

Vergaderjaar 2018–2019

34 471

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

G

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 december 2018

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de Commissie voor Justitie en Veiligheid inzake het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime. Ik dank de leden van de fracties van het CDA, D66, de SP en de PvdA voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en de leden van de fracties van de ChristenUnie, SGP en 50PLUS die zich bij de door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen hebben aangesloten. De leden van de SP-fractie sluiten zich daarnaast aan bij de door de leden van de CDA-fractie gestelde vragen in paragraaf 3 over kansspelverslaving en preventie. In deze nadere memorie van antwoord beantwoord ik deze vragen, mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

Er zijn verschillende vragen gesteld over de beweegredenen voor de modernisering van het wettelijke regime voor speelcasino's, de privatisering van Holland Casino en de voorwaarden die de Staatssecretaris van Financiën en ik aan de privatisering stellen. Voor een goed begrip ga ik daar eerst op in, alvorens de vragen te beantwoorden.

Ten tijde van de oprichting van Holland Casino in 1974 achtte men een overheidsmonopolie de meest passende wijze van reguleren. In de Wet op de Kansspelen (Wok) werd de mogelijkheid gecreëerd voor het afgeven van een exclusieve vergunning voor het organiseren van casinospelen.¹ Aldus heeft de overheid invulling gegeven aan de verbondenheid met de onderneming, ten einde een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de speelcasino's in Nederland te realiseren en de risico's van onmatige deelname voor spelers te minimaliseren.

De beweegredenen voor de modernisering van het wettelijke regime voor spelcasino's, de privatisering van Holland Casino en de voorwaarden die aan deze privatisering worden gesteld, houden verband met de nota

¹ Het overheidsmonopolie wordt momenteel ontleend aan één wettelijk beschikbare vergunning: de beschikking casinospelen 1996, verleend op grond van artikel 27h Wok.

Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013. Naar aanleiding van deze nota is de conclusie getrokken dat het aanbieden van kansspelen geen taak is van de overheid, en dat er geen principiële, permanente redenen zijn om deze belangen in portefeuille te houden, hooguit tijdelijke.²

In de nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 is een integraal beeld geschetst van het beleid van de staat als aandeelhouder. De nota gaat daarbij in op de rolvervulling van de staat als aandeelhouder en de rolverdeling tussen de staat als beleidsmaker en als aandeelhouder. Daarbij dient de overheid uiteindelijk één gezamenlijk belang: een zo efficiënt mogelijke borging van de betrokken publieke belangen. Wet- en regelgeving zijn de eerst aangewezen instrumenten om publieke belangen te waarborgen, aldus de nota. Wetgeving grijpt immers rechtstreeks aan bij het probleem, is transparant en voorspelbaar, en komt op democratische wijze via zorgvuldige en politiek controleerbare processen tot stand. In bepaalde gevallen kan met wet- en regelgeving niet worden volstaan en is overheidsingrijpen door middel van een staatsdeelneming nodig om publieke belangen te borgen. De nota geeft daarom aan dat per staatsdeelneming een individuele afweging moet worden gemaakt of de publieke belangen afdoende kunnen worden gewaarborgd via wet- en regelgeving, toezicht en handhaving, of dat staatsaandeelhouderschap toegevoegde waarde heeft.

Ook voor de staatsdeelname in Holland Casino is de afweging gemaakt of overheidsingrijpen door middel van een staatsdeelneming nodig is om publieke belangen te borgen. Bij het bepalen van de toegevoegde waarde van staatsdeelnemingen zijn volgens de nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 twee overwegingen van belang. De eerste overweging is de vraag of de marktordening zich leent voor behoud van een staatsdeelneming of juist voor privatisering. Ten aanzien van die overweging wordt in de nota aangegeven dat een monopolie het gevolg kan zijn van de situatie dat toetreding van concurrenten in de praktijk niet mogelijk is vanwege schaalvoordelen.

In dat kader stelt de nota dat het enkele bestaan van een monopoliepositie niet automatisch leidt tot de behoefte aan een staatsdeelneming. Het voorkomen van misbruik van marktmacht wordt immers primair geborgd met wet- en regelgeving. Alleen als het publiek belang sterk afhankelijk is van de prestaties van een enkel bedrijf en er geen uitwijkmogelijkheden zijn, is de monopoliepositie een reden voor de overheid om de prestaties van het bedrijf met meerdere instrumenten te borgen. In geval van casinospelen is er geen sprake van een monopoliepositie als gevolg van schaalvoordelen. Het waarborgen van publieke belangen is bovendien niet uitsluitend afhankelijk van de prestaties van een enkel bedrijf, aangezien met strikte vergunningeisen, toezicht en handhaving deze belangen ook kunnen worden gewaarborgd. Een meer open stelsel met beperkte marktwerking stimuleert aanbieders om het aanbod van casinospelen zo goed mogelijk op de wensen van het publiek af te stemmen, hetgeen bijdraagt aan kanalisatie naar legaal, veilig en betrouwbaar aanbod.

De tweede overweging betreft de vraag of met de staatsdeelneming grote, nationale, strategische belangen gemoeid zijn (bijvoorbeeld voor de economie of maatschappelijk vitale infrastructuur). Daarvan is in geval van Holland Casino geen sprake. Holland Casino biedt een legaal

² *Kamerstukken II* 2013/14, 28 165, nr. 165 en *Kamerstukken II* 2014/15, 28 165, nr. 182, p. 12. Zie daarnaast ook de Beleidsvisie kansspelbeleid, *Kamerstukken II* 2010/11, 24 557, nr. 124, en de beleidsvisie op de herinrichting van het speelcasinoregime, *Kamerstukken II* 2013/14, 24 557, nr. 135.

alternatief op het gebied van casinospelen. Dat legale alternatief kan ook worden geboden via een meer open vergunningstelsel met strenge vergunningeisen, beheersing van het spelaanbod, strikt toezicht door de kansspelautoriteit en zo nodig handhavend optreden.

Daar komt bij dat staatsdeelnemingen, zoals de nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 constateert, te maken hebben met de overheid in verschillende hoedanigheden. Naast het aandeelhouderschap, vervult de staat ook de rol van beleidsmaker en soms (zoals in het geval van Holland Casino) die van toezichthouder met handhavingsbevoegdheden. Deze verschillende rollen van de overheid kunnen tot discussie leiden. Zo kunnen bepaalde voorstellen van de overheid als beleidsmaker of beslissingen van de staat als toezichthouder ook financiële gevolgen hebben voor de staatsdeelneming en daarmee voor de staat als aandeelhouder. In het geval van Holland Casino is er, meer dan bij andere staatsdeelnemingen, een inherente spanning tussen enerzijds de publieke belangen die worden gewaarborgd met het kansspelbeleid van de overheid, in het bijzonder het tegengaan van kansspelverslaving, en anderzijds het aandeelhouderschap van de overheid. Een dergelijke spanning doet zich niet voor bij een privaat aandeelhouderschap van Holland Casino omdat dan de rollen van aandeelhouder enerzijds en regelgever en toezichthouder anderzijds zijn gescheiden. Privaat aandeelhouderschap geniet de voorkeur boven staatsaandeelhouderschap indien de publieke belangen voldoende middels wet- en regelgeving kunnen worden geborgd. Dit is het geval. Met de voorgestelde modernisering van regelgeving voor kansspelen zet de regering stevig in op verslavingspreventie en worden strenge regels gesteld voor de exploitatie van speelcasino's. Het handhavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit wordt versterkt. Hiermee is privatisering van Holland Casino wenselijk.

Met de modernisering van het speelcasinoregime en de daarmee samenhangende aanpassing van wet- en regelgeving zijn de publieke belangen afdoende geborgd en wordt de casinobezoeker beschermd tegen kansspelverslaving, oneerlijke spelpraktijken en andere vormen van criminaliteit.³ De beheersing van spelen in speelcasino's en de bescherming van spelers kan plaatsvinden via wet- en regelgeving waarmee wordt voorzien in een meer open vergunningstelsel, strenge vergunningeisen, beheersing van het spelaanbod en een goede taakuitoefening door de kansspelautoriteit (vergunningverlening, strikt toezicht en zo nodig handhavend optreden). Het staatsaandeelhouderschap in Holland Casino heeft geen toegevoegde waarde. Ik meen daarom dat voor speelcasino's de tijd rijp is om het principe van het aanbieden van kansspelen via een overheidsmonopolie los te laten.

Bij de modernisering van het wettelijke regime voor speelcasino's wordt gekozen voor een behoedzame aanpak waarbij de casinomarkt in beperkte mate wordt geopend, waarbij wordt uitgegaan van langlopende vergunningen met een geldigheidsduur van vijftien jaar en een beperkte uitbreiding van het aantal speelcasino's in Nederland (de kansspelautoriteit kan straks maximaal zestien vergunningen verlenen voor evenzoveel

³ Wat het voorkomen van kansspelverslaving betreft, wijs ik op de verbetering van het verslavingspreventiebeleid die met het wetsvoorstel kansspelen op afstand en de bijbehorende lagere regelgeving, mede ter uitvoering van het regeerakkoord, ook voor speelcasino's wordt voorgesteld. In het ontwerpbesluit en de ontwerperegeling kansspelen op afstand worden wijzigingen van het Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen voorgesteld die een aanscherping vormen van het bestaande beleid in het kader van de zorgplicht van artikel 4a Wok ter voorkoming van onmatige deelname aan kansspelen.

vestigingen).⁴ Deze modernisering maakt ook de privatisering van Holland Casino mogelijk.

Met de modernisering van het speelcasinoregime wordt een wettelijk kader geschapen waarbinnen speelcasino's in de toekomst op een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare manier kunnen worden geëxploiteerd. Er ontstaat een meer open stelsel met een beperkte marktwerking, hetgeen aanbieders stimuleert om – binnen de grenzen van de speelcasinowetgeving – het aanbod zo goed mogelijk op de wensen van het publiek af te stemmen. Een dergelijk stelsel draagt er aan bij dat er steeds sprake is van een betrouwbaar, attractief en passend aanbod door legale aanbieders, waardoor er ook in de toekomst weinig aanleiding zal zijn voor consumenten om op zoek te gaan naar illegaal aanbod van speelcasino's.

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» – kansspelaanbod mogelijk [maakt].»⁵ Daaruit 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?*

Zoals in de inleiding is aangegeven ziet dit wetsvoorstel op een modernisering van het bestaande regime voor speelcasino's die ook privatisering van Holland Casino mogelijk maakt. De passage waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen, beantwoordt de vraag van de leden van de SP-fractie wat er mis gaat als het wetsvoorstel niet tot wet zou worden verheven. Daarop is geantwoord dat, bij het onverhoopt niet aanvaarden van het wetsvoorstel, Holland Casino als monopolist blijft bestaan. Dit zou ook betekenen, zo voeg ik eraan toe, dat Holland Casino in overheidshanden blijft. Het uitgangspunt van het kabinet is dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is. De regering acht daarnaast het laten voortbestaan van een wettelijk monopolie niet wenselijk. Hoewel geenszins gezegd is dat Holland Casino als monopolist geen passend en attractief aanbod verzorgt, is de klantgerichtheid van een monopolist inherent beperkter dan die van aanbieders in een concurrerende markt. Het organiseren dat consumenten – in elke regio – kunnen kiezen tussen het aanbod van verschillende vergunninghouders en verschil kunnen ervaren, draagt beter bij aan een passend en klantgericht aanbod dan een monopolie.

De CDA-fractieleden merken op dat het wetsvoorstel voorziet in een maximering van het aantal casinovestigingen tot zestien, tenminste gedurende de eerste vergunningperiode.⁶ 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?⁷ En zijn er geen juridische belemmeringen tegen een fixatie op een bepaald aantal?

⁴ De bestaande titel IVb van de Wok wordt vervangen door de in dit wetsvoorstel voorgestelde titel. Daarnaast worden een Besluit en een regeling speelcasino's tot stand gebracht.

⁵ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 4.

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

⁷ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 4.

De markten voor landgebonden speelcasino's en voor kansspelen op afstand zijn twee verschillende deelmarkten met verschillende kenmerken. Daarom wordt op verschillende wijze omgegaan met het aantal vergunningen dat kan worden verleend.

Landgebonden speelcasino's zijn in 1974 gereguleerd door middel van een overheidsmonopolie. Het aantal landgebonden speelcasino's is in de loop der jaren uitgebreid tot veertien.⁸ Er is dus al, in tegenstelling tot de situatie bij kansspelen op afstand, sprake van legaal aanbod. De modernisering van het regime voor landgebonden speelcasino's is dan ook niet zozeer ingegeven door een dringende noodzaak tot kanalisatie, maar door het inzicht dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is. De privatisering van Holland Casino gaat gepaard met een behoedzame opening van de markt, een op voorhand beperkt aantal vergunningen en een evenwichtige geografische spreiding van speelcasino's. Hiermee wordt onder meer een hoge concentratie van speelcasino's in één plaats en Las Vegas-achtige situaties voorkomen. Een onbeperkt aantal vergunningen is niet noodzakelijk voor de kanalisatie van landgebonden speelcasino's.

Dat is anders waar het gaat om kansspelen op afstand die met de opkomst van het internet eind jaren negentig hun opwachting in Nederland hebben gemaakt. Kansspelen op afstand zijn tot op heden niet gereguleerd en daarmee illegaal. Wel heb ik geconstateerd dat honderdduizenden spelers in Nederland desondanks al jarenlang deelnemen aan onlinekansspelen. Kansspelen op afstand worden wereldwijd georganiseerd door een zeer groot aantal aanbieders. Door het gebruik van het internet is hun illegale aanbod in potentie onbeperkt in omvang en voor de speler in Nederland zeer laagdrempelig toegankelijk via de pc, tablet of smartphone. Het massale en grensoverschrijdende karakter van dat illegale aanbod noopt tot een stevig en modern handhavingsinstrumentarium en voldoende handhaving capaciteit. Voor effectieve bestrijding van het illegale aanbod en bescherming van de speler is daarnaast ook nodig dat kanalisatie plaatsvindt van de vraag naar een veilig en legaal onlinekansspel aanbod. Dit zijn ook de centrale doelstellingen van het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Beperking van het aantal vergunningen zou het risico in zich dragen dat de huidige en groeiende vraag naar kansspelen op afstand onvoldoende naar het legale aanbod wordt gekanaliseerd. Daarom is er voor gekozen het aantal vergunningen niet op voorhand te beperken. Wel worden hoge eisen gesteld aan de verlening van die vergunningen. Daarom wordt het aantal toekomstige vergunninghouders geschat op 40 à 50.

Deze leden vragen voorts of er juridische belemmeringen zijn voor een fixatie op een bepaald aantal. Een wettelijke beperking van het aantal vergunningen voor het exploiteren van een speelcasino is in het licht van het Europese recht mogelijk.⁹ Het gaat om een beperking van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging, die kan worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang (gelegen in de doelstellingen van het kansspelbeleid dat onder andere is gericht op de bescherming van consumenten en het voorkomen van kansspelverslaving). De beperking van het aantal vergunningen is, in combinatie met de regionale spreiding van de speelcasino's, een geschikt

⁸ Zo volgden na de opening van het eerste speelcasino in Zandvoort (1976), de opening van speelcasino's in Valkenburg (1977), Scheveningen (1979), Rotterdam (1985), Amsterdam (1986), Breda (1987), Groningen (1988), Nijmegen (1989), Eindhoven (1993), Schiphol Airport (1995–2017), Utrecht (2000), Enschede (2002), Venlo (2006), Leeuwarden (2006) en Amsterdam West (2018).

⁹ Vgl. de in paragraaf 9 van de MvT aangehaalde jurisprudentie van het HvJEU, alsmede HvJEU 8 september 2010, C 409/06, Winner Wetten GmbH.

middel om die doelstellingen te bereiken en gaat niet verder dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. Daarmee voldoet de beperking aan de voorwaarden die het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn jurisprudentie heeft ontwikkeld.

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?¹⁰ 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.

De vraag van deze leden gaat uit van een scenario voor de verkoop van Holland Casino, dat ten tijde van de eerdere memorie van antwoord nog als mogelijkheid werd opengehouden.¹¹ Naar huidig inzicht zal Holland Casino in twee clusters worden verkocht: een cluster van tien vestigingen verbonden met tien vergunningen, en een cluster van vier vestigingen verbonden met vier vergunningen.¹² Bij de beslissing over het aantal vestigingen per te verkopen cluster zijn verschillende belangen gewogen, te weten de doelstellingen van het kansspelbeleid, de beoogde mate van mededinging en de continuïteit van Holland Casino (waaronder de splitsingskosten). Daaruit is geconcludeerd dat bij een omvang van Holland Casino van tien vestigingen op een optimale wijze met alle betrokken belangen rekening wordt gehouden. Voor het behoud van het hoofdkantoor van Holland Casino in de huidige vorm, dat bij de verkoop wordt gekoppeld aan de tien vestigingen, is een minimaal efficiënte schaal nodig die overeenkomt met een cluster van tien vergunningen. De partij die het cluster van vier vestigingen koopt en de partij of partijen die de twee nieuwe vergunningen via een veiling weten te verwerven, zullen de omvang van een eventueel hoofdkantoor kunnen afstemmen op het aantal vestigingen. Dat maakt dat deze aanbieders ook op kleinere schaal efficiënt kunnen opereren.

Wanneer de regering spreekt over het belang van concurrentie op de landgebonden markt voor «kanalisatie naar legaal aanbod»¹³, 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.

Waar ik in de memorie van antwoord sprak over het belang van concurrentie op de markt voor speelcasino's bedoelde ik alleen te spreken over kanalisatie naar het legale aanbod van speelcasino's. Deze leden veronderstellen terecht dat een speler verschil ervaart bij deelname aan onlinekansspelen en bij deelname aan landgebonden kansspelen, zoals in een speelcasino, een speelautomatenhal of een horecagelegenheid. Voor alle soorten spelen geldt dat met regulering wordt beoogd de vraag naar kansspelen naar vergund aanbod te leiden, dat verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is. De kanalisatiedoelstelling kan op verschillende wijzen vorm krijgen, afhankelijk van de deelmarkt die het betreft en de «ontwikkelingsfase» waarin zij verkeert. Op dit moment is er bij online-

¹⁰ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 7.

¹¹ Zie Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 9 waarin wordt vooruitgewezen naar een aan beide Kamers te zenden brief over de privatisering.

¹² Hieraan liggen verschillende overwegingen ten grondslag, waaronder marktonderzoek waaruit blijkt dat voor een cluster van vier vestigingen meer interesse is dan voor losse vestigingen.

¹³ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 8.

kansspelen sprake van een omvangrijk illegaal aanbod zonder enig legaal alternatief. Ik verwacht dat na de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand op grote schaal transformatie naar legaal aanbod zal plaatsvinden. Hiermee wordt dus kanalisatie bewerkstelligd. Bij speelcasino's wordt al voorzien in en gebruik gemaakt van legaal aanbod, terwijl illegaal aanbod beperkt voorkomt. Voor deze spelen moet de kanalisatie vooral toekomstbestendig worden gemaakt en is het van belang mee te gaan met de demografische ontwikkelingen. Dat wordt het best bereikt door een «natuurlijk» proces van behoedzame concurrentie dat moet zorgen voor een attractief en passend aanbod, waardoor er geen prikkels voor spelers zijn om illegale alternatieven op te zoeken en waardoor zulke alternatieven ook weinig kans hebben.

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.¹⁴ Zij vragen alsnog een reactie.

Als het gaat om de privatisering van Holland Casino, is het van belang dat het organiseren van kansspelen geen taak van de overheid is. Per staatsdeelneming wordt een afweging gemaakt of de publieke belangen afdoende kunnen worden geborgd via wet- en regelgeving en toezicht en handhaving (in casu door de kansspelautoriteit). Dat is bij speelcasino's het geval, waardoor er geen reden is om het staatsaandeelhouderschap voort te zetten. Als private partijen aan de strenge vergunningeisen voldoen, zal de kansspelautoriteit een beschikbare vergunning, al dan niet na veiling, verlenen. Dat betekent dat deze private partijen op vergelijkbare wijze in staat zijn de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren als Holland Casino dat nu doet, waaronder het beschermen van de speler tegen kansspelverslaving. Met de Wet kansspelen op afstand en de bijbehorende lagere regelgeving worden bovendien ten opzichte van de huidige situatie extra eisen gesteld aan vergunninghouders van risicovolle kansspelen (waaronder speelcasino's) ten aanzien van reclame en verslavingspreventie. Ook wijs ik op de introductie van het door de kansspelautoriteit in stand te houden centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) dat het sluitstuk zal vormen van de door de vergunninghouders uit te voeren verslavingspreventieregelgeving ten aanzien van alle meer risicovolle kansspelen.

De CDA-fractieleden vragen aan wat voor maatregelen bijvoorbeeld gedacht kan worden waar de regering spreekt van een eventuele ongewenste marktgroei.¹⁵

De betreffende passage bespreekt de vraag van de leden van de PvdA-fractie over het geval dat de omzet op de speelcasinomarkt door de modernisering (fors) zou toenemen. Eventuele, al dan niet autonome marktgroei is op zichzelf niet in strijd met de doelstellingen van het kansspelbeleid. Marktgroei kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van demografische en economische ontwikkelingen. De groei van de landgebonden speelcasinomarkt wordt met dit wetsvoorstel op twee manieren begrensd. Ten eerste is het aantal vergunningen voor de exploitatie van speelcasino's beperkt tot zestien (het voorgestelde artikel 27h, eerste lid). Ten tweede wordt in de lagere regelgeving het aanbod aan kansspelen in speelcasino's aan een bovengrens gebonden. Daarmee is het aanbod per regio, afhankelijk van het aantal vergunningen, begrensd.¹⁶ Ik heb hiervoor, op basis van een analyse van het huidige aanbod, een

¹⁴ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 9.

¹⁵ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 11.

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 6, p. 12.

methodiek ontwikkeld die zowel tafelspelen als automaten spelen omvat. Op deze wijze ontstaat ruimte voor een normale bedrijfsontwikkeling maar wordt excessieve groei, met megacasino's tot gevolg, voorkomen.

Na inwerkingtreding van de Wet modernisering speelcasino's, zal deze nauwgezet worden gemonitord en na vijf jaar grondig worden geëvalueerd. Ook het verbeterde verslavingspreventiebeleid, in de Wet kansspelen op afstand en de daarop gebaseerde lagere regelgeving, zal worden gemonitord en al drie jaar na inwerkingtreding van die wet worden geëvalueerd.¹⁷ In geval van eventuele ongewenste ontwikkelingen kan tijdig worden ingegrepen en kunnen zo nodig aanvullende maatregelen worden getroffen.

Inzake de uitgifte van vergunningen geeft de regering een toelichting op de veiling die zal plaatsvinden.¹⁸ 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.

Allereerst merk ik op dat er niet in alle gevallen sprake is van een veiling van vergunningen door de kansspelautoriteit. Bij de eerste ronde van vergunningverlening, na inwerkingtreding van de wet, is ten aanzien van de veertien vestigingen van Holland Casino sprake van een verkoop door het Ministerie van Financiën, waarbij de vergunningen door de kansspelautoriteit worden verleend aan de twee kopers van het cluster van tien en vier vestigingen. De twee «extra» vergunningen die bij de eerste ronde van vergunningverlening beschikbaar komen worden wel door de kansspelautoriteit geveild. Na de eerste ronde van vergunningverlening is er sprake van een veiling wanneer er tussentijds een vergunning vrijkomt (na intrekking van een vergunning door de kansspelautoriteit) en na ommekomst van de geldigheidsduur van de vergunningen van vijftien jaar, voor zover het aantal gegadigden voor de vergunningen het aantal vergunningen overstijgt (zie het voorgestelde artikel 27i, vijfde lid).¹⁹

Ongeacht de wijze van financiering, is het denkbaar dat een rechtspersoon bij de vergunningverlening weliswaar voldoet aan alle eisen uit de Wok, maar dat vervolgens gedurende de looptijd van de vergunning de naleving van de kansspelregelgeving door de vergunninghouder in toenemende mate tekort schiet. Een dergelijke ontwikkeling zal niet onopgemerkt blijven bij de kansspelautoriteit. Na de vergunningverlening blijft de kansspelautoriteit er immers op toezien dat de vergunninghouder in overeenstemming met de kansspelregelgeving handelt. De vergunninghouder wordt er dus aan gehouden dat hij daadwerkelijk zorgt voor een bedrijfsvoering die in overeenstemming is met de eisen uit de kansspelregelgeving, en dat dit zo blijft gedurende de looptijd van de vergunning. Bij dit toezicht kan de kansspelautoriteit gebruik maken van de informatie uit rapportages die door de vergunninghouder periodiek worden verstrekt, signalen die de kansspelautoriteit tijdens toezichtsbezoeken of via derden ontvangt en de uitkomsten van de (periodieke) keuringen van het

¹⁷ Zie ook mijn toezegging in de brief aan de Tweede Kamer in reactie op de aangenomen moties n.a.v. de behandeling van het wetsvoorstel, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 471, nr. 34 inzake effecten van bonussen en spaarprogramma's op kansspelverslaving.

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

¹⁹ Voor de 2 extra vergunningen gaat de geldigheidsduur van 15 jaar in vanaf de datum van ingebruikneming van de vergunning, die de kansspelautoriteit in het besluit tot vergunningverlening vermeldt.

spelsysteem van de vergunninghouder.²⁰ De kansspelautoriteit heeft nu al de mogelijkheid om in te grijpen door het opleggen van een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.²¹ Als de Wet kansspelen op afstand in werking treedt komt daar nog de bevoegdheid bij om een bindende aanwijzing te geven (het voorgestelde artikel 34n), die er bijvoorbeeld toe kan strekken dat de vergunninghouder de bedrijfsvoering op orde brengt. Ook kan in het uiterste geval de vergunning worden ingetrokken, wanneer een vergunninghouder niet meer aan de eisen voldoet.

De regering zegt dat er geen meerwaarde is, gezien vanuit de markt, om de casino's in overheidshanden te houden.²² 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 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.

Zoals ik in de inleiding heb aangegeven, heeft dit wetsvoorstel tot doel het speelcasinoregime te moderniseren. Daarbij staan de doelstellingen van het kansspelbeleid voorop. Die heb ik betrokken bij de besluitvorming rond de overgang van een monopolie naar een stelsel met een beperkt aantal commercieel opererende vergunninghouders. Ik ben van mening dat de doelstellingen van het kansspelbeleid goed kunnen worden geborgd met een meer open vergunningenstelsel dat hoge eisen stelt aan de vergunninghouder, zijn kanspelaanbod en zijn organisatie. De mogelijke risico's van de overgang van een overheidsmonopolie naar het gemoderniseerde stelsel zijn verdisconteerd in de strenge toelatingsvoorwaarden die aan een aanbieder worden gesteld om voor een kansspelvergunning in aanmerking te kunnen komen en om die vergunning ook gedurende de looptijd van die vergunning te kunnen behouden. De vereisten die aan een veilig, verantwoord en controleerbaar kanspelaanbod worden gesteld, brengen de nodige kosten voor de toekomstige vergunninghouders.

Een belangrijk deel van die kosten vloeit voort uit de diverse maatregelen die de toekomstige vergunninghouder in zijn organisatie moet treffen om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Daarnaast moet hij ook via de kansspelheffing een bijdrage leveren aan de bestrijding van de kosten van anonieme behandeling van kansspelverslaving, het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, het geven van voorlichting en informatie omtrent kansspelverslaving en van onderzoek naar kansspelverslaving. Een aanbieder die dergelijke kosten niet voor zijn rekening kan of wil nemen, zal niet in aanmerking komen voor een vergunning.

De SP-fractieleden merken op dat de regering stelt dat een monopolie een te weinig passend en attractief aanbod geeft.²³ 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.

²⁰ Dit betreft de organisatie, de werkwijze en de middelen die voor het organiseren van de vergunde kansspelen worden gebruikt.

²¹ Vgl. het (openbare) besluit van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit van 19 oktober 2017 waarbij aan Holland Casino een last onder dwangsom is opgelegd wegens overtreding van artikel 4a, vijfde lid, Wok jo. artikel 2, derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

²² Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 4.

²³ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 8.

Met het mogelijk maken van onderlinge concurrentie wordt bevorderd dat de vergunninghouders voldoende prikkels hebben om te voorzien in een passend en attractief aanbod van spelen. Dit draagt bij aan kanalisatie van spelers naar legaal aanbod. Met de voorgestelde modernisering van het speelcasinoregime wordt niet het standpunt verlaten dat regulering van speelcasino's noodzakelijk is om uitwassen te voorkomen. Kanalisatie door middel van regulering is een rode draad door de geschiedenis van de Nederlandse kansspelwetgeving. Daaraan wordt zeker niet getornd. De voorgestelde modernisering heeft betrekking op de wijze waarop de regulering in het huidige tijdsbestek en naar de huidige inzichten over de rol van de overheid het beste kan worden vormgegeven. Daarop ben ik hiervoor al ingegaan.

Ook heeft de modernisering van het speelcasinoregime zeker niet tot doel om mensen die eigener beweging geen gokje willen wagen, daartoe alsnog over te halen. De regels met betrekking tot het wervings- en reclamebeleid worden juist aangescherpt. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar kwetsbare groepen, zoals minderjarigen, jongvolwassenen en probleemspelers. In mijn brief aan beide Kamers naar aanleiding van het regeerakkoord is onder meer aangekondigd dat kansspelproducten voordat zij worden aangeboden, worden onderworpen aan een risicoanalyse ten behoeve van de preventie van verslaving. Hierin worden ook de effecten op consumenten van de voorgenomen wervings- en reclameactiviteiten voor deze producten meegenomen. De vergunninghouder moet aan de kansspelautoriteit rapporteren over de wijze waarop hij de risicoanalyse uitvoert, welke resultaten dit heeft opgeleverd en hoe hij deze betreft bij de uitvoering en de doorontwikkeling van zijn verslavingspreventiebeleid.²⁴ Deze aanscherpingen op het terrein van werving, reclame en verslavingspreventie worden voorgesteld voor alle meer risicovolle kansspelen.²⁵

Daarnaast zegt de regering dat concurrentie leidt tot een passend en attractief aanbod, wat de illegaliteit de wind uit de zeilen neemt.²⁶ 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. De leden van de SP-fractie ontvangen graag de visie van de regering op deze stelling en een nadere onderbouwing van haar standpunt. Bovendien, zo vervolgen zij, 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? Ook hierop ontvangen zij graag de visie van de regering.

Holland Casino is er de afgelopen decennia in geslaagd om een passend en attractief aanbod te organiseren. Dat neemt niet weg dat het organi-

²⁴ Kamerstukken II 2017/2018, 24 557, nr. 148.

²⁵ Door middel van wijziging van het Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

²⁶ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 8.

seren dat consumenten – in elke regio – kunnen kiezen tussen het aanbod van verschillende vergunninghouders en verschil kunnen ervaren, beter bijdraagt aan een passend en klantgericht aanbod dan een monopolie dat bovendien in handen is van de overheid.

Het «speelveld» is voor legale en illegale aanbieders inderdaad per definitie ongelijk.²⁷ Dat is ook de bedoeling. Illegale aanbieders van casinospelen mogen nu eenmaal niet in Nederland opereren. Hun aanbod en wervingsactiviteiten worden door de kansspelautoriteit met alle mogelijke middelen bestreden. Vergunninghouders mogen daarentegen een veilig, verantwoord en controleerbaar aanbod in de markt zetten en daarvoor gematigde reclame maken om de spelers te wijzen op het legale aanbod en hen weg te houden van het illegale aanbod. Hun aanbod moet daarvoor voldoende aantrekkelijk zijn, maar ook de nodige waarborgen bevatten om de speler te beschermen tegen kansspelverslaving en fraude. Dat draagt bij tot de aantrekkelijkheid van hun legale aanbod.

Naar aanleiding van de vraag of het niet eigenlijk de bedoeling van de regering is om de regels voor het speelcasinoregime te verruimen, benadruk ik dat het uitgangspunt is om het huidige speelcasinoregime, dat zijn oorsprong in 1974 vindt, te moderniseren, en niet om de regels te verruimen.

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.²⁸ Echter, eerder merkte de regering op dat het aanbod in Nederland onvoldoende is en dat men daarom reist naar het buitenland.²⁹ 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 opmerking dat spelers naar het buitenland reisden zag op de situatie voor de oprichting van Holland Casino. Er was voor 1974 nog sprake van een algemeen verbod om casinospelen aan te bieden. Dit bleek echter weinig effectief, omdat spelers naar het buitenland uitweken. Met de beperkte uitbreiding van het aantal speelcasino's waarvoor vergunning kan worden verleend tot zestien (het voorgestelde artikel 27h, eerste lid) en spreiding over de regio's is gezocht naar een goede balans tussen het beperkte aanbod van landgebonden casinospelen en de bereikbaarheid daarvan. De regionale spreiding bewerkstelligt dat er op acceptabele afstand aanbod door het land is zodat bezoekers met vervoer per auto het casino kunnen bereiken binnen een beperkt tijdvak en er geen «witte vlekken» ontstaan die kunnen leiden tot illegaal aanbod. Uit onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de bezoekers van een speelcasino binnen een straal van 20 kilometer of een reistijd van 30 minuten afkomstig is.³⁰ Mensen die een speelcasino in Nederland willen bezoeken zullen dus in de regel wel degelijk enige afstand moeten afleggen binnen Nederland om het casino te bereiken, maar deze afstand blijft beperkt. Dat is in het belang van de kanalisatie. Met de regionale spreiding wordt verder beoogd dat spelers overal een keus hebben tussen twee van elkaar onafhankelijke aanbieders, zodat er in elke regio enige mate van concurrentie is. Verder is belangrijk dat er geen concentratie van casino's in dichtbevolkte gebieden is, waardoor er mogelijk teveel prikkels tot spelen komen.

²⁷ Een gelijk speelveld houdt in dat de regels gelijk zijn voor alle partijen. Een gelijk speelveld houdt niet in dat partijen allemaal dezelfde uitgangspunten hebben of dezelfde verwachte uitkomst. Enkele partijen zullen altijd een bepaald voordeel hebben ten opzichte van anderen.

²⁸ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 7.

²⁹ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 2.

³⁰ SEO, *Speelruimte*, 2012.

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 achten³¹, waarbij de regering in alle regio's wil bewerkstelligen dat er voldoende legaal aanbod is alsook dat spelers een keuze tussen tenminste twee ondernemingen hebben.³² 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?

Zoals hiervoor is aangegeven worden tien van de veertien beschikbare vergunningen, die aan tien vestigingen van Holland Casino zijn verbonden, aan één rechtspersoon verleend en zullen ook de vier andere vestigingen van Holland Casino als één cluster worden geprivatiseerd. Uit marktonderzoek is namelijk gebleken dat voor een blok van vier vestigingen meer interesse is dan voor losse vestigingen. Daarnaast spelen complexiteit van de splitsing, splitsingskosten van Holland Casino en robuustheid (levensvatbaarheid) van vestigingen na splitsing een rol. Tot slot zijn er twee «extra» vergunningen. Die zullen worden gevraagd. Ter voorkoming van marktdominantie van het geprivatiseerde Holland Casino, kan de houder van de tien vergunningen niet in aanmerking komen voor de overige zes vergunningen tot het organiseren van een speelcasino.³³ In de nieuwe ordening zijn er dan minimaal twee en maximaal vier verschillende ondernemingen, afhankelijk van de uitkomst van de veiling van de twee extra vergunningen. Bij de samenstelling van de twee clusters van tien en vier vergunningen wordt ervoor gezorgd dat er in elk van de vijf regio's ruimte zal zijn voor ten minste twee verschillende ondernemingen. In alle regio's hebben spelers dan in beginsel een keuze tussen twee concurrenten. Afhankelijk van de uitkomst van de veiling van de twee extra vergunningen, zou er in de regio's Zuid-West en Oost sprake kunnen zijn van drie concurrenten.

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 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 vergunningenstelsels wel is gewaarborgd? Is zij bereid de overname van personeel alsnog verplicht te stellen?

Bij de eerste ronde van vergunningverlening, waarop artikel III van het wetsvoorstel van toepassing is, is geen sprake van een krachtens de Wok op te leggen verplichting tot overname van personeel van de zittende vergunninghouder. Aangezien de privatisering van Holland Casino NV zijn beslag krijgt door middel van een aandelenoverdracht waarbij de aandelen worden overgedragen op de koper van de tien respectievelijk de

³¹ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 7.

³² Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 8.

³³ Hiermee wordt zowel de koper bedoeld als de groep in de zin van artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek waartoe de koper behoort (artikel III, vierde lid, van het wetsvoorstel).

vier vestigingen, is een krachtens de Wok aan de nieuwe vergunninghouder op te leggen verplichting tot het overnemen van personeel niet aan de orde (vgl. artikel III, vijfde lid, tweede volzin, van het wetsvoorstel).³⁴ De aandelentransacties als zodanig brengen geen veranderingen in de positie van het personeel. De medewerkers blijven in dienst van de vennootschap waarvan de aandelen worden overgedragen. Na de privatisering hebben de nieuwe vergunninghouders zich uiteraard aan het reguliere arbeidsrecht te houden.

Voor alle toekomstige vergunningverleningen, nadat artikel III van het wetsvoorstel is uitgewerkt, is het aanvaarde amendement-Mei Li Vos/Van Nispen (Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 32) relevant. Blijkens de toelichting heeft het amendement tot doel om de belangen van het personeel bij iedere veiling van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino te waarborgen. Daartoe is in artikel 27h, derde lid, eerste volzin, van het wetsvoorstel een bevoegdheid voor de (raad van bestuur van de) kansspelautoriteit opgenomen die inhoudt dat zij, in haar besluit tot vergunningverlening, de nieuwe vergunninghouder de verplichting kan opleggen om personeel van de zittende vergunninghouder over te nemen. De tweede volzin van dit artikellid geeft de opdracht om bij ministeriële regeling regels te stellen over de omstandigheden waaronder de raad van bestuur van de kansspelautoriteit van deze bevoegdheid gebruik kan maken. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, is dit artikellid kwetsbaar in het licht van het EU-recht, aangezien een verplichting tot overname in de context van de kansspelwetgeving een belemmering kan vormen van het vrij verkeer van diensten, en in verband met arbeidsmobiliteit mogelijk ook het vrij verkeer van personen, binnen de Europese Unie. Momenteel verken ik hoe aan deze bevoegdheid van de kansspelautoriteit en de delegatiegrondslag in het wetsvoorstel uitvoering kan worden gegeven, zonder daarbij in strijd met het EU-recht te komen of het reguliere arbeidsrecht te doorkruisen.

Daarbij worden in ieder geval de volgende overwegingen betrokken:

1. Wanneer bij een toekomstige vergunningverlening een nieuwe aanbieder een vergunning verwerft (al dan niet na veiling door de kansspelautoriteit), kan deze ervoor kiezen om een nieuwe onderneming ter exploitatie van de vergunning te starten. Op grond van de nieuwe speelcasinoregelgeving zal de vergunninghouder echter wel moeten beschikken over gekwalificeerd personeel, in het bijzonder met betrekking tot het kunnen toepassen en uitvoeren van de verslavingspreventieregelgeving. Indien een vergunningaanvrager daar niet aan voldoet, wordt de aanvraag afgewezen. Dat kan een prikkel zijn om (een deel van het zittende) personeel over te nemen. Op die situatie zou een eventuele verplichting tot overname van personeel kunnen zien.
2. Wanneer bij een toekomstige vergunningverlening een nieuwe aanbieder een vergunning verwerft via een veiling, kan deze ook proberen om een bestaande onderneming van een vorige vergunninghouder over te nemen. Indien er sprake is van een overgang van onderneming in de zin van artikel 662 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, gelden de regels van artikel 662 en 663 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en zullen de medewerkers van de onderneming op grond daarvan overgaan.³⁵

³⁴ Ingevolge artikel III, vijfde lid, tweede volzin, kan bij ministeriële regeling van de Staatssecretaris van Financiën en de Minister voor Rechtsbescherming m.b.t. de vier vergunningen die met het cluster van vier vestigingen van Holland Casino zijn verbonden, worden geregeld, dat de kansspelautoriteit een verplichting tot overname van (een deel van het zittende) personeel oplegt. Van deze optie zal geen gebruik worden gemaakt in de artikel III-regeling.

³⁵ Deze regeling in het BW betreft implementatie van Europese richtlijnen (o.a. Richtlijn 2001/23/EG).

3. Met betrekking tot de overgang van personeel bij andere vergunningstelsels is een inventarisatie gedaan. Daarbij is gebleken dat er in Nederland geen vergunning- of concessiestelsels zijn waarbij overname van personeel is geregeld, behalve in de Wet personenvervoer 2000, zoals aangehaald in de memorie van antwoord.³⁶ Wel zijn in bijvoorbeeld de Jeugdwet (artikel 2.13) en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (artikel 2.6.5) bepalingen opgenomen die een nieuwe aanbieder van de desbetreffende zorg verplichten om overleg te voeren met een zittende aanbieder en zich voor overname van het betrokken personeel in te spannen, onverminderd het bepaalde in de artikelen 662 en 663 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Het college van burgemeester en wethouders houdt toezicht op de naleving van deze overleg- en inspanningsverplichting. Deze varianten zal ik eveneens meenemen bij genoemde verkenning.

3. Kansspelverslaving en preventie

De CDA-fractieleden merken op dat de regering aangeeft dat er een belangrijke verbetering van verslavingspreventiebeleid komt.³⁷ Dat kan uiteraard door eenieder slechts positief worden begroet. Dit staat toch echter los van de regeling van het speelcasinoregime als zodanig?

De verbeteringen van het verslavingspreventiebeleid hebben betrekking op alle meer risicovolle kansspelen, derhalve ook de in speelcasino's aangeboden tafel- en automaten spelen. De verbeteringen worden geregeld met het wetsvoorstel kansspelen op afstand en de bijbehorende lagere regelgeving. De vraag van deze leden of deze verbetering los staat van de modernisering van het speelcasinoregime, beantwoord ik in die zin bevestigend. Zoals ik in de inleiding heb opgemerkt, is dit aangescherpte verslavingspreventiebeleid tegelijkertijd wel een essentieel onderdeel van de modernisering van het wettelijk regime voor speelcasino's en daarmee een randvoorwaarde voor de privatisering van Holland Casino. Als de publieke belangen afdoende met wet- en regelgeving en adequaat toezicht kunnen worden geborgd, is staatsaandeelhouderschap niet langer noodzakelijk. Private partijen kunnen straks slechts een vergunning verkrijgen van de kansspelautoriteit voor het exploiteren van een speelcasino als zij in staat zijn uitvoering te geven aan het nieuwe verslavingspreventiebeleid dat in de wet op de kansspelen en de bijbehorende lagere regelgeving wordt vastgelegd.

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.

³⁶ De artikelen 37 en 38 van de Wet personenvervoer 2000 betreffen implementatie van Europese verordeningen (vervoer als openbare dienstverlening), Verordeningen 1370/2007 en 2016/2338.

Zie met name artikel 4 lid 5 Verordening 1370/2007:

5. Onverminderd de nationale wetgeving en het Gemeenschapsrecht, inclusief collectieve overeenkomsten tussen sociale partners, kunnen de bevoegde instanties, van de geselecteerde exploitant van openbare diensten eisen dat hij het reeds eerder in de diensten werkzame personeel de rechten aanbiedt die het genoten zou hebben, indien een overgang in de zin van Richtlijn 2001/23/EG zou hebben plaatsgevonden. Wanneer de bevoegde instanties van exploitanten van openbare diensten eisen dat zij bepaalde sociale normen in acht nemen, bevatten aanbestedingsdocumenten en openbare dienstcontracten een lijst van het betrokken personeel en een transparant gedetailleerd overzicht van de contractuele rechten van het personeel en van de voorwaarden waaronder de werknemers geacht worden met de diensten te zijn verbonden.

³⁷ *Kamerstukken I* 2017/18, 34 471, D, p. 4.

Het is niet goed mogelijk de totale uitgaven van iedere individuele speler te berekenen, omdat dezelfde euro – die immers ook gewonnen kan worden – niet zelden meer dan één keer wordt ingezet. Daarom wordt bij landgebonden speelcasino's en veel andere kansspelen gesproken van brutospelresultaat (omzet minus uitgekeerde prijzen). Vanzelfsprekend zal ik het brutospelresultaat en de ontwikkeling daarvan betrekken bij de evaluatie van de wet. Op basis van alleen het brutospelresultaat kunnen echter geen conclusies worden getrokken over de ontwikkeling van kansspelverslaving en de effectiviteit van het verslavingspreventiebeleid. Daarom zal ik bij de evaluatie naast de ontwikkeling van het brutospelresultaat ook inzichtelijk laten maken hoe de aard van en het aantal interventies in het speelgedrag zich ontwikkelen en hoeveel spelers (on)vrijwillig zijn ingeschreven in het CRUKS. Daarnaast wordt op basis van de eerder uitgevoerde nulmeting, periodiek onafhankelijk bevolkingsonderzoek gedaan naar de ontwikkeling van kansspelverslaving in Nederland, waarbij naast speelcasino's ook kansspelen op afstand en in speelautomatenhallen worden betrokken.

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.³⁸ De CDA-fractieleden vragen hoe deze visie zich verhoudt tot de exorbitante uitkeringspercentages van sommige loterijen.

Winstmaximalisatie treedt met name op doordat aanbieders aan spelers een hoog uitkeringspercentage bieden en aanmoedigen door te blijven spelen en steeds opnieuw in te zetten. Het uitkeringspercentage heeft betrekking op het bedrag dat de speler per ingezette euro gemiddeld als prijs terugkrijgt. Van exorbitante uitkeringspercentages bij loterijen is geen sprake. De uitkeringspercentages van loterijen zijn relatief laag. De staatsloterij kent met 61% in 2016 het hoogste uitkeringspercentage in de loterijsector.³⁹ De uitkeringspercentages van de goededoelenloterijen liggen aanzienlijk lager, voornamelijk vanwege de verplichte afdracht van 50% van de omzet aan goede doelen. De uitkeringspercentages bij tafelspelen in Holland Casino varieerden in 2017 tussen de 95% en 99%. Het uitkeringspercentage van casinoautomaten is meer dan 90%. De verslavingsrisico's van loterijen verschillen wezenlijk van die van kansspelen die in speelcasino's worden aangeboden. Het verslavingsrisico bij casinospelen is met name gelegen in de hoge speelsnelheid. Direct nadat de speler een speluitslag krijgt, kan hij opnieuw aan dat spel deelnemen. Dit is wezenlijk anders bij loterijen, omdat er bij de meeste loterijen na een uitslag geruime tijd verloopt voor de speler opnieuw kan inzetten en de uitslag kan vernemen. Omdat uitkeringspercentages en omloopsnelheden wezenlijk anders zijn dan bij speelcasino's, verschilt ook de intensiteit van het verslavingspreventiebeleid.

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.⁴⁰ 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.

³⁸ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 20.

³⁹ Kansspelautoriteit, *Marktscan landgebonden kansspelen 2016*, p. 52.

⁴⁰ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 21 en 27.

Voorop staat dat iedere kansspeler slaafde er één teveel is. De genoemde aantallen beoordeel ik daarom als hoog. Het beleid is er dan ook op gericht om kansspeler slaving zoveel mogelijk te voorkomen.

De regering kan inderdaad geen inschatting geven hoe de aantallen zich zullen gaan ontwikkelen, maar streeft er uitdrukkelijk naar om deze terug te dringen, zoals ook is afgesproken in het regeerakkoord. Hiertoe zullen de ontwikkelingen nauw gemonitord worden. In de nulmeting die in 2016 is gehouden en waarover de Tweede Kamer bij brief van 12 september 2016 is geïnformeerd, zijn de aantallen recreatieve, risico- en probleemspelers in kaart gebracht.⁴¹ Door de aangescherpte zorgplicht en de maatregelen uit het wetsvoorstel kansspelen op afstand komt er meer informatie beschikbaar door registratie van het spelgedrag van alle spelers, de gepleegde interventies uit het CRUKS en het landelijk preventieloket. De kansspelautoriteit zal op basis van deze informatie de aantallen monitoren en hierover jaarlijks rapporteren in haar marktscans. Zij actualiseert daarnaast jaarlijks haar toezichtsagenda, waarin concreet inzicht wordt gegeven in de voorgenomen doelen en ambities op het gebied van verslavingspreventie.

Drie jaar na inwerkingtreding wordt de Wet kansspelen op afstand geëvalueerd. Het aantal risico- en probleemspelers wordt opnieuw in kaart gebracht en voor zover mogelijk vergeleken met de nulmeting. In deze evaluatie wordt naast de genoemde metingen, ook de effectiviteit van het verslavingspreventiebeleid onderzocht. Indien uit jaarlijkse marktscan van de kansspelautoriteit of uit genoemde evaluatie blijkt dat het verslavingspreventiebeleid onvoldoende bescherming biedt, neemt de regering maatregelen. De wijze waarop dat zal gebeuren is afhankelijk van de aard van de bevindingen.

Over de zorgkosten zijn geen precieze cijfers bekend. De door de aan het woord zijnde leden correct aangehaalde jaarlijkse kosten voor verslavingszorg zijn gebaseerd op schattingen.⁴² Uit de Kerncijfers verslavingszorg 2015⁴³ blijkt dat kansspelverslaafden een relatief klein aandeel van 3% hebben in de verslavingszorg. Deze cijfers zullen naar verwachting in de tweede helft van 2019 worden geactualiseerd. Wat een aanvaardbaar bedrag is, is vanuit maatschappelijk oogpunt moeilijk te zeggen. De regering vindt het allereerst belangrijk dat kansspeler slaving wordt voorkomen. Hieraan draagt niet alleen de Staat bij, maar ook de vergunninghouder via het verslavingspreventiefonds. Daarnaast acht de regering het van groot belang dat de spelers die dat nodig hebben, naar passende zorg worden toegeleid. Het wetsvoorstel kansspelen op afstand voorziet daarom in maatregelen die er aan bijdragen dat probleemspelers actief worden doorgeleid naar passende hulp, waaronder de verslavingszorg.

Wat moeten de leden van de CDA-fractie zich voorstellen bij reclame die zich niet mag richten op personen tussen 18 en 24 jaar?⁴⁴ Waarin onderscheidt deze zich van andere reclame?

De groep spelers van 18 tot 24 jaar is maatschappelijk gezien kwetsbaar als het gaat om kansspelen. Zij hebben extra bescherming nodig. Reclame voor kansspelen mag zich daarom niet specifiek richten tot mensen in deze leeftijdscategorie. Die gerichtheid is onder meer af te leiden uit de taal, beelden en rolmodellen die in dergelijke reclames worden gebruikt. Ook kan dit worden afgeleid uit het tijdstip, het gebruikte medium en de setting waarin de reclame wordt gepresenteerd. Als voorbeeld noem ik

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 142.

⁴² Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 6, p. 58.

⁴³ LADIS-IVZ, Kerncijfers verslavingszorg 2015, p. 10.

⁴⁴ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 23; zie ook Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 28.

reclame die zich expliciet richt op studenten door een «studentenbonus» aan te bieden of door te werven met een speciale studentenavond in een speelcasino of een speelautomatenhal. Ook is te denken aan het per sms of email attenderen van spelers onder de 24 jaar op gratis speelgoed of een spaarprogramma. Het kan daarnaast gaan om reclame die te vinden is in media die zich op deze doelgroep richt, bijvoorbeeld een advertentie op een website die is gericht op de doelgroep van jongvolwassenen of reclame gedurende een televisieprogramma dat met name op deze doelgroep is gericht. De kansspelautoriteit beoordeelt of reclame aan de daaraan gestelde eisen voldoet. De wijze waarop zij beoordeelt of bepaalde reclames zijn toegestaan, is neergelegd in haar «Leidraad reclame voor kansspelen». Deze is te vinden op de website van de kansspelautoriteit en biedt aanbieders houvast bij het ontwikkelen van hun reclames.

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.⁴⁵ 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»?⁴⁶

Vergunninghouders mogen *binnen het speelcasino* – dat wil zeggen achter de toegangscontrole – niet onbeperkt activiteiten aanbieden. Slechts kansspelondersteunende activiteiten mogen worden aangeboden, zoals horecafaciliteiten en – op beperkte schaal – entertainment. Een grootschaliger dienstenaanbod (zoals een hotel of grootschalig entertainment binnen een speelcasino) zou tot gevolg kunnen hebben dat consumenten die anders niet aan kansspelen zouden deelnemen, naar een speelcasino worden gelokt en zo tot deelname aan kansspelen worden aangezet. Dit is met het oog op verslavingspreventie niet wenselijk. Voorts geldt dat indien het – achter de toegangscontrole – aanbieden van kansspelen niet langer de «core business» is van de vergunninghouder, de toegangsgegevens van het speelcasino niet langer bruikbaar zijn voor de analyse van het speelgedrag van bezoekers van speelcasino's. Het is dan immers niet duidelijk zijn of consumenten het speelcasino betreden voor het beoefenen van kansspelen of voor het bezoeken van bijvoorbeeld een concert.

*De **SP**-fractieleden menen een contradictie te hebben opgemerkt. Met het wetsvoorstel *Organiseren van kansspelen op afstand*⁴⁷ 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.*

In de praktijk maken honderdduizenden Nederlanders al jarenlang gebruik van illegaal onlinekansspelaanbod met alle risico's van dien. Het aantal illegale aanbieders is enorm en hun aanbod is voor de Nederlandse speler via computer, telefoon of tablet eenvoudig te bereiken. Ik heb moeten constateren dat effectieve bestrijding van illegaal onlinekansspelaanbod met de huidige kansspelregelgeving niet goed mogelijk is. Daarom wordt met het wetsvoorstel kansspelen op afstand voorzien in een aanvullend handhavingsinstrumentarium voor de kansspelautoriteit. Vanwege het per definitie massale en grensoverschrijdende karakter van het illegale onlinekansspelaanbod is daarnaast kanalisatie van de bestaande en

⁴⁵ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 23.

⁴⁶ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 23.

⁴⁷ Kamerstukken 33 996.

toekomstige vraag naar een verantwoord en legaal aanbod nodig. Met de regulering van kansspelen op afstand wordt een veilig en legaal kansspel-aanbod geïntroduceerd, waarop spelers die daarvoor kiezen op verantwoorde wijze kunnen ingaan, en waarop effectief overheidstoezicht mogelijk is.

Voor alle meer risicovolle kansspelen geldt dat een speler, om een goede keuze te kunnen maken en verantwoordelijkheid te kunnen nemen, moet beschikken over informatie over het aanbod van kansspelen, de gevaren van kansspelverslaving en de beschikbare middelen om zijn speelgedrag onder controle te houden. Daarom worden vergunninghouders die deze kansspelen in speelautomatenhallen, in speelcasino's of online aanbieden, verplicht om uitvoering te geven aan het getrapte interventiemodel om kansspelverslaving te voorkomen. Dit model gaat uit van keuzevrijheid en eigen verantwoordelijkheid van een speler voor zover dit past bij het vertoonde speelgedrag. Vergunninghouders worden verplicht spelers informatie te geven, speelgedrag te monitoren en passend te intervensiëren in het speelgedrag als een speler risicovol of problematisch speelgedrag vertoont. De kansspelautoriteit houdt hier toezicht op. Indien blijkt dat een speler niet meer in staat is om zelf verantwoordelijkheid voor zijn speelgedrag te nemen en dit speelgedrag kan leiden tot schade voor zichzelf of zijn naasten, wordt de speler gemotiveerd zich vrijwillig in te schrijven in het CRUKS. Indien de speler hier niet vrijwillig toe overgaat, kan de vergunninghouder of een naaste van de speler ingrijpen en de speler voordragen bij de kansspelautoriteit voor een onvrijwillige inschrijving in CRUKS. Een speler die is opgenomen in CRUKS kan niet meer deelnemen aan vergunde risicovolle kansspelen in Nederland. Op deze wijze wordt via wet- en regelgeving inzake kansspelen de keuzevrijheid van de consument op een verantwoorde en proportionele wijze begrensd.

*Zowel in het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst»⁴⁸ als in de memorie van toelichting⁴⁹ en de memorie van antwoord⁵⁰ 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?*

Verslavingspreventie is inderdaad mijn kernprioriteit. Zo heeft de uitwerking van het regeerakkoord, zoals ik in mijn brief aan beide Kamers uiteen heb gezet, geleid tot aanvullende maatregelen ten aanzien van de meer risicovolle kansspelen die in speelcasino's, in speelautomatenhallen en op afstand worden aangeboden.⁵¹ In deze brief is onder meer aangekondigd dat zal worden voorgeschreven dat vergunninghouders hun verslavingspreventiebeleid niet alleen in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg ontwikkelen, onderhouden en toepassen, maar dat zij hierbij ook samenwerken met ervaringsdeskundigen op het gebied van deelname aan kansspelen. Ook wordt vereist dat kansspelproducten voordat zij worden aangeboden, worden onderworpen aan een risicoanalyse ten behoeve van de preventie

⁴⁸ Kamerstukken II 2017/18, 34 471, D, bijlage Regeerakkoord, p. 4–5.

⁴⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 3, p. 2.

⁵⁰ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 1.

⁵¹ Kamerstukken II 2017/18, 24 557, nr. 148 (bijlage bij Kamerstukken I 2017/18, 34 471, C).

van verslaving. Hierin worden ook de effecten op consumenten van de voorgenomen wervings- en reclameactiviteiten voor deze producten meegenomen. De vergunninghouder moet aan de kansspelautoriteit rapporteren over de wijze waarop hij de risicoanalyse uitvoert, welke resultaten dit heeft opgeleverd en hoe hij deze betreft bij de uitvoering en de doorontwikkeling van zijn verslavingspreventiebeleid.

In zijn verslavingspreventiebeleid moet de vergunninghouder bijzondere aandacht schenken aan verslavingspreventie bij jongvolwassenen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar. Deze groep is kwetsbaar voor risicovol speelgedrag en vereist daarom een specifieke benaderingswijze. Zo moet de vergunninghouder bij jongvolwassenen eerder interveniëren dan bij volwassen spelers. Ook zijn contact met jongvolwassenen moet zo goed mogelijk aansluiten bij hun belevingswereld.

De aanscherpingen van het verslavingspreventiebeleid voor exploitanten van kansspelen op afstand, speelcasino's en speelautomatenhallen vormen een onderdeel van het wetsvoorstel kansspelen op afstand en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Die aanscherpingen zijn, zoals ik hiervoor heb aangegeven, een essentiële voorwaarde voor de privatisering van Holland Casino, maar de privatisering zelf brengt geen verandering in het verslavingspreventiebeleid met zich mee.

In mijn inleiding ben ik ingegaan op de redenen om Holland Casino te privatiseren. Daarbij weegt mee dat aandeelhouderschap van de staat geen toegevoegde waarde heeft wanneer de betrokken publieke belangen ook via wet- en regelgeving en toezicht en handhaving kunnen worden geborgd. Ook heb ik aangegeven dat bij een staatsaandeelhouderschap de verschillende rollen van de overheid tot discussie kunnen leiden. Zo kunnen bepaalde voorstellen van de overheid als beleidsmaker of beslissingen van de staat als toezichthouder ook financiële gevolgen hebben voor de staatsdeelneming en daarmee voor de staat als aandeelhouder. In het geval van Holland Casino is er, meer dan bij andere staatsdeelnemingen, een inherente spanning tussen enerzijds de publieke belangen die worden gewaarborgd met het kansspelbeleid van de overheid, in het bijzonder het tegengaan van kansspelverslaving, en anderzijds het aandeelhouderschap van de overheid. Een dergelijke spanning doet zich niet voor bij een privaat aandeelhouderschap van Holland Casino omdat dan de rollen van aandeelhouder enerzijds en regelgever en toezichthouder anderzijds zijn gescheiden. Privaat aandeelhouderschap geniet de voorkeur boven staatsaandeelhouderschap indien de publieke belangen voldoende middels wet- en regelgeving kunnen worden geborgd. Nu dit het geval is – zoals hierboven aangegeven – is privatisering van Holland Casino wenselijk. Het voornemen om Holland Casino te privatiseren is dus niet ingegeven vanuit de gedachte dat Holland Casino met louter private aandeelhouders beter in staat is kansspelverslaving te bestrijden, of dat andere aanbieders van landgebonden kansspelen beter in staat zijn kansspelverslaving te bestrijden dan Holland Casino. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kansspelen op afstand is aangegeven, is van de goede ervaringen met het preventiebeleid van Holland Casino gebruik gemaakt bij het uitwerken van de zorgplicht van artikel 4a Wok, zoals die in het wetsvoorstel kansspelen op afstand gestalte heeft gekregen voor alle vergunninghouders die de meer risicovolle kansspelen, onder meer in speelcasino's, aanbieden. Daarmee wordt geborgd dat ook in de toekomstige situatie, waarin speelcasino's door verschillende aanbieders worden geëxploiteerd, sprake zal blijven van een hoog niveau van verslavingspreventie.

De verbetering van het preventiebeleid, dat met de regelgeving inzake kansspelen op afstand gestalte krijgt, en die ook voor speelcasino's gaat gelden, vormt een essentiële voorwaarde voor de privatisering van Holland Casino. Ik denk in dit verband aan onder meer de registratie en de

analyse van het speelgedrag, de centrale uitsluiting in CRUKS en de maatregelen op het gebied van verslavingspreventie in de brief van 19 juni 2018 over de uitwerking van het regeerakkoord, waar ik hierboven nader op ben ingegaan.⁵²

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?

Per 1 oktober 2018 heeft de kansspelautoriteit een capaciteit van circa 73 fte. Op dit moment wordt 12 fte ingezet bij handhaving, waarvan zes op handhaving ten aanzien van illegaal online aanbod. Als beide wetsvoorstellen tot wet worden verheven en – met de bijbehorende lagere wetgeving – in werking treden, zal structureel extra personeel nodig zijn. Voor wat betreft de kansspelen op afstand gaat het (uitgaande van een kanalisatiegraad van 70 tot 80%) om een aantal van 20–30 fte, waarvan ongeveer vier fte voor handhavingsactiviteiten jegens illegaal online-aanbod. Dit is extra capaciteit op de circa zes fte die reeds nu wordt ingezet voor het bestrijden van illegale kansspelen op afstand, waardoor de totale capaciteit voor het bestrijden van illegaal aanbod ongeveer tien fte zal bedragen. Voor wat betreft het speelcasinoregime zal straks vier tot zes fte benodigd zijn (voor alle aan de orde zijnde taken).⁵³ Deze schattingen zijn gebaseerd op de uitvoeringstoetsen die de kansspelautoriteit heeft uitgevoerd naar aanleiding van de wetsvoorstellen. De kansspelautoriteit zal op basis van de concept lagere regelgeving onder beide wetsvoorstellen nieuwe uitvoeringstoetsen uitvoeren, zodat ook de uitwerking in de lagere regelgeving kan worden betrokken bij de vraag hoeveel extra personeel uiteindelijk nodig zal zijn.

De D66-fractieleden merken op dat de Kansspelautoriteit eerder heeft aangegeven dat gelijktijdige aanneming van beide wetsvoorstellen betreffende kansspelen tot een grote werklust 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?

Gelijktijdige inwerkingtreding van beide wetten acht ik zeker niet verstandig. Ik heb daarom in afstemming met de Staatssecretaris van Financiën en de kansspelautoriteit zorgvuldig afgewogen hoe de inwerkingtreding van beide wetten zich tot elkaar zou moeten verhouden. Daarbij heb ik in aanmerking genomen dat inwerkingtreding van het wetsvoorstel kansspelen op afstand prioriteit heeft boven het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime, om zo te bereiken dat de kansspelautoriteit het versterkte handhavingsinstrumentarium zo snel mogelijk kan inzetten waardoor het grote aantal spelers dat nu onbeschermd deelneemt aan illegale onlinekansspelen zo snel mogelijk naar betrouwbaar en legaal aanbod kan worden geleid. Ook is invoering van dat wetsvoorstel op korte termijn wenselijk vanwege de verslavingspreventiemaatregelen ten aanzien van de meer risicovolle kansspelen die met dat wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving worden geregeld. Voorts heb ik daarbij in aanmerking genomen dat te allen tijde

⁵² Kamerstukken II 2017/18, 24 557, nr. 148.

⁵³ Zie over de uitvoeringstoetsen met name Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 58, 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 161, 2015/16, 33 996, nr. 12, p. 82 en Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 3, p. 35.

gewaarborgd moet zijn dat de kansspelautoriteit adequaat invulling kan blijven geven aan haar reguliere toezichts- en handhavingstaken en haar vergunningverleningstaken. Toezicht en handhaving zouden onvoldoende gewaarborgd zijn indien de kansspelautoriteit gelijktijdig aanvragen onder beide nieuwe wetten zou moeten behandelen. Ik kies er daarom voor, zoals vermeld in mijn brief van 14 november 2018 aan de Tweede Kamer, om de Wet modernisering speelcasinoregime op een later moment in werking te laten treden dan de Wet kansspelen op afstand.⁵⁴ Ik zal er daarbij voor zorgen dat de start van het indieningstijdvak voor aanvragen om een speelcasinovergunning (ten minste) zes maanden later ligt dan het moment waarop aanvragen voor een online-vergunning kunnen worden ingediend.

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 glippen.

Zoals ik in de inleiding heb aangegeven, is het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid. Voorts geldt dat om bij een snel veranderende kansspelmarkt ook in de toekomst in staat te zijn de vraag naar landgebonden casinospelen succesvol te kanaliseren enige mate van concurrentie wenselijk is. Onderlinge concurrentie draagt er namelijk aan bij dat de vergunninghouders voldoende prikkels hebben voor een passend en attractief aanbod van spelen. Als er steeds sprake is van passend en attractief legaal aanbod, blijft de aantrekkingskracht van illegale alternatieven voor spelers beperkt.

Het aantal vergunninghouders neemt in het nieuwe stelsel beperkt toe. Er zijn immers maximaal zestien vergunningen beschikbaar. Bovendien worden tien van deze zestien vergunningen bij de initiële vergunningverlening (op grond van het overgangsrecht van het voorgestelde artikel III, derde lid) aan één rechtspersoon verleend. Het is de bedoeling, zoals ik hiervoor heb toegelicht op vragen van de leden van de fracties van CDA en PvdA, om ook de overige vier bestaande vestigingen van Holland Casino als één blok te verkopen. Naast de verkoop van de tien en veertien vestigingen worden twee «extra» vergunningen geveild. In de nabije toekomst zijn er dus (afhankelijk van de uitkomst van de veiling van de twee extra vergunningen) niet meer dan vier vergunninghouders. Dat is een beperkte toename ten opzichte van de huidige situatie waarin Holland Casino de enige vergunninghouder is.

Voor de kansspelautoriteit brengt de nieuwe situatie (strengere regels die moeten worden gehandhaafd ten aanzien van maximaal vier vergunninghouders) extra werkzaamheden met zich mee, en daartoe wordt de capaciteit van de kansspelautoriteit ook uitgebreid. Goed toezicht op het vergunde aanbod van speelcasino's door de kansspelautoriteit is echter uiteindelijk meer afhankelijk van de toezichtsbevoegdheden die zij heeft dan van het aantal vergunninghouders. Reeds voorafgaand aan de vergunningverlening wordt getoetst door de kansspelautoriteit of een vergunningaanvrager betrouwbaar is en of hij aan alle overige eisen van de Wok voldoet. Gedurende de looptijd van de vergunning ziet de kansspelautoriteit toe op naleving van de kansspelregelgeving door de vergunninghouder. Indien de naleving tekort schiet, kan de kansspelautoriteit ingrijpen door het opleggen van een last onder bestuursdwang, een

⁵⁴ Kamerstukken II 2018/19, 24 557, nr. 150. Als bijlagen daarbij zijn gevoegd de beleids- en wetgevingsbrief van kansspelautoriteit van 6 april 2018 en de in opdracht van de kansspelautoriteit door de KWINK Groep verrichte uitvoeringstoets met betrekking tot de benodigde capaciteit voor het beoordelen van vergunningaanvragen onder beide wetsvoorstellen (2017).

last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Ook krijgt de kansspelautoriteit met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven (het voorgestelde artikel 34n in het wetsvoorstel kansspelen op afstand). In het uiterste geval kan de vergunning worden ingetrokken, wanneer de vergunninghouder niet meer aan de eisen voldoet.

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 uitvoeringstoets voor beide voorstellen eruit heeft gezien?

In de uitvoeringstoets (2015) bij het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime heeft de kansspelautoriteit een aantal vooral inhoudelijke aandachtspunten en onduidelijkheden aan de orde gesteld.⁵⁵ Deze hebben tot verduidelijking van de memorie van toelichting geleid. Voorts heeft de kansspelautoriteit een inschatting gemaakt van de capaciteit die de uitvoering van het wetsvoorstel voor de kansspelautoriteit met zich meebrengt. Hierop is reeds ingegaan in het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het aantal fe's dat beschikbaar zal zijn voor de handhaving en voor de bestrijding van het illegale aanbod.

In de uitvoeringstoets die de kansspelautoriteit in 2013 heeft laten uitvoeren naar aanleiding van het wetsvoorstel kansspelen op afstand is een aantal aanbevelingen gedaan.⁵⁶ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, alsmede in de nota naar aanleiding van het verslag is daarop ingegaan. In de uitvoeringstoets is ingegaan op de benodigde capaciteit voor de uitvoering van het wetsvoorstel. In de uitvoeringstoets wordt geconcludeerd dat op hoofdlijnen het kader dat de wet biedt en de verwachtingen die zijn geformuleerd (rond de kanalisatie) uitvoerbaar en handhaafbaar lijken te zijn, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan als de uitvoering van start gaat. Zo moet de kansspelautoriteit onder meer adequaat toegerust zijn en over voldoende formatie, deskundigheid en instrumenten beschikken. Verder is op dit punt het onderzoek uit 2017 naar het functioneren van de kansspelautoriteit relevant. Daarin wordt geconcludeerd dat de kansspelautoriteit operationeel gezien op orde is en klaar voor de uitbreiding van haar toezichttaken, waar het gaat om bemensing, organisatie en middelen.⁵⁷ De capaciteitsuitbreiding die noodzakelijk is voor de uitvoering van het wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt door de kansspelheffing.

Voor wat betreft de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel kansspelen op afstand, verwijs ik de aan het woord zijnde leden voorts graag naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel die ik gelijktijdig met deze memorie van antwoord aan de Eerste Kamer zend. In die nota wordt uitgebreid op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel ingegaan.

Daarnaast is eind 2017 een aanvullende uitvoeringstoets uitgevoerd met betrekking tot de benodigde capaciteit voor het beoordelen van vergunningaanvragen onder beide wetsvoorstellen.⁵⁸

⁵⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 34 471, nr. 6.

⁵⁶ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2014/15, 33 996, nr. 6.

⁵⁷ Sandra van Thiel, Judith van Erp, Johan de Kruijf, Sytze Kingma, Rutger Blom, Robin Bouwman, *Kansen*.

begrensd: Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012–2016, Institute for Management Research, 2017, p. 106 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2017/18, 25 268, nr. 149).

⁵⁸ Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 24 557, nr. 150, en het daarbij gevoegde rapport van de KWINK groep.

Met het oog op een goede inschatting van de uitvoerbaarheid van de wetsvoorstellen door de kansspelautoriteit is uiteraard ook de uitwerking in de lagere regelgeving van belang. De lagere regelgeving wordt zoals gebruikelijk eerst in concept in (internet)consultatie gegeven. Gedurende die periode zal de kansspelautoriteit een uitvoeringstoets uitvoeren met aandacht voor het meten en beoordelen van de effecten van de ontwerp-regelgeving in verband met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De uitkomsten van de uitvoeringstoetsen kunnen tot aanpassing van de ontwerp-regelingen leiden.

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

De kansspelautoriteit ontvangt per jaar twee tot drie meldingen over een illegaal casino. Zij definieert een illegaal speelcasino als een gelegenheid waar meerdere casinospelen tegelijk worden aangeboden. Vanuit de sector, politie en gemeenten heeft de kansspelautoriteit de laatste tijd geen signalen ontvangen over illegale speelcasino's. Meldingen over incidenteel illegaal aanbod van casinospelen als poker of bingo komen vaker voor, maar worden niet tot de categorie «illegaal casino» gerekend.

*In de paragraaf over delegatiebepalingen geeft de regering aan de lagere regelgeving ter informatie naar de Eerste Kamer te zullen sturen.⁵⁹ Wanneer kan de Kamer die ontvangen, zo vragen de **D66**-fractieleden.*

Zodra de lagere regelgeving gereed is voor (internet)consultatie, zal ik deze ook ter informatie aan de Tweede en Eerste Kamer sturen. Ik verwacht dat het ontwerpbesluit speelcasino's en de ontwerp-regeling speelcasino's in de eerste helft van 2019 aan uw Kamer kunnen worden gezonden. De artikel III-regeling van de Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Financiën zal waarschijnlijk later volgen.⁶⁰ Overigens zijn belangrijke verslavingspreventiemaatregelen die voorafgaand aan de privatisering ook gaan gelden voor Holland Casino (zoals elders in deze nadere memorie van antwoord toegelicht) opgenomen in het ontwerpbesluit kansspelen op afstand dat reeds in (internet)consultatie is gebracht en ter informatie aan uw Kamer is gestuurd. De ontwerp-regeling kansspelen op afstand zal zo spoedig mogelijk volgen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

⁵⁹ Kamerstukken I 2017/18, 34 471, D, p. 36.

⁶⁰ Deze regeling ziet met name op de procedure die wordt gevolgd bij de vergunningverlening ten aanzien van de te privatiseren vestigingen van Holland Casino.