

Steeds meer afslagen langs de snelwegen van het speelautomatenhalbeleid

Onderzoeksrapport betreffende het veranderende speelautomatenhalbeleid van gemeenten en de kansen die dit specifiek biedt voor JVH gaming & entertainment group langs de drukste snelwegen van Nederland.



**GAMING & ENTERTAINMENT
GROUP**

Bron: werkenbijjvh.nl

Auteur: Stanzi Dirkx

Afstudeeronderzoek

Begeleider JVH: Shirley van Groenendael

Begeleider JHS: Ron Ritzen

Juridische Hogeschool Avans & Fontys

's-Hertogenbosch, 27 Mei 2023



Steeds meer afslagen langs de snelwegen van het speelautomatenhalbeleid

Onderzoeksrapport betreffende het veranderende speelautomatenhalbeleid van gemeenten en de kansen die dit specifiek biedt voor JVH gaming & entertainment group langs de drukste snelwegen van Nederland.

JVH gaming & entertainment group

Europalaan 26
5232 BC 's-Hertogenbosch

Juridische Hogeschool Avans & Fontys

HBO-Rechten
Professor Goossenslaan 1
5022 DM Tilburg

Stanzi Dirkx

S.dirkx@student.avans.nl

8414436

Afstudeerperiode

Februari 2023 – juni 2023

Afstudeermentor JVH

Shirley van Groenendaal

Afstudeerdocent JHS

Ron Ritzen

's-Hertogenbosch, 27 Mei 2023



Voorwoord

Dit onderzoeksrapport 'Steeds meer afslagen langs de snelwegen van het speelautomatenhalbeleid' vormt samen met het bijbehorende afstudeerproduct het eindresultaat van mijn afstudeerperiode van de studie HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans & Fontys. Tussen februari 2023 en juni 2023 heb ik mij mogen verdiepen in de wet- en regelgeving rondom schaarse vergunningen en de impact die de conclusie van Widdershoven en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de zaak Vlaardingen hebben gehad op het speelautomatenhalbeleid van gemeenten.

In zeven hoofdstukken gaat het rapport van juridische context naar hoe deze context zich verhoudt tot de praktijk en wat dit betekent voor mijn onderzoek. Ik heb geprobeerd op een creatieve manier mijn eigen draai te geven aan het onderzoeksrapport. Dit doe ik bijvoorbeeld door (tussen)conclusies weer te geven in de vorm van grijs gecursiveerde stukken tekst. Ook maak ik graag gebruik van afbeeldingen en tabellen om mijn verhaal overzichtelijk en divers te houden.

Deze periode heb ik als heel leerzaam ervaren. Ik heb een interessante kijk gekregen in het bedrijfsleven en de afwegingen die een bedrijf moet maken in het vormen van een ondernemingsstrategie. Ook het in de praktijk meemaken van de juridische speelveld tussen bedrijf en overheid vond ik zeer interessant. Ik heb veel contact gelegd met zestien verschillende gemeenten en deze (niet altijd even makkelijke) samenwerking vond ik intensief maar ook zeer boeiend. Ik ben blij en trots dat ik op deze manier mee heb kunnen bouwen aan een basis voor JVH om te werken aan een nieuwe strategie in de hoop dat het bedrijf de offensieve ambities waar gaat kunnen maken.

Ik wil graag de medewerkers van het JVH gaming & entertainment group hoofdkantoor bedanken voor de hulp gedurende deze periode. Ik heb nu een veel duidelijker beeld bij de kansspelbranche en alles wat hierbij komt kijken. In het bijzonder wil ik Shirley van Groenendaal bedanken voor haar begeleiding, ondersteuning en geduld tijdens deze maanden. Daarnaast wil ik Ron Ritzen bedanken voor zijn inzet en samenwerking als stagedocent in dienst van de Juridische Hogeschool.

Stanzi Dirkx

's-Hertogenbosch, 27 Mei 2023



Inhoud

Samenvatting

Lijst van afkortingen

1. Inleiding	9
1.1 Probleembeschrijving.....	9
1.2 Centrale vraag	10
1.3 Deelvragen	10
1.4 Doelstelling	10
1.5 Werkwijze	10
1.6 Leeswijzer.....	10
2. Wat zijn schaarse vergunningen?.....	11
2.1 Wanneer is er sprake van schaarste?	11
2.2 Waarom maakt een gemeente een bepaalde vergunning schaars?	12
2.2.1 Schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden	13
2.2.2 Dwingende reden van algemeen belang	13
2.2.3 Belang van het onderscheid	14
3. Hoe moet een gemeente in haar beleid omgaan met vergunningen indien ervoor gekozen is om het aantal van een specifieke vergunning te maximeren?	16
3.1 De zaak Vlaardingen.....	16
3.1.1 Conclusie Widdershoven	16
3.1.2 Uitspraak	18
3.2 Rechtsgevolgen zaak Vlaardingen	19
3.2.1 Geen vergunningen voor onbepaalde tijd	19
3.2.2 Passende mate van openbaarheid	21
3.2.3 Verdeelmethode	21
3.3 Reeds verleende exploitatievergunningen.....	23
3.3.1 Omzetten schaarse vergunning naar bepaalde tijd	23
3.3.2 Alternatieven	24



4. Welke wet- en regelgeving is van toepassing op de exploitatie van een speelautomatenhal?	26
4.1 Vergunningsplicht	26
4.1.1 Wet op de kansspelen	26
4.1.2 Gemeentelijke verordening	27
4.2 Schaarse speelautomatenhalvergunningen	29
4.2.1 Soort schaarste	29
4.2.2 Overgangstermijn en looptijd	29
4.2.3 Verdeelmethode	31
5. Welke gemeenten zijn op dit moment interessant voor JVH?	35
5.1 Interview Maarten Versloot	35
5.1.1 Focus gaat steeds meer van stadscentrum naar snelweg	35
5.1.2 Combinatie van dunbevolkt gebied en veel concurrentie is niet aantrekkelijk	36
5.2 Te onderzoeken snelwegen	36
5.3 Te onderzoeken gemeenten	37
5.3.1 Criterium één: JVH is nog niet gevestigd in de gemeente	38
5.3.2 Criterium twee: de gemeente heeft een speelautomatenhalbeleid	39
5.3.3 Criterium drie: er is concurrentie gevestigd in de gemeente	40
5.3.4 Resterende gemeenten	41
6. Wat is de status van de speelautomatenhalvergunningen en het bijbehorende beleid in de geselecteerde gemeenten?	42
6.1 Te beantwoorden vragen	42
6.2 Niet-schaars beleid	43
6.2.1 Weert	43
6.3 Reeds verleend voor onbepaalde tijd	44
6.3.1 Breda	44
6.3.2 Den Haag	45
6.3.3 Stichtse Vecht	46
6.3.4 Veenendaal	47
6.4 Verdeelmethode: vergelijkende toets	49
6.4.1 Alphen aan den Rijn	49
6.4.2 Drimmelen	50
6.4.3 Pijnacker-Nootdorp	51
6.4.4 Rijswijk	52
6.4.5 Vlaardingen	53



6.4.6 Zevenaar	55
6.5 Verdeelmethode nog niet bepaald.....	56
6.5.1 Bergen op Zoom.....	56
6.5.2 Culemborg.....	57
6.5.3 Moerdijk.....	58
6.6 Overig	60
6.6.1 Gouda	60
6.6.2 Nieuwegein.....	61
 7. Conclusies en aanbevelingen	63
Conclusies	63
Aanbevelingen	69
 Bronnen	72
Literatuurlijst	72
Jurisprudentielijst	74

Bijlagen

De bijlagen zijn opgenomen in een aparte bundel.

Samenvatting

JVH gaming & entertainment group (JVH) exploiteert speelautomatenhallen. Om een speelautomatenhal te kunnen exploiteren in een gemeente heeft het bedrijf onder anderen een exploitatievergunning van de burgemeester nodig. Dergelijke 'speelautomatenhalvergunningen' worden in veel gemeenten schaars gemaakt vanwege beleidsmatige redenen. Een vergunning wordt gezien als schaars wanneer er een plafond is opgenomen aan het aantal te verlenen vergunningen.

Op 2 november 2016 doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in de zaak Vlaardingen. De afdeling bepaalt dat er een verplichting bestaat voor bestuursorganen om potentiële gegadigden mee te laten dingen naar schaarse vergunningen. Men noemt dit de 'mededingingsrechtsnorm'. Schaarse vergunningen mogen niet meer worden gehouden of verleend voor onbepaalde tijd. Verder moet er een transparante verdeelprocedure worden gestart zodat iedere potentiële gegadigde evenveel kans maakt op het verkrijgen van een nieuwe beschikbare schaarse vergunning.

Deze uitspraak heeft als gevolg dat JVH in bepaalde gemeenten op termijn mee kan gaan dingen voor het verkrijgen van een schaarse speelautomatenhalvergunning waar dit eerst moeilijker was omdat alle te verlenen vergunningen in die gemeenten reeds waren verleend voor onbepaalde tijd. JVH is vooral nieuwsgierig naar de kansen in gemeenten gelegen langs drukke snelwegen waar men nog geen vestiging heeft. Vandaar de centrale vraag: *'Wanneer en hoe kan JVH een exploitatievergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal verkrijgen in de gemeenten gelegen langs de snelwegen A4, A2, A16 en A12 waar een dergelijke vergunning als schaars wordt gezien, het bedrijf nog niet is gevestigd, een speelautomatenhalbeleid is vastgesteld en concurrentie is gevestigd?'*

Tijdens het uitvoeren van dit onderzoek blijken er zestien gemeenten te voldoen aan de opgestelde criteria. Uit deze lijst heeft alleen de gemeente Weert geen vergunningenplafond opgenomen. Verder hanteren Breda, Den Haag, Stichtse Vecht en Veenendaal een schaars beleid maar zijn alle te verlenen speelautomatenhalvergunningen reeds verleend voor onbepaalde tijd. Dit is gezien de recente ontwikkelingen in de jurisprudentie rondom schaarse vergunningen geen houdbare situatie. JVH kan bij deze gemeenten wachten tot het beleid is geactualiseerd of het bedrijf kan proberen de gemeenten met een plan te overtuigen dat er nog plek is voor een extra speelautomatenhal. Indien dit niet het gewenste effect heeft kan er een procedure worden gestart bij de bestuursrechter om de gemeenten te dwingen het beleid open te breken en te voldoen aan de mededingingsrechtsnorm zoals eerder is gebeurd in de zaak Vlaardingen. Ook Gouda is nog van plan om het beleid te actualiseren, maar daar is de vergunning wel verleend voor bepaalde tijd.

Tot slot hebben de gemeenten Alphen aan den Rijn, Bergen op Zoom, Culemborg, Drimmelen, Moerdijk, Nieuwegein, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Vlaardingen en Zevenaar hun beleid wel geactualiseerd. Uit dit onderzoek blijkt dat al deze gemeenten een speelautomatenhalvergunning hebben verleend voor bepaalde tijd met een einddatum. JVH kan hier bij afloop van de vergunning(en) in ieder van deze gemeenten meedingen voor een vergunning binnen de door de gemeente gehanteerde verdeelprocedure. Bij sommige gemeenten wordt de verdeelmethode pas bekend gemaakt bij de start van het aanvraagtijdstip. Uit dit onderzoek blijkt dat de vergelijkende toets de meest populaire methode is om beschikbare schaarse speelautomatenhalvergunningen te verdelen omdat men met deze methode het meeste in de hand heeft dat de gegadigde met de beste plannen ook daadwerkelijk de vergunning zal krijgen. Alphen aan den Rijn, Drimmelen, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Vlaardingen en Zevenaar kiezen dan ook voor deze methode. Verder gebruikt Nieuwegein een loting en Breda beoordeelt op volgorde van binnenkomst.



Lijst van afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene wet bestuursrecht
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Drl	Dienstenrichtlijn
DW	Dienstenwet
Gemw	Gemeentewet
GW	Grondwet
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
Jo.	Juncto
JVH	JVH gaming & entertainment group
Nadere regels AaDR	Nadere regels speelautomatenhallen Alphen aan Den Rijn 2021
NVT	Niet van toepassing
Verordening AaDR	Verordening op de speelautomatenhallen Alphen aan Den Rijn 2021
Verordening Breda	Verordening op speelautomaten en speelautomatenhallen Breda
Verordening Den Haag	Verordening op de kansspelen Den Haag
Verordening Drimmelen	Verordening speelautomaten(hallen) gemeente Drimmelen 2018
Verordening Moerdijk	Verordening speelautomatenhallen Moerdijk
Verordening Nieuwegein	Verordening speelautomatenhallen Nieuwegein 2019
Verordening Rijswijk	Verordening Speelautomatenhallen Rijswijk 2020
Verordening Vlaardingen	Verordening Speelautomatenhal Vlaardingen 2017
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wok	Wet op de kansspelen
WOO	Wet Open Overheid



1. Inleiding

1.1 Probleembeschrijving

JVH gaming & entertainment group (hierna JVH) is een bedrijf met 86 vestigingen verspreid over het hele land en een ambitie om verder te groeien. Voor iedere vestiging die het bedrijf heeft of in de toekomst wil openen is er een exploitatievergunning nodig om een speelautomatenhal te kunnen exploiteren. Gemeenten gaan verschillend om met dit soort exploitatievergunningen. Sommige gemeenten hebben helemaal geen beleid. Andere gemeenten stellen een maximum aan het te aantal verlenen vergunningen. Dit worden 'schaarse vergunningen' genoemd. Maar er zijn ook gemeenten die een heel ruim beleid hebben zonder een streng plafond. In sommige gemeenten zal er beleidsmatig iets moeten veranderen wil JVH zich in die gemeente kunnen vestigen. Denk aan een gemeente waar een maximum aantal te verlenen exploitatievergunningen is opgenomen en dit aantal vergunningen al is verleend aan concurrenten.

Dit is ook de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) niet onopgemerkt gebleven. Tijdens haar behandeling van de zaak Vlaardingen heeft de ABRvS aan advocaat-generaal Widdershoven gevraagd of er een rechtsgrond bestaat om gemeenten te verplichten iedereen de mogelijkheid te bieden na een bepaalde tijd mee te dingen in een procedure voor het verkrijgen van een schaarse vergunning. Op 25 mei 2016 reageert Widdershoven in zijn conclusie van antwoord dat er inderdaad een verplichting bestaat voor bestuursorganen om potentiële gegadigden mee te laten dingen naar beschikbare schaarse vergunningen. Deze verplichting vloeit volgens hem voort uit een rechtsnorm: het formele gelijkheidsbeginsel. De ABRvS neemt deze conclusie over in haar uitspraak. Uit deze uitspraak vloeien bepaalde regels voort waar lagere wetgeving en beleid aan zal moeten voldoen in iedere gemeente. De focus ligt vooral op een verplichting voor gemeenten om met een passende mate van openbaarheid en op een transparante wijze potentiële gegadigden voor een schaarse vergunning mee te laten dingen in de procedure voor het verkrijgen van de vergunning. Dit brengt een hoop gevolgen met zich mee. Bedrijven die nu nog een exploitatievergunning hebben voor het exploiteren van een speelautomatenhal in een gemeente waar een dergelijke vergunning schaars is lopen risico deze te verliezen. Verder doet veel huidig gemeentelijk beleid en regelgeving nog niet aan de vereisten van de uitspraak in de zaak Vlaardingen. Deze gemeenten zullen hun wetgeving en beleid omtrent schaarse vergunningen moeten aanpassen.

Deze ontwikkeling zorgt voor nieuwe kansen en bedreigingen voor JVH. De bedreiging ligt vooral in het risico dat de exploitatievergunningen voor speelautomatenhallen die JVH in handen heeft in gemeenten waar deze schaars zijn, verloren kunnen gaan. In dit onderzoek zal de focus liggen op de kansen voor JVH. Hier is voor gekozen omdat JVH graag een basis wil om haar offensieve ondernemingsstrategie op te bouwen en om te waken voor een te breed onderzoek gezien de gegeven onderzoeksperiode. In veel gemeenten zal het speelautomatenhalbeleid moeten worden omgezet en zullen ook concurrenten de onbepaalde tijd status van hun exploitatievergunning zien verdwijnen. Dit komt voort uit jurisprudentie. Dit geldt ook voor gemeenten die al voor langere tijd herhaaldelijk dezelfde vergunning voor bepaalde tijd verlenen aan één en dezelfde partij. Vergunningen moeten, in welke vorm dan ook, na een bepaalde termijn beschikbaar worden voor iedereen op de markt. Dit is de kans voor JVH om mee te dingen in procedures voor het verkrijgen van een exploitatievergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal waar dat voorheen lastiger was vanwege de schaarste. JVH is op de hoogte van het feit dat deze kansen gaan komen. Men heeft echter geen overzicht over wanneer en hoe men in welke gemeenten zal moeten handelen om deze kansen te verwezenlijken. Langs de drukste snelwegen van Nederland liggen meerdere gemeenten met een speelautomatenbeleid waar JVH nog niet gevestigd is maar concurrentie wel. JVH wil graag weten wanneer en hoe het bedrijf in deze gemeenten een exploitatievergunning zou kunnen krijgen.



1.2 Centrale vraag

Wanneer en hoe kan JVH een exploitatievergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal verkrijgen in de gemeenten gelegen langs de snelwegen A4, A2, A16 en A12 waar een dergelijke vergunning als schaars wordt gezien, het bedrijf nog niet is gevestigd, een speelautomatenhalbeleid is vastgesteld en concurrentie is gevestigd?

1.3 Deelvragen

- ✚ Wat zijn schaarse vergunningen?
- ✚ Hoe moet een gemeente in haar beleid omgaan met vergunningen indien ervoor gekozen is om het aantal van een specifieke vergunning te maximaleren?
- ✚ Welke wet- en regelgeving is van toepassing op de exploitatie van een speelautomatenhal?
- ✚ Welke gemeenten zijn op dit moment interessant voor JVH?
- ✚ Wat is de status van de speelautomatenhalvergunningen en het bijbehorende beleid in de geselecteerde gemeenten?

1.4 Doelstelling

Op 30 mei 2023 wordt er aan JVH een onderzoeksrapport en een bijbehorend beroepsproduct opgeleverd waaruit blijkt wanneer en hoe het bedrijf een exploitatievergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal kan verkrijgen in verschillende gemeenten gelegen langs de snelwegen A4, A2, A16 en A12. Dit overzicht zal worden gebruikt om te bepalen waar JVH in de komende jaren activiteiten zal ontplooiën om nieuwe speelautomatenhallen te vestigen.

1.5 Werkwijze

Voor het beantwoorden van de centrale vraag is gebruik gemaakt van verschillende wetten in formele zin, online bronnen, literatuur, jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Hof van Justitie van de Europese Unie, speelautomatenhalvergunningen van exploitanten in verschillende gemeenten en een interview met Chef Financial Officer van JVH: Maarten Versloot. De speelautomatenhalvergunningen zijn deels verkregen door informeel contact via e-mail en telefoon, maar bij sommige gemeenten moest dit gebeuren door middel van een verzoek op basis van de Wet Open Overheid (WOO).

1.6 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport bestaat uit zeven hoofdstukken. Hoofdstuk één dient ter inleiding. Hoofdstuk twee gaat over de definitie van een schaarse vergunning. Hoofdstuk drie gaat over waar gemeenten rekening mee moeten houden met hun vergunningenbeleid indien ervoor gekozen is om een specifiek soort vergunning schaars te maken. Hoofdstuk vier gaat over de wet- en regelgeving die van toepassing is op schaarse speelautomatenhalvergunningen. Hoofdstuk vijf gaat over welke gemeenten er in dit onderzoek naar voren komen en waarom er voor deze selectie is gekozen. Hoofdstuk zes zal gaan over de juridische status van speelautomatenhalvergunning(en) en het bijbehorende beleid in de uitgekozen gemeenten. Tot slot zijn in hoofdstuk zeven de conclusies en aanbevelingen te vinden.

2. Wat zijn schaarse vergunningen?

Een vergunning is op grond van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb) een begunstigende beschikking die een specifiek omschreven activiteit/handeling toestaat die zonder die vergunning niet is toegestaan. Door middel van een vergunning kan een bestuursorgaan een bepaalde activiteit reguleren. Een gemeente kan ervoor kiezen om een vergunning 'schaars' te maken. Voor dat er inhoudelijk wordt gekeken naar de praktijk van het werken met schaarse vergunningen is het goed om eerst duidelijkheid te verschaffen over wat een schaarse vergunning precies is. Wanneer spreken we van schaarste? Wanneer en waarom beslist een gemeente om een vergunning schaars te maken? Dit hoofdstuk beperkt zich nog tot de algemene uitleg van het bestaan van schaarse vergunningen. Wat er specifiek komt kijken bij schaarse speelautomatenhalvergunningen staat in [hoofdstuk 4](#).

2.1 Wanneer is er sprake van schaarste?

Voor dit onderzoek is het belangrijk om te begrijpen wanneer er sprake is van schaarste. Meer specifiek zal het gaan om schaarste binnen de publieke rechten. Publieke rechten zijn volgens de literatuur rechten die door bestuursorganen worden toebedeeld aan burgers.¹ Een bestuursorgaan neemt dan bijvoorbeeld een besluit waarin iets wordt toegestaan wat tot voorheen ongeoorloofd was. Dit gebeurt op dat moment door middel van een vergunning. Volgens de literatuur is een publiek recht 'schaars' wanneer er meer aanvragers zijn dan de beschikbare rechten.² Dit betekent dat er een zogeheten 'plafond' moet zijn aan het aantal te verlenen rechten. Een maximum. Een bestuursorgaan kan maar een maximaal aantal partijen een vergunning geven voor een bepaalde activiteit. De daadwerkelijke schaarste ontstaat dan wanneer het aantal aanvragers (het aantal partijen dat graag één van de vergunningen wil hebben) hoger is dan het maximum aantal te verlenen vergunningen.

Advocaat-generaal Rob Widdershoven geeft in zijn conclusie van antwoord toelichting op de betekenis van een schaarse vergunning.³ De ABRvS neemt deze definitie over in de inmiddels populaire zaak Vlaardingen.⁴ Wat er precies naar voren komt in de conclusie van antwoord van Widdershoven en de daarop volgende uitspraak van de ABRvS komt uitgebreid aan bod in [hoofdstuk 3](#), maar voor dit hoofdstuk is het wel alvast interessant om te bekijken wat er wordt gezegd over de definitie van een schaarse vergunning. Widdershoven beschrijft in zijn conclusie van antwoord dat het voldoende is om te spreken van een schaarse vergunning indien er een maximum is gesteld aan het aantal te verlenen vergunningen. Op dat moment is er namelijk sprake van een beleidsmatig gecreëerde schaarste.⁵ Een maximum staat vaak omschreven in een door het bestuursorgaan opgestelde verordening of in beleidsdocumenten.

¹ Neerhof 2011, p. 323-359.

² Van Ommeren, Den Ouden, Wolswinkel, 2011, p. 17-41.

³ Concl. Staatsraden A-G R.J.G.M. Widdershoven 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.

⁴ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*Vlaardingen*).

⁵ Drahmman 2017, p. 294-297.



Paragraaf 2 Maximumstelsel

Artikel 2 Vergunning voor seksinrichting

1. Burgemeester en wethouders kunnen voor maximaal 1 seksinrichting een vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1 van de APV verlenen.

Voorbeeld van een beleidsmatig plafond uit de Verordening Nadere Regels Seksinrichtingen gemeente Asten.

Deze schaarste is beleidsmatig omdat het de keuze is van het bestuursorgaan om een maximum op te stellen voor het aantal te verlenen vergunningen. Dit zijn beleidsmatige keuzes die uit eigen beweging worden gemaakt. In gemeente A kan het maximum aantal te verlenen vergunningen op drie zitten, terwijl dat maximum aantal te verlenen vergunningen in gemeente B op slechts één staat. Iedere gemeente kan daar haar eigen redenen voor hebben (zie [hoofdstuk 2.2](#)), maar het bestaan van een dergelijk plafond (een maximum aantal te verlenen vergunningen) is volgens Widdershoven voldoende om te spreken van een schaarse vergunning. De uitspraak van ABRvS in de zaak Vlaardingen en jurisprudentie die volgt in andere vergelijkbare zaken bevestigen deze definitie van een schaarse vergunning en zetten deze lijn door.⁶

Wanneer een bestuursorgaan bij gemeente A een maximum zet op het aantal te verlenen vergunningen voor activiteit X, dan is het kunnen uitvoeren van activiteit X een schaars publiek recht geworden in gemeente A.

2.2 Waarom maakt een gemeente een bepaalde vergunning schaars?

Voor het beantwoorden van deze vraag is de Dienstenwet (DW) van belang. De Europese Dienstenrichtlijn (Drl) is door de Nederlandse wetgever omgezet in de DW.⁷ Het doel van de Drl is dat dienstverleners, zowel personen als bedrijven, gemakkelijk binnen de gehele Europese Unie diensten kunnen verrichten.⁸ Een dienst is volgens art. 1 DW: “Economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.” De ABRvS heeft in de zaak Appingedam bepaald dat de Dienstenrichtlijn ook van toepassing is bij zuiver interne zaken.⁹ Dit houdt in dat men zich aan de regels van de Europese richtlijn moet houden, ook al is er in de situatie geen sprake van een grensoverschrijdend element. Dit betekent dus dat gemeenten verbonden zijn aan de regels die voortvloeien uit de dienstenrichtlijn.

De uitspraak van de ABRvS in de zaak Appingedam heeft onder andere als rechtsgevolg dat gemeenten verbonden zijn aan de regels die voortvloeien uit de Dienstenrichtlijn wanneer zij ervoor kiezen om een vergunning schaars te maken die het mogelijk maakt om een economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt uit te oefenen.

De DW kent verschillende situaties waar een gemeente ervoor mag kiezen om het aantal beschikbare vergunningen te beperken:

- Schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden (art. 33 lid 4 sub b DW).

⁶ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2888 (*Rederij Lovers*).

⁷ Richtlijn 2006/123/EG.

⁸ ‘Dienstenrichtlijn: procedures’, europadecentraal.nl.

⁹ ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062 (*Appingedam*).



- Dwingende reden van algemeen belang (art.33 lid 1 sub b DW).

2.2.1 Schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden

De eerste reden voor het opnemen van een vergunningenplafond is omdat de te vergunnen activiteit in verband staat met het gebruik van een natuurlijke hulpbron of van technische kennis die slechts in beperkte mate beschikbaar is. Dit wordt natuurlijke schaarste genoemd. In die gevallen heeft het niets te maken met een beleidsmatige wil om niet meer vergunningen te verlenen, maar kan de gemeente niet meer vergunningen verlenen vanwege de grenzen die voortvloeien uit de natuur in combinatie met de stand van de technologie.¹⁰

Het bekendste voorbeeld in de literatuur is etherfrequentievergunningen.¹¹ Men heeft een vergunning nodig om gebruik te mogen maken van een bepaalde frequentie binnen een gebied. Deze frequenties zijn echter beperkt wat automatisch voor een bepaald plafond zorgt. Er kunnen in één gebied immers niet meer vergunningen worden verleend dan het aantal beschikbare frequenties.

2.2.2 Dwingende reden van algemeen belang

De tweede reden voor het opnemen van een vergunningenplafond is vanwege beleidsmatige redenen. Dit worden ook wel kunstmatige schaarse vergunningen genoemd. Hierbij liggen beleidsmatige overwegingen ten grondslag aan een beperking van het aantal beschikbare vergunningen. In deze gevallen kan de gemeente weliswaar meer vergunningen verlenen, maar wil men dit bewust niet doen.

Een dergelijke keuze kan men niet zomaar maken. Wanneer een gemeente kiest om het aantal beschikbare vergunningen te beperken vanwege beleidsmatige redenen moet dit gebeuren op basis van een 'dwingende reden van algemeen belang'. In art. 1 DW wordt de dwingende reden van algemeen belang beschreven als: *"Redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie."* Art. 4 onder 8 Drl geeft de volgende mogelijke gronden die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU):

- Openbare orde.
- Openbare veiligheid.
- Staatsveiligheid.
- Volksgezondheid.
- Handhaving van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel.
- Bescherming van consumenten, afnemers van diensten en werknemers.
- Eerlijkheid van handelstransacties.
- Fraudebestrijding.
- bescherming van het milieu en het stedelijk milieu.
- Diergezondheid.
- Intellectuele eigendom.
- Behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het cultuurbeleid.

Een bekend voorbeeld van beleidsmatige schaarste is een maximaal aantal evenementen dat per tijdsperiode in een gemeente mag worden georganiseerd.¹² Het is niet zo dat er geen

¹⁰ Wolswinkel 2017, p. 6-30.

¹¹ Van Ommeren, Den Ouden, Wolswinkel 2011, p. 17-41.

¹² 'Mag een gemeente een schaarse vergunning voor onbepaalde tijd verlenen?', europadecentraal.nl.



natuurlijke/technische middelen zijn om meer vergunningen te verlenen, maar de gemeente wil een plafond stellen omdat meer evenementen bijvoorbeeld een gevaar zou vormen voor de openbare orde.

Er zijn twee mogelijke redenen voor een gemeente om een bepaald publiek recht schaars te maken.

Enerzijds vanwege schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden. Dan kunnen er niet meer vergunningen worden verleend dan het maximum aantal omdat daar de natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden niet voor zijn. Een andere reden om een publiek recht schaars te maken is vanwege beleidsmatige redenen. Dan kiest de gemeente er zelf voor om een plafond op te nemen. Er moet dan wel sprake zijn van minimaal één van de dwingende redenen van algemeen belang die voortvloeit uit de rechtspraak van het HvJ-EU. Denk bijvoorbeeld aan het belang van de openbare orde, diergezondheid of de volksgezondheid.

2.2.3 Belang van het onderscheid

Het onderscheid tussen het stellen van een plafond vanwege schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen/technische mogelijkheden of wegens beleidsmatige reden zit hem in de motivering van de gemeente. Wanneer er geen aanleiding bestaat om het aantal beschikbare vergunningen te beperken vanwege schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden maar de gemeente wil toch een maximum stellen aan het aantal te verlenen vergunningen, dan moet de gemeente kunnen motiveren dat dit plafond noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van algemeen belang.

Dat het niet altijd even makkelijk te bepalen is om welke reden een vergunning precies schaars wordt gemaakt blijkt uit het promoimpresa-arrest.¹³ Een Italiaanse gemeente kiest ervoor om de vergunning die het mogelijk maakt om strandbedden te plaatsen op het publieke strand aan het Gardameer schaars te maken. Advocaat-generaal Szpunar vindt dat er sprake is van een schaarse natuurlijke vergunning omdat het aantal te verlenen vergunningen hoger was geweest als het betreffende strand groter was geweest.¹⁴ Johan Wolswinkel is echter niet van mening dat er sprake is van natuurlijke schaarste omdat in een situatie als deze de schaarste van het aantal te verlenen vergunningen op zichzelf weer beperkt moet zijn door de schaarste van de natuurlijke hulpbronnen.¹⁵ De gemeente wil niet het strand volledig vol hebben staan met bedden omdat dit de openbare orde en bescherming van het milieu in gevaar kan brengen. De mogelijkheden zijn weliswaar beperkt door de beperkte grootte van het strand, maar de gemeente kiest er vanwege beleidsmatige redenen voor om die het maximaal aantal bedden op het strand nog verder te beperken. Het HvJ-EU legt uiteindelijk de vraag of er in deze situatie sprake is van een natuurlijke schaarse vergunning terug bij de Italiaanse nationale rechter.

Eenzelfde situatie doet zich voort in de zaak *Trijber*. Advocaat-generaal Szpunar suggereert dat het aantal beperkte exploitatievergunningen voor rondvaartboten in Amsterdam kan vallen onder natuurlijke schaarste vanwege de beperkte ruimte voor rondvaartboten in de Amsterdamse wateren.¹⁶ Het HvJ-EU is in deze zaak echter van mening dat er sprake is van een kunstmatige schaarste omdat de verdere beperking is opgenomen vanwege de bescherming van het milieu en de openbare veiligheid.¹⁷ Ook in de literatuur wordt erkent dat

¹³ HvJ EU 14 juli 2016, C-458/14 en C-67/15, ECLI:EU:C:2016:558 (*Promoimpresa*).

¹⁴ Botman 2017, p. 6-15.

¹⁵ Wolswinkel 2018, p. 288-301.

¹⁶ Conclusie van antwoord A-G M. Szpunar 16 juli 2015, C-340/14, ECLI:EU:C:2015:505 (*Trijber/Harmsen*) r.o. 69.

¹⁷ HvJ EU 1 oktober 2015, C-340/14, ECLI:EU:C:2015:641 (*Trijber/Harmsen*) r.o. 64.



de verschillen tussen natuurlijke schaarste en kunstmatige schaarste steeds meer vervagen. Men is zelfs steeds meer van mening dat dit onderscheid op den duur opgeheven zou kunnen worden.¹⁸

Het verschil tussen natuurlijke en kunstmatige schaarste is vooral van belang voor de motivering van een gemeente om een plafond te stellen aan het aantal te verlenen vergunningen. Wanneer er geen aanleiding bestaat om het aantal beschikbare vergunningen te beperken vanwege schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden maar de gemeente wil toch een maximum stellen aan het aantal te verlenen vergunningen, dan moet de gemeente goed motiveren dat dit plafond noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Wanneer dit niet lukt is er sprake van een onrechtvaardig plafond. Het onderscheid tussen deze twee soorten schaarste vervaagt echter steeds meer. Zo dwingt natuurlijke schaarste een gemeente vaak om beleidsmatige schaarste toe te brengen.

¹⁸ Kwast 2018, p. 140-148.



3. Hoe moet een gemeente in haar beleid omgaan met vergunningen indien ervoor gekozen is om het aantal van een specifieke vergunning te maximaleren?

In 2016 deed de ABRvS uitspraak in de zaak Vlaardingen. Deze uitspraak wordt gezien als een keerpunt in het circuit van schaarse vergunningen met een hoop rechtsgevolgen. Veel gemeenten moeten hun huidige beleid rondom de verdeling van schaarse publieke rechten aanpassen. De zaak Vlaardingen geeft echter nog niet antwoord op alle vragen rondom de verdeling van schaarse vergunningen en dus moet er ook worden uitgeweken naar andere jurisprudentie, literatuur en wetgeving om een overzicht te krijgen van waar beleid van gemeenten aan moet voldoen indien er voor gekozen is om het te verlenen aantal van een specifieke vergunning te maximaleren.

3.1 De zaak Vlaardingen

In de gemeente Vlaardingen was geen speelautomatenhal aanwezig. Met de vaststelling van de Verordening Speelautomaten Vlaardingen werd het mogelijk om één vergunning te verlenen voor de exploitatie van één speelautomatenhal in de gemeente. Op basis van deze verordening werden er vervolgens twee aanvragen voor die ene vergunning ingediend. De burgemeester van Vlaardingen moest kiezen tussen één van de twee aanvragers. Slechts één onderneming zou het recht krijgen om in Vlaardingen een casino te exploiteren.

Ondernemer A had al sinds 1987 herhaaldelijk laten weten aan de gemeente geïnteresseerd te zijn om een speelautomatenhal te vestigen, maar de gemeente had hier nooit medewerking aan verleend. In 2004 kwam een pand aan het Veerplein 132-134 leeg te staan. De eigenaar van dat pand wilde hier graag een amusementshal vestigen met een Hommerson casino (ondernemer B) als onderdeel hiervan. De ondernemer stelde een plan op en presenteerde dit aan de gemeente. De gemeente Vlaardingen was positief gestemd over de voorgenomen plannen en zei mee te willen werken met ondernemer B. Zo paste de gemeente de Verordening Speelautomaten Vlaardingen aan. In de vastgestelde verordening werd opgenomen dat er in de gemeente Vlaardingen één speelautomatenhal kon worden gevestigd in het gebied zoals dat op de bijbehorende kaart stond aangegeven. Het aangewezen gebied op die kaart was echter zo klein dat feitelijk alleen het pand aan het Veerplein als geschikte locatie werd aangewezen.

Op 19 december 2012 verleende de burgemeester een exploitatievergunning aan ondernemer B. De vergunningsaanvraag van ondernemer A werd bij besluit van 28 december 2012 afgewezen. De burgemeester stelde dat hij de beoordeling had behandeld op de volgorde van binnenkomst. Ondernemer A diende vervolgens een bezwaarschrift in bij de gemeente Vlaardingen maar deze werd door de burgemeester ongegrond verklaard op 15 juli 2013. Ondernemer A stapte vervolgens naar de bestuursrechter maar ook hier werd hij op 1 juli 2014 in het ongelijk gesteld. Ondernemer A ging vervolgens in hoger beroep bij de ABRvS. De ABRvS zat in deze zaak met een aantal vragen en richtte zich tot staatsraad advocaat-generaal Rob Widdershoven.

3.1.1 Conclusie Widdershoven

De ABRvS vroeg tijdens de behandeling van de zaak omtrent de verlening van een schaarse speelautomatenhalvergunning in Vlaardingen aan staatsraad advocaat-generaal Rob Widdershoven of er een rechtsnorm bestaat op basis waarvan een gemeente verplicht is om op enige wijze een reële ruimte te bieden voor gegadigden om mee te dingen in een



procedure voor het verkrijgen van een schaarse vergunning. Widdershoven reageerde in zijn conclusie van antwoord op 25 mei 2016.¹⁹

Widdershoven wees allereerst op het feit dat er op basis van Unierecht (Aanbestedingsrichtlijn en de Dienstenrichtlijn) een verplichting bestaat om bij de verdeling van schaarse publieke rechten een reële mededingingsruimte te bieden. Daarnaast vloeit dit ook voort uit de vrijheid van vestiging (art. 49 VwEU) en het vrije verkeer van diensten (art. 56 VwEU) welke in het geding komen indien de gemeente Vlaardingen verder gaat op de voet zoals men op dat moment deed.

Widdershoven gaf daarna aan dat er inderdaad ook een rechtsnorm bestaat in het Nederlands recht die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen er op een reële wijze aan gegadigden de ruimte moet worden geboden om mee te dingen in een procedure voor het verkrijgen van een schaarse vergunning. Hij noemde het formele gelijkheidsbeginsel (art. 1 GW). Deze rechtsnorm sluit namelijk geen enkele verdelingsprocedure voor het verkrijgen van een schaarse vergunning uit, ook niet de beoordeling op volgorde van binnenkomst.

Een vergunningverlener dient zich volgens Widdershoven te houden aan een passende mate van openbaarheid. Hier worden eisen gesteld aan:

- Een tijdige verstrekking van de informatie. Het bestuursorgaan moet voor het begin van de procedure duidelijkheid scheppen over het aantal beschikbare schaarse vergunningen, de verdeelmethode, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria.
- De bekendmaking van de informatie moet adequaat zijn. Het moet via een zodanig medium bekend worden gemaakt dat potentiële gegadigden redelijkerwijs kennis kunnen nemen van deze informatie. Denk aan een gemeenteblad.
- De verdeelregels moeten duidelijk, precies en ondubbelzinnig geformuleerd worden.

Wanneer een bestuursorgaan een verdeelmethode heeft gekozen en die op een juiste manier bekend heeft gemaakt gelden bij de toepassing van de verdeelmethode de volgende eisen:

- Het bestuursorgaan moet de verdelingscriteria op een gelijke manier toepassen op alle aanvragen (formele gelijkheidsbeginsel).
- Wanneer men gekozen heeft voor een bepaalde verdelingsprocedure en dit bekend heeft gemaakt, mag er niet meer worden overgestapt naar een andere verdelingsprocedure (formele gelijkheidsbeginsel).
- Schaarse vergunningen kunnen niet worden verleend voor onbepaalde tijd. Dit voorkomt dat een 'uitverkoren' vergunninghouder (waar in deze zaak sprake van lijkt te zijn) onevenredig wordt bevooroordeeld ten opzichte van andere gegadigden (materiële gelijkheidsbeginsel).

¹⁹ Concl. Staatsraden A-G R.J.G.M. Widdershoven 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1421.



Staatsraad advocaat-generaal Rob Widdershoven stelt in zijn conclusie van antwoord in de zaak Vlaardingen dat er een verplichting bestaat om bij de verdeling van schaarse publieke rechten een reële mededingingsruimte te bieden. Dit vloeit volgens hem voort uit het formele gelijkheidsbeginsel. De vrijheid van vestiging en de vrijheid van verkeer en diensten moet ook bij de verdeling van schaarse vergunningen worden gewaarborgd. Alle potentiële gegadigden moeten op redelijke termijn een gelijke kans krijgen tot mededinging voor het verkrijgen van een schaarse vergunning. Widdershoven noemt dit de ‘mededingingsrechtsnorm’. Dit moet gebeuren door middel van een transparantie verdeelprocedure waarbij de vergunningverlener een passende mate van openbaarheid moet garanderen.

3.1.2 Uitspraak

De ABRvS nam de conclusie van Widdershoven over en deed uitspraak op 2 november 2016.²⁰

De ABRvS oordeelde dat de verordening van de gemeente Vlaardingen in de toenmalige vorm de mededinging volledig werd uitgesloten. De toegang tot de markt werd namelijk door middel van de bijbehorende kaart beperkt tot de locatie Veerplein 132-134 en dus aan de eigenaar van dit pand. De verordening was hiermee in strijd met het gelijkheidsbeginsel en de gemeente heeft bij de beoordeling geen enkele ruimte voor mededinging door anderen geboden.

Daarbij is beoordeling op basis van de volgorde van aanvraag toegestaan, mits alle potentiële gegadigden een gelijke kans hebben gehad om mee te dingen voor de betreffende vergunning. Dit was niet het geval in deze zaak. Daar komt bij dat ondernemer B en de gemeente Vlaardingen al begonnen waren met onderhandelen voor dat de nieuwe verordening gepubliceerd werd. Ook de vergunningsaanvraag van ondernemer B was ingediend voor de publicatie van de nieuwe verordening, namelijk in 2010. Door deze gang van zaken was er volgens de ABRvS geen sprake van een passende mate van openbaarheid. Verder heeft de gemeente na de publicatie van de nieuwe verordening op geen enkele manier laten blijken wat de verdelingsprocedure zou zijn, wat het aanvraagtijdvak is en wat de toe te passen criteria zijn. Potentiële gegadigden waren op geen enkele manier uitgenodigd tot mededinging en hadden daarmee geen kans om mee te doen in de procedure voor het verkrijgen van de vergunning.²¹

Zowel de verordening als de procedure waarmee de burgemeester de exploitatievergunning aan ondernemer B had verleend waren volgens de ABRvS in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De ABRvS vernietigde de beslissing van de burgemeester op de bezwaarschriften van ondernemer A. De ABRvS gaf de burgemeester van Vlaardingen mee dat er een nieuwe aanvraagprocedure moest worden vastgelegd die moest voldoen aan de in de uitspraak geformuleerde eisen over een passende mate van openbaarheid en het voldoen aan het gelijkheidsbeginsel (zie [hoofdstuk 3.1.1](#)). Ook moest er meer ruimte te komen voor mededinging. Dit kon bijvoorbeeld door de bijbehorende kaart aan te passen zodat er redelijkerwijs meer keuze is tussen verschillende locaties in plaats van alleen het pand aan Veerplein 132-134.

²⁰ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (Vlaardingen).

²¹ Drahmman 2017, p. 7-9.

3.2 Rechtsgevolgen zaak Vlaardingen

Om te beginnen moet een gemeente motiveren wat de reden is dat een bepaald publiek recht schaars wordt gemaakt.²² Heeft het bijvoorbeeld te maken met natuurlijke schaarste of is het vanwege beleidsmatige redenen? En is dit voldoende evenredig? Verder ontstaat er als direct gevolg van de uitspraak in de zaak Vlaardingen een 'mededingingsrechtsnorm'. Dit is een nationale rechtsnorm om bij de verdeling van een schaarse vergunning aan potentiële gegadigden een reële mededingingsruimte te bieden.²³ Deze rechtsnorm vindt zijn basis in het formele gelijkheidsbeginsel (art. 1 GW). Ook bij de verlening van de vergunning moet er rekening worden gehouden met deze rechtsnorm. De mededingingsrechtsnorm brengt verschillende verplichtingen met zich mee voor gemeenten. Wordt er niet voldaan aan deze verplichtingen, dan wordt de aanvrager bevooroordeeld ten opzichte van anderen en is het verwijt van willekeur snel en makkelijk gemaakt.

Met de uitspraak in de zaak Vlaardingen van de ABRvS op 2 november 2016 is de mededingingsrechtsnorm in het leven geroepen. De gemeente Vlaardingen moest als eerste gemeente het schaarse vergunningenbeleid open breken en potentiële gegadigden met passende mate van openbaarheid op redelijke termijn de mogelijkheid bieden om mee te dingen voor een schaarse vergunning. Wanneer een gemeente een bepaalde vergunning schaars maakt moet er voldaan worden aan de verplichtingen die deze rechtsnorm met zich meeneemt. Deze uitspraak heeft dus flink wat praktische rechtsgevolgen voor het schaarse vergunningenbeleid van gemeenten.

3.2.1 Geen vergunningen voor onbepaalde tijd

Om te beginnen vloeit er uit de mededingingsrechtsnorm voort dat schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend. Dit zou de vergunninghouder namelijk onevenredig sterke positie geven tegenover de concurrenten en andere gegadigden zouden nooit kunnen meedingen voor het verkrijgen van dit publieke recht in de toekomst. Er moet een passende bepaalde looptijd worden vastgelegd indien een gemeente ervoor kiest om een plafond te stellen aan het aantal te verlenen vergunningen.

Artikel 6 Maximumbeleid

1. Voor het houden van een speelautomatenhal kan de burgemeester één speelautomatenhalvergunning verlenen.

Artikel 9 Vergunningverlening

1. De speelautomatenhalvergunning wordt verleend voor onbepaalde tijd.



Voorbeeld zoals het niet meer mag volgens de ABRvS (Verordening speelautomatenhal Spijkenisse).

Artikel 2:39a Speelautomatenhallen

1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren.
2. De burgemeester kan maximaal 12 speelautomatenhallenvergunningen verlenen.
3. Een vergunning voor een speelautomatenhal wordt verleend voor de duur van vijf jaar.



Voorbeeld zoals het zou moeten volgens de ABRvS (Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam 2012).

²² VNG 2018, 'Handreiking voor gemeenten schaarse vergunningen', par. 2.2.

²³ 'AG Widdershoven: gelijke kansen bij de verdeling van schaarse vergunningen', stibbeblog.nl.



De uitspraak in de zaak Vlaardingen geeft echter niet aan op welke manier een redelijke looptijd moet worden bepaald. Op deze vraag geeft de ABRvS wel antwoord in de uitspraak standplaatsen Nijmegen van 21 juli 2021.²⁴ In deze zaak kregen ondernemers in eerste instantie standplaatsvergunningen voor onbepaalde tijd voor de verkoop van vlees- en visproducten in Nijmegen en Lent (schaars publiek recht). Na de uitspraak van de ABRvS in de zaak Vlaardingen besluit het college van burgemeester en wethouders om een nieuw standplaatsenbeleid vast te stellen waar de standplaatsvergunningen voortaan voor maximaal vijf jaar worden verleend. De ondernemers vinden deze periode te kort.

Voor de beoordeling van een passende beperkte duur van een schaarse vergunning wijst de ABRvS naar artikel 62 van de preambule van de Dienstenrichtlijn.²⁵ Hieruit blijkt dat de terugverdientijd van de noodzakelijk gedane investeringen door de ondernemer als factor moet worden meegenomen. Er moet worden gekeken naar hoe lang een onderneming er redelijkerwijs over doet om de gedane investering terug te verdienen met een redelijk rendement. De lengte van deze periode kan worden opgenomen als een passende beperkte duur van de schaarse vergunning. Hierbij is het volgens de ABRvS niet de bedoeling dat er per afzonderlijke vergunninghouder wordt bepaald hoe lang deze bepaalde tijd zou moeten zijn. Dit heeft een te groot risico op willekeur. Wel is het mogelijk om per branche vast te stellen hoe lang een onderneming redelijkerwijs nodig heeft om de gedane investeringen terug te verdienen.

In de zaak standplaatsen Nijmegen heeft de ABRvS geoordeeld dat er bij het bepalen van de geldigheidsduur van vijf jaar geen rekening is gehouden met de terugverdientijd van de noodzakelijke investeringen. De gemeente Nijmegen moet dus een nieuwe looptijd vastleggen.

Om te bepalen wat een passende beperkte duur van een schaarse vergunning is lijkt het (laten) verrichten van marktonderzoek een essentiële stap.²⁶ Dit is ook gebeurt voor de bedrijven in de ambulante handel in food die zich op één activiteit toeleggen (zoals de ondernemers in de zaak standplaatsen Nijmegen) waaruit blijkt dat de gemiddelde afschrijftermijnen voor de noodzakelijke investeringen binnen deze branche moet worden vastgesteld op zeven tot acht jaar.²⁷ De door de gemeente Nijmegen eerder vastgelegde looptijd van vijf jaar was dus inderdaad te kort.

Wanneer een gemeente ervoor kiest om een maximum te stellen aan het aantal te verlenen vergunningen voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit moet die vergunning worden verleend voor een passende bepaalde tijd. Deze passende bepaalde tijd kan per branche verschillen en kan worden vastgesteld door middel van marktonderzoek. Er moet op zijn minst rekening worden gehouden met hoe lang een onderneming er redelijkerwijs over doet om de gedane investering terug te verdienen.

²⁴ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588 (standplaatsen Nijmegen).

²⁵ Drahmman 2021, p. 736-742.

²⁶ 'Voor hoe lang mag onze gemeente een schaarse vergunning verlenen?', europadecentraal.nl.

²⁷ Nehrens, Koeman, Tieben, Winkelmolen, Wolswinkel, 2021.



3.2.2 Passende mate van openbaarheid

Verder vloeit er uit de mededingingsrechtsnorm voort dat het bestuur aan potentiële gegadigden een passende mate van openbaarheid moet garanderen. Een gemeente moet (zoals vermeld in [hoofdstuk 3.1.1](#)) een passende mate van openbaarheid garanderen over:

1. *De beschikbaarheid van het recht.* Hoe veel vergunningen zijn er te verlenen?
2. *De verdeelmethode.* Op welke manier worden het aantal beschikbare vergunning verdeeld onder de gegadigden.
3. *Het aanvraagtijdvak.* Hoe veel tijd heeft een potentiële gegadigde om een aanvraag in te dienen en wanneer loopt deze periode.
4. *De toe te passen criteria.* Waar moet een aanvraag van een gegadigde aan voldoen om kans te maken op het verkrijgen van de vergunning?

Bovenstaande informatie moet met een passende mate van openbaarheid kenbaar worden gemaakt door een gemeente.²⁸ Aan de uitspraak van de ABRvS in de zaak Vlaardingen kan men drie specifieke eisen ontleen:

3.2.2.1 *Het tijdig verstrekken van de informatie*

Een gemeente moet tijdig informatie verstrekken over de beschikbaarheid van het recht, de verdeelmethode, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria. Er is sprake van een tijdige verstrekking van informatie wanneer alle voorwaarden en modaliteiten voor de start van de verdeelprocedure bekend zijn gemaakt.²⁹ Zeer recent (10 mei 2023) heeft er een zaak gespeeld die een gevolg geeft op de zaak Vlaardingen uit 2016. In deze uitspraak werd onder anderen bepaald dat een aanvraagtijdvak van zes weken in beginsel als redelijk wordt gezien, mits de potentiële gegadigden voor de start van het aanvraagtijdvak voldoende tijd hebben gehad om aan de indieningsvereisten te kunnen voldoen.³⁰

3.2.2.2 *Een adequate bekendmaking van de informatie*

De informatie over de beschikbaarheid van het recht, de verdeelmethode, het aanvraagtijdvak en de toe te passen criteria moet op een dusdanige manier worden bekend gemaakt dat alle potentiële gegadigden hier redelijkerwijs kennis van kunnen nemen. Hier moet worden gedacht aan de website van de gemeente of een gemeenteblad.³¹

3.2.2.3 *Een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige formulering van de verdeelregels*

De regels op basis waarvan de beschikbare schaarse vergunningen worden verdeeld moeten duidelijk, precies en ondubbelzinnig geformuleerd worden. Dit is om zeker te weten dat alle potentiële gegadigden weten waar ze aan toe zijn en dat iedereen ook daadwerkelijk op één lijn zit.³² De tekst mag dus niet multi-interpretabel zijn.

3.2.3 Verdeelmethode

De verdeelmethode is de manier waarop de gemeente beschikbare schaarse vergunningen verdeeld onder (potentiële) gegadigden. De mededingingsrechtsnorm sluit geen enkele verdeelmethode op voorhand uit.³³ Er bestaan vier mogelijke verdeelmethodes: volgorde van

²⁸ Drahmman 2017, p. 294-297.

²⁹ Drahmman 2013, p. 141-170.

³⁰ ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1830 (*Vlaardingen 2.0*).

³¹ ABRvS 09 maart 2016, ECLI:NL:RVS2016:661 (*Speelautomatenhal Rotterdam*).

³² Drahmman 2015, par. 3.2.

³³ Wolswinkel 2017, p. 6-30.



binnenkomst, loting, vergelijkende toets en veiling.³⁴ Wanneer een gemeente heeft gekozen voor het gebruik van een bepaalde verdeelmethode en men heeft deze keuze openbaar gemaakt, dan mag er niet meer worden overgestapt naar een andere verdeelmethode. Ook de verdeelregels kunnen tijdens de verdeelprocedure niet meer worden gewijzigd en deze moeten op alle aanvragers gelijkelijk worden toegepast.

3.2.3.1 *Volgorde van binnenkomst*

Dit is op zijn simpelst gezegd: wie het eerst komt, wie het eerst maalt. Wie het eerst een ontvankelijke aanvraag voor een beschikbare schaarse vergunning indient komt ook als eerste in aanmerking voor het verkrijgen van deze vergunning. Hier vindt dus geen beoordeling plaats van welke gegadigde het beste plan heeft of de gediende belangen het beste dient. Wanneer er (nog) niks is bepaald over de verdelingsmethode van een schaarse vergunning wordt er algemeen aangenomen dat er beoordeeld zal worden op volgorde van binnenkomst.³⁵ Risico van het gebruik van deze verdeelmethode voor gemeenten is dat het niet zeker is dat de beste gegadigde ook daadwerkelijk de vergunning krijgt. Ook potentiële aanvragers staan niet altijd te springen op het gebruik van deze methode omdat met deze verdeelmethode niet altijd duidelijk is welke van de beschikbare vergunningen tot jouw beschikking komt bij een verlening. Dit kan bijvoorbeeld in het geval van een standplaatsenvergunning wel van belang zijn.

3.2.3.2 *Loting*

Bij een loting krijgen potentiële aanvragers een bepaald tijdvak waarin zij een aanvraag kunnen indienen voor een beschikbare schaarse vergunning. Een gemeente zal eerst per aanvraag beoordelen of de gegadigde en diens aanvraag aan de vereisten voldoet om in aanmerking te komen voor de vergunning. Vervolgens krijgen alle aanvragen die ontvankelijk zijn verklaard een nummer. Na sluiting van het aanvraagtijdvak wordt vervolgens in een openbare loting bepaald welke partij of partijen een vergunning verleend zal/zullen krijgen.³⁶

Een actueel voorbeeld van een loting zijn de standplaatsvergunningen in Utrecht.³⁷ De gemeente Utrecht wil volgend jaar 86 standplaatsvergunningen beschikbaar stellen aan de markt als gevolg van de ontwikkeling in de jurisprudentie. Het college van B&W is voornemens om dit te gaan doen door middel van een loting. Onder de bevolking heerst grote woede omdat dit betekent dat zaken die al tientallen jaren in het centrum zitten nu een risico lopen te verdwijnen uit het straatbeeld.

3.2.3.3 *Vergelijkende toets*

Dit wordt ook wel een 'tenderprocedure' genoemd. Een gemeente stelt een aantal criteria/punten op waar een aanvraag aan moet voldoen. Uiteindelijk ontstaat er een rangorde onder de aanvragers opgesteld op basis van de inhoud van de vergunningaanvragen. Vaak wordt deze rangorde door de gemeente bepaald door middel van een puntensysteem. Hoe beter je plan in je aanvraag hoe meer punten het oplevert. Vanzelfsprekend komt de partij die het beste uit de toets komt en daarmee het hoogste in rang eindigt in aanmerking voor de vergunning.

Bij een vergelijkende toets is het mogelijk dat verschillende gegadigden op een gelijke beoordeling eindigen door bijvoorbeeld hetzelfde aantal punten te scoren. In dat geval is het mogelijk om een andere verdeelmethode als subsidiaire methode te

³⁴ Pellegrom, Drahmman 2021, p. 366-376.

³⁵ VNG 2018, 'Handreiking voor gemeenten schaarse vergunningen', par. 4.3.2.

³⁶ VNG 2018, 'Handreiking voor gemeenten schaarse vergunningen', par. 4.3.2.

³⁷ 'Utrechtse kraamverkopers moeten volgend jaar loten om een plekje: 'Iedereen gelijke kans'', AD.nl.



gebruiken om de beschikbare vergunning te verdelen onder de 'winnaars', mits dit vooraf kenbaar is gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan een loting.³⁸

3.2.3.4 Veiling

Deze verdeelmethode zie je voornamelijk wanneer er sprake is van schaarste wegens gebrek aan natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden. In zo'n geval krijgt men namelijk recht op gebruik van schaarse middelen en zijn er overwegingen denkbaar op grond waarvan in dit soort situaties een prijs geboden zou moeten worden door de aanvrager aan de gemeente zodat de waarde van de schaarse middelen terugvloeit in de publieke middelen.³⁹ Veilen zal niet snel gebeuren wanneer er sprake is van beleidsmatige schaarste omdat daar het risico bestaat dat iets enkel schaars wordt gemaakt om er als gemeente extra aan te verdienen.

Een bekend voorbeeld van verdeling van schaarse publieke rechten is de DCS 1800-veiling in 1998.⁴⁰ Hier betrof het schaarse etherfrequentievergunningen die vanwege natuurlijke schaarste werden geveild. De beschikbare 1800-frequenties (mobiele telecommunicatie) werden beschikbaar gesteld in een veiling waar alle geïnteresseerden werden toegelaten. Uiteindelijk wonnen Telfort en Dutchtone de twee beschikbare landelijke vergunningen en ontving de Nederlandse Staat 1.8 miljard gulden.

De verdeelmethode is de manier waarop de gemeente beschikbare schaarse vergunningen verdeeld onder (potentiële) gegadigden. Er zijn vier mogelijke verdeelmethodes: volgorde van binnenkomst, loting, vergelijkende toets en veiling. Een veiling vindt in de praktijk enkel plaats wanneer het gaat om een schaarse vergunning wegens gebrek aan natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden. Bij beleidsmatige schaarste heeft de vergelijkende toets vaak de voorkeur omdat dan de beste kandidaat wordt uitgekozen in plaats van een willekeurige loting of een 'wie het eerst komt wie het eerst maalt' beleid.

3.3 Reeds verleende exploitatievergunningen

Een vergunning wordt in beginsel altijd verleend voor onbepaalde tijd (art. 11 lid 1 Drl jo. art. 33 lid 1 DW). Een vergunning moet echter een beperkte duur hebben indien het gaat om een schaarse vergunning (art. 12 lid 2 Drl jo. art. 33 lid 4 sub b en lid 5 DW). Ook de mededingingsrechtsnorm die voortvloeit uit de zaak Vlaardingen bepaalt dat een schaarse vergunning niet voor onbepaalde tijd mag worden verleend. De ABRvS zegt in de zaak Vlaardingen echter niks over wat er moet gebeuren met reeds verleende exploitatievergunningen voor onbepaalde tijd.

3.3.1 Omzetten schaarse vergunning naar bepaalde tijd

Wat het meest voor de hand ligt om te doen is het omzetten van een eerder verleende schaarse vergunning voor onbepaalde tijd naar een vergunning voor een passende bepaalde tijd. Dit zou namelijk recht doen aan het gelijkheidsbeginsel en de mededingingsrechtsnorm. Maar wanneer een schaarse vergunning wordt omgezet van onbepaalde tijd naar bepaalde heeft dit een karakter van het intrekken van de vergunning. De vergunninghouder loopt namelijk risico om de vergunning te verliezen.

³⁸ Rb. Den Haag 16 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14662.

³⁹ VNG 2018, 'Handreiking voor gemeenten schaarse vergunningen', par. 4.3.5.

⁴⁰ Van Eijk, Verberne 2000.



Je kan een vergunning intrekken indien het gaat om nieuwe inzichten op basis van wetgeving, jurisprudentie of wetenschappelijke inzichten.⁴¹ Jurisprudentie laat zien dat er in zo'n geval een belangenafweging wordt gemaakt.⁴² Weegt het belang wat het aantasten van de vergunning dient zwaarder dan het belang van de vergunninghouder om de vergunning onaangetast te laten? Hierbij ziet men in de praktijk dat de gemeente goed moet kunnen motiveren waarom het van belang is om het vergunningstelsel in stand te laten zoals deze nu is vormgegeven (met vergunningenplafond). Wanneer een gemeente haar belangen goed kan verdedigen is het goed mogelijk om een vergunning voor onbepaalde tijd te laten omzetten naar een vergunning voor bepaalde tijd. Je ziet dan dat de uitspraak van de ABRvS in de zaak Vlaardingen inderdaad wordt gebruikt als op basis van 'nieuwe inzichten' omtrent het onderwerp schaarse vergunningen.⁴³ Met het oog op de rechtszekerheid is het wel van belang om in zo'n geval een redelijke overgangstermijn in acht te nemen. Het maakt hiervoor niet uit of er sprake is van een vergunning voor onbepaalde tijd of een vergunning die door de vergunningverlener langere tijd herhaaldelijk is verleend aan dezelfde vergunninghouder voor bepaalde tijd en zo feitelijk functioneert als een vergunning voor onbepaalde tijd.⁴⁴

Maar wat wordt dan verstaan onder een redelijke overgangstermijn? De rechtbank Amsterdam geeft aan dat er sprake is van een redelijke overgangstermijn indien de termijn lang genoeg is voor de vergunninghouder om het nieuwe beleid (financieel) op te kunnen vangen.⁴⁵ De vergunninghouder moet de tijd hebben om zich in te stellen op de nieuwe situatie waarin hij zich zal moeten mengen met concurrenten in een procedure voor het verkrijgen van een nieuwe vergunning. Het lijkt niet altijd noodzakelijk dat de bestaande vergunninghouder al zijn gedane investeringen heeft terug verdiend. Wel moet de lengte van de overgangsperiode goed onderbouwd worden waarbij de belangen van de bestaande vergunninghouders worden afgewogen tegen de belangen van de potentiële nieuwkomers. J. Gianotten heeft een onderzoek gedaan namens Garma⁴⁶ naar wat een redelijke overgangstermijn zou moeten zijn omtrent schaarse vergunningen.⁴⁷ Uiteraard verschilt de lengte van een redelijke overgangstermijn enorm per branche en gemeente. Een overgangstermijn zal hoe dan ook deugdelijk gemotiveerd moeten worden. Wel zegt het onderzoek dat een overgangstermijn van langer dan vijftien jaar nooit gerechtvaardigd zal worden. Dit lijkt dus het maximum te zijn.

3.3.2 Alternatieven

Het omzetten van een reeds verleende schaarse vergunning voor onbepaalde tijd naar een vergunning voor bepaalde tijd is in de ruime meerderheid van de gevallen een nieuwe realiteit voor gemeenten. Tegelijkertijd is dit niet een standaardregel die altijd maar blind opgevolgd hoeft te worden. De literatuur beschrijft nog drie andere alternatieven voor schaarse vergunningen: ongemoeid laten van verleende schaarse vergunningen, omzetten van een duurzame naar een aflopende schaarse vergunning en opheffing van het vergunningenplafond.

⁴¹ Wolswinkel, Van de Ven 2021, p. 565-566.

⁴² ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8407.

⁴³ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2892.

⁴⁴ ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2188.

⁴⁵ Rb. Amsterdam 5 augustus 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:4960.

⁴⁶ Een bedrijf dat (markt)onderzoek doet naar ruimtelijke en economische ontwikkelingen en zo overheden en bedrijven adviseert.

⁴⁷ Gianotten 2019.



3.3.2.1 Ongemoeid laten van verleende schaarse vergunningen

De belangenafweging kan er ook toe leiden dat de looptijd van de vergunning niet aangetast zal worden.⁴⁸ Vanuit het perspectief van het gelijkheidsbeginsel lijkt dit niet heel realistisch in het geval van schaarse vergunningen maar toch mag dit alternatief niet volledig worden uitgesloten. In geval van een economische activiteit die vanwege beleidsmatige overwegingen schaars is gemaakt kan een verleende vergunning voor onbepaalde tijd toch onvermoeid worden gelaten indien er op een andere wijze doorstroming bestaat bij het verkrijgen van een schaarse vergunning. Dit alternatief lijkt in de praktijk echter moeilijk haalbaar omdat het ongemoeid laten van een schaarse vergunning die is verleend voor onbepaalde tijd eigenlijk altijd in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

3.3.2.2 Omzetten van een duurzame naar een aflopende schaarse vergunning

In plaats van het wijzigen van de looptijd van de vergunning kan het karakter van de vergunning ook op een andere manier worden gewijzigd.⁴⁹ Dit kan gebeuren op een dusdanige wijze dat er een aflopend karakter binnen de vergunning verzekerd wordt. Op deze manier blijft het onzeker wanneer de vergunning beschikbaar komt voor de markt, maar is er wel een zekerheid dat het zal gebeuren. Voorbeelden zijn het uitsluiten van overdraagbaarheid of het vastleggen van het locatiegebonden karakter zodat verplaatsing van de vergunde locatie wordt uitgesloten.⁵⁰ De vergunning moet op een dusdanige manier minder aantrekkelijk of onpraktisch worden gewijzigd dat een aflopend karakter een zekerheid lijkt te zijn. Dit alternatief is echter niet haalbaar wanneer er niet voldoende zekerheid kan worden geboden dat gegadigden op termijn en op gelijke voet kunnen meedingen voor het verkrijgen van de schaarse vergunning.

3.3.2.3 Opheffing vergunningenplafond

Wanneer een vergunningenplafond niet langer wordt gerechtvaardigd door dringende redenen van algemeen belang kan er ook voor gekozen worden om het plafond op te heffen. Het plafond uitbreiden en tegelijkertijd de huidige verleende vergunningen in stand laten in de vorm zoals ze verleend zijn lijkt geen optie te zijn.⁵¹ Dan heb je namelijk te maken met deelnemers die een vergunning voor onbepaalde tijd hebben en deelnemers met een vergunning voor bepaalde tijd. Op deze manier worden de vergunninghouders met een vergunning voor onbepaalde tijd bevooroordeeld ten opzichte van de rest.

Wanneer een schaarse vergunning is verleend voor onbepaalde tijd zal deze vergunning in de meerderheid van de gevallen moeten worden omgezet naar een vergunning voor bepaalde tijd met inachtneming van een redelijke overgangstermijn. Deze 'intrekking' kan worden gerechtvaardigd vanwege nieuwe inzichten op basis van jurisprudentie (de zaak Vlaardingen). Het in stand houden van de vergunningen voor onbepaalde tijd zou de markt ernstig belemmeren en in strijd zijn met de mededingingsrechtsnorm. Er zijn ook alternatieven voor gemeenten: ongemoeid laten van de bestaande vergunningen, omzetten van een duurzame naar een aflopende schaarse vergunning en opheffing van het vergunningenplafond. Deze alternatieven blijken in de praktijk echter (zeker in geval van beleidsmatige schaarste) moeilijk haalbaar.

⁴⁸ Wolswinkel, Van de Ven 2021, p. 567-568.

⁴⁹ Wolswinkel, Van de Ven 2021, p. 568.

⁵⁰ Van Ommeren, Den Ouden, Wolswinkel 2011, p. 325-326.

⁵¹ Wolswinkel, Van de Ven 2021, p. 569.

4. Welke wet- en regelgeving is van toepassing op de exploitatie van een speelautomatenhal?

JVH is een bedrijf wat onder andere speelautomatenhallen exploiteert. Momenteel heeft het bedrijf 86 vestigingen in Nederland en is men marktleider in de kansspelsector. Een speelautomatenhal exploiteren gaat echter niet zo maar. Hier heb je verschillende vergunningen voor nodig. In dit hoofdstuk ligt de focus op de speelautomatenhalvergunning. Waarom is er een vergunning nodig voor het exploiteren van een speelautomatenhal? Worden deze vergunningen ook schaars gemaakt en zo ja, waarom? Hoe kom je aan een dergelijke vergunning? Dit hoofdstuk past de informatie uit de vorige hoofdstukken specifiek toe op de speelautomatenhalvergunning.

4.1 Vergunningsplicht

In Nederland is er een volledig gereguleerd kansspelbeleid. Je kan niet zo maar gokkasten plaatsen of een speelautomatenhal exploiteren. Daar is een vergunning voor nodig op basis van de Wet op de kansspelen (Wok). Kansspelen is al eeuwen lang wereldwijd een belangrijke vorm van vermaak. Mensen beleven veel (ont)spanning aan het de kans dat een kleine inleg mogelijk tot een hele grote prijs leidt. Deze vorm van vermaak brengt echter ook grote risico's met zich mee. Het kansspelbeleid in Nederland heeft als doel deze risico's te beheersen. Meer specifiek is het doel van de Wet op de kansspelen: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit.⁵²

4.1.1 Wet op de kansspelen

Een vergunning is een schriftelijke ontheffing om een activiteit uit te voeren die normaal gesproken bij wet verboden is.⁵³ De verbodsbepaling die van belang is voor de JVH om een speelautomatenhal te kunnen exploiteren staat in art. 1 van de Wok:

“Het is verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.”

Kort door de bocht staat hier: het is verboden mensen de mogelijkheid te geven om te gokken tenzij je daar een vergunning voor hebt.

Er zijn drie verschillende vergunningen die van belang zijn voor JVH om een speelautomatenhal te kunnen vestigen in een bepaalde gemeente: een exploitatievergunning van de kansspelautoriteit, een exploitatievergunning van de burgemeester en een aanwezigheidsvergunning van diezelfde burgemeester. Er zijn nog meer vergunningen die JVH nodig heeft/kan hebben voor het exploiteren van een speelautomatenhal zoals een omgevingsvergunning en een drank- en horecavergunning. Deze zullen (gezien de focus van het onderzoeksrapport) buiten beschouwing worden gelaten.

4.1.1.1 Exploitatievergunning kansspelautoriteit

Om te beginnen moet een bedrijf volgens art. 30h Wok een vergunning hebben van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit om één of meer speelautomaten te kunnen

⁵² Kamerstukken II 2015/16, 34471, nr. 3.

⁵³ 'Vergunning, Ontheffing en Vrijstelling', evofenedex.nl.



exploiteren. JVH moet een vergunningsaanvraag doen bij de raad van bestuur waarbij het bedrijf aangeeft van welke partij men de speelautomaten zou willen exploiteren in de vestigingen. Wanneer de raad van bestuur van de kansspelautoriteit hier akkoord op geeft zal de exploitatievergunning worden verleend.

4.1.1.2 Exploitatievergunning burgemeester

Wanneer er toestemming is van de kansspelautoriteit om speelautomaten te exploiteren heeft men wel een locatie nodig om deze speelautomaten daadwerkelijk ergens te plaatsen. Dit kan in een speelautomatenhal. Om ergens een speelautomatenhal te kunnen vestigen heeft men volgens art. 30c lid 1 sub b Wok een exploitatievergunning nodig. Deze moet worden verleend door de burgemeester op basis van een gemeentelijke verordening.

4.1.1.3 Aanwezigheidsvergunning

Wanneer men allebei de exploitatievergunningen in handen heeft kan er een aanwezigheidsvergunning worden aangevraagd. Een aanwezigheidsvergunning is volgens art. 30b Wok een vergunning om één of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben op/aan de openbare weg, op publiekelijk toegankelijke plaatsen of in niet voor het publiek toegankelijke inrichtingen.

Kansspelautomaten worden ook wel gokkasten genoemd. Een bekende soort gokkast is de fruitautomaat. Volgens art. 30 Wok is iets een kansspelautomaat indien het een toestel betreft, ingericht voor de beoefening van een spel dat bestaat uit een elektronisch proces wat de speler in werking stelt maar waar de speler verder geen enkele invloed op heeft en waar de speler prijzen of premies uitgekeerd kan krijgen. Een fruitautomaat voldoet aan deze omschrijving. Het is namelijk een elektronisch apparaat waarvan de speler het proces in werking stelt door aan een hendel te trekken of op een knop te drukken. De speler heeft daarna geen invloed meer op wat er gebeurt. Indien de speler wint (door bijvoorbeeld drie citroenen te draaien) kan hij een prijs in de vorm van geld uitgekeerd krijgen. Met een aanwezigheidsvergunning krijg je toestemming om een maximum aantal kansspelautomaten te plaatsen op een specifieke locatie (de locatie waarvoor men een exploitatievergunning heeft verkregen van de burgemeester). Het maximum aantal speelautomaten is opgenomen in de verordening/APV die van toepassing is in de betreffende gemeente.

Voor het resterende onderdeel van dit onderzoeksrapport zal de focus liggen op de exploitatievergunning die JVH nodig heeft om in een gemeente een speelautomatenhal te kunnen exploiteren. Dit zal vanaf nu de 'speelautomatenhalvergunning' worden genoemd.

4.1.2 Gemeentelijke verordening

Wanneer een gemeente een speelautomatenhalbeleid heeft moet dit blijken uit de APV of een aparte speelautomatenhalverordening. Het maken of vaststellen van gemeentelijke verordeningen is volgens art. 147 lid 1 Gemw toebedeeld aan de gemeenteraad. Het verlenen van de vergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal is volgens art. 30c lid 1 sub b Wok een taak van de burgemeester.

Hoofdstuk 2 Speelautomatenhallen

Artikel 2 Exploitatievergunning

1. Het is verboden zonder exploitatievergunning van de burgemeester een speelautomatenhal te vestigen of te exploiteren.
2. De burgemeester kan voor ten hoogste zes speelautomatenhallen een exploitatievergunning verlenen.
3. Een vergunning voor de exploitatie van een speelautomatenhal wordt verleend voor de duur van maximaal vijftien jaar.
4. Indien er één of meer exploitatievergunningen beschikbaar zijn, maar het aantal aanvragen het aantal beschikbare vergunningen overtreft, zal de besluitvorming omtrent de aanvragen geschieden overeenkomstig door de burgemeester vast te stellen beleidsregels.

Verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch houdende regels voor speelautomatenhallen 2018

Wanneer JVH in een bepaalde gemeente een vestiging wil plaatsen moet er gecontroleerd worden of er een speelautomatenhalbeleid is. Wanneer dit inderdaad het geval is moet er een aanvraag bij de burgemeester worden gedaan voor het verkrijgen van een speelautomatenhalvergunning. De burgemeester beslist vervolgens of de aanvraag ontvankelijk is en of er geen sprake is van één van de weigeringsgronden. De vereisten voor de inhoud van een aanvraag en de eventuele weigeringsgronden staan opgenomen in de betreffende verordening en in bijbehorende beleidsregels. Hier staan ook eventuele bijzondere voorwaarden waar een speelautomatenhal aan moet voldoen. Denk bijvoorbeeld aan een bepaald gebied van de gemeente waar de speelautomatenhal zich zou moeten bevinden. Ook staat opgenomen wat op zijn minst de inhoud van de te verlenen vergunning zal zijn. Denk aan de looptijd van de vergunning, de toegestane openingstijden van de speelautomatenhal en hoe veel kansspelautomaten er maximaal in de speelautomatenhal mogen staan.

Voor het vestigen van een speelautomatenhal in een gemeente heeft JVH een aantal vergunningen nodig. Ten eerste een exploitatievergunning van de kansspelautoriteit om bepaalde speelautomaten te mogen exploiteren. Ten tweede een exploitatievergunning van de burgemeester voor het vestigen van een speelautomatenhal in een bepaalde gemeente. Tot slot heeft men een aanwezigheidsvergunning nodig zodat een bepaald aantal speelautomaten kan worden geplaatst op de locatie waar de exploitatievergunning voor is verleend.

Dit onderzoek focust zich op de exploitatievergunning van de burgemeester. Voordat de burgemeester een exploitatievergunning kan verlenen aan JVH moet een gemeente wel een speelautomatenhalbeleid hebben opgenomen in de door de gemeenteraad opgestelde APV of aparte verordening. Hier wordt de bevoegdheid voor het verlenen van de exploitatievergunning toebedeeld aan de burgemeester en staan de minimale indieningsvereisten en weigeringsgronden opgenomen waar de burgemeester bij een vergunningsaanvraag aan zal moeten toetsen.

4.2 Schaarse speelautomatenhalvergunningen

Zoals eerder vermeld in [hoofdstuk 2.1](#) is er sprake van een schaarse vergunning indien de gemeenteraad een plafond stelt aan het aantal te verlenen vergunningen. Ook speelautomatenhalvergunningen kunnen schaars worden gemaakt. Maar wat betekent het in de praktijk voor de reeds verleende of nog te verlenen speelautomatenhalvergunningen wanneer een gemeente dit soort vergunningen schaars maakt? De algemene informatie uit [hoofdstuk 2](#) en [3](#) zal ter beantwoording van deze vraag worden toegepast op speelautomatenhalvergunningen.

4.2.1 Soort schaarste

Voordat er dieper op de inhoud wordt in gegaan verdient het volgende de aandacht. Art. 2 lid 3 sub a onder 2 DW jo. art. 2 lid 2 sub h Drl bepaalt dat dienstverlening wat draait om het verrichten van gokactiviteiten niet onder de DW valt. Hiermee zijn de eerder behandelde bepalingen die voortvloeien uit de DW en Drl in beginsel niet van toepassing op (schaarse) speelautomatenhalvergunningen. Dit maakt de uitspraak van de ABRvS in de zaak Vlaardingen extra belangrijk. Met deze uitspraak bestaat namelijk een rechtsgrond die grotendeels overeenkomt met de bepalingen uit de DW.⁵⁴ Hier ging het ook over een zaak rondom een schaarse speelautomatenhalvergunning. De rechtsgevolgen en conclusies uit deze uitspraak ([hoofdstuk 3](#)) zijn dus heel belangrijk voor dit hoofdstuk.

Zoals behandeld in [hoofdstuk 2.2](#) zijn er verschillende redenen waarom een gemeente ervoor kan kiezen om een vergunning schaars te maken. In het geval van speelautomatenhalvergunningen wordt ervoor gekozen om deze vergunning schaars te maken vanwege beleidsmatige redenen. De kansspelbranche blijft een politiek gevoelig onderwerp. Gemeenten zijn bang dat indien zij het aantal speelautomatenhallen binnen hun grenzen niet beperken er 'Las Vegas' achtige praktijken ontstaan. Daarbij vormt het beschermen van de consument, het zo veel mogelijk voorkomen van gokverslaving en het tegen gaan van fraude en criminaliteit een belangrijke rol in het speelautomatenbeleid van veel gemeenten om kunstmatige schaarste te creëren wegens dwingende redenen van algemeen belang (art. 1 DW jo. art. 4 onder 8 Drl). Het belang van fraudebestrijding, openbare orde en veiligheid, bescherming van de consument en de volksgezondheid wordt in zo'n geval groter en belangrijker geacht dan het belang van exploitanten om zonder plafond te kunnen exploiteren.⁵⁵ Belangrijk om te vermelden is dat er geen verplichting bestaat voor gemeenten om speelautomatenhalvergunningen schaars te maken. Dit blijft in het kader van beleidsvrijheid een keuze voor de gemeente zelf.

4.2.2 Overgangstermijn en looptijd

Wanneer een gemeente ervoor kiest om de speelautomatenhalvergunning in haar beleid schaars te maken, is het niet de bedoeling dat deze vergunning wordt verleend voor onbepaalde tijd gezien de mededingingsrechtsnorm ([hoofdstuk 3.2](#)). Schaarse speelautomatenhalvergunningen moeten dus worden verleend voor een passende bepaalde tijd. Reeds verleende speelautomatenhalvergunningen voor onbepaalde tijd (of vergunning voor een bepaalde tijd die standaard worden verlengd en zo functioneren als onbepaalde tijd) zullen moeten worden omgezet. Hierbij moet wel een redelijke overgangstermijn in acht worden genomen.

4.2.2.1 Looptijd

Om een redelijke looptijd te bepalen voor speelautomatenhalvergunningen moet er worden gekeken naar hoe lang een exploitant er redelijkerwijs over doet om de gedane investering terug te verdienen waarbij ook rekening moet worden gehouden met een redelijk rendement

⁵⁴ Wolswinkel, 2021.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34471, nr. 3.



(overweging 62 Drl). Ook de ABRvS heeft in haar uitspraak in de zaak Vlaardingen bepaald dat de duur van de vergunning redelijk moet zijn gezien de benodigde investeringen, maar tegelijkertijd mag de duur van de vergunning niet te lang zijn met het oog op het gelijkheidsbeginsel. Het is belangrijk dat er een deugdelijk onderzoek wordt gedaan door de gemeente bij de bepaling van de bepaalde tijd van de vergunning.

De gemeente Noordwijk heeft in haar 'Speelautomatenhallenverordening gemeente Noordwijk 2017' bijvoorbeeld een looptijd van maximaal vijf jaar opgenomen. Dit was echter op geen enkele manier deugdelijk gemotiveerd en dus werd deze bepaling buiten werking gesteld door de rechtbank Den Haag.⁵⁶ In de praktijk blijkt dat speelautomatenhalvergunningen (met een deugdelijke motivering) kunnen worden verleend voor minimaal vijf jaar en maximaal vijftien jaar.^{57 58} Ook het HvJ-EU heeft bepaald dat de looptijd van een speelautomatenhalvergunning redelijkerwijs niet langer dan vijftien jaar moet kunnen zijn.⁵⁹ Wanneer er gekozen wordt voor een bepaalde looptijd moet worden onderbouwd dat men deze tijd nodig heeft om de noodzakelijke investeringen voor de oprichting van het casino terug te verdienen. Anders is dit te veel in strijd met de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting.

4.2.2.2 Overgangstermijn

De uitspraak van de ABRvS in de zaak Vlaardingen bepaalt onder andere dat schaarse vergunningen moeten worden verleend voor bepaalde tijd. Maar voor deze ontwikkeling waren er al schaarse speelautomatenhalvergunningen verleend voor onbepaalde tijd. De vraag is wat er met deze reeds verleende vergunningen moet gebeuren. Uit [hoofdstuk 3.3](#) blijkt dat er niet veel anders op zit dan de reeds verleende vergunningen voor onbepaalde tijd (of vergunningen voor bepaalde tijd die op jaarlijkse basis worden verlengd aan dezelfde partij en zo functioneren als vergunningen voor onbepaalde tijd) omzetten naar vergunningen voor een passende bepaalde tijd. De vergunningen komen weer beschikbaar voor de markt waarbij iedereen kan meedingen voor het verkrijgen van de vergunning. Hierbij moet wel een redelijke overgangstermijn in acht worden genomen voor de huidige vergunninghouder. Maar wat is die termijn in geval van speelautomatenhalvergunningen? De termijn moet lang genoeg zijn voor de exploitant om het nieuwe speelautomatenhalbeleid van de gemeente (financieel) op te kunnen vangen. Denk aan tijd om de nieuwe investeringen te kunnen afstemmen op de nieuwe situatie. Jurisprudentie geeft nog geen eenduidig antwoord op de vraag wat in jaren dan een redelijke overgangstermijn zou moeten zijn voor speelautomatenhallen. Marktonderzoek laat wel zien dat dit vrijwel altijd minimaal vijf en maximaal vijftien jaar zal zijn.⁶⁰

Voorbeeld van deze ontwikkeling is de speelautomatenhalvergunning die JVH in haar bezit heeft voor één van haar vestigingen in 's-Hertogenbosch. Deze was per 1 januari 2007 door de burgemeester van 's-Hertogenbosch verleend voor onbepaalde tijd aan JVH. De speelautomatenhalverordening van de gemeente is echter herzien door de ontwikkelingen die ABRvS in gang heeft gezet. De nieuwe 'Verordening van de gemeente 's-Hertogenbosch houdende regels voor speelautomatenhallen 2018' bepaalt dat de speelautomatenhalvergunning kan worden verleend voor maximaal vijftien jaar. De burgemeester van 's-Hertogenbosch bepaalt vervolgens op 10 september 2018 door middel van een wijzigingsbesluit dat de speelautomatenhalvergunning van JVH zal aflopen op 11 september 2033. JVH krijgt hiermee een overgangstermijn van vijftien jaar.

⁵⁶ Rb. Den Haag 28 augustus 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8907.

⁵⁷ Van Weeren, 2019.

⁵⁸ 'Hoe lang mag of moet een vergunning voor een speelautomatenhal duren?', kansspelautoriteit.nl.

⁵⁹ HvJ EU 9 september 2010, C-64/08, ECLI:EU:C:2010:506 (*Engelmann*) r.o. 46-48.

⁶⁰ Nehrens, Koeman, Tieben, Winkelmolen, Wolswinkel, 2021.

Aan JVH Gaming & Entertainment B.V. is met een brief van 16 juli 2007 per 1 januari 2007 voor het adres [redacted] op grond van de Verordening op de kans- en behoudigheids spelen, een exploitatievergunning voor een speelautomatenhal verleend voor onbepaalde tijd. Deze verordening is herzien. Dit heeft geleid tot de inwerkingtreding van de Verordening op de speelautomatenhallen 's-Hertogenbosch 2018 op 7 juli 2018.

Verordening op de speelautomatenhallen 's-Hertogenbosch 2018
De belangrijkste wijzigingen die zijn doorgevoerd bij de vaststelling van de Verordening op de speelautomatenhallen zijn:

- de uitbreiding van het maximaal aantal exploitatievergunningen voor een speelautomatenhal van 5 naar 6;
- het laten vervallen van de gebiedsaanwijzing voor de binnenstad zodat in de toekomst meer maatwerk kan worden geleverd;
- het verlenen van de exploitatievergunningen voor een speelautomatenhal voor bepaalde tijd, namelijk voor de duur van 15 jaar, omdat het schaarse vergunningen betreffen;
- het maken van onderscheid tussen één grote speelautomatenhal, twee middelgrote speelautomatenhallen en drie kleine speelautomatenhallen. De beperking ziet op het aantal speelautomaten en het aantal spelersplaatsen.

Besluit
Gezien voorgaande besluit ik, daarbij handelend namens de burgemeester van 's-Hertogenbosch:

- op grond van de gewijzigde regelgeving, de aan JVH Gaming & Entertainment B.V. voor het adres [redacted] verleende exploitatievergunning voor een speelautomatenhal voor onbepaalde tijd te wijzigen naar een exploitatievergunning voor de bepaalde tijd van 15 jaar (bijlage 1);
- op grond van de gewijzigde regelgeving, de aan JVH Gaming & Entertainment B.V. voor het adres [redacted] verleende aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten in een speelautomatenhal aan te passen zodat voldaan wordt aan de voorwaarden die voortvloeien uit deze gewijzigde regelgeving (bijlage 2).

Gewijzigde exploitatievergunning
De gewijzigde exploitatievergunning voor de speelautomatenhal kent een duur van vijftien jaar. De vergunning en de bijbehorende voorschriften zijn bijgevoegd. Ik adviseer u deze voorwaarden goed te lezen. Ik merk daarbij op dat het vergunningsvoorschrift met betrekking tot de openingstijden van de speelautomatenhal is aangepast. De openingstijden zijn verruimd van 10.00 uur tot 24.00 uur naar 10.00 uur tot 02.00 uur.

De exploitatievergunning is verleend voor de duur van vijftien jaar. Het kenmerk van de moedervergunning betreft [redacted] datum 10 september 2018. De vergunning komt daarmee op 11 september 2033 van rechtswege te vervallen.

Wijzigingsbesluit burgemeester 's-Hertogenbosch aan JVH (10 september 2018).

4.2.3 Verdeelmethode

Tot slot is het belangrijk om te bekijken welke verdeelmethodes gebruikelijk zijn om de beschikbare schaarse speelautomatenhalvergunningen te verdelen onder de gegadigden. Van de vier genoemde verdeelmethodes in [hoofdstuk 3.2.3](#) kan de veiling alvast worden uitgesloten. Zoals eerder behandeld in [hoofdstuk 3.2.3.4](#) wordt de verdeelmethode 'veiling' alleen gebruikt bij schaarste wegens gebrek aan natuurlijke hulpbronnen of technische mogelijkheden. Bij het veilen van schaarse publieke rechten die schaars zijn gemaakt vanwege beleidsmatige redenen bestaat namelijk het risico dat het publieke recht enkel schaars wordt gemaakt om er als gemeente extra aan te verdienen. Aangezien speelautomatenvergunningen schaars worden gemaakt wegens beleidsmatige overwegingen zullen alleen de overige drie verdeelmethodes behandeld worden.

4.2.3.1 Volgorde van binnenkomst

De 'wie het eerst komt wie het eerst maalt' methode komt zeker voor in de praktijk bij het verdelen van schaarse speelautomatenhalvergunningen. Wel blijft de discussie bestaan of een gemeente deze methode moet willen aanhouden omdat in principe de eerste gegadigde met een ontvankelijke vergunningsaanvraag de vergunning verleend krijgt maar dit niet per definitie de beste kandidaat hoeft te zijn. Ook moet de gemeente erop letten dat zij in het kader van passende mate van openbaarheid ([hoofdstuk 3.2.2](#)) de verdeelmethode op een adequate wijze openbaar maakt waardoor alle (potentiële) gegadigden de mogelijkheid hebben om een aanvraag in te dienen en kans te maken op het verkrijgen van de vergunning.⁶¹

⁶¹ CBB 28 april 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM4375 (Flash).



In de praktijk van speelautomatenhalvergunningen ziet men dat deze adequate bekendmaking niet altijd een succes is. De keuze voor de verdeelmethode wordt soms impliciet bekend gemaakt. Deze praktijk wordt geaccepteerd door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) en de ABRvS. Voorbeeld hiervan is een zaak waar JVH zelf partij was in 2016.⁶² Hier stond de vorm van verdeling niet opgenomen in de APV 2012. Maar was eerder wel in de APV 2008 opgenomen dat de schaarse speelautomatenhalvergunningen zouden worden verdeeld op de volgorde van binnenkomst. Eén van de twaalf vergunningen werd beschikbaar en dit werd medegedeeld. Maar er werd niet expliciet vermeld dat de verlening van deze vergunning zou gebeuren op volgorde van binnenkomst. De ABRvS accepteerde deze praktijk omdat zij van mening is dat JVH redelijkerwijs via de APV 2008 van de gemeente en het feit dat er daarna geen wijziging is geweest had kunnen weten dat de vergunning verleend zou worden op volgorde van binnenkomst.

4.2.3.2 Vergelijkende toets

De vergelijkende toets is de meest voorkomende verdeelmethode binnen de verdeling van schaarse speelautomatenhalvergunningen. Deze 'procedure waarbij de verdeling niet plaatsvindt op basis van het moment van binnenkomst, het financieel bod of lotnummer, maar op grond van een inhoudelijke vergelijking' is voor gemeenten aantrekkelijk om te gebruiken bij de verdeling van schaarse speelautomatenhalvergunningen omdat men op deze manier de beste kandidaat/kandidaten uit kan kiezen.⁶³ Gegadigden worden in zo'n procedure gevraagd om verschillende plannen op te stellen. Dit kan bijvoorbeeld een plan van openbare orde zijn of een plan van aanpak gokverslaving. Deze plannen worden vervolgens beoordeeld door middel van een puntensysteem wat uiteindelijk resulteert in een ranking tussen alle ontvankelijke vergunningaanvragen. De gegadigde(n) met de hoogste ranking krijgt/krijgen uiteindelijk de beschikbare speelautomatenhalvergunning(en).

⁶² ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:661 (JVH).

⁶³ Wolswinkel, 2016.

3.2 Beoordelingssystematiek vergelijkende toets: puntentoekenning, rangorde

- a. Om de aanvragen te kunnen vergelijken worden op de verschillende onderdelen van het 'Plan van aanpak openbare orde', 'Plan van aanpak gokverslaving' (beiden als onderdeel van de aanvraag exploitatievergunning) respectievelijk 'Plan van aanpak ruimtelijke ordening' punten (onderdeel van de aanvraag omgevingsvergunning) toegekend.
- b. Bij de beoordeling van elke afzonderlijke aanvraag wordt de volgende waarderingsystematiek toegepast. Het plan van aanpak openbare orde, verslavingszorg respectievelijk ruimtelijke ordening worden voor elk van de in artikel 3.1 verplicht gestelde onderdelen (beoordelingscriteria) en rekening houdend met de facultatieve weigeringsgronden van artikel 2.3.3.10 van de APV gewaardeerd met 0, 4, 6, 8 of 10 punten. Daarbij wordt de volgende onderverdeling gemaakt:

Uitleg	Punten
Onderwerp komt naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aan bod of is niet uitgewerkt	0
Onderwerp komt te summier aan bod (onvoldoende uitgewerkt) of wordt naar het oordeel van het bevoegd gezag inhoudelijk als onvoldoende beoordeeld	4
Onderwerp komt aan bod en voldoet naar het oordeel van het bevoegd gezag aan basisverwachtingen van de gemeente	6
Onderwerp komt aan bod en wordt naar het oordeel van het bevoegd gezag goed uitgewerkt	8
Onderwerp komt aan bod en wordt naar het oordeel van het bevoegd gezag uitstekend uitgewerkt	10

- c. Het aantal verkregen punten op de verschillende beoordelingscriteria leidt tot een totaalscore per aangevraagde exploitatie- en omgevingsvergunning, uitgesplitst naar een solitaire speelautomatenhal respectievelijk een speelautomatenhal als onderdeel van een breder leisure-complex.
- d. Per type aanvraag exploitatie- en omgevingsvergunning stelt het bevoegd gezag een rangorde op. De aanvraag met het hoogste puntenaantal (hoogste totaalscore) staat daarbij op de eerste plaats, de overige aanvragen naar gelang het aantal punten op de plaatsen daaropvolgend. Aanvragen eindigen bij een gelijke puntenscore op dezelfde rang.

Praktijkvoorbeeld werking vergelijkende toets (Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van de gemeente Helmond houdende verdeling speelautomatenhalvergunningen Beleidsregel verdeling schaarse speelautomatenhalvergunningen Helmond 2018).

4.2.3.3 Loting

Over het gebruik van loting als verdeelmethode kan worden bediscussieerd of dit de beste manier is om een schaars publiek recht als het exploiteren van een speelautomatenhal te verdelen. Dit vanwege de totale willekeur waarmee een schaarse speelautomatenhalvergunning wordt verleend. Gegadigden krijgen bij een loting geruime tijd van tevoren een aankondiging dat er een schaarse vergunning beschikbaar komt. Vervolgens krijgt iedere gegadigde een lotnummer en wordt er een nummer getrokken door een door de burgemeester aangewezen notaris. De aanvraag die uit de loting komt wordt vervolgens inhoudelijk beoordeeld. Wanneer de aanvraag ontvankelijk wordt verklaard dan wordt de vergunning verleend en worden alle andere aanvragen voor de betreffende vergunning geweigerd. Soms werkt de praktijk ook andersom. Dan worden alle aanvragen eerst inhoudelijk beoordeeld en wordt er vervolgens geloot onder alle ontvankelijke aanvragen.

**Artikel 2 Verdeling vergunningen speelautomatenhallen**

Verdeling van de beschikbare vergunning(en) vind(t)(en) plaats door middel van loting van de, binnen de voor die betreffende vergunning gegeven beschikbare termijn, op tijd ontvangen aanvragen.

Artikel 3 Deelname aan loting

1. Indien een vergunning voor een speelautomatenhal beschikbaar komt wordt daarvan openbaar kennis gegeven.
2. In de openbare kennisgeving wordt kenbaar gemaakt welke vergunning beschikbaar is gekomen (artikel 6, tweede of derde lid Apv) en binnen welke termijn daarvoor een aanvraag kan worden gedaan, alsmede op welk moment daarvoor een loting zal plaatsvinden.
3. Alle aanvragers die tijdig een aanvraag hebben ingediend voor een vergunning van een speelautomatenhal komen in aanmerking voor deelname aan loting.
4. Van deelname aan de loting zijn uitgesloten aanvragen die voor het moment van openbare kennisgeving zijn ontvangen alsmede aanvragen die niet tijdig zijn ontvangen.

Artikel 4 Bepalingen over de administratie omtrent de loting

1. De aanvragen die voor loting in aanmerking komen, worden doorlopend genummerd.
2. De loting wordt uitgevoerd door een notaris, aan te wijzen door de burgemeester.
3. De burgemeester kent aan de aanvragen die deelnemen aan de loting een uniek nummer toe en verstrekt deze unieke nummers aan de notaris.
4. Bij de loting is de burgemeester of een door hem gemachtigde aanwezig.
5. De loting is openbaar.
6. Alle genummerde aanvragen worden aan een loting onderworpen door elk van de unieke nummers zoals bedoeld in lid 3 te onderwerpen aan een blinde trekking zonder teruglegging die gedaan wordt uit de verzameling die bestaat uit het totaal van alle aanvragen zoals genoemd in lid 1 van dit artikel.
7. De volgorde van de uitslag van de trekking wordt genoteerd door of namens de notaris.

Praktijkvoorbeeld werking loting (Beleidsregels exploitatievergunningen speelautomatenhallen Castricum 2022).

Een gemeente is niet verplicht om een speelautomatenhalvergunning schaars te maken. Wanneer dit type vergunning in een gemeente schaars is gemaakt, dan is dat wegens beleidsmatige overwegingen. Gemeenten zijn op zo'n moment (gezien de mededingingsrechtsnorm) verplicht om zowel de reeds verleende speelautomatenhalvergunning(en) als de in de toekomst te verlenen speelautomatenhalvergunningen te voorzien voor een passende bepaalde tijd. Zowel de redelijke looptijd als de redelijke overgangstermijn voor schaarse speelautomatenhalvergunningen lijkt minimaal vijf jaar en maximaal vijftien jaar te zijn. Bij speelautomatenhalvergunningen zijn de verdeelmethodes 'volgorde van binnenkomst', 'loting' en 'vergelijkende toets' mogelijk om de beschikbare schaarse speelautomatenhalvergunningen te verdelen. Vooral de verdeelmethode 'vergelijkende toets' wordt veel gebruikt door gemeenten omdat men op deze manier de meeste controle heeft over of de beste kandidaat voor de speelautomatenhalvergunning ook daadwerkelijk de partij is die vergunning krijgt.

5. Welke gemeenten zijn op dit moment interessant voor JVH?

JVH heeft de ambitie om verder te groeien. Het bedrijf wil uitbreiden door meer vestigingen te plaatsen op verschillende locaties in het land. JVH wil graag een overzicht van de mogelijkheden om uit te breiden. Zeker na de ontwikkelingen rondom schaarse vergunningen wat kansen biedt in voor JVH nieuwe gemeenten. Gezien de kaders van het onderzoek is het niet mogelijk om dit voor alle gemeenten uit te zoeken. Daarom moet er een selectie worden gemaakt. Maarten Versloot (Chef Financial Officer van JVH) legt uit in een interview welke gebieden op dit moment het meest interessant zijn voor JVH en welke gebieden juist minder interessant zijn. Vervolgens is er met Shirley van Groenendaal (Directeur Legal & Business Development van JVH) gesproken om bepaalde criteria op te stellen zodat het aantal gemeenten gereduceerd kan worden tot een aantal wat werkbaar is gezien de tijd en ruimte die de onderzoeksperiode biedt.

5.1 Interview Maarten Versloot

Er heeft een interview plaats gevonden op het kantoor van Maarten Versloot. Hij heeft een kantoor aan het hoofdkantoor van JVH in 's-Hertogenbosch. Maarten is Chef Financial Officer (financieel directeur) van het bedrijf. Hij is medeverantwoordelijk voor zaken als het financieel beleid, controle van de functionering van bestaande vestigingen en het bepalen van een ondernemingsstrategie. Doel van het interview is achterhalen op welke gebieden en gemeenten het beste kan worden gefocust in het kader van dit onderzoek. Waar ambieert JVH het vestigen van speelautomatenhallen en waar juist minder? Zijn er al concrete plannen voor nieuwe vestigingen? Waar richt de strategie van JVH zich op dit moment vooral op? Het hele interview is te lezen in bijlage 1. Nu volgen de belangrijkste conclusies.

5.1.1 Focus gaat steeds meer van stadscentrum naar snelweg

Versloot is gevraagd naar waar op dit moment de focus ligt binnen de ondernemingsstrategie van JVH. Volgens Versloot ligt de grootste potentie wat nieuwe vestigingen betreft naast de drukke snelwegen van Nederland: *“We hebben veel binnenstad locaties, bijvoorbeeld drie kleine vestigingen in het centrum van Den Bosch. Maar ik denk dat de potentiële groei juist buiten dichtbevolkte centra zit en dat je moet kijken naar locaties langs drukke snelwegen zoals de A2.”* Versloot legt uit dat JVH een nauwe samenwerking heeft met Van Der Valk waardoor er meer wordt gekeken naar de mogelijkheden direct langs de snelwegen in plaats van in stadscentra. *“Goed bereikbare locaties met goede en vaak gratis parkeervoorzieningen waar je snel en makkelijk kunt komen door direct vanaf de snelweg de afslag te nemen naar één van onze vestigingen in plaats van dat je door de drukke binnenstad moet. Ik denk dat je daar wel echt een white spot te pakken hebt.”* Versloot noemt de A2 als voorbeeld omdat dit één van de drukste snelwegen is van Nederland en JVH hier op veel plekken nog niet is gevestigd.

Versloot legt uit dat de cijfers van de bestaande vestigingen van JVH steeds meer uitwijzen dat speelautomatenhallen in het centrum van een stad het zwaarder krijgen. Daarom wil JVH zich meer gaan focussen op snel bereikbare vestigingen met mooie parkeervoorzieningen direct aan drukke snelwegen. *“Dat zie je ook al gebeuren. In Eindhoven hebben we een vestiging aan de A2 en bij Roosendaal willen we een vestiging gaan openen aan de A4. Sowieso vormen dergelijke snelwegen naar mijn mening het hart van Nederland. Denk dan aan het gebied tussen Eindhoven, Utrecht, Amsterdam en Rotterdam.”*



5.1.2 Combinatie van dunbevolkt gebied en veel concurrentie is niet aantrekkelijk

Verder is er met Versloot gesproken over welke gebieden op dit moment juist minder interessant zijn voor JVH. Versloot noemt vrijwel meteen Zuid-Limburg: *“We zitten daar niet en daar zit zo ontzettend veel concurrentie zoals bijvoorbeeld Fairplay. Men heeft zich daar al helemaal genesteld door allemaal kleine casino’s te plaatsen in dorpen. Ik zie dat niet als prioriteit. Een redelijk dun bevolkt en arm gebied met veel concurrentie. Als je het dan hebt over jouw onderzoek dan zou ik niet echt naar dit gebied kijken.”* Ook Zeeland is minder interessant voor JVH. Sterker nog, JVH heeft in Zeeland helemaal geen vestiging en is voorlopig ook niet van plan om zich daar te gaan vestigen: *“Ook daar is het super dun bevolkt en heb je al te maken met een hoop concurrentie. Met Roosendaal schurken we er wel tegenaan. Maar wederom als je kijkt naar jouw onderzoek is alles zuidelijker dan Rotterdam/Den Haag niet bijzonder interessant.”*

Dat er veel concurrentie zit in een bepaald gebied maakt het niet per definitie onaantrekkelijk voor JVH. Het gaat echt om de combinatie van dunne bevolking in een minder welvarend gebied waar ook nog eens concurrentie zit. *“Zuid-Limburg is niet de meest welvarende streek van het land en er is veel concurrentie. Die combinatie maakt het onaantrekkelijk voor ons om te vestigen. Maar in Eindhoven hebben we ook te maken met 4 concurrenten, maar gezien het marktgebied is dat toch een ander verhaal. Liever 4 concurrenten in Eindhoven dan 4 concurrenten in Maastricht bij wijze van spreken.”*

5.2 Te onderzoeken snelwegen

Duidelijk is dat de focus in het onderzoek moet naar gemeenten die liggen langs drukke snelwegen van Nederland. Eerst moet worden bepaald welke snelwegen onderzocht zullen gaan worden. Ten eerste is er gekeken naar wat de drukste snelwegen van Nederland zijn. Een onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit 2015 wijst uit dat de A13 tussen Den Haag en Rotterdam de drukste snelweg van Nederland is met gemiddeld 5836 motorvoertuigen per uur.⁶⁴ De A10 (ring van Amsterdam) volgt met gemiddeld 4374 voertuigen per uur. Deze twee snelwegen zijn weliswaar het drukste van Nederland, maar ze zijn voor dit onderzoek niet goed werkbaar. De A13 is namelijk slechts 14 kilometer lang en de A10 telt een lengte van 32 kilometer en functioneert enkel als ring van Amsterdam. Het aantal te gebruiken gemeenten wordt met deze snelwegen beperkt tot Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Delft.

Mede hierom is er gekeken naar de vier drukste snelwegen naast de A13 en de A10. Je komt dan uit op de A12 (3763 motorvoertuigen per uur), de A16 (3586 motorvoertuigen per uur), de A2 (3626 motorvoertuigen per uur) en tot slot de A4 verbonden met een stukje A29 (3539 motorvoertuigen per uur). Deze snelwegen hebben respectabele lengtes van 137km (A12), 58km (A16), 217km (A2) en 130km (A4/A29). Bovendien vormen deze snelwegen een mooi vierkant in Nederland rond het marktgebied wat volgens Maarten Versloot momenteel interessant is voor JVH (Eindhoven, Rotterdam, Amsterdam, Utrecht). Om het overzichtelijk te maken zijn de vier betreffende snelwegen uitgetekend op de kaart met alle vestigingen van JVH die op de website van het bedrijf (www.jvhgaming.com) te vinden is.

⁶⁴ ‘A13 drukste rijksweg’, CBS.nl.



Kaart van Nederland met de huidige vestigingen van JVH (groen/rood/oranje/roze cirkels) en de blauwe lijnen die de voor het onderzoek gekozen snelwegen aangeven.

Maarten Versloot (Chef Financial Officer JVH) geeft in een interview aan dat de focus voor JVH meer ligt op het vestigen van nieuwe locaties vlak langs drukke snelwegen dan in drukke stadscentra mede vanwege de samenwerking met Van Der Valk, de goede bereikbaarheid en ruime parkeervoorzieningen op deze locaties. Hierin zijn de dunbevolkte gebieden met veel concurrentie (bijvoorbeeld Zuid-Limburg en Zeeland) het minst interessant. Gezien de voor JVH geografisch interessante ligging, de redelijke lengtes en het ruime aanbod aan gemeenten die er direct aan grenzen is er voor dit onderzoek gekozen om onderzoek te gaan doen naar de gemeenten die direct grenzen aan de A12, A16, A2 en A4/A29.

5.3 Te onderzoeken gemeenten

De volgende stap is de A12, A16, A2 en A4/A29 langs gaan en kijken welke gemeenten direct grenzen aan deze snelwegen. Deze gemeenten zijn neergezet in één tabel. Wat betreft de A2 is ervoor gekozen om alle gemeenten die na Weert komen in de richting van Zuid-Limburg buiten beschouwing te laten aangezien deze volgens Versloot niet interessant zijn voor JVH. Je komt dan uit op 58 verschillende gemeenten. Voor het gemak is een gemeente onder een snelweg uit de onderstaande tabel weg gelaten als deze al bij een andere snelweg is genoemd:



A4/A29	A2	A16	A12
Alphen aan Den Rijn	's-Hertogenbosch	Breda	Arnhem
Amsterdam	Best	Capelle aan den IJssel	Bodegraven-Reeuwijk
Bergen op Zoom	Boxtel	Drimmelen	Bunnik
Delft	Culemborg	Hendrik-Ido-Ambacht	Den Haag
Haarlemmermeer	De Ronde Venen	Lansingerland	Ede
Hoeksche Waard	Eindhoven	Ridderkerk	Gouda
Kaag en Braassem	Heeze-Leende	Rotterdam	Pijnacker-Nootdorp
Leidschendam-Voorburg	Maasdriel	Zwijndrecht	Renkum
Moerdijk	Meerijstad		Utrecht
Rijswijk	Nieuwegein		Utrechtse heuvelrug
Steenbergen	Ouder-Amstel		Veenendaal
Vlaardingen	Sint-Michielsgestel		Westervoort
Woensdrecht	Stichtse Vecht		Woerden
	Valkenswaard		Zevenaar
	Veldhoven		Zoetermeer
	Vijfheerenlanden		Zuidplas
	Vught		
	Waalre		
	Weert		
	West-Betuwe		
	Zaltbommel		

Tabel van alle 58 gemeenten die kandidaat zijn om onderdeel te worden van dit onderzoek.

Een aantal van 58 gemeenten is gezien de tijdsperiode waarin het onderzoek moet worden uitgevoerd te veel. Het aantal gemeenten moet worden gereduceerd naar een werkbaar aantal. In overleg met Shirley van Groenendaal (Directeur Legal & Business Development van JVH) zijn drie verschillende criteria opgesteld waar een gemeente aan moet voldoen om onderdeel uit te maken van dit onderzoek. Deze drie criteria worden hieronder opgesomd en toegelicht. Tot slot worden ze toegepast op de bovenstaande gemeenten.

5.3.1 Criterium één: JVH is nog niet gevestigd in de gemeente

Ten eerste is het van belang dat JVH nog niet gevestigd is in de gemeente om de gemeente onderdeel te kunnen laten zijn van dit onderzoek. De focus zal dus liggen op gemeenten waar JVH nog geen vestiging heeft. Juist omdat er door de ontwikkelingen in de jurisprudentie rondom schaarse vergunningen kansen zijn gaan ontstaan in gemeenten waar JVH zich niet eerder heeft kunnen vestigen omdat bijvoorbeeld alle te verlenen speelautomatenhalvergingen reeds waren verleend voor onbepaalde tijd. JVH wil graag een overzicht van de gemeenten die buiten hun comfortzone liggen en waarover ze momenteel minder info hebben wat betreft de mogelijkheden tot het verkrijgen van een vergunning omdat het bedrijf er niet gevestigd is. Bovendien ligt de voorkeur volgens Versloot bij het plaatsen van vestigingen langs snelwegen in nieuwe gemeenten in plaats van in stadscentra van steden waar het bedrijf zich al bevindt.

Er is intern onderzoek gedaan bij JVH. Alle vergunningen van de 86 vestigingen die JVH momenteel heeft in Nederland staan in de digitale werkomgeving. Hieruit blijkt dat JVH momenteel gevestigd is in 8 van de 58 gemeenten uit de bovenstaande tabel. Deze zijn rood gemarkeerd in de onderstaande tabel en zullen afvallen voor het onderzoek.

A4/A29	A2	A16	A12
Alphen aan Den Rijn	's-Hertogenbosch	Breda	Arnhem
Amsterdam	Best	Capelle aan den IJssel	Bodegraven-Reeuwijk
Bergen op Zoom	Boxtel	Drimmelen	Bunnik
Delft	Culemborg	Hendrik-Ido-Ambacht	Den Haag
Haarlemmermeer	De Ronde Venen	Lansingerland	Ede
Hoeksche Waard	Eindhoven	Ridderkerk	Gouda
Kaag en Braassem	Heeze-Leende	Rotterdam	Pijnacker-Nootdorp
Leidschendam-Voorburg	Maasdriel	Zwijndrecht	Renkum
Moerdijk	Meerijstad		Utrecht
Rijswijk	Nieuwegein		Utrechtse heuvelrug
Steenbergen	Ouder-Amstel		Veenendaal
Vlaardingen	Sint-Michielsgestel		Westervoort
Woensdrecht	Stichtse Vecht		Woerden
	Valkenswaard		Zevenaar
	Veldhoven		Zoetermeer
	Vijfheerenlanden		Zuidplas
	Vught		
	Waalre		
	Weert		
	West-Betuwe		
	Zaltbommel		

Tabel van alle 58 gemeenten die kandidaat zijn om onderdeel te worden van dit onderzoek. De acht rood gemarkeerde gemeenten zullen afvallen voor dit onderzoek omdat JVH al minimaal één vestiging heeft in deze gemeenten.

5.3.2 Criterium twee: de gemeente heeft een speelautomatenhalbeleid

Ten tweede is het voor dit onderzoek van belang dat een gemeente daadwerkelijk een speelautomatenhalbeleid voert. Een gemeente moet in haar APV of in een aparte verordening hebben opgenomen dat het mogelijk is om een speelautomatenhal te exploiteren in de betreffende gemeente en op welke manier dit mogelijk is. Bepaalde gemeenten uit de lijst hebben deze mogelijkheid nergens opgenomen of hebben bepaald dat het verboden is om in de gemeente een speelautomatenhal te vestigen. Deze gemeenten zijn minder interessant voor dit onderzoek omdat er weinig te onderzoeken valt. Bij gemeenten die een algeheel verbod hebben op het exploiteren van een speelautomatenhal ben je uiteraard snel klaar met je conclusie: het is niet mogelijk. Bij gemeenten waar (nog) geen beleid is vastgelegd heeft dit geen prioriteit of is men nog bezig met het vastleggen van een beleid. Er zou wellicht onderzocht kunnen worden bij welke gemeenten er ontwikkelingen gaande zijn om een beleid vast te leggen en hoe ver die ontwikkelingen zijn, maar na overleg met Shirley is er bepaald om toch te focussen op de gemeenten waar al een beleid bestaat. Dit is vooral omdat er bij de gemeenten waar wel een beleid is vastgelegd met zekerheid bepaalde zaken te onderzoeken zijn. Denk bijvoorbeeld aan de vraag of er een maximum aantal te verlenen vergunningen is vastgelegd of de vraag voor welke bepaalde tijd/onbepaalde tijd er een exploitatievergunning wordt verleend in de gemeente. Deze informatie kan voor JVH interessant zijn om te bepalen waar en wanneer het bedrijf van plan is om nieuwe speelautomatenhallen te exploiteren.

Dit criterium zorgt voor een flinke reducering van het aantal gemeenten. Bij de na criterium één overgebleven vijftig gemeenten is er voor iedere gemeente onderzocht of er in de APV of in een andere verordening iets is opgenomen over de mogelijkheid tot het vestigen van een speelautomatenhal. Bij dertig van de vijftig gemeenten is er geen speelautomatenhalbeleid opgenomen of is er wel een beleid maar is het beleid dat het

exploiteren van een speelautomatenhal in de betreffende gemeente niet is toegestaan. Deze gemeenten zijn rood gemarkeerd in de onderstaande tabel en zullen afvallen voor dit onderzoek. De juridische grondslag van de overige gemeenten zal naar voren komen in [hoofdstuk 6](#).

A4/A29	A2	A16	A12
Alphen aan Den Rijn	Best	Breda	Bodegraven-Reeuwijk
Bergen op Zoom	Boxtel	Capelle aan den IJssel	Bunnik
Delft	Culemborg	Drimmelen	Den Haag
Hoeksche Waard	De Ronde Venen	Hendrik-Ido-Ambacht	Ede
Kaag en Braassem	Heeze-Leende	Lansingerland	Gouda
Leidschendam-Voorburg	Maasdriel	Ridderkerk	Pijnacker-Nootdorp
Moerdijk	Meerijstad	Zwijndrecht	Renkum
Rijswijk	Nieuwegein		Utrechtse heuvelrug
Steenbergen	Ouder-Amstel		Veenendaal
Vlaardingen	Sint-Michielsgestel		Westervoort
Woensdrecht	Stichtse Vecht		Woerden
	Valkenswaard		Zevenaar
	Veldhoven		Zuidplas
	Vijfheerenlanden		
	Vught		
	Waalre		
	Weert		
	West-Betuwe		
	Zaltbommel		

Tabel van de vijftig gemeenten die nog kandidaat zijn om onderdeel te worden van dit onderzoek. De dertig rood gemarkeerde gemeenten zullen afvallen voor dit onderzoek omdat deze gemeenten in hun beleid (nog) geen mogelijkheid bieden voor het vestigen van een speelautomatenhal.

5.3.3 Criterium drie: er is concurrentie gevestigd in de gemeente

Tot slot is het voor dit onderzoek van belang dat er in iedere gemeente minimaal één concurrent is gevestigd. Op deze manier kan er namelijk per gemeente een concreter advies worden gegeven. Er kan bij de betreffende gemeenten informatie worden opgevraagd over de inhoud van de reeds verleende speelautomatenhalvergunning(en) en daardoor kan er advies worden gegeven over bijvoorbeeld wanneer JVH kan meedingen voor een nieuwe vergunning. Extra interessant is dat concurrenten die een schaarse exploitatievergunning voor onbepaalde tijd (of een vergunning voor bepaalde tijd die standaard verlengd wordt en zo functioneert als onbepaalde tijd) bezitten het risico lopen om hun positie kwijt te raken. Zo ontstaan er mogelijkheden voor JVH om zich te vestigen in gemeenten waar dit eerst minder waarschijnlijk was omdat alle beschikbare vergunningen al waren verleend voor onbepaalde tijd. Er kan dus onderzocht worden in welke van deze gemeenten dit het geval is. JVH is meer geïnteresseerd over informatie uit deze gemeenten dan uit gemeenten waar er weliswaar vanuit beleid een mogelijkheid bestaat om een speelautomatenhal te exploiteren maar waar zowel door JVH zelf als door concurrentie geen gebruik is gemaakt van deze mogelijkheid.

Er is met behulp van telefonisch contact met de twintig gemeenten onderzocht in welke van de na criterium twee overgebleven twintig gemeenten speelautomatenhallen gevestigd zijn. Bij vier van de twintig gemeenten blijkt geen speelautomatenhal te staan. Deze zijn in de onderstaande tabel rood gemarkeerd en vallen af voor dit onderzoek. Bij de overige zestien gemeenten is minimaal één concurrent gevestigd.



A4/A29	A2	A16	A12
Alphen aan Den Rijn	Culemborg	Breda	Den Haag
Bergen op Zoom	Heeze-Leende	Drimmelen	Gouda
Delft	Meierijstad		Pijnacker-Nootdorp
Moerdijk	Nieuwegein		Veenendaal
Rijswijk	Stichtse Vecht		Zevenaar
Vlaardingen	Weert		
Woensdrecht			

Tabel van de twintig gemeenten die nog kandidaat zijn om onderdeel te worden van dit onderzoek. De vier rood gemarkeerde gemeenten zullen afvallen voor dit onderzoek omdat er binnen deze gemeenten geen concurrentie van JVH is gevestigd.

5.3.4 Resterende gemeenten

Van de 58 gemeenten zijn er na het toepassen van de drie hiervoor benoemde criteria nog 16 over. Deze gemeenten zullen deel uitmaken van dit onderzoek:

- A4/A29**
 Er zal onderzoek worden gedaan naar de gemeenten (zie bijlage 2 voor een uitwerking):
Alphen aan Den Rijn, Bergen op Zoom, Moerdijk, Rijswijk en Vlaardingen.
- A2**
 Er zal onderzoek worden gedaan naar de gemeenten (zie bijlage 3 voor een uitwerking):
Culemborg, Nieuwegein, Stichtse Vecht en Weert.
- A16**
 Er zal onderzoek worden gedaan naar de gemeenten (zie bijlage 4 voor een uitwerking):
Breda en Drimmelen.
- A12**
 Er zal onderzoek worden gedaan naar de gemeenten (zie bijlage 5 voor een uitwerking):
Den Haag, Gouda, Pijnacker-Nootdorp, Veenendaal en Zevenaar.

Wanneer je de vier gekozen snelwegen langs gaat kom je uit op 58 mogelijke gemeenten om te onderzoeken (minus de gemeenten in Zuid-Limburg en Zeeland). Dit aantal is te groot om te onderzoeken gezien onderzoeksperiode. Er is daarom in overleg met Shirley van Groenendaal (Directeur Legal & Business Development van JVH) gekozen om de 58 gemeenten te reduceren op basis van drie criteria: JVH is nog niet gevestigd in de gemeente, de gemeente heeft een speelautomatenhalbeleid en er is concurrentie gevestigd in de gemeente.

Wanneer je deze criteria toepast op de 58 gemeenten kom je uit op de gemeenten Alphen aan Den Rijn, Bergen op Zoom, Moerdijk, Rijswijk, Vlaardingen, Culemborg, Nieuwegein, Stichtse Vecht, Weert, Breda, Drimmelen, Den Haag, Gouda, Pijnacker-Nootdorp, Veenendaal en Zevenaar die deel uit zullen maken van dit onderzoek.

6. Wat is de status van de speelautomatenhalvergunningen en het bijbehorende beleid in de geselecteerde gemeenten?

Nu de zestien gemeenten zijn geselecteerd kan het daadwerkelijke advies aan JVH worden vormgegeven. Eerst moet wel nog bepaalde informatie worden gewonnen. Met deze informatie weet men wanneer en hoe JVH per een gemeente een vergunningsaanvraag zou kunnen doen. Deels staat deze informatie beschreven in verordeningen die publiekelijk zijn gemaakt, maar veel informatie moet worden gewonnen bij de gemeenten zelf. Wanneer de informatie die iedere gemeente kan verlenen ontvangen is kan er een advies worden opgesteld voor JVH.

6.1 Te beantwoorden vragen

Om informatie overzichtelijk te kunnen aanvragen en opslaan zijn er zeven te beantwoorden vragen opgesteld die van belang zijn om een zorgvuldig advies te kunnen geven aan JVH. Deze vragen zullen per gemeente moeten worden beantwoord:

1. Is de speelautomatenhalvergunning schaars gemaakt?
2. Hoe hoog is het eventueel opgenomen plafond?
3. Wat is de eventuele overgangstermijn?
4. Wat is de maximale looptijd van een speelautomatenhalvergunning?
5. Zijn er eventuele bijzondere voorwaarden waar rekening mee dient te worden gehouden?
6. Wat is de verdeelmethode voor een beschikbare vergunning?
7. Welke concurrent(en) is/zijn er gevestigd en wat is de status van diens vergunning(en)?

De benodigde informatie om bovenstaande vragen te beantwoorden zal in eerste instantie worden opgezocht in wet- en regelgeving. Iedere APV zal worden bestudeerd en er zal per gemeente worden onderzocht of er verder een speelautomatenhalbeleid is vastgesteld in een aparte speelautomaten(hal)verordening, nadere regelgeving en/of beleidsregels. Niet alle nodige informatie zal openbaar staan. Daarom wordt er contact opgenomen met alle 16 gemeenten. Eerst informeel door middel van telefonisch contact en per mail. Waar nodig is informatie verkregen door gebruik te maken van de WOO. Met een WOO-verzoek kan bij de gemeente bepaalde informatie en documentatie worden opgevraagd die niet openbaar staat. De gemeente heeft dan volgens art. 4.4 WOO een termijn van vier weken om het WOO-verzoek te beoordelen en de opgevraagde informatie te verlenen. Dit kan met maximaal twee weken worden verdaagd tot een termijn van zes weken indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt. Hieronder zal per gemeente de verkregen informatie en het proces tot het verkrijgen van deze informatie kort worden omschreven. Voor het overzicht zijn de gemeenten verdeeld in de categorieën: niet-schaars beleid, reeds verleend voor onbepaalde tijd, verdeelmethode: vergelijkende toets, verdeelmethode nog niet bepaald en overig.



Om de juiste informatie te kunnen verkrijgen wordt er tijdens het onderzoek in elk van de zestien gemeenten gewerkt met zeven vragen: Is de speelautomatenhalvergunning schaars gemaakt? Hoe hoog is het eventueel opgenomen plafond? Wat is de eventuele overgangstermijn? Wat is de maximale looptijd van een speelautomatenhalvergunning? Zijn er eventuele bijzondere voorwaarden waar rekening mee dient te worden gehouden? Wat is de verdeelmethode voor een beschikbare vergunning? Welke concurrent(en) is/zijn er gevestigd en wat is de status van de vergunning(en)? De informatie die nodig is voor de beantwoording van deze vragen zal worden opgezocht in lagere wet- en regelgeving plus beleidsregels en zal worden opgevraagd bij de gemeenten zelf. Eventueel door middel van een verzoek op grond van de Wet Open Overheid.

6.2 Niet-schaars beleid

Het schaars maken van een speelautomatenhalvergunning of niet is een beleidsmatige keuze van de gemeente. Uit het onderzoek blijkt dat slechts één van de zestien gemeenten die deel uit maken van het onderzoek de speelautomatenhalvergunning geen plafond heeft opgenomen aan het aantal te verlenen vergunningen. Dat is de gemeente Weert.

6.2.1 Weert

Schaars?	Nee?
Plafond	NVT
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	Onbepaalde tijd
Overige voorwaarden	NVT
Verdeelmethode	NVT
Concurrentie	1. Fair Play Centers 2. Van Dessel Beheer B.V. Vergunningen zijn verleend voor onbepaalde tijd

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunningen in de gemeente Weert.

De gemeente Weert heeft geen plafond opgenomen in de APV of in een aparte verordening. Verder blijkt uit artikel 2 lid 2 Verordening kansspelautomaten en speelautomatenhallen Weert dat een speelautomatenhalvergunning wordt verleend voor onbepaalde tijd. Dit is ook gebeurt en wel aan Fair Play Centers en Van Dessel Beheer B.V.. Er is een WOO-verzoek gedaan om de vergunningen in te kunnen zien. Na het doen van dit verzoek heeft de gemeente de speelautomatenhalvergunning van Van Dessel Beheer B.V. gestuurd. Deze staat opgenomen in bijlage 6.

In artikel 9.6 Beleidsregel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Weert houdende regels omtrent de handhaving bijzondere wetten 'Passende ruimte voor initiatief' is opgenomen dat de locaties waar zich momenteel een speelautomatenhal bevindt de enige geschikte plekken zijn in de gemeente voor een speelautomatenhal en dat speelautomatenhallen op andere plekken niet zijn toegestaan. De vraag bestaat of de gemeente niet op deze manier een indirect schaars beleid voert. Er is geen jurisprudentie of literatuur gevonden die vertelt of een situatie als deze geoorloofd is. Een gegadigde voor een speelautomatenhalvergunning in Weert zou in gesprek kunnen gaan met de gemeente tot wijziging van het bestemmingsplan. Als dit geen effect heeft zou

men deze kwestie kunnen neerleggen bij de bestuursrechter en dan kan worden beoordeeld of hier niet toch sprake is van een schaars speelautomatenhalbeleid.

Het schaars maken van een speelautomatenhalvergunning is een beleidsmatige keuze van een gemeente en zeker geen verplichting. De gemeente Weert is de enige van de zestien gemeenten uit dit onderzoek die plafond heeft opgenomen aan het aantal te verlenen vergunningen. Volgens de beleidsregels die de gemeente hanteert zijn alle beschikbare locaties voor een speelautomatenhal al in gebruik. Na het doen van een WOO-verzoek blijkt dat in ieder geval Van Dessel Beheer B.V een speelautomatenhalvergunning heeft voor onbepaalde tijd. Meer of nieuwe speelautomatenhallen zijn volgens de beleidsregels niet mogelijk. Een gegadigde zal met een goed plan moeten komen bij de gemeente Weert om de gemeente te overtuigen dat ook een andere locatie geschikt is voor een speelautomatenhal wil die partij zich in Weert kunnen vestigen. Ook zou men ervoor kunnen kiezen om een bestuursrechter te laten bepalen of deze vorm van beleid niet functioneert als zijnde een schaars vergunningenbeleid.

6.3 Reeds verleend voor onbepaalde tijd

Na de gemeente Weert hebben de overige vijftien gemeenten wel een plafond opgenomen aan het aantal te verlenen vergunningen. Vier van de vijftien gemeenten hebben ondanks de verplichtingen die voortvloeien uit jurisprudentie ([hoofdstuk 3](#)) hun speelautomatenhalbeleid nog niet omgezet. Zo hebben deze gemeenten nog altijd een vergunning voor onbepaalde tijd verleend. Het betreft hier de gemeenten Breda, Den Haag, Stichtse Vecht en Veenendaal. Hieronder volgt een toelichting per gemeente.

6.3.1 Breda

Schaars?	Ja
Plafond	3
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	NVT
Overige voorwaarden	NVT
Verdeelmethode	Volgorde van binnenkomst
Concurrentie	1. Pierre de Jonge 2. Holland Casino 3. Players Casino Allemaal een vergunning verleend voor onbepaalde tijd

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunningen in de gemeente Breda.

Volgens artikel 2 lid 2 Verordening op speelautomaten en speelautomatenhallen Breda (hierna: Verordening Breda) kunnen er in de gemeente Breda maximaal drie speelautomatenhalvergunningen worden verleend. Telefonisch licht een medewerker van de gemeente toe dat de regelgeving inderdaad nog moet worden omgezet, maar dat het niet op de agenda staat voor korte termijn. Tot die tijd is de gemeente volgens de medewerker niet van plan iets te veranderen aan de huidige situatie. Wanneer er een vergunning vrij komt wordt deze verdeeld op volgorde van binnenkomst (artikel 4 lid 2 Verordening Breda). De gemeente heeft een geanonimiseerde versie van een speelautomatenhalvergunning opgestuurd die alle vergunninghouders hebben ontvangen. Hieruit blijkt dat de drie vergunninghouders in de gemeente (Pierre de Jonge, Holland Casino en Players Casino) een vergunning voor onbepaalde tijd hebben (zie bijlage 7).

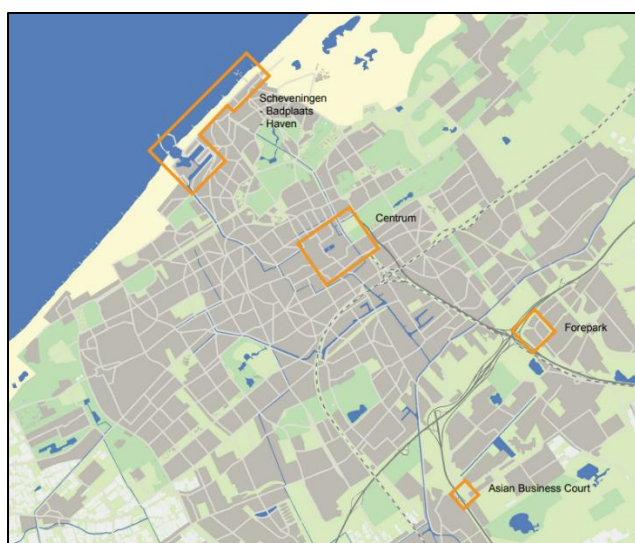
Wanneer één van de vergunningen vrij komt wordt dit medegedeeld in het gemeenteblad. Een vergunning moet worden aangevraagd bij de burgemeester. Mocht een gegadigde niet willen afwachten tot het nieuwe speelautomatenhalbeleid is vastgesteld of tot één van de vergunningen vrij komt, dan kan men altijd nog proberen om een plan op te stellen om de gemeente te overtuigen dat er ruimte en voldoende behoefte is aan een extra speelautomatenhal in Breda. Verder kan men de gemeente wijzen op het feit dat de huidige situatie niet houdbaar is en dat het beleid zal moeten worden geactualiseerd. Desnoods kan er een procedure worden gestart net als in de zaak Vlaardingen om het speelautomatenhalbeleid van de gemeente Breda te laten voldoen aan de mededingingsrechtnorm. Wanneer de gemeente besluit om het speelautomatenhalbeleid om te zetten is het waarschijnlijk dat de huidige vergunninghouders nog een overgangstermijn van maximaal vijftien jaar krijgen voordat er een nieuwe verdeelprocedure begint ([zie hoofdstuk 3.3.1](#)).

6.3.2 Den Haag

Schaars?	Ja
Plafond	7
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	Onbepaalde tijd
Overige voorwaarden	Kaart
Verdeelmethode	Volgorde van binnenkomst
Concurrentie	1. Hommerson Casino (5 vestigingen) 2. Swiss Leisure Group Holland B.V. (Holland Casino) 3. Strandgoed B.V. (Queens Casino) Allemaal een vergunning verleend voor onbepaalde tijd

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunningen in de gemeente Den Haag.

Volgens artikel 10 lid 1 sub c Verordening op de kansspelen Den Haag (hierna: Verordening Den Haag) is er een plafond van zeven te verlenen speelautomatenhalvergunningen opgenomen. Waar deze zeven speelautomatenhallen mogen worden gevestigd staat aangegeven in de bij de verordening behorende kaart:



Bijlage bij Verordening op de kansspelen Den Haag.

Volgens artikel 10 lid 1 sub b Verordening Den Haag mogen er maximaal vier speelautomatenhallen worden gevestigd binnen de periferie (Scheveningen badplaats/haven, Forepark en Asian Business Court) en maximaal drie in het centrum.

Na het doen van een WOO-verzoek ontstaat er telefonisch contact met Enrique Alonso. Hij is beleidsadviseur en horecacoördinator van de gemeente Den Haag. Hij vertelt dat de gemeente nog in beraad is over hoe het nieuwe speelautomatenhalbeleid moet worden vorm gegeven. Hier kan inhoudelijk nog niks over worden gezegd. Verder ligt hij toe dat de zeven vergunningen allemaal reeds zijn verleend voor onbepaalde tijd. Na dit contact komt er een besluit van de burgemeester van Den Haag op het WOO-verzoek (bijlage 8). In deze brief geeft hij aan dat speelautomatenhalvergunningen verleend worden voor onbepaalde tijd en dat aanvragen worden beoordeeld op volgorde van binnenkomst. Verder stuurt de afdeling juridische zaken van de gemeente alle zeven reeds verleende vergunningen op (bijlage 9). Hieruit blijkt dat alle vergunningen inderdaad verleend zijn voor onbepaalde tijd.

Mocht er toch een vergunning vrij komen, dan wordt dit volgens de website van de gemeente bekend gemaakt op Denhaag.nl en in het gemeenteblad. Een vergunning moet worden aangevraagd bij de burgemeester. Mocht een gegadigde niet willen afwachten tot het nieuwe speelautomatenhalbeleid is vastgesteld of tot er één van de vergunningen vrij komt, dan kan men altijd nog proberen om een plan op te stellen om de gemeente te overtuigen dat er ruimte en voldoende behoefte is aan een extra speelautomatenhal in Den Haag. Verder kan men de gemeente wijzen op het feit dat de huidige situatie niet houdbaar is en dat het beleid zal moeten worden geactualiseerd. Desnoods kan er een procedure worden gestart net als in de zaak Vlaardingen om het speelautomatenhalbeleid van de gemeente Den Haag te laten voldoen aan de mededingingsrechtnorm. Wanneer de gemeente besluit om het speelautomatenhalbeleid om te zetten is het waarschijnlijk dat de huidige vergunninghouders nog een overgangstermijn van maximaal vijftien jaar krijgen voordat er een nieuwe verdeelprocedure begint ([zie hoofdstuk 3.3.1](#)).

6.3.3 Stichtse Vecht

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	Onbepaalde tijd
Overige voorwaarden	Alleen aan Fair Play Centers
Verdeelmethode	NVT
Concurrentie	1. Fair Play Centers Verleend voor onbepaalde tijd

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Stichtse Vecht.

Er is volgens artikel 4 lid 2 Speelautomatenhalverordening Stichtse Vecht een plafond van één te verlenen vergunning opgenomen. Deze vergunning wordt volgens artikel 4 lid 3 Speelautomatenhalverordening Stichtse Vecht verleend voor onbepaalde tijd. Uit artikel 8 lid 1 sub a Speelautomatenhalverordening Stichtse Vecht blijkt dat men de speelautomatenhalvergunning enkel wil verlenen aan Fair Play Centers. Sterker nog, wanneer de aanvraag komt van een andere partij dan Fair Play Centers wordt de aanvraag direct afgewezen. In contact komen met de gemeente Stichtse Vecht blijkt erg moeilijk. Op



geen enkele manier wordt gehoor gegeven aan een aanvraag tot informatie of inzage in documenten.

Dit beleid doet denken aan de situatie uit de zaak Vlaardingen. Slechts één partij maakt kans op het verkrijgen van de vergunning. Andere partijen worden automatisch buitenspel gezet. Dit voldoet op geen enkele manier aan de mededingingsrechtsnorm. Een gegadigde zou kunnen proberen om mededinging af te dwingen bij de bestuursrechter. Wanneer de gemeente besluit om het speelautomatenhalbeleid om te zetten is het waarschijnlijk dat de huidige vergunninghouder nog een overgangstermijn van maximaal vijftien jaar krijgt voordat er een nieuwe verdeelprocedure begint (zie [hoofdstuk 3.3.1](#)).

6.3.4 Veenendaal

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	Onbepaalde tijd
Overige voorwaarden	Kaart
Verdeelmethode	NVT
Concurrentie	1. Magic Cherry Verleend voor onbepaalde tijd

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in de gemeente Veenendaal.

Volgens artikel 2 lid 2 Verordening speelautomatenhal Veenendaal mag er in de gemeente Veenendaal maximaal één speelautomatenhalvergunning worden verleend. Deze vergunning wordt verleend voor onbepaalde tijd. Een medewerker van de gemeente bevestigt dat Veenendaal in gesprek is over een nieuw speelautomatenhalbeleid. Er zijn echter nog geen knopen doorgehakt over zaken als een overgangstermijn, maximale looptijd en een verdeelmethode. De medewerker is bereid om de reeds verleende vergunning op te sturen. Hieruit blijkt dat de vergunning is verleend aan Magic Cherry voor onbepaalde tijd (zie bijlage 10).

Wanneer de vergunning weer vrij komt wordt dit medegedeeld in het gemeenteblad. Een vergunning moet worden aangevraagd bij de burgemeester. Er moet rekening worden gehouden dat een speelautomatenhal alleen mag worden gevestigd in het gemarkeerde gedeelte van de in de verordening opgenomen kaart:



Bijlage bij de Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Veenendaal houdende regels omtrent speelautomatenhallen

Mocht een gegadigde niet willen afwachten tot het nieuwe speelautomatenhalbeleid is vastgesteld of tot de vergunning vrij komt, dan kan men altijd nog proberen om een plan op te stellen om de gemeente te overtuigen dat er ruimte en voldoende behoefte is aan een extra speelautomatenhal in Veenendaal. Verder kan men de gemeente wijzen op het feit dat de huidige situatie niet houdbaar is en dat het beleid zal moeten worden geactualiseerd. Desnoods kan er een procedure worden gestart net als in de zaak Vlaardingen om het speelautomatenhalbeleid van de gemeente Veenendaal te laten voldoen aan de mededingingsrechtsnorm. Wanneer de gemeente besluit om het speelautomatenhalbeleid om te zetten is het waarschijnlijk dat de huidige vergunninghouders nog een overgangstermijn van maximaal vijftien jaar krijgen voordat er een nieuwe verdeelprocedure begint (zie [hoofdstuk 3.3.1](#)).

Er zijn vier gemeenten waarbij het speelautomatenhalbeleid duidelijk nog niet is geactualiseerd aan de hand van de recente jurisprudentie terwijl er wel een vergunningenplafond is opgenomen. Het gaat om de gemeenten Breda (maximaal drie), Den Haag (maximaal zeven), Stichtse Vecht (maximaal één) en Veenendaal (maximaal één). Deze vier gemeenten hebben hun speelautomatenhalvergunning(en) verleend voor onbepaalde tijd. Breda verdeelt de beschikbare vergunningen op volgorde van binnenkomst. De overige drie gemeenten hebben (nog) geen verdeelmethode vastgesteld. Omdat het beleid (nog) niet is geactualiseerd wordt er niet voldaan aan de mededingingsrechtsnorm. Een gegadigde kan bij elke gemeente ervoor kiezen om te wachten tot het beleid is geactualiseerd, een plan op te stellen om de gemeente te overtuigen dat er plek en behoefte is aan een extra speelautomatenhal of de gemeente dwingen tot actie door een procedure te starten bij de bestuursrechter. Zeker bij de gemeente Stichtse Vecht lijkt de laatste optie realistisch omdat die gemeente in het huidige beleid mededinging nadrukkelijk uitsluit door in haar verordening op te nemen dat een speelautomatenhalvergunning alleen zal worden verleend aan Fair Play Centers. Dit doet denken aan de situatie uit de zaak Vlaardingen waarbij mededinging feitelijk ook werd beperkt tot één partij.

6.4 Verdeelmethode: vergelijkende toets

Zoals eerder benoemd in [hoofdstuk 4.2.3.2](#) is de vergelijkende toets de meest gebruikte methode om schaarse speelautomatenhalvergunningen te verdelen. Met deze methode heeft een gemeente meer controle over of de beste kandidaat ook daadwerkelijk de beschikbare vergunning krijgt. Van de zestien gemeenten uit dit onderzoek hebben zes gemeenten besloten om de vergelijkende toets op te nemen als verdeelmethode in de beleidsregels. Dit gaat over de gemeenten: Alphen aan den Rijn, Drimmelen, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Vlaardingen en Zevenaar. Hieronder volgt een toelichting per gemeente.

6.4.1 Alphen aan Den Rijn

Schaars?	Ja
Plafond	2
Overgangstermijn	15 jaar
Max looptijd vergunning	15 jaar
Overige voorwaarden	NVT
Verdeelmethode	Vergelijkende toets
Concurrentie	1. Casino Avifauna 2. Onbekend Vergunningen geldig tot 1 juni 2038

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunningen in Alphen aan Den Rijn.

De gemeente Alphen aan Den Rijn kent volgens artikel 2 lid 5 Verordening op de speelautomatenhallen Alphen aan Den Rijn 2021 (hierna: Verordening AaDR) een vergunningenplafond van twee. Volgens artikel 6 lid 2 sub a Verordening AaDR zal een nieuwe vergunning worden verleend voor een periode van vijftien jaar. Uit de Nadere regels speelautomatenhallen Alphen aan Den Rijn 2021 (hierna: Nadere regels AaDR) blijkt dat de gemeente gebruikt maakt van een vergelijkende toets om te bepalen aan welke partij een beschikbare vergunning zal worden verleend. Hieronder een beknopte toelichting van de procedure:

Naast de standaard minimale indieningsvereisten (artikel 3.2 Nadere regels AaDR) wil de gemeente twee documenten ontvangen: een plan van aanpak openbare orde en een plan van aanpak gokverslaving (artikel 4.1 Nadere regels AaDR). Voor ieder plan kan maximaal tien punten worden verdiend. Uit het plan van aanpak openbare orde moet blijken hoe de ondernemer zorg draagt voor leefbaarheid, veiligheid en openbare orde in de directe omgeving van de gelegenheid en het mag maximaal acht pagina's bedragen. Uit het plan van aanpak gokverslaving moet blijken op welke wijze de ondernemer concreet bijdraagt aan de preventie en bestrijding van gokverslaving en het mag maximaal zes pagina's bedragen. Hierna verwacht de gemeente een plan van aanpak ruimtelijke ordening (artikel 4.2 Nadere regels AaDR). Dit plan moet bestaan uit de volgende vier onderdelen: ligging speelautomatenhal, de ruimtelijk-functionele inpasbaarheid, de stedenbouwkundige inpassing en de bereikbaarheid van de speelautomatenhal voor alle vormen van vervoer. Er kan een score worden behaald van maximaal tien punten per onderdeel. Er kunnen in totaal zestig punten voor alle plannen worden behaald. De partij met de meeste punten ontvangt de beschikbare vergunning. Mochten meerdere partijen gelijk eindigen in het aantal punten, dan wordt besloten wie de vergunning krijgt door middel van een loting (artikel 4.3 Nadere regels AaDR).

De twee vergunningen in de gemeente Alphen aan Den Rijn zijn reeds in bezit van verschillende exploitanten. Deze vergunningen zijn opgevraagd na het doen van een WOO-verzoek bij de gemeente en zijn opgenomen in bijlage 11. Hieruit blijkt dat deze vergunningen in beginsel lopen tot 1 juni 2023. Echter zijn deze vergunningen verleend op 23 april 2018 voor een periode van vijf jaar op basis van de oude verordening. Ondertussen is de Verordening AaDR in werking getreden. Uit artikel 16 lid 3 van deze verordening blijkt dat de vergunningen die reeds zijn verleend op basis van de oude verordening een overgangstermijn krijgen van vijftien jaar beginnende op de dag dat de reeds verleende vergunning afloopt. Dit betekent dat de twee reeds verleende vergunningen in werkelijkheid pas zullen aflopen op 1 juni 2038. Volgens artikel 2.1 Nadere regels AaDR zal het begin van een nieuwe aanvraagprocedure bekend worden gemaakt via www.alphenaandenrijn.nl en het elektronisch gemeenteblad.

6.4.2 Drimmelen

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	15 jaar
Max looptijd vergunning	15 jaar
Overige voorwaarden	Kaart
Verdeelmethode	Vergelijkende toets
Concurrentie	1. Play World Casino Vergunning geldig tot 30 juni 2034

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Drimmelen.

De gemeente Drimmelen kent volgens artikel 3 lid 2 Verordening speelautomaten(hallen) gemeente Drimmelen 2018 (Hierna: Verordening Drimmelen) een vergunningenplafond van één. Volgens artikel 3 lid 5 Verordening Drimmelen zal een nieuwe vergunning worden verleend voor een periode van vijftien jaar. Uit artikel 5 Verordening Drimmelen blijkt dat de gemeente gebruikt maakt van een vergelijkende toets om te bepalen aan welke partij een beschikbare vergunning zal worden verleend. De nadere regels van deze procedure moeten nog worden uitgewerkt door de burgemeester! Wel beschrijft de verordening dat men minstens een plan verwacht inhoudende een concept van de wijze van inrichting speelautomatenhal, effecten op openbare orde, veiligheid en woon- en leefklimaat en bijdrage aan de preventie en bestrijding van gokverslaving.

Verder is in de gemeente Drimmelen van belang dat een nieuwe speelautomatenhal volgens de verordening alleen mag worden gevestigd in het in de kaart gemarkeerde gedeelte:



Bijlage bij de Verordening speelautomaten(hallen) gemeente Drimmelen 2018.
(Sociaal cultureel dorpshart Made)



Bijlage bij de Verordening speelautomaten(hallen) gemeente Drimmelen 2018.
(Haven van Drimmelen)

Na contact met de gemeente is de reeds verleende vergunning verkregen inclusief een bijbehorend convenant. Deze documenten zijn opgenomen in bijlage 12. Hieruit blijkt dat Play World Casino op 1 juli 2019 de speelautomatenhalvergunning heeft verkregen voor een termijn van vijftien jaar. De vergunning zal aflopen op 30 juni 2034.

6.4.3 Pijnacker-Nootdorp

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	15 jaar
Max looptijd vergunning	15 jaar
Overige voorwaarden	NVT
Verdeelmethode	Vergelijkende toets
Concurrentie	1. Queens Casino Vergunning geldig tot 31 december 2032

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Pijnacker-Nootdorp.

De gemeente Pijnacker-Nootdorp kent een vergunningenplafond van één (artikel 2:39 lid 3 APV Pijnacker-Nootdorp 2017). Uit de door de burgemeester vastgestelde nadere regels vergunningsprocedure exploitatievergunning speelautomatenhal blijkt dat de gemeente gebruikt maakt van een vergelijkende toets om te bepalen aan welke partij een beschikbare vergunning zal worden verleend. Hieronder een beknopte toelichting van de procedure:



Wanneer een aanvraag voldoet aan de minimale indieningsvereisten verwacht de gemeente drie verschillende plannen waar een partij in totaal maximaal honderd punten mee kan verdienen. Als eerste een conceptomschrijving speelautomatenhal (maximaal veertig punten). Ten tweede een plan preventie gokverslaving (maximaal twintig punten). Ten derde een plan van aanpak openbare orde en bijdrage leefbaarheid (maximaal veertig punten). De partij met de meeste punten in totaal krijgt recht op de beschikbare vergunning. In geval van een gelijke score geeft het cijfer voor het eerste plan de doorslag. Indien dit ook gelijk is geeft het derde plan de doorslag. Is dit ook gelijk? Dan vindt er een loting plaats.

De vergunning in Pijnacker-Nootdorp is in bezit van Queens Casino. Op 1 januari 2018 is er aan dit bedrijf een speelautomatenhalvergunning verleend voor één jaar op basis van de oude verordening. Het bedrijf is destijds een bezwaarschriftprocedure begonnen omdat men vond dat de looptijd veel langer moest worden. Uiteindelijk heeft de burgemeester na advies van de commissie behandeling bezwaarschriften het bezwaar gegrond verklaard en besloten dat Queens Casino een overgangstermijn krijgt van vijftien jaar. Dit houdt in dat de speelautomatenhalvergunning afloopt op 31 december 2032. In bijlage 13 zijn de exploitatievergunning en de beslissing op bezwaar opgenomen. Deze zijn verkregen na het doen van een WOO-verzoek.

Volgens de nadere regels vergunningsprocedure exploitatievergunning speelautomatenhal wordt er één jaar voordat de huidige vergunning afloopt een aanvraagtijdvak opengesteld voor nieuwe vergunningaanvragen. Dat gebeurt door middel van een bekendmaking in het gemeenteblad, op de gemeentelijke website en in de gemeenteberichten in de lokale krant.

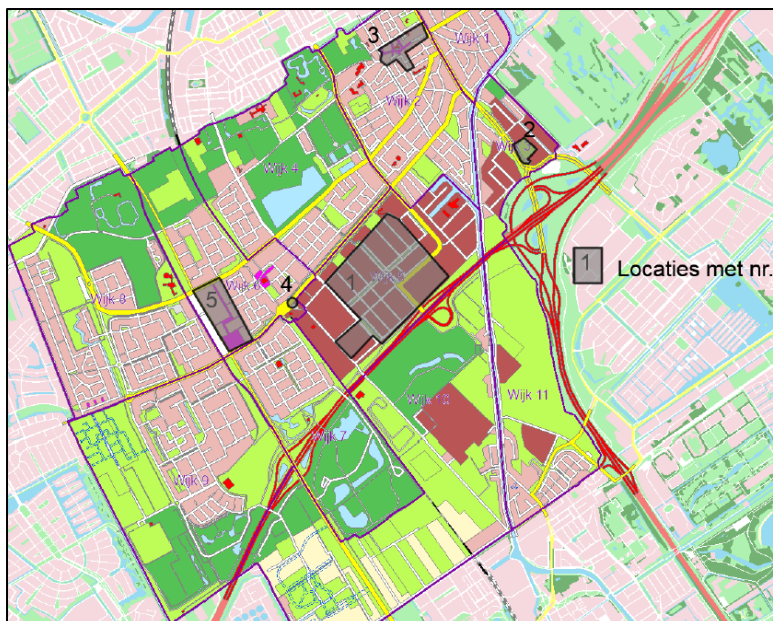
6.4.4 Rijswijk

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	10 jaar
Max looptijd vergunning	10 jaar
Overige voorwaarden	Kaart
Verdeelmethode	Vergelijkende toets
Concurrentie	1. Sir Winston Leisure Group Vergunning geldig tot 1 april 2030

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Rijswijk.

De gemeente Rijswijk kent volgens artikel 2 lid 2 Verordening Speelautomatenhallen Rijswijk 2020 (hierna: Verordening Rijswijk) een vergunningenplafond van één. Volgens hetzelfde artikel zal een nieuwe vergunning verleend worden voor een periode van maximaal tien jaar. Uit artikel 4 Verordening Rijswijk blijkt dat de gemeente gebruikt maakt van een vergelijkende toets om te bepalen aan welke partij een beschikbare vergunning zal worden verleend. De nadere regels van deze procedure moeten nog worden uitgewerkt door de burgemeester! Wel beschrijft het artikel dat in ieder geval de volgende aspecten betrokken zullen worden: plannen voor het voorkomen van overlast, verstoring van het leefklimaat, openbare orde en het voorkomen van gokverslaving.

Verder heeft de gemeente een kaart opgesteld met vijf mogelijke locaties voor het vestigen van een speelautomatenhal. Het betreft de genummerde grijs gemarkeerde gebieden in de kaart:



Bijlage bij Verordening Speelautomatenhallen Rijswijk 2020

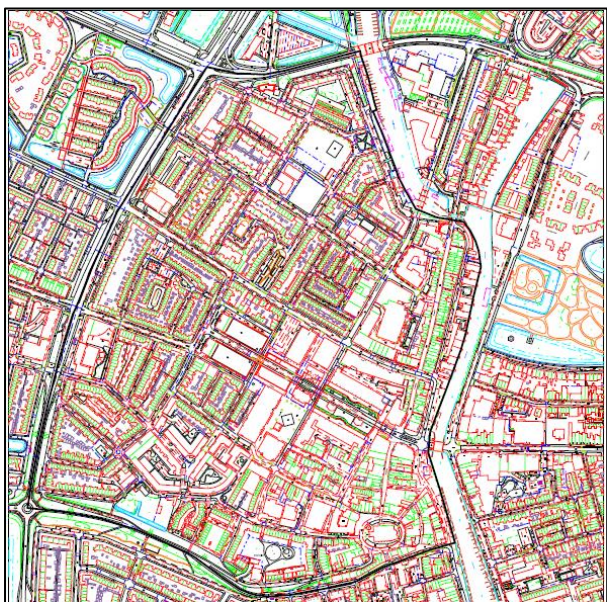
De gemeente heeft een toelichting per locatie opgenomen in de Verordening Rijswijk. Er is contact geweest met de gemeente om erachter te komen tot wanneer de reeds verleende speelautomatenhalvergunning loopt. Dit verliep moeizaam. Een beleidsmedewerker van de afdeling bijzondere wetgeving bevestigt telefonisch dat de vergunning van Sir Winston Leisure Group is verleend op 1 januari 2019 en dat daarmee het overgangsrecht van toepassing is. Volgens artikel 15 Verordening Rijswijk vervalt de vergunning die verleend is op basis van de oude verordening tien jaar na inwerkingtreding van de huidige verordening. Aangezien de huidige verordening in werking is getreden op 1 april 2020 en de huidige vergunning voor deze datum zou zijn verleend kan worden gesteld dat de huidige vergunning vervalt per 1 april 2030. Wanneer er telefonisch gevraagd wordt of inzage in de betreffende exploitatievergunning mogelijk is, is het antwoord negatief. Hierna is een WOO-verzoek gedaan om alsnog inzage te krijgen, maar hier is op de dag van het indienen van dit rapport nog niet op geantwoord.

6.4.5 Vlaardingen

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	5 jaar met optie tot nog 5 jaar
Overige voorwaarden	1. Kaart 2. Een exploitatievergunning kan uitsluitend worden verleend voor een speelautomatenhal die onderdeel is van een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten en die daaraan ondersteunend is.
Verdeelmethode	Vergelijkende toets
Concurrentie	1. Hommerson Casino Vergunning geldig tot 13-03-2028

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Vlaardingen.

De gemeente Vlaardingen kent volgens artikel 2 lid 1 sub b Verordening Speelautomatenhal Vlaardingen 2017 (hierna: Verordening Vlaardingen) een vergunningenplafond van één. Volgens artikel 2 lid 4 van diezelfde verordening is de maximale looptijd van een verleende speelautomatenhalverordening vijf jaar met optie tot nog vijf jaar in geval van goed ondernemerschap. Belangrijk om te vermelden is dat een speelautomatenhal uitsluitend kan worden verleend voor een speelautomatenhal die onderdeel is van een breder amusementsbedrijf, met een combinatie van ontspanningsfaciliteiten en die daaraan ondersteunend is (artikel 2 lid 5 Verordening Vlaardingen). Tevens moet die speelautomatenhal gevestigd worden in een gebied dat valt binnen het zwart omcirkelde gebied op de kaart:



Bijlage bij Verordening Speelautomatenhal Vlaardingen 2017.

Uit het besluit van de burgemeester houdende nadere regels omtrent beoordeling aanvraag vergunning Speelautomatenhal van 7 november 2017 blijkt dat de gemeente gebruikt maakt van een vergelijkende toets om te bepalen aan welke partij een beschikbare vergunning zal worden verleend. Hieronder een beknopte toelichting van de procedure:

Wanneer een aanvraag voldoet aan de minimale indieningsvereisten verwacht de gemeente drie verschillende plannen waar een partij in totaal maximaal honderd punten mee kan verdienen. Als eerste een conceptomschrijving speelautomatenhal (maximaal veertig punten). Ten tweede een plan preventie gokverslaving (maximaal twintig punten). Ten derde een plan van aanpak openbare orde en bijdrage leefbaarheid (maximaal veertig punten). De burgemeester stelt een beoordelingscommissie aan die de punten vervolgens zal toekennen. De partij met de meeste punten in totaal krijgt recht op de beschikbare vergunning. In geval van een gelijke score geeft het cijfer voor het eerste plan de doorslag. Indien dit ook gelijk is geeft het derde plan de doorslag. Wanneer ook dit gelijk is vindt er een loting plaats.

De speelautomatenhalvergunning in de gemeente Vlaardingen is momenteel verleend aan Hommerson Casino. Deze vergunning is met succes opgevraagd bij de gemeente en opgenomen in bijlage 14. Hieruit blijkt dat de vergunning op 13 maart 2018 is verleend. Dit zou betekenen dat deze op 13 maart 2023 zou zijn verlopen. Een medewerker van de gemeente Vlaardingen bevestigt telefonisch dat de speelautomatenhalvergunning met vijf jaar is verlengd vanwege goed ondernemerschap. Dit betekent dat de vergunning verloopt op 13 maart 2028.



6.4.6 Zevenaar

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	15 jaar
Overige voorwaarden	NVT
Verdeelmethode	Vergelijkende toets
Concurrentie	1. Casino Big Apple Vergunning geldig tot 20 februari 2036

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Zevenaar.

De gemeente Zevenaar kent een vergunningenplafond van één (artikel 2 lid 2 Verordening speelautomatenhal Zevenaar 2020). Volgens artikel 2 lid 3 Verordening speelautomatenhal Zevenaar 2020 zal een nieuwe vergunning worden verleend voor een periode van vijftien jaar. Uit de Verordening beleidsregels speelautomatenhal Zevenaar 2020 blijkt dat de gemeente gebruikt maakt van een vergelijkende toets om te bepalen aan welke partij een beschikbare vergunning zal worden verleend. Hieronder een beknopte toelichting van de procedure:

Wanneer de aanvraag voldoet aan de minimale indieningsvereisten verwacht de gemeente volgens artikel III Beleidsregels speelautomatenhal Zevenaar 2020 een plan van aanpak openbare orde (plan I), een plan van aanpak ter voorkoming en bestrijding gokverslaving (plan II) en een plan van aanpak maatregelen ter voorkoming van verstoring van de woon- en leefsituatie (plan III). Voor ieder plan kan maximaal tien punten worden verzameld. De partij die de meeste punten verzameld ontvangt de beschikbare vergunning. Wanneer meerdere partijen gelijk eindigen wint de partij met de hoogste beoordeling voor plan II. Wanneer dit gelijk eindigt wint de partij met de hoogste beoordeling voor plan I. Is dit ook gelijk? Dan wordt de winnende aanvraag bepaald door middel van een loting.

De vergunning in de gemeente Zevenaar is in bezit van Casino Big Apple. Deze vergunning is succesvol opgevraagd door middel van een WOO-verzoek bij de gemeente en is opgenomen in bijlage 15. Hieruit blijkt dat deze vergunning loopt tot 20 februari 2036. Volgens artikel I Beleidsregels speelautomatenhal Zevenaar 2020 wordt een oproep tot mededinging ten minste twee weken voor aanvang van de indieningstermijn geplaatst in de Zevenaar Post, op de gemeentelijke website (www.zevenaar.nl), landelijk in het digitale gemeentebblad en op TenderNed (het online marktplaats voor aanbestedingen van de Nederlandse overheid).



De vergelijkende toets is een veel gebruikte verdeelmethode bij gemeenten omdat men op deze manier meer controle heeft over welke partij een beschikbare vergunning verleend krijgt. Zes van de zestien gemeenten uit dit onderzoek hebben er tot nu toe voor gekozen om deze verdeelmethode toe te passen bij speelautomatenhalvergunningen: Alphen aan den Rijn, Drimmelen, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Vlaardingen en Zevenaar. In iedere gemeente zijn alle te verlenen speelautomatenhalvergunningen ook daadwerkelijk verleend. In Alphen aan den Rijn zijn twee vergunningen verleend en deze lopen nog tot 1 juni 2038. De overige gemeenten hebben ieder één vergunning verleend. In Drimmelen loopt de verleende vergunning tot 30 juni 2034, in Pijnacker-Nootdorp tot 31 december 2032, in Rijswijk tot 1 april 2030, in Vlaardingen tot 13 maart 2028 en in Zevenaar tot 20 februari 2036. In iedere gemeente zal een nieuwe vergunning worden verdeeld voor vijftien jaar (behalve in Rijswijk en Vlaardingen waar de maximale looptijd tien jaar is) aan de hand van een vergelijkende toets. De details van een dergelijke procedure verschilt per gemeente, maar men wil altijd minimaal een plan van aanpak openbare orde en een plan van aanpak strijd tegen gokverslaving. Deze plannen worden beoordeeld door middel van punten en de partij met de meeste punten komt in aanmerking voor de vergunning. Bij een gelijke eerste plaats wordt er vaak geloot tussen de partijen. Wanneer een dergelijke procedure begint wordt altijd een tijd voor het aflopen van de reeds verleende vergunning bekend gemaakt in het gemeenteblad.

6.5 Verdeelmethode nog niet bepaald

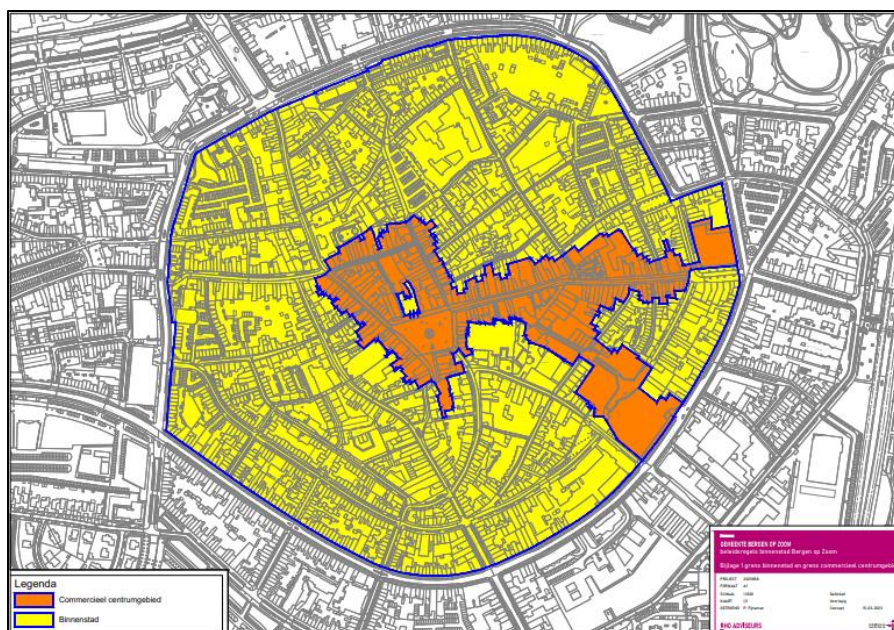
Van de zestien gemeenten uit dit onderzoek zijn er drie die nog geen verdeelmethode hebben vastgelegd ondanks dat zij wel een speelautomatenhalvergunning hebben verleend voor bepaalde tijd. Deze gemeenten zullen bij de bekendmaking van een nieuw aanvraagtijdstip ook mededelen door middel van welke verdeelmethode men de beschikbare vergunning zal verdelen. Tot die tijd valt er nog geen concreet advies te geven op dit gebied. Het gaat om de gemeenten Bergen op Zoom, Culemborg en Moerdijk.

6.5.1 Bergen op Zoom

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	5 jaar
Overige voorwaarden	Kaart.
Verdeelmethode	Nog niet bepaald
Concurrentie	1. Fair Play Centers Vergunning geldig tot 1 januari 2025

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Bergen op Zoom.

De gemeente Bergen op Zoom kent een vergunningenplafond van één (artikel 6 lid 2 Speelautomatenverordening 2010). Een speelautomatenhalvergunning zal volgens artikel 6 lid 4 Speelautomatenverordening 2010 voor maximaal vijf jaar worden verleend. Het is discussieerbaar of deze termijn lang genoeg is aangezien deze termijn in alle andere gemeenten minimaal tien of vijftien jaar is. De start van het aanvraagtijdstip wordt medegedeeld in het gemeenteblad. Belangrijk om te vermelden is dat een speelautomatenhal volgens de beleidsregels “Binnenstad Bergen op Zoom” alleen mag worden gevestigd binnen het commercieel centrumgebied (oranje gemarkeerd gebied):



Bijlage 1 van beleidsregels "Binnenstad Bergen op Zoom".

De speelautomatenhalvergunning in de gemeente is reeds verleend aan Fair Play Centers. Deze vergunning is succesvol opgevraagd door middel van een WOO-verzoek bij de gemeente en is opgenomen in bijlage 16. Uit deze vergunning blijkt dat de geldigheid loopt tot 1 januari 2025.

6.5.2 Culemborg

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	15 jaar met optie tot nog 5 jaar
Max looptijd vergunning	NVT (reële kans op 15 jaar met optie tot nog 5 jaar)
Overige voorwaarden	NVT
Verdeelmethode	Nog niet bepaald
Concurrentie	1. Five Star Casino Vergunning geldig tot 20 mei 2026/2031

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Culemborg.

De gemeente Culemborg kent een vergunningenplafond van één (artikel 2 lid 2 Verordening speelautomatenhallen Culemborg). Deze vergunning is momenteel in handen van Five Star Casino. Na contact met de gemeente Culemborg ontstond in zake in een wijzigingsbesluit van de burgemeester van Culemborg aan Five Star Casino op 20 mei 2011 (bijlage 17). Hieruit blijkt dat het bedrijf op 27 mei 2008 een speelautomatenhalvergunning kreeg voor onbepaalde tijd. Er is op 20 mei 2011 onder andere besloten om de looptijd aan te passen van onbepaalde tijd naar vijftien jaar vanaf de vaststelling van het wijzigingsbesluit. Hier zit een optie van nog vijf jaar aan vast in geval van goed ondernemerschap. Dit betekent dat de vergunning minimaal loopt tot 20 mei 2026 en maximaal tot 20 mei 2031. De start van het aanvraagtijdvak wordt medegedeeld in het gemeenteblad. Mocht hier tijdig voor 20 mei 2026 geen aanvraagtijdvak zijn medegedeeld voor een nieuwe vergunning dan is er hoogstwaarschijnlijk gebruik gemaakt van de optie voor de extra vijf jaar geldigheidsduur. Wanneer er inderdaad gebruik wordt gemaakt van de vijf extra jaren, dan zal het



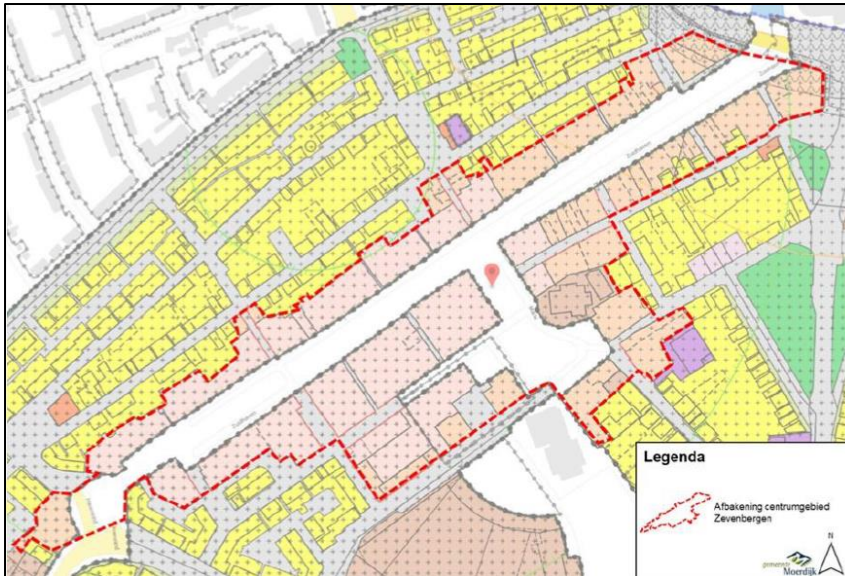
aanvraagtijdvak voor een nieuwe vergunning beginnen in de periode voor 20 mei 2031. Wanneer in het gemeenteblad de start van het aanvraagtijdvak is medegedeeld kan er een vergunningsaanvraag worden gedaan bij de burgemeester conform de procedure die tegen die tijd bekend wordt gemaakt. Het speelautomatenhalbeleid in Culemborg geeft geen maximale looptijd. Dit is beleidsvrijheid die door de gemeenteraad is overgelaten aan de burgemeester. Aangezien de burgemeester eerder heeft bepaald om de vergunning te verlenen voor vijftien jaar met optie tot nog vijf jaar, is er een reële kans dat deze termijn bij de volgende vergunning wederom zal worden toegepast. Dit zal echter pas zeker zijn bij de start van het aanvraagtijdvak.

6.5.3 Moerdijk

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	15 jaar
Max looptijd vergunning	15 jaar
Overige voorwaarden	Kaart
Verdelingsprocedure	Beleidsregels zijn nog niet vastgesteld
Concurrentie (incl. status vergunning)	1. Pierre de Jonge Casino Vergunning geldig tot 18 augustus 2037

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Moerdijk.

De gemeente Moerdijk kent volgens artikel 2 lid 2 Verordening speelautomatenhallen Moerdijk (Hierna: Verordening Moerdijk) een vergunningenplafond van één. Op 18 augustus is er in Moerdijk een nieuwe speelautomatenhalverordening in werking getreden wat veel heeft veranderd. De maximale duur van een speelautomatenhalvergunning zal volgens de toelichting van de verordening voortaan maximaal vijftien jaar zijn. De start van het aanvraagtijdvak zal worden medegedeeld in het gemeenteblad. Volgens artikel 3 lid 3 Verordening Moerdijk stelt de burgemeester in beleidsregels vast op welke manier de exploitatievergunning voortaan zal worden verleend. In de toelichting staat dat dit nog moet gebeuren. Wel is het duidelijk dat een speelautomatenhal alleen kan worden gevestigd in een pand binnen het in de kaart rood omlijnde gebied:



Bijlage bij Verordening speelautomatenhallen Moerdijk

Op dit moment is de speelautomatenhalvergunning in handen van Pierre de Jonge Casino. op 21 april 2023 is er een besluit tot wijziging van de vergunning geweest richting deze exploitant. Er is contact geweest met Anita Nagtzaam. Zij is beleidsmedewerker bijzondere wetgeving van de gemeente Moerdijk en ze was bereid om een geanonimiseerde versie van deze gewijzigde vergunning door te sturen. Deze vergunning staat in bijlage 18. Hieruit blijkt dat de vergunning met inachtneming van de overgangstermijn uit artikel 14 lid 2 Verordening Moerdijk nog loopt tot 18 augustus 2037. Tevens heeft mevrouw Nagtzaam bevestigd dat er nog geen keuze is gemaakt voor een verdeelmethode.

Drie van de zestien gemeenten uit dit onderzoek hebben nog niet vastgelegd welke verdeelmethode zij zullen gaan gebruiken bij de verdeling van een beschikbare speelautomatenhalvergunning. Het gaat om de gemeenten Bergen op Zoom, Culemborg en Moerdijk. Welke verdeelmethode men zal gaan gebruiken zal hoogstwaarschijnlijk bekend worden gemaakt wanneer het aanvraagtijdvak voor een nieuwe beschikbare vergunning in de betreffende gemeente van start gaat. Een aanvraagtijdvak begint vaak tijdig voor het aflopen van de reeds verleende vergunning. In Bergen op Zoom loopt de vergunning af op 1 januari 2025, in Culemborg op 20 mei 2026 (in geval van goed ondernemerschap op 20 mei 2031) en in Moerdijk op 18 augustus 2037. In Bergen op Zoom zal een volgende speelautomatenhalvergunning worden verleend voor een periode van maximaal vijf jaar. In Culemborg is dit minimaal vijftien jaar met optie tot nog vijf jaar en in Moerdijk kent men een looptijd van maximaal vijftien jaar. Een gegadigde zal bij iedere gemeente tijdig voordat de reeds verleende vergunning afloopt het gemeenteblad van de betreffende gemeente goed in de gaten moeten houden om te weten op welke manier de nieuwe vergunning zal worden verdeeld onder de gegadigden en om vervolgens mee te kunnen dingen in de procedure.



6.6 Overig

Tot slot zijn er nog twee gemeenten die niet in de vorige categorieën te verdelen waren. Ten eerste wordt de gemeente Gouda onderzocht omdat deze gemeente een onvolledig beleid heeft waar het advies door gebrek aan informatie voor een deel gebaseerd is op voorspellingen. Ten tweede komt Nieuwegein aan bod. Dit komt omdat deze gemeente als enige van de zestien uit dit onderzoek de verdeelmethode 'loting' gebruikt.

6.6.1 Gouda

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	NVT
Max looptijd vergunning	Nog niet bepaald, maar waarschijnlijk 5 jaar
Overige voorwaarden	Kaart
Verdeelmethode	Nog niet bepaald, maar waarschijnlijk volgorde van binnenkomst
Concurrentie	1. Hommerson Casino Vergunning geldig tot 6 januari 2025

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Gouda.

De gemeente Gouda kent een vergunningenplafond van één (artikel 2 lid 2 Verordening speelautomaten Gouda 2012). Telefonisch is er gesproken met beleidsmedewerker Gerrit Hoening. Hij vertelde dat het nog niet te zeggen is welke verdeelmethode de gemeente zal gebruiken bij de verdeling van een nieuwe speelautomatenhalvergunning. Wel geeft hij aan dat de reeds verleende vergunning is verleend op volgorde van binnenkomst. Volgens hem is het waarschijnlijk dat de verdeling wederom zal geschieden op volgorde van binnenkomst. Dit zal bij de start van het aanvraagtijdstip worden gecommuniceerd via het gemeenteblad. Voor de overige informatie moet volgens hem gekeken worden naar de speelautomatenhalvergunning die in 2020 is verleend aan Hommerson Casino. Later stuurt hij deze vergunning op (zie bijlage 19). Hieruit blijkt dat de vergunning verleend is voor een periode van vijf jaar en zal aflopen op 6 januari 2025. Een nieuwe speelautomatenhal zal moeten worden gevestigd in een pand binnen het grijs gemarkeerde en zwart omlijnde gebied in de kaart:



Bijlage bij Verordening speelautomaten Gouda 2012

Het speelautomatenhalbeleid van de gemeente Gouda laat veel vrijheid over aan de burgemeester. Aangezien de burgemeester de huidige vergunning in 2020 heeft verleend voor een periode van vijf jaar bestaat er een reële kans dat de volgende vergunning zal worden verleend voor eenzelfde termijn. Wanneer de gemeente besluit om het speelautomatenhalbeleid om te zetten is het waarschijnlijk dat Hommerson Casino nog een overgangstermijn van maximaal vijftien jaar zal krijgen voordat er een nieuwe verdeelprocedure begint (zie [hoofdstuk 3.3.1](#)).

6.6.2 Nieuwegein

Schaars?	Ja
Plafond	1
Overgangstermijn	De vergunning die reeds is verleend wordt omgezet in een vergunning voor 5 jaar met een optie tot nog 5 jaar
Max looptijd vergunning	5 jaar met optie voor nog eens 5 jaar
Overige voorwaarden	Vestiging moet zich bevinden binnen het 'stadscentrum'
Verdeelmethode	Loting
Concurrentie	1. Hommerson Casino Vergunning geldig tot 30 juli 2028

Status van het speelautomatenhalbeleid en de reeds verleende speelautomatenhalvergunning in Nieuwegein.

De gemeente Nieuwegein kent volgens artikel 2 lid 2 Verordening speelautomatenhallen Nieuwegein 2019 (hierna: Verordening Nieuwegein) een vergunningenplafond van één. Volgens artikel 2 lid 4 van diezelfde verordening is de maximale looptijd van een verleende speelautomatenhalverordening vijf jaar met optie tot nog vijf jaar in geval van goed ondernemerschap. Een speelautomatenhal mag volgens artikel 2 lid 2 Verordening Nieuwegein alleen gevestigd worden binnen het 'stadscentrum'. Volgens artikel 1 sub k valt



onder 'stadscentrum': het gebied dat omsloten wordt door Noordstedeweg, Hollandse IJssel, Zuidstedeweg en A.C. Verhoefweg.

Hommerson Casino is de exploitant die op dit moment de speelautomatenhalvergunning in bezit heeft in de gemeente Nieuwegein. Volgens artikel 14 Verordening Nieuwegein wordt de vergunning die op het moment van intreden van de verordening in bezit is van de exploitant omgezet in een vergunning van vijf jaar met een optie tot nog vijf jaar. Er is een WOO-verzoek gedaan bij de gemeente waarna een afschrift van de reeds verleende exploitatievergunning is ontvangen. Dit afschrift is opgenomen in bijlage 20. Hieruit blijkt dat Hommerson Casino een speelautomatenhalvergunning heeft verkregen op 30 juli 2018 voor een periode van vier jaar. De verordening is in werking getreden op 4 december 2019. Dit betekent dat de vergunning conform de verordening omgezet is naar een periode van vijf jaar en in beginsel zal aflopen op 30 juli 2023. Er zit echter wel een optie van vijf extra jaren aan vast in geval van goed ondernemerschap. In dat geval zou de vergunning aflopen op 30 juli 2028. Na telefonisch contact met de gemeente blijkt dat men gebruik gaat maken van deze optie. Volgens artikel 3 lid 2 Verordening Nieuwegein zal de burgemeester door middel van een loting bepalen welke partij de beschikbare vergunning in bezit zal krijgen. De start van het aanvraagtijdstip zal worden gecommuniceerd via het gemeenteblad.

De gemeente Gouda kent een vergunningenplafond van één en ook daar heeft Hommerson Casino de vergunning in handen. Deze vergunning loopt af op 6 januari 2025. Een gegadigde zal tijdig voor deze datum het gemeenteblad van Nieuwegein in de gaten moeten houden om te weten wanneer het aanvraagtijdstip begint. Het is nog niet duidelijk op welke manier deze vergunning vervolgens zal worden verdeeld en wat de looptijd zal zijn maar er wordt verwacht dat de verdeling zal geschieden op volgorde van binnenkomst en dat de vergunning zal worden verleend voor een periode van vijf jaar. In Nieuwegein kent men een vergunningenplafond van één. Een speelautomatenhal wordt daar verleend voor vijf jaar met een optie tot nog vijf jaar. Hommerson Casino heeft in deze gemeente de huidige vergunning in bezit tot 30 juli 2028. Een gegadigde zal tijdig voor deze datum het gemeenteblad van Nieuwegein in de gaten moeten houden om te weten wanneer het aanvraagtijdstip begint. Op dat moment kan men meedingen in een procedure tot het verkrijgen van deze speelautomatenhalvergunning. Wie de vergunning vervolgens daadwerkelijk ontvangt wordt bepaald door middel van een loting.

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen geformuleerd die als antwoord zullen dienen op de centrale vraag: *“Wanneer en hoe kan JVH een exploitatievergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal verkrijgen in de gemeenten gelegen langs de snelwegen A4, A2, A16 en A12 waar een dergelijke vergunning als schaars wordt gezien, het bedrijf nog niet is gevestigd, een speelautomatenhalbeleid is vastgesteld en concurrentie is gevestigd?”*.

Conclusies

Een vergunning is schaars wanneer een bestuursorgaan een maximum heeft opgenomen aan het aantal te verlenen vergunningen. Wanneer men ervoor kiest om een vergunning schaars te maken moet het beleid omtrent deze vergunning wel voldoen aan de mededingingsrechtsnorm die ontstaan is uit de uitspraak van de ABRvS in de zaak Vlaardingen.⁶⁵ Deze rechtsnorm vindt zijn basis in het formele gelijkheidsbeginsel. Alle potentiële gegadigden moeten op redelijke wijze een gelijke kans krijgen om na een bepaalde tijd mee te dingen voor een schaarse vergunning.

Deze uitspraak heeft een aantal rechtsgevolgen voor gemeenten die een schaars vergunningenbeleid hanteren. Zo mogen deze schaarse vergunningen niet meer worden verleend voor onbepaalde tijd maar moet er een passende bepaalde tijd worden toegepast. Een bepaalde tijd is passend wanneer de vergunninghouder redelijkerwijs voldoende tijd heeft om de noodzakelijk gedane investeringen terug te verdienen. Reeds verleende vergunning voor onbepaalde tijd moeten eveneens worden omgezet naar een vergunning voor een passende bepaalde tijd met inachtneming van een redelijke overgangstermijn. Tot slot moet het bestuur aan potentiële gegadigden een passende mate van openbaarheid garanderen over het aantal te verlenen vergunningen, de manier waarop een schaarse vergunning wordt verleend (de verdeelmethode) na afloop van de bepaalde looptijd, het aanvraagtijsvak en de indieningsvereisten. Deze informatie moet tijdig, adequaat en ondubbelzinnig worden medegedeeld. Dit kan bijvoorbeeld in een gemeenteblad. Aan de zaak Vlaardingen uit 2016 is een gevolg gegeven in 2023 waar onder anderen werd bepaald dat een aanvraagtijsvak van zes weken in beginsel als redelijk/tijdig wordt gezien, mits de potentiële gegadigden voor de start van het aanvraagtijsvak voldoende tijd hebben gehad om aan de opgenomen indieningsvereisten te kunnen voldoen.⁶⁶

De exploitatievergunning voor het exploiteren van een speelautomatenhal (hierna: speelautomatenhalvergunning) wordt door veel gemeenten schaars gemaakt wegens dringende redenen van algemeen belang. Het belang van fraudebestrijding, openbare orde en veiligheid, bescherming van de consument en de volksgezondheid wordt in zo'n geval groter en belangrijker geacht dan het belang van exploitanten om zonder plafond te kunnen exploiteren. Ook in deze gevallen moet er dus worden voldaan aan de mededingingsrechtsnorm. Een passende bepaalde tijd waarin de exploitant van een speelautomatenhal de noodzakelijk gedane investeringen redelijkerwijs kan terugverdienen hangt af van de omstandigheden en verschilt per gemeente. De keuze voor een bepaalde looptijd moet deugdelijk worden gemotiveerd. Het HvJ-EU geeft aan dat de termijn voor een speelautomatenhalvergunning onredelijk wordt wanneer deze langer is dan vijftien jaar.⁶⁷ Jurisprudentie geeft nog geen eenduidig antwoord op de vraag wat een redelijke

⁶⁵ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (Vlaardingen).

⁶⁶ ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1830 (Vlaardingen 2.0).

⁶⁷ HvJ EU 9 september 2010, C-64/08, ECLI:EU:C:2010:506 (Engelmann) r.o. 46-48.



overgangstermijn zou moeten zijn voor schaarse speelautomatenhalvergunningen die verleend zijn voor onbepaalde tijd en zullen moeten worden omgezet naar bepaalde tijd. De vergunninghouder moet zich redelijkerwijs (financieel) kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie. Marktonderzoek laat zien dat hier bij speelautomatenhallen (afhankelijk van de omstandigheden) minimaal vijf en maximaal vijftien jaar voor nodig is.⁶⁸

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat er drie verdeelmethodes kunnen worden gebruikt om een beschikbare schaarse speelautomatenhalvergunning te verdelen onder de gegadigden. Dit zijn de volgorde van binnenkomst (wie het eerst komt, wie het eerst maalt), de loting en de vergelijkende toets. De vergelijkende toets komt in de praktijk het meeste voor omdat men met deze methode het meest in de hand heeft dat de gegadigde met de beste plannen ook daadwerkelijk de vergunning zal krijgen.

Na het toepassen van de in de centrale vraag geformuleerde criteria is duidelijk geworden dat er zestien gemeenten onderdeel zullen zijn van dit onderzoek. Hieronder volgen nog wat praktische conclusies die blijken na het doen van onderzoek bij iedere gemeente. Hierna worden de aanbevelingen voor JVH beschreven. Voor het overzicht is de volgorde van gemeenten aangehouden zoals deze in [hoofdstuk 6](#) is behandeld.

1. Weert

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Weert geen plafond heeft opgenomen aan het aantal te verlenen exploitatievergunningen. In het bestemmingsplan staan twee locaties opgenomen die geschikt zijn om een speelautomatenhal te exploiteren. Fair Play Centers en Van Dessel Beheer B.V hebben op deze locaties een speelautomatenhalvergunning voor onbepaalde tijd. Speelautomatenhallen op andere locaties zijn volgens de beleidsregels niet toegestaan. De vraag bestaat of deze manier van werken niet indirect zorgt voor een schaars speelautomatenhalbeleid. Er is geen jurisprudentie of literatuur gevonden die vertelt hoe een situatie als deze moet worden beoordeeld.

2. Breda

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Breda een plafond van drie vergunningen heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Breda tot schaarse vergunning gemaakt. Wanneer één van de vergunningen beschikbaar komt, wordt dit medegedeeld in het gemeenteblad. Wanneer een beschikbare vergunning moet worden verleend gebeurt dit op volgorde van binnenkomst. Over een maximum looptijd is niks besloten door de gemeenteraad. Dit valt onder de beleidsvrijheid van de burgemeester. Alle drie de speelautomatenhalvergunningen zijn reeds verleend voor onbepaalde tijd aan Pierre de Jonge, Holland Casino en Players Casino. Dit speelautomatenhalbeleid voldoet niet aan de mededingingsrechtsnorm uit de zaak Vlaardingen omdat schaarse vergunningen moeten worden verleend voor een passende bepaalde tijd.

3. Den Haag

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Den Haag een plafond van zeven vergunningen heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Den Haag tot schaarse vergunning gemaakt. Wanneer één

⁶⁸ Nehrens, Koeman, Tieben, Winkelmolen, Wolswinkel, 2021.



van de vergunningen beschikbaar komt, wordt dit medegedeeld op Den Haag.nl en in het gemeenteblad. Wanneer een beschikbare vergunning moet worden verleend gebeurt dit op volgorde van binnenkomst. Alle zeven de speelautomatenhalvergunningen zijn reeds verleend voor onbepaalde tijd aan Hommerson Casino (5), Holland Casino en Queens Casino. Dit speelautomatenhalbeleid voldoet niet aan de mededingingsrechtsnorm uit de zaak Vlaardingen omdat schaarse vergunningen moeten worden gehouden en verleend voor een passende bepaalde tijd.

4. Stichtse Vecht

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Stichtse Vecht een plafond van één vergunningen heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Stichtse Vecht tot schaarse vergunning gemaakt. Een verdeelmethode is niet vastgesteld. De speelautomatenhalvergunning is reeds verleend voor onbepaalde tijd aan Fair Play Centers. Volgens het beleid wordt een vergunningsaanvraag direct afgewezen wanneer deze wordt ingediend door een andere partij dan Fair Play Centers. Het huidige speelautomatenhalbeleid van de gemeente voldoet niet aan de mededingingsrechtsnorm uit de zaak Vlaardingen. Om te voldoen aan de mededingingsrechtsnorm zal er een redelijke looptijd moeten worden opgenomen voor de vergunningen. Daarbij moeten ook andere partijen dan Fair Play Centers redelijkerwijs de kans krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning.

5. Veenendaal

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Veenendaal een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Veenendaal tot schaarse vergunning gemaakt. Wanneer de vergunning beschikbaar komt, wordt dit medegedeeld in het gemeenteblad. Een verdeelmethode is nog niet vastgesteld. De speelautomatenhalvergunning is reeds verleend voor onbepaalde tijd aan Magic Cherry. Dit speelautomatenhalbeleid voldoet niet aan de mededingingsrechtsnorm uit de zaak Vlaardingen omdat schaarse vergunningen moeten worden gehouden en verleend voor een passende bepaalde tijd.

6. Alphen aan Den Rijn

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Alphen aan Den Rijn een plafond van twee vergunningen heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Alphen aan Den Rijn tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel zijn deze vergunningen in bezit van Casino Avifauna. Deze vergunningen zijn nog geldig tot 1 juni 2038. Hierna zullen deze weer beschikbaar komen voor de markt en worden verdeeld door middel van een vergelijkende toets. Een vergunning zal worden verleend voor maximaal vijftien jaar. Dit zal tijdig voor 1 juni 2038 bekend worden gemaakt via www.alphenaandenrijn.nl en het gemeenteblad. De gemeente verwacht van iedere gegadigde bij diens vergunningsaanvraag een plan van aanpak openbare orde, een plan van aanpak gokverslaving en een plan van aanpak ruimtelijke ordening. Voor ieder plan wordt een aantal punten toegekend. De partij met de meeste punten krijgt een speelautomatenhalvergunning voor maximaal vijftien jaar. Bij een gelijke stand vindt er een loting plaats. Dit beleid voldoet aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning.



7. Drimmelen

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Drimmelen een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Drimmelen tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is de vergunning in bezit van Play World Casino. Deze vergunning is nog geldig tot 30 juni 2034. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt en worden verdeeld door middel van een vergelijkende toets. Een vergunning zal worden verleend voor maximaal vijftien jaar. Dit zal tijdig voor 30 juni 2034 bekend worden gemaakt via het gemeenteblad. De details van de verdeelprocedure worden nog bekend gemaakt. De gemeente verwacht op zijn minst een conceptplan van de wijze van inrichting speelautomatenhal, effecten op openbare orde, veiligheid en woon- en leefklimaat en bijdrage aan de preventie en bestrijding van gokverslaving. Dit beleid voldoet aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning.

8. Pijnacker-Nootdorp

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Pijnacker-Nootdorp een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Pijnacker-Nootdorp tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Queens Casino. Deze vergunning is nog geldig tot 31 december 2032. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt en worden verdeeld door middel van een vergelijkende toets. Dit zal één jaar voor 31 december 2032 bekend worden gemaakt via het gemeenteblad, op de gemeentelijke website en in de gemeenteberichten in de lokale krant. De gemeente verwacht bij de vergunningsaanvraag een conceptomschrijving speelautomatenhal, een plan preventie gokverslaving en een plan van aanpak openbare orde en bijdrage leefbaarheid. Voor ieder plan wordt een aantal punten toegekend. De partij met de meeste punten krijgt een speelautomatenhalvergunning voor maximaal vijftien jaar. Bij een gelijke stand vindt er een loting plaats. Dit beleid voldoet aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning.

9. Rijswijk

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Rijswijk een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Rijswijk tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Sir Winston Leisure Group. Deze vergunning zal aflopen op 1 april 2030. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt en worden verdeeld door middel van een vergelijkende toets. Een vergunning zal worden verleend voor maximaal tien jaar. De start van het aanvraagtijdstip zal tijdig voor 1 april 2030 bekend worden gemaakt via het gemeenteblad. De gemeente verwacht bij de vergunningsaanvraag op zijn minst plannen voor het voorkomen van overlast, verstoring van het leefklimaat, openbare orde en het voorkomen van gokverslaving. Dit beleid voldoet aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning.

10. Vlaardingen

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Vlaardingen een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Vlaardingen tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Hommerson Casino. Deze vergunning is nog geldig tot 13 maart 2028. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt en worden verdeeld door middel van een vergelijkende toets. Een vergunning zal worden verleend voor vijf jaar met optie tot nog vijf jaar. Dit zal tijdig voor 13 maart 2028 bekend worden gemaakt via het gemeenteblad. De gemeente verwacht bij de vergunningsaanvraag een conceptomschrijving speelautomatenhal, een plan preventie gokverslaving en een plan van aanpak openbare orde en bijdrage leefbaarheid. Voor ieder plan wordt een aantal punten toegekend. De partij met de meeste punten krijgt een speelautomatenhalvergunning. Bij een gelijke stand vindt er een loting plaats. Dit beleid voldoet aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning.

11. Zevenaar

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Zevenaar een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Zevenaar tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Casino Big Apple. Deze vergunning is nog geldig tot 20 februari 2036. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt en worden verdeeld door middel van een vergelijkende toets. Dit zal tijdig voor 20 februari 2036 bekend worden gemaakt via Zevenaar Post, www.zevenaar.nl, het gemeenteblad en op TenderNed. De gemeente verwacht bij de vergunningsaanvraag een plan van aanpak openbare orde, een plan van aanpak ter voorkoming en bestrijding gokverslaving en een plan van aanpak maatregelen ter voorkoming van verstoring van de woon- en leefsituatie. Voor ieder plan wordt een aantal punten toegekend. De partij met de meeste punten krijgt een speelautomatenhalvergunning voor maximaal tien jaar. Bij een gelijke stand vindt er een loting plaats. Dit beleid voldoet aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning.

12. Bergen op Zoom

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Bergen op Zoom een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Bergen op Zoom tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Fair Play Centers. Deze vergunning is nog geldig tot 1 januari 2025. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt. Een vergunning zal worden verleend voor maximaal vijf jaar. Het is discussieerbaar of deze maximale looptijd van vijf jaar lang genoeg is. Dit is namelijk een stuk korter dan de maximale looptijd van tien tot vijftien jaar die veel andere gemeenten uit dit onderzoek hanteren. Verder voldoet dit beleid in beginsel aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning. De gemeente zal wel nog tijdig voor 1 januari 2025 met passende mate van openbaarheid moeten mededelen welke verdeelmethode zal worden gebruikt bij de verdeling van de vergunning.



13. Culemborg

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Culemborg een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Culemborg tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Five Star Casino. Deze vergunning is nog geldig tot 20 mei 2026 of (in geval van goed ondernemerschap) 20 mei 2031. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt. Dit beleid voldoet in beginsel aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning. De gemeente zal wel nog tijdig voor 20 mei 2026/2031 met passende mate van openbaarheid moeten mededelen welke verdeelmethode zal worden gebruikt bij de verdeling van de vergunning en voor welke bepaalde tijd deze vergunning zal worden verleend.

14. Moerdijk

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Moerdijk een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Moerdijk tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Pierre de Jonge. Deze vergunning is nog geldig tot 18 augustus 2037. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt. Een speelautomatenhalvergunning wordt verleend voor maximaal vijftien jaar. Dit beleid voldoet in beginsel aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning. De gemeente zal wel nog tijdig voor 18 augustus 2037 met passende mate van openbaarheid moeten mededelen welke verdeelmethode zal worden gebruikt bij de verdeling van de vergunning.

15. Gouda

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Gouda een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Gouda tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Hommerson Casino. Deze vergunning is nog geldig tot 6 januari 2025. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt. Het speelautomatenhalbeleid zal nog worden geactualiseerd. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat 6 januari 2025 waarschijnlijk geen definitieve datum is maar dat er nog een overgangstermijn van maximaal vijftien jaar van toepassing zal zijn wanneer het beleid daadwerkelijk is geactualiseerd.

16. Nieuwegein

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Nieuwegein een plafond van één vergunning heeft opgenomen in het speelautomatenhalbeleid. Hiermee is de speelautomatenhalvergunning in Nieuwegein tot schaarse vergunning gemaakt. Momenteel is deze vergunning in bezit van Hommerson Casino. Deze vergunning is nog geldig tot 30 juli 2028. Hierna zal deze weer beschikbaar komen voor de markt en worden verdeeld door middel van een loting. Een vergunning zal worden verleend voor maximaal vijf jaar met optie tot nog vijf jaar. Dit beleid voldoet aan de mededingingsrechtsnorm aangezien iedere potentiële gegadigden binnen maximaal vijftien jaar een gelijke kans zal krijgen om mee te dingen voor een speelautomatenhalvergunning.

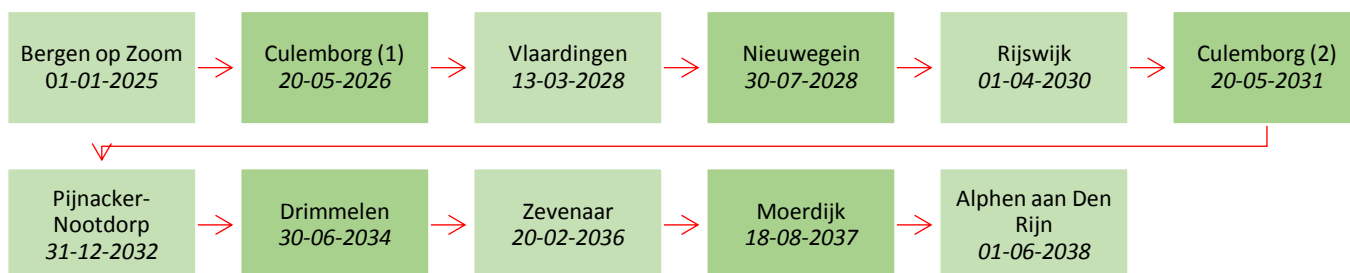
Alle belangrijke en voor JVH praktische conclusies uit het onderzoek staan overzichtelijk opgenomen in het voor JVH gemaakte beroepsproduct. Hieronder ziet u een screenshot uit dit beroepsproduct met een algemeen kwantitatief overzicht van de gevonden informatie per gemeente.

Gemeente	Schaars?	Plafond	Concurrenten	Overgangstermijn	Verdeelmethode	Einddatum huidige vergunning(en)
Alphen aan Den Rijn	Ja	2	2	15 jaar	Vergelijkende toets	1-6-2038
Bergen op Zoom	Ja	1	1	NVT	NVT	1-1-2025
Breda	Ja	3	3	NVT	Volgorde van binnenkomst	Onbepaalde tijd
Culemborg	Ja	1	1	15 jaar (optie tot nog 5 jaar)	NVT	20-5-2026
Den Haag	Ja	7	7	NVT	Volgorde van binnenkomst	Onbepaalde tijd
Drimmelen	Ja	1	1	15 jaar	Vergelijkende toets	30-6-2034
Gouda	Ja	1	1	NVT	NVT	6-1-2025
Moerdijk	Ja	1	1	15 jaar	NVT	18-8-2037
Nieuwegein	Ja	1	1	5 jaar (optie tot nog 5 jaar)	Loting	30-7-2028
Pijnacker-Nootdorp	Ja	1	1	15 jaar	Vergelijkende toets	31-12-2032
Rijswijk	Ja	1	1	10 jaar	Vergelijkende toets	1-4-2030
Stichtse Vecht	Ja	1	1	NVT	NVT	Onbepaalde tijd
Veenendaal	Ja	1	1	NVT	NVT	Onbepaalde tijd
Vlaardingen	Ja	1	1	NVT	Vergelijkende toets	13-3-2028
Weert	Nee	NVT	2	NVT	NVT	Onbepaalde tijd
Zevenaar	Ja	1	1	NVT	Vergelijkende toets	20-2-2036

Aanbevelingen

JVH gaming & entertainment group wordt aanbevolen om.... :

- Indien het bedrijf zich zou willen vestigen in (één van) de tien gemeenten waar een definitieve datum bekend is, deze data in de gaten te houden. Hieronder staat een tijdlijn opgenomen met alle data waarop de huidige vergunninghouder(s) zijn vergunning(en) in de betreffende gemeente zal/zullen verliezen. Deze data zijn definitief omdat er een overgangstermijn van toepassing is (geweest) en er hierna volgens het speelautomatenhalbeleid van deze gemeenten een verdeelprocedure zal beginnen om te bepalen wie de volgende vergunning zal krijgen.



JVH kan bij iedere gemeente in de bovenstaande tijdlijn meedingen voor een speelautomatenhalvergunning vanaf de start van het aanvraagtijsvak door een vergunningsaanvraag te doen bij de burgemeester van de betreffende gemeente. De vergunning zal vervolgens worden verdeeld conform de verdeelmethode die de gemeente hanteert (zie conclusies). Wanneer er nog geen verdeelmethode is vastgesteld dan zal de manier van verdeling worden medegedeeld bij de aankondiging van de start van het aanvraagtijsvak. Het aanvraagtijsvak zal minimaal zes weken voor de bovenstaande data beginnen (zie uitspraak in de zaak Vlaardingen 2.0). JVH moet dus bij iedere gemeente tijdig (maar op zijn minst zes weken voor bovenstaande data) het gemeenteblad van de betreffende gemeente in de gaten houden.



Culemborg heeft nog een optie tot verlenging van vijf jaar in geval van goed ondernemerschap staan in de speelautomatenhalvergunning. Het is nog niet duidelijk of de burgemeester deze optie gaat toepassen. Wanneer dit niet het geval is moet JVH bij deze gemeente rekening houden met datum 1 uit de bovenstaande tijdlijn. Wordt er wel gebruik gemaakt van deze optie, dan moet JVH rekening houden met datum 2. Dit zal tijdig voor datum 1 worden medegedeeld in het gemeenteblad.

- b.** Bij de gemeente Gouda het gemeenteblad in de gaten te houden om te weten wanneer men definitief zou kunnen meedingen voor een speelautomatenhalvergunning. De vergunninghouder in Gouda heeft een vergunning voor bepaalde tijd tot 06-01-2025 en zit hier al voor langere tijd. De gemeente is bezig met het actualiseren van het beleid en dus is het aannemelijk dat er na deze datum nog een overgangstermijn van toepassing zal zijn op de vergunninghouder. Dit maakt dat deze datum (nog) niet definitief is. Gouda is verplicht om deze informatie openbaar mede te delen wanneer een dergelijk besluit wordt genomen.
- c.** Indien het bedrijf zich zou willen vestigen in (één van) de vier gemeenten waar een schaars speelautomatenhalbeleid wordt gevoerd maar toch één of meerdere speelautomatenhalvergunning(en) is/zijn verleend voor onbepaalde tijd, contact op te nemen met de gemeente(n). Het gaat over Breda, Den Haag, Stichtse Vecht en Veenendaal. In deze gemeenten wordt een speelautomatenhalbeleid gevoerd wat niet meer houdbaar is gezien de recente ontwikkelingen binnen de jurisprudentie over de schaarse vergunning. Er zijn vergunningen waar een plafond van toepassing is verleend voor onbepaalde tijd. Op deze manier wordt er niet voldaan aan de mededingingsrechtsnorm. De markt wordt flink belemmerd en partijen buiten de huidige vergunninghouders hebben op geen enkele manier een redelijke kans op mededinging. Het advies zou zijn om niet direct te procederen maar eerst in gesprek te gaan met iedere gemeente om de mogelijkheden tot vestiging in de gemeente te bespreken. Wanneer dit niet het gewenste effect heeft kan JVH proberen om het beleid in de gemeente open te breken door naar de bestuursrechter te stappen net als gebeurde in de zaak Vlaardingen uit 2016. JVH kan dan eisen dat de huidige vergunningen voor onbepaalde tijd worden omgezet naar een vergunning voor een passende bepaalde tijd (maximaal vijftien jaar) en dat de gemeente op redelijke termijn een verdeelprocedure begint waarbij alle potentiële gegadigden met gelijke kansen kunnen meedingen voor een speelautomatenhalvergunning. Op deze manier kan JVH alsnog mededinging voor een speelautomatenhalvergunning afdwingen.
- d.** Met de gemeente Weert in gesprek te gaan over de mogelijkheden tot vestiging indien het bedrijf dit zou willen. Weert heeft in de verordening of beleidsregels geen direct plafond opgenomen aan de te verlenen speelautomatenhalvergunning waardoor de gemeente in beginsel geen schaars beleid voert. Echter beperkt het bestemmingsplan van de gemeente het aantal beschikbare locaties voor een speelautomatenhal tot twee. Op deze locaties zijn reeds speelautomatenhalvergunningen verleend voor onbepaalde tijd wat lijkt op een indirect plafond. JVH zou met de gemeente in gesprek kunnen gaan over wijziging van het bestemmingsplan of een andere optie tot het vestigen van een speelautomatenhal buiten deze twee locaties. Mocht de gemeente geen medewerking verlenen, dan kan JVH proberen door middel van een gerechtelijke procedure een bestuursrechter te laten bepalen of Weert met de huidige gang van



zaken een (indirect) schaars speelautomatenhalbeleid voert en zo zal moeten voldoen aan de mededingingsrechtsnorm.

- e. Indien het bedrijf dit onderzoek zou willen voortzetten naar andere gemeenten buiten dit onderzoek eerst informeel contact op te nemen met de gemeente. Ervaring uit dit onderzoek leert dat vooral de relatief kleinere gemeenten bereid zijn om telefonisch en/of per mail de benodigde informatie te verlenen. Veel informatie is openbaar in de APV van de gemeente of in een apart opgestelde speelautomaten(hal)verordening. Informatie over wanneer een reeds verleende vergunning verloopt staat niet vaak openbaar. Wanneer een gemeente deze informatie niet vrijwillig wil verlenen kan JVH bij de gemeente een WOO-verzoek indienen met de vraag om de reeds verleende speelautomatenhalvergunning(en) en een eventueel wijzigingsbesluit in te zien. De gemeente heeft dan zes weken om deze documenten te versturen. Met deze informatie kan JVH per gemeente voorspellen rond welke periode een nieuwe verdeelprocedure van start zal gaan en wanneer men kan meedingen voor een speelautomatenhalvergunning.



Bronnen

Literatuurlijst

Drahmann 2013

A. Drahmann, 'Is de transparantie bij de verdeling van schaarse vergunningen voldoende gewaarborgd?', *JBplus* 2013, p. 141-170.

Drahmann 2015

A. Drahmann, 'Transparante en eerlijke verdeling van schaarse besluiten' (*promotieonderzoek Leiden*), 2015.

A. Drahmann 2017

A. Drahmann, 'Gelijke kansen bij het verdelen van schaarse vergunningen', *Bb* 2017/3, p. 7-9.

A. Drahmann 2017

A. Drahmann, 'Hoe kan een gemeente gelijke kansen bieden bij de verdeling van schaarse vergunningen?', *Gemeentestem* 2017/55, p. 294-297.

A. Drahmann 2021

A. Drahmann, 'Schaarse vergunning. Looptijd. Terugverdientijd.: Standplaatsvergunning Nijmegen', *De Gemeentestem* 2021/127, p. 736-742.

A.R. Neerhof 2011

A.R. Neerhof, 'Overgang van schaarse publieke rechten', *Schaarse publieke rechten* 2011, p. 323-359.

'A13 drukste rijksweg', CBS.nl.

'AG Widdershoven: gelijke kansen bij de verdeling van schaarse vergunningen', stibbeblog.nl.

B.J.A. Pellegrom en A. Drahmann 2021

B.J.A. Pellegrom, A. Drahmann, 'Eerlijk zullen we alles (ver)delen: kan een meervoudig onderhandse procedure een relevante verdeelmethode zijn voor de verdeling van schaarse vergunningen?', *De Gemeentestem* 2021/65, p. 366-376.

C. Nehrens, N. Koeman, B. Tieben, R. Winkelmolen en C.J. Wolswinkel 2021

C. Nehrens, N. Koeman, B. Tieben, R. Winkelmolen, C.J. Wolswinkel, 'Schaarse vergunningen en terugverdientijd in de ambulante handel', *SEO economisch onderzoek* januari 2021.

C.J. Wolswinkel 2016

C.J. Wolswinkel, 'ABRvS 2 november 2016, AB 2016/426 (speelautomatenhal Vlaardingen)', *AB* 2016/426, p. 2624.

C.J. Wolswinkel 2017

C.J. Wolswinkel, 'De rollen van de wetgever bij de verdeling van schaarse vergunningen', *Regelmaat* 2017/32, p. 6-30.

**C.J. Wolswinkel 2018**

C.J. Wolswinkel, 'Concurrerende verdelingsregimes? Schaarse vergunningen onder Unierecht en nationaal recht na Vlaardingen en Appingedam', *SEW*. 2018/7, p. 288-301.

C.J. Wolswinkel en L. Van de Ven 2021

C.J. Wolswinkel, L. Van de Ven, 'Rechten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst', *De Gemeentestem* 2021/96, p. 565-569.

C.J. Wolswinkel, F.J. Van Ommeren en W. Den Ouden 2011

F.J. Van Ommeren, W. Den Ouden, C. J. Wolswinkel, 'Schaarse publieke rechten: naar een algemeen leerstuk', *NILG: markt, overheid & recht* 2011, p. 17-41.

'Dienstenrichtlijn: procedures', europadecentraal.nl.

F.J. van Ommeren, W. den Ouden, en C.J. Wolswinkel 2011

F.J. van Ommeren, W. den Ouden, & C.J. Wolswinkel, 'Schaarse publieke rechten', *Boom Juridische uitgevers* 2011, p. 325-326.

G.A.F.M. van Schaaijk 2019

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

'Hoe lang mag of moet een vergunning voor een speelautomatenhal duren?', kansspelautoriteit.nl.

J. Gianotten 2019

J. Gianotten, 'Schaarse vergunningen op de markt' (*onderzoek Garma*), 2 augustus 2019.

Leidraad 2022

M.H. Bastiaanse e.a., *Leidraad voor Juridische Auteurs*, Deventer: Kluwer 2019.

M. van Weeren 2019

M. van Weeren, 'Duur en verlenging vergunningen', in: M. van Weeren (red.), *De strijd om schaarse vergunningen*, Deventer: Kluwer 2019, p. 119-127.

M.R. Botman 2017

M.R. Botman, 'Kapers op de Italiaanse kust. De gevolgen van het arrest Promoimpresa voor de verdeling van schaarse rechten', *Gemeentestem*. 2017/3, p. 6-15.

'Mag een gemeente een schaarse vergunning voor onbepaalde tijd verlenen?', europadecentraal.nl.

N. Van Eijk en M. Verberne 2000

N. Van Eijk, M. Verberne, 'Verdeelinstrument voor frequenties: Veiling krijgt belangrijke status', *I&I* 2000/2.

O. Kwast 2018

O. Kwast, 'Economie en omgevingsrecht: schaarse vergunningen voor natuurlijke schaarste', *TO*. 2018/3, p. 140-148.

'Utrechtse kraamverkopers moeten volgend jaar loten om een plekje: 'Iedereen gelijke kans'', AD.nl.

VNG 2018, 'Handreiking voor gemeenten schaarse vergunningen', par. 2.2.

'Voor hoe lang mag onze gemeente een schaarse vergunning verlenen?', europadecentraal.nl.



Jurisprudentielijst

ABRvS 09 maart 2016, ECLI:NL:RVS2016:661 (*Speelautomatenhal Rotterdam*).

ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1830 (*Vlaardingen 2.0*).

ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2188.

ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927 (*Vlaardingen*).

ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2062 (*Appingedam*).

ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588 (*Standplaatsen Nijmegen*).

ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8407.

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2888 (*Rederij Lovers*).

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2892.

ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:661 (*JVH*).

CBB 28 april 2010, ECLI:NL:CBB:2010:BM4375 (*Flash*).

HvJ EU 1 oktober 2015, C-340/14, ECLI:EU:C:2015:641 (*Trijber/Harmsen*).

HvJ EU 14 juli 2016, C-458/14 en C-67/15, ECLI:EU:C:2016:558 (*Promoimpresa*).

HvJ EU 9 september 2010, C-64/08, ECLI:EU:C:2010:506 (*Engelmann*).

Rb. Den Haag 16 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14662.

Rb. Den Haag 28 augustus 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:8907.