kans ook reëel dat de nettowinst dermate negatief wordt, dat de vrije kasstroom negatief wordt en er per saldo niet meer wordt terugverdiend.
Voor de grootste speelhallen geldt dat zij eerder aan de onderzijde van de aangegeven marge uitkomen.

Indien uitgegaan wordt van een optimistisch scenario ten aanzien van de impact van rookverbod en opening van de online-kansspelmarkt (7,5 procent omzetdaling, waar BEA in beginsel uitgaat vaneen daling van 15 procent), loopt de benodigde terugverdientijd als basis voor een te bepalen overgangstermijn op tot circa 5 tot 14 jaar voor de kleine en middelgrote speelautomatenhallen. Voor de grote speelautomatenhallen is de benodigde overgangsperiode naar verwachting wat korter. Er is dan nog geen rekening gehouden met de invloed van corona en de eventueel noodzakelijke transitievergoedingen, die een verlengend effect hebben op de terugverdientijd.

Overgangstermijn: resterende terugverdientijd plus extra terugverdientijd vanwege CRUKS en invoering algeheel rookverbod en opening online-markt, o.b.v. 7,5% omzetdaling			
	Klein	Middelgroot	Groot
Resterende terugverdientijd	2-8 jaar		
Effect CRUKS	2 jaar	1-2 jaar	0,5-1 jaar
Rookverbod/online-markt (7,5% daling netto omzet)	2-4 jaar	1,5-6 jaar	1 jaar
Totaal	6-14 jaar	5,5-16 jaar	3,5-10 jaar

De resterende terugverdientijd ligt voor de kleinere speelhallen doorgaans meer richting 8 jaar dan richting 2 jaar. Voor de grotere hallen geldt het omgekeerde.

De impact van de ongunstige trends (rookverbod en online) kan ook mee vallen. Als de impact daarvan geen 15 procent daling van de netto omzet is maar een daling oplevert van 7,5 procent, komt de terugverdientijd voor de kleinere hallen naar verwachting alsnog uit op 10 tot 15 jaar en voor de middelgrote en grotere hallen zou dan een terugverdientijd van 10 jaar kunnen volstaan.

Als basis voor besluitvorming over de overgangstermijn moet zoals aangegeven nog rekening worden gehouden met de actuele coronacrisis, eventueel te betalen transitievergoedingen en doorlopende verplichtingen op het terrein van personeel en huur. Tot slot wil een ondernemer niet alleen terugverdienen, maar ook een positief rendement behalen.

Corona

Bij de bepaling van de overgangstermijn moet verder rekening worden gehouden met de huidige coronacrisis. Deze heeft tot gevolg dat de speelautomatenhallen al enige weken gesloten zijn en dat dit naar verwachting nog enige tijd kan aanhouden. Daarna is de vraag of bezoekers weer hun weg zullen vinden nar de speelautomatenhallen. Het kan zijn dat hun tijdsbestedingspatronen zijn gewijzigd. Het kan ook zijn dat een deel van de bezoekers het bezoeken van een soms drukke speelautomatenhal te riskant vindt vanuit het oogpunt van corona. Mogelijk zijn er verder aan een opening van de speelautomatenhallen later dit jaar voorwaarden verbonden, als onderdeel van de zogenoemde '1,5 meter-economie'. Als dit betekent dat speelautomatenhallen gelimiteerd worden in het aantal bezoekers dat 'binnen' aanwezig mag zijn of als de speelautomaten verder van elkaar opgesteld moeten worden, dan heeft dit grote impact op de exploitatie van de speelautomatenhallen.

Overgangstermijn: resterende terugverdientijd plus extra terugverdientijd vanwege CRUKS, algeheel rookverbod en opening online-markt (met daling omzet van 15%), rekening houdend met actuele coronacrisis en eventuele transitievergoedingen			
	Klein	Middelgroot	Groot
Resterende terugverdientijd	2-8 jaar		
Effect CRUKS	2 jaar	1-2 jaar	0,5-1 jaar
Rookverbod/online-markt (15% daling netto omzet)	10 jaar tot wellicht 24 jaar	4-10 jaar	2-4 jaar
Corona	2 jaar	1,5 jaar	1,5 jaar
Totaal	16-36 jaar	8,5-21,5 jaar	+/- 6, -14,5 jaar

BEA heeft bij het ramen van de impact van de actuele coronacrisis de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Effect van sluiting: uitgegaan is van een volledige (100 procent) omzetderving gedurende een periode van drie maanden vanwege het verplicht sluiten van de speelautomatenhallen.
- Nasleep rest van het jaar 2020: BEA gaat ervan uit dat de omzet in de rest van het jaar, door genoemde omstandigheden ('1,5 meter-economie, spelers die de speelautomatenhal vermijden vanwege angst corona op te lopen) mogelijk 50 procent zal afnemen ten opzichte van een regulier jaar.
- Overbruggingsmaatregelen kabinet: tot slot gaat BEA ervan uit dat de loonkosten gedurende drie maanden voor 80 procent 'gedekt' zijn op basis van de 'Tijdelijke Noodmaatregel Overbrugging voor behoud van Werkgelegenheid' (NOW).

Het is op dit moment niet te overzien hoe lang de speelautomatenhallen verplicht zijn te sluiten en ook niet onder welke voorwaarden zij vervolgens weer kunnen openen.

7.2 Impact van doorlopende verplichtingen: personeel en huur

5.1,2,e

vergoedingen

de start van het voorliggende onderzoek, heeft Pels Rijcken aangegeven dat bij de bepaling van de terugverdientijd ook moet worden gekeken naar doorlopende contractuele verplichtingen en de mogelijkheid deze zonder schade af te wikkelen vóór het einde van de overgangstermijn. Doorlopende verplichtingen zijn onder meer aan de orde met betrekking tot de vaste dienstverbanden met medewerkers die in loondienst zijn. Een voortijdig beëindigen van de exploitatie, omdat de exploitant geen vergunning bemachtigt, maakt ontslagen onvermijdelijk. De exploitant dient dan rekening te houden met transitievergoedingen.

Op basis van de verrichte caseonderzoeken concludeert BEA dat de eventueel noodzakelijke transitievergoedingen gemiddeld circa € 10.000 tot € 15.000 per fte bedragen[33]. De transitievergoedingen voor de kleinere speelautomatenhallen kunnen dan, gelet op hun formatieve omvang en loonkosten, oplopen tot circa € 100.000. Vertaald naar de terugverdientijd, komt dit neer op circa één jaar extra. Voor de grotere speelautomatenhallen drukken eventuele transitievergoedingen minder zwaar op de exploitatie:

Overgangstermijn: extra benodigde terugverdientijd vanwege eventuele transitievergoedingen			
	Klein	Middelgroot	Groot
Effect transitievergoedingen	1 jaar	6 maanden	4 maanden

De lengte van de overgangsperiode heeft op twee manieren invloed op de mate waarin transitievergoedingen kunnen worden vermeden. Aan de ene kant biedt een langere overgangsperiode exploitanten meer tijd om tot vrijwillige beëindiging van dienstverbanden te komen. Daarnaast zullen door natuurlijk verloop medewerkers uitstromen. Een langere overgangstermijn kan in die zin helpen om de transitievergoedingen te beperken. Anderzijds nemen door een langere overgangstermijn de dienstverbanden verder toe in lengte, waardoor de t.z.t. te betalen transitievergoedingen ook oplopen.

Huurverplichtingen

Het beeld wat betreft doorlopende huurverplichtingen is diffuus. Een deel van de exploitanten is eigenaar van het pand c.q. van de panden waarin speelhallen worden geëxploiteerd. Vaak is er dan wel voor gekozen om het vastgoed te scheiden van de exploitatie van de speelautomatenhal, waarbij zij in andere BV's ondergebracht zijn. Het beeld loopt ook uiteen wat betreft:

[33] Voor een medewerker die 10 jaar in vaste loondienst is en een bruto maandsalaris van € 3.000, bedraagt de transitievergoeding 1/3 * 10 € 3.000 is € 10.000.

- Lengte van de huurovereenkomst.
- Nog resterende lengte van de huurovereenkomst.
- Mogelijkheden om deze als huurder tussentijds te beëindigen.
- Maandelijkse huurkosten (ook omgerekend naar m^2).

Ten aanzien van het beëindigen van huurcontracten is van belang dat deze in beginsel niet af te kopen zijn. Er is op dit vlak een verschil met arbeidsovereenkomsten, waarvoor je als werkgever naar het UWV kunt voor beëindiging van het dienstverband.
Voor beëindiging van een huurcontract zal een exploitant in overleg met de verhuurder moeten bezien of het contract kan worden beëindigd, waarbij de exploitant kan proberen een voor de verhuurder acceptabele huurder bereid te vinden de huurverplichtingen over te nemen. In de huidige markt in Amsterdam kan dit betekenen dat huurders in staat zijn om op deze wijze onder doorlopende huurverplichtingen uit te komen zonder boete of plicht om nog jaren door te betalen. Een en ander zal ook afhangen van de relatie tussen huurder en verhuurder.
Op basis van de uitgevoerde caseonderzoeken heeft BEA beperkt inzicht gekregen in de huurvoorwaarden. Een aantal huurcontracten loopt af per ultimo 2024 of 2025 en andere lopen nog door tot 2035.

7.3 Conclusies ten aanzien van de overgangstermijn

BEA concludeert dat overgangsperiode, indien gebaseerd op het terugverdienen van in vaste activa geïnvesteerd vermogen, sterk wordt beïnvloed door actuele trends en ontwikkelingen. De invoering van CRUKS, het invoeren van een volledig rookverbod en het openen van de online-kansspelmarkt hebben een ingrijpend effect op de van toepassing zijnde terugverdientijden.
Indien wordt uitgegaan van een 15 procent daling van de netto omzet vanwege invoering van een volledig rookverbod en opening van de online-kansspelmarkt, lopen de terugverdientijden op tot 15 jaar of meer voor de kleinere speelautomatenhallen en een deel van de middelgrote speelautomatenhallen:

Overgangstermijn: resterende terugverdientijd plus extra terugverdientijd vanwege CRUKS, algeheel rookverbod en opening online-markt (met daling omzet van 15%), rekening houdend met actuele coronacrisis en eventuele transitievergoedingen			
	Klein	Middelgroot	Groot
Resterende terugverdientijd	2-8 jaar		
Effect CRUKS	2 jaar	1-2 jaar	0,5-1 jaar
Rookverbod/online-markt (15% daling netto omzet)	10 jaar tot wellicht 24 jaar	4-10 jaar	2-4 jaar
Corona	2 jaar	1,5 jaar	1,5 jaar
Transitievergoedingen	1 jaar	6 maanden	4 maanden
Totaal	17-37 jaar	9-22 jaar	+/- 6,5-15 jaar

BEA

Optelsom

De benodigde terugverdientijd wordt beïnvloed door CRUKS en door de voor de exploitatie van speelhallen ongunstige trends (volledig rookverbod, opening legale online-kansspelmarkt). De resterende terugverdientijd voor de meeste speelhallen ultimo 2018 (2 tot 8 jaar) vormt de basis voor een optelsom om tot een passende overgangsperiode te komen.

- De basis voor de optelsom is de resterende terugverdientijd ultimo 2018.
- Vanwege CRUKS en de ongunstige trends is aanvullende terugverdientijd noodzakelijk.
- Er moet verder verder rekening worden gehouden met het feit dat speelhallen momenteel geen inkomsten hebben door de sluiting als gevolg van corona en dat het jaar 2020 voor de meeste speelautomatenhallen geen 'jaar van terugverdienen' zal zijn.
- Daarnaast kunnen transitievergoedingen aan de orde zijn, waarbij deze voor de kleinere speelautomatenhallen tot 1 jaar extra terugverdientijd aanleiding geven.
- Tot slot zullen exploitanten als ondernemer uiteraard niet alleen hun investering willen terugverdienen, maar daar ook een redelijk rendement op willen behalen.

Gelet op de bevindingen over de terugverdientijd van het ultimo 2018 door exploitanten in hun speelhallen geïnvesteerde vermogen, concludeert BEA dat een overgangstermijn van 15 jaar het beste past als de gemeente Amsterdam een overgangstermijn wil hanteren waarbij een ruime meerderheid van de speelautomatenhallen in principe in staat is om gepleegde investeringen terug te verdienen, onder wat ons betreft redelijke aannames voor het effect van CRUKS, volledig rookverbod en opening van de online-kansspelmarkt, en rekening houdend met de afwikkeling van doorlopende contractuele verplichtingen waarbij met name eventuele transitievergoedingen van belang zijn.

Een langere overgangsperiode is bedrijfseconomisch naar onze mening slecht te onderbouwen, vanwege de afschrijvingstermijnen van de vaste activa van de speelhallen. Wordt een overgangstermijn gehanteerd die veel langer is dan de afschrijvingstermijnen, dan zouden exploitanten eigenlijk weer investeringen moeten plegen in nieuwe vaste activa (die ook weer terugverdiend moeten worden), wat in een overgangsperiode niet de bedoeling is. Een aanmerkelijk kortere overgangsperiode vergroot de kans dat veel speelhallen de overgangsperiode niet overleven. Bij een kortere overgangsperiode zullen diverse exploitanten ook weinig vertrouwen hebben dat zij eventuele investeringen in (met name personele) reorganisaties weer kunnen terugverdienen.

Tot slot moet opgemerkt worden dat de impact van CRUKS en negatieve trends ook mee kan vallen. Als de impact daarvan geen 15 procent daling van de netto omzet is maar een daling oplevert van 7,5 procent, komt de terugverdientijd voor de kleinere hallen naar verwachting alsnog uit op 10 tot 15 jaar en voor de meeste middelgrote en grotere hallen zou dan een terugverdientijd van 10 jaar kunnen volstaan. Bij het hanteren van een overgangsperiode van 10 jaar is de kans wel groter dat de exploitanten voor een deel van de speelautomatenhallen uiteindelijk niet in staat is de gepleegde investeringen volledig terug te verdienen en hun bedrijfsvoering ook niet voldoende kunnen aanpassen aan de zich wijzigende marktomstandigheden.

Bijlage I: gesprekspartners

Ten behoeve van het onderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van alle in Amsterdam gevestigde speelautomatenhallen en enkele externe betrokkenen.

Exploitanten van in Amsterdam gevestigde speelautomatenhallen:

- Amusementspaleis Macau.
- Carrousel Arcade.
- Casino City.
- JVH (5.1,2,e 's Casino en Flash Casino).
- 5.1,2,e
- Lucky Hall.
- Lucky Jack (De Vries en Vet).
- Merkur
- Play-In Casino.
- Merkur.

Externe betrokkenen:

- 5.1,2,e en 5.1,2,e (branchevereniging VAN).
- 5.1,2,e (Operationeel Expert basisteam Centrum Burgwallen, politie Amsterdam).
- 5.1,2,e en 5.1,2,e (Kansspelautoriteit, Ksa)

***

Bijlage II: literatuur en bronnen

Voor het onderzoek zijn onder meer de volgende documenten gebruikt:

- ABRvS, ECLI:NL:RVS:2016:2927, speelautomatenhal Vlaardingen, 2 november 2016.
- APE (5.1,2,e en 5.1,2,e), *Substitutie tussen online en offline kansspelen, i.o.v. WODC*, januari 2012.
- CVO Research & Consultancy (5.1,2,e), *Kansspelverslaving, risico's en preventie: literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen*, in opdracht van Kansspelautoriteit, 2015.
- ES&E, *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, 28 augustus 2003.
- 5.1,2,e *moderne cafés past de gokkast niet meer*, in: Het Parool, 14 augustus 2016.
- 5.1,2,e en 5.1,2,e *Gokautomaten met wasprogramma*, in: De Volkskrant, 10 december 1994.
- Gemeente Amsterdam, Brief aan leden van de gemeenteraad, onderwerp: *SEO-onderzoek speelautomatenhallen*, 13 september 2019.
- Intraval Onderzoek en Advies (5.1,2,e 5.1,2,e en 5.1,2,e), *Modernisering kansspelbeleid: nulmeting 2016*, juni 2016.
- 5.1,2,e (Decision Support), i.o.v. WODC, *Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector, quickscan*, 2 april 2017.
- Kansspelautoriteit (Ksa), *Marktscan landgebonden kansspelen 2017*, 26 november 2018.
- Kansspelautoriteit (Ksa), *Leidraad zorgplicht*, 1 juli 2019.
- Kansspelcommissie (België), *Nota rookverbod*, 5 september 2012
- KPMG, *Speelautomaten kengetallen onderzoek 2012*, 21 december 2013.
- Minister van Rechtsbescherming (Ministerie van Justitie en Veiligheid), *Besluit kansspelen op afstand* (voluit Besluit van houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand), 3 maart 2020.
- Pels Rijcken (5.1,2,e en 5.1,2,e), *Notitie inzake overgangstermijn en nieuwe vergunningsduur speelautomatenhallen*, 12 juli 2019.
- Rekenkamer Metropoolregio Amsterdam (RMA), *Zicht op schaarse vergunningsstelsel, onderzoeksrapport*, 17 januari 2019.
- SEO Economisch Onderzoek, *Speelruimte: naar een nieuwe marktordening van de landbased kansspelmarkt*, i.o.v. Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Financiën, juli 2012.
- SIRA Consulting i.o.v. Advies College Administratieve Lasten (ACTAL), *Lastenmeting wetsvoorstel 'Kansspelen op Afstand'*, onderzoek naar de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en burgers uit het wetsvoorstel 'Kansspelen op Afstand', eindrapport v2.1, 23 november 2013.

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 996, nr. 6, *Wijziging van de Wet op de Kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand*, Nota naar aanleiding van het verslag, 7 april 2015.
- VAN Kansspelen branche-organisatie, *Reactie op internetconsultatie: privatisering speelcasino's*, 30 maart 2015.
- VAN Kansspelen branche-organisatie, *"Speel met ♥ en verstand, houd afstand", Protocol Speelautomaten-casino's, protocol voor een verantwoorde en gecontroleerde heropening van de speelautomaten-casino's ten tijde van de coronacrisis*, 30 april 2020.

***

Bijlage III: vragenlijst voor caseonderzoeken exploitanten

De informatiebehoefte richt zich zoals aangegeven met name op:

1. De terugverdientijd van in speelautomatenhallen door exploitanten gepleegde (of te plegen) investeringen.
2. De mate waarin exploitanten meerjarige verplichtingen zijn aangegaan (of moeten aangaan) voor het exploiteren van een speelautomatenhal en of voortijdige beëindiging van deze verplichtingen met kosten gepaard gaat en zo ja in welke mate.

Daarnaast (3) stellen wij u enkele vragen ten behoeve van een in het onderzoek opgenomen algemene marktscan.

Ad 1. *Terugverdientijd*

De terugverdientijd is gebaseerd op het door exploitanten in vaste activa geïnvesteerde vermogen enerzijds en de afschrijvingen op deze activa en de nettowinst anderzijds. Graag ontvangen wij de volgende informatie (zo mogelijk per speelautomatenhal in Amsterdam als u eigenaar bent van meerdere speelautomatenhallen:

- Ontwikkeling van vaste activa voor de jaren 2014 t/m 2018.
- Ontwikkeling van nettowinst (idem).
- Ontwikkeling van de afschrijvingen (idem).

Onder vaste activa van een bedrijf worden de bezittingen verstaan waarvan het daarvoor benodigde vermogen voor een periode langer dan een jaar is vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn de gebouwen, inventaris, de machines en installaties, en de transportmiddelen. Ook immateriële zaken zoals merknaam, licenties en goodwill kunnen tot de vaste activa behoren.

Gevraagde informatie:

Tabel 1. Activa-administratie, bij voorkeur per speelautomatenhal (in €, boekwaarde)	2014	2015	2016	2017	2018
Vastgoed (speelhal in eigendom)					
Speelautomaten					
Interieurinrichting en inventaris					
Kantoorapparatuur					
Software e.d.					
Immateriële vaste activa					
… … …					
Totaal: boekwaarde vaste activa					

Gevraagde informatie:

Tabel 2. Activa-administratie, bij voorkeur per speelautomatenhal	**Aanschaf-datum**	**Aan-schafprijs**	**Afschrij-vingsduur**	**Actuele boek-waarde**	**Geschatte actuele markt-waarde**
Vastgoed (speelhal in eigendom)					
Speelautomaten					
Interieurinrichting en inventaris					
Kantoorapparatuur					
Software e.d.					
Immateriële vaste activa					
... ...					

Toelichting:

- Het kan zijn dat de exploitant geen inzicht heeft in de geschatte actuele marktwaarde van de verschillende soorten activa of niet van alle soorten activa. Dit kan dan gewoon worden aangegeven.
- Het kan zijn dat er niet één aanschafdatum is voor een bepaalde soort activa maar dat jaarlijks een deel van de activa wordt vervangen (bijvoorbeeld bij speelautomaten). Indien dit zo is, wordt de exploitant gevraagd het patroon van in de afgelopen jaren gepleegde investeringen in de betreffende activa toe te lichten en het van toepassing zijnde afschrijvingspatroon.
- Voor immateriële vaste activa kan gelden dat deze niet is 'aangeschaft' (bijvoorbeeld voor de goodwill).
- Als de actuele boekwaarde overeen komt met de in het jaarverslag over 2018 gerapporteerde boekwaarde, dan kan voor deze kolom worden verwezen naar

Gevraagde informatie:

Tabel 3. Administratie, bij voorkeur per speelautomatenhal (in €, boekwaarde)	2014	2015	2016	2017	2018
Totale boekwaarde vaste activa					
Nettowinst					
Totale afschrijvingen					

Indien de informatie niet beschikbaar is op het niveau van afzonderlijke speelautomatenhallen, dan graag informatie voor het totaal van de Amsterdamse speelautomatenhallen invullen (en dit aangeven).

Ad 2. *Meerjarige verplichtingen*

Voor het bepalen van de overgangsperiode naar het nieuwe verdeelsysteem is het van belang inzicht te krijgen in de mate waarin exploitanten 'vast' zitten aan gepleegde investeringen. Voor de investeringen in vaste activa dekken tabel 1 t/m 3 de informatiebehoefte. Deze tabellen geven een goed inzicht in het tempo van afschrijvingen en hoe lang deze afschrijvingen nog doorlopen. Daarnaast zijn ook doorlopende verplichtingen op het vlak van huur, leasecontracten of personele contracten van belang.

Gevraagde informatie ten aanzien van huur- en leasecontracten (BEA wil graag inzage in deze contracten):

Tabel 4. Overzicht van langlopende huur- en leaseverplichtingen e.d.	**Ingangsdatum contract**	**Looptijd contract**	**Jaarlijkse verplichting**
Huurcontract pand			
Leasecontract speelautomaten			
... ...			

Gevraagde informatie ten aanzien van personele contracten (BEA wil graag inzage in deze contracten):

Tabel 5. Overzicht van meerjarige personele verplichtingen (huidige situatie i.c. boekjaar 2018 of 2019)	**Formatie** in personen	**Formatie** in fte	**Totale loonsom** of anderszins overeengekomen jaarlijkse vergoedingen
Vaste arbeidscontracten			
Overige meerjarige arbeidscontracten			
Managementcontracten			

Het karakter van familiebedrijven kan inhouden dat bedrijven zich sterk gecommitteerd voelen aan hun werknemers en dat zij daarom mensen in dienst houden ook als dit zakelijk wellicht niet volledig uit kan.

Ten aanzien van de hiervoor geïnventariseerde soorten meerjarige verplichtingen, is verder van belang tegen welke kosten deze verplichtingen kunnen worden beëindigd.

Gevraagde informatie:

Tabel 6. Overzicht van meerjarige verplichtingen in relatie tot mogelijkheden deze snel en kosteloos te beëindigen	**Verwachte kosten van onmiddellijke beëindiging** (indicatief, zijn er bijvoorbeeld boeteclausules o.i.d.?)	**Verwachte mogelijkheden om beëindigingskosten te beperken of te voorkomen**
Huurcontract pand		
Leasecontract speelautomaten		
Vaste arbeidscontracten		
Overige meerjarige arbeidscontracten		
Managementcontracten		

Ad 3. *Relevante marktontwikkelingen en trends die van invloed zijn op winstniveau en terugverdientijd*

Graag leggen wij u de volgende vragen voor om een goed beeld te krijgen van de verwachte ontwikkeling van de Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen:

Tabel 7. Vragen over trends en ontwikkelingen op de markt voor exploitatie van speelautomatenhallen	
1.	Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen op de markt voor speelautomatenhallen die van invloed (kunnen) zijn op het verdienvermogen van exploitanten van speelautomatenhallen in Amsterdam?
2.	Welke invloed op het toekomstige winstniveau en de terugverdientijd voor investeringen verwacht u van deze trends en ontwikkelingen?
3.	In welke mate is er sprake van toetredingsdrempels tot de Amsterdamse markt voor speelautomatenhallen?
4.	Indien er naar uw mening sprake is van toetredingsdrempels, leiden die dan tot langere terugverdientijden voor nieuwkomers op deze markt?
5.	Welke lokale, nationale en internationale partijen zouden interesse kunnen hebben in toetreding tot de Amsterdamse markt voor de exploitatie van speelautomatenhallen?
6.	Is het gegeven dat een deel van de in Amsterdam actieve speelautomatenhallen behoort tot familiebedrijven, van invloed op de bedrijfsvoering en marktpositie van deze exploitanten en zo ja hoe en verandert dit naar verwachting in de komende jaren?

***

Bijlage IV: behandeling gegevens van exploitanten

Het is in het onderzoek van groot belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met van de exploitanten te ontvangen gegevens, met name voor zover deze een vertrouwelijk karakter hebben. Het is verder van belang dat een rapport wordt opgeleverd dat door de gemeente onbeperkt openbaar gemaakt kan worden. Om recht te doen aan beide uitgangspunten (vertrouwelijk karakter van te ontvangen gegevens en openbaar eindrapport), heeft BEA in afstemming met de gemeente Amsterdam gekozen voor de volgende werkwijze:

- BEA spreekt alle exploitanten in principe twee keer. De eerste keer om kennis te maken, het onderzoek nader toe te lichten en een eerste inventarisatie te plegen van aanwezige gegevens en overige relevante inzichten en een tweede keer om relevante gegevens en inzichten te toetsen en (ter plekke of daarna) door de exploitant te laten verifiëren.
- Deze tweefasen-aanpak, bestaande uit een inventarisatieronde en een verificatieronde bij alle exploitanten, resulteert in caseverslagen per exploitant die naar de aard van de daarin op te nemen gegevens vertrouwelijk zijn. We leggen het conceptcaseverslag voor aan de exploitant voor commentaar.
- Deze caseverslagen zullen door BEA niet worden toegezonden aan de opdrachtgever i.c. de begeleidingscommissie. Zij vormen ook geen bijlagen bij het op te stellen rapport dat t.z.t. openbaar gemaakt dient te worden. In het rapport zal ook niet op het niveau van individuele exploitanten worden gerapporteerd over vertrouwelijke gegevens en vertrouwelijke gegevens zullen ook niet herleidbaar zijn individuele exploitanten.
- BEA zal aan de begeleidingscommissie mondeling toelichten op de bij de exploitanten verzamelde gegevens en één of twee leden van de begeleidingscommissie de gelegenheid geven om de opgestelde caseverslagen op basis van vertrouwelijkheid in te zien. De begeleidingscommissie krijgt zo de gelegenheid de feitenbasis van het onderzoek wat betreft de door de exploitanten verstrekte informatie te beoordelen en hierover vragen te stellen.
- Zo nodig zal BEA vragen van de begeleidingscommissie doorgeleiden naar de exploitant. Ook de op deze vragen te verkrijgen antwoorden zijn in beginsel vertrouwelijk c.q. deze informatie wordt op dezelfde wijze behandeld als de informatie die al verkregen was van de exploitanten. De aanvullende vragen en daarop ontvangen antwoorden worden toegevoegd aan het caseverslag.
- BEA bewaart deze caseverslagen zorgvuldig en vernietigt deze uiteindelijk op het moment dat alle eventuele bezwaar- en beroepsprocedures aan de zijde van de gemeente en eventuele juridische rechtsgangen zijn afgerond.

Tot slot: het op te stellen, volledig openbare, rapport bevat dus geen vertrouwelijke informatie op het niveau van individuele exploitanten. Bij twijfel wordt aan de betreffende exploitant voorgelegd of informatie vertrouwelijk is of niet en hoe een en ander dan kan worden opgenomen in een openbaar eindrapport.

Bijlage V: inventarisatie impact rookverbod buiten Nederland

Zowel de noodzakelijke overgangstermijn als de passende looptijd van de nieuwe vergunningen voor bepaalde tijd zijn in belangrijke mate afhankelijk van het effect van twee ingrijpende ontwikkelingen die op korte termijn op de speelautomatenhallen in Amsterdam (en heel Nederland) afkomen. Het gaat om de invoering van een volledig rookverbod, per 2020, en om de opening van de online-kansspelmarkt (per 1 januari 2021).

In het buitenland zijn diverse voorbeelden van landen (of staten van de Verenigde Staten) waar al eerder een (al dan niet volledig) rookverbod is ingevoerd. Navolgend een globaal overzicht van de effecten waarmee deze ontwikkeling daar gepaard is gegaan. Het overzicht wordt aangevuld en de opgenomen waarnemingen worden nader getoetst op de vraag waar gesignaleerde omzetdalingen betrekking op hebben: op een algeheel rookverbod of op een rookverbod waarbij in speelhallen en casino's nog wel rokersgedeelten toegestaan zijn. De inventarisatie is voor nu vooral bedoeld om de heftigheid van de mogelijke impact van rookverboden op de omzet ontwikkeling van speelhallen te illustreren:

Casus	Beschrijving impact
België, invoering rookverbod per juli 2011	Er is een sterke daling waarneembaar van de omzet van de speelhallen. Weliswaar is de totale omzet van de speelhallen gestegen als 2014 wordt vergeleken met 2010 (laatste jaar voor rookverbod), maar dit is te danken aan de online-omzet van speelhallen. Landbased daalde de omzet. In 2010 werd landbased nog 168,5 miljoen euro omgezet tegen 152 miljoen in 2014. Dit komt neer op een daling van circa 10 procent[34]. In het eerste jaar na de invoering van het rookverbod noteerde de marktleider van casino's in België een daling van de omzet van minstens 25 procent[35].
Zwitserland, invoering rookverbod in 2007 in de kantons Tessin, St. Gallen en Graubünden	De omzet in 2012 van de casino's in Zwitserland bedroeg 757 miljoen Zwitserse franc tegenover 1.020 miljoen in 2007. De daling van ruim 25 procent is mede het gevolg van het na 2007 ingevoerde rookverbod[36].
Frankrijk, invoering rookverbod in 2007	De marktleider op de markt voor casino's in Frankrijk zag de omzet dalen met 10,6 tot 19 procent[37] na invoering van een

34 Zie: https://www.casinosbelgie.be/jaarverslag-kansspelcommissie-belangrijkste-punten/.

35 5.1,2,e artikel in De Morgen, "Rookverbod weg, of einde van sector". Zie: www.demorgen.be/nieuws/rookverbod-weg-of-einde-van-sector~bc701204/.

36 5.1,2,e "Schweiz -- Casinos laufen die Zocker davon". Zie: https://www.srf.ch/news/schweiz/casinos-laufen-die-zocker-davon.

37 Artikel in Le Parisien, "Les casinos francais dans une mauvaise passe". Zie: http://www.leparisien.fr/economie/les-casinos-francais-dans-une-mauvaise-passe-21-09-2008-242238.php.

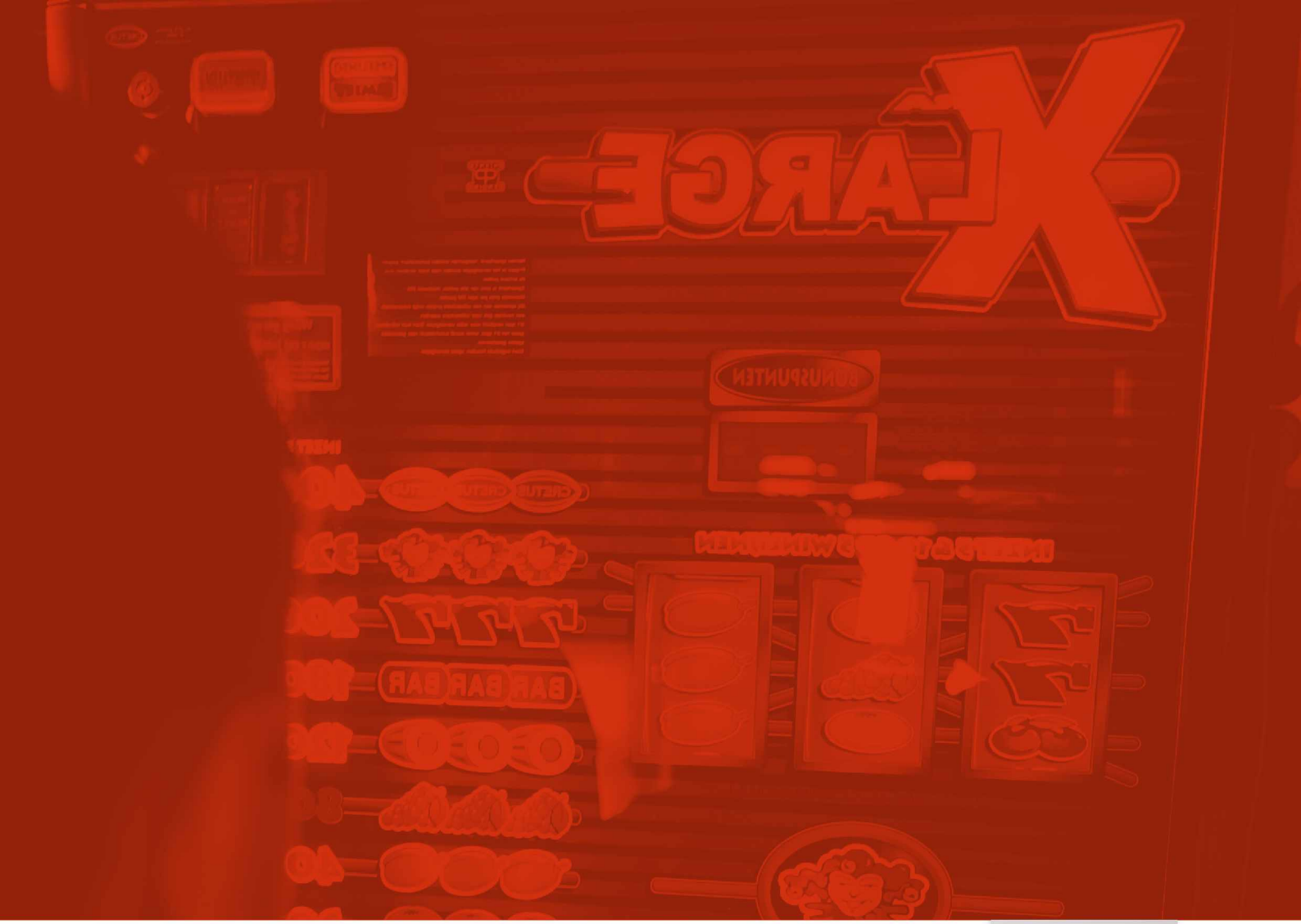
	rookverbod in 2007. De omzetdaling wordt toegeschreven aan enerzijds het rookverbod in publieke ruimten in Frankrijk en anderzijds striktere identiteitscontroles.
Duitsland, invoering rookverbod in 2007 in enkele deelstaten (daarna zijn andere deelstaten gevolgd)	Speelhallen en casino's in 5.1.2.e en Sleeswijk-Holstein zagen hun omzet in de eerste maand van 2008 dalen met circa 25 tot 30 procent. De Duitse brancheverenigingDesia geeft aan dat een groot deel van de rokers na invoering van het rookverbod de speelhallen en casino's niet meer bezoekt en als zij wel komen, minder lang blijven[38]. Afhankelijk van de deelstaat, mogen casino's en speelautomatenhallen wel rookruimtes inrichten, al dan niet met daarin geplaatste speelautomaten.

In België is sinds juli 2011 een rookverbod ingevoerd voor onder meer casino's en speelautomatenhallen. Wel was er de mogelijkheid om zogenoemde rookkamers in te richten. Een aantal casino's en speelautomatenhallen heeft in deze rookkamers vervolgens speelautomaten geplaatst, maar zij ontvingen soms processen-verbaal vanwege het overtreden van het rookverbod. Door de Kansspelcommissie (de Belgische Kansspelautoriteit) is bepleit dat het toegestaan zou moeten zijn voor casino's en speelautomatenhallen om speelautomaten op te stellen in de rookkamers en dat opgestelde processen-verbaal ongrondwettelijk zijn. Een belangrijk argument voor toestaan van speelautomaten in rookkamers is volgens de Kansspelcommissie dat door een volledig verbod rokers uitwijken richting illegale speelhallen, het internet en speelhallen in onder andere Nederland (waar toen nog geen volledig rookverbod van kracht was), waardoor de doelstellingen van de Kansspelcommissie op het gebied van kanalisering (inzet op een beperkt maar strikt gecontroleerd aanbod) in het gedrang komen[39]. De Kansspelcommissie constateert in 2012 dat casino's en speelautomatenhallen die een rookkamer hadden ingericht met daarin speelautomaten, de omzet in de eerste helft van 2012 zagen toenemen met 9,4 procent ten opzichte van de eerste helft van 2011. Voor de casino's en speelautomatenhallen waar het algemeen rookverbod werd toegepast zonder inrichting van een rookkamer met speelautomaten werd daarentegen een omzetdaling geconstateerd van 16,1 procent.

De minister van Volksgezondheid heeft op 22 november 2013 laten weten aan de Kansspelcommissie, dat het rookverbod desalniettemin restrictief moet worden geïnterpreteerd.

[38] Artikel in Wirtschafts Woche, "Rauchverbot - Umsatzeinbruch in Kasinos und Spielhallen". Zie: https://www.wiwo.de/unternehmen/rauchverbot-umsatzeinbruch-in-kasinos-und-spielhallen/5349412.html.

[39] Persbureau Belga, *Kansspelcommissie: "Casino's mogen speelautomaten zetten in een rookkamer"*, in Knack, 14 september 2012; en Kansspelcommissie, *Nota rookverbod*, 5 september 2012.



BEA
economische
argumentatie

Bureau voor Economische Argumentatie
Stad van Cahen, Muurhuizen 104
3811 EL Amersfoort

t 06-43 03 51 16
e info@bea.nl
i www.bea.nl