

24557 Kansspelen

28165 Deelnemingenbeleid Rijksoverheid

Nr. 135 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2014

1. Aanleiding

Het kabinet Rutte-I heeft in de beleidsvisie kansspelen van 19 maart 2011¹ aangekondigd het kansspelbeleid te moderniseren. In die brief zijn onder andere onderzoeken naar het loslaten van het huidige monopolie op speelcasino's en het opheffen van het staatsaandeelhouderschap van Holland Casino aangekondigd. Op 23 april 2012² hebben de toenmalige staatssecretaris van Financiën en ik een herinrichting van het speelcasinoregime aangekondigd en gewezen op de samenhang tussen de herinrichting van het regime en de mogelijke privatisering van Holland Casino.

Het regeerakkoord Rutte-II bevestigt het voornemen om het kansspelbeleid te moderniseren.³ Eén van de aangekondigde maatregelen is de verkoop (onder voorwaarden) van Holland Casino, aangezien het kabinet het organiseren van kansspelen niet als overheidstaak ziet. In de beantwoording van vragen van de Tweede Kamer over de rijksbegroting van respectievelijk de ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën is het verband tussen de herinrichting van de casinomarkt en de privatisering van Holland Casino herbevestigd en is de Kamer een beleidsvisie op de herinrichting van het speelcasinoregime in het vooruitzicht gesteld. Als bijlage bij deze brief treft u de beleidsvisie aan⁴. Deze brief, die ik u mede namens de Staatssecretaris van Financiën stuur, bevat enkele belangrijke elementen van het voorgestelde casinoregime. Voor een meer uitvoerige beschrijving daarvan wordt verwezen naar de beleidsvisie.

2. Doel beleidsvisie

Het kabinet heeft ervoor gekozen om het voorgestelde casinoregime, alvorens een daartoe strekkend wetsvoorstel in te dienen, via een visiedocument te presenteren. Dit biedt de mogelijkheid op een relatief vroeg moment met de Tweede Kamer over het voorgestelde stelsel van gedachten te wisselen en de voorstellen – desgewenst – bij te stellen. Ook andere geïnteresseerden, zoals potentiële aanbieders, zullen in staat worden gesteld op de visie te reageren.

3. Borging publieke belangen in het huidige stelsel

Het organiseren van kansspelen is geen gewone economische activiteit maar brengt voor het publiek naast vertier risico's met zich mee. Deze risico's liggen op het gebied van kansspelverslaving, de eerlijkheid van het spel, fraude en

¹ Kamerstuk 24 557, nr. 124

² Aangangsel Handelingen II 2011/12, nr. 2292

³ Regeerakkoord VVD-PvdA 'Bruggen Slaan', 29 oktober 2012

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

criminaliteit. De publieke belangen die de overheid via het kansspelbeleid wil borgen zijn dan ook het voorkomen van kansspelveslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Deze publieke belangen worden geborgd door beperking en regulering van het aanbod via een vergunningstelsel in de Wet op de kansspelen (Wok).

In de huidige Wok zijn de publieke belangen bij verschillende kansspelcategorieën geborgd door per categorie of deelmarkt slechts één vergunning toe te staan.

Deze vergaande beperking geldt onder andere bij de Staatsloterij, sportwedenschappen, de totalisator (wedenschappen op uitslagen van paardenrennen) en speelcasino's. Bij de Staatsloterij en Holland Casino is het destijds, ter borging van de publieke belangen, nodig geacht een verdergaande beperking toe te passen in die zin dat de enkele vergunning voor deze spelvormen is verleend aan rechtspersonen die in handen zijn van de Staat⁵.

4. Modernisering kansspelbeleid

Het kabinet hecht onverkort aan borging van voornoemde publieke belangen, maar acht de tijd rijp dit op een andere wijze te doen en derhalve het stelsel te moderniseren. Het staatsaandeelhouderschap en een vergaande beperking (per kansspelcategorie) zijn niet (langer) noodzakelijk om de publieke belangen te borgen. De ervaringen bij onder andere de speelautomatensector – dat een relatief open vergunningstelsel kent – tonen aan dat de publieke belangen evenzeer kunnen worden geborgd via een vergunningstelsel waarin meer (private) aanbieders naast elkaar opereren. Daarbij zorgt een opener stelsel in beginsel tot meer marktwerking, hetgeen de innovatiemogelijkheden voor aanbieders vergroot, zodat beter op de wensen van het publiek kan worden ingespeeld. Wij zijn er dan ook van overtuigd dat bij een passend en attractief spelaanbod consumenten minder gauw geneigd zijn hun toevlucht tot illegaal kansspelaanbod te zoeken. Hiermee wordt vooral de kanalisatiedoelstelling die ten grondslag ligt aan het kansspelbeleid gediend. Vanwege bovenstaande redenen is het kabinet voornemens het staatsmonopolie op speelcasino's op te heffen en te vervangen door een stelsel waarin meer private aanbieders naast elkaar opereren. Dit stelsel zal verderop in deze brief worden beschreven.

5. Borging publieke belangen in het toekomstige stelsel

In een meer open vergunningenstelsel wil het kabinet de van oudsher geldende publieke belangen borgen door strenge voorschriften in de wet en onderliggende regelgeving te verankeren, waarop strikt toezicht zal worden gehouden door de kansspelautoriteit. Het kabinet stelt zich dat bij de verschillende publieke belangen als volgt voor.

Het voorkomen van kansspelveslaving

Alle vergunninghouders in het nieuwe casinoregime zullen een preventiebeleid op het gebied van kansspelveslaving moeten voeren dat ten minste voldoet aan de (hoge) standaard van het door Holland Casino ontwikkelde Preventiebeleid Kansspelen. De Algemene Rekenkamer heeft in 2011 geconcludeerd dat Holland

⁵ Strikt genomen is geen sprake van aandeelhouderschap: de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland ("Holland Casino") en de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij ("Nederlandse Staatsloterij") zijn stichtingen en hebben dus geen aandelenkapitaal. De Minister van Financiën is echter verantwoordelijk voor het beheer van beide rechtspersonen en treedt daarbij op als ware hij aandeelhouder.

Casino op een goede manier invulling geeft aan haar zorgplicht kansspelsverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.⁶ In het nieuwe casinoregime zal de wettelijk verankerde zorgplicht om een effectief preventiebeleid te voeren in ieder geval de volgende elementen omvatten:

- Het informeren van spelers over de risico's van casinospelen.
- Het zo snel mogelijk signaleren van problematisch speelgedrag.
- Het tijdig en adequaat feedback geven op het speelgedrag van de speler.
- Het nemen van maatregelen om de speler zijn speelgedrag te (doen) matigen.
- Het wijzen van de speler op de mogelijkheden van hulpverlening.

De algemene zorgplicht die nu voor Holland Casino geldt zal aan de hand van bovengenoemde specificering worden vastgelegd in wet- en regelgeving.

Een extra maatregel ter borging van het belang om kansspelsverslaving te voorkomen vormt het in het wetsvoorstel ter regulering van kansspelen op afstand aangekondigde – door de kansspelautoriteit te beheren - centraal register. Aan de hand van dit register worden probleemspelers indien nodig voor een bepaalde periode uitgesloten van deelname aan verslavingsgevoelige kansspelen (kansspelen op afstand, kansspelautomaten en casinospelen).

Consumentenbescherming

In wet- en regelgeving zal worden verankerd dat uitsluitend betrouwbare aanbieders kunnen meedingen naar een casinovergunning en dat de aangeboden kansspelen op eerlijke wijze verlopen. Een aantal van deze voorschriften zijn nu in de vergunning en spelreglementen van Holland Casino opgenomen. In het nieuwe casinoregime zullen deze voorschriften meer specifiek en op samenhangende wijze in de wet- en regelgeving worden vastgelegd. Waar nodig zullen deze voorschriften worden aangevuld.

Het tegengaan van fraude en criminaliteit

Ter bestrijding van fraude en criminaliteit is nu al strenge regelgeving van toepassing op de enige exploitant van speelcasino's, Holland Casino. Het betreft de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de plicht van exploitanten om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële inlichtingen eenheid. Ook toekomstige aanbieders zullen onverkort aan deze strenge regelgeving moeten voldoen.

6. Het toekomstige casinoregime

Zoals in paragraaf 4 is aangegeven acht het kabinet meer marktwerking in het casinodomein wenselijk en is het daarom voornemens het wettelijke monopolie op speelcasino's los te laten en Holland Casino te privatiseren. De vraag deed zich voor of het casinoregime gedeeltelijk of geheel zou moeten worden geopend. Aangezien niet kan worden overzien welke gevolgen een volledige opening van het casinoregime voor de borging van de publieke belangen zou hebben en een volledige opening voorlopig niet nodig lijkt om een volledige kanalisatie – het leiden van de kennelijke vraag naar casinospelen naar legaal aanbod – te bereiken, wordt gekozen voor een behoedzame aanpak waarbij de speelcasinomarkt de eerstkomende vijftien jaar in beperkte mate wordt geopend. Randvoorwaarden bij het vergunningstelsel gedurende deze periode zijn dat de publieke belangen voldoende worden geborgd en dat het vergunningstelsel

⁶ Kamerstuk 32 636, nr. 2

voldoet aan de eisen die het Europese recht stelt. Het voorgestelde regime omvat onder andere de volgende elementen:

- Maximaal 16 vergunningen voor speelcasino's (ten opzichte van 14 nu).
- Transparante en non-discriminatoire verlening van één vergunning per speelcasino.
- De vergunningen worden volgens een spreidingsbeleid verdeeld over vijf regio's (om enerzijds concentratie van speelcasino's in één regio te voorkomen en anderzijds te voorkomen dat er regio's zouden zijn zonder (legale) speelcasino's, zodat illegale aanbieders zich dan zouden opwerpen).
- Holland Casino wordt afgeslankt en geprivatiseerd.
- Nieuwe casino-exploitanten kunnen de speelcasinomarkt betreden.

Uiteraard zullen alleen geschikte en (financieel) betrouwbare bedrijven kunnen meedingen naar een vergunning en zullen deze gedurende de vergunningsperiode aan strenge voorwaarden moeten voldoen. Waar nodig zullen de bestaande vergunningsvoorschriften worden aangescherpt en aangevuld en worden verankerd in wet- en regelgeving. Op de naleving van deze voorschriften zal worden toegezien door de kansspelautoriteit.

Aan de hand van een nulmeting (bij de invoering van het nieuwe casinoregime) en een eenmeting (enige tijd voor afloop van de (eerste) periode van vijftien jaar) zal een evaluatie worden gehouden van de effecten van het nieuwe casinoregime op de borging van de publieke belangen. Daarna kan een onderbouwd voorstel worden gedaan voor het casinoregime in de periode daarna. Dat kan voorzien in een uitbreiding of beperking van het aantal (vergunningen voor) speelcasino's. Teneinde de betrokkenheid van de beide Kamers der Staten-Generaal te garanderen, zal hiervoor te zijner tijd een nieuw wetsvoorstel moeten worden ingediend.

7. Privatisering Holland Casino

In navolging van het regeerakkoord heeft het kabinet in de Nota Deelnemingenbeleid specifiek over Holland Casino het standpunt geuit dat er geen principiële en permanente redenen maar hooguit tijdelijke redenen zijn om Holland Casino in portefeuille te houden. Voor de borging van de publieke belangen is het pseudo-aandeelhouderschap van Holland Casino niet noodzakelijk. Daarnaast acht het kabinet het, ter borging van de publieke belangen, niet noodzakelijk het wettelijke monopolie voor speelcasino's te handhaven. Daarom wordt voorgesteld Holland Casino te privatiseren en de casinomarkt op de in de beleidsvisie beschreven wijze in te richten.

Het kabinet is zich bewust dat zorgvuldigheid is geboden bij de privatisering van Holland Casino. Op dit moment bevindt Holland Casino zich in een uitdagende financiële situatie en is een herstructurering van de onderneming gaande. Het kabinet acht het van belang dat de onderneming ook in een nieuwe marktomgeving zicht op continuïteit heeft. Het kabinet volgt een zorgvuldige benadering door bij de voorgenomen privatisering het Besliskader van het rapport "Verbinding Verbroken?" van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten te hanteren. Zo zijn in de beleidsvisie onder meer de kosten van de voorgestelde hervormde marktordening inzichtelijk gemaakt en is een inschatting van het beoogde tijdsfad gegeven.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

F. Teeven