

Vergaderjaar 2018–2019

34 471

Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime

F

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 5 november 2018

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord bij het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hierover de nodige vragen. De leden van de fracties van **ChristenUnie**, **SGP** en **50PLUS** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Na de uitvoerige beantwoording leven bij hen nog een paar vragen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben naar aanleiding van de beantwoording van de regering nog enkele vragen. Daarnaast sluiten zij zich graag aan bij de vragen van de CDA-fractieleden gesteld in paragraaf 3 over kansspelverslaving en preventie.

2. Speelcasinomarkt, vergunningen en positie Holland Casino

In de memorie van antwoord stelt de regering dat aanneming van het wetsvoorstel een «beter op de wensen van de consumenten toegesneden – «passend en attractief» – kansspel aanbod mogelijk [maakt].»² Daaruit

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Kox (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS) Van Zandbrink (PvdA), vac. (PVV), Fiers (PvdA), Andriessen (D66), Vink (D66)

² *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 4.

worden dan conclusies getrokken voor een eventuele verwerping van dit wetsvoorstel. De leden van de **CDA**-fractie kunnen de regering hierin niet volgen. Is het voor Holland Casino als monopolist niet mogelijk om een op de wensen van de consumenten toegesneden passend en attractief aanbod aan te bieden? Doet het dat nu niet? Kan dat alleen in een geprivatiseerde situatie die bovendien geliberaliseerd is?

De CDA-fractieleden merken op dat het wetsvoorstel voorziet in een maximering van het aantal casinovestigingen tot zestien, tenminste gedurende de eerste vergunningperiode.³ Hoe verhoudt dit zich tot het gestelde in de nadere memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand, waarin wordt uitgegaan van veertig tot vijftig vergunninghouders voor onlinekansspelen?⁴ En zijn er geen juridische belemmeringen tegen een fixatie op een bepaald aantal?

Kan de regering de ratio duidelijk maken van splitsing van de huidige veertien vestigingen van Holland Casino in één blok van tien dat aan één partij vergund zal gaan worden en de overige vier die in een of meer blokken aan andere partijen vergund zullen worden?⁵ Wanneer een cluster van tien nodig is voor een geprivatiseerd Holland Casino om voort te kunnen bestaan, geldt dat dan niet voor de andere blokken, zo vragen de CDA-fractieleden.

Wanneer de regering spreekt over het belang van concurrentie op de landgebonden markt voor «kanalisatie naar legaal aanbod»⁶, spreekt de regering dan over het totaal aan landgebonden aanbod of vooral ook over onlinespelers die naar legaal landgebonden aanbod worden geleid, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Bij onlinespelen en fysiek in een casino spelen lijkt toch van een andere geestesgesteldheid bij de speler sprake, waardoor die vergelijking niet zonder meer opgaat.

De leden van de CDA-fractie hebben niet goed kunnen zien waar de beantwoording van de vraag van de PvdA-fractieleden over het veronderstelde beter realiseren van de doelstellingen van het kansspelbeleid door private partijen, te vinden is.⁷ Zij vragen alsnog een reactie.

De CDA-fractieleden vragen aan wat voor maatregelen bijvoorbeeld gedacht kan worden waar de regering spreekt van een eventuele ongewenste marktgroei.⁸

Inzake de uitgifte van vergunningen geeft de regering een toelichting op de veiling die zal plaatsvinden.⁹ Nog niet duidelijk wordt hoe de Kansspelautoriteit kan voorkomen dat een vergunning wordt verleend aan investeerders die de casino's zodanig met financiële schulden gaan belasten dat de bestaande organisatiekwaliteit niet behouden blijft. Kan de regering daar nog een nadere toelichting op geven, zo vragen de **D66**-fractieleden.

De regering zegt dat er geen meerwaarde is, gezien vanuit de markt, om de casino's in overheidshanden te houden.¹⁰ De **SP**-fractieleden vragen de regering of zij ook heeft gekeken naar de consequenties, en daarmee wenselijkheid, van de gevolgen van liberalisering. De voornoemde leden

³ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 6.

⁴ *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 4.

⁵ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 7.

⁶ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 8.

⁷ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 9.

⁸ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 11.

⁹ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 10–11.

¹⁰ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 4.

vragen haar deze te bezien naar aanleiding van de volgende onderwerpen: winstmaximalisatie, kosten voor beheerst gokken, kosten van kansspelverslaafden, en toename van casino's in ons land.

De SP-fractieleden merken op dat de regering stelt dat een monopolie een te weinig passend en attractief aanbod geeft.¹¹ Maar verlaat de regering dan niet het standpunt dat men gokken moet reguleren om uitwassen te voorkomen? Bovendien gaat zij dan uit van een actief gokbeleid, waarin mensen niet alleen de mogelijkheid hebben een gokje te wagen, maar er zelfs toe worden opgeroepen en verleid. Klopt dat? Graag een toelichting. Daarnaast zegt de regering dat concurrentie leidt tot een passend en attractief aanbod, wat de illegaliteit de wind uit de zeilen neemt.¹² Ook hier ontbreekt de onderbouwing van de stelling. De stelling lijkt eerder gebaseerd op een mening dan feiten. Is het tegenovergestelde niet juist waar? Door de restricties die de legale kansspelen hebben, het monitoren van de mensen die een gokje wagen, en de regels rondom reclame en aanbod is per definitie sprake van een ongelijk speelveld en zal een dergelijke concurrentiestrijd uiteindelijk gewonnen worden door de illegale aanbieders, of ervoor zorgen dat men alsnog naar het buitenland afreist. Graag de visie van de regering op deze stelling en een nadere onderbouwing van haar standpunt.

Bovendien suggereert deze uitspraak dat het aanbod van Holland Casino niet attractief genoeg is en dat deze aantrekkelijkheid alleen kan door privatisering. Wanneer de private partijen echter onder dezelfde regels opereren, is er niet veel speling voor een vernieuwd aanbod. Is de bedoeling van de regering dan niet eigenlijk om de regels voor het casinoregime te verruimen? Als dat zo is, waarom is dan niet datzelfde gedaan met Holland Casino? Als dat echter niet zo is, dan suggereert de tekst dat Holland Casino onvoldoende functioneert. Waarom zet de regering dan niet in op verbetering van de organisatie? Graag de visie van de regering.

De fractieleden van de SP merken op dat in de beantwoording wordt betoogd dat regionale spreiding nodig is om in de lokale behoefte te kunnen voorzien.¹³ Echter, eerder merkte de regering op dat het aanbod in Nederland onvoldoende is en dat men daarom reist naar het buitenland.¹⁴ Als de klant bereid is om een dergelijke afstand af te leggen, kan de regering dan toelichten waarom zij niet in staat zijn om binnen Nederland te reizen? Is een zekere drempel niet juist bevorderlijk voor een terughoudend casinoregime? Graag een reactie.

De **PvdA**-fractieleden merken op dat in de memorie van antwoord wordt gesteld dat een verzorgingsgebied van een speelcasino wordt gevormd door een geografisch gebied waar klanten binnen een beperkt tijdvak (ongeveer 30 minuten, ongeveer 20 kilometer afstand) met vervoer per auto het casino kunnen bereiken. Ook geeft de regering aan regionale concurrentie wenselijk te achten¹⁵, waarbij de regering in alle regio's wil bewerkstelligen dat er voldoende legaal aanbod is alsook dat spelers een keuze tussen tenminste twee ondernemingen hebben¹⁶. Hoe verhoudt deze stelling zich tot de voorgenomen marktordening van tien plus vier plus twee vergunningen voor het exploiteren van speelcasino's – dat wil zeggen minimaal twee en maximaal vier ondernemingen?

¹¹ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 8.*

¹² *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 8.*

¹³ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 7.*

¹⁴ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 2.*

¹⁵ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 7.*

¹⁶ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 8.*

De leden van de fractie van de PvdA maken zich grote zorgen over de positie van het personeel van Holland Casino en van toekomstige vergunninghouders. Aangezien in het wetsvoorstel slechts bij de eerste vergunningverlening sprake is van verplichte overname van personeel – en daarna dus niet meer – leidt de voorgenomen privatisering van Holland Casino en het openen van de markt van speelcasino's tot een ernstige aantasting van de arbeidspositie van medewerkers in de sector. Immers, het verlies van een vergunning zal er in de toekomst toe kunnen leiden dat medewerkers op straat komen te staan en/of tegen mogelijk aanzienlijk minder gunstige voorwaarden bij de nieuwe aanbieder aan de slag kunnen. Waarom kiest de regering ervoor deze onredelijkheid en onzekerheid te creëren, terwijl de overgang van personeel bij diverse andere vergunningstelsels wel is gewaarborgd? Is zij bereid de overname van personeel alsnog verplicht te stellen?

3. Kansspelverslaving en preventie

De CDA-fractieleden merken op dat de regering aangeeft dat er een belangrijke verbetering van verslavingspreventiebeleid komt.¹⁷ Dat kan uiteraard door eenieder slechts positief worden begroet. Dit staat toch echter los van de regeling van het speelcasinoregime als zodanig?

De leden van de CDA-fractie vragen of bij de evaluatie na vijf jaar ook wordt meegenomen wat de totale uitgaven van spelers zijn en hoe die zich ontwikkelen, dit mede in het kader van het tegengaan van verslaving en de geldverspilling die inherent is aan casinospelen.

De regering geeft aan dat winstmaximalisatie vooral optreedt door spelers een hoog uitkeringspercentage te bieden en dat het preventiebeleid erop gericht is de vergunninghouder zich van zulke aanmoedigingen te onthouden.¹⁸ De CDA-fractieleden vragen hoe deze visie zich verhoudt tot de exorbitante uitkeringspercentages van sommige loterijen.

In de nadere memorie van antwoord wordt gesproken over een aantal van 40.000 gokverslaafden, 76.000 tot 79.000 probleemspelers, en 95.700 risicospelers.¹⁹ De regering kan geen inschatting geven hoe de aantallen zich zullen gaan ontwikkelen. Hoe beoordeelt de regering de huidige aantallen: als laag, hoog, of acceptabel? Hetzelfde vragen de leden van de CDA-fractie over de jaarlijkse kosten van verslavingszorg voor gokken, die liggen tussen de 20 en 40 miljoen euro.

Wat moeten de leden van de CDA-fractie zich voorstellen bij reclame die zich niet mag richten op personen tussen 18 en 24 jaar?²⁰ Waarin onderscheidt deze zich van andere reclame?

In de memorie van antwoord komen «ondersteunende diensten» aan de orde die het aantrekkelijk kunnen maken om te spelen of spelers te verleiden, zoals horeca en hotels.²¹ Wat moeten de leden van de CDA-fractie zich erbij voorstellen dat ondersteunende diensten slechts zodanig mogen worden aangeboden dat zij «de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid in het speelcasino niet [...] belemmeren»?²²

¹⁷ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 4.*

¹⁸ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 20.*

¹⁹ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 21 en 27.*

²⁰ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 23; zie ook Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 28.*

²¹ *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 23.*

²² *Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 23.*

De **SP**-fractieleden menen een contradictie te hebben opgemerkt. Met het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand²³ benadrukt de regering dat het van belang is dat er regelgeving komt, omdat de overheid haar taak van toezicht en voorkoming van verslaving niet goed kan uitoefenen. Aan de andere kant zegt de regering dat er sprake is van keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid. Graag een reactie hierop.

Zowel in het Regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»²⁴ als in de memorie van toelichting²⁵ en de memorie van antwoord²⁶ bij het onderhavige wetsvoorstel wordt het terugdringen van kansspelverslaving als kernprioriteit benoemd. De leden van de fractie van de **PvdA** zien in het geheel niet hoe de voorgenomen privatisering van Holland Casino als zodanig kan bijdragen aan het realiseren van deze doelstelling, dit ten opzichte van de huidige situatie met Holland Casino als enige aanbieder. Kan de regering dit alsnog toelichten? Is zij van oordeel dat Holland Casino met louter private aandeelhouders beter in staat is kansspelverslaving te bestrijden dan als staatsmonopolie? Is de regering van oordeel dat andere aanbieders van landgebonden kansspelen beter in staat zijn kansspelverslaving te bestrijden dan Holland Casino?

4. Toezicht en handhaving

Zien de **CDA**-fractieleden het goed dat de regering een uitbreiding van circa 8 tot 16 fte's totaal voor de Kansspelautoriteit nodig acht bij aanneming van de beide wetsvoorstellen inzake de kansspelen? Hoeveel fte's zijn er nu en straks voor de handhaving en voor de bestrijding van het illegale aanbod?

De **D66**-fractieleden merken op dat de Kansspelautoriteit eerder heeft aangegeven dat gelijktijdige aanname van beide wetsvoorstellen betreffende kansspelen tot een grote werklast zal leiden, met gevaar voor afbreuk van de uitvoering van de reguliere toezichtstaak. Acht de regering het in dit verband verstandig beide wetsvoorstellen gelijktijdig in werking te laten treden?

De regering zegt dat de privatisering nodig is om het illegaal aanbod te kanaliseren. De **SP**-fractieleden vragen om een nadere uitleg, want hoe meer aanbieders er zijn, hoe lastiger de controle, en hoe meer kans dat er zaken tussendoor glijpen.

5. Overige

Net als de leden van de **D66**-fractie hebben ook de leden van de **CDA**-fractie zorgen over de uitvoerbaarheid van beide wetsvoorstellen inzake kansspelen. Kan de regering inzichtelijk maken hoe de uitvoerings-toets voor beide voorstellen eruit heeft gezien?

De **CDA**-fractieleden vragen op welk aantal de regering het aantal illegale casino's schat in Nederland.

In de paragraaf over delegatiebepalingen geeft de regering aan de lagere regelgeving ter informatie naar de Eerste Kamer te zullen sturen.²⁷ Wanneer kan de Kamer die ontvangen, zo vragen de **D66**-fractieleden.

²³ Kamerstukken 33 996.

²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 471, D, bijlage Regeerakkoord, p. 4–5.

²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 3, p. 2.

²⁶ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 1.

²⁷ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 36.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren