

Vergaderjaar 2017–2018

34 471

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

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 juli 2018

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag over het wetsvoorstel. Graag dank ik de fracties van CDA, D66, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP voor de daarin gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Ik beantwoord de vragen en opmerkingen mede namens de Staatssecretaris van Financiën. Ik hoop dat met de beantwoording de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

Ter inleiding benoem ik nog eens de hoofdlijnen van de modernisering van het kansspelbeleid, waarvan dit wetsvoorstel voor de modernisering van het speelcasinoregime deel uitmaakt.¹ De hoofdlijn is dat het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid is. Het beleid gaat uit van het gegeven dat consumenten de behoefte kunnen hebben tot het deelnemen aan kansspelen. Die keuzevrijheid is een gegeven en betekent een zekere eigen verantwoordelijkheid van burgers. Een gegeven is ook dat kansspelen individuele en maatschappelijke risico's kunnen opleveren. Met deze activiteit zijn dan ook publieke belangen gemoeid. Zo hebben consumenten recht op bescherming en informatie. Kansspelen moeten fair zijn. Kansspelverslaving moet worden tegengegaan. Ook moeten fraude en andere vormen van criminaliteit worden bestreden. Deze publieke belangen rechtvaardigen een stevige overheidsregulering. De modernisering van het kansspelbeleid moet ook worden gezien in de context van maatschappelijke, technologische en economische dynamiek. Dit wetsvoorstel wil een balans bereiken tussen enerzijds het overlaten van kansspelaanbod aan de private markt en anderzijds de borging van de publieke belangen. Via transparante vergunningsprocedures wordt attractief aanbod gestimuleerd. Zo vindt kanalisatie naar legaal aanbod plaats en worden publieke belangen beschermd. Door het bestaan van een goed alternatief kan vervolgens het (resterende) illegale aanbod hard

¹ 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.

worden aangepakt. Het toezicht op eerlijk en veilig spelen borgt deze reguleringsaanpak.

Door de leden van verschillende fracties is aandacht gevraagd voor maatregelen gericht op preventie van kansspelverslaving. In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» heeft de regering aangekondigd bij de uitvoering van het kansspelbeleid bijzondere aandacht te besteden aan het terugdringen van kansspelverslaving.² In mijn brief van 19 juni 2018 aan de Tweede Kamer over de uitwerking van de afspraken uit het regeerakkoord heb ik in dat verband nadere maatregelen aangekondigd.³ Voor de beantwoording van de vragen in het voorlopig verslag over preventie van kansspelverslaving is in dat kader het volgende van belang. In genoemde brief is het voornemen opgenomen dat kansspelproducten, voordat zij worden aangeboden, worden onderworpen aan een risicoanalyse ten behoeve van de preventie van verslaving. Dit voornemen ziet ook op spelen die in speelcasino's worden aangeboden. In de lagere regelgeving worden deze maatregelen uitgewerkt.

2. Kerntaken overheid

De leden van de **CDA-fractie** merken op dat de regering in de eerdere stukken benadrukt dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is. Wanneer een activiteit geen kerntaak van de overheid is, betekent dit dan per definitie dat de overheid die taak niet zou moeten uitvoeren, zo vragen deze leden. Zoals ik in mijn inleiding al memoreerde geldt bij de modernisering van het kansspelbeleid zoals dat onder mijn voorgangers in gang is gezet, dat het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid is. Dat de overheid bij sommige kansspelsoorten in de huidige tijd (nog) als aanbieder optreedt is een gegeven, zo antwoord ik deze leden. Het huidige speelcasinoregime dateert uit de jaren zeventig van de vorige eeuw. Toen het algemene verbod om casinospelen aan te bieden weinig effectief bleek, omdat spelers naar het buitenland uitweken, hebben twee leden van de Tweede Kamer een initiatiefwetsvoorstel ingediend om tot een wettelijke regeling te komen.⁴ In 1974 trad de wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok) in werking; sindsdien voorziet de wet in de mogelijkheid om aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid een vergunning te verlenen voor het organiseren van casinospelen. Hiervoor werd de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen opgericht. Sindsdien worden de casinospelen exclusief van overheidswege aangeboden (Holland Casino). Dit wetsvoorstel beoogt hierin wijziging te brengen.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of de regering kan aanduiden of er overigens overheidsactiviteiten zijn die geen kerntaak van de overheid zijn, en die toch door de overheid behartigd worden en in de nabije toekomst behartigd blijven worden?

En kan zij in het licht van bovenstaande nog eens de reden toelichten waarom het aanbieden van kansspelen in het verleden wél tot een overheidstaak is gerekend en bovendien via een monopolie, via Holland Casino?

De uitvoering door de overheid van taken die op het grensvlak van publiek en privaat liggen, moet van tijd tot tijd heroverwogen worden. De kernvraag daarbij is of het publieke belang uitvoering door de overheid zelf noodzakelijk maakt. Dit wetsvoorstel creëert voldoende waarborgen om het staatsmonopolie te kunnen beëindigen zonder afbreuk te doen aan

² Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34

³ Kamerstukken II 2017/18, 24 557, nr. 148.

⁴ Initiatiefwetsvoorstel van de leden Geurtsen en Van Schaik, Kamerstukken II 1972/73, 11 549.

de publieke belangen, die in dit geval liggen op het gebied van bescherming van de consument, tegengaan van verslaving en voorkomen van fraude. Daarbij geldt dat met de keuze van privatisering wordt aangesloten bij internationale ontwikkelingen. In verreweg de meeste landen wordt het casinoaanbod niet (meer) door overheidsbedrijven maar door private ondernemingen verzorgd.

In het verleden heeft de overheid, vanuit een behartiging van publieke belangen, direct of indirect opgetreden als aanbieder van goederen en diensten. Bekende voorbeelden zijn post, openbaar vervoer, telecom en energie. Aan deze voorzieningen zijn publieke belangen verbonden van bijvoorbeeld toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit. Vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw heeft zich op dergelijke markten – vaak onder invloed van internationale of Europese ontwikkelingen – een verschuiving voorgedaan waarbij het aanbod van goederen en diensten is geprivatiseerd. De behartiging van hiermee gediende publieke belangen kan door een combinatie van gedragsregulering met toezicht worden gewaarborgd.

Het kabinet neemt, om de toegevoegde waarde te bepalen van staatsaandeelhouderschap, de volgende overwegingen, genoemd in de nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013,⁵ in ogenschouw:

- Zijn met de deelneming grote, nationale, strategische belangen gemoeid (bijvoorbeeld voor de economie of maatschappelijk vitale infrastructuur)?

Het kabinet ziet voor Holland Casino geen toegevoegde waarde meer van het aandeelhouderschap van de staat, gezien vanuit marktordening (geen natuurlijk

monopolie) of strategisch belang (vitale infrastructuur).

De leden van de **SP-fractie** willen wijzen op de discussie waartoe het casinowezen überhaupt onder een wet moet vallen. Betoogd kan immers worden dat dit overgelaten kan worden aan de vrije markt en dat het helemaal niet past er enige vorm van overheidsbemoeienis op los te laten. Ervaring en geschiedenis laten echter zien dat het hebben van spelregels bij het wagen van een gokje hard nodig is om te voorkomen dat onwenselijke effecten plaatsvinden. Dan hebben de voornoemde leden het natuurlijk over gokverslaving en criminaliteit. Graag een reactie van de regering hierop.

Het exploiteren en beoefenen van kansspelen brengt maatschappelijke risico's met zich mee, zoals kansspelverslaving en criminaliteit. Dat is niet alleen in Nederland het geval, maar is een algemeen verschijnsel, zoals ook wordt erkend in de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dat is de reden waarom het aanbieden van kansspelen in principe is verboden behoudens de spelen waarvoor vergunning is afgegeven, zoals voor speelcasino's. Via regulering worden daarbij de maatschappelijke risico's beheerst.

Deze leden vragen voorts of de regering kan uitleggen waarop het huidige casinobeleid gebaseerd is en waarom zij van mening is dat dit beleid losgelaten moet worden? Kan zij tevens uitleggen wat er mis is aan het huidige beleid zodat dit gewijzigd dient te worden? Kan de regering aangeven wat er mis gaat wanneer de Eerste Kamer dit wetsvoorstel niet aanneemt? Vooral het antwoord op deze laatste vraag achten de leden van de SP-fractie van groot belang.

⁵ Kamerstukken II 2013/14, 28 165, nr. 165.

De modernisering van het speelcasinobeleid houdt in dat – in navolging van de benadering in andere sectoren waarbij privatisering heeft plaatsgevonden – de overheid zich focust op het stellen van stevige randvoorwaarden aan maatschappelijk risicovolle activiteiten om publieke belangen te borgen. Net als bij andere risicovolle activiteiten is het uiteindelijk aan consumenten om hier keuzes te maken. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in een beperkt aantal vergunningen en er worden – mede als uitvloeisel van het wetsvoorstel kansspelen op afstand en het wetsvoorstel ter implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn – strenge regels gesteld aan verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van criminaliteit.

Een beleidswijziging is dat de overheid niet langer zelf voorziet in dit kansspelaanbod. Omdat publieke belangen voldoende in wet- en regelgeving kunnen worden geborgd is er geen reden speelcasino's te laten organiseren als staatsdeelneming en is Holland Casino in de Nota Deelnemingenbeleid rijksoverheid 2013 aangemerkt als niet-permanente deelneming. Indien de wetgever het voorstel niet tot wet verheft, blijft Holland Casino een monopolist. Daardoor zou het niet mogelijk zijn om nieuwe aanbieders toe te laten. Het toetreden van nieuwe aanbieders maakt een beter op de wensen van de consumenten toegesneden – «passend en attractief» – kansspelaanbod mogelijk. Hierdoor wordt een optimale mate van kanalisatie bereikt en het risico geminimaliseerd dat consumenten zich tot eventuele illegale aanbieders zullen wenden.

Met het opheffen van het huidige monopolie van de overheid op de speelcasinomarkt vindt er een privatiseringsslag plaats waar de leden van de **GroenLinks-fractie** niet automatisch voorstander van zijn. Zij zijn het echter eens met de regering dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is. Wel is de kansspelenbranche een sector die bijzondere aandacht vereist van de overheid. De voornoemde leden hechten daarom veel waarde aan een legaal en controleerbaar aanbod waarin er oog is voor het risico op gokverslaving. Hoe past dit wetsvoorstel binnen de bredere visie van de regering op kansspelen in Nederland?

Het beleid ten aanzien van kansspelen is erop gericht dat er een adequaat, aantrekkelijk aanbod van kansspelen is. Kansspelen zijn risicovol voor de consument en worden daarom stevig gereguleerd, waarbij maatregelen worden getroffen om de vraag te kanaliseren naar vergunde aanbieders. Om de risico's voor kansspelverslaving te beperken kent de huidige wet reeds een zorgplicht (artikel 4a Wok) en kent het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de daarop gebaseerde ministeriële regeling een streng reclame- en preventiebeleid. Vanuit dit uitgangspunt is het wetsvoorstel voor kansspelen op afstand ontworpen, en wordt de marktordening voor speelcasino's opnieuw ingericht. Het wetsvoorstel kansspelen op afstand introduceert hierbij een belangrijke verbetering van het verslavingspreventiebeleid dat ook voor speelcasino's komt te gelden. Het voorziet onder meer in de voering van een centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) en in het voorschrijven van informatie- en interventiebeleid voor vergunninghouders die meer risicovolle kansspelen op afstand en in landgebonden speelcasino's en speelautomatenhallen aanbieden. Dit maakt dat Nederland straks een «state of the art» beleid heeft met betrekking tot verslavingspreventie.

De aan het woord zijnde leden vragen of het voorstel is voortgekomen vanuit de signalering en wens tot oplossing van daadwerkelijke maatschappelijke problemen of vanuit de politieke overtuiging van de betrokken regeringspartijen?

De modernisering speelcasino's is een van de voornemens die past in een bredere aanpak tot modernisering van het kansspelbeleid, die zich ook richt op kansspelen op afstand. Zoals eerder aangegeven, is het aanbieden van kansspelen geen kerntaak voor de overheid. De behartiging van publieke belangen die bij kansspelen in het geding zijn kunnen met strenge regels worden geborgd. Dit is niet een kwestie van politieke overtuiging maar van een praktische aanpak, die inspeelt op de maatschappelijke dynamiek.

Deze leden vragen voorts of de regering meent dat met dit wetsvoorstel het toezicht op de kansspelensector sterker wordt dan in de huidige situatie, en dat daarmee de kans op problemen – van gokverslaving tot criminaliteit – uiteindelijk kleiner wordt?

Regelgeving die beoogt de publieke belangen te borgen blijft onverminderd nodig en wordt gemoderniseerd en aangescherpt. Een voorbeeld daarvan is de uitbreiding van de regelgeving rond verslavingspreventie, waaronder de invoering van het centraal register uitsluiting kansspelen, zoals dat in het wetsvoorstel kansspelen op afstand en de daarop gebaseerde lagere regelgeving gestalte krijgt. Het wetsvoorstel kansspelen op afstand brengt in dat verband stevige verbeteringen mee. Ook voorziet dat wetsvoorstel in uitbreiding van toezichts- en handhavingsmogelijkheden van de kansspelautoriteit. Dat geldt zowel voor de landgebonden als de online kansspelen. Kortom, in combinatie met onafhankelijk toezicht op de naleving zijn er voldoende instrumenten en middelen beschikbaar voor de borging van publieke belangen. Dit leidt tot een belangrijke verbetering van de beheersing van maatschappelijke risico's.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** rekenen het aanbieden van gokspelen niet tot een overheidstaak. Zij zien echter een rechtvaardiging voor de sturende rol van de overheid tot nu toe in de risico's van verslaving, geldverspilling en criminaliteit. Deze leden constateren dat veel afhangt van de invulling van de zorgplicht door Holland Casino en andere aanbieders. Zij vragen welke rol de opvattingen en beleidsvoornemens rond gokverslaving en criminaliteit bij de selectie van aanbieders spelen.

Het doet mij genoegen om te constateren dat de aan het woord zijnde leden het aanbieden van kansspelen niet tot een overheidstaak rekenen. Bij de verlening van vergunningen moeten aanvragers voldoen aan wettelijke eisen die worden gesteld aan een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelsoort waarvoor een vergunning wordt gevraagd. Onderdeel van deze wettelijke eisen is het voorgenomen beleid ten aanzien van de preventie van kansspelverslaving. Bij de vergunningaanvraag wordt dit betrokken, zodat aanvragers die dit aspect onvoldoende aandacht geven, niet voor vergunningverlening in aanmerking komen. De kansspelautoriteit zal hier als vergunningverlenende instantie op toetsen. Aanvragers die niet aan de wettelijke eisen voldoen zullen worden afgewezen; aanvragers van een speelcasinovergunning zullen niet eens aan de veiling van deze vergunningen kunnen deelnemen. Bij het toezicht zal de kansspelautoriteit de invulling van de zorgplicht van vergunninghouders nauwlettend monitoren. Daarbij wordt nagegaan of risicosignalering en interventie plaatsvindt en of de toegangscontrole (identificatie/verificatie) in relatie tot het eigen beleid met betrekking tot verslavingspreventie en het centraal register uitsluiting kansspelen op adequate wijze functioneert, overeenkomstig de toepasselijke regelgeving en (eventueel) door de kansspelautoriteit aan de vergunning te verbinden voorschriften.

Deze leden vragen hoe en in welke mate hier gedurende de vijftien jaar van de vergunning toezicht op wordt gehouden.

De regels met betrekking tot de publieke belangen, waaronder die omtrent de preventie van kansspelverslaving, het beschermen van de consumenten en het tegengaan van fraude en criminaliteit, zijn voorwerp van het toezicht op de naleving door de kansspelautoriteit. Bij constatering van overtredingen van de regelgeving en eventuele nadere vergunningvoorschriften staan de kansspelautoriteit meerdere en moderne bestuurlijke handhavingsinstrumenten ter beschikking, waaronder -uiteindelijk- intrekking van de vergunning zodat het speelcasino niet langer geëxploiteerd kan worden. De kansspelautoriteit zal dat instrumentarium op adequate wijze inzetten. In haar strategie voor 2016–2020⁶ geeft de kansspelautoriteit haar visie op de markt en geeft zij aan hoe zij haar toezichttaak wil invullen. Waar nodig, in verband met de internationale dimensie van het speelcasinowezen, zal de kansspelautoriteit samenwerken met andere nationale, Europese en internationale autoriteiten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in welk opzicht het vermarkten van het speelcasinoregime moderner is, nu op veel terreinen juist minder vaak gedacht wordt aan het loslaten door de overheid. Waarom heeft dit wetsvoorstel «modernisering» in de titel staan?

Omdat de overheid strenge regels stelt en blijft stellen ter borging van publieke belangen is er niet zozeer sprake van een vorm van loslaten als wel van het geven van ruimte voor ontwikkeling van modern spelaanbod. Het wordt aan private partijen overgelaten om binnen de strikte regelgeving dat aanbod vorm te geven en af te stemmen op de behoeften van de consument. Van het versoepelen van regelgeving is echter geen sprake, integendeel. Zoals al opgemerkt wordt het verslavingspreventiebeleid en het toezichtinstrumentarium via het wetsvoorstel kansspelen op afstand flink aangescherpt. Het bieden van ruimte voor concurrentie heeft tot doel om een adequaat en tegelijkertijd gematigd aanbod tot stand te laten komen. Deze combinatie van maatregelen is te typeren als modernisering van het stelsel.

De aan het woord zijnde leden vragen of er voorbeelden in Europa zijn waar een soortgelijke verandering van monopolie naar oligopolie, of juist vice versa, in de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden? Zo ja, welke bevindingen levert dit op en is er een toename of een afname van het aantal bezoekers?

Hoewel diverse landen recente (wijzigingen in) wetgeving kennen, zijn er, voor zover bij de regering bekend, geen landen in Europa waar in de recente geschiedenis (de laatste tien jaar) een soortgelijke verandering van monopolie naar oligopolie heeft plaatsgevonden. Er is dan ook geen zicht op gevolgen in andere landen voor toename of afname van het aantal bezoekers. Daarbij komt dat veranderingen in het aantal casinobezoekers (ook) andere oorzaken kan hebben, zoals de algemene economische ontwikkeling.

3. Speelcasinomarkt, vergunningen en positie Holland Casino

Het wetsvoorstel voorziet ten eerste in een maximering van het aantal casinovestigingen tot zestien gedurende, in elk geval, de eerste vergunningenperiode. Deze maximering tot zestien vergunningen vloeit voort uit de opvatting van de regering dat de tijd wel rijp is voor nieuwkomers op de casinomarkt, maar nog niet voor volledige opening van de casino-

⁶ Zie <http://www.kansspelautoriteit.nl/publicaties/activiteitenplannen/>

markt, omdat op voorhand niet exact kan worden ingeschat welke effecten introductie van een open vergunningenstelsel heeft op de realisatie van het kansspelbeleid. Gedurende de eerste vergunningenperiode zal het gesloten vergunningenstelsel worden geëvalueerd. De leden van de **D66-fractie** vragen de regering het ogenschijnlijk arbitrair gekozen getal van zestien vergunningen nader toe te lichten.

Momenteel worden er door Holland Casino veertien speelcasino's geëxploiteerd. Deze zullen in het kader van de privatisering in blokken worden opgesplitst en vervolgens verkocht. In de nieuwe situatie gaan tien vestigingen als cluster onder de naam van Holland Casino verder in handen van één partij. Zij worden per vestiging vergund (een bundel van tien vergunningen). De andere vier vestigingen zullen in handen van één of meer andere partij(en) komen en vervolgens ook per vestiging vergund worden. De regering is bij de vormgeving van het wetsvoorstel uitgegaan van een regionale spreiding (regiogebonden vergunningen) waarbij er vanuit de kanalisatiedoelstelling in iedere regio gelegenheid wordt geschapen voor voldoende aanbod. Ervaringscijfers wijzen uit dat het verzorgingsgebied van een speelcasino wordt gevormd door een geografisch gebied waar klanten binnen een beperkt tijdvak (ongeveer 30 minuten; ongeveer 20 kilometer afstand⁷) met vervoer per auto het casino kunnen bereiken. Het beleid van de regering is erop gericht het aanbod van speelcasino's te laten aansluiten op de demografische ontwikkelingen in de regio's, wat heeft geleid tot de conclusie dat twee extra vergunningen wenselijk zijn voor een optimale spreiding. Daarnaast is om de eerder genoemde redenen regionale concurrentie wenselijk, wat inhoudt dat naast de houder van tien vergunningen er in iedere regio in elk geval één concurrerende onderneming werkzaam is.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts om toe te lichten wanneer naar haar oordeel wel een open vergunningenstelsel kan worden ingevoerd?

Bij de evaluatie van de wet, binnen vijf jaar na haar inwerkingtreding (artikel II van het wetsvoorstel) zal onder andere worden gezien of het mogelijk is om de casinomarkt verder te openen zonder afbreuk te doen aan publieke belangen. Daarbij is onder meer van belang hoe het kansspelverslavingsbeleid van de vergunninghouders in de praktijk werkt. Ook wordt gekeken naar het waarborgen van andere publieke belangen, zoals preventie van fraude en witwassen en de bescherming van consumenten.

De voornoemde leden kunnen zich ook voorstellen dat er ruimte bestaat voor een gefaseerde uitbreiding van de thans voorgestelde zestien vergunningen, zonder dat een volledig open vergunningstelsel wordt ingevoerd. Kan de regering reflecteren op deze tussenvorm?

Een gefaseerde uitbreiding zou inhouden dat na verloop van tijd het aantal vergunningen wordt vergroot. Daarvoor is in elk geval nodig dat er voorafgaand een evaluatie plaatsvindt van de effecten van de nu voorgestelde modernisering van het speelcasinoregime. Om zonder evaluatie een geleidelijke toename van het aantal vergunningen door te voeren lijkt niet wenselijk. Dat er na de evaluatie een uitbreiding van het aantal vergunningen plaatsvindt, is inderdaad een mogelijke uitkomst. Ten aanzien van het aantal van tien vergunningen voor een geprivatiseerd Holland Casino is voorts nog van belang dat gebleken is dat – gezien de omvang van dit bedrijf en de hoge splitsingskosten – een minimaal efficiënte schaal nodig is die overeenkomt met een cluster van tien

⁷ SEO, *Speelruimte*, 2012, p. 37.

vergunningen. Ook in een regio waarin twee vergunninghouders opereren, kan enige mate van concurrentie worden bewerkstelligd.

De aan het woord zijnde leden achten de argumenten van de regering steekhoudend, maar hebben wel enige zorgen over de balans. Zij spreekt over «enige mate van concurrentie» die kan worden bewerkstelligd. Ziet de regering voldoende concurrentie ontstaan?

Concurrentie is geen doel op zichzelf. Concurrentie is van belang omdat het eraan bijdraagt dat er voor spelers een aantrekkelijk en innovatief aanbod ontstaat. Zoals op eerdere vragen van de leden van deze fractie is geantwoord meent de regering dat de nuttige en nodige prikkels voor aantrekkelijk en innovatief aanbod reeds kunnen optreden bij een beperkt aantal vergunninghouders in elke regio.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of kan worden toegelicht hoe een feitelijk monopolie van een geprivatiseerd Holland Casino kan worden voorkomen.

Artikel III, vierde lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de koper van de tien vergunningen die als geheel met de naam Holland Casino verder gaan, niet ook de zes andere vergunningen mag verwerven. Bij de start van het nieuwe vergunningstelsel, na inwerkingtreding van de wet, geeft de wet met deze bepaling een waarborg tegen een feitelijk monopolie, waarbij ook concernrelaties in de beschouwing worden betrokken (als gevolg van het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Mei Li Vos/Van Wijngaarden, Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 13). De kansspelautoriteit beschikt daarmee over een wettelijke grond om de aanvraag van de rechtspersoon aan wie de tien vergunningen zijn verleend of een rechtspersoon die tot dezelfde groep als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek behoort als de rechtspersoon aan wie de tien vergunningen zijn verleend, af te wijzen wanneer deze ook een aanvraag doet voor één van de overige zes vergunningen.

De bepaling van artikel III, vierde lid, illustreert dat bij dit wetsvoorstel de mededinging een zekere rol speelt. De vragen van deze leden geven aanleiding de betekenis van mededinging verder toe te lichten. Op de markt voor speelcasino's vindt privatisering van Holland Casino plaats, en wordt tegelijkertijd het monopolie opgeheven. In die context is een zekere mate van mededinging wenselijk. Door onderlinge concurrentie wordt bereikt dat de vergunninghouders voldoende prikkels hebben voor een passend en attractief aanbod van spelen. Dit draagt onder meer bij aan kanalisatie naar legaal aanbod. De regio-indeling, die artikel 27h, zesde lid, van het wetsvoorstel voorschrijft heeft zowel tot doel om een te grote concentratie van aanbieders in bevolkingsdichte regio's te voorkomen, als om te zorgen voor een zekere mate van concurrentie in dunbevolkte regio's. In alle regio's wil de regering bewerkstelligen dat er voldoende legaal aanbod is, maar ook dat spelers een keuze tussen tenminste twee ondernemingen hebben. Het wetsvoorstel kent dus niet alleen belang toe aan het voorkomen van een teveel aan mededinging. Ook het borgen van een zekere mate van mededinging is randvoorwaardelijk binnen het speelcasinobeleid. Voor de nabije toekomst betekent dit dat, bij tussen-tijdse veilingen van vergunningen, bijvoorbeeld ingeval van intrekking als gevolg van het ongebruikt blijven van een vergunning, de veiling en de toegang tot de veiling worden ingericht met onder meer het oogmerk van mededinging. Het is in dit kader ook ongewenst dat de koper van de tien vergunningen die nu door Holland Casino worden gehouden, in de toekomst in aanmerking komt voor een eventueel vrijvallende vergunning. Hier is ook het principe van een keuze tussen twee ondernemingen per regio blijvend van belang.

Voorts vragen deze leden hoe de regering denkt over de suggestie van de VAN Kansspelen Brancheorganisatie om van de resterende zes vergunningen maximaal twee vergunningen per partij te verstrekken?

Voor de vier vestigingen die thans door Holland Casino worden gehouden, is het de vraag of die het beste als één cluster kunnen worden verkocht. Hierbij spelen onder meer splitsingskosten van Holland Casino en robuustheid (levensvatbaarheid) van vestigingen ná de splitsing een rol. Over de uitwerking van de voornemens met betrekking tot de verlening van de eerste zestien vergunningen en de verkoop van Holland Casino zal de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, een brief aan het parlement zenden nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen. Deze brief zal ook ingaan op de mogelijkheid om van de resterende zes vergunningen maximaal twee vergunningen per partij te verlenen.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen welke rol Holland Casino naar het oordeel van de regering de afgelopen jaren heeft gespeeld in het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit?

Ook onder de huidige wetgeving gelden eisen omtrent de hier genoemde onderwerpen. Deze zijn uitgewerkt in artikel 4a Wok en in het Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Naar de mening van de regering voert Holland Casino een adequaat beleid op deze onderwerpen. In 2011 heeft de Algemene Rekenkamer in een evaluatief rapport positief geoordeeld over het beleid van Holland Casino⁸ inzake de hier genoemde publieke belangen. De aanpak die Holland Casino heeft gevolgd staat niet voor niets aan de basis van het moderne verslavingspreventiebeleid zoals dat nu in het wetsvoorstel kansspelen op afstand is opgenomen en ook komt te gelden voor casinospelen en kansspelautomaten.

En acht de regering meerdere concurrerende, private partijen beter in staat de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren dan Holland Casino, zo vragen deze leden.

Op de naleving van de regels die met dit wetsvoorstel en met het wetsvoorstel voor de Wet kansspelen op afstand worden ingevoerd ter waarborging van de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid wordt toegezien, en zo nodig gehandhaafd, door de kansspelautoriteit. Het kunnen voldoen aan deze eisen speelt ook mee bij de besluitvorming of een potentiële aanbieder in aanmerking komt voor een vergunning. Er is dan ook geen reden om te veronderstellen dat andere partijen in mindere mate dan Holland Casino zullen voldoen aan deze wettelijke eisen.

Voornoemde leden vragen voorts welk effect de voorgenomen privatisering van Holland Casino naar het oordeel van de regering zal hebben op de omzet- en winstdoelstelling van de onderneming.

Op dit moment is de Staat de enige aandeelhouder van Holland Casino NV en dat betekent dat de winstafdrachten aan de Staat toekomen. De Staat houdt als actief aandeelhouder toezicht op de financiële resultaten, om zorg te dragen voor waardebehoud van het in het bedrijf geïnvesteerde (maatschappelijke) vermogen. Door de verkoop van aandelen vindt privatisering plaats en kan de koper zijn eigen beleid bepalen ten aanzien van een winstdoelstelling. In hoeverre dit beleid anders is dan het huidige, is niet precies aan te geven. Ondernemers hebben daarin een eigen keuzevrijheid. Die vrijheid wordt op dit terrein ingekaderd door de wet- en regelgeving met betrekking tot de kansspelen en de eventueel aan de

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 2.

speelcasinovergunningen te verbinden voorschriften, als waarborg voor de publieke belangen.

Is de regering het eens met de leden van de PvdA-fractie dat de prijs die door een marktpartij voor Holland Casino betaald gaat worden, moet worden terugverdiend uit in de toekomst te genereren winsten, en dat dit alleen mogelijk is via kostenbesparing en omzetvergroting?

Een investeerder zal de waardering van een onderneming bepalen aan de hand van een schatting van de toekomstige kasstromen van de over te nemen partij. Het is in principe juist dat een investeerder zijn winst kan vergroten door omzetstijging en/of kostenbesparing, maar het valt niet op voorhand te zeggen of hij deze zal inprijzen in zijn bod. Een rationele investeerder zal niet meer bieden dan hij redelijkerwijs verwacht te kunnen terugverdienen. De biedingsdocumentatie bij verkoop zal realistische verwachtingen bevatten over het marktpotentieel van de te verkopen onderneming.

Voldoende terugverdiëntijd voor investeringen is één van de redenen om de duur van de vergunningen in het in voorbereiding zijnde Besluit speelcasino's op 15 jaar te stellen. Het is verder aan de onderneming om te bepalen op welke wijze zij haar bedrijfsvoering economisch rendabel maakt, binnen de wet- en regelgeving die voor het exploiteren van een speelcasino in Nederland geldt.

Welk effect zal de voorgenomen uitbreiding van het aantal casinolocaties naar het oordeel van de regering hebben op de ontwikkeling van de jaarlijkse omzet in de speelcasinomarkt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Dit effect is op voorhand niet aan te geven. Er vindt een beperkte uitbreiding van het aantal vergunningen plaats. De nieuwe vergunningen worden gebonden aan regio's waar bevolkingsomvang en verwachte vraag daarvoor ruimte bieden, zodat er mogelijk sprake zal zijn van enige marktvergroting. Daarnaast zijn er tal van andere factoren die de omzetontwikkeling bepalen, zoals de algemene economische situatie, de positie van speelcasino-spelen ten opzichte van andere kansspelen, de aantrekkelijkheid van het aanbod en de preferenties van consumenten voor deze kansspelen. Pas achteraf is deze vraag mogelijk te beantwoorden. Deze zal dan ook bij de evaluatie worden betrokken.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts welk effect de voorgenomen introductie van een vergunningstelsel, waarbij de vergunningen middels een veiling worden aangeboden, zal hebben op de omzet- en winstdoelstelling van de deelnemende ondernemingen.

Een veiling brengt met zich mee dat de prijs voor het verkrijgen van een vergunning vooraf niet zeker is. Het is dus aan de deelnemer om, aan de hand van zijn business case, te bepalen wat het maximale bedrag is dat hij voor de betreffende vergunning over heeft. Als gedurende de veiling dat bedrag overboden wordt, dan is het aan de deelnemer om te besluiten niet langer mee te bieden en dus niet meer aan de veiling deel te nemen. In zoverre is het verkrijgen van een vergunning door middel van een veiling een normale keuze van een ondernemer om al dan niet investeringen te doen. Het verdelen van vergunningen door middel van veilingen leidt ertoe dat deze via een objectieve methode worden toegedeeld aan die ondernemingen, die de meeste meerwaarde onttelen aan de vergunning. Deze meerwaarde vertaalt zich in de biedingen die partijen in de veiling doen. De veilingprijs zelf heeft geen invloed op de winst- en omzetdoelstellingen. De publieke belangen worden daarbij geborgd door voorwaarden te stellen aan de toelating tot de veiling en aan de veiling-procedure.

Veilen is een goede methode om een (maatschappelijk) efficiënte verdeling van schaarse vergunningen tot stand te brengen. De partij die de meeste meerwaarde kan ontlenen aan de exploitatie van de vergunning zal in een goed vormgegeven veiling de vergunning verwerven. Dit is uitgebreid beschreven in het MDW rapport «Veilen en andere allocatiemechanismen» (2001). Het rapport volgde niet lang na een evaluatie van de UMTS-veiling in 2000, waarover het toenmalige kabinet aangaf dat een veiling in principe de beste manier is om schaarse rechten te verdelen.⁹ Bij de toepassing van de Telecommunicatiewet geldt de veiling als voorkeursinstrument voor de verdeling van vergunningen.¹⁰ Ten aanzien van veilingen van frequenties voor mobiele communicatie blijkt uit evaluatie onderzoek dat deze verdelingsmethode doeltreffend en doelmatig is.¹¹

Uit de vele gevoerde juridische procedures over de veilingmethode en de vormgeving daarvan blijkt het belang van objectieve en transparante criteria en het door onafhankelijk onderzoek doen vaststellen van de concrete verdelingsmethode.¹² Bij de verdere uitwerking van de veilingmethode zal dan ook worden geborgd dat wordt voldaan aan eisen van objectiviteit en transparantie. Daartoe heb ik in het kader van de op te stellen lagere regelgeving onder meer extern onafhankelijk advies ingewonnen over de veilingmethode. Ik verwacht het rapport daarvan deze zomer.

In het geval dat de omzet op de speelcasinomarkt door de privatisering van Holland Casino, de uitbreiding van het aantal casinolocaties en de introductie van het vergunningenstelsel inderdaad (fors) zou toenemen, hoe verhoudt dit zich dan naar het oordeel van de regering tot de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Het toenemen van de omzet via (autonome) marktgroei is op zichzelf niet in strijd met de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid. Voorop staat dat de modernisering onverlet laat dat er strenge regels gelden in het belang van het tegengaan van fraude en witwassen, verslavingspreventie en consumentenbescherming. Binnen deze context hangt het dan van veel andere factoren, waaronder economische ontwikkeling, consumentenvoorkeuren en verhouding tot andere kansspelen af, hoe de speelcasinomarkt zich ontwikkelt. Met dit wetsvoorstel en het wetsvoorstel voor de Wet kansspelen op afstand wordt een streng kansspelregime ingevoerd dat de randvoorwaarden biedt voor een goede balans tussen enerzijds kanalisatie naar legaal aanbod en marktwerking en anderzijds het waarborgen van de publieke belangen die worden gediend met de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid. Mochten zich onvoorziene en ongewenste ontwikkelingen op de markt voordoen, dan zal dat blijken bij de evaluatie van de wet, die binnen vijf jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden, en kunnen eventueel passende aanvullende maatregelen worden overwogen.

De beschikbare vergunningen voor een speelcasino zullen worden geveild en worden verleend aan de hoogste bidder. Dit roept bij de leden van de **GroenLinks-fractie** een aantal belangrijke vragen op.

Waarom is er wel bij de eerste vergunningverlening sprake van een verplichte overname van activa, passiva en/of personeel, maar niet bij latere overnames? Is de voorwaarde dat vergunningverlening gepaard

⁹ Kamerstukken II 2001/02, 24 095, nr. 86.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 24 095, nr. 384, paragraaf 3: Veilen als instrument.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 24 095, nr. 373.

¹² Kamerstukken II 2015/16, 24 095, nr. 402.

gaat met overname van activa of personeel niet net zo relevant in een latere periode?

Er is in het nieuwe stelsel een duidelijk verschil tussen de eerste vergunningverlening – na inwerkingtreding van de wet – en latere vergunningverleningen. De eerste ronde van vergunningverlening gaat gepaard met privatisering van Holland Casino. Voor de tien vergunningen die onder de naam van Holland Casino verder gaan, bepaalt het wetsvoorstel niet dat activa, passiva of personeel ook worden overgenomen. De reden daarvoor is dat in de privatisering ligt besloten dat de nieuwe eigenaar personeel en activa en passiva overneemt. Dit is niet anders voor de vier vestigingen die apart worden verkocht.

Bij een latere vergunningverlening, of dat nu is tussentijds (bij intrekking van een vergunning) of na (in beginsel) 15 jaar, bij de tweede ronde van vergunningverlening, is sprake van een wezenlijk andere situatie. Het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-Mei Li Vos/Van Nispen (Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 32) leidt ertoe dat aan elke vergunningverlening de voorwaarde kan worden verbonden dat die verlening gepaard gaat met de overname van personeel. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de omstandigheden waaronder deze voorwaarde kan worden gesteld.¹³

Bij latere verleningen van vergunningen is er nadrukkelijk sprake van aparte procedures; de publiekrechtelijke handeling van vergunningverlening staat in beginsel los van eventuele privaatrechtelijke beslissingen van private partijen om al dan niet personeel (en activa/passiva) met betrekking tot een bestaand speelcasino over te nemen. Het amendement «schrijft» de overname van personeel van de ene private partij aan de andere private partij in het publiekrechtelijke vergunningstelsel.¹⁴ Het amendement is ingegeven door – naast het bieden van zekerheid voor het personeel – de overweging dat ingewerkt personeel belangrijk is voor goede verslavingspreventie. Die laatste overweging gaat er echter aan voorbij dat de Wet op de kansspelen en de daarop gebaseerde lagere regelgeving eisen stelt omtrent adequate verslavingspreventie. Het is aan de (nieuwe) vergunninghouder om op door hem te bepalen wijze daar invulling aan te geven.

Bij het wetgevingsoverleg is door de regering aangegeven dat de overname van personeel Europeesrechtelijk gevoelig ligt en kan worden opgevat als een ongerechtvaardigde beperking van het gemeenschapsrecht. Het kan een belemmering vormen van de vrijheid van vestiging of kapitaalverkeer. Ook bij nadere overweging acht de regering het bij amendement in het wetsvoorstel opgenomen voorschrift kwetsbaar in relatie tot het gemeenschapsrecht. Bedacht moet worden dat de toekomstige verwerver van een vergunning hierdoor beperkt kan worden in zijn vrijheid om te bepalen hoe hij zijn vergunning kan exploiteren. Er zijn maar weinig voorbeelden van vergunningstelsels waarbij een overnameverplichting is opgenomen. Daarvoor is namelijk vereist dat belemmeringen van de vrijheid van vestiging en het vrij kapitaalverkeer te rechtvaardigen zijn door dwingende redenen van algemeen belang.

Een voorbeeld is de Wet personenvervoer 2000, die regelt dat bij de overgang van een concessie de rechten en verplichtingen van de voormalige concessiehouder m.b.t. arbeidsverhoudingen van rechtswege overgaan op de nieuwe concessiehouder.¹⁵ Het personenvervoer per bus laat zich echter niet goed vergelijken met speelcasino's omdat deze vorm van openbaar vervoer is aan te merken als een openbare dienstverlening

¹³ Gewijzigd voorstel van wet, Kamerstukken I 2016/17, 34 471, A, artikel 27h, derde lid.

¹⁴ Verslag van een wetgevingsoverleg, Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 33, blz. 25.

¹⁵ Wet personenvervoer 2000, artikel 38.

waarvoor aparte Europese regels zijn gegeven. In het onderhavige geval van speelcasino's zijn specifiek aan kansspelen verbonden publieke belangen door middel van wetgeving geborgd en is een overnameverplichting niet nodig. De conclusie is dan ook dat een dergelijke verplichting niet kan worden opgelegd door deze als voorwaarde aan de vergunningverlening te verbinden. Overname zal steeds moeten geschieden door middel van een overeenkomst tussen private partijen. Overigens zal er in de praktijk een natuurlijke prikkel zijn voor nieuwe vergunninghouders voor overname van personeel. Het overnemen van ingewerkte medewerkers is een belang voor de nieuwe vergunninghouder, bijvoorbeeld om aan de wettelijke voorschriften te voldoen omtrent deskundig en betrouwbaar personeel in verband met verslavingspreventie.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering kan uiteenzetten waarom er vastgehouden is aan de termijn van vijftien jaar voor een vergunningsperiode in plaats van voorgestelde kortere periodes, zoals tien jaar. Gezien de te plegen investeringen is een redelijke terugverdienperiode wenselijk. Tien jaar lijkt daarvoor te kort. Een te krappe termijn heeft daarbij mogelijk negatieve effecten op de inspanningen die de vergunninghouder neemt rond verslavingspreventie en consumentenbescherming. Ook in andere landen die een vergunning met een beperkte geldingsduur kennen, is 15 jaar een gebruikelijke termijn.

Ook vragen deze leden waarom er niet de komende periode is vastgehouden aan het aantal van veertien in plaats van zestien casino's. In een geprivatiseerde marktomgeving zou het aantal van veertien vergunningen te beperkte prikkels geven voor concurrentie en het daarmee beoogde innovatieve en aantrekkelijke spelaanbod. Daarbij komt dat de bevolkingsgroei ertoe heeft geleid dat de geografische spreiding niet meer voldoende evenwichtig is. Verder speelt een rol dat vanwege schaalomvang het huidige Holland Casino, na de privatisering en de vergunningverlening door de kansspelautoriteit, voortgezet wordt als een cluster van tien vestigingen met bijbehorende vergunningen (artikel III, vierde lid, van het wetsvoorstel). De overige vier te vergunnen vestigingen zouden dan als cluster of in meerdere kavels concurrentie moeten genereren. Het risico op dominantie van de tien Holland Casino vergunningen zou dan te groot zijn. Verder is van belang dat toevoeging van nieuwe vergunningen, tot nieuw bloed en prikkels leiden in de markt. Vanwege het belang van behoedzame marktopening is dit aantal vervolgens beperkt tot twee vergunningen, die in verband met de kanalisatiedoelstelling worden verbonden aan regio's waar nog behoefte aan fysieke speelcasino's wordt verondersteld.

De aan het woord zijnde leden merken op dat de regering in haar beantwoording aan de Tweede Kamer geen voorbeelden kan geven van situaties in andere Europese landen in brede zin, maar wellicht is er wel een vergelijking te trekken op dit punt? Wat is bijvoorbeeld haar visie op de situatie in Denemarken, waarin liberalisering van de kansspelmarkt onder andere tot grotere zorgen met betrekking tot gokverslaving heeft geleid?

In Denemarken zijn kansspelen op afstand in 2012 gereguleerd. In 2014 verscheen een studie van Bjerg Kommunikation waarin het aandeel risico- en probleemspelers op 2,98% van de bevolking werd geschat. Dit was een veel hoger percentage dan de eerdere metingen uit 2005 en 2010. Echter, de onderlinge vergelijkbaarheid van de verschillende studies was discutabel, vanwege gebruikte methoden en verschillen in steekproef-

Verordening 2016/2338 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007, met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands personenvervoer per spoor.

omvang en response. Het Deense Ministerie van Financiën heeft daarom een nieuw bevolkingsonderzoek laten doen waarbij steekproefontwerp en methode vergelijkbaar zijn met de laatste officiële meting uit 2005. Het nieuwe onderzoek¹⁷ laat zien dat de omvang van problematisch gokken in 2016 gestegen is ten opzichte van 2005. Het aandeel probleemspelers werd geschat op 0,3% in 2016, terwijl dit aandeel 0,2% was in 2005. Het nieuwe onderzoek wees uit dat de prevalentie een factor 10 lager is dan de studie uit 2014.

Overigens wordt opgemerkt dat een vergelijking tussen landen moeizaam is. Er zijn grote verschillen in de relatieve omvang van kansspelmarkten omdat de houding jegens het deelnemen aan kansspelen cultureel is bepaald. Verder zijn de wettelijke eisen verschillend. Het is dus niet mogelijk om een vergelijking te maken tussen stelsels wat betreft de verhouding van wettelijke eisen en de prevalentie van probleemspelers. Wel kan worden opgemerkt dat Nederland via het wetsvoorstel kansspelen op afstand een «state of the art» beleid heeft bij de preventie van kansspelverslaving. Vrijwel nergens kennen landen een landelijk register voor de uitsluiting van kansspelen, zoals dat bij ons in de maak is.

Op grond van het voorgestelde artikel II van het wetsvoorstel wordt binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan de Staten-Generaal gezonden. Op basis van welke exacte criteria zal er halverwege de eerste vergunningsperiode worden beoordeeld of het voorgestelde regime na de eerste periode wordt voortgezet dan wel gewijzigd, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Centraal in de evaluatie zal staan of het nieuwe stelsel aan de doelstellingen van het kansspelbeleid beantwoordt. Daarbij wordt onder andere bezien hoe de markt zich ontwikkelt, of er sprake is van demografische ontwikkelingen die aanleiding kunnen geven tot aanpassing van het aantal vergunningen, hoe de concurrentieverhoudingen zich ontwikkelen en of er eventueel illegaal aanbod ontstaat. Daarnaast zal de evaluatie ingaan op de risico's voor spelers, de interventies van vergunninghouders daarbij, de mate van hulpverlening en de kosten daarvan. Het zal van de uitkomst afhangen welk vervolg de regering voor ogen heeft en welke belangen daarbij tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daarbij speelt mede een rol de rechtszekerheid van de eerste vergunninghouders aangezien de vergunningen, na inwerkingtreding van de wet, in beginsel voor vijftien jaar worden verleend om de investeringen terug te kunnen verdienen.

Hoeveel ruimte is er binnen deze beoordeling voor overleg en reflectie met de betrokken vergunninghouders, zo vragen deze leden voorts. Het is gebruikelijk dat alle relevante stakeholders bij evaluaties worden betrokken in de zin dat zij daarvoor informatie kunnen aanreiken en dat hun visies worden gehoord. Dat zal hier niet anders zijn. Daarnaast zijn ook de feiten die de kansspelautoriteit als toezichthouder over de marktontwikkeling en de realisatie van publieke belangen kan aandragen, van belang. De evaluatie zal worden uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden of de voorziene capaciteit van de kansspelautoriteit voldoende is om adequaat toezicht te kunnen houden in de nieuwe situatie.

De kansspelautoriteit heeft een uitvoeringstoets gedaan waarin de benodigde capaciteit wordt aangegeven. Zij zal een aanvullende uitvoeringstoets opstellen zodra de lagere regelgeving in concept gereed is. De

¹⁷ https://pure.sfi.dk/ws/files/525484/1623_Pengespil_og_spilleproblemer_i_Danmark_2005_2016.pdf

regering zal erop toezien dat de kansspelautoriteit voldoende is toegerust op deze taak. Het budget voor deze organisatie wordt gefinancierd uit de kansspelheffing bij vergunninghouders (zie art. 33e Wok). Indien uitbreiding van de capaciteit van de kansspelautoriteit nodig zou blijken, kan de kansspelheffing worden verhoogd.

Met dit wetsvoorstel wordt ook de verkoop en daarmee het einde van het staatsbelang in Holland Casino voorzien. De afgelopen periode legden opnieuw tientallen medewerkers van Holland Casino tijdelijk hun werk neer, omdat ze bang zijn dat de privatisering gepaard zal gaan met bezuinigingen. Is er inmiddels ten opzichte van het debat in de Tweede Kamer meer zicht op de nadere vormgeving van de privatisering van Holland Casino, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Holland Casino heeft in juni 2017 een akkoord bereikt met de vakbonden over een vijfjarige CAO, met terugwerkende kracht vanaf 2016. Dit akkoord bevat de principeafspraken dat er geen gedwongen ontslagen zullen plaatsvinden gedurende de looptijd van de CAO (behoudens dringende economische omstandigheden en reeds aangekondigde maatregelen). Deze CAO kan de werknemers rust en zekerheid bieden bij privatisering. De regering heeft vertrouwen in een constructieve samenwerking van Holland Casino met ondernemingsraad en vakbonden voor de toekomst.

Er zijn geen nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de vormgeving van de privatisering sinds de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Na aanvaarding van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer zal de Staatssecretaris van Financiën, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, de Tweede Kamer informeren over de nadere invulling van de privatiseringsplannen.

En hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de huidige banen bij Holland Casino behouden zullen blijven, zo vragen de aan het woord zijnde leden. De privatisering zal op zichzelf geen gevolgen hebben voor de werknemers van Holland Casino. Zoals bij elke overgang zal de onderneming van eigenaar veranderen. Voor de relaties tussen de sociale partners gelden in de nieuwe marktomgeving de gebruikelijke regels. Er ligt geen rol voor de overheid om garanties te geven voor banen. Dat gebeurt nu ook niet in deze of in andere sectoren en zou tot een ongewenste ongelijke behandeling met werknemers in andere sectoren leiden.

De leden van de **SGP-fractie** vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om het aantal vergunningen uit te breiden van veertien naar zestien. Zij hebben de indruk dat hiermee geen recht gedaan wordt aan het principe van terughoudendheid in het aanbieden van speelcasino's en het tegengaan van gokverslaving.

Beperkte uitbreiding van het aantal vergunningen staat naar de mening van de regering in het teken van een balans tussen ruimte en risico's. Het gaat erom dat er passend en attractief aanbod is, waarbij voldoende aansluiting is met demografische ontwikkelingen. Dit is geen doel op zich, maar is nodig om kanalisatie van de vraag naar vergund aanbod te bereiken. Daarnaast is met de twee extra vergunningen een aanbodmodel te realiseren dat regionale concurrentie mogelijk maakt. De maatschappelijke risico's worden echter eerst en vooral beheerst door kwalitatieve eisen aan het aanbod en aan de vergunninghouder (waaronder met name kansspelverslavingspreventie), aangevuld met een kwantitatieve beperking van het aanbod.

Kan de regering aangeven hoe het tegengaan van verslaving bereikt kan worden door een groter aanbod, dat ook nog eens met elkaar gaat concurreren, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Concurrentie is geen doel op zich, maar leidt tot een passend en attractief aanbod, wat onbeschermd illegaal aanbod de wind uit de zeilen neemt. Tegelijkertijd wordt met het wetsvoorstel kansspelen op afstand het beleid gericht op preventie van kansspelslaving, fors verbeterd. Zoals eerder opgemerkt gaat het hier om de invoering van een centraal register voor de uitsluiting van kansspelen en om stevige gedragsregels voor vergunninghouder omtrent controle, registratie, het waarnemen van de speler en diens spelgedrag, en interventie. Deze aanpak leidt ertoe dat de behoefte aan het beoefenen van kansspelen kan worden bediend in combinatie met het zorgen voor beheersing van de risico's daarvan.

De regering wil ook een zekere spreiding van speelcasino's over het land bereiken. De leden van de SGP-fractie vragen waarom per definitie in elk deel van het land speelcasino's zouden moeten zijn.

De gedachte achter een voldoende spreiding van het legale aanbod is dat zo wordt bereikt dat er nergens in het land «witte vlekken» zijn waar geen beschermd aanbod is, wat gelegenheid biedt voor ongewenst illegaal aanbod. Als er geen spreiding wordt opgelegd is het risico dat alle vergunningen zich concentreren in de dichtstbevolkte gebieden, terwijl in relatief dunbevolkte gebieden geen legaal aanbod is met waarborgen voor de bescherming van de consument.

Ervan uitgaande dat er (enige) vraag is, dan zou het aanbod zich toch vanzelf daarop aanpassen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. In een open vergunningstelsel is een flexibele afstemming van vraag en aanbod mogelijk. Immers, als er ergens nieuwe vraag ontstaat, en er (nog) geen aanbod is, kan dat er snel komen door een nieuwe vestiging. Bij een beperkt aantal vergunningen is een wettelijk geregelde spreiding nodig om te zorgen dat er geen «witte vlekken» ontstaan, d.w.z. dat er onbediende vraag is. In dat laatste geval kan er illegaal aanbod ontstaan en dat is bij het reguleren van kansspelen vanuit kanalisatieoptiek ongewenst.

De aan het woord zijnde leden vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen specifiek voor de regio's Oost en Zuidwest een extra vergunning toe te kennen? Ligt daar een prognose aan ten grondslag?

Dit heeft te maken met de demografische situatie aldaar. Door de bevolkingsgroei is er ruimte voor extra vergunningen in deze regio's. Het uitgangspunt is dat de twee nieuwe vergunningen in het in voorbereiding zijnde Besluit speelcasino's worden gebonden aan de regio Zuid-West en de regio Oost. Deze verdeling is gebaseerd op het inwoneraantal en de verwachte vraag naar casinospelen, zoals weergegeven in een onderzoek van SEO.¹⁸ In Zuid-West en Oost biedt de nieuwe vergunning de mogelijkheid om te concurreren met de bestaande vestigingen. Ook biedt de nieuwe vergunning de mogelijkheid tot een verdere kanalisatie van het aanbod.

De voornoemde leden vragen ook hoe de regering de privatisering precies voorstelt. Moet worden aangenomen dat veertien van de zestien vestigingen op dezelfde locatie zullen blijven als waar ze nu zijn, omdat de veertien bestaande vergunningen aangeboden worden op de markt?

Holland Casino wordt in delen geprivatiseerd. Eén gedeelte omvat tien Holland Casino vestigingen. Het andere gedeelte omvat vier Holland Casino vestigingen en zal als één pakket, dan wel in delen worden verkocht. De verkrijger van de tien Holland Casino vestigingen ontvangt tien vergunningen voor de exploitatie van tien vestigingen. De verkrijger(s) van de overige vier vestigingen krijgt/krijgen evenzovele vergunningen voor de exploitatie van vier casinovestigingen. De

¹⁸ SEO, Speelruimte, 2012.

vergunninghouder heeft echter de vrijheid om te kiezen in welke plaats binnen de regio waaraan de vergunning is gebonden, hij de exploitatie uitvoert, mits hij ook in de desbetreffende gemeente daarvoor toestemming verkrijgt. Omdat de vestigingsplaats een vrije keuze is van private ondernemingen is het niet zeker dat de locaties ongewijzigd blijven. Een ondernemer zal opties voor vestigingsplaatsen afwegen in termen van kosten en opbrengsten van investeringen en van gemeentelijke interesse voor de vestiging van een speelcasino binnen de gemeentegrenzen.

Is dan – hoewel vier vestigingen in handen komen van een andere partij dan de eigenaar van Holland Casino – nog wel daadwerkelijk sprake van een markt waar nieuwe partijen echt een kans maken, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

Het wetsvoorstel bepaalt in artikel III, vierde lid, dat de verkrijger van de tien vergunningen niet in aanmerking komt voor de zes overige vergunningen tot het organiseren van een speelcasino. Er komen dus wel degelijk mogelijkheden voor één of meer andere partijen om een vergunning te exploiteren. In de gekozen aanpak ontstaat er concurrentie «om» de markt en bescheiden regionale concurrentie «op» de markt, wat voldoende is voor een passend en attractief aanbod. Ook geeft deze concurrentie een prikkel voor innovatie op het terrein van consumentenbescherming, bijvoorbeeld bij maatregelen tegen witwassen en fraude.

De voornoemde leden vragen of er hierdoor geen extra groot risico is dat de overige partijen extra veel in zullen zetten op reclame en een zo aantrekkelijk mogelijk aanbod, waardoor het risico van verslaving alleen maar toeneemt. Dit risico wordt beperkt door de regels aan reclame en werving die onderdeel zijn van het totaalpakket aan maatregelen gericht op preventie van kansspelverslaving. In het wetsvoorstel en de lagere regelgeving voor de organisatie van kansspelen op afstand worden deze maatregelen aangescherpt, ook voor de sector van de speelcasino's.

De regering neemt de grootste vestiging van Holland Casino als maximum voor het spelaanbod per vestiging. Waarom heeft zij een zo weinig ambitieuze doelstelling voor het maximum gekozen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Uit het voornemen tot het stellen van een bovengrens spreekt wel degelijk een ambitie, want zonder bovengrens zou het aanbod in vestigingen onbeperkt kunnen worden uitgebreid. Dat wordt niet wenselijk geacht. Het uitwerken van een bovengrens zal plaatsvinden in de lagere regelgeving. Daarbij is het volgende van belang. Het is niet wenselijk dat een bovengrens inhoudt dat bestaande partijen voor problemen worden gesteld van het reduceren van hun bedrijfsomvang, temeer omdat daarvoor moeilijk een specifieke onderbouwing is te geven. Verder is een praktisch gegeven dat er niet één vestiging «de grootste» is voor alle categorieën kansspelen. Zo is Utrecht de vestiging waar de meeste speelautomaten zijn opgesteld, terwijl Amsterdam-Centrum het grootst is, gemeten naar het aantal speeltafels. Er is dus niet een vaste «mix» van het spelaanbod en het is nodig dat vergunninghouders de ruimte hebben om hun bedrijfsvoering af te stemmen op de vraag bij het publiek. Ik zal onderzoeken hoe een plafond kan worden vormgegeven op een manier die flexibiliteit geeft voor de mix van het spelaanbod. Ook moet bij het vaststellen van een maximum aan het spelaanbod rekening worden gehouden met demografische en economische groei. De bovengrens zal dan ook zodanig worden bepaald dat het spelaanbod op de vraag kan worden afgestemd en vergunninghouders niet bekneld worden in de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd is het van belang om de omvang van het spelaanbod te beheersen. Binnen deze randvoorwaarden zal een maximum in de lagere regelgeving worden uitgewerkt.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of het niet logischer is om te komen tot een lager maximum, nu het aantal vestigingen wordt uitgebreid.

Dit past minder goed in de nagestreefde beleidsdoelstellingen. De bestaande onderneming (Holland Casino) zou zonder goede motivering vanuit de publieke belangen voor de opgave worden geplaatst om zijn bedrijf in te krimpen, ook als er voldoende vraag is om het bedrijf op de bestaande grootte te houden. Dat zou niet alleen gevolgen hebben voor de omvang van het legale aanbod, maar ook gevolgen hebben voor het personeel. Het is al een strenge randvoorwaarde dat het aanbod in een onderneming aan een kwantitatieve bovengrens wordt onderworpen.

Ook vragen deze leden of de regering tevens kan aangeven hoeveel groei er in de legale casinomarkt dan mogelijk is ten opzichte van de bestaande markt als alle zestien vestigingen het maximum zouden halen.

Een dergelijke berekening zou onder vele veronderstellingen moeten plaatsvinden. Het speelgedrag en het publiek is per vestiging verschillend, en er zijn ook verschillen in de (mogelijke) marktontwikkelingen per regio. Het is dan ook de vraag of een berekening enige voorspellende waarde heeft. Een maximum als hier bedoeld is een «veiligheidsklep» en geen basis voor een voorspelling. Om deze redenen is het niet zinvol om een dergelijke berekening te maken.

Voornoemde leden vragen voorts hoe die grens precies wordt bepaald. Wordt er alleen gekeken naar het aantal speeltafels en speelautomaten, of ook naar de maximumomzet?

Het voornemen is om in de lagere regelgeving aan te sluiten bij het aantal tafelspelen en speelautomaten, waarbij de vergunninghouder vrij de mix van het spelaanbod kan bepalen, zoals is aangegeven bij de antwoorden op eerdere vragen van de leden van de SGP-fractie. Het is praktisch niet mogelijk om een bovengrens te stellen aan de omzet, omdat dit uit de aard der zaak een variabele is die afhangt van een combinatie van het aantal spelen, het bezoekersaantal, de bezettingsgraad en die wordt bepaald door diverse vraagfactoren. Het vaststellen van een wettelijk maximum aan de omzet zou een onevenredig ingrijpende maatregel zijn.

4. Kansspelerlaving en preventie

De leden van de **D66-fractie** vragen de regering te reflecteren op het groeiende internationale karakter van kansspelen. Op grond van het voorgestelde artikel 27o, tweede lid, draagt de vergunninghouder zorg voor passende deskundigheid van de leidinggevendenden, de personen op sleutelposities en de personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen. Daarmee lijken de casino's met toebehorend personeel voldoende geëquipeerd om de doelstelling om kansspelerlaving en fraude te voorkomen, te verwezenlijken.

Graag ga ik op de toenemende internationalisering van kansspelen in. Voor kansspelen in speelcasino's met een vaste inrichting in de zin van het voorgestelde artikel 27g, tweede lid, van het wetsvoorstel kan het internationale karakter erin gelegen zijn dat de vergunninghouder een rechtspersoon is die gevestigd is in de Europese Unie of in een land dat partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Ook deze vergunninghouders zullen moeten voldoen aan de voorschriften in de Wet op de kansspelen, de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en de Sanctiewet 1977, die ertoe strekken de doelstellingen van kansspelerlaving en het voorkomen van fraude en overige criminaliteit te borgen. Een van deze voorschriften is inderdaad het bepaalde in het voorgestelde artikel 27o, welke voorschriften nog nader zullen worden uitgewerkt in de lagere regelgeving. In de uitwerking van deze eisen zal erop worden gelet dat de

leidinggevend, de personen op sleutelposities en de personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen, beschikken over passende deskundigheid. Deze eisen zullen gelden, ongeacht de plaats van vestiging van de vergunninghouder. Dit geldt eveneens voor de eisen die worden vastgelegd in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en in de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. In laatstbedoelde regelgeving is al een groot aantal plichten opgelegd die er mede toe strekken dat de casino's en toebehorend personeel voldoende toegerust zijn om de doelstelling van verslavingspreventie te verwezenlijken.

Voornoemde leden merken voorts op dat de digitalisering het internationale aanbod aan kansspelen zeer omvangrijk en toegankelijk maakt, zodat iedereen die dat wil, onbegrensd kan deelnemen aan kansspelen die niet met waarborgen omkleed zijn. Zij vragen of er enige indicatie is op welke schaal door Nederlandse ingezetenen gebruik wordt gemaakt van deze onlinekansspelen? Hoewel deze vraag zich strikt genomen geen betrekking heeft op het voorliggende wetsvoorstel maar op het wetsvoorstel kansspelen op afstand, kan ik u melden dat in de marktscan online kansspelen 2015 de kansspelautoriteit een beredeneerde schatting heeft gemaakt op basis van eerder door SEO uitgevoerd onderzoek. Er zouden ruim 437.000 Nederlanders van 16 jaar en ouder gebruik maken van online kansspelen. Daarbij is overigens geen onderscheid gemaakt naar aanbieders die gevestigd zijn binnen en buiten Nederland. De nulmeting van het WODC wijkt daar niet beduidend van af en komt uit op 485.000 spelers.¹⁹

Voornoemde leden vragen of internationale aanbieders via het centraal register uitsluiting kansspelen en de aanvullende toezicht- en handhavingsbevoegdheden voor de kansspelautoriteit, die bij het wetsvoorstel kansspelen op afstand in het leven worden geroepen, straks genoeg in toom worden gehouden.

De kansspelautoriteit kan allereerst nagaan of vergunninghouders in de fysieke speelcasinovestigingen uitvoering geven aan hun deurbeleid (toegangscontrole met checks op identiteit, leeftijd, CRUKS, eigen onderneminggebonden entreeverboden of -beperkingen). De kansspelautoriteit kan vergunninghouders op basis van gegevens uit CRUKS ook onderling vergelijken en daar eigen analyses op toepassen. Vergunninghouders moeten daarnaast spelers informeren en passend interveniëren in het spelgedrag, waarbij zij gepleegde interventies moeten registreren. Over de toepassing van hun preventiebeleid moeten vergunninghouders periodiek rapporteren. Daarnaast zijn vergunninghouders verplicht op verzoek informatie te verstrekken ten behoeve van het toezicht aan de kansspelautoriteit. Deze heeft voorts de nodige bevoegdheden voor toezicht op locatie. Al met al zijn er voldoende mogelijkheden voor adequaat toezicht, ook op vergunninghouders waarvan het moederbedrijf in het buitenland is gevestigd.

Verder vragen deze leden hoe verslaving kan worden gemonitord als deze met name online, al dan niet via illegale aanbieders, ontstaat.

In de beoogde situatie wordt illegaal kansspelaanbod bestreden door een combinatie van kanalisatie naar legaal aanbod en door handhaving van het verbod om zonder vergunning kansspelen op afstand aan te bieden. Bij legaal aanbod zijn er mogelijkheden om de markt te monitoren, onder andere door het gebruik van het centraal register uitsluiting kansspelen. Daarnaast kan via wetenschappelijk onderzoek, zoals recent de nulmeting

¹⁹ Intraval, *Modernisering kansspelbeleid, Nulmeting 2016*, 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 142).

die onder leiding van het WODC is uitgevoerd, wel degelijk een beeld worden verkregen van de aard en omvang van kansspelsverslaving.

Gokken is een vorm van recreatie en geen levensbehoefte, zo menen de leden van de **SP-fractie**. Zij vragen de regering of zij deze mening deelt. Als de grondgedachte is dat gokken een leuk tijdverdrijf is, dan is de gedachtegang dat er zo weinig mogelijk overheidsbemoeienis moet zijn, een logische. Bij gokken komen echter heel wat negatieve effecten om de hoek kijken die men bij de gemiddelde vrijetijdsbesteding niet heeft, en dat is het aspect van verslaving. Gokken zit in de aard van de mens, en het verbieden ervan zou leiden tot het criminaliseren van deze activiteit en leidt daarmee tot meer problemen. Hoe ziet de regering het fenomeen «gokken»? Is dat in haar ogen een recreatieve activiteit? Algemeen kan worden geconstateerd dat voor verweg de meeste personen het wagen van een gokje een relatief onschuldig tijdverdrijf is. Evenwel moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat deelname aan kansspelen ook een activiteit is waaraan maatschappelijke risico's kleven, die moeten worden beheerst. Omdat kansspelen gepaard kunnen gaan met nadelige effecten voor individuele mensen en voor de samenleving als geheel is een uitgebalanceerde benadering door de overheid via wet- en regelgeving nodig.

Deze leden vragen voorts wat het doel is van regulering van gokken. Is dat het zoveel mogelijk beperken van het aantal deelnemers of het aantal verslaafden? Het doel van regulering is om maatschappelijke risico's van kansspelen te beheersen. Tegelijkertijd moet ook onder ogen worden gezien dat spelers een eigen verantwoordelijkheid hebben. Vandaar dat het beleid is gericht op consumentenbescherming door middel van informatie, zodat spelers bewuste keuzes kunnen maken, en op preventie van kansspelsverslaving. Het beperken van het aantal verslaafden is een zeer belangrijk doel, maar staat naast het gegeven dat er een behoefte is bij consumenten aan kansspelen, waarmee terdege rekening gehouden moet worden. Het limiteren van het aantal spelers is geen doel op zichzelf. Het gaat erom negatieve effecten zoals met name kansspelsverslaving tegen te gaan.

De leden van de SP-fractie merken op dat in de gokwereld veel geld omgaat. Over het algemeen kan men zeggen dat de aanbieder er goed geld mee verdient en de speler er goed geld aan verliest. Kan de regering uitleggen hoe het mechanisme van marktwerking (zijnde winstmaximalisering) zich verhoudt tot gokken? Winstmaximalisatie treedt met name op door spelers een hoog uitkeringspercentage te bieden en aan te moedigen steeds opnieuw in te zetten. Precies op dit punt ziet het preventiebeleid dat erop is gericht dat de vergunninghouder zich onthoudt van zulke aanmoedigingen en intervineert bij spelers die onmatig speelgedrag vertonen. Het aanbieden van kansspelen is niet per se verbonden met het bestaan van een particulier winstmotief. Kansspelen worden zowel geëxploiteerd door ondernemingen die een winstoogmerk hebben, als door ondernemingen zonder winstoogmerk. Een voorbeeld is de organisatie van loterijen (ex artikel 3 Wok) door ondernemingen met een goede-doelenmotief. Ook dan blijven de doelstellingen van het kansspelbeleid actueel. De organisatoren van goede doelen hebben ook een zekere «drive» naar omzet. Van belang is dat aan de aanbieder regels worden gesteld die maatschappelijke risico's beheersen. Dit kan ertoe leiden dat effectief de particuliere belangen van omzet en winst worden gedempt.

De aan het woord zijnde leden merken voorts op dat in de meeste commerciële bedrijven de klant een product terugkrijgt voor het geld dat hij spendeert, maar met gokken niet. Zelfs met alle andere vormen van

entertainment wordt er een dienst geboden. Bij gokken gaat het over een korte rush, die al snel doet smaken naar meer. Hoe ziet de regering het spanningsveld tussen het willen voeden van deze rush en het willen behalen van winst?

De prijs voor het deelnemen aan kansspelen is de inzet minus de verwachte winst voor de speler. Omdat de verwachte winst uiteraard onzeker is, geeft een kansspel een inherente spanning. Dit is een kernelement van de prestatie van de aanbieder. Zoals op eerdere vragen is aangegeven, bestaat bij een grote groep consumenten hieraan een behoefte. Het beleid is er niet op gericht om deze behoefte te onderdrukken, maar om deze te kanaliseren naar legaal aanbod, zodat de risico's voor mens en maatschappij worden beheerst en tegelijkertijd verantwoord spelen ook mogelijk is.

De aan het woord zijnde leden merken op dat het gokken in een casino de meest verslavende vorm van gokken is, omdat de spanning tussen winnen en verliezen hoog blijft, waardoor het dopaminesysteem intact blijft. Zelfs voor degene die een gezellig gokje wil wagen, is het risico op verslaving altijd aanwezig. Voornoemde leden vragen waarom de regering kiest voor het loslaten van het beleid, dat gokken op allerlei mogelijke wijzen beperkt dient te worden, en waarom zij dit nu overlaat aan de markt.

Het beleid, gericht op beheersing van het aanbod van kansspelen, wordt zeker niet losgelaten. De regering kiest voor strenge regulering van kansspelen en handhaving daarvan. Het nu grotendeels via interne maatregelen tot stand gekomen verslavingspreventiebeleid van Holland Casino wordt via specificatie van de bestaande zorgplicht verder aangescherpt in het kader van het wetsvoorstel kansspelen op afstand en de daarop gebaseerde lagere regelgeving, en zal ook gelden voor speelcasino's. Bij speelcasino's worden strenge regels gesteld aan vergunninghouders en hun organisatie en worden – door het uitbreiden van het aantal vergunningen van veertien naar zestien – beperkte mogelijkheden voor meer aanbod gecreëerd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat zij met dit nieuwe beleid veel meer mensen blootstelt aan gokverslaving? En zo nee, waarom niet? De regering deelt de visie van deze leden niet. Er worden speelmogelijkheden beperkt verruimd, maar daarbij gaat het dus om aanbod waar strenge randvoorwaarden met het oog op verslavingspreventie gelden. Wat betreft de kansspelen op afstand leidt de kanalisatie van de vraag naar legaal aanbod ertoe dat er beschermende randvoorwaarden voor spelers gaan gelden. Gegeven de speelbehoefte van consumenten, wat hoe dan ook leidt tot kansspelbeoefening, is het beleid gericht op de preventie van kansspelverslaving.

De leden van de SP-fractie merken op dat het huidige terughoudende gokbeleid heeft geleid tot een aantal gokverslaafden van 40.000 en een risicogroep ter grootte van 76.000. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe groot zij denkt dat deze groep de komende jaren zal worden? Wat is de te verwachten groei?

Het is niet goed mogelijk om een schatting te maken hoe de omvang van de groep personen met kansspelverslaving zich ondanks het aangescherpte verslavingspreventiebeleid zal ontwikkelen. Er zijn veel factoren die daarop invloed hebben. Wel wordt periodiek gemonitord hoe kansspelverslaving zich ontwikkelt. Op basis daarvan wordt het beleid zo nodig bijgesteld.

Voornoemde leden vragen voorts naar de kosten die gemoeid zijn met de huidige groep verslaafden. Zoals de regering in de nota naar aanleiding van het verslag heeft aangegeven, zijn er geen precieze cijfers bekend

over de zorgkosten voor kansspelverslaving.²⁰ Dat komt omdat de kosten van verslavingszorg als geheel worden geregistreerd en niet verder worden gespecificeerd naar de aard van de verslaving. Zoals in genoemde nota gemeld, schat de kansspelautoriteit dat er jaarlijks een bedrag van tussen de € 20 en € 40 miljoen is gemoeid met kosten van de gespecialiseerde GGZ voor kansspelverslaving.

Ook vragen deze leden naar de te verwachten kosten die gemoeid zijn met het loslaten van het huidige casinoregime?

Er is met dit wetsvoorstel sprake van een modernisering van het speelcasinoregime. Daarmee is niet gezegd dat alle onderdelen van het bestaande regime geheel worden losgelaten. Integendeel, het preventie- en handhavingsbeleid worden stevig aangescherpt via het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Ten aanzien van verslavingspreventie wordt gewezen op de artikelen 27p en 27q (artikel III f, onderdeel B, van het wetsvoorstel). Deze regelen de toegangs- en identiteitscontrole met de verplichte bevraging van het centraal register uitsluiting kansspelen. Ook wordt de zorgplicht voor vergunninghouders verduidelijkt, waarbij het zgn. interventiemodel wordt opgelegd. Dit stelsel geeft de vergunninghouder een duidelijke opdracht om gegevens omtrent het speelgedrag te registreren, te analyseren en dit te «vertalen» naar adequate maatregelen om kansspelverslaving tegen te gaan. Naast het raadplegen en bijhouden van CRUKS hebben vergunninghouders dan ook een nadrukkelijke zorgplicht voor het vaststellen en handhaven van een eigen preventiebeleid.

De aan het woord zijnde leden merken voorts op dat het gros van de mensen dat weleens een gokje waagt, dit doet door het deelnemen aan loterijen. Dit is de minst risicovolle wijze van gokken, omdat de tijdspanne tussen gok en uitkomst lang is. Casinospelen maken maar een klein gedeelte uit van de gokmogelijkheden, maar met dit wetsvoorstel zal dat gaan veranderen. Zij vragen of de regering een risico-inventarisatie heeft gemaakt van de mogelijke groei? Zo ja, wat waren de uitkomsten? Zo nee, waarom niet?

Het is niet de verwachting van de regering dat het wetsvoorstel tot modernisering van het speelcasinoregime leidt tot betekenisvolle groei. Dit wetsvoorstel moet in samenhang worden gezien met dat inzake kansspelen op afstand, dat voorziet in een nieuw en «state of the art» preventiebeleid, zoals ik hiervoor heb uiteengezet. Verder stellen het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime en de in voorbereiding zijnde lagere regeling beperkingen aan het toetreden en het gedrag van vergunninghouders en aan het spelaanbod. Het beeld dat sprake is van een substantiële verruiming is niet juist. Het is dan ook niet aan de orde om een risico-inventarisatie te maken. Wel is een nulmeting gedaan bij gelegenheid van de modernisering van het kansspelbeleid en die is aan de Tweede Kamer gezonden. Deze meting geeft geen reden tot zorg, wel illustreert deze het belang om de ontwikkelingen te blijven monitoren en dat zal ook gebeuren.

Vergunningen voor het organiseren van een speelcasino worden geveild. De leden van de SP-fractie hebben bij de veiling van radiofrequenties gezien waar dat toe heeft geleid. Hoge kosten moeten natuurlijk terugverdiend worden en hoe dat dan gebeurt, is niet meer het pakkie-an van de overheid, menen zij.

Het realiseren van een hoge opbrengst is geen doelstelling van de verdeling van de schaarse speelcasinovergunningen. Het voordeel van een veiling is er in gelegen dat het een objectieve en transparante methode is. Hierdoor, en door het op basis van onafhankelijk advies

²⁰ Kamerstukken II 34 471, nr. 6, p. 58.

vaststellen van de veilingmethode, is een verdeling met de minste juridische procesrisico's vorm te geven.

De aan het woord zijnde leden menen dat reclame zal toenemen en dat mensen zullen worden verleid om te gokken. Is de regering het met de voornoemde leden eens dat dit een ander soort verleiding is dan die van het aanschaffen van een spijkerbroek? Zo ja, waarom kiest zij dan toch voor het inslaan van deze weg?

Het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen stelt beperkingen aan de reclame met kansspelen. Wervings- en reclameactiviteiten mogen niet aanzetten tot onmatige deelneming en mogen zich niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen. In het bijzonder mogen deze zich niet richten op personen tussen 18 en 24 jaar. Verder zijn agressieve en misleidende wervings- en reclameactiviteiten, zoals door colportage, niet toegestaan en mogen vergunninghouders geen gebruik maken van televisiekanalen tussen 06:00 en 19:00 uur. Ten aanzien van de aard van de informatie regelt dat besluit, dat die evenwichtig en volledig moet zijn. Uit deze samenvatting van specifieke reclameregels blijkt dat kansspelen niet als een willekeurig product of dienst worden beschouwd. Deze regels normeren het gedrag van vergunninghouders en er is op voorhand geen reden om aan te nemen dat er meer reclameactiviteiten zullen komen dan thans. Mocht dat niettemin anders blijken te zijn en handhaving door de kansspelautoriteit niet het beoogde resultaat geven, dan zullen de wervings- en reclameregels verder worden aangescherpt.

Een andere manier om mensen makkelijk te verleiden, is volgens de aan het woord zijnde leden het koppelen van functies. Het hebben van een hotel met daarnaast een casino behoort tot de mogelijkheden. Opnieuw zien de leden van de SP-fractie hier de verleiding voor mensen die misschien nog nooit hadden bedacht te gaan gokken. Is de regering bereid om hier extra maatregelen te treffen?

Vergunninghouders mogen binnen het speelcasino naast kansspelen alleen ondersteunende activiteiten, zoals horecafaciliteiten en – op beperkte schaal – entertainment, aanbieden, om de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid in het speelcasino niet te belemmeren. Voorts is het kabinet voornemens om in de lagere regelgeving een algemene verplichting op te nemen voor vergunninghouders die ertoe strekt dat zij geen goederen of diensten mogen aanbieden die het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino kunnen schaden of belemmeren. Hieronder valt in ieder geval het aanbieden van krediet aan spelers.

Daarnaast hebben gemeenten mogelijkheden om onwenselijke combinaties van een speelcasino en andere activiteiten te reguleren. Zo kan de gemeenteraad aan haar instemming met een mogelijke vestiging van een speelcasino binnen de gemeentegrenzen beperkende voorschriften verbinden en bij niet naleving daarvan de instemming intrekken (artikel 27h, vijfde lid, van het wetsvoorstel).²¹

Kan de regering aangeven op welke wijze zij denkt dat de preventie voor gokverslaving wordt verbeterd, zo vragen de leden van de SP-fractie. De modernisering van het kansspelbeleid kent als speerpunt een modern en stevig preventiebeleid. Dat wordt voor alle risicovolle kansspelen ingevoerd via het wetsvoorstel kansspelen op afstand.²²

²¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 7 (eerste nota van wijziging) en o.a. HvJEU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 (toepasselijkheid Dienstenrichtlijn).

²² En in lagere regelgeving, het Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

Er komt een getrappt model van interventies, waarbij de vergunninghouder:

- de speler voldoende informeert over de potentiële risico's (informeren);
- risicovol spelgedrag zo snel mogelijk signaleert (observeren);
- dit gedrag analyseert;
- de speler tijdig en adequaat feedback over zijn speelgedrag geeft (confronteren);
- als daartoe aanleiding is, maatregelen neemt om het speelgedrag van de speler te matigen (intervenieren), denk bijvoorbeeld bij fysieke speelcasino's aan het bieden van vrijwillige entreebeperkingen;
- een speler met onmatig speelgedrag uiteindelijk gedwongen uitsluit van verdere deelname;
- wijst op de mogelijkheden van hulpverlening (doorverwijzen).

Het centraal register uitsluiting kansspelen, waar vergunninghouders aan moeten deelnemen, vervult voor dit beleid een ondersteunende rol. Verder moeten vergunninghouders hun preventiebeleid in samenwerking met de verslavingszorg verder uitwerken en onderhouden. Ook de opleiding en training van medewerkers maken onderdeel uit van het preventiebeleid. De kansspelautoriteit zal toetsen of vergunninghouders dit beleid goed uitwerken en toepassen. Dat kan via inspectie, rapportage en prestatie-indicatoren, en ook op basis van signalen en informatie van spelers en de verslavingszorg. Dit alles krijgt vorm in het risico-gestuurd toezicht. De eerder genoemde strategie 2016–2020 van de kansspelautoriteit geeft aan hoe zij voornemens is dit vorm te geven.

Een belangrijke zorg voor de leden van de **GroenLinks-fractie** is het effect op verslavingsproblemen met betrekking tot gokken. Afgelopen jaar werden er zo'n 2.500 tot 5.000 personen opgenomen vanwege een gokverslaving, met geraamde kosten tussen de 20 en 40 miljoen euro. Uit de antwoorden van de regering tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bleek dat er geen helder zicht is op de effecten van dit voorstel aangaande het risico op gokverslaving. Hoe gaat zij, meewegende dat het effect op het risico op gokverslaving niet duidelijk is, exact maatregelen treffen ter voorkoming van dit probleem?

Zoals op eerdere vragen is geantwoord zijn er uitgebreide maatregelen voor de beheersing van de maatschappelijke risico's van het spelen in speelcasino's. Dat betreft het voeren van een beleid gericht op preventie van kansspelverslaving (artikelen 27p en 27q, artikel III f, onderdeel B, van het wetsvoorstel) en op het informeren van spelers (het Besluit en regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen). Daarmee wordt kansspelverslaving zoveel mogelijk voorkomen.

De voornoemde fractieleden vragen hoe deze plannen zich verhouden tot onder andere het wetsvoorstel kansspelen op afstand.

De aanscherping van het verslavingspreventiebeleid krijgt vorm via het wetsvoorstel kansspelen op afstand en de in dat kader tot stand te brengen lagere regelgeving. Die lagere regelgeving zal óók een wijziging bevatten van het (bestaande) Besluit en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De te nemen preventiemaatregelen gelden voor alle kansspelen met grotere verslavingsrisico's, waaronder spelen in speelcasino's. Hier is dus sprake van horizontale maatregelen voor alle meer risicovolle kansspelen. Nieuw is dat de betreffende vergunninghouder verplichtingen krijgt ten aanzien van het informeren, registeren, intervenieren en het raadplegen van het centraal register uitsluiting kansspelen; ook de deskundigheid van het personeel wordt bevorderd door het voorschrijven van relevante cursussen.

Voornoemde fractieleden hopen dat er voldoende aandacht blijft voor verantwoord spelen en consumentenbescherming. Het wetsvoorstel geeft maatregelen voor de beheersing van de maatschappelijke risico's van het spelen in speelcasino's. Zoals uit de eerdere antwoorden mag blijken, is hiervoor terdege aandacht. Vanuit consumentenbescherming is tevens van belang dat er sprake is van eerlijk spelverloop en goede keuringsprocedures. Ook in dat opzicht wordt voorzien in adequate waarborgen. Met het wetsvoorstel kansspelen op afstand worden de regels voor verslavingspreventie aangescherpt en worden ook de toezichts- en handhavingsbevoegdheden van de kansspel-autoriteit aangevuld.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat er veel verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de vergunninghouder als het gaat om de zorgplicht in het preventiebeleid. Is de individuele vergunninghouder op deze taken voldoende toegerust, zo vragen deze leden. Omdat het wetsvoorstel ertoe leidt dat er nieuwe vergunninghouders komen is het van belang dat er een grondige beoordelingsprocedure is. Kandidaat vergunninghouders worden onder meer beoordeeld op hun betrouwbaarheid en deskundigheid. Daarbij zal ook uitgebreid aandacht worden besteed aan het voorgenomen beleid omtrent verslavingspreventie, de deskundigheid van personeel, werving en reclame en de waarborgen omtrent eerlijk spelverloop. Uit deze beoordeling zal blijken of de kandidaat-vergunninghouder aan de wettelijke eisen voldoet. Het is overigens passend om de zorgplicht bij de vergunninghouder te beleggen. Hij is immers degene die het beleid en gedrag van de onderneming die de kansspelen aanbiedt bepaalt en het contact met de spelers heeft. Als de kansspelautoriteit bij de vergunningverlening (ex ante) heeft geoordeeld dat aan de eisen wordt voldaan, dient het toezicht van die autoriteit ertoe om te borgen dat ook ex post valt vast te stellen of dat daadwerkelijk het geval is.

Voorts vragen voornoemde leden hoe bijvoorbeeld gegarandeerd kan worden dat de vergunninghouder voldoende zorg draagt voor passende deskundigheid van onder andere leidinggevend (artikel 27o van het wetsvoorstel).

De aanvrager van een speelcasinovergunning zal, opdat kan worden beoordeeld of wordt voldaan aan de wettelijke eisen, waaronder die van passende deskundigheid van leidinggevend, informatie moeten verschaffen omtrent de manier waarop hij aan dit vereiste invulling geeft. Daarbij valt te denken aan informatie over het voldoen aan opleidingseisen en prekwalificaties die gelden voor het personeel bij de werving, aan de kwalificaties van het (waar van toepassing) zittende personeel, en aan de opleidingsprogramma's.

In 2014 kregen 3.992 bezoekers op eigen verzoek een entreeverbod voor Holland Casino. De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of er cijfers bekend zijn over 2015 en 2016.

Volgens opgave van Holland Casino zijn in 2015 4.333 en in 2016 4.979 entreeverboden op initiatief van spelers gegeven. De toename heeft te maken met een wijziging in de maximale duur van een beperkende maatregel (nu maximaal zes maanden, wat in lijn is met het wetsvoorstel kansspelen op afstand). Hierdoor worden meer beperkende maatregelen met een duur van zes maanden genomen.

Voor 123 bezoekers nam Holland Casino de beslissing tot het entreeverbod. Wat is een verklaring voor het enorme verschil tussen deze twee getallen, zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De groep van 3.992 personen (in 2014) betreft diegenen die er zelf voor opteren dat zij een bepaalde periode afzien van het deelnemen aan spelen

in een speelcasino. Daarbij helpt het dat zij zich vrijwillig kunnen melden bij Holland Casino. De tweede groep van 123 personen (in 2014²³) betreft spelers waarvan Holland Casino tot de conclusie is gekomen dat het niet verantwoord is dat zij deelnemen aan speelcasinospelen. Het is waarschijnlijk dat deze tweede groep personen in sterkere mate risico's loopt dan de eerste. Immers, de personen die zichzelf uitsluiten zijn zich bewust van hun problematiek en nemen, veelal na interventiegesprekken met de vergunninghouder of doorgeleiding naar zorg, initiatief om afstand te nemen tot het spel. Als een speler niet bereid is om zelf een entreeverbod te vragen en Holland Casino de inschatting maakt dat casinobezoek voor deze persoon te risicovol is, zal zij een entreeverbod opleggen. Deze beschrijving van de gang van zaken rond beide soorten entreeverbod biedt een verklaring waarom de eerste groep beduidend groter is dan de tweede.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of deze cijfers, nu verdere commercialisering van de casinosector wordt nagestreefd, zullen dalen. De invoering van het CRUKS, als publiekrechtelijk registratiesysteem gericht op uitsluiting van kansspelen, zal vereisen dat alle vergunninghouders die meer risicovolle kansspelen op afstand of in speelautomatenhallen of speelcasino's aanbieden, op basis van het getrapte interventiemodel ervoor zorgen dat spelers zo nodig in CRUKS worden ingeschreven – vrijwillig of, waar dat noodzakelijke is, gedwongen. Hierop zal door de kansspelautoriteit worden toegezien. Er is dus geen prikkel voor vergunninghouders om – vanwege onderlinge concurrentieverhoudingen – niet tot registratie over te gaan waar dat objectief wel nodig is. De regering verwacht dan ook niet dat dit aspect van de modernisering van het stelsel leidt tot een daling van de registratie. Zo'n daling kan natuurlijk wel het gevolg zijn van een ander aspect van de modernisering, te weten het stevig aangescherpte verslavingspreventiebeleid.

Welke concrete beleidsvoornemens heeft de regering in dit opzicht, zo vragen deze leden.

De invoering van het centraal register uitsluiting kansspelen maakt de toepassing mogelijk van marktbrede toegangsmaatregelen voor kansspelen die een verhoogd risico hebben op kansspelverslaving. Daarbij kunnen spelers zichzelf vrijwillig, al dan niet op advies van de vergunninghouder, laten uitsluiten van deelname aan kansspelen en gelden er voor vergunninghouders verplichtingen om zo nodig tot uitsluiting over te gaan. Op aangeven van een vergunninghouder kan de kansspelautoriteit in een uiterst geval individuele spelers uitsluiten. Het beleid is er dus op gericht om de mogelijkheden van uitsluiting te verbeteren. Het brede toepassingsgebied van CRUKS maakt benchmarking door de kansspelautoriteit mogelijk, waardoor verschillen in registratie en gebruik kunnen worden gesignaleerd; daaraan kan in het toezicht vervolgens aandacht worden besteed.

De voornoemde fractieleden vragen of het niet nagenoeg onverenigbaar is om enerzijds te streven naar winstmaximalisatie en anderzijds de spelers die vermoedelijk het meest bijdragen aan de omzet, te weren. Hoewel een vergunninghouder op de korte termijn baat heeft bij extra omzet is het uiteindelijk ook in zijn belang om te voorkomen dat zijn klanten door overmatig gedrag in de problemen komen. Omdat korte en lange termijn effecten hier onderlinge spanning oproepen en ook individuele en collectieve belangen niet altijd overlappen is het nodig om publieke regels te stellen die vergunninghouders beperkingen opleggen. Winstmaximalisatie en het weren van spelers zijn niet onverenigbaar,

²³ In 2015 gaat het bij deze groep om 157 en in 2016 om 320 personen (opgave Holland Casino).

waarbij wettelijke regels en toezicht heldere kaders geven waarbinnen vergunninghouders moeten opereren.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de verslavingszorg haar zorgen heeft geuit dat uitbreiding van het aanbod ook een toename van het aantal gokverslaafden zal betekenen. Zij vragen welke cijfers er over de afgelopen jaren bekend zijn.

Het rapport Modernisering kansspelbeleid, de nulmeting 2016, dat onder auspiciën van het WODC is opgesteld, geeft een actuele schatting van het aantal recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers. In deze categorisering zijn recreatieve spelers personen die kansspelen als spel zien, waarbij hun speelgedrag nauwelijks tot geen verslavingspotentieel heeft. Risicospelers zijn spelers die enige kenmerken van kansspelverslaving vertonen en probleemspelers hebben mogelijk te maken met verslaving omdat sprake is van aanhoudend en toenemend onvermogen om weerstand te bieden aan de drang tot spelen. De onderzoekers schatten dat er 8.435.000 recreatieve spelers zijn, 95.700 risicospelers en 79.000 probleemspelers.²⁴ Voor allen geldt een ruim betrouwbaarheidsinterval. In het rapport wordt aangegeven dat probleemspelen zich met name voordoet bij kansspelen op afstand en in speelautomatenhallen. Zoals in de aanbiedingsbrief bij het rapport is aangegeven is een vergelijking met het verleden vanwege verschillen in meetmethoden niet goed te maken, en kan niet worden gesproken van een stijging. Het rapport is niet voor niets een nulmeting. De ontwikkelingen worden goed gemonitord, en het blijft zaak om te zorgen voor kanalisatie (legalisering kansspelen op afstand) en goede wettelijke preventiemaatregelen, alsmede toezicht daarop.

De voornoemde leden vragen voorts waarom de regering geen verdere toename verwacht, en hoe dat inzichtelijk wordt gemaakt.

Het is niet aannemelijk, zo antwoord ik deze leden, dat de marktomvang door de stelselwijziging betekanend toeneemt. Feit is dat de ontwikkeling van het brutospelresultaat van casinospelen in nominale euro's op dit moment lager is dan dat van tien jaar geleden.²⁵ In principe is er autonome groei van de omzet (brutospelresultaat) van kansspelen in het algemeen te verwachten door demografische en economische groei. Het hangt echter van diverse factoren af – zoals de voorkeuren van spelers – of die groei zich bij speelcasino's zal voordoen. Voorts is de marktomvang één factor die de mate van probleemspelen meebepaalt. Een andere factor is het verslavingspreventiebeleid dat van de vergunninghouders wordt geëist. Zoals op meerdere plaatsen in deze memorie is toegelicht, zal dat beleid in belangrijke mate worden aangescherpt. A priori is er dan ook geen reden om te verwachten dat de stelselwijziging leidt tot een toename van de groep probleemspelers. Integendeel, de modernisering van het verslavingspreventiebeleid is er – in samenhang met het kanalisatiebeleid – juist op gericht om probleemspelen in omvang te doen afnemen ten opzichte van het effect van een beleidsaanpak waarin er geen modernisering is.

Het beteugelen van de speelzucht is een van de doelen van het bestaande kansspelbeleid. De leden van de **SGP-fractie** vragen wat nu in de praktijk precies de waarde van deze doelstelling zal blijken. Kan de regering precies aangeven wat de bestaande en extra eisen zijn om dit te bereiken? Het wetsvoorstel voor de modernisering van het speelcasinoregime vormt onderdeel van de modernisering van het kansspelbeleid. Doelstellingen hiervan zijn onder meer het voorkomen van kansspelverslaving en

²⁴ Intraval, *Modernisering kansspelbeleid, Nulmeting 2016*, p. 14 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 142).

²⁵ Kansspelautoriteit, *Marktscan landgebonden kansspelen 2015*.

bescherming van de consument. Deze doelstellingen worden op verschillende manieren bereikt. Ten eerste is er het toegangsbeleid. Bestaande eisen zijn dat de vergunninghouder een toegangs- en identiteitscontrole uitvoert, wat zo nodig leidt tot verplichte toegangsweigering (minderjarigen). Ook moeten de vergunninghouder en zijn medewerkers kennis hebben van (de risico's van) kansspelverslaving.²⁶ Zij moeten voorts spelers die onmatig gedrag vertonen, wijzen op de risico's van verslaving en hen zo nodig verwijzen.²⁷ Nieuw zal zijn dat de vergunninghouder een verslavingspreventiebeleid moet ontwikkelen, toepassen en onderhouden, in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg. Nieuw is ook dat de vergunninghouder aan het centraal registratiesysteem uitsluiting kansspelen moet deelnemen. Daarbij moet de vergunninghouder het speelgedrag registreren en analyseren en daarop zo nodig interventie maatregelen nemen om onmatige deelneming aan kansspelen en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Het sluitstuk op deze maatregelen is dat uiteindelijk de kansspelautoriteit spelers – op aangeven van de vergunninghouder of naasten in de omgeving van de speler – tijdelijk kan uitsluiten van deelname aan risicovolle kansspelen. Een uitsluiting in CRUKS wordt via de toegangscontrole van de vergunninghouder(s) geëffectueerd. Ook nieuw is dat de vergunninghouder over het verslavingspreventiebeleid periodiek moet rapporteren aan de kansspelautoriteit. Naast het verslavingspreventiebeleid is er een restrictief regime voor werving en reclame, waarbij de vergunninghouder zich niet mag richten tot kwetsbare groepen, waaronder 18–24 jarigen, geen agressieve wervingsmethoden mag hanteren en de speler juist en volledig moet informeren. Dit regime bestaat al onder het huidige wet- en regelgeving inzake kansspelen, maar wordt nog aangescherpt in die zin dat wervings- en reclameactiviteiten ook niet gericht mogen zijn op personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan de door die vergunninghouder georganiseerde kansspelen. Bovendien moet bij iedere activiteit afzonderlijk worden gewezen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen door middel van het tonen van een tekst met een dergelijke strekking, opgesteld in samenwerking met representatieve en onafhankelijke organisaties die tot doel hebben verslaving aan kansspelen te beperken en te voorkomen. Voorts blijven er eisen gelden ten aanzien van de toegelaten spelen (soorten en aantal), aan inleg- en uitbetaling, fair play-eisen, zoals keuringsvoorschriften voor apparatuur, en niet in de laatste plaats eisen aan de betrouwbaarheid en deskundigheid van het bestuur, de leiding en het personeel van de vergunninghouder. In de huidige situatie zet Holland Casino al cameratoezicht in. Het wetsvoorstel bevat een expliciete bepaling waarin staat dat de vergunninghouder met het oog op de naleving van de bij of krachtens de Wet op de kansspelen gestelde voorschriften binnen het speelcasino toezicht houdt op spelers, alsmede op personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen, en bij dat toezicht camera's inzet (artikel 27s). Tot slot is sprake van een behoedzame marktopening waarbij nog steeds kwantitatieve beperkingen aan het aanbod gelden. Er is al met al sprake van een integraal en samenhangend pakket van eisen en maatregelen om de maatschappelijke risico's van spelen in speelcasino's te beheersen.

Meer in het algemeen vragen de voornoemde leden een reactie op de stelling dat het onmogelijk is om van een bedrijf dat winst wil maken te eisen dat het zijn mensen af moet houden van het te gretig afnemen van zijn product.

Het aanbod van kansspelen wordt met dit wetsvoorstel beperkt, onder meer door de eisen die het verslavingspreventiebeleid stelt. Daarbij kan

²⁶ Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie, artikel 6.

²⁷ Idem, artikel 7.

nog het volgende worden opgemerkt. Als overmatig gebruik van een product of dienst negatieve effecten voor de afnemer daarvan heeft, dan heeft het betreffende bedrijf uiteindelijk op de lange termijn ook belang bij het matigen van het gebruik van zijn product. Dit is ook een collectief belang van alle betrokken vergunninghouders. Het kan hierbij wel zo zijn dat matiging vanuit het perspectief van gebruiker of overheid een groter gewicht heeft dan de aanbieder geneigd is daaraan te geven. Daarom is er ook overheidsinterventie nodig. Er is echter niet een principiële tegenstelling van belangen, omdat ondernemers een welbegrepen belang hebben om hun onderneming binnen beperkende grenzen uit te (kunnen blijven) oefenen. De publieke regulering en het publieke toezicht borgen hierbij dat er sprake is van een voldoende matiging van private belangen.

Tevens vragen de voornoemde leden of er andere sectoren zijn die op dezelfde manier in een spagaat zitten.

Op veel markten gelden er vanwege publieke belangen grenzen aan de productie of levering van goederen en diensten, bijvoorbeeld vanwege maatschappelijke risico's voor afnemers. Denk bijvoorbeeld aan de voedsel- en warenwetgeving, de financiële dienstverlening, de zorg, aan de productie en transport van gevaarlijke stoffen, aan alcohol en tabak. Hierbij zijn er – afhankelijk van de aard en omvang van risico's voor consumenten en producenten – regels verbonden aan het op de markt brengen van producten en diensten. Die hebben tot doel om enerzijds te zorgen dat producenten in de behoeften van consumenten kunnen voorzien, en hebben anderzijds tot doel de risico's van productie en consumptie te beperken. Naarmate de risico's groter zijn, zijn de restricties sterker en is de vrije ruimte beperkter. Dit is niet zozeer een spagaat, als wel het treffen van een juiste balans tussen ruimte en risico's.

5. Aanpak criminaliteit

De leden van de **SP-fractie** vragen de regering of zij kan aangeven op welke wijze zij het voorkomen van fraude en witwassen verbetert met dit wetsvoorstel.

De regels over betrouwbaarheid en deskundigheid van bestuur, management en personeel staan mede in het teken van het voorkomen van fraude en witwassen. Dat geldt ook voor de keuring van de gebruikte middelen voor de organisatie van het speelcasino. Daarnaast wordt de vierde anti-witwasrichtlijn²⁸ binnenkort in de wetgeving geïmplementeerd. Daartoe wordt met name de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) aangepast en ook de Wet op de kansspelen. Het toezicht van de kansspelautoriteit omvat mede het toezicht op het voorkomen van fraude en witwassen.

Het tegengaan van fraude en criminaliteit is een van de speerpunten van dit wetsvoorstel. Welke mogelijkheden zijn er met dit voorstel om signalen van fraude en andere vormen van criminaliteit bij het beoefenen van kansspelen, door te geven aan de betreffende instanties? De leden van de **GroenLinks-fractie** merken op dat de vergunninghouders in eerste instantie zelf toezien op de naleving van de anti-witwasregelgeving binnen hun eigen organisatie.

De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme geeft regels voor de aanbieders van speelcasino's. Zij moeten in aangegeven gevallen op grond van die wet cliëntenonderzoek doen en ongebruikelijke transacties melden bij de Financiële inlichtingen eenheid. Met de vierde anti-witwasrichtlijn worden de regels ter voorkoming van fraude en

²⁸ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering.

witwassen en financieren van terrorisme verder aangescherpt. Zo zullen aanbieders van speelcasino's voortaan verplicht worden om cliëntenonderzoek te verrichten wanneer zij een incidentele transactie verrichten van € 2.000,- of meer. Deze verplichting bestond voor aanbieders van speelcasino's tot dusver voor transacties vanaf € 15.000,-. De vierde anti-witwasrichtlijn voorziet ook in een verplichting tot het inrichten van een compliance functie, afhankelijk van de aard en omvang van een instelling. Deze verplichting uit de vierde anti-witwasrichtlijn geldt ook voor speelcasino's en zal met het wetsvoorstel voor de Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn worden geïmplementeerd.²⁹ De kansspelautoriteit ziet (ook) toe op de naleving door de vergunninghouders van speelcasino's van hun Wwft-verplichtingen.

De leden van de **SGP-fractie** wijzen er op dat het hele beleid erop gericht is om ervoor te zorgen dat de illegaliteit niet toeneemt. Maar werkt juist het aanbod van legale kansspelen niet zeer drempelverlagend naar het tevens gebruik maken van illegaal aanbod? Is niet – net zoals in de prostitutiebranche het geval blijkt te zijn – de gehele gedachte achter legalisering als mogelijkheid om illegaal aanbod terug te dringen, achterhaald en ongefundeerd? Is het logisch «modernisering» te schoeien op een verouderde leest, zo vragen deze leden.

De regering deelt de visie van deze leden niet. Als een activiteit categorisch wordt verboden en er dus geen legaal aanbod mogelijk is, terwijl er wel een maatschappelijke behoefte bestaat, dan zal er hoe dan ook, vroeg of laat, illegaal aanbod ontstaan. Er is dan sprake van een maatschappelijk risicovolle activiteit zonder dat er aan gebruikers bescherming wordt geboden. Dit is de grondgedachte achter kanalisering van de vraag naar kansspelen: het legale aanbod biedt mogelijkheden tot bescherming en beheersing. In samenhang daarmee kan effectiever het dan nog bestaande illegale aanbod worden bestreden. Hierbij speelt mee dat uit onderzoek in het kader van het beleid rond kansspelen op afstand blijkt dat consumenten waarde hechten aan het kunnen spelen bij een vergunde aanbieder.³⁰

6. Toezicht en handhaving

De kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wet op de kansspelen geregelde. Het voorgestelde artikel 27k, eerste lid, voorziet in de mogelijkheid een verleende vergunning in te trekken als een (of meer) van de in dat lid genoemde (ernstige) omstandigheden zich voordoet. Kan de regering toelichten waarom zij heeft gekozen voor een discretionaire bevoegdheid tot intrekking, zo vragen de leden van de **CDA-fractie**. Per geval moet worden beoordeeld wat de feiten en omstandigheden zijn omtrent een mogelijke intrekkingsgrond. Afhankelijk van die beoordeling heeft de toezichthouder de bevoegdheid om de vergunning in te trekken. Het is aan de kansspelautoriteit als toezichthouder om te beoordelen of zich voordoende feiten en omstandigheden zodanig zijn dat een dergelijke zware maatregel is gerechtvaardigd. Bedacht moet worden dat intrekking verstrekken gevolgen kan hebben voor het voortbestaan van de betreffende onderneming en de werkgelegenheid van het aldaar werkzame personeel. In dat verband is mede van belang dat de kansspelautoriteit ook andere middelen ter beschikking (zullen) staan om naleving te bewerkstelligen. Te denken valt aan het opleggen van een last onder dwangsom en – na inwerkingtreding van artikel 34n (wetsvoorstel 33996) – het geven van een aanwijzing met betrekking tot de naleving van voorschriften. In sommige situaties zal een

²⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 808, nrs. 1–3.

³⁰ TNS NIPO, *De weg naar legalisering*, 2014, en B. Hof, N. Rosenboom en S. van der Werff, *Consumentengedrag online legale en illegale kansspelen*, SEO Economisch Onderzoek, 2015.

dergelijke handhavingsmaatregel voldoen, in andere situaties kan intrekking van de vergunning aangewezen zijn.

De aan het woord zijnde leden vragen of de regering het met hen eens is dat bij onmiskenbare schending van de regels uit onder andere de Wok, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977, intrekking van de vergunning in elk geval aan de orde zou moeten zijn? Welke afwegingsruimte bestaat er voor de kansspelautoriteit om in dergelijke gevallen toch niet over te gaan tot intrekking van de verleende vergunning?

Bij niet naleving van de door deze leden genoemde wettelijke regels heeft de kansspelautoriteit de bevoegdheid tot schorsing of intrekking van de vergunning (artikel 27k, eerste lid, van het wetsvoorstel). Het is aan de kansspelautoriteit om beleid te formuleren voor het uitoefenen van deze bevoegdheid. Er kunnen vele gradaties zijn bij het niet naleven van de wettelijke eisen. Hierbij spelen een rol het gewicht van het betrokken voorschrift, de mate van niet-naleving daarvan, waarbij niet in algemene zin is aan te geven wanneer een onmiskenbare overtreding wel of niet voldoende zwaarwegend is voor intrekking. Omdat de zwaarte van de overtreding dus niet tevoren is te bepalen kan van het fixeren van een sanctie, zoals intrekking van de vergunning, evenmin sprake zijn: die moet immers evenredig zijn aan de zwaarte van de overtreding. Daarbij is ook van belang of de betrokken vergunninghouder al dan niet voorafgaand gegeven waarschuwingen of aanwijzingen van de toezichthouder heeft opgevolgd. Er is dus niet een algemeen, «spoorboekje» te geven voor het toepassen van sancties door de toezichthouder.

Voorts vernemen de voornoemde leden graag van de regering welke rol zij ziet weggelegd voor de Minister van Veiligheid en Justitie als stelselverantwoordelijke. Welke mogelijkheden heeft hij als de kansspelautoriteit haar vergunningverlenende en toezichthoudende taken niet naar behoren verricht? Graag een reactie van de regering.

In het kabinet Rutte III is de Minister voor Rechtsbescherming belast met de kansspelen. De Minister is niet alleen stelselverantwoordelijk maar eerst en vooral beleidsverantwoordelijk. Het raamwerk voor de aansturing van zelfstandige bestuursorganen zoals de kansspelautoriteit wordt gevormd door de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Door middel van onder andere verslaglegging legt de kansspelautoriteit verantwoording af aan de Minister. De Minister heeft voorts de bevoegdheid om algemene beleidsaanwijzingen te geven als daartoe aanleiding bestaat. Ook kent de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen een regeling ingeval van taakverwaarlozing door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Daarnaast kan de Minister door het initiëren van wijzigingen in de regelgeving het functioneren van de kansspelautoriteit beïnvloeden. Er zijn dan ook voldoende mogelijkheden om de beleids- en stelselverantwoordelijkheid waar te maken.

De leden van de CDA-fractie merken op dat er op dit moment honderden illegale casino's in Nederland actief zijn. Zij vragen de regering welke garantie er is dat het toezicht door de kansspelautoriteit wordt aangescherpt.

Het beeld dat er honderden illegale speelcasino's actief zouden zijn op de landgebonden markt herken ik niet. Mogelijk duiden deze leden op de kansspelen die via het internet worden aangeboden en die onder de werking van het voorgestelde regime van kansspelen op afstand komen. Dat wetsvoorstel voorziet in een dringend noodzakelijke kanalisatie en mogelijkheden voor legaal online aanbod. Tegen illegaal online aanbod wordt opgetreden. De kansspelautoriteit richt zich daarbij met name op aanbod dat zich specifiek en overduidelijk richt op de Nederlandse markt. Dat is niet alleen het geval wanneer het aanbod komt van een website met

een.nl extensie of wanneer er reclame wordt gemaakt in Nederlandse media, maar b.v. ook wanneer er domeinnamen worden gebruikt met daarin typische aan Nederland refererende begrippen in combinatie met kansspelaanduidingen (zoals «klompenbingo» of «rood-wit-blauw-casino»). Voor zover deze leden duiden op de problematiek van gokzuilen, kan worden gemeld dat de kansspelautoriteit daar samen met de politie, gemeenten, Belastingdienst en Openbaar Ministerie tegen optreedt. Er wordt actief gehandhaafd op het verbod om zonder vergunning een speelcasino te exploiteren. Als er signalen of vermoedens zijn dat een illegaal casino actief is, wordt daarop actie genomen. Voorbeelden zijn illegale pokertoernooien of Golden Ten casino's.

De voornoemde leden merken op dat wanneer het toezicht niet wordt aangescherpt, de illegale casino's niet zullen verdwijnen en verkoop van Holland Casino zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel, weinig oplevert. Meer en beter toezicht biedt rechtszekerheid aan de legale partij(en). De voornoemde leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering. Zoals ik hiervoor al aangaf, herken ik het beeld niet dat er honderden illegale landgebonden speelcasino's zouden zijn. Het doel van het toezicht is niet primair gericht op de rechtszekerheid van legale partijen maar op de bescherming van de spelers. De bescherming van spelers is gebaat bij een legaal en betrouwbaar kansspelaanbod en bestrijding van het illegale aanbod. Het legale aanbod moet voldoen aan wettelijke vereisten om de speler te beschermen en staat onder toezicht. Dat bemoeilijkt de concurrentiepositie van legale aanbieders ten opzichte van illegale aanbieders. Daarom is ook bestrijding nodig van illegaal aanbod; dit plaatst legale aanbieders in de positie om spelers te bedienen. Aldus gezien deelt de regering de opvatting dat het bestrijden van illegale casino's van niet alleen van belang is voor spelers, maar ook voor het goed kunnen functioneren van vergunninghouders.

De regering is inderdaad van oordeel dat de kansspelautoriteit de instrumenten en bevoegdheden heeft om effectief de maatschappelijke risico's van deze kansspelen te beheersen. In het wetsvoorstel kansspelen op afstand zijn aanvullende bevoegdheden voor de kansspelautoriteit opgenomen, zoals de mogelijkheid tot het geven van bindende aanwijzingen, de mogelijkheid tot het in beslag nemen van daarvoor in aanmerking komende voorwerpen en het doorzoeken van woningen tegen de wil van de bewoner.

Deze leden vragen voorts op welke wijze de regering gaat monitoren of de kansspelautoriteit voldoende is toegerust en welke interventiemogelijkheden zij heeft om de kansspelautoriteit meer middelen te geven indien dit nodig blijkt te zijn?

De ontwikkelingen op de kansspelmarkten worden gemonitord. Er is regelmatig overleg tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de kansspelautoriteit. Daarnaast vindt elke vijf jaar een onafhankelijke evaluatie van de kansspelautoriteit plaats. De eerste evaluatie na de instelling van de kansspelautoriteit in 2012, is vorig jaar afgerond en vergezeld van mijn daarop daarop op 9 november 2017 aan de Tweede Kamer gezonden, en in afschrift aan de Eerste Kamer.³¹ Ook kan de kansspelautoriteit zelf aangeven wanneer zij van oordeel zou zijn dat zij niet voldoende in staat is om effectief toezicht te houden. Voor de sturingsmogelijkheden die de Minister heeft op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, verwijs ik naar mijn antwoord op de eerder door de CDA-fractie gestelde vragen.

³¹ Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 149.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** constateren dat de regering redeneert dat dit nieuwe stelsel voor casinospelen de aanbieders van casinospelen uitdaagt om innovatiever te worden, zodat zij beter op de wensen van het publiek weten in te spelen. Dit voorkomt dat mensen kiezen voor illegale vormen van gokken. De aan het woord zijnde leden vragen welke aanvullende middelen er voor handhaving zijn. De regering is van oordeel dat de in dit wetsvoorstel -en dat van de kansspelen op afstand- voorgestelde regels de kansspelautoriteit de instrumenten en de bevoegdheden geeft om effectief de maatschappelijke risico's van deze kansspelen te beheersen. Daarbij is rekening gehouden met de consequenties van dit wetsvoorstel dat er verschillende aanbieders komen en dat het aanbod innovatiever wordt. Er wordt behalve in aanvullende instrumenten en bevoegdheden ook voorzien in extra capaciteit voor de kansspelautoriteit zoals hierna in antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie wordt aangegeven. De aan het woord zijnde leden merken voorts op dat het alleen bij strikte handhaving voor andere aanbieders interessant wordt om toe te treden. Zij vragen of bij de modernisering van het speelcasinoregime op dit punt ook meer ambitie wordt getoond en hoe dat blijkt. Ten aanzien van illegale speelcasino's is en wordt door de kansspelautoriteit een strikt handhavingsbeleid gevoerd. Die ambitie is er al en dat blijft zo, zo antwoord ik deze leden.

De leden van de **SGP-fractie** merken het volgende op. De kansspelautoriteit heeft als taak om toezicht te houden en te handhaven. In het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aangegeven dat er overleg plaats zal vinden met de kansspelautoriteit, maar dat in de aanloopfase gedacht wordt aan zo'n 2 tot 5 extra fte.³² Is dit een realistische inschatting? Is de capaciteit van de KSA sowieso niet erg laag? Kan concreter worden aangegeven hoeveel fte er naar verwachting voor de langere termijn bij komt?

De regering acht het met deze leden en andere leden die zich daarover hebben uitgesproken van belang dat de kansspelautoriteit voldoende middelen heeft om effectief op te treden. Momenteel vindt al toezicht plaats op veertien casinovestigingen van Holland Casino. Voor de invoering («aanloopfase») is inderdaad tussen (afgerond) 2 en 5 fte extra nodig, zoals blijkt uit de uitvoeringstoets van de kansspelautoriteit bij het wetsvoorstel. Die toets geeft verder aan dat daarnaast jaarlijks tussen (afgerond) 4 en 6 fte nodig is. Dit aantal is een voorlopige inschatting. De kansspelautoriteit zal te zijner tijd ook een uitvoeringstoets verrichten op de concept algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regelingen die voor het nieuwe speelcasinoregime nodig zijn. Mocht daaruit blijken dat de inschatting met betrekking tot de benodigde capaciteit niet juist is geweest, dan zal in overleg met de kansspelautoriteit worden getreden.

7. Delegatiebepalingen

De leden van de **CDA-fractie** wijzen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over onderhavig wetsvoorstel kritiek uitte op het grote aantal (sub)delegatiebepalingen in het voorstel, waardoor veel zaken straks bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling worden geregeld.³³ Naar de leden van de CDA-fractie begrijpen, is de regering echter van oordeel dat flexibiliteit noodzakelijk en gewenst is om de nieuwe regelgeving effectief en toekomstbestendig te laten zijn. Deze leden kunnen de redenering van de regering in beginsel volgen.

³² Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 33, p. 21.

³³ Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 4, p. 13–14.

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is in het voorlopig verslag door de leden van de D66-fractie echter gevraagd naar de mogelijkheden om de uitwerking van diverse onderwerpen in de lagere regelgeving voor te hangen.³⁴

De aan het woord zijnde leden merken op dat de regering in haar beantwoording slechts heeft gesteld dat uitwerking in lagere regelgeving gewenst is en is niet ingegaan op het idee van voorhang.³⁵

Het doet mij genoegen dat de voornoemde leden de redenering in par. 6 van het nader rapport dat een bepaalde flexibiliteit in de regelgeving gewenst is, in beginsel volgen. In het nader rapport wordt gewezen op omstandigheden als de internationale context, de mobiliteit van spelers/casinobezoekers, de snelle technologische ontwikkelingen (betalingswijzen, ICT-systemen m.b.t vergunning, veiling, communicatie, camera-toezicht, verslavingspreventie/speelgedrag) en de noodzaak om de regelgeving zo in te richten dat de met uitvoering, toezicht en handhaving belaste onafhankelijke kansspelautoriteit adequaat kan functioneren.

De vraag van de leden van de D66-fractie in het verslag van Tweede Kamer, waaraan de leden van de CDA-fractie refereren, was niet algemeen van aard, maar had enkel betrekking op de mogelijkheid om op lager niveau regels te stellen over de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de identificatie van spelers en de registratie van hun speelgedrag. De leden van de D66-fractie vroegen in de eerste plaats om de concrete uitwerking van het registratie- en identificeringssysteem niet per algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te doen plaatsvinden, maar voor te leggen aan de Kamer. Daarop is geantwoord dat het in het verlengde van de wijze van regeling van kansspelen op afstand wenselijk is om de gedetailleerde uitwerking van dit onderwerp op het niveau van de algemene maatregel van bestuur – en voor meer technische aspecten bij ministeriële regeling – te doen plaatsvinden. Dit is in overeenstemming met de Aanwijzingen voor de regelgeving en overigens ook gangbaar bij bestuursrechtelijke wetgeving.

In de tweede plaats vroegen de leden van de fractie van D66 in de Tweede Kamer waarom de regering in de memorie van toelichting nog geen volledig beeld kon geven van de persoonsgegevens die door vergunninghouders worden verwerkt en waarom de regering ervoor kiest om dit in lagere regelgeving te bepalen en niet voor te leggen aan het parlement. Hierover merkt de regering op dat het primaat van de wetgever (aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) betekent dat de wet ten minste de hoofdelementen van de regeling (reikwijdte, structurele elementen en voornaamste duurzame materiële normen) dient te bevatten. Deze aanwijzing brengt niet mee dat het parlement bij alle onderdelen van een regeling rechtstreeks moet worden betrokken. Lang niet alle onderdelen van een regeling zijn van die betekenis dat directe parlementaire invloed op de vaststelling daarvan in de rede ligt, aldus de toelichting op de betreffende aanwijzing. Het parlement heeft immers ook de mogelijkheid om het regeringsbeleid achteraf te controleren.

Inherent aan het verdelen van voorschriften over wet en lagere regelgeving, is dat gedurende het wetgevingsproces een steeds nauwkeuriger en daarmee vollediger beeld ontstaat, onder andere van de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. Voor het ontwikkelen van beleid en regelgeving met betrekking tot kansspelen wordt het zogeheten Toets-

³⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 5, p. 16.

³⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 6.

model Privacy Impact Assessment Rijksdienst (PIA) gebruikt.³⁶ Van de PIA's – en hun gevolgen voor de conceptregelingen – wordt verslag gedaan in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel of de (nota van) toelichting bij een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Zowel bij het voorliggende wetsvoorstel als het wetsvoorstel kansspelen op afstand wordt door mijn ministerie op deze wijze gewerkt.

De leden van de voornoemde fractie vragen de regering of zij bereid is alsnog te voorzien in de voorhang bij beide Kamers der Staten-Generaal van de lagere regelgeving die op grond van deze wet wordt vastgesteld. Zo wordt, zo komt het hen voor, tegemoetgekomen aan de belangen van democratische legitimatie zonder dat dit ten koste gaat van de benodigde flexibiliteit.

Overeenkomstig aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn in het voorliggende wetsvoorstel de reikwijdte, de structurele elementen van de voorgestelde regeling en de voornaamste duurzame materiële normen opgenomen. Het gaat hierbij onder meer om de definitie van een speelcasino, het vergunningstelsel met de schaarse vergunningen (ten hoogste zestien), het verdelingsinstrument (veiling), de gronden voor afwijzing, schorsing en intrekking van de vergunning, de voornaamste materiële normen waaraan de vergunninghouder en zijn onderneming moeten voldoen om een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino en het toezicht daarop te waarborgen, waaronder de rechtsvorm, transparantie en continuïteit, de betrouwbaarheid, de bedrijfsvoering en de keuring daarvan. Verder zijn materiële verplichtingen voor de vergunninghouder opgenomen, in het kader van:

- de bescherming van de consument, door de vergunninghouder te verplichten om zorg te dragen voor een eerlijk verloop van de binnen het speelcasino georganiseerde kansspelen (artikel 27r) en hem te verplichten tot het houden van toezicht binnen het speelcasino op de naleving van de kansspelregelgeving, in het bijzonder op spelers en personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen (artikel 27s).

Ik wijs erop dat de bepalingen over instelling, beheer en inschrijving door de kansspelautoriteit in het centraal register uitsluiting kansspelen op verzoek van de vergunninghouder of van een derde, in het wetsvoorstel kansspelen op afstand zijn opgenomen, aangezien deze bepalingen van toepassing zullen zijn op alle meer risicovolle kansspelen (kansspelen op afstand, speelhallen en speelcasino's). Ook de uitbreiding van de toezichts- en handhavingsbevoegdheden van de kansspelautoriteit is in het wetsvoorstel kansspelen op afstand voorzien.

Tot slot zij vermeld dat de hoofdlijnen van het overgangsrecht op het niveau van de wet zijn geregeld (artikel III van het wetsvoorstel), met mogelijkheid van uitwerking bij (gezamenlijke) ministeriële regeling van de ministers voor Rechtsbescherming en van Financiën, waarbij voor de eerste ronde van vergunningverlening van de reguliere wettelijke vergunningprocedure (met de veiling als verdeelinstrument) kan worden afgeweken. Dit overgangsrecht is noodzakelijk voor de privatisering van Holland Casino NV, waarvan nu (nog) de Staat enig aandeelhouder is.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven is het de bedoeling dat de wetgever duidelijke keuzes maakt bij verdeling van een bestuursrechtelijke regeling over verschillende niveaus van regelgeving. Parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving is als zodanig geen uitgangspunt.

Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat in

³⁶ Zie voor het nieuwe model voor gegevensbeschermingseffectbeoordeling, Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 490.

de wet geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving wordt geregeld, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, is de regering bereid om de lagere speelcasinoregelgeving in concept ter informatie aan de Tweede Kamer te sturen.³⁷ Dit in navolging van de toezegging bij het wetsvoorstel kansspelen op afstand.³⁸ Ik zeg de leden graag toe de speelcasinoregelgeving ook in concept aan de Eerste Kamer te sturen.

In lijn met wat de leden van de **D66-fractie** eerder opmerkten bij het wetsvoorstel kansspelen op afstand, geven deze leden aan ook het aantal delegatie- en sub delegatie bepalingen in het onderhavige wetsvoorstel opvallend te vinden. Lagere regelgeving kan sneller op nieuwe situaties inspelen, aldus de regering. Dit roept volgens de aan het woord zijnde leden opnieuw de vraag op hoe het aantal delegatiebepalingen met betrekking tot de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften zich verhoudt tot het uitgangspunt dat deze bevoegdheid op zo hoog mogelijk regelniveau, dat van de wetgever in formele zin, moet worden vastgesteld. Het gevolg van het grote aantal delegatie- en subdelegatiebepalingen in dit wetsvoorstel is dat een groot deel van de materiële aspecten vooralsnog onduidelijk blijven en zich aan de directe regelgevende bevoegdheid van de Staten-Generaal onttrekken. De voornoemde leden verwijzen naar hetgeen de Afdeling advisering van de Raad van State ter zake heeft opgemerkt.³⁹

De voornoemde leden vragen de regering hoe zij integraal kunnen oordelen over dit wetgevingscomplex, inclusief uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, nu enkele hoofdelementen pas bij lagere regelgeving zullen worden vastgesteld. Deze leden menen dat dit vooral voor de toets op de uitvoerbaarheid knelt. Zij vragen voorts hoe de regering ervoor zorgt dat de beide Kamers voldoende betrokken worden bij de totstandkoming van nadere lagere regelgeving.

De regering deelt niet de zienswijze van deze leden die menen dat enkele hoofdelementen pas bij lagere regelgeving zullen worden vastgesteld. Zoals hiervoor aan de orde kwam is de regering van mening dat het voorliggende wetsvoorstel (evenals het wetsvoorstel kansspelen op afstand) aan de relevante aanwijzingen voor de regelgeving (nrs. 2.19, 2.20, 2.21, 2.23 en 2.24) voldoet. De hoofdelementen van de regeling en de voornaamste materiële normen zijn in de wet opgenomen. Voor een overzicht daarvan zij verwezen naar de beantwoording hierboven van vragen van de leden van de CDA-fractie over delegatie van regelgeving. De nadere uitwerking wordt overgelaten aan een algemene maatregel van bestuur, terwijl technische details een plaats zullen vinden in een ministeriële regeling. Het wetsvoorstel biedt voldoende begrenzing van de bevoegdheden om op lager niveau regels te stellen. In vergelijking met de regeling van de casinospelen in de huidige Wet op de kansspelen, die van 1974 dateert, en die de materiële bepalingen grotendeels naar het niveau van de enige vergunning (wettelijk monopolie) delegeert, is dit een aanzienlijke verbetering.

In achtereenvolgende schriftelijke stukken (memorie van toelichting, nota naar aanleiding van het verslag en de brief naar aanleiding van de door de Tweede Kamer aangenomen moties bij het wetgevingsoverleg⁴⁰), is

³⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 6, p. 4.

³⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 200.

³⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 4, p. 13–14.

⁴⁰ Die in afschrift aan de Eerste Kamer is toegezonden.

ingegaan op de uitwerking die de regering voor ogen heeft.⁴¹ Ik meen dat dit geheel een goed beeld geeft van de voorgenomen uitwerking van het wettelijk stelsel van landgebonden speelcasino's, en dat een gedegen beoordeling van dat stelsel door de Staten-Generaal hierdoor zeer wel mogelijk is. Uiteraard zal ook de lagere regelgeving -in conceptvorm- in consultatie worden gegeven, en voor advies aan belanghebbenden worden gezonden, voordat zij zal worden vastgesteld. Ook de kansspelautoriteit zal – als vergunning verlenende instantie én als toezichthouder en handhavende instantie – te zijner tijd om een oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden gevraagd (U&H-toets).

Veel zaken die in het voorliggende wetsvoorstel worden genoemd, zullen in lagere regelgeving moeten worden verankerd. De leden van de **PvdA-fractie** zijn van oordeel dat inzicht hierin noodzakelijk is om tot definitieve oordeelsvorming over het wetsvoorstel te kunnen komen. Is de regering bereid en in staat om deze lagere regelgeving – in het bijzonder het Besluit speelcasino's, de Regeling speelcasino's en het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen – aan de Eerste Kamer voor te leggen? Zo ja, wanneer kan de Kamer deze lagere regelgeving verwachten, zo vragen deze leden. Zoals ik hiervoor in het antwoord aan de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, ben ik graag bereid de lagere speelcasinoregelgeving ook in concept ter informatie aan de Eerste Kamer te sturen. Mijn verwachting is dat ik de inhoud van de uitwerking zoals deze bij algemene maatregel van bestuur gestalte krijgt in de loop van dit jaar gereed heb. De concept-ministeriële regelingen⁴² zullen tegelijkertijd of op een later tijdstip volgen. Uiteraard zal de regering eventuele vragen van het parlement over de in concept toe te sturen gedelegeerde regelgeving op de gebruikelijke wijze beantwoorden.

Voor de uitwerking van het verslavingspreventiebeleid geldt het volgende. De aanscherping van de hierop betrekking hebbende regelgeving (Besluit en regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen) maakt deel uit van de lagere regelgeving die op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand tot stand wordt gebracht. Het gaat hierbij -voor speelcasino's- om de aanscherping van de wettelijke zorgplicht van vergunninghouders van artikel 4a van de Wok om spelersgedrag te registreren, te analyseren en daarbij te interveniëren om schade voor de speler zelf of zijn naasten te voorkomen. Ook zal in de lagere regelgeving een aanscherping plaatsvinden van de regels rondom werving en reclame. Nu al geldt dat de vergunninghouder zich niet mag richten tot kwetsbare groepen, waaronder 18–24 jarigen, geen agressieve wervingsmethoden mag hanteren en de speler juist en volledig moet informeren (artikel 5 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen). Straks zal daarnaast gelden dat wervings- en reclameactiviteiten ook niet gericht mogen zijn op personen die (al dan niet op eigen verzoek) zijn uitgesloten van deelname aan de meer risicovolle kansspelen, zoals speelcasino's. Daarnaast krijgen alle aanbieders van kansspelen de verplichting om in elke reclame-uiting voor kansspelen duidelijk zichtbaar een waarschuwing te tonen waarin wordt gewezen op de risico's van onmatige deelname aan kansspelen. De tekst van de waarschuwing zal worden opgesteld in samenspraak met onafhankelijke

⁴¹ Zie in de nota n.a.v. het verslag met name het schematische overzicht van de onderwerpen waarvan concrete uitwerking op lager niveau plaatsvindt en de relatie met de regelgeving op grond van het wetsvoorstel kansspelen op afstand (Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 6, p. 12 t/m 15).

⁴² Het gaat hier om een reguliere ministeriële regeling waarin de meer technische/ administratieve aspecten een plaats krijgen en de ministeriële regeling op grond van artikel III van het wetsvoorstel die van toepassing is op de eerste ronde van vergunningverlening en de privatisering van Holland Casino NV.

instellingen voor verslavingszorg die geen directe financiering ontvangen van aanbieders van kansspelen. Ook het conceptbesluit Kansspelen op afstand, stuur ik graag ter informatie aan de Eerste Kamer.

De leden van de **GroenLinks-fractie** merken op dat veel aspecten met betrekking tot het wetsvoorstel in lagere regelgeving worden geregeld. Heeft de regering inmiddels meer zicht op de exacte inhoud van deze lagere regelgeving, onder andere met betrekking tot de zorgplicht van vergunninghouders betreffende het preventiebeleid?

Zoals hiervoor aan de orde kwam, wordt de aangescherpte zorgplicht met betrekking tot het preventiebeleid uitgewerkt in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, zoals dat wordt gewijzigd via het conceptbesluit Kansspelen op afstand.

8. Overige

De leden van de **SP-fractie** stellen graag de vraag aan de regering of zij kan aangeven op welke wijze zij de aangenomen Tweede Kamermoties gaat uitvoeren.

Met een aparte brief wordt aangegeven op welke wijze de aangenomen moties worden behandeld. Deze brief is aan de voorzitter van de Tweede Kamer gezonden en in afschrift aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen hoe de regering het waardeert indien ten gevolge van haar beleid het aantal casinobezoekers stijgt. Hoe is dat indien het aantal jeugdige bezoekers stijgt? Op welke manier wordt dit in kaart gebracht?

Het casinobezoek is van veel factoren afhankelijk, met name van de economische conjunctuur. Bij de monitoring en bij de evaluatie zal duidelijk worden of en zo ja in welke mate er een relatie ligt tussen beleid en bezoek. Het is prematuur uitspraken te doen over mogelijke uitkomsten. Hierbij is ook van belang hoe de kanalisatie zich ontwikkelt. Wel merk ik op dat ik het van groot belang acht dat de leeftijdsgrens strikt in acht wordt genomen.

Deze leden vragen voorts of er overigens bevindingen uit het verleden zijn die nu een aanmoediging zijn om het aantal casino's uit te breiden.

Gekozen wordt voor een behoedzame marktopening, waardoor concurrentie zijn werk kan doen wat betreft het zorgen voor een -blijvend- aantrekkelijk en innovatief aanbod, zonder dat er sprake kan zijn van een substantiële groei van de markt.

De leden van de **SGP-fractie** vragen naar de precieze regels rond reclame. Deze mogen niet op jongvolwassenen gericht zijn. Wat is hiervan de concrete betekenis? Mogen reclameactiviteiten plaatsvinden in of in de buurt van onderwijsinstellingen of andere plaatsen waar veel jongvolwassenen komen? Maakt het hierbij nog uit of er specifiek naar de leeftijd van die doelgroep wordt verwezen?

De regels over reclame bij kansspelen worden gegeven in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Dit kent de volgende structuur. Ten eerste mogen wervings- en reclameactiviteiten door kansspelvergunninghouders niet aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen. Ten tweede mogen vergunninghouders hun reclame- en wervingsactiviteiten niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen. Daaronder vallen in ieder geval minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. In de derde plaats mogen vergunninghouders die risicovolle kansspelen in speelautomatenhallen en speelcasino's en – als het wetsvoorstel kansspelen op afstand kracht van wet krijgt – kansspelen op afstand organiseren, hun reclame- en wervingsactiviteiten niet richten op personen in de leeftijd van 18 tot 24 jaar. Straks zal daarnaast gelden dat wervings- en reclameactiviteiten ook niet gericht

mogen zijn op personen die (al dan niet op eigen verzoek) zijn uitgesloten van deelname aan de meer risicovolle kansspelen, zoals speelcasino's. Voorts zijn agressieve en misleidende wervings- en reclameactiviteiten van kansspelvergunninghouders niet toegestaan, waaronder voor risicovolle kansspelen in ieder geval huis-aan-huisbezoek, en mag er geen televisiereclame worden gemaakt tussen 06.00 uur en 19.00 uur. Het Besluit geeft hiernaast regels omtrent de volledigheid van informatie met betrekking tot reclame- en wervingsuitingen. Het niet gericht mogen zijn van reclame op jongvolwassenen is een algemene norm, omdat er een grote variëteit van media, reclame-uitingen, doelgroepen en fysieke en virtuele plaatsen is waar deze activiteiten kunnen worden ontplooid. Per concrete casus zal de toezichthouder beoordelen of een vergunninghouder binnen de grenzen van de verbodsbepaling handelt. Bij wijze van voorbeeld is in elk geval duidelijk dat reclame voor speelcasino's op of in de nabijheid van scholen en universiteiten niet is toegestaan. Dat zou ook kunnen gelden voor reclame voor speelcasino's via internet of sociale media waarbij jongeren in de leeftijd 18–24 jaar een significante gebruikersgroep zijn. Het is in beginsel niet nodig dat een reclame-uiting een specifieke leeftijdsaanduiding bevat; uit beelden of andere context kan ook blijken dat het om de groep van 18–24-jarigen gaat. Zoals aangegeven is het aan de kansspelautoriteit om in een concrete zaak tot oordeelsvorming te komen.

De aan het woord zijnde leden merken op dat de regering de wet na vijf jaar zal evalueren. Hoe wordt nu en over vijf jaar bepaald wat het illegale aanbod precies is?

Zoals ik in eerdere antwoorden op vragen van de leden van de CDA-fractie heb aangegeven, wordt illegaal aanbod aan speelcasino's, zodra het bestaan aan de kansspelautoriteit bekend is, met handhavingsmaatregelen tegengegaan. De praktijk is dat de kansspelautoriteit handelt op basis van onder meer informatie van partijen in de markt en signalen via (bijvoorbeeld) media. Mocht blijken dat illegaal aanbod een verschijnsel is dat zich incidenteel blijft voordoen, dan ligt het voor de hand dat de kansspelautoriteit dit in de vormgeving van het risico-gestuurd toezicht betreft. Het risico-gestuurd toezicht wordt ook toegepast bij handhaving ten aanzien van illegaal pokeraanbod. Meldingen over dergelijke activiteiten worden geanalyseerd. Op basis van de analyse wordt de aanpak bepaald. Zo maakt het uit of er sprake is van incidenten of dat er een vermoeden is van meer structureel illegaal aanbod. De kansspelautoriteit werkt hier met de gemeenten samen. Een gemeente heeft in veel gevallen de bevoegdheid om de betreffende locatie na een geconstateerde overtreding te sluiten. Dat blijkt effectief; op basis van deze aanpak zijn in diverse gemeenten locaties gesloten. Hoewel de gemeente in die gevallen handhavingsacties neemt is dat mede op basis van informatie en in samenwerking met de kansspelautoriteit.

Voorts vragen de aan het woord zijnde leden of de regering kan benoemen op welke concrete ijkpunten in ieder geval bij de evaluatie getoetst wordt of de beleidsdoelen behaald zijn? Voor deze ijkpunten zal primair worden aangesloten bij de parameters, die zijn gehanteerd bij de eerdere nulmeting van het WODC. Zo maakt het WODC onderscheid tussen recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers.⁴³ De ontwikkeling van het aantal probleemspelers is daarbij een belangrijke graadmeter.

Wanneer moet de privatisering als mislukt worden beschouwd, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

⁴³ Intraval, *Modernisering kansspelbeleid, Nulmeting 2016*, p. 13 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 142).

Indien er geen kandidaten zouden zijn voor Holland Casino kan dat het geval zijn, al is het is niet waarschijnlijk dat zich dat zal voordoen. Als er zich ondanks de vooraf te nemen maatregelen toch zorgelijke ontwikkelingen zouden voordoen, dan biedt de combinatie van aanpassing van regelgeving en van toezicht voldoende instrumenten om te voorkomen dat modernisering tot averechtse beleidseffecten zou leiden.

Deze leden vragen voorts of kan worden aangeven hoe getoetst wordt of bijvoorbeeld bonusregelingen en spaarprogramma's bijgedragen hebben aan het verlagen van de kansspelslaving?

Of dergelijke regelingen en programma's een positief of juist negatief effect hebben op kansspelslaving zal worden betrokken bij de effectmeting die onderdeel is van de evaluatie van dit wetsvoorstel.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker