

Vergaderjaar 2016–2017

34 471

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 16 mei 2017

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De **CDA**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit voorstel dat de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) moderniseert. Het huidige overheidsmonopolie op de speelcasinomarkt wordt opgeheven en Holland Casino kan onder voorwaarden worden geprivatiseerd. De voornoemde leden kunnen met de hoofdlijn van het wetsvoorstel instemmen; het beheren en exploiteren van speelcasino's is geen natuurlijke overheidstaak en er is geen reden om niet onder voorwaarden op dit terrein marktwerking toe te laten. Zij hebben echter nog enkele vragen en kanttekeningen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met zorgen kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben een groot aantal vragen.

De fractieleden van de **PvdA** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter wijziging van de Wok, in verband met modernisering van het speelcasinoregime. Deze leden zijn er niet op voorhand van overtuigd dat beëindiging van het huidige overheidsmonopolie op de landgebonden speelcasinomarkt, de privatisering van Holland Casino en de introductie

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wzel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS)

van marktwerking bijdraagt aan de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Zij hebben over het wetsvoorstel een aantal vragen en wachten de beantwoording van deze vragen door de regering met belangstelling af.

De fractieleden van **GroenLinks** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen graag een aantal vragen aan de regering stellen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat strekt tot wijziging van de Wok, in verband met de modernisering van het speelcasinoregime. Zij stellen vragen over de doelstelling, het borgen van publiek belangen en de effecten van het wetsvoorstel.

De leden van de **SGP**-fractie vinden het aanbieden van kansspelen volstrekt geen taak voor de overheid. Vanuit dit gezichtspunt bezien, is het dan ook een positieve stap dat de overheid het staatsbelang in Holland Casino beëindigt. In plaats van een beëindiging van het faciliteren van de gokzucht, kiest de regering er echter voor om de casino's juist meer vrij te geven. De voornoemde leden achten het een zeer kwalijke zaak dat de regering het als haar taak ziet om vergunningen te verlenen voor casino's. Het risico van commercialisering en het verder aantrekkelijk maken van kansspelen is immers groot, wat kan leiden tot groeiende gokverslaving, met alle negatieve consequenties van dien.

2. Kerntaken overheid

De regering benadrukt in de eerdere stukken 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 de **CDA**-fractieleden. Kan de regering 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? Kan zij in het licht van bovenstaande vragen 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 **SP**-fractieleden 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.

Kan de regering 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 dat 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 fractie van de SP van groot belang.

Met het opheffen van het huidige monopolie van de overheid op de speelcasinomarkt vindt er een privatiseringsslag plaats waar de **GroenLinks**-fractieleden 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? Is het voorstel voortgekomen vanuit de signalering en wens tot oplossing van daadwerkelijke maatschappelijke problemen of vanuit de politieke overtuiging van de betrokken regeringspartijen? Meent de regering dat met dit wetsvoorstel het toezicht op de kansspelensector sterker wordt dan in de huidige situatie, en wordt daarmee de kans op problemen – van gokverslaving tot criminaliteit – uiteindelijk kleiner?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** 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 beleidsvoor-nemens rond gokverslaving en criminaliteit bij de selectie van aanbieders spelen. Hoe en in welke mate wordt hier gedurende de vijftien jaar van de concessie toezicht op gehouden?

De ChristenUnie-fractieleden 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? Zijn er voorbeelden in Europa 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?

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 vergun-ningenperiode. 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-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 vergunningenpe-riode zal het gesloten vergunningenstelsel worden geëvalueerd. De leden van de fractie van **D66** vragen de regering het ogenschijnlijk arbitrair gekozen getal van zestien vergunningen nader toe te lichten. Kan voorts worden toegelicht wanneer naar haar oordeel wel een open vergunnin-genstelsel kan worden ingevoerd? 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?

De regering kiest voor een behoedzame benadering, en niet voor een groter aantal vergunningen of een open vergunningstelsel, omdat zij eerst de eventuele gevolgen van introductie van concurrentie op de speelcasi-nomarkt voor de publieke belangen in kaart wil brengen. Verdere vermindering van het aantal vergunningen voor een geprivatiseerd

Holland Casino is volgens de regering niet mogelijk gebleken, omdat voor Holland Casino gezien de omvang van dit bedrijf en de hoge splitsingskosten een minimaal efficiënte schaal nodig is die overeenkomt met een cluster van tien vergunningen. Niettemin kan er ook in een regio waarin twee vergunninghouders opereren, enige mate van concurrentie worden bewerkstelligd, aldus de regering. De D66-fractieleden 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? Kan worden toegelicht hoe een feitelijk monopolie van een geprivatiseerd Holland Casino kan worden voorkomen? En hoe denkt de regering over de suggestie van de VAN Kansspelen Branche-organisatie om van de resterende zes vergunningen maximaal twee vergunningen per partij te verstrekken?

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? En acht de regering meerdere concurrerende, private partijen beter in staat de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren dan Holland Casino? Welk effect zal de voorgenomen privatisering van Holland Casino naar het oordeel van de regering hebben op de omzet- en winstdoelstelling van de onderneming?

Is de regering het eens met de PvdA-fractieleden 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?

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 PvdA-fractieleden. En welk effect zal de voorgenomen introductie van een vergunningenstelsel, waarbij de vergunningen middels een veiling worden aangeboden, hebben op de omzet- en winstdoelstelling van de deelnemende ondernemingen? 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?

Vergunningen voor een casino zullen wordt geveild en toegewezen aan de hoogste bieder. Dit roept bij de **GroenLinks**-fractieleden 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 gaat met overname van activa of personeel niet net zo relevant in een latere periode? Kan de regering uiteenzetten waarom er vastgehouden is aan de termijn van vijftien jaar voor een vergunningsperiode in plaats van voorgestelde kortere periodes, zoals tien jaar? En waarom is er niet voor de komende periode vastgehouden aan het aantal van veertien in plaats van zestien casino's? De regering kan in haar beantwoording aan de Tweede Kamer geen voorbeelden 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?

Op grond van het voorgestelde artikel II 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 GroenLinks-fractieleden. Hoeveel ruimte is er binnen deze beoordeling voor overleg en reflectie met de betrokken vergunningshouders? En is de voorziene capaciteit van de KSA voldoende om adequaat toezicht te kunnen houden in de nieuwe situatie?

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? En hoe gaat de regering ervoor zorgen dat de huidige banen bij Holland Casino behouden zullen blijven, zo vragen de fractieleden van GroenLinks.

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. Kan de regering aangeven hoe het tegengaan van verslaving bereikt kan worden door een groter aanbod, dat ook nog eens met elkaar gaat concurreren?

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. Ervan uitgaande dat er (enige) vraag is, dan zou het aanbod zich toch vanzelf daarop aanpassen? Waarom heeft de regering ervoor gekozen specifiek voor de regio's Oost en Zuid-West een extra vergunning toe te kennen? Licht daar een prognose aan ten grondslag?

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? 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? Is hierdoor geen extra groot risico 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?

De regering neemt de grootste vestiging van Holland Casino als maximum voor het speelaanbod per vestiging. Waarom heeft zij een zo weinig ambitieuze doelstelling voor het maximum gekozen, zo vragen de SGP-fractieleden. Is het niet logischer om te komen tot een lager maximum, nu het aantal vestigingen wordt uitgebreid? Kan de regering tevens 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? Hoe wordt die grens precies bepaald? Wordt er alleen gekeken naar het aantal speeltafels en speelautomaten, of ook naar de maximumomzet?

4. Kansspelslaving 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 kansspelslaving en fraude te voorkomen, te verwezenlijken. De digitalisering maakt het internationale aanbod aan kansspelen echter zeer omvangrijk en toegankelijk, zodat iedereen die dat wil, onbegrensd kan deelnemen aan kansspelen die niet met waarborgen omkleed zijn. Is er enige indicatie op welke schaal door Nederlandse ingezetenen gebruik wordt gemaakt van deze onlinekansspelen? Kunnen internationale aanbieders via het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) en de aanvullende toezicht- en handhavingsbevoegdheden voor de Kansspelautoriteit (hierna: KSA), die bij het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand² in het leven worden geroepen, straks genoeg in toom worden gehouden? En hoe kan slaving gemonitord worden als deze met name online, al dan niet via illegale aanbieders, ontstaat?

Gokken is een vorm van recreatie en geen levensbehoefte, zo menen de **SP**-fractieleiden. 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 slaving. 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? Wat is het doel van regulering van gokken? Is dat het zoveel mogelijk beperken van het aantal deelnemers of het aantal verslaafden?

De SP-fractieleiden 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? In de meeste commerciële bedrijven krijgt de klant een product terug 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? Het gokken in een casino is de meest verslavende vorm van gokken, omdat de spanning tussen winnen en verliezen hoog blijft en daardoor blijft het dopamine-systeem intact. Zelfs voor degene die een gezellig gokje wil wagen, is het risico op slaving altijd aanwezig. Waarom kiest de regering voor het loslaten van het beleid, dat gokken op allerlei mogelijke wijzen beperkt dient te worden, en laat zij dit nu over aan de markt? Is de regering het met de SP-fractieleiden eens dat zij met dit nieuwe beleid veel meer mensen blootstelt aan gokslaving? En zo nee, waarom niet?

Het huidige terughoudende gokbeleid heeft geleid tot een aantal gokverslaafden van 40.000 en een risicogroep ter grootte van 76.000. Kan de regering de SP-fractieleiden aangeven hoe groot zij denkt dat deze groep de komende jaren zal worden? Wat is de te verwachten groei? Wat

² Kamerstukken 33 996.

zijn de kosten die gemoeid gaan met de huidige groep verslaafden? Wat zijn de te verwachten kosten met het loslaten van het huidige casino-regime?

Het gros van de mensen dat weleens een gokje waagt, doet dit 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. Heeft de regering een risico-inventarisatie gemaakt van de mogelijke groei? Zo ja, wat waren de uitkomsten? Zo nee, waarom niet?

Vergunningen voor het hebben van een casino worden geveild. De SP-fractieleden hebben gezien bij de veiling van radiofrequenties 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. Reclame zal toenemen, 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?

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

Kan de regering aangeven op welke wijze zij denkt dat de preventie voor gokverslaving wordt verbeterd, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Een belangrijke zorg voor de fractieleden van **GroenLinks** 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? En hoe verhouden deze plannen zich tot onder andere het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand³? De voornoemde fractieleden hopen dat er voldoende aandacht blijft voor verantwoord spelen en consumentenbescherming.

Er wordt bij de vergunningshouder tevens veel verantwoordelijkheid gelegd als het gaat om de zorgplicht in het preventiebeleid. Is de individuele vergunninghouder op deze taken voldoende toegerust, zo vragen de GroenLinks-fractieleden. Hoe kan bijvoorbeeld gegarandeerd worden dat de vergunninghouder voldoende zorg draagt voor passende deskundigheid van onder andere leidinggevenden⁴?

In 2014 kregen 3.992 bezoekers op eigen verzoek een entreeverbod voor Holland Casino. De **ChristenUnie**-fractieleden vragen of er cijfers bekend zijn over 2015 en 2016. Voor 123 bezoekers nam Holland Casino de beslissing voor het entreeverbod. Wat is een verklaring voor het enorme verschil tussen deze twee getallen? Zullen, nu verdere commercialisering van de casinosector wordt nagestreefd, deze cijfers dalen? Welke concrete beleidsvoornemens heeft de regering in dit opzicht? Is het niet nagenoeg onverenigbaar om enerzijds te streven naar winstmaximalisatie en

³ Kamerstukken 33 996.

⁴ Artikel 27o, tweede lid, van het wetsvoorstel.

anderzijds de spelers die vermoedelijk het meest bijdragen aan de omzet, te weren?

De verslavingszorg heeft haar zorgen geuit dat uitbreiding van het aanbod ook een toename van het aantal gokverslaafden zal betekenen. De ChristenUnie-fractieleden vragen welke cijfers er over de afgelopen jaren bekend zijn. Waarom verwacht de regering geen verdere toename, en hoe wordt dat inzichtelijk gemaakt?

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? Meer in het algemeen vragen deze 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. Zijn er andere sectoren die op dezelfde manier in een spagaat zitten?

5. Aanpak criminaliteit

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

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 **GroenLinks**-fractieleden merken op dat de vergunninghouders in eerste instantie zelf toezien op de naleving van de antiwitwasregelgeving binnen hun eigen organisatie.

Het hele beleid is erop gericht 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 de **SGP**-fractieleden.

6. Toezicht en handhaving

De KSA houdt toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet 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? Is zij het met de leden van de **CDA**-fractie eens 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 KSA om in dergelijke gevallen toch niet over te gaan tot intrekking van de verleende vergunning?

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 KSA haar vergunningverlenende en toezichthoudende taken niet naar behoren verricht? Graag een reactie van de regering.

Op dit moment zijn er honderden illegale casino's in Nederland actief. De CDA-fractieleden vragen de regering welke garantie er is dat het toezicht door de KSA wordt aangescherpt. Wanneer het toezicht niet wordt aangescherpt, zullen de illegale casino's niet verdwijnen en levert verkoop van Holland Casino als voorgesteld in dit wetsvoorstel, weinig op. Meer en beter toezicht biedt rechtszekerheid aan de legale partij(en). Graag een reactie van de regering.

De **SP**-fractieleden stellen de vraag aan de regering of zij van mening is dat de KSA met de wetswijzingen en de risico's die daaraan verbonden zijn, voldoende is toegerust. Op welke wijze gaat de regering monitoren of de KSA voldoende is toegerust en welke interventiemogelijkheden heeft zij om de KSA meer middelen te geven indien dit nodig blijkt te zijn?

De regering redeneert dat dit nieuwe stelsel voor casinospelen de aanbieders van casinospelen uitdaagt 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 leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen welke aanvullende middelen er voor handhaving zijn. Zij merken op dat alleen bij strikte handhaving het voor andere aanbieders interessant wordt om toe te treden. Wordt bij de modernisering van het speelcasinoregime op dit punt ook meer ambitie getoond en hoe blijkt dat?

De leden van de **SGP**-fractie merken het volgende op. De KSA 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 KSA, maar dat in de aanloopfase gedacht wordt aan zo'n 2 tot 5 extra fte.⁵ 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?

7. Delegatiebepalingen

De Afdeling advisering van de Raad van State uitte in haar advies over onderhavig wetsvoorstel kritiek op het grote aantal (sub)delegatiebepalingen in het voorstel, waardoor veel zaken straks bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling worden geregeld.⁶ 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. Zij kunnen deze redenering in beginsel volgen. 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.⁷ De regering heeft in haar beantwoording slechts gesteld uitwerking in lagere regelgeving gewenst is en is niet ingegaan op het idee van voorhang.⁸ De genoemde leden 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.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 33, p. 21.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 4, p. 13–14.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 5, p. 16.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 471, nr. 6.

In lijn met wat de leden van de **D66**-fractie eerder opmerkten bij het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand⁹, is ook het aantal delegatie- en subdelegatiebepalingen in het onderhavige wetsvoorstel opvallend. Lagere regelgeving kan sneller op nieuwe situaties inspelen, aldus de regering. Dit roept 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.¹⁰ Zij vragen de regering hoe zij integraal kunnen oordelen over dit wetgevingscomplex, inclusief uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, nu enkele hoofdelementen pas bij nadere regelgeving zullen worden vastgesteld. Deze leden menen dat dit vooral voor de toets op de uitvoerbaarheid knelt. Hoe zorgt de regering ervoor dat de beide Kamers voldoende betrokken worden bij de totstandkoming van nadere lagere regelgeving?

Veel zaken die in het voorliggende wetsvoorstel worden genoemd, zullen in lagere regelgeving moeten worden verankerd. De **PvdA**-fractieleiden 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 Speelcasinobesluit, de Speelcasinoregeling 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?

De **GroenLinks**-fractieleiden 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?

8. Overige

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

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** 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? Zijn er overigens bevindingen uit het verleden die nu een aanmoediging zijn om het aantal casino's uit te breiden?

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?

⁹ Kamerstukken 33 996.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 4, p. 13–14.

De regering zal de wet na vijf jaar evalueren. Hoe wordt nu en over vijf jaar bepaald wat het illegale aanbod precies is? Kan de regering benoemen op welke concrete ijkpunten in ieder geval getoetst wordt of de beleidsdoelen behaald zijn? Wanneer moet de privatisering als mislukt worden beschouwd, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Kan ook worden aangeven hoe getoetst wordt of bijvoorbeeld bonusregelingen en spaarprogramma's bijgedragen hebben aan het verlagen van de kansspelverslaving?

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

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

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