

Vergaderjaar 2016–2017

**34 471**

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

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 september 2016

#### **I. Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer over het wetsvoorstel tot modernisering van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om de gestelde vragen te beantwoorden en op enkele punten een nadere toelichting te geven. Bij de beantwoording heb ik zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar dit de helderheid en overzichtelijkheid ten goede kwam, heb ik vragen samengenomen in de beantwoording. Ik beantwoord de in het verslag gestelde vragen mede namens de Staatssecretaris van Financiën.

De in het verslag gestelde vragen van de leden van de **CDA-fractie** over loterijen, waarover ik op 12 juli jl de Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen heb vastgesteld, worden gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord in een aparte brief aan uw Kamer (Kamerstuk 24 557, nr. 143).

Het voorliggende wetsvoorstel (hierna ook: casinowetsvoorstel) beoogt het huidige speelcasinoregime van titel IVb van de Wet op de kansspelen (hierna ook: Wok) zoals dat zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld, te moderniseren. Vanuit de gedachte dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is, en dat de publieke belangen afdoende kunnen worden geborgd door strenge wet- en regelgeving met strikt toezicht daarop, is in het regeerakkoord aangekondigd Holland Casino onder voorwaarden te privatiseren. Niet alleen zal er een einde worden gemaakt aan het staatsbelang in Holland Casino, maar ook zal het bestaande casinomonopolie worden losgelaten om een beperkte mate van concurrentie tussen de aanbieders mogelijk te maken. Dit wetsvoorstel bevat een nieuw speelcasinoregime (nieuwe titel IVb) dat het huidige éénvergunningstelsel vervangt door een gesloten meervergunningstelsel (zestien vergunningen voor zestien speelcasino's), met een geografische spreiding van de casinovestigingen over Nederland. Met een

kwantitatieve beperking en een geografische spreiding en strenge regelgeving ter bescherming van de in het geding zijnde publieke belangen, kan in de opvatting van de regering de vraag naar het beoefenen van tafelspelen en speelautomaten in fysieke speelcasino's worden gekanaliseerd naar legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Hoewel ik begrijp dat er bij een aantal fracties zorgen bestaan over de borging van het hoge niveau van verslavingspreventie, consumentenbescherming en de preventie van fraude, criminaliteit en witwassen in het nieuwe marktordeningsmodel, ben ik van mening dat het voorgestelde wetsvoorstel en de daarop te baseren lagere regelgeving (Speelcasinobesluit en -regeling) in een evenwichtig wetgevingskader zal resulteren, waarin alle belangen kunnen worden geborgd en een hoog niveau van bescherming kan worden gecontinueerd of indien wenselijk en noodzakelijk, verder uitgebouwd. In dat verband is de totstandkoming van de Vierde anti-witwasrichtlijn binnen de Europese Unie vermeldenswaard (richtlijn (EU) 2015/849). Deze richtlijn scherpt het wetgevend kader ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering verder aan, niet alleen voor de sector kansspelen als geheel, maar ook voor de speelcasino's. Inmiddels is de internetconsultatie met betrekking tot het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn (Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn) afgesloten en wordt binnenkort behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad voorzien, alvorens het ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd.

Met de aanvaarding van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand door de Tweede Kamer op 7 juli 2016 zijn stappen gezet om het hoge niveau van verslavingspreventie dat wordt nagestreefd bij het aanbieden van de meer risicovolle kansspelen (in speelautomatenhallen of speelcasino's en kansspelen op afstand) verder uit te bouwen. Ik wijs daartoe op de verschillende artikelen die een uitwerking geven aan de op de vergunninghouders rustende wettelijke zorgplicht van artikel 4a van de Wok (aangescherpte identiteits- en toegangscontrole, verplicht interventiemodel verslavingspreventie) en de oprichting van het Centraal register uitsluiting kansspelen (hierna ook CRUKS), dat door de kansspelautoriteit wordt beheerd. Ook wordt voorzien in de afdracht aan het met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand op te richten verslavingsfonds wordt voor de meer risicovolle kansspelen, waaronder de speelcasino's (artikelen 33e en 33f, mede als gevolg van het aangenomen amendement, nr. 67, van het lid Kooiman c.s. over het tarief van de heffing (Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 67).

Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag dien ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, een nota van wijziging op het wetsvoorstel in. Zoals ik in het nader rapport heb aangegeven, is daarin een samenloopbepaling opgenomen met betrekking tot het – thans bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde – Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Kamerstukken I 2015/16, 33 996, A) (hierna: wetsvoorstel Kansspelen op afstand). Het wetsvoorstel Kansspelen op afstand brengt ook enkele veranderingen met zich die zowel voor het huidige speelcasinoregime (met de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland, handelende onder de naam «Holland Casino» als enige vergunninghouder) als voor het in dit wetsvoorstel nieuw voorgestelde speelcasinoregime (met meerdere private aanbieders) relevant zijn, waarop ik in het vervolg van deze nota nader zal ingaan.

## 1. Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de **VVD-fractie** met een positieve grondhouding hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Terecht merken deze leden op dat het exploiteren van een gokbedrijf geen overheidstaak is. Daarom zijn de genoemde leden voorstander van de verkoop van Holland Casino. Eén van de belangrijkste lessen uit het verleden bij privatiseringen is dat er voldoende concurrentie moet zijn. Zij stellen dan ook nog enkele vragen over de toekomstige concurrentieverhoudingen in de markt voor speelcasino's.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Ik constateer met genoegen dat deze leden het uitgangspunt van de regering delen dat de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid, het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit, met het wetsvoorstel onverminderd van kracht blijven.

De leden van de **SP-fractie** hebben met veel interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij geven aan zeer kritisch te staan tegenover de wijzigingen die voorgesteld worden teneinde de privatisering van Holland Casino mogelijk te maken. De kritiek strekt zich met name uit over hoe de preventie en beheersing van gokverslaving gewaarborgd blijven.

De leden van de **CDA-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het verheugt mij dat zij de opvatting van de regering delen dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is. Tegelijkertijd zetten deze leden vraagtekens bij het wetsvoorstel zoals het thans voorligt. De belangrijkste zorgen zijn de mogelijkheden die de regering wil bieden voor de geprivatiseerde casino's om nevenactiviteiten te organiseren, vergunninghouders die straks het aanbieden van landbased kansspelen mogelijk combineren met online kansspelen, de onduidelijkheid over de wijze waarop belangrijke doelstellingen van het kansspelbeleid overeind zullen blijven gelet op de mate van subdelegatie en het gekozen tijdspad ten aanzien van het kansspelbeleid.

De leden van de **D66-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de overtuiging dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is. Voorts hechten zij, net als de regering, waarde aan een legaal, verantwoord, betrouwbaar en controlebaar aanbod, waarin strikte waarborgen met het oog op kansspelverslaving, de bescherming van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit worden meegewogen. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de **SGP-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om te komen tot een modernisering van het speelcasino-regime. Zij vragen of deze keuze wel een verantwoorde keuze is. Zij delen de opvatting van de regering dat het aanbieden van kansspelen geen taak van de overheid is. Deze leden zijn van mening dat met dit wetsvoorstel de overheid er nog steeds voor verantwoordelijk blijft dat de hebzucht van mensen wordt aangewakkerd. Dat wordt versterkt door de uitbreiding van het aantal speelcasino's van veertien naar zestien. Bij diverse onderdelen van het wetsvoorstel hebben zij vragen.

Het baart de leden van de **PvdA-fractie** zorgen dat in het wetsvoorstel veel in lagere wetgeving wordt geregeld. Het is begrijpelijk dat niet alles in de wet zelf kan worden vastgelegd, maar thans is onduidelijk wat de wet wel en niet regelt, als dus de aan het woord zijnde leden. Voordat deze leden met dit wetsvoorstel kunnen instemmen, willen zij kennis hebben van de concrete inhoud van die lagere regelgeving. Hierbij kan worden gedacht aan lagere regelgeving waarin de soorten tafelspelen worden beschreven of aan lagere regelgeving die moet aangeven waar de eigen verantwoordelijkheid van de speler ophoudt en die van de aanbieder

begint als het om het voorkomen van verslaving gaat. Daarnaast kan het gaan om regelgeving die duidelijkheid moet bieden hoe de kansspelautoriteit toezicht gaat houden. Deze leden zijn van mening dat het wetsvoorstel niet in werking mag treden zonder inzicht in die lagere regelgeving.

Hoewel ik begrip heb voor de zorgen van deze leden, ben ik van mening dat met het wetsvoorstel voldoende duidelijk is in wat er wel en niet wordt geregeld. In het wetsvoorstel zijn de hoofdelementen van de wettelijke regeling voor het nieuwe speelcasinoregime opgenomen. Daartoe wordt de huidige titel IVb van de Wok over speelcasino's vervangen door een nieuwe titel. Wat de indeling betreft is zoveel mogelijk aangesloten bij de indeling van de bestaande titel in de Wok die het vergunningenregime regelt voor Speelautomaten (VA) en de in voorbereiding zijnde titel (Vb) die het vergunningregime regelt voor Kansspelen op afstand (Wetsvoorstel kansspelen op afstand). In het wetsvoorstel zijn na de inleidende bepalingen (met onder andere een definitie wat onder een speelcasino wordt verstaan) bepalingen opgenomen over de vergunning (de wijze van verlening, afwijzing van een aanvraag, intrekking en schorsing), de houder van de vergunning (eisen aan de vergunninghouder op het gebied van rechtsvorm, zetel, continuïteit, bedrijfsvoering, betrouwbaarheid, deskundigheid) en over het organiseren van een speelcasino (eerlijk spelverloop, uitoefenen van toezicht binnen het speelcasino, verduidelijking zorgplicht kansspelverslavingspreventie). Voor veel van deze onderwerpen geldt dat bij lagere regelgeving nadere regels (kunnen) worden gesteld.

In navolging van mijn toezegging bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand in de nota naar aanleiding van het nader verslag van 7 april 2015 zeg ik de leden van de PvdA-fractie graag toe dat ik de lagere regelgeving in concept ter informatie aan de Tweede Kamer zal toesturen. Voor de lagere regelgeving met betrekking tot het voorkomen van kansspelverslaving, verwijs ik naar de uitwerking zoals deze gestalte krijgt in een in voorbereiding zijnde wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen op grond van de artikelen 27j en 27ja, 30u en 30v en 31k en 31m van het wetsvoorstel kansspelen op afstand voor de relatief verslavingsgevoelige categorieën kansspelen (speelcasino's, speelautomatenhallen en kansspelen op afstand). Met deze besluitwijziging wordt de zorgplicht van de aanbieder om kansspelverslaving te voorkomen verduidelijkt, mede in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid van de speler. Ik streef ernaar die uitwerking, als onderdeel van het Besluit Kansspelen op afstand, voor het eind van dit jaar aan de Tweede Kamer te sturen.

Voor de specifieke regels die in het nieuwe casinoregime voor houders van een vergunning voor het organiseren van een speelcasino gaan gelden, voorzie ik een nieuw op te stellen Speelcasinobesluit (algemene maatregel van bestuur) en een Speelcasinoregeling (ministeriële regeling). Daarin zullen regels worden opgenomen over de onderwerpen die deze leden noemen (regels over het aanbieden van tafelspelen en speelautomaten in speelcasino's, regels over de bedrijfsvoering door de vergunninghouder en het toezicht daarop door de kansspelautoriteit). Ook deze casino-specifieke lagere regelgeving zal ik in concept ter informatie aan de Tweede Kamer toesturen.

## **2. Het Nederlandse kansspelbeleid**

De leden van de **PvdA-fractie** delen het uitgangspunt dat er vanwege de relatief grote risico's op verslaving bij casinospelen gekozen moet worden voor een behoedzame opening van deze markt. Dat blijkt uit de beperking

van het aantal vergunningen. Elders in de memorie van toelichting is geschreven dat niet op voorhand kan worden ingeschat welke effecten een open vergunningenstelsel zou hebben op de doelen van het kansspelbeleid. De aan het woord zijnde leden menen dat met een zeker aantal vergunningen en een gevarieerd speelaanbod er genoeg aanbod op de markt voor online kansspelen kan ontstaan om ervoor te zorgen dat gokkers weggevoerd worden van het illegaal online gokken.

De genoemde leden vragen of het uitgangspunt dat bij de casinospelen geldt om dezelfde reden ook verkozen moet worden bij de opening van de markt voor online kansspelen. Zo nee, kan de regering de verschillen uitleggen? De genoemde leden lezen dat de groei van het aanbod kansspelen op afstand naar verwachting niet ten koste gaat van het huidige aanbod van casinospelen. Echter, wat zal het lange termijn effect zijn van het legaliseren van de kansspelen op afstand op de vraag naar tafelspelen in casino's?

De verschillende uitgangspunten rechtvaardigen een verschillende aanpak voor regulering van beide marktsegmenten. Bij online kansspelen doet zich reeds een wijdverbreid, zij het nu nog ongeregeerd, kansspel-aanbod voor. De voorgestelde regulering voor dit marktsegment beoogt een belangrijk deel van het bestaande aanbod, mits wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden, onder een gereguleerd vergunningstelsel te brengen. Een beperkt aantal vergunningen zorgt naar inschatting van de regering voor onvoldoende kanalisatie en is bovendien, bij deze categorie, niet-locatiegebonden kansspelen, Europeesrechtelijk niet goed verdeelbaar. Vandaar dat is gekozen voor een open vergunningstelsel, zij het met hoge toetredingseisen.

Bij het marktsegment van de (fysieke) speelcasino's zijn er weinig signalen die wijzen op het bestaan van illegaal kansspelaanbod. De voorgestelde regulering is er, anders dan bij online kansspelen, dan ook niet op gericht om ongeregeerd aanbod in een wettelijk kader te bedden, maar om het bestaande, geregleerde aanbod op een andere wijze in te richten. De regering acht het organiseren van kansspelen niet langer een overheidstaak en vindt dat deze activiteiten beter aan marktpartijen kunnen worden overgelaten. Door op beperkte schaal concurrentie mogelijk te maken, kunnen vraag en aanbod bovendien beter op elkaar worden afgestemd, waardoor de kanalisatie bij deze spelvorm verder kan worden vergroot. Omdat vooraf niet kan worden ingeschat wat de mogelijke gevolgen zijn van een algehele opening van de casinomarkt voor de kansspelverslaving, heeft het kabinet gekozen voor een beheerste opening. Een vergunningstelsel op grond waarvan er een beperkt aantal, regionaal gespreide, vergunningen kunnen worden verleend, om de kennelijke vraag naar deze vorm van kansspelen te kanaliseren naar een legaal aanbod, is Europeesrechtelijk goed houdbaar.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of de groei van kansspelen op afstand de privatisering van de landbased casinospelen kan bedreigen. Zo ja, heeft dit effect op de werkgelegenheid bij de landbased tafelspelen?

Genoemde leden lezen in de memorie van toelichting dat verschillende kansspelcategorieën soms op geheel verschillende wijze zijn gereguleerd. Zo is er volgens de regering een open vergunningstelsel van opstellocaties voor kansspelautomaten in de horeca en in speelautomatenhallen. Deze leden lezen dat het van belang is dat het kansspelbeleid tussen de verschillende deelmarkten samenhangend is. Een vergunningstelsel dat kansspelvormen met een relatief hoog verslavingsrisico, zoals bijvoorbeeld kansspelautomaten, minder strikt reguleert dan kansspelvormen met een lager verslavingsrisico, zoals loterijen, doet de vraag naar de horizontale consistentie van beleid rijzen.

Zoals alle markten, is ook de markt voor kansspelen veranderd door de opkomst van het internet. Online aanbieders veranderen de bestaande dynamiek van de kansspelmarkt, deels door te voorzien in een nieuwe behoefte en deels door te concurreren met het landbased aanbod. De in

speelcasino's aangeboden kansspelen ondervinden nu al en zullen ook in de toekomst enige concurrentie ondervinden van kansspelen op afstand. Vooral nog heb ik echter geen reden om aan te nemen dat de toenevende deelname aan kansspelen op afstand de kennelijke speelbehoefte bij het publiek aan landbased casinospelen deels of volledig zal vervangen. Hoewel de deelname aan kansspelen op afstand al jaren achter elkaar groeit, laat ook de omzet van Holland Casino over 2015, na enkele «magere» jaren, weer groei zien. De voorgenomen privatisering van Holland Casino en de mogelijkheid voor nieuwkomers om de casinomarkt te betreden, bieden daarnaast mogelijkheden om beter in te kunnen spelen op de wensen van het publiek en zal de kanalisatie van dit soort kansspelen verder kunnen vergroten. Dat betekent dat het interessant is en blijft om in Nederland een casino te exploiteren. Naar het zich laat aanzien heeft de regulering van kansspelen op afstand dan ook weinig of geen effect op het welslagen van de privatisering van Holland Casino of de werkgelegenheid bij landbased tafelspelen.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen zich af in hoeverre kansspelautomaten in het voorliggend wetsvoorstel worden opgenomen.

In de gewijzigde definitie van speelcasino, zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 27g, tweede lid, is tot uitdrukking gebracht dat naast het verplichte aanbod aan tafelspelen in een speelcasino ook speelautomaten kunnen worden opgesteld en geëxploiteerd. Bij nader inzien is het niet nodig gebleken om de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino «automatisch» (van rechtswege) tevens houder te laten zijn van een vergunning tot het aanwezig hebben en het exploiteren van een of meer speelautomaten binnen zijn speelcasino. Eenvoudiger is het om een regel te formuleren, zoals bij nota van wijziging is gedaan (nieuw artikel 30z, onderdeel C), die het de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino toestaat binnen zijn speelcasino een of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben en te exploiteren. Dit sluit aan bij de gewijzigde definitie van een speelcasino. Met deze wijziging is nog slechts sprake van één speelcasinovergunning die zowel tafelspelen als speelautomaten omvat.

Net als in de huidige Wok worden in het nieuwe speelcasinoregime de paragrafen 2 (de vergunning tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten) en 3 (de vergunning tot het exploiteren van speelautomaten) niet van toepassing verklaard op het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten in een speelcasino (zie artikel 30z).

Voor speelautomaten die bestemd zijn om te worden opgesteld in een speelcasino zijn in feite alleen de voorschriften met betrekking tot de (model)toelating (paragraaf 4 van de speelautomatentitel) relevant. Op grond van het bij nota van wijziging nieuw voorgestelde artikel 30n, vierde lid, kunnen hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld, die afwijken van het bepaalde in paragraaf 4. De nadere regels over de modeltoelating van casinoautomaten zijn momenteel vervat in het Speelautomatenbesluit 2000, de Speelautomatenregeling 2000 en de Beschikking casinospelen 1996. Zo bevat artikel 8 van genoemde beschikking een aantal (materiële) voorschriften over onder andere de inworp, de inzet per spel, de spelduur en de uitbetaling van prijzen.

In het nieuwe speelcasinoregime, waarin meerdere vergunninghouders naast elkaar zullen opereren, worden voor casinoautomaten algemeen verbindende voorschriften opgenomen in het Speelcasinobesluit en de Speelcasinoregeling.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of de minder strikt gereguleerde kansspelvormen de kanalisatie van casinospelen belemmeren. Hoe worden de huidige kansspelautomaten in de horeca en in de speelautomatenhallen gecontroleerd en door welke instantie? Is de regering van plan om de wetgeving over kansspelautomaten in de horeca en in



speelautomatenhallen te verscherpen, gezien het hogere verslavingsrisico voor spelers?

De regering stelt voorop dat het enkele feit dat kansspelautomaten in de horeca en in speelautomatenhallen via (relatief) open vergunningstelsels worden gereguleerd, niet zonder meer wil zeggen dat deze regulering «minder strikt» is dan die van andere kansspelen. Zo is het aantal kansspelautomaten waarvoor in hoogdrempelige gelegenheden (in de horeca) vergunning kan worden verleend, beperkt tot twee en kan een vergunning voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten in een speelhal slechts worden verleend indien dat bij gemeentelijke verordening expliciet is toegestaan. Voorts worden er in het Speelautomatenbesluit 2000 en de Speelautomatenregeling 2000 een groot aantal voorschriften gesteld waaraan (het model voor) kansspelautomaten in de horeca en in speelhallen moeten voldoen, teneinde consumentenbescherming en het voorkomen van kansspelverslavingen te borgen. Deze voorschriften hebben onder andere betrekking op de inzet per basisspel, de hoogte van de uit te keren prijzen en het gemiddeld uurverlies, waarbij geldt dat er voor kansspelautomaten in de horeca lagere limieten gelden dan voor automaten in speelautomatenhallen. Voor casinoautomaten gelden vervolgens hogere limieten en minder gedetailleerde regels dan voor automaten in de horeca en in speelhallen, wat ertoe heeft geleid dat van Holland Casino (tot op heden) verlangd is een «steviger» verslavingspreventiebeleid te voeren dan vergunninghouders voor speelautomatenhallen. De ervaring leert dan ook dat speelautomaten in de horeca en de speelhallen een ander publiek trekken dan de speelcasino's. Hoewel veel speelhallen zich afficheren als «casino», en ook in toenemende mate uiterlijke overeenkomsten vertonen met speelcasino's, zijn er nog steeds duidelijke verschillen in het kansspelaanbod in beide speelgelegenheden. De kanalisatie van casinospelen wordt mijns inziens dan ook niet belemmerd door de wijze waarop speelautomaten in de horeca en speelhallen zijn gereguleerd.

In antwoord op de vraag over het controleren van kansspelautomaten in de horeca en in de speelautomatenhallen merk ik het volgende op. Voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten in hoogdrempelige horecagelegenheden en in speelautomatenhallen is een vergunning vereist op gemeentelijk niveau (de burgemeester van de desbetreffende gemeente). De gemeente ziet ook toe op de naleving van de regelgeving op dit gebied.

Voor het exploiteren van speelautomaten is een vergunning nodig van de kansspelautoriteit. De exploitant is, vooral in de horeca, vaak een andere partij dan degene waar de automaten staan opgesteld.

Het vervaardigen of invoeren van speelautomaten is verboden, tenzij het speelautomaten betreft die overeenstemmen met een toegelaten model. De kansspelautoriteit is belast met de toelating van een model speelautomaat (toelatingsbesluit op aanvraag). De kansspelautoriteit ziet toe op de naleving van de regelgeving met betrekking tot de exploitatievergunning en de modeltoelating.

Hoewel er dus verschillen zijn in de wijze waarop kansspelautomaten in de verschillende regimes zijn gereguleerd, hebben kansspelen die op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's worden aangeboden gemeen dat zij tot de meest verslavingsgevoelige kansspelen behoren. Ter uitvoering van de adviezen van de Algemene Rekenkamer<sup>1</sup>, het WODC<sup>2</sup> en de motie-Kooiman c.s.<sup>3</sup> heeft de regering in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand een aantal maatregelen getroffen die gelden voor alle houders

<sup>1</sup> Algemene Rekenkamer, Holland Casino: naleving overheidsbeleid, Kamerstukken II 2011/11, 32 636, nr. 1.

<sup>2</sup> IntraVal, Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 24.

van vergunningen voor de risicovolle kansspelen. Deze maatregelen voorzien voor aanbieders van kansspelen op afstand, speelcasino's en speelautomatenhallen, in centrale registratie van (on)vrijwillig uitgesloten spelers en een sluitend deurgebeleid, een verduidelijking van de op vergunninghouders rustende zorgplicht om een effectief preventiebeleid te voeren en de invoering van het CRUKS. Dit betekent (ook) voor de houders van een vergunning tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten in een speelautomatenhal een belangrijke aanscherping van de regelgeving, net als voor de speelcasino's.

De leden van de **SP-fractie** ontvangen graag een uitgebreide appreciatie van de regering op de verhouding van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Kamerstuk 33 996) tot het regime op speelcasino's. Waar liggen de verschillen en hoe en waarom zijn die gerechtvaardigd?

Graag stel ik voorop dat het wetsvoorstel Kansspelen op afstand niet uitsluitend strekt tot de regulering van kansspelen op afstand, maar ook tot de invoering van enkele «sector-overstijgende» maatregelen, die het mogelijk maken de modernisering van het kansspelbeleid ook op andere deelterreinen, zoals bij het speelcasinoregime, door te voeren. Zo voorziet het wetsvoorstel Kansspelen op afstand voor houders van vergunningen voor de meer risicovolle kansspelen (kansspelen op afstand, speelcasino's en speelautomatenhallen) in een centrale registratie van (on)vrijwillig uitgesloten spelers en een sluitend deurgebeleid en in een verduidelijking van de zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Deze verduidelijkte zorgplicht voorziet erin dat een vergunninghouder het gedrag van een speler moet analyseren en registreren en, in voorkomende gevallen, met een speler moet bespreken. Als sluitstuk van de regeling kan de speler worden geadviseerd zich te laten uitsluiten van deelname aan alle risicovolle kansspelen, door inschrijving in het CRUKS. In het uiterste geval kan een speler onvrijwillig in CRUKS worden ingeschreven, en daarmee tijdelijk worden uitgesloten van deelname aan risicocolle kansspelen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel Kansspelen op afstand in de invoering van een aantal aanvullende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten, teneinde de kansspelautoriteit meer slagkracht te geven en biedt het de basis voor internationale administratieve samenwerking tussen de kansspelautoriteit en buitenlandse toezicht-houders.

Wat betreft de beide voorgestelde regelingen van speelcasino's (titel IVb) en kansspelen op afstand (titel Vb), kan ik u melden dat beide titels een vergelijkbare indeling, in vier afdelingen, kennen. In deze afdelingen komen achtereenvolgens inleidende bepalingen (afdeling 1), de vergunning tot het organiseren van een speelcasino dan wel kansspelen op afstand (afdeling 2), de houder van de vergunning tot het organiseren van een speelcasino dan wel kansspelen op afstand (afdeling 3) en het organiseren van een speelcasino dan wel kansspelen op afstand (afdeling 4) aan de orde. In afdeling 1 wordt gedefinieerd wat onder een speelcasino, respectievelijk kansspelen op afstand, wordt verstaan. Het behoeft geen betoog dat beide regelingen op dit punt, nu het om verschillende spelvormen gaat, verschillend zijn. Afdeling 2 regelt vervolgens in beide regimes op welke wijze de vergunning wordt verleend, in welke gevallen de aanvraag wordt afgewezen en in welke gevallen een reeds verleende vergunning kan worden ingetrokken. Beide regelingen tonen grote overeenkomsten, zij het dat de regeling in het casinowetsvoorstel, gelet op de wijze van vergunningverlening die in dat regime (de veiling) plaatsvindt, wat uitvoeriger is. Afdeling 3 stelt een aantal, in lagere regelgeving uit te werken eisen aan de vergunninghouder op het gebied van transparantie en rechtsvorm, de bedrijfsvoering, betrouwbaarheid en deskundigheid. De regeling is in beide regimes min of meer hetzelfde. Afdeling 4 bevat tot slot voorschriften over de organisatie van speelcasino's respectievelijk kansspelen op afstand. Gelet op de verschillende aard van beide kansspelsoorten, vertonen ook beide regelingen enkele



verschillen. Zo bevat de regeling bij het speelcasinoregime voorschriften om het eerlijk verloop van de binnen het speelcasino georganiseerde kansspelen te waarborgen. De regeling bij kansspelen op afstand bevat waarborgen voor een veilig verloop van betalingen voor de afscheiding van spelerstegoeden. In beide regimes rust op de vergunninghouders de plicht om intern toezicht te houden op de naleving van de krachtens de wet gestelde voorschriften. Houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino zetten ten behoeve van de uitvoering van dat interne toezicht, binnen het speelcasino, camera's in.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de opmerking over de mate van sociale controle in casino's relativering behoeft. Weliswaar komen sommige bezoekers gezamenlijk naar het casino om een avond door te brengen, maar er zijn ook tal van spelers die eenzaam een groot gedeelte van de dag achter gokkasten doorbrengen. Herkent de regering deze doelgroep? Op welke wijze gaan toekomstige vergunninghouders om met deze groep mensen? Hoe wordt kansspelverslaving herkend bij deze groep en hoe worden zij doorverwezen naar de verslavingszorg?

De sociale controle bij kansspelen waaraan door meer personen tegelijk wordt deelgenomen, of bij kansspelen waarbij er direct contact is tussen personeel van de aanbieder en de speler, is inderdaad groter dan bij kansspelen die individueel kunnen worden beoefend, zoals kansspelautomaten (met uitzondering van «meerspelers»). Dat wil echter niet zeggen dat de deelnemers aan de meer individuele kansspelen minder beschermd spelen. Juist omdat de regering de potentiële verslavingsrisico's bij de meer risicovolle kansspelen onderkent, biedt dit wetsvoorstel net als het wetsvoorstel Kansspelen op afstand een aangescherpt kader voor verslavingspreventie, op grond waarvan er op aanbieders van meer risicovolle kansspelen een wettelijke plicht rust om het speelgedrag van spelers te analyseren en te registreren en om, bij een redelijke vermoeden van onmatige deelneming aan kansspelen of kansspelverslaving, het gedrag van de speler in een persoonlijk onderhoud met de speler te analyseren. Als sluitstuk van de regeling kan een speler worden geadviseerd zich te laten uitsluiten van deelname aan de meer risicovolle kansspelen, door inschrijving in het CRUKS. In het uiterste geval kan een speler onvrijwillig in CRUKS worden ingeschreven, en daarmee tijdelijk worden uitgesloten van deelname aan risicocolle kansspelen. Dit aldus aangescherpte preventiebeleid maakt, ook voor speelcasino's, deel uit van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, thans door uw Kamer aangenomen. Het is aan de vergunninghouder om ervoor te zorgen dat hij (voldoende) deskundig personeel aanstelt om op genoegzame wijze uitvoering te geven aan het aangescherpte preventiebeleid (inclusief de eventuele doorverwijzing naar de hulpverlening). Het voorgestelde artikel 27o biedt hiervoor de basis.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering nader kan uitleggen waarom zij het van belang acht casino's toe te staan om behalve kansspelen ook casinospeelautomaten te exploiteren. De regering geeft zelf immers aan dat onderzoek heeft uitgewezen dat kansspelverslaving bij deze kasten veel groter is dan bij de overige kansspelen. De enige argumentatie die de genoemde leden hiervoor vinden is dat een (inter-) nationale trend binnen het casinowezen bestaat dat per casinovestiging het aantal opgestelde speelautomaten ten opzichte van het aantal speeltafels toeneemt. Is dat een valide argument om de twee vergunningen in één vergunning onder te brengen? Is het wenselijk dat de regering de trend op deze wijze verder zou aanwakkeren? Acht de regering de kans reëel dat hierdoor het aantal opgestelde speelautomaten ten opzichte van het aantal speeltafels, nog verder zal toenemen? Zou hierdoor ook de kansspelverslaving toenemen onder deze spelers? Overal ter wereld kan in speelcasino's, behalve tafelspelen, ook op speelautomaten worden gespeeld. In Nederland is dit niet anders. Sinds jaar en dag kan bij Holland Casino ook op speelautomaten worden

gespeeld. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Het enige dat verandert ten opzichte van het huidige situatie, is dat de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino geen aparte vergunning voor het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten in een speelcasino meer hoeft aan te vragen, maar dat de speelcasinovergunning de houder daarvan eveneens het recht verschaft om een of meer kansspelautomaten binnen zijn speelcasino aanwezig te hebben en te exploiteren. In het huidige regime kan de vergunning tot het aanwezig hebben en het exploiteren van speelautomaten in een speelcasino uitsluitend worden verleend aan de houder van de vergunning tot het organiseren van speelcasino's – in casu Holland Casino – maar moeten voor beide activiteiten in theorie separate vergunningen worden aangevraagd (die in de praktijk overigens zijn gecombineerd in de Beschikking casinospelen 1996). De voorgestelde regeling biedt derhalve -in de praktijk- niets nieuws, maar verlaagt wel de administratieve lasten ten opzichte van de situatie, waarin er twee separate vergunningen zouden moeten worden aangevraagd. Van het «aanwakkeren» van een eventuele trend, waarbij per speelcasino het aantal speelautomaten toeneemt ten koste van het aantal speeltafels, is dan ook geen sprake. De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering kan reageren op de foto zoals die is opgenomen in het ingediende advies van FNV bij onderhavig wetsvoorstel (te zien via <http://www.joop.nl/nieuws/betrapt-teeven-promoot-illegaal-gokbedrijf>). Hoe beoordeelt de regering de betrokkenheid van de toenmalig Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij dit illegaal opererend gokbedrijf? Hoe verhoudt zich dit tot een geloofwaardige handhaving onder diens verantwoordelijkheid ten aanzien van illegaal opererende aanbieders van kansspelen? Deze leden vragen ook welke actie(s) de Kansspelautoriteit heeft genomen tegen Oranje Casino, de illegale aanbieder in kwestie. Kan de regering uitsluiten dat wanneer deze aanbieder inderdaad kansspelen heeft aangeboden in Nederland, zij niet in aanmerking komt voor een vergunning? Mijn ambtsvoorganger is in zijn antwoorden op Kamervragen van het lid Mei Li Vos<sup>4</sup> al uitvoerig op deze kwestie ingegaan. In deze antwoorden heeft hij onder andere aangegeven dat het aan de kansspelautoriteit, als zelfstandig bestuursorgaan, is om zich op grond van haar wettelijke taak en bevoegdheden een zelfstandig oordeel te vormen of een bepaald bedrijf in aanmerking komt voor een vergunning. Dat geldt zowel voor een vergunning voor kansspelen op afstand als voor een vergunning voor het organiseren van een speelcasino. Ook is het aan de kansspelautoriteit om te bepalen of en zo ja hoe, tegen een bedrijf dat de Wok heeft overtreden zal worden opgetreden.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of er sprake is van verschillende achtereenvolgende stappen die de regering onderneemt om het kansspelbeleid te moderniseren. Gelet op de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 12 mei 2016 (ECLI:NL:RBAMS:2016:3120), de vertraagde behandeling van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand in de Kamer en onderhavig wetsvoorstel lijkt de oorspronkelijke planning te zijn losgelaten. Deze ontwikkelingen lopen nu door elkaar heen. Dit terwijl de regering eerst voornemens was de kansspelen op afstand te reguleren, daarna werk te maken van modernisering van het casinoregime en tot slot de loterijmarkt zou herijken. Graag vernemen deze leden hierop een reactie. Ook vernemen zij graag wat de risico's hiervan zijn met betrekking tot aspecten van deze wetsvoorstellen die juist gebaat zijn bij een geleidelijke inwerkingtreding, zoals kennis en ervaring opdoen met handhaving en controle door de kansspelautoriteit, aandacht vestigen op het terrein van verslavingszorg en het doorverwijzen door aanbieders.

---

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013/14, Aanhangsel 1288.

In overeenstemming met de beleidsbrieven over de modernisering van het kansspelbeleid uit 2011 en 2014 is stapsgewijs gewerkt aan de modernisering van de Wok. In 2012 is bij wetswijziging voorzien in de instelling van de kansspelautoriteit en de uitrusting van deze autoriteit met toezichts- en handhavingsbevoegdheden (titels VI, VIa en VIb van de Wok). Naar aanleiding van de invoering van de zorgplicht van vergunninghouders om kansspelverslaving te voorkomen (artikel 4a van de Wok), is in 2013 het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aangepast.

Voortbouwend op de beleidsvisie van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie besloot het kabinet in 2014<sup>5</sup> tot een drietal nadere hervormingen van het kansspelbeleid. Dat betrof in de eerste plaats de indiening bij de Tweede Kamer van het wetsvoorstel kansspelen op afstand. Met dat wetsvoorstel wordt het aanbieden van kansspelen op afstand, dat nu verboden is, mogelijk gemaakt voor de houders van een vergunning en worden de publieke belangen (voorkomen van kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit) nog beter beschermd door het stellen van strenge vergunningeisen en het regelen van strikt toezicht door de kansspelautoriteit. In de tweede plaats werd tot herziening van het speelcasinoregime besloten en de daarmee samenhangende privatisering van Holland Casino<sup>6</sup>. Daartoe is in april van dit jaar het voorliggende wetsvoorstel ingediend.

De derde hervorming – herijking van het loterijstelsel – staat nog steeds voor een later tijdstip op het programma. Deze herijking zou, zoals bij brief van 11 juli 2014<sup>7</sup> aan uw Kamer is aangegeven, de transparante vergunningverlening, de verlaging van het afdrachtspercentage van 50% naar 40% en de totstandkoming van een lange termijnvisie voor loterijen omvatten. In mijn brief van 22 juni 2016<sup>8</sup> heb ik aangegeven dat de transparante vergunningverlening, als gevolg van de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam op 12 mei 2016, naar voren wordt gehaald. Hierover zijn onlangs beleidsregels vastgesteld die zijn gepubliceerd in de Staatscourant en ter informatie aan uw Kamer zijn gestuurd. Zoals eveneens is aangegeven in de brief van 22 juni jl., zal nog worden bezien of en wanneer de verlaging van het afdrachtspercentage zal worden doorgevoerd en zal de lange termijn visie op loterijen in een later stadium volgen.

Het kabinet heeft gemeend dat met de volgtijdelijke ontwikkeling en indiening bij het parlement van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en het casinowetsvoorstel de inhoudelijke samenhang in het kansspelbeleid het meest gediend is. Het reguleren van kansspelen op afstand is de meest ingrijpende vernieuwing binnen de kansspelsector, die ook de regulering met betrekking tot de bestaande deelmarkten raakt, zoals speelcasino's en speelautomaten, en de wijze waarop de kansspelautoriteit haar toezichthoudende en handhavende taken uitoefent. Het casinowetsvoorstel bouwt op het eerdere wetsvoorstel voort met als meest wezenlijke vernieuwing ten opzichte van het huidige speelcasinoregime dat er sprake zal zijn van een meervergunningstelsel met private aanbieders.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 135 en Regeerakkoord VVD – PvdA «Bruggen Slaan», 29 oktober 2012.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 140.

Ten aanzien van tal van kansspel gerelateerde vraagstukken (zoals handhavingsmogelijkheden, een verslavingsfonds en preventiemechanismen, uitwisseling met buitenlandse autoriteiten en eisenstelling aan vergunninghouders) verwijst de regering naar regelingen die zijn voorgesteld in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

Ten behoeve van de structuur en overzichtelijkheid in onderhavig wetsvoorstel vragen de leden van de **CDA-fractie** de regering schematisch weer te geven op welke onderdelen onderhavig wetsvoorstel precies aansluit en waar sprake is van overlap met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. De leden van de **CDA-fractie** vragen ook om inzicht te geven in de voorwaarden die bij lagere regelgeving zullen worden gesteld om een vergunning te verkrijgen of te behouden.

Ik verwijs de leden voor het antwoord op hun vragen naar het hieronder weergegeven schematisch overzicht, waarin zowel de aansluiting tussen beide wetsvoorstellen als de «overlap» van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand met het casinowetsvoorstel inzichtelijk is gemaakt. Ter toelichting merk ik op dat met de nota van wijziging de verslavingspreventiebepalingen (artikelen 27j en 27ja) uit het wetsvoorstel Kansspelen op afstand worden overgeheveld naar de nieuw voorgestelde casinotitel (artikelen 27p en 27q, onderdeel D, artikel III f). In de meest rechtse kolom wordt een indicatie gegeven van de uitwerking in lagere regelgeving.

### Overzicht: samenhang wetsvoorstel 34 471 met 33 996 en inhoudelijke indicatie van lagere regelgeving speelcasino's

Onderwerp	Wetsvoorstel speelcasino's (34 471) <sup>1</sup>	Wetsvoorstel kansspelen op afstand (33 996) <sup>2</sup>	Uitwerking voor speelcasino's in lagere regelgeving
<i>De vergunning tot het organiseren van</i>	Een speelcasino	Kansspelen op afstand	
Aantal	Maximaal 16	Geen maximum	
Overdraagbaarheid	Niet	Niet	
Soorten toegestane kansspelen (spelkenmerken, spelregels)	Fysieke tafelspelen en kansspelautomaten	Kansspelen op afstand	Uitwerking specifiek voor casino's
Aanbod aan kansspelen gebonden aan minimale en maximale omvang	Ja	Nee	Uitwerking specifiek voor casino's
Mogelijkheid om voorschriften en beperkingen aan de vergunning te verbinden	Ja, in elk geval verplichte koppeling vergunning aan vestiging in bepaalde regio, ingebruikname- en gebruiksverplichting	Ja	Uitwerking specifiek voor casino's
Geldigheidsduur	In beginsel 15 jaar	5 jaar	
Verlening	Op aanvraag na openbare aankondiging, toetsing aan de vergunningvereisten en veiling van de vergunning door Ksa; tenzij één aanvrager resteert na toetsing aan de vergunningvereisten	Op aanvraag; verlening door Ksa	Uitwerking specifiek voor casino's
Financiële vergoeding verschuldigd aan Ksa voor behandeling aanvraag vergunning	Ja	Ja	Uitwerking specifiek voor casino's
Gronden voor afwijzing aanvraag, intrekking vergunning	Ja	Ja	Zoveel mogelijk gelijk aan lagere regelgeving Koa (specifieke intrekkinggronden voor casino's: vestiging buiten de regio, geen ingebruikname of gebruik van de vergunning)

Onderwerp	Wetsvoorstel speelcasino's (34 471) <sup>1</sup>	Wetsvoorstel kansspelen op afstand (33 996) <sup>2</sup>	Uitwerking voor speelcasino's in lagere regelgeving
Overgang van de vergunning	Ja	Ja	Zoveel mogelijk gelijk aan lagere regelgeving Koa
<i>De houder van een vergunning voor</i>	Het organiseren van een speelcasino	Het organiseren van kansspelen op afstand	
Vereisten zetel, rechtsvorm, eigendoms- en zeggenschaps-structuur, continuïteit	Ja	Ja	Zoveel mogelijk gelijk aan lagere regelgeving Koa
Eisen aan bedrijfsvoering (onder andere mbt middelen, processen en procedures, bescherming van de consument, uitbesteding van onderdelen van de bedrijfsvoering aan derden, aanwijzing interne toezichthouders, verrichten van andere activiteiten dan de vergunde kansspelen)	Ja, met de mogelijkheid om: – eisen te stellen aan het binnen het speelcasino verrichten van andere activiteiten – eisen te stellen aan verplichte voorafgaande keuring van middelen, processen en procedures	Ja, met de mogelijkheid om: – eisen te stellen aan het verrichten van andere activiteiten (o.a. gescheiden administratie Koa) – eisen te stellen aan verplichte voorafgaande keuring middelen, processen, procedures – een verplichting op te leggen om een controledatabank in te richten	Uitwerking specifiek voor casino's (op onderdelen gelijk aan lagere regelgeving Koa)
Eisen aan betrouwbaarheid vergunninghouder, medebeleidsbepalers en uiteindelijk belanghebbende. Mogelijkheid voor Ksa om Bibob-toets te verrichten	Ja	Ja	Zoveel mogelijk gelijk aan lagere regelgeving Koa
Eisen aan beleid mbt betrouwbaarheid leidinggevenden, personen op sleutelposities en van personen die met spelers in aanraking komen	Ja	Ja	Zoveel mogelijk gelijk aan lagere regelgeving Koa
Eisen aan deskundigheid van beleidsbepalers vergunninghouder in verband met de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie	Ja	Ja	Zoveel mogelijk gelijk aan lagere regelgeving Koa
Zorgdragen door vergunninghouder voor passende deskundigheid van personen op sleutelposities en van personen die met spelers in aanraking komen	Ja	Ja	
<i>Het organiseren van</i>	een speelcasino	kansspelen op afstand	
Zorgdragen door vergunninghouder voor eerlijk spelverloop, o.a. voorkomen belangenverstremgeling	Ja	Ja	Uitwerking specifiek voor casino's (eerlijk spelverloop)
Toegangs- en identiteitscontrole (leeftijdscntrole, raadpleging cruks op uitsluiting, geen toegang bij redelijk vermoeden probleemspeler)	Ja, bij bezoek aan speelcasino, (bij NvW uit Koa-wetsvoorstel overgeheveld naar casinowetsvoorstel)	Ja, bij inschrijving als speler	
Verplichte inschrijving speler bij vergunninghouder, schorsing, beëindiging. Identiteitscontrole (geen minderjarigen, raadpleging cruks). Aangeven grenzen speelgedrag door speler. Verplichting om geen aanmelding toe te staan bij redelijk vermoeden probleemspeler	Nvt	Ja	
Eisen betalingstransacties tussen vergunninghouder en speler	Nvt	Ja	

Onderwerp	Wetsvoorstel speelcasino's (34 471) <sup>1</sup>	Wetsvoorstel kansspelen op afstand (33 996) <sup>2</sup>	Uitwerking voor speelcasino's in lagere regelgeving
Verduidelijking zorgplicht vergunninghouder (artikel 4a Wok). Registreren, analyseren speelgedrag speler, onderzoek bij redelijk vermoeden onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving in een persoonlijk onderhoud, advies aan speler tot tijdelijke vrijwillige uitsluiting indien vergunninghouder redelijkerwijs moet vermoeden dat de speler schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten. In kennisstelling Ksa indien speler geen gevolg geeft aan advies vergunninghouder (en zich niet vrijwillig in kruks inschrijft).	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel (een vrijwillige uitsluiting in kruks geldt voor speelcasino's, speelautomatenhallen en Koa) (bij NvW voor speelcasino's overgeheveld naar casinowetsvoorstel)	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel (een vrijwillige uitsluiting in kruks geldt voor speelcasino's, speelautomatenhallen en Koa)	Uitwerking in Besluit werving, reclame en kansspelverslavingspreventie voor speelcasino's, speelautomatenhallen en kansspelen op afstand (maakt onderdeel uit van lagere regelgeving Koa)
Verplichting om gegevens en bescheiden te verstrekken aan Ksa in verband met onderzoek Ksa naar onvrijwillige uitsluiting	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel voor speelcasino's, speelautomatenhallen en Koa (bij NvW voor speelcasino's overgeheveld naar casinowetsvoorstel)	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel voor speelcasino's, speelautomatenhallen en Koa	
Verplichting uitoefenen intern toezicht op spelers en personeel dat met spelers in aanraking komt; verplichte inzet van cameratoezicht	Ja	Nvt	Lagere regelgeving over cameratoezicht in casino's en gebruik camerabeelden
<i>De kansspelautoriteit</i>			
Bevoegdheid tot onvrijwillige uitsluiting voor de duur van zes maanden door de Ksa (middels inschrijving in kruks), indien niet kan worden volstaan met minder ingrijpende middelen	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel (een onvrijwillige uitsluiting in kruks geldt voor speelcasino's, speelautomatenhallen en Koa)	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel (een onvrijwillige uitsluiting in kruks geldt voor speelcasino's, speelautomatenhallen en Koa)	
Opleggen kansspelheffing, grondslag en tarief (o.a voor taken financiering taken Ksa en verslavingsfonds)	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor verschillende Wok-vergunningen, w.o. speelcasino's en Koa	
Beheer van centraal register uitsluiting kansspelen (cruks); lagere regelgeving mbt het register, burgerservicenummer en bijzondere persoonsgegevens	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel voor speelcasino's, speelautomatenhallen en Koa	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel voor speelcasino's, speelautomatenhallen en Koa	
<i>Toezicht op de naleving</i>			
Bevoegdheid toezichthoudende ambtenaar tot deelname aan kansspelen onder onjuiste of onvolledige identiteit, verslagverplichting	Nee	Ja, alleen geregeld voor Koa (volgen van geldstromen om identiteit illegale aanbieder te achterhalen)	
Bevoegdheid verzegeling bedrijfsruimten en voorwerpen	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor naleving Wok	
Bevoegdheid betreden of doorzoeken woningen zonder toestemming van de bewoner, met voorafgaande machtiging rechter-commissaris, verslagverplichting, toezending aan betrokkene	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor naleving Wok	
Bevoegdheid tot inbeslagneming voorwerpen en vorderen uitlevering, mededeling omtrent inbeslagneming, rechtbescherming	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja	
Lagere regelgeving mbt op te leggen administratie- of rapportageverplichtingen in verband met het toezicht op de naleving	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor alle vergunninghouders	Uitwerking specifiek voor casino's



Onderwerp	Wetsvoorstel speelcasino's (34 471) <sup>1</sup>	Wetsvoorstel kansspelen op afstand (33 996) <sup>2</sup>	Uitwerking voor speelcasino's in lagere regelgeving
Lagere regelgeving mbt elektronische toegang tot elektronische middelen die bij het organiseren van kansspelen worden gebruikt door toezichthoudende ambtenaren, keuringsinstellingen, ambtenaren van de belastingdienst	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor het toezicht op alle kansspelen	Uitwerking specifiek voor casino's
Internationale samenwerking met andere toezichthouders	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor alle kansspelen	
Bestuurlijke handhaving			
Bevoegdheid van Ksa om bindende aanwijzing te geven mbt naleving van de wet, binnen de gestelde termijn, aan degene die kansspelen organiseert of die de deelname aan zonder vergunning krachtens de Wok georganiseerde kansspelen bevordert of daartoe middelen verschafft	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor alle kansspeelaanbieders, aanbieders van betaaldiensten en aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten	
Uitbreiding bestuurlijk beboetbare overtredingen	Ja, voor overtreding wettelijke voorschriften speelcasino's	Ja, voor overtreding wettelijke voorschriften Koa	
Lagere regelgeving met betrekking tot het stellen van financiële zekerheid voor nakomen verplichtingen mbt kansspelheffing en bestuurlijke sancties	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor alle vergunninghouders	
Bevoegdheid ksa om openbare waarschuwing uit te vaardigen in verband met mogelijk schadeveroorzakend kansspelaanbod, voordat een overtreding is vastgesteld	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor alle kansspelen	
Toestemmingsvereiste voor openbaarmaking van gegevens die ksa van andere toezichthoudende instanties of overheidsdiensten heeft verkregen	Ja, geregeld in Koa-wetsvoorstel	Ja, geregeld voor alle kansspelen	

<sup>1</sup> Onder een **speelcasino (34 471)** wordt verstaan de voor publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven vaste inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok wordt gegeven, en waar speelautomaten als bedoeld in artikel 30, aanhef en onder a, kunnen worden opgesteld en geëxploiteerd (artikel 27g, tweede lid, van het casinowetsvoorstel). Dat er voor het organiseren van een speelcasino uitsluitend een vergunning ingevolge de bepalingen van Titel IVb kan worden verleend is geregeld in artikel 27g, eerste lid, van het casinowetsvoorstel. Dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit is belast met de vergunningverlening voor een speelcasino volgt uit artikel 27h.

<sup>2</sup> Onder een **kansspel op afstand (33 996)** wordt verstaan: een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wok die op afstand met elektronische communicatiemiddelen wordt gegeven en waaraan wordt deelgenomen zonder fysiek contact met degene die die gelegenheid geeft of die voor deelname aan die kansspelen ruimte en middelen beschikbaar stelt (artikel 31, eerste lid, van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand). Dat er voor het organiseren van kansspelen op afstand, anders dan aanbieden van deelnamebewijzen aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen kansspelen waarvoor op grond van een andere titel van de Wok vergunning is verleend, uitsluitend vergunning kan worden verleend ingevolge de bepalingen van Titel Vb is geregeld in artikel 31, tweede lid, van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit is belast met de vergunningverlening voor kansspelen op afstand volgt uit artikel 31a van het wetsvoorstel.

De leden van de **SGP-fractie** constateren dat een van de doelstellingen van het kansspelbeleid het voorkomen van kansspelverslaving is. Deze leden zijn van mening dat het op zijn minst wat vreemd is om iets aan te bieden waarvan de hoge verslavende werking weer dient te worden bestreden. Zij vragen of de aanbieders van speelcasino's wel wezenlijk maatregelen zullen treffen om te voorkomen dat er kansspelverslaving optreedt. Het heeft immers hoe dan ook negatieve gevolgen voor hun opbrengsten. Kan worden aangegeven welke precieze verplichtingen er zullen zijn om spelers te informeren over de risico's van de aangeboden

kansspelen? Hoe wordt voorkomen dat deze informatie niet zichtbaar is voor de betrokkenen?

Het voorkomen van kansspelsverslaving vormt inderdaad een van de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid. Dat betekent volgens de regering niet dat het aanbieden van kansspelen maar helemaal moet worden verboden. Veel mensen beleven ontspanning en plezier aan het beoefenen van kansspelen zonder dat dat tot grote problemen leidt. Bij sommige personen kan de deelname aan kansspelen tot onmatig speelgedrag leiden, met alle negatieve gevolgen van dien. Door een algemeen verbod op kansspelen in te voeren zou, aangezien een totaalverbod niet volledig handhaafbaar is, een aanzienlijk deel van de sector in het illegale circuit terecht komen, met als gevolg dat spelers op geen enkele manier worden beschermd. Bij de regulering van kansspelen gaat de regering daarom uit van de zogenaamde kanalisatiegedachte, op grond waarvan aan de kennelijke vraag naar een bepaalde soort kansspelen tegemoet wordt gekomen door te voorzien in een gereguleerd aanbod. Dit leidt ertoe dat het publiek op een veilige en vertrouwde manier kan deelnemen aan kansspelen, waarbij tegelijkertijd eventuele ongewenste uitwassen zoveel mogelijk worden voorkomen. De ervaringen met het speelcasinoregime, waarbij de kennelijke vraag aan casinospelen al sinds vele jaren wordt beantwoord door een gereguleerd aanbod, leren dat een dergelijke kanaliserende aanpak in principe goed werkt.

Om te borgen dat de doelstelling om kansspelsverslaving te voorkomen ook in een concurrerende marktverhoudingen goed kan worden gerealiseerd, zijn in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en het voorliggende wetsvoorstel verschillende maatregelen getroffen. Door middel van beide voorstellen wordt de op vergunninghouders (voor kansspelen op afstand, speelcasino's en speelautomatenhallen) rustende zorgplicht om kansspelsverslaving zoveel mogelijk te voorkomen verduidelijkt. Een en ander gaat gepaard met verschillende informatieverplichtingen voor vergunninghouders. Zo zullen vergunninghouders periodiek aan de kansspelautoriteit moeten rapporteren over het door hen ontwikkelde en toegepaste verslavingspreventiebeleid. Ook moeten deze vergunninghouders consumenten over tal van onderwerpen, waaronder de kenmerken van de door hem georganiseerde kansspelen, alsmede over het gevoerde preventiebeleid, op passende en duidelijke wijze te informeren. Daarnaast moeten vergunninghouders ten aanzien van iedere deelnemer bepaalde gegevens, bijvoorbeeld signalen die wijzen op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen, registreren. Om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen, moeten vergunninghouders veel tastbare handelingen, zoals het registreren van gegevens of het aanleveren van gegevens bij de kansspelautoriteit, verrichten. Dit maakt het voor de kansspelautoriteit goed mogelijk om toezicht op de naleving van de gestelde regels te kunnen houden.

De leden van de **SGP-fractie** vragen of bij meer concurrentie het risico niet groot is dat de opbrengst nog meer leidend wordt boven het voorkomen van verslaving. Verder vragen deze leden of juist de mogelijkheid van meer aanbieders er niet toe zou moeten leiden dat er alles aan gedaan wordt om ten minste ervoor te zorgen dat personen niet van de ene naar de andere aanbieder gaan, omdat zij teveel «lastige vragen» krijgen over hun speelgedrag.

Juist om te borgen dat vergunninghouders, ook in een situatie waarin verschillende casino-exploitanten naast elkaar opereren, hun rol met betrekking tot verslavingspreventie serieus nemen, voorziet het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, in combinatie gelezen met het onderhavige wetsvoorstel, in een aangescherpt kader voor verslavingspreventie. Op grond van dit aangescherpte kader wordt de wettelijke zorgplicht, die op aanbieders van de meer risicovolle kansspelen (kansspelen op afstand, speelcasino's en speelautomatenhallen) rust, om

een effectief verslavingspreventiebeleid te voeren, verduidelijkt. Zo moeten aanbieders het speelgedrag van spelers analyseren en registreren en, bij een redelijke vermoeden van onmatige deelneming aan kansspelen of kansspelverslaving, hierover met de speler het gesprek aangaan. Als sluitstuk van de regeling kan een speler worden geadviseerd zich te laten uitsluiten van deelname aan de meer risicovolle kansspelen, door inschrijving in het CRUKS. In het uiterste geval kan een speler onvrijwillig in CRUKS worden ingeschreven, en daarmee tijdelijk worden uitgesloten van deelname aan risicovolle kansspelen. Niet alleen binnen het speelcasinoregime, maar over de gehele linie van de meer risicovolle kansspelen wordt, wat het te voeren verslavingspreventiebeleid betreft, de lat dus hoog gelegd. De kansspelautoriteit zal scherp toezien op de wijze waarop aanbieders invulling geven aan hun preventiebeleid. Zij heeft daartoe ook voldoende middelen, aangezien vergunninghouders periodiek over verschillende aspecten met betrekking tot de uitvoering van het preventiebeleid aan de kansspelautoriteit moeten rapporteren.

De vergunninghouder dient volgens de memorie toelichting de beschikking te hebben over voldoende personeel dat deskundig is op het gebied van kansspelverslaving. De leden van de **SGP-fractie** vragen hoe dit concreet wordt gemaakt. Waar wordt bij «voldoende personeel» precies aan gedacht? Hoeveel mensen moeten er minimaal beschikbaar zijn? Wat zijn de kwalificaties waaraan zij moeten voldoen? Dienen deze personen altijd aanwezig te zijn?

Waar het om gaat is dat de vergunninghouder in staat moet zijn om, door middel van het door hem in te zetten personeel, op adequate manier uitvoering te geven aan zijn zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Het is aan de vergunninghouder om te bepalen met hoeveel personeel hij dat wil doen. Een minimumaantal is derhalve niet te noemen. Artikel 6 van Het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen stelt nu al de nodige eisen waaraan leidinggevenden en personeel dat in aanraking komt met spelers moet voldoen. Enkele van deze eisen hebben betrekking op het herkennen en voorkomen van kansspelverslaving. Ter uitwerking hiervan, bevat artikel 5 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen specifieke opleidingseisen – in de vorm van een verplichte cursus – voor personeel werkzaam bij speelcasino's. Deze eisen zijn in overleg met GGZ Nederland opgesteld. Bij het uitwerken van de lagere regelgeving zal worden bezien of het wenselijk is deze deskundigheidseisen aan te vullen.

De leden van de **SGP-fractie** vinden het tegengaan van fraude en criminaliteit niet minder belangrijk. Zij vragen hoe vaak er in de praktijk signalen van mogelijke fraude of witwassen van geld worden doorgegeven. Is de kans – zeker in een concurrerende markt – niet levensgroot dat het voor de vergunninghouder onaantrekkelijk is om ongebruikelijke transacties te melden? Zij lezen voorts dat het de bedoeling is om in lagere regelgeving uit te werken hoe fraude en witwaspraktijken worden voorkomen. De leden van de **SGP-fractie** vragen of kan worden aangegeven welke regels de regering van plan is vast te leggen in lagere regelgeving. Wat zijn de concrete belangrijkste uitgangspunten bij dit beleid? Waarom wordt er niet voor gekozen om deze belangrijkste uitgangspunten in deze wet vast te leggen? Zou het niet voor de hand liggen juist bij een concurrerende markt die een eigen dynamiek oproept strengere regels te stellen om te waarborgen dat deze praktijken niet plaatsvinden?

Met betrekking tot het voorkomen van fraude en het witwassen gelden voor aanbieders van speelcasino's nu al strenge regels op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (hierna: Wwft) en het Uitvoeringsbesluit Wwft. Daarin is geregeld in welke gevallen exploitanten van speelcasino's een cliëntenonderzoek moeten instellen, dan wel ongebruikelijke transacties moeten melden bij de Financiële inlichtingen eenheid (FIU). In 2015 heeft Holland Casino in

totaal 1.988 meldingen van ongebruikelijke transacties gedaan bij de FIU. In 894 gevallen ging het om meldingen op basis van objectieve indicatoren. In 1.094 gevallen ging het om meldingen op basis van subjectieve indicatoren.

Met de Vierde anti-witwasrichtlijn die nu wordt geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving worden enkele van deze verplichtingen verder aangescherpt. Zo zullen in beginsel alle aanbieders van kansspelen onder de Wwft vallen. Ook wordt het bedrag op grond waarvan voor dergelijke instellingen de verplichting ontstaat om een cliëntenonderzoek te verrichten, verlaagd van € 15.000 tot € 2.000.

De regelgeving met betrekking tot fraude en witwassen is derhalve strikt en wordt nog verder aangescherpt. De vergunninghouders zien in eerste instantie zelf toe op de naleving van de anti-witwasregelgeving binnen hun eigen organisatie. Op grond van het voorgestelde artikel 27m, vierde lid, stelt de vergunninghouder een of meer ter zake kundige functionarissen aan die binnen zijn organisatie verantwoordelijk en beschikbaar zijn voor de uitvoering van en het interne toezicht op de naleving van de toepasselijke wetgeving. De aanstelling van zo'n «compliance officer» vormt een extra waarborg dat vergunninghouders, ook in een concurrerende markt, in overeenstemming met de geldende regelgeving handelen. Daarnaast ziet de kansspelautoriteit toe op de naleving van de toepasselijke regelgeving, waaronder de Wwft.

Het is de bedoeling van de regering om waar vraag naar kansspelen is, hiervoor een passend aanbod te bieden. De leden van de **SGP-fractie** vragen hoe wordt voorkomen dat deze kanalisatiegedachte er toe leidt dat mensen gestimuleerd worden om aan kansspelen deel te nemen, terwijl zij dit bij een illegaal aanbod nooit zouden doen. De mogelijkheid dat er een verschuiving plaatsvindt als gevolg van een gekanaliseerd aanbod van kansspelen op afstand is zeker aanwezig. De regering betoogt dat er geen groei is te verwachten van de legalisering van dat aanbod, omdat het ook nu al ongereguleerd aanwezig is. Voor een deel is dat natuurlijk waar. Maar deze leden verwachten dat legalisering hoe dan ook tot uitbreiding van de deelname aan kansspelen op afstand zal leiden.

Het valt inderdaad niet helemaal uit te sluiten dat de aanwezigheid van legaal kanspelaanbod ertoe leidt dat er spelers aan de aldus gereguleerde kansspelen zullen deelnemen die dat, als dat legale aanbod er niet geweest zou zijn, niet hadden gedaan. Dat rechtvaardigt volgens de regering niet om de honderdduizenden spelers die nu aan ongereguleerde kansspelen deelnemen onbeschermd te laten.

De leden van de **SGP-fractie** vragen of bij evaluatie ook wordt vastgesteld hoeveel de totale deelname aan alle kansspelen is toegenomen. Is er sinds dit ongereguleerde aanbod beschikbaar is, sprake van een gelijktijdige, evenredige afname van de deelname in speelcasino's?

Bij de evaluatie van de – te wijzigen – speelcasinotitel, zal worden bekeken wat de effecten van de nieuwe marktordening (waaronder de privatisering van Holland Casino) zijn op de doelstellingen van de modernisering van het speelcasinoregime. Naar het effect van ongereguleerd aanbod op de deelname aan kansspelen in speelcasino's is bij mijn weten geen onderzoek gedaan.

### **3. Het nieuwe speelcasinoregime**

De leden van de **VVD-fractie** vragen in hoeverre het advies van de ACM tot aanpassing van het wetsvoorstel noopt. Kan de regering een nadere onderbouwing geven voor het blok van tien vestigingen? Wat heeft de regering gedaan met het advies van de ACM c.q. naar aanleiding van het advies van de ACM?

Het wetsvoorstel is in januari 2015 onder andere ter consultatie aan de ACM voorgelegd. De ACM heeft bij brief van 1 april 2015 een aantal

opmerkingen gemaakt. In hoofdstuk 12 van de memorie van toelichting is uiteengezet hoe met deze consultatiereacties, waaronder die van ACM, is omgegaan. In dat verband is opgemerkt dat het voorgestelde marktmodel meer concurrentie mogelijk maakt dan in de huidige situatie, waarin er één staatsbedrijf is. Concurrentie om de markt wordt bewerkstelligd doordat een ieder kan meedingen naar – de tien vergunningen van – Holland Casino. Concurrentie op de markt wordt mogelijk gemaakt door de regionale indeling, waarbij beoogd wordt in elke regio tenminste twee verschillende casinoaanbieders te hebben.

Nader onderzoek heeft uitgewezen dat het opsplitsen van Holland Casino in meerdere onderdelen tot onevenredig hoge splitsingskosten zou leiden. Volgens de regering houdt het gekozen marktmodel op optimale wijze rekening met de verschillende betrokken belangen, te weten de doelstellingen van het kansspelbeleid, de beoogde mate van concurrentie op de casinomarkt en de continuïteit van Holland Casino. De opmerkingen van de ACM hebben niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Overigens vormen de privatisering van Holland Casino en de verkoop van de vier Holland Casino vestigingen wel transacties die zijn aan te merken als concentratie in de zin van de Mededingingswet, en die vermoedelijk bij de ACM moeten worden gemeld. Of dat werkelijk nodig is, hangt af van de vraag wie de kopers zijn en wat hun omzet is, zowel wereldwijd als in Nederland.

Ook leeft bij de leden van de **VVD-fractie** de vraag hoe thans en tot de splitsing binnen Holland Casino wordt omgegaan met conflicterende belangen; hoe en wanneer wordt de Kamer geïnformeerd en betrokken bij het vervolg van de splitsing? In hoeverre ziet de regering het als een overheidstaak (dan wel een taak van de markt) om een rompbedrijf «Holland Casino» met een bepaalde schaalgrootte bij elkaar te houden? Welk publiek belang wordt daarmee gediend?

De Staatssecretaris van Financiën zal de Kamer in een volgende Kamerbrief informeren over de keuze voor de af te splitsen vestigingen. In zijn brief van 11 mei 2016 over de privatisering van Holland Casino<sup>9</sup> heeft de Staatssecretaris aangegeven dat, nadat een keuze is gemaakt over de af te splitsen vestigingen, de ondernemingsstructuur bij Holland Casino zal worden aangepast en mogelijk een monitoring trustee zal worden aangesteld. Deze structuur zal eventuele conflicterende belangen, met het oog op de af te splitsen vestigingen, adresseren. Ook dit onderwerp zal in de volgende Kamerbrief nader worden toegelicht.

In de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime van 11 juli 2014<sup>10</sup> motiveert het kabinet de keuze voor het creëren van behoedzame marktwerking en voor de afsplitsing van vier van de veertien vestigingen van Holland Casino. Het overblijvende bedrijf van Holland Casino met tien vestigingen stelt het bedrijf in staat om, na afsplitsing, de overheadkosten te dragen. Een bepaalde schaalgrootte is daarbij van belang voor de verkoopbaarheid, de continuïteit en levensvatbaarheid van het overblijvende deel van Holland Casino.

De leden van de **VVD-fractie** vragen hoe de regering gaat borgen dat het hoge niveau van verslavingspreventie en controle op witwassen (zoals Holland Casino met succes heeft ontwikkeld) ook de standaard zal zijn voor de te privatiseren onderdelen. Deelt de regering de opvatting dat Holland Casino hierin een hoge praktijkstandaard heeft neergezet die onverkort de norm moet blijven voor de speelcasino markt als geheel?

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 139.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2010/11, 24 557 en 28 165, nr. 135.

De regering is het met deze leden eens dat Holland Casino, met het Preventiebeleid Kansspelen (hierna: PBK), op een goede manier invulling heeft gegeven aan de op vergunninghouders rustende zorgplicht om een effectief verslavingspreventiebeleid te voeren. Vandaar dat de verduidelijking van de wettelijke zorgplicht van artikel 4a van de Wok, zoals die voor houders van vergunningen tot het organiseren van een speelcasino tot uitdrukking komt in de artikelen 27j en 27ja van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, voortbouwt op dit PBK. Deze verduidelijkte zorgplicht wordt in de voorgestelde regeling verbreed naar andere aanbieders van meer risicovolle kansspelenspelen (kansspelen op afstand, speelhallen). Spelers kunnen zich niet alleen vrijwillig bij één vergunninghouder (zoals nu bij Holland Casino door middel van een entreeverbod) maar, via het CRUKS, voor deelname aan alle risicovolle kansspelen (speelcasino's, speelautomatenhallen en kansspelen op afstand) laten uitsluiten.

Met betrekking tot het voorkomen van fraude en witwassen gelden voor aanbieders van speelcasino's nu al strenge regels in de Wwft en het Uitvoeringsbesluit Wwft. Daarin is geregeld in welke gevallen exploitanten van speelcasino's een cliëntenonderzoek moeten instellen, dan wel ongebruikelijke transacties moeten melden bij de FIU. Met de komst van de Vierde Anti-witwasrichtlijn (die momenteel wordt geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving) worden enkele van deze verplichtingen verder aangescherpt. Zo zullen in beginsel alle aanbieders van kansspelen onder de Wwft vallen. Ook wordt het bedrag op grond waarvan voor dergelijke instellingen de verplichting ontstaat om een cliëntenonderzoek te verrichten, (bij incidentele transacties) verlaagd van 15.000 naar 2.000 euro. Voor de indicatoren aan de hand waarvan een exploitant van een speelcasino ongebruikelijke transacties moet melden, is nadere uitwerking in het Uitvoeringsbesluit Wwft nodig.

De leden van de **VVD-fractie** vragen hoe de Kansspelautoriteit wordt voorbereid op de handhaving van de verslavingspreventiezorgplicht bij de te privatiseren vestigingen. Ook met betrekking tot de controle op witwassen van crimineel geld en het melden van ongebruikelijke transacties heeft Holland Casino een goed voorbeeld gesteld. Hoe gaat de kansspelautoriteit borgen dat die standaard ook door de te privatiseren vestigingen wordt nageleefd?

De kansspelautoriteit treft de nodige voorbereidingen om te zijner tijd toezicht te kunnen houden op verschillende aanbieders van speelcasino's. Volgens het nieuwe regime kunnen er twee tot zeven vergunninghouders zijn die in totaal zestien speelcasino's exploiteren. De afgelopen jaren heeft de kansspelautoriteit al de nodige ervaring opgedaan met het toezicht op de speelcasinosector. Vanaf eind 2013 heeft de kansspelautoriteit haar toezicht op het preventiebeleid van Holland Casino gedurende een jaar geïntensiveerd. Dit omdat Holland Casino had aangekondigd haar kansspelaanbod voortaan meer op vaste gasten in plaats van incidentele bezoekers te willen richten. Deze periode van geïntensiveerd toezicht heeft geleid tot twee aanbevelingen. Dit geeft aan dat de kansspelautoriteit haar taak op dit gebied zeer serieus neemt.

Gelet op het doel om witwaspraktijken zoveel mogelijk te voorkomen, is het toezicht op de naleving van de Wwft per 1 januari 2016 overgegaan van De Nederlandsche Bank (DNB) naar de kansspelautoriteit. Om een soepele overgang van taken te bewerkstelligen, hebben medewerkers van DNB en de kansspelautoriteit regelmatig contact met elkaar gehad. Ook nu hebben DNB en de kansspelautoriteit nog regelmatig contact om de overdracht van kennis verder te borgen.

Ik heb dan ook de overtuiging dat de toezichtpraktijk van de kansspelautoriteit qua opzet eenvoudig kan worden uitgebreid van de huidige monopolist naar dit meervoudige aanbod.



De leden van de **VVD-fractie** vragen welke keuzecriteria en variabelen de regering hanteert bij het bepalen wat de af te stoten vestigingen zijn. Hoe wordt afgetast of er regionale investeerders bereid zijn een vestiging over te nemen?

Bij de keuze voor de vier af te splitsen vestigingen wordt rekening gehouden met de rol die de staat als aandeelhouder en als beleidsmaker heeft. Gegeven de voorwaarde dat alle publieke belangen zijn geborgd in de aangepaste Wok houdt de staat rekening met de drie doelstellingen van de privatisering. Ten eerste dienen alle vestigingen, zowel de tien vestigingen onder de naam Holland Casino als de vier af te splitsen vestigingen, levensvatbaar te zijn in de nieuwe marktordening. Ten tweede dient er een diverse markt te ontstaan waarin wordt geconcurrereerd en waarin het aanbod wordt gekanaliseerd. Ten derde dient de opbrengst gemaximaliseerd te worden. Als onderdeel hiervan laat de Staatssecretaris van Financiën momenteel de interesse van nationale en internationale partijen naar de verschillende vestigingen/vergunningen onderzoeken. Deze doelstellingen worden meegenomen in het toetsingskader om de vier af te splitsen vestigingen te bepalen. Zoals aangegeven in de brief van 11 mei 2016<sup>11</sup>, zal de Staatssecretaris van Financiën uw Kamer daarover in een tweede brief nader informeren.

De ACM geeft in overweging de vergunningen bij de tweede veiling ronde getrapd te veilen, zodat per veiling meer concurrentie mogelijk is dan bij een veiling van alle vergunningen in één keer het geval zou zijn. De leden van de **VVD-fractie** vragen de regering nader te onderbouwen waarom zij geen aanleiding ziet het voorstel aan te passen naar aanleiding van de overweging zoals aangedragen door de ACM.

Zoals in paragraaf 12.7 van de memorie van toelichting is aangegeven, verwacht de regering niet dat de verschillende vergunningen tegelijk zullen aflopen. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit zal de termijn van vijftien jaar pas laten ingaan vanaf het moment dat het speelcasino operationeel is. De aanvangsdatum van de looptijd van de vergunning valt dus niet noodzakelijk samen met de datum waarop de vergunning wordt verleend. Bij de ene vergunninghouder, die door overname van een bestaande vestiging meteen over een speelcasino zal beschikken, zal de looptijd van vijftien jaar namelijk meteen na verlening van de vergunning kunnen ingaan, terwijl bij een andere vergunninghouder, die een «kale» vergunning bemachtigt, de looptijd van de vergunning pas zal ingaan nadat die vergunninghouder een geschikte locatie heeft gevonden of nieuwbouw heeft plaatsgevonden. Hier krijgt de vergunninghouder maximaal twee jaar de tijd voor. Daarnaast zal het van de evaluatie afhangen of het thans voorgestelde speelcasinoregime, na de eerste vergunningsperiode van vijftien jaar, zal worden voortgezet of dat er een ander regime zal worden ingevoerd.

De leden van de **VVD-fractie** vragen wat de ervaringen in het buitenland met de privatisering van staatsmonopolies op speelcasino's zijn in relatie tot marktproblematiek en kwaliteitsrisico's. Bij de leden van de **SP-fractie** leven grote zorgen over de vraag of het preventiebeleid met betrekking tot gokverslaving op eenzelfde niveau kan blijven met de vernieuwing van het speelcasinoregime en de mogelijke privatisering van Holland Casino. Deze leden zijn benieuwd hoe het in ander Europese landen staat met de verslavingsproblematiek. Hoe is het toezicht daar geregeld en is er een geval bekend waar kansspelen eerst vanuit de overheid werden aangeboden en later door een private aanbieder? Kan de regering melden of deze wisseling van aanbieder invloed heeft gehad op preventie en

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 139.

beheersing van de verslavingsproblematiek? Deze leden kunnen zich voorstellen dat uit de situatie in Duitsland goede lessen te trekken zijn omdat in sommige deelstaten een regionaal publiek monopolie is terwijl er in andere deelstaten meerdere private aanbieders op de markt zijn.

Mij zijn geen recente, vergelijkbare privatiseringsprocessen van speelcasino's bekend in andere (Europese) landen. Wel is in veel omringende landen sprake van een private casinomarkt. Niet is gezegd dat deze ervaringen noodzakelijkerwijs nuttig kunnen zijn voor de Nederlandse situatie. Marktproblematiek en kwaliteitsrisico's, waaronder de wijze waarop met preventie en verslavingsproblematiek wordt omgegaan, zijn niet uitsluitend afhankelijk van privatisering, maar ook en vooral van geldende wet- en regelgeving en de handhaving daarvan.

Nederland stelt in vergelijking met andere jurisdicties, waarin sprake is van een private casinomarkt, hoge eisen op het gebied van consumentenbescherming en verslavingspreventie. Dit wordt onderschreven in het onderzoeksrapport dat Gambling Compliance op mijn verzoek in 2014 heeft opgesteld. In haar rapport «Modernisation of Games of Chance»<sup>12</sup> geeft Gambling Compliance een overzicht van een aantal kenmerkende elementen uit de regelgeving in Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland, Zwitserland en Canada. Uit dat overzicht blijkt ten eerste dat de wet- en regelgeving sterk verschilt per land en daarbinnen soms per jurisdictie. Ten tweede wordt duidelijk dat in de Nederlandse wetgeving zwaardere eisen worden gesteld – die in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en het onderhavige wetsvoorstel overigens op verschillende punten nog wordt aangescherpt – dan de wetgeving in die andere landen. Dit sterkt mij in mijn overtuiging dat de Nederlandse publieke belangen met voorliggend wetsvoorstel voldoende gewaarborgd zijn.

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering enige mogelijkheden ziet om vergunninghouders zo mogelijk al eerder dan na de vergunningsperiode vijftien jaar zekerheid over hun toekomst te geven.

Op grond van het voorgestelde artikel II wordt binnen zeven jaar na inwerkingtreding van de wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk aan uw Kamer gezonden. Dit betekent dat halverwege de eerste vergunning periode zal worden geëvalueerd of het nieuwe speelcasinoregime aan de doelen van de modernisering voldoet. Op basis van deze evaluatie zal worden besloten of het voorgestelde regime na de eerste vergunningperiode wordt voortgezet dan wel wordt gewijzigd. Aan vergunninghouders zal derhalve ruim voor afloop van de eerste vergunning periode zekerheid worden geboden over de wijze van vergunningverlening na die periode.

De leden van de **PvdA-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat de overheid verantwoordelijk is voor het bestrijden van illegaal kansspel-aanbod en voor het houden van toezicht op de aanbieders van kansspelen. Hoeveel capaciteit wordt er bij de Kansspelautoriteit ingezet voor toetsing en handhaving? Is dit voldoende gezien het legaliseren van het online aanbod ook extra werkzaamheden met zich zal meebrengen? Kan dit nader worden onderbouwd?

De kansspelautoriteit heeft aan de hand van haar uitvoeringstoets ingeschat na inwerkingtreding van de wet structureel 3,9 tot 5,9 fte – afhankelijk van het aantal vergunninghouders – nodig te hebben voor vergunningverlening, juridische zaken en de uitoefening van toezicht.

<sup>12</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2014/15, 33 996, nr. 6.

Daarvan hebben tussen 2,2 en 3,1 fte betrekking op toezicht. Eenmalig, dat wil zeggen voor de verlening van de eerste ronde van vergunningen, zijn tussen 2,3 en 5,2 fte nodig. Voor de onderbouwing verwijs ik u naar de bijgevoegde uitvoeringstoets<sup>13</sup>.

In de memorie van toelichting staat dat de verlening van een vergunning geschiedt door middel van een veiling. Volgens de regering is verlening van vergunningen voorbehouden aan de kansspelautoriteit, zodat effectieve voorafgaande controle op het voldoen aan de vergunningsvoorwaarden kan plaatsvinden en ook daarna zicht kan worden gehouden op de hoedanigheid van de houder van de vergunning. De leden van de PvdA-fractie vragen of de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit verplicht is een motivering te geven als een aanvraag voor een vergunning niet verleend wordt. In hoeverre is rekening gehouden met transparantie van de vergunningsprocedure?

Op de verlening van de vergunning voor een speelcasino zal, net als bij alle andere vergunningen die op grond van de Wok worden verleend, niet alleen de Wok en de daarop gebaseerde lagere regelgeving van toepassing zijn, maar ook de Algemene wet bestuursrecht. Dat de casinovergunning in het nieuwe regime door middel van een veiling wordt verleend (artikel 27i, eerste lid), maakt dit niet anders. Voor de methode van de veiling is gekozen omdat het in het nieuwe regime om schaarse vergunningen gaat. Schaarse vergunningen moeten op grond van het transparantie- en gelijkheidsbeginsel op transparante en non-discriminatoire wijze worden verleend. Daartoe bepaalt artikel 27i, tweede lid, van het wetsvoorstel dat de raad van bestuur van de kansspelautoriteit tijdig passende openbaarheid geeft aan het voornemen tot het houden van een veiling, met in elk geval aankondiging in de Staatscourant. Het wetsvoorstel bepaalt voorts dat aanvragers van een vergunning slechts tot de veiling worden toegelaten als de aanvraag voldoet aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften (artikel 27i, derde lid). Dit betekent dat de raad van bestuur voorafgaand aan de veiling beoordeelt of een aanvraag aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften voldoet. Artikel 27j van het wetsvoorstel bevat de gronden waarop de raad van bestuur een aanvraag kan afwijzen. Voorafgaand aan de veiling kan dat bijvoorbeeld zijn indien onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager en diens onderneming aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften zullen voldoen (eerste lid, onderdelen a t/m c). Nadat de veiling is gehouden wordt de aanvraag afgewezen indien de uitkomst van de veiling daartoe aanleiding geeft (de aanvrager heeft niet het hoogste bod uitgebracht). In alle gevallen is de raad van bestuur gehouden de afwijzing van een aanvraag te motiveren (artikel 3:46 Awb), zo antwoord ik deze leden. Voor de volledigheid merk ik nog op dat in het kader van het overgangsrecht bij de eerste ronde van vergunningverlening (privatisering van Holland Casino) voor een andere verdeelmethode dan een veiling kan worden gekozen (artikel III, vijfde lid). Zoals in het nader rapport is opgemerkt zal echter niet worden afwijken van de voorafgaande toetsing door de kansspelautoriteit of de aanvragers van een vergunning aan de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften voldoen (artikel 27i, derde lid) (Kamerstukken 2015/16, 34 471, nr. 4, blz. 11).

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of de regering kan aangeven hoe vaak en hoe intensief één bepaalde vergunninghouder specifiek gecontroleerd zal gaan worden, rekening houdend met de capaciteit van de Kansspelautoriteit.

---

<sup>13</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Bij de uitoefening van het toezicht op de kansspelsector hanteert de kansspelautoriteit het uitgangspunt van risico-gestuurd toezicht. Dit is mede vanuit het belang om de beschikbare capaciteit optimaal effectief en doelmatig in te zetten. De toezichtstrategie van de Kansspelautoriteit voor de jaren 2016–2020 is onlangs gepubliceerd op haar website, als onderdeel van het meerjarenprogramma van de Kansspelautoriteit (zie: <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/juli-0/dfdf/>). Op voorhand valt niet aan te geven hoe vaak en intensief een bepaalde vergunninghouder zal worden gecontroleerd. De kansspelautoriteit is in haar uitvoeringstoets uitgegaan van de volgende gemiddelden om de uitvoeringslasten van het wetsvoorstel in kaart te brengen. Zij maakt daarbij onderscheid tussen drie categorieën toezichtsactiviteiten:

- Generiek toezicht: dit omvat onder meer een jaarlijks bezoek aan alle zestien locaties.
- Thematisch toezicht: jaarlijks worden twee onderzoeken rond een specifiek onderwerp gehouden.
- Incidenteel toezicht: dit betreft drie onderzoeken per jaar, één groot onderzoek en twee kleine onderzoeken.

Hierbij wordt wel aangetekend dat dit gemiddelden zijn en dat de frequentie van het toezicht per situatie en vestiging kan verschillen, binnen het uitgangspunt van het risico-gestuurd toezicht.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen hoe de regering het kansspeelaanbod beter op de wensen van de consument wil afstellen als er niet genoeg concurrentie is.

De regering kiest er met dit wetsvoorstel voor om, binnen een gesloten vergunningstelsel, mogelijkheden voor beperkte concurrentie te creëren. Binnen die begrenzing zijn het marktordeningsmodel en de privatisering erop gericht om in elk van de vijf regio's concurrentie mogelijk te maken. Aangezien de overheid zelf geen aanbiedende partij (meer) wil zijn, kunnen alleen de randvoorwaarden worden geschapen om concurrentie mogelijk te maken, maar kan niet worden afgedwongen dat aanbieders ook daadwerkelijk een vergunningaanvraag doen en met elkaar in concurrentie zullen treden. De verwachting is evenwel dat er voldoende interesse voor de beschikbare vergunningen is, zodat de beoogde concurrentie kan worden gerealiseerd. Momenteel wordt de kennelijke vraag naar casinospelen voor een groot deel gekanaliseerd naar het aanbod door Holland Casino. Concurrentie is van belang om het aanbod op lange termijn passend en attractief te houden, en is geen doel op zich.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen wat de privatisering van Holland Casino betekent voor de werkgelegenheid. Zullen er banen verloren gaan met de privatisering?

De Staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief van 11 mei 2016 over de privatisering van Holland Casino<sup>14</sup> aangegeven de Tweede Kamer in een volgende brief nader te zullen informeren over de nadere vormgeving van de privatisering van Holland Casino. Hij zal daarbij ook ingaan op het aspect van (het behoud van) de werkgelegenheid.

De leden van de **SP-fractie** vragen of er problemen zijn met Holland Casino of dat er wellicht andere redenen zijn om Holland Casino te privatiseren, anders dan de politieke voorkeur om geen staatsdeelnames in handen te hebben.

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 139.

Na enkele minder goede jaren, laten de jaarrekeningen van 2014 en 2015 weer winstgevende cijfers zien bij Holland Casino. De reden om Holland Casino te privatiseren is echter niet gelegen in de – al dan niet goede – gang van zaken bij Holland Casino, maar in het in het regeerakkoord, de beleidsvisie en de memorie van toelichting weergegeven standpunt van de regering dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is.

De leden van de **SP-fractie** willen graag weten wat er gebeurt indien er geen gegadigden zijn voor de vergunningen.

Vergunningen waarvoor onverhoopt geen belangstelling is, blijven in portefeuille bij de kansspelautoriteit. In het kader van de voorbereiding van de privatisering blijkt echter dat er voor alle vergunningen belangstelling is te verwachten.

Daarnaast verzoeken de leden van de **SP-fractie** om een toelichting op de consequenties die aan de evaluatie van de privatisering van Holland Casino verbonden kunnen worden. Is het nog mogelijk die privatisering op dat moment terug te draaien? Als de stichting Holland Casino nu tot naamloze vennootschap wordt omgevormd is het vermogen van de stichting immers weg.

Nadat de privatisering is voltrokken wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de privatisering en de inwerkingtreding van de nieuwe marktordening. Binnen zeven jaar zal het nieuwe vergunningstelsel worden geëvalueerd, waarbij wordt gekeken naar de gevolgen voor de publieke belangen en de marktwerking. Op basis van deze evaluatie zal worden besloten of het voorgestelde regime na de eerste vergunning periode wordt voortgezet dan wel wordt gewijzigd. Een privatisering van Holland Casino kan in beginsel niet teruggedraaid worden. Het vermogen van de stichting verdwijnt echter niet door de rechtsvorm van de stichting om te zetten in die van een naamloze vennootschap (NV). Het heeft de voorkeur van het kabinet dat – ook los van een eventuele privatisering – de onderneming wordt vormgegeven in een NV. Een kapitaalvennootschap past immers beter bij de bedrijfsmatige activiteiten van Holland Casino en zorgt voor eenheid in de ondernemingsstructuur van de deelnemingenportefeuille.

De leden van de **SP-fractie** vragen, indien de privatisering niet kan worden teruggedraaid, waarom er dan niet voor wordt gekozen nu eerst zes private aanbieders tot de markt toe te laten en Holland Casino in staatseigendom te houden. Op die manier kan na verloop van tijd deze openstelling van de markt alsmede de mate waarin de Kansspelautoriteit effectief toezicht heeft gehouden op de private aanbieders worden geëvalueerd. Als dan blijkt dat het niet werkt kan de vergunning van de private aanbieders worden ingetrokken en weer aan Holland Casino worden verstrekt.

De regering stelt voorop dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is en kiest met dit wetsvoorstel voor een beperkt geopend stelsel. Dit stelsel fungeert als een behoedzame opening van de casinomarkt, waarbij in een eerste periode naast een geprivatiseerd Holland Casino een of meer nieuwe aanbieders worden toegelaten. Deze behoedzame aanpak biedt enerzijds de voordelen van de invoering van meer marktwerking, terwijl anderzijds kan worden gezien of het toelaten van nieuwe aanbieders leidt tot eventuele onvoorziene effecten op de borging van de publieke belangen. De publieke belangen kunnen door de aangepaste Wok en de gekozen wijze van marktopening afdoende worden gewaarborgd. Er is volgens de regering geen noodzaak om met de privatisering van Holland Casino te wachten.

Ook het voorstel om na verloop van de eerste vergunningsperiode de markt volledig open te stellen roept vraagtekens op bij de leden van de **SP-fractie**. Zal dat niet een te ingrijpende wijziging voor de voormalige status quo en zal de kansspelautoriteit dat kunnen bijbenen?

Graag wijs ik er op dat het wetsvoorstel er niet in voorziet om de casinomarkt na de eerste vergunningsperiode open te stellen. Binnen zeven jaar na de inwerkingtreding van de wet, zal de regering een evaluatie naar de effecten van de wet houden, juist om zich ervan te vergewissen wat de gevolgen zijn geweest van de behoedzame opening van de casinomarkt voor de borging van de publieke belangen en de uitoefening van het toezicht. Indien uit die evaluatie blijkt dat de beperkingen niet langer nodig zijn om de publieke belangen te realiseren, en er ook vanuit het toezicht gezien geen belemmeringen zijn, kan worden besloten een open vergunningstelsel in te voeren.

De voorgenomen vergrote ruimte om nevenactiviteiten te ontplooiën, buiten de toegangspoort, baart de leden van de **SP-fractie** zorgen. Het onderscheid dat nu gemaakt wordt, binnen of buiten de poort, schept volgens deze leden een schijnzekerheid. Immers, een hotel, nachtclub of conferentieoord recht naast een casino bevindt zich strikt gezien buiten de toegangspoort van het casino maar er is een hele grote en reële kans dat hotel en casino wel degelijk als één zullen opereren. Daardoor zullen de ongewenste effecten die de regering zelf opsomt in de memorie van toelichting hoogstwaarschijnlijk optreden. Hoe wordt voorkomen dat er, weliswaar achter verschillende poorten, alsnog een grootschalig dienstenaanbod wordt aangeboden waardoor consumenten die anders niet aan kansspelen zouden deelnemen, naar de casino's worden gelokt? De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering de mogelijkheid uit te sluiten dat vergunninghouders van casino's ook andere nabijgelegen nevenactiviteiten mogen aanbieden.

Het wetsvoorstel biedt een grondslag om nadere grenzen te stellen aan andersoortige activiteiten binnen het speelcasino (dus «binnen de poort»). Dergelijke activiteiten zijn slechts toelaatbaar voor zover deze de hoofdactiviteit – het aanbieden van casinospelen – ondersteunen en geen eigen bezoekersstroom genereren. Hierbij moet worden gedacht aan horecafaciliteiten en entertainment op bescheiden schaal. Wanneer dergelijke activiteiten te omvangrijk zouden zijn, zouden zij een separate bezoekersstroom kunnen genereren, welke bezoekers vervolgens in de verleiding zouden kunnen worden gebracht om kansspelen te beoefenen (terwijl zij dat anders niet van plan zouden zijn geweest). Ook zouden dergelijke separate bezoekersstromen binnen het speelcasino de uitoefening van een adequaat preventiebeleid kunnen belemmeren. De regering ziet echter geen aanleiding om vergunninghouders beperkingen op te leggen voor wat betreft eventuele buiten het speelcasino te verrichten activiteiten. Het is nu al zo dat speelcasino's, maar ook speelautomatenhallen, vaak in de nabijheid van andere gelegenheden die veel publiek trekken, zoals hotels, restaurants of winkels, zijn gevestigd. De enkele omstandigheid dat de vergunninghouder dergelijke andersoortige activiteiten zélf, in plaats van een andere ondernemer, in de nabijheid van een speelcasino exploiteert, betekent niet zonder meer dat consumenten die anders niet aan kansspelen zouden deelnemen naar het casino zouden worden gelokt. Beide activiteiten genereren immers in beginsel aparte bezoekersstromen.

De leden van de **SP-fractie** vragen wat de redenen zijn dat het in de huidige situatie voor Holland Casino anders geregeld is en waarom dit niet zou gelden voor private aanbieders.



Dat het nu voor Holland Casino anders geregeld is, volgt uit het feit dat Holland Casino in handen van de overheid is. Bij een staatsmonopolie zijn er geen redenen om de monopolist toe te staan ondernemingsactiviteiten te verrichten die buiten de sfeer liggen van het motief van overheidsbemoeienis, in dit geval het organiseren van een speelcasino. Het betreden van andere markten zou al snel bezwaren van concurrentievervalsing oproepen.

De leden van de **SP-fractie** vragen waarom het organiseren van een gereguleerd, passend aanbod moet door middel van privatisering en concurrentie. Waarom kunnen er niet simpelweg nieuwe vestigingen van Holland Casino worden geopend daar waar er vraag naar casino's is? Op die manier blijft de zeggenschap en controle bij de overheid. Private aanbieders hebben, anders dan de overheid, een winstoogmerk. Op welke manier denkt de regering dat dit winstoogmerk invloed zal hebben op hun handelen? Hoe wordt voorkomen dat de consument op slinkse wijze wordt verleid zoveel mogelijk te gokken en de private aanbieder op die manier zoveel mogelijk geld probeert te verdienen? Veel meer dan dat nu het geval is zullen werknemers immers afhankelijk zijn van de winst van het casino waar zij werkzaam zijn voor bijvoorbeeld de hoogte van het loon, eventuele bonus en het voortduren van het contract.

De regering is van mening dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is. Concurrentie tussen verschillende casino-aanbieders zorgt ervoor dat het kansspelaanbod beter aansluit bij de behoeften van de Nederlandse consument, wat de kanalisatie bevordert. Dat gaat verder dan alleen het openen van twee nieuwe vestigingen door Holland Casino. Uiteraard is het van belang dat de publieke belangen, zoals consumentenbescherming en verslavingspreventie hierbij niet in gevaar komen. Het handelen vanuit een winstoogmerk gaat niet altijd vanzelfsprekend samen met het behartigen van deze publieke belangen. Aan de vergunninghouder en zijn organisatie worden daarom stevige eisen gesteld, onder meer op het gebied van deskundigheid (van het personeel), en aan het door hen in samenwerking met deskundigen te ontwikkelen en onderhouden verslavingspreventiebeleid. Op de naleving daarvan wordt toegezien door de kansspelautoriteit. Overtreding kan leiden tot hoge boetes of zelfs het verlies van de kansspelvergunning, hetgeen ook vanuit bedrijfseconomisch perspectief niet aantrekkelijk is. Overigens hebben verantwoord opererende casino-aanbieders er zelf ook belang bij dat de binnen het casino aangeboden spelen op een eerlijke manier verlopen en dat de verslavingsrisico's worden geminimaliseerd. Kansspelverslaving is voor hen (en hun eventuele aandeelhouders) nadelig, omdat het kosten en onvoorspelbare risico's meebrengt en het vertrouwen in hun product aantast. Op de lange termijn is dit schadelijk voor de bedrijfsvoering.

De leden van de **SP-fractie** vragen hoe voorkomen wordt dat gokverslaafden van het ene naar het andere casino gaan als zij op hun gedrag worden aangesproken.

Juist om dit soort gedrag te voorkomen, moeten alle vergunninghouders een vergelijkbaar preventiebeleid voeren. Op grond van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en het onderhavige wetsvoorstel wordt de op alle aanbieders van de meer risicovolle kansspelen (kansspelen op afstand, speelcasino's en speelautomatenhallen) rustende zorgplicht immers verduidelijkt. Zo moeten aanbieders het speelgedrag van spelers analyseren en registreren en, bij een redelijke vermoeden van onmatige deelneming aan kansspelen of kansspelverslaving, hierover met de speler het gesprek aangaan. Als sluitstuk van de regeling kan een speler worden geadviseerd zich te laten uitsluiten van deelname aan de meer risicovolle

kansspelen, door inschrijving in het CRUKS. In het uiterste geval kan een speler onvrijwillig in CRUKS worden ingeschreven, en daarmee tijdelijk worden uitgesloten van deelname aan risicocolle kansspelen. Niet alleen binnen het speelcasinoregime, maar over de gehele linie van de meer risicovolle kansspelen wordt, wat het te voeren verslavingspreventiebeleid betreft, de lat dus hoog gelegd. De kansspelautoriteit zal scherp toezien op de wijze waarop aanbieders invulling geven aan hun preventiebeleid. Zij heeft daartoe ook voldoende middelen, aangezien vergunninghouders periodiek over verschillende aspecten met betrekking tot de uitvoering van het preventiebeleid aan de kansspelautoriteit moeten rapporteren.

De leden van de **SP-fractie** vragen de regering te reflecteren op de zorg die geuit is door de Nederlandse Pokerbond dat, omdat de huidige kosten van poker in het speelcasino hoog zijn, het aanbieden van poker in speelcasino's door de commerciële aanbieders (die enkel opereren vanuit winst oogmerk) de kosten aan de speler zullen doorberekenen. Deze leden kunnen zich daarnaast voorstellen dat commerciële aanbieders zo min mogelijk poker aanbieden vanwege de hoge kosten. Welke effecten zal dit hebben op het illegale aanbod van poker en hoe kan dit adequaat worden opgevangen, waarbij tevens het voorkomen van gokverslaving voorop blijft staan?

Door (enige mate van) concurrentie mogelijk te maken op de speelcasinomarkt, wordt gefaciliteerd dat aanbieders van casinospelen op de lange termijn een passend en attractief aanbod van casinospelen kunnen verzorgen, hetgeen de kanalisatie verder kan vergroten. Het is aannemelijk dat wanneer de ene aanbieder in een bepaalde regio onvoldoende tegemoet komt aan de behoefte aan poker in die regio, de andere aanbieder wél inspeelt op die vraag. Hierbij kan ook een rol spelen dat nieuwe aanbieders dit spel wellicht tegen lagere kosten kunnen organiseren. Mocht uit de evaluatie of uit eerdere ervaringen blijken dat onvoldoende wordt voorzien in een behoefte bij het publiek aan poker, dan kunnen hierover alsnog nadere regels worden gesteld. Het verplicht stellen van pokeraanbod behoort daarbij tot de mogelijkheden.

Ook vragen de leden van de **SP-fractie** of gesproken kan worden van marktwerking op de casinomarkt. Het is voor hen onduidelijk waarom er gekozen wordt voor zestien casino's in totaal. Waarom niet meer? Waarom wordt niet vastgehouden aan de huidige veertien? Is de kans op méér gokverslaafden immers niet groter als er méér casino's zijn die dichterbij potentiële verslaafden zijn? Ook VAN Kansspelen Brancheorganisatie stelt dat de land gebonden kansspelmarkt momenteel al behoorlijk verzadigd is. Waarom komen er dan toch twee casino's bij?

De regering is van mening dat de borging van de publieke belangen bij speelcasino's niet noodzakelijkerwijs via een (staats)monopolie hoeft plaats te vinden, maar net zo goed via een markt met private aanbieders kan geschieden, mits een duidelijk regelgevend kader wordt geschapen waarbij effectief toezicht door een onafhankelijke toezichthouder wordt gehouden. Uit onderzoek<sup>15</sup> is gebleken dat er in Nederland ruimte is voor tussen veertien en twintig speelcasino's.

Aangezien de effecten van een volledige opening van de casinomarkt op de publieke belangen niet op voorhand precies kan worden ingeschat, heeft de regering gekozen voor een behoedzame aanpak, waarbij er enkele casino's bijkomen en, door middel van een regionale indeling, in elke regio concurrentie mogelijk wordt gemaakt. Door deze maatregelen kan volgens de regering beter invulling gegeven worden aan de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het kansspelbeleid.

<sup>15</sup> SEO, Speelruimte (2012, publicatie 55), hoofdstuk 5. Te raadplegen op [www.seo.nl](http://www.seo.nl).

De leden van de **SP-fractie** vragen waarom er weer tien vergunningen naar Holland Casino gaan. Er wordt gesteld dat een te dominante marktpositie van Holland Casino met veertien van de zestien vergunningen de mededinging op de casinomarkt niet ten goede zal komen en daarom onwenselijk is. Zelfs al worden alle zes vrijgekomen vergunningen door een aanbieder bemachtigd dan nog is Holland Casino met afstand de grootste aanbieder. Wat als de zes te vergeven vergunningen niet allemaal naar dezelfde aanbieder gaan waardoor in nog minder grote mate sprake is van betekenisvolle concurrentie. Hoe worden dan toch de, volgens de regering, positieve effecten van de vrije markt bereikt?

In het kader van de beleidsvisie is onderzocht welke omvang een geprivatiseerd Holland Casino binnen een gesloten vergunningstelsel (met regionale spreiding van vergunningen) zou dienen te hebben. Daarbij is rekening gehouden met de betrokken belangen, te weten de doelstellingen van het kansspelbeleid, de beoogde mate van concurrentie en de continuïteit van Holland Casino (waaronder de splitsingskosten). Daaruit is naar voren gekomen dat bij een omvang (van Holland Casino) van tien vestigingen, op een optimale wijze met alle betrokken belangen rekening wordt gehouden. Bij deze omvang blijft Holland Casino voldoende levensvatbaar terwijl tegelijkertijd in elke regio concurrentie mogelijk wordt gemaakt. Door de regionale indeling wordt die concurrentie ook bereikt indien de zes andere vergunningen bij verschillende ondernemingen terecht komen. Gegeven de – door publieke belangen ingegeven – behoedzame benadering om nu te volstaan met zestien vergunningen, worden op de geschetste wijze de condities voor werkzame concurrentie geschapen.

De leden van de **SP-fractie** vragen wat er gebeurt als de vergunning van Holland Casino niet verlengd wordt. Indien de vrijgekomen tien vergunningen vervolgens allemaal tegelijk geveild worden zal dit mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de concurrentie. Hoe wordt hierop geanticipeerd?

Ervan uitgaande dat bedoeld wordt op de verlening van de vergunning ná de eerste periode van vijftien jaar, acht ik het nu te prematuur om daarop vooruit te lopen. Binnen zeven jaar na inwerkingtreding van de wet vindt er een evaluatie plaats, die mogelijk leidt tot een aanpassing van de marktordening. Mocht te zijner tijd gekozen worden voor de invoering van een open vergunningstelsel, zal er in de volgende periode niet langer sprake zijn van schaarse vergunningen.

De leden van de **SP-fractie** vragen hoe wordt voorkomen dat het spreidingsbeleid positieve dan wel negatieve impact heeft op het voorkomen van kansspelverslaving? Wordt voorkomen niet lastiger doordat mensen die al wel gesignaleerd zijn in bijvoorbeeld Groningen, maar nog niet op de zwarte lijst staan, vervolgens zonder bemoeienis in Leeuwarden kunnen gaan gokken bij een ander bedrijf?

Het voorgestelde speelcasinoregime beoogt vooral concurrentie op regionaal niveau mogelijk te maken. Casino's die binnen een reisafstand van ongeveer dertig minuten van elkaar liggen, concurreren met elkaar. De regio-indeling is zo gekozen, dat er in elke regio legaal aanbod is, en dat daarbinnen tenminste twee spelers (van elkaar onafhankelijke ondernemingen) opereren. Binnen die regio zijn de vergunninghouders vrij om te bepalen waar zij zich vestigen, mits de betreffende gemeente instemt met de vestiging van een speelcasino binnen haar grenzen (vgl. de nota van wijziging, onderdeel A, waarin het huidige lokale instemmingsvereiste van artikel 27h, derde lid, Wok, wordt gecontinueerd). Doordat alle vergunninghouders een effectief verslavingspreventiebeleid moeten voeren, en als sluitstuk worden aangesloten op

het CRUKS, wordt voorkomen dat probleemspelers bij de ene aanbieder anders worden behandeld dan bij de andere. Concurrentie zal dus niet leiden tot meer risico's voor problematisch speelgedrag.

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de regering verwijst naar een nieuw op te stellen speelcasinoregime waarin belangrijke regels worden vastgesteld. Het gaat om regels met betrekking tot de inzet- en verlieslimieten, regels die een eerlijk en betrouwbaar spelverloop waarborgen, regels die het toevals- of behendigheidskarakter van het spel en het spelverloop zelf structureren en regels die fraude en misbruik beogen te voorkomen. De genoemde leden vragen op welke onderdelen en op welke wijze dit zal afwijken van de thans geldende Beschikking casinospelen 1996 en of de regering meer inzicht kan verschaffen over de wijze waarop zij voornemens is dit bij lagere regelgeving vorm te geven.

Inderdaad zullen over de genoemde onderwerpen in de lagere regelgeving nadere regels worden gesteld. Op elk van deze onderwerpen zal ik hieronder ingaan.

#### Inzet- en verlieslimieten

Op grond van de Beschikking casinospelen 1996, varieert de inzet per speelkans bij tafelspelen van € 5 tot € 10.000. In elk casino moet ten minste één tafelspel worden aangeboden met een minimuminzet van ten hoogste € 5. In afwijking van de hoofdregel, worden er in elk speelcasino daarnaast één of meer tafelspelen aangeboden met een inzet van € 2 of lager.

Op grond van diezelfde vergunning mogen in een speelcasino uitsluitend kansspelautomaten worden opgesteld waarvoor het model zodanig is geconstrueerd dat de inzet per inzetmogelijkheid ten hoogste € 50 is, binnen één spel maximaal € 150 kan worden verspeeld en de totale waarde van de uit te keren prijzen ten minste gelijk is aan 80% van de totale waarde van de inzetten.

Overwogen wordt genoemde regels voor het voorgenomen speelcasinoregime over te hevelen naar het Speelcasinobesluit, dan wel de Speelcasinoregeling. Het voorgestelde artikel 27h, vierde lid, biedt de grondslag daarvoor.

#### Eerlijk spelverloop en fraude en misbruik

Het wetsvoorstel bevat verschillende voorschriften die beogen een eerlijk verloop van de binnen het speelcasino aangeboden kansspelen, alsmede het tegengaan van fraude en misbruik, te borgen.

Op grond van artikel 27m, eerste lid, richt de vergunninghouder zijn bedrijfsvoering zodanig in dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van het speelcasino, alsmede het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Wok, de Wwft en de Sanctiewet 1977 gestelde voorschriften en de handhaving daarvan zijn gewaarborgd. In het tweede lid worden strenge eisen gesteld aan de middelen, processen en procedures die de vergunninghouder daartoe gebruikt. Het derde lid voorziet in de plicht om de gebruikte middelen, processen en procedures (periodiek) te laten keuren. Deze voorschriften zijn vergelijkbaar met de voorschriften die nu in de vergunning van Holland Casino zijn opgenomen. Artikel 27m, vierde lid, voorziet in de aanstelling van een «compliance officer», die verantwoordelijk is voor het interne toezicht op de bedrijfsvoering. Dit betreft een nieuw voorschrift, waarin de vergunning van Holland Casino nu niet voorziet.

Op grond van artikel 27n dient de betrouwbaarheid van de vergunninghouder, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van zijn uiteindelijk belanghebbende buiten twijfel te staan. Daartoe dient de

vergunninghouder een adequaat beleid te voeren dat strekt tot de betrouwbaarheid van zijn leidinggevendenden, van personen op sleutelposities en van personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen. In de lagere regelgeving worden deze eisen nader uitgewerkt. Omdat Holland Casino een staatsdeelneming is, ontbreekt een vergelijkbare regeling nu in de Wok of de Beschikking casinospelen 1996.

Op grond van artikel 27r, eerste lid, draagt de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino zorg voor het eerlijk verloop van de binnen het speelcasino georganiseerde kansspelen. In het tweede lid worden personen in dienst van het speelcasino en personen in dienst van derden die zijn tewerkgesteld in het speelcasino van deelname aan de binnen het casino aangeboden kansspelen uitgesloten. Bij lagere regelgeving kunnen nadere regels over het eerlijk spelverloop worden gesteld. Ook kunnen daarin aanvullende categorieën van personen worden aangewezen die van deelname aan kansspelen worden uitgesloten.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Beschikking casinospelen 1996 rust op Holland Casino een vergelijkbare zorgplicht. Ter uitwerking van die zorgplicht, preciseert artikel 6, tweede lid, welke maatregelen en handelingen Holland Casino moet treffen. Het gaat om het houden van toezicht op bepaalde spelhandelingen, het gebruik van deugdelijk en veilig spelmateriaal, het uitoefenen van een deugdelijke controle op transacties met geld en speelpenningen en de bewaring daarvan, het inzetten van voldoende personeel om een vlotte spelafwikkeling te waarborgen en het aanwijzen van een persoon die tijdens openingstijden van het casino bevoegd is namens Holland Casino beslissingen te nemen. Vergelijkbare maatregelen worden ook met het wetsvoorstel, hetzij op wetsniveau, hetzij bij lagere regelgeving, getroffen.

Artikel 27s, eerste lid, schrijft voor dat de vergunninghouder, ten behoeve van de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften, binnen het speelcasino toezicht houdt op de spelers, alsmede op personen die bij het organiseren van een speelcasino in aanraking komen met spelers. Op grond van het tweede lid zet de vergunninghouder ten behoeve van dat toezicht camera's in.

De verplichting om ten behoeve van (intern) toezicht camera's in te zetten is een nieuw voorschrift, dat nu niet in de regelgeving is opgenomen.

#### Toevals- en behendigheidskarakter en spelverloop

Een wezenskenmerk van een speelcasino is dat daar gelegenheid wordt geboden tot gemeenschappelijk beoefende kansspelen. Onder gemeenschappelijk beoefende kansspelen worden kansspelen verstaan waarbij aan verschillende deelnemers tegelijkertijd gelegenheid wordt gegeven om mee te dingen naar prijzen of premies, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Bekende voorbeelden van dergelijk gemeenschappelijk beoefende kansspelen zijn roulette en black jack. In deze omschrijving blijkt dat bij een kansspel het toevalselement moet overheersen.<sup>16</sup> Behendigheids spelen, waarbij de aanwijzing van de winnaars geschiedt door een kansbepaling (of handeling) waarop de deelnemers wel overwegende invloed kunnen uitoefenen, vallen daarom buiten de reikwijdte van de Wok. Gelet op dit onderscheid tussen beide spelvormen, dat besloten ligt in de definitie van artikel 1 van de Wok, is het niet nodig om in de Speelcasinotitel, dan wel de lagere regelgeving, nadere regels te stellen over het toevals- en

---

<sup>16</sup> Zie in dat verband artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, waarbij poker expliciet onder het bereik van de Wok wordt gebracht.

behendigheidskarakter van de in een speelcasino aangeboden kansspelen.

Artikel 4, tweede lid, van de Beschikking casinospelen 1996 bepaalt dat Holland Casino een spelreglement dient op te stellen waarin wordt aangegeven hoe de binnen het casino aangeboden kansspelen worden gespeeld. Een vergelijkbare bepaling zal worden opgenomen in het Speelcasinobesluit, dan wel de Speelcasinoregeling. Artikel 27h, vierde lid, aanhef en onder b, van het wetsvoorstel biedt de grondslag daarvoor.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering het wenselijk acht dat DNB altijd betrokken wordt bij een vergunningaanvraag en hierbij een betrouwbaarheids- en geschiktheidstest uitvoert. Dit gelet op de aanzienlijke bijdragen die door casino's in depot worden genomen en/of sowieso aan transacties te verwerken krijgen.

De uitoefening van het casinobedrijf brengt met zich mee dat op dagelijkse basis verschillende wisseltransacties, die onder de reikwijdte van de Wft vallen, moeten worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om het wisselen van buitenlandse valuta (in euro's), het wisselen van grote coupures in kleine coupures en het opnemen van contant geld met credit card. Voor het uitoefenen van het bedrijf van wisselinstelling is een vergunning nodig van DNB. Casino-exploitanten zullen in de regel dus twee vergunningen nodig hebben: een vergunning van de kansspelautoriteit – voor het organiseren van een speelcasino – en een vergunning van DNB – voor het uitoefenen van het bedrijf van wisselinstelling. Omdat bij beide vergunningen op betrouwbaarheid en geschiktheid wordt getoetst, wordt ernaar gestreefd, teneinde administratieve lasten zoveel mogelijk te voorkomen, beide vergunningsprocedures zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen voorts op welke gronden DNB een ontheffing verleent om vorderbare gelden in het depot te mogen houden en welke grenzen en voorwaarden hieraan gesteld worden.

Op grond van artikel 3.5, vierde lid, van de Wet financieel toezicht (hierna: Wft), kan DNB op aanvraag, al dan niet voor bepaalde tijd, ontheffing verlenen van het verbod om opvorderbare gelden aan te trekken, indien de aanvrager aantoont dat de belangen die de wet op dit punt beoogt te beschermen voldoende worden beschermd. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen hierover nadere regels worden gesteld. Bij de afweging of DNB in een concreet geval van haar bevoegdheid gebruik maakt, weegt DNB of de belangen die het onderdeel «Prudentieel toezicht financiële ondernemingen» van de Wft beoogt te beschermen, voldoende worden beschermd. Het gaat dan vooral om het waarborgen van de soliditeit van de financiële onderneming en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector. DNB beoordeelt daarbij of de aanvrager van een ontheffing te allen tijde daadwerkelijk in staat is zijn verplichtingen na te komen ten aanzien van de door hem aangetrokken opvorderbare gelden.

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarom de regering de grenzen ten opzichte van wat thans mogelijk is bij Holland Casino oprekt. Volgens de regering valt niet in te zien waarom dit niet zou kunnen. De genoemde leden vragen om inzage waaruit zou blijken dat hier vraag naar is. Nog dringender vragen zij of dit de doelstellingen omtrent het kansspelbeleid in gevaar brengt. Is het namelijk geen kunstmatig onderscheid tussen datgene dat binnen en buiten de toegangspoort georganiseerd mag worden? Hoe kan de regering voorkomen dat grootschalig dienstenaanbod pal naast het casino – en strikt gezien net buiten de poort – consumenten die anders niet aan kansspelen zouden deelnemen via



entertainment naar een speelcasino lokt en zodoende aanzet tot deelname aan kansspelen?

De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe de regering denkt over de aantrekkingskracht voor het criminele milieu op een gebied waar gokken en prostitutie gezamenlijk wordt aangeboden. Wat is het specifieke handhavings- en controlebeleid dat gevoerd gaat worden op plekken waar gokken en prostitutie gecombineerd worden? Kan de regering bevestigen dat dit ook om extra inspanningen van de politie, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (verder: GGD), hulpverleningsorganisaties en gemeentelijke diensten vraagt? De leden van de **CDA-fractie** vragen wie in zo'n gebied opdraaien voor de kosten? Deelt de regering de mening dat de exploitant van de nevenactiviteiten de kosten doorbelast moet krijgen en niet de gemeente of de overheid? Kan de regering ingaan op de wettelijke mogelijkheden voor lagere overheden om de vestiging van een casino met uitgebreide nevenactiviteiten te voorkomen als dat in strijd is met het bestemmingsgebied of draagvlak in de betreffende gemeente, ook nadat de vergunning is verleend?

Zowel het organiseren van speelcasino's als het gelegenheid geven tot prostitutie zijn in Nederland legale activiteiten. Of de hier bedoelde combinatie van activiteiten zich zal voordoen is maar zeer de vraag. Het valt te betwijfelen of het voor exploitanten van speelcasino's een aantrekkelijke marketingformule is om tevens gelegenheid tot prostitutie te bieden. Mocht dat niettemin het geval zijn dan kan ik u meedelen dat het wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Wrp) (Kamerstukken 32 211 en 33 885) voorziet in een landelijk uniform vergunningstelsel voor deze sector. Als dit voorstel kracht van wet krijgt en in werking treedt, zal voor het gelegenheid geven tot prostitutie een vergunning nodig zijn, overigens net als thans veelal op grond van bestaande gemeentelijke verordeningen het geval is. Dit laat onverlet dat een gemeente bij gemeentelijke verordening, ter bescherming van de openbare orde, de woon- en leefomgeving of de veiligheid en de gezondheid van prostituees of klanten, een maximum kan stellen aan het aantal vergunningen voor een seksbedrijf dat wordt verleend (artikel 10 Wrp). Ook kan de gemeente ertoe besluiten om bij verordening te bepalen dat er in die gemeente geen vergunning tot het exploiteren van een prostitutiebedrijf wordt afgegeven (artikel 23 Wrp). Zoals ook elders in deze nota aan de orde komt, zal voor de vestiging van een speelcasino, net als onder het huidige regime (artikel 27h, derde lid), de voorafgaande instemming van de gemeenteraad nodig zijn (nota van wijziging, onderdeel A, artikel 27h, nieuw vierde lid). Het is zodoende aan de lokale autoriteiten om op grond van de toepasselijke regelgeving te beslissen of zij instemmen met de vestiging van een speelcasino dan wel vergunning verlenen voor het gelegenheid geven voor prostitutie. Het toezicht op de vergunningen en de handhaving van de regelgeving zijn een lokale aangelegenheid. Als een gemeente van oordeel zou zijn dat de nabijheid of combinatie van speelcasino en het gelegenheid geven tot prostitutie specifieke risico's oplevert, dan heeft zij de sturingsmiddelen in handen om daarop te handelen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen ook een limitatieve opsomming van ondersteunde activiteiten die binnen de casinovestiging mogen worden aangeboden. Kan de regering nader specificeren wat de grenzen zijn van deze vormen van entertainment en horecagelegenheden? Ook op dit punt baart het deze leden zorgen dat de regering voornemens is de toelaatbaarheid van andere activiteiten in een casino te regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (verder: amvb). Graag vernemen zij op dit punt de precieze voornemens van de regering.

Allereerst merk ik op dat er op dit moment geen inhoudelijke criteria over de toelaatbaarheid van nevenactiviteiten in de regelgeving – de Wok en de Beschikking casinospelen 1996 – zijn opgenomen. De voorgenomen situatie, waarin bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels over dit onderwerp kunnen worden gesteld, biedt dus meer zekerheid ten opzichte van de huidige situatie. Een limitatieve opsomming van de «binnen de poort» toegestane nevenactiviteiten kan ik niet geven. Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting, gaat het om activiteiten die ondersteunend zijn aan de hoofdactiviteit, zoals horecafaciliteiten (bar en restaurant) en – op beperkte schaal – entertainment. Van belang is dat de nevenactiviteiten geen afzonderlijke bezoekersstroom trekken en dus niet afzonderlijk of in samenhang de boventoon voeren. Deze uitgangspunten zullen leidend zijn bij uitwerking in lagere regelgeving, waarbij het aan de kansspelautoriteit is om er op toe te zien dat de exploitanten binnen de gestelde regels opereren. Een limitatieve opsomming verdraagt zich niet goed met de marktdynamiek, inrichting van de bedrijfsvoering en innovaties die zich bij speelcasino's kunnen voordoen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarom de regering heeft gekozen voor zestien mogelijke vergunningen. Veertien zou immers ook al ruimte bieden voor nieuwkomers, gelet op de keuze dat Holland Casino van veertien naar tien vergunde speelcasino vestigingen gaat. Waaruit blijkt dat er in Nederland behoefte bestaat om het bestaande aantal casino's uit te breiden met twee vestigingen? In welke regio's zit die behoefte? Kan de regering staven dat deze uitbreiding ten opzichte van de huidige situatie noodzakelijk is om de doelen van het kansspelbeleid te verwezenlijken? Is gedegen onderzoek gedaan naar de uitbreiding van het aantal casino's? Op welke manier heeft dit plaatsgevonden?

Onderzoek van SEO wijst uit dat er in Nederland ruimte is voor meer speelcasino's dan de huidige veertien<sup>17</sup>. Dat betekent dat de beoogde uitbreiding relevant is vanuit het kanalisatiebeleid, om illegaal aanbod de wind uit te zeilen te nemen. De regering heeft echter gekozen voor een behoedzame aanpak, met een zeer beperkte uitbreiding van veertien naar zestien vergunningen.

Daarnaast maakt het voorgestelde marktmodel het eveneens mogelijk om, met een Holland Casino met tien vestigingen, in elke regio concurrentie mogelijk te maken. Op grond van demografische gegevens zullen de twee nieuwe vergunningen worden verleend in de regio's Oost (Overijssel en Gelderland) en Zuidwest (Zuid-Holland en Zeeland). De doelen van het kansspelbeleid zijn randvoorwaarden, en door het introduceren van (gereguleerde) concurrentie wordt bereikt dat de vraag naar kansspelen beter wordt beantwoord door een aantrekkelijk spelaanbod, waardoor ook effectiever de wind uit de zeilen van illegaal aanbod wordt genomen. Beperkte concurrentie gaat dus goed samen met het borgen van de doelen van kansspelbeleid.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering onderzoek of navraag heeft gedaan bij lagere overheden over hoe zij aankijken tegen de voorgestelde spreiding van het aantal casino's en de uitbreiding hiervan naar zestien vestigingen. Zo ja, wat kwam hier uit voort? Zo nee, waarom niet?

Naast een landelijke vergunning is ook plaatselijke toestemming noodzakelijk. De regering kiest hierom voor een flexibeler spreidingsbeleid. De leden van de **SGP-fractie** vragen of de gemeenten volledig zelfstandig kunnen blijven bepalen dat zij geen speelcasino in hun gemeente willen. Worden zij hier op geen enkele wijze toe gedwongen?

<sup>17</sup> SEO, Speelruimte (2012, publicatie nr. 55), zie hoofdstuk 5. Te raadplegen op [www.seo.nl](http://www.seo.nl).

Het is mogelijk dat er in een bepaalde regio geen enkele geïnteresseerde aanbieder zou zijn. Blijven in dat geval de vergunningen ongebruikt?

Graag beantwoord ik de vragen van deze leden in samenhang. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, verschaft een vergunning tot het organiseren van een speelcasino de houder van die vergunning het recht om, binnen de betreffende regio, in een gemeente van zijn keuze een speelcasino te vestigen, mits ook de betreffende gemeente daarmee instemt. De eis van voorafgaande instemming door de raad van de betreffende gemeente is opgenomen in het huidige artikel 27h, derde lid, van de Wok. Hoewel het de bedoeling van de regering is dit instemmingsvereiste te continueren, is het abusievelijk niet in de nieuwe casinotitel opgenomen. Bij nota van wijziging is deze omissie hersteld (onderdeel A).

Aangezien de huidige spreiding van de veertien vestigingen van Holland Casino de afgelopen decennia onder het regime van de huidige Wok heeft plaatsgevonden en ook in de Beschikking casinospelen 1996 is vastgelegd (artikel 1, eerste lid, onderdelen a tot en met d), heeft de regering niet apart nagegaan bij de lagere overheden hoe zij aankijken tegen de voorgestelde spreiding en de uitbreiding naar zestien casinovestigingen. Wel is de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op de gebruikelijke wijze in de consultatie de gelegenheid gegeven zich over het wetsvoorstel en het daarin voorgestelde marktmodel, het spreidingsbeleid en de rol van gemeenten uit te spreken. De VNG heeft van die gelegenheid geen gebruik gemaakt.

Nu in de nota van wijziging wordt voorgesteld het huidige lokale instemmingsvereiste met betrekking tot de vestiging van een speelcasino te continueren, zullen gemeenten, net als onder het huidige regime het geval is, ook in het nieuwe regime zelf kunnen bepalen of zij een speelcasino in hun gemeente willen hebben of niet. De wetgever kan wel de randvoorwaarden scheppen om concurrentie in elke regio mogelijk te maken, maar kan niet forceren dat casino-exploitanten ook daadwerkelijk een aanvraag voor een vergunning doen en met elkaar in concurrentie treden. De mogelijkheid bestaat dus inderdaad dat een of meer vergunningen ongebruikt blijven en daarmee in portefeuille bij de kansspelautoriteit blijven.

Voor het antwoord op de vragen van de **CDA-fractie** over de voorwaarden die bij lagere regelgeving zullen worden gesteld om een vergunning te verkrijging, verwijs ik naar het eerder opgenomen schematische overzicht.

De leden van **CDA-fractie** vragen op welke wijze in de vergunningsvoorwaarden terugkomt dat het (naar de mening van deze leden niet) wordt toegestaan dat vergunninghouders nevenactiviteiten kunnen exploiteren naast het casino? Eenzelfde vraag leggen deze leden voor met betrekking tot het feit dat vergunninghouders ook aanbieder mogen zijn van kansspelen op afstand.

Ingevolge het voorgestelde artikel 27m, vijfde lid, onder f, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over de mogelijkheid om binnen het speelcasino andere activiteiten dan de krachtens de vergunning georganiseerde kansspelen aan te bieden. Het gaat hierbij dus om andersoortige activiteiten die «binnen de poort» kunnen worden verricht. Behalve de hoofdactiviteit, mogen binnen de poort alleen activiteiten die de hoofdactiviteit ondersteunen, en dus van ondergeschikte aard zijn, zoals horecafaciliteiten en – op beperkte schaal – entertainment, worden verricht.

Anders dan deze leden, ziet de regering geen aanleiding om vergunninghouders beperkingen op te leggen voor wat betreft de activiteiten die zij buiten het speelcasino, dus buiten het wettelijke kader van het speelcasinoregime, willen verrichten. Dat geldt ook voor het door een vergunninghouder aanvragen van een vergunning voor een andere categorie kansspelen, zoals kansspelen op afstand.

De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe de regering het beoordeelt dat hoewel het wetsvoorstel Kansspelen op afstand nog niet is aangenomen, de kansspelautoriteit al wel nadrukkelijk gevraagd heeft aanbieders hun interesse kenbaar te maken in een vergunning voor kansspelen op afstand. Schept dat geen loze verwachtingen, mocht het wetsvoorstel Kansspelen op afstand niet worden aangenomen? Hoe beziet de regering deze werkwijze in het licht van onderhavig wetsvoorstel?

De kansspelautoriteit heeft deze vraag onder andere gesteld vanuit de behoefte om te anticiperen op de te verwachten werkbelasting uit hoofde van het nieuwe regime. Ook voor potentiële vergunninghouders is dit van belang, omdat de kansspelautoriteit door middel van informatieve bijeenkomsten en consultaties het vergunningverleningsproces, direct nadat het wetsvoorstel Kansspelen op afstand in werking treedt, op soepele wijze kan laten verlopen. Om dezelfde redenen zal bij het onderhavige wetsvoorstel voor een vergelijkbare aanpak worden gekozen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of door de regering (of door Holland Casino zelf) nu al contact wordt gezocht met potentiële kopers. Welke procedures om interesse kenbaar te maken heeft de regering bij onderhavig wetsvoorstel in gedachten?

Een voorwaarde om tot de privatisering van Holland Casino over te gaan is dat er voldoende marktinteresse is voor alle te verkopen onderdelen. De komende tijd zal een marktanalyse worden uitgevoerd om de interesse van marktpartijen in de verschillende vestigingen van Holland Casino, evenals de interesse voor de twee nieuwe vergunningen, te peilen. Een financieel adviseur zal initieel de marktinteresse peilen. Bij de start van de daadwerkelijke privatisering zal de regering het voornemen tot verkoop publiek kenbaar maken, zodat alle geïnteresseerde partijen hier kennis van kunnen nemen en hun interesse kenbaar kunnen maken.

De leden van de **D66-fractie** betwijfelen of van concurrentie onder speelcasino's gesproken kan worden met het in het wetsvoorstel geschetste regime. Hoe onderbouwt de regering het voornemen om concurrentie mogelijk te maken, gelet op het feit dat met onderhavig wetsvoorstel in sommige grootschalige regio's, zoals Noord-Nederland dat drie provincies beslaat, enkel twee vergunningen uitgegeven kunnen worden, waarvan één al vergeven is aan het huidige Holland Casino? Waarom is niet gekozen voor meer vergunningen dan zestien om werkelijke concurrentie in het speelcasinoregime te kunnen bevorderen, of het verder verminderen van het aantal vergunningen dat de koper van Holland Casino mag behouden?

De regering heeft gekozen voor een behoedzame benadering, waarbij zestien vergunningen over een vijftal regio's wordt verdeeld, binnen welke marktordering een geprivatiseerd Holland Casino met tien vestigingen opereert. De reden dat aan sommige regio's minder vergunningen worden toegewezen dan aan andere regio's is gelegen in de omstandigheid dat er in eerstbedoelde regio's veel minder mensen wonen en dus minder vraag naar casinospelen is. Niettemin kan er ook in een regio waarin twee vergunninghouders opereren enige mate van concurrentie worden bewerkstelligd. De regering kiest voor deze behoedzame benadering, en niet voor een groter aantal vergunningen of zelfs open

vergunningstelsel, omdat zij eerst de eventuele gevolgen van introductie van concurrentie op de speelcasino markt op de publieke belangen in kaart wil brengen. Verdere vermindering van het aantal vergunningen voor een geprivatiseerd Holland Casino is 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.

Voorts merken de leden van de **D66-fractie** op dat de kans bestaat dat in bepaalde delen van het land, zoals in het geval van Noord-Nederland waar enkel twee vergunningen beschikbaar zijn voor drie provincies, geen speelcasino's gevestigd kunnen worden. Hoe duidt de regering het feit dat in een grote omtrek van de omgeving geen betrouwbaar en legaal aanbod van speelcasino's zal bestaan? Hoe verhoudt zich dat tot de verwachte kanalisatiegraad? Hoe wordt voorkomen dat in deze regio's geen illegaal casinoaanbod zal ontstaan en spelers zich naar de illegale markt begeven? De regio's zijn ingedeeld op grond van bevolkingsomvang, die medebepalend is voor de behoefte aan speelgelegenheden. Voor de regio Noord betekent dit dat er in drie provincies twee vergunningen zullen zijn, evenals nu. Mede gelet op de omvang van de twee bestaande speelcasino's in deze regio, meen ik dat dit aanbod voldoende is om de kanalisatiedoelstelling te realiseren; illegaal aanbod zal zich immers slechts voordoen als sprake zou zijn van niet bevredigde vraag, maar daarvan is niet gebleken. Doordat de twee vergunningen in de regio Noord in handen van verschillende ondernemingen komen, zal er onderlinge concurrentie komen, wat helpt voor een attractief spelaanbod. Ook dat is dienstbaar aan het tegengaan van illegaliteit.

De leden van de **SGP-fractie** vragen aan wat voor minimumaanbod aan tafelspelen de regering denkt bij het vastleggen in de lagere regelgeving. Hoe verhoudt zich dit tot het op dit moment gebruikelijke aanbod? Zien casino's het niet als hun eigen, zelfstandige taak om tafelspelen aan te bieden? Zijn die niet aantrekkelijk genoeg voor de vergunninghouder? De regering vermeldt dat het aantal opgestelde speelautomaten internationaal gezien toeneemt ten opzichte van het aantal speeltafels. Betekent dit niettemin een uitbreiding van beide soorten spelaanbod? Of is het alleen een vervanging?

Het aanbod van tafelspelen is een wezenskenmerk van een speelcasino. Over de periode 1999–2010 heeft er bij Holland Casino een groei plaatsgevonden bij zowel het aantal speeltafels als het aantal speelautomaten. Bij het aantal speelautomaten was de groei echter sterker dan bij het aantal speeltafels. Vanaf 2007 heeft er bij beide spelvormen overigens een daling ingezet. In de veertien vestigingen van Holland Casino staan momenteel 424 speeltafels en 6.011 speelautomaten opgesteld. In internationaal opzicht lijkt het aantal speelautomaten ook te zijn toegenomen in vergelijking tot het aantal speeltafels, al ontbreekt daarover gedetailleerde informatie. Om in een speelcasino tafelspelen aan te kunnen bieden, is de inzet van gekwalificeerd – en daarom relatief duur – personeel nodig. De inzet van speelautomaten vergt daarentegen weinig personeel. De regering zijn geen signalen bekend dat casino-exploitanten mogelijk, louter vanwege kostenoverwegingen, zouden overwegen om geen tafelspelen aan te bieden maar alleen speelautomaten op te stellen. Niettemin wil de regering, om het belang van het aanbod van tafelspelen binnen een speelcasino te onderstrepen, in de lagere regelgeving tot uitdrukking brengen dat vergunninghouders een substantieel aantal tafelspelen binnen het speelcasino moeten aanbieden.

De leden van de **SGP-fractie** vragen waarom de regering het noodzakelijk vindt om te kiezen voor een regio-indeling. Zij vragen hoe dit beleid zich verhoudt tot de gedachte dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is. Zou het dan niet meer voor de hand liggen – als er niet wordt gekozen voor een verbod – om dan de vestiging van de aanbieders over te laten aan vraag en aanbod? Waarom zou elke regio een speelcasino moeten kennen? Is het niet logischer om te veronderstellen dat in een regio waar geen speelcasino is, blijkbaar minder vraag naar dit aanbod is?

De regio-indeling heeft te maken met het belang van kanalisatie. Zonder regio-indeling is de kans reëel dat exploitanten zich asymmetrisch zullen vestigen in die regio's met een hoge bevolkingsdichtheid. Daar zou dan relatief veel keuze zijn, terwijl in minder bevolkte regio's geen keuze is en mogelijk zelfs in het geheel geen aanbod. Zo'n situatie is reëel gegeven het feit dat er landelijk zestien vergunningen zijn. Slechts in een open stelsel ligt het in de verwachting dat, overal waar er vraag is, er ook aanbod zal zijn. In de context van zestien vergunningen is het risico op illegaal aanbod groot, als er geen regio-indeling zou gelden. De regio-indeling ondervangt dat risico, en laat onverlet dat het aanbod anders dan nu niet door de overheid, maar door private ondernemingen wordt verzorgd. Daarbij komt dat een stelsel met een beperkt aantal vergunningen in Europeesrechtelijke zin alleen kan worden gerechtvaardigd, indien de uit dat stelsel voortvloeiende beperkingen geschikt zijn om de gestelde doelen te bereiken en proportioneel zijn. Daarvan is alleen sprake indien de bestaande vraag gekanaliseerd wordt via landelijk verspreide vergunningen.

De duur van de vergunning zal worden vastgesteld op vijftien jaar. De regering zal dit vastleggen in lagere regelgeving. De leden van de **SGP-fractie** vragen waarom deze basiseis niet in de wet zelf wordt opgenomen. Indien de regering van mening is dat deze vijftien jaar mogelijk verkort moet worden in de toekomst zou hier dan niet beter ook in de wet zelf een mogelijkheid voor geboden moeten worden? Het is inderdaad de bedoeling dat de vergunningen een geldigheidsduur van vijftien jaar zullen hebben. Deze duur geldt in ieder geval voor de eerste zestien vergunningen die worden uitgegeven. Echter, vergunningen kunnen gedurende de looptijd om uiteenlopende redenen worden ingetrokken (zie het nader rapport, Kamerstukken II 2015/16, 34 471, nr. 4, blz. 15). Het is op voorhand nog niet te voorzien of het ook voor vergunningen die voor een «tweede keer» worden verleend wenselijk is een looptijd van 15 jaar te hanteren. Dat wordt de komende tijd nader uitgewerkt in de lagere regelgeving. De wet laat een kortere geldigheidsduur in beginsel toe.

De leden van de **SGP-fractie** vragen of speelcasino's en kansspelen op afstand ook door dezelfde aanbieder aangeboden zouden mogen worden.

Niets verzet zich volgens de regering ertegen dat de houder van een vergunning voor kansspelen op afstand ook een vergunning tot het organiseren van een speelcasino aanvraagt (of vice versa). Een vergunninghouder moet in elk regime waar hij een vergunning heeft, aan de gestelde eisen voldoen. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan er aanleiding voor de kansspelautoriteit zijn een sanctie op te leggen of een maatregel te treffen (en in het uiterste geval de vergunning in te trekken). Ook kan de kansspelautoriteit bij de beoordeling van een aanvraag in het ene regime rekening houden met eerdere gedragingen van de aanvrager in een ander regime. Verder wil de regering voorkomen dat, waar dat vanuit het perspectief van verslavingspreventie of de uitoefening van het toezicht onwenselijk is, vermenging van beide regimes ontstaat. Zo zal



exploitanten van fysieke speelcasino's alleen worden vergund om gelegenheid te geven tot deelname aan tafelspelen of speelautomaten, en niet om binnen het speelcasino – via daartoe opgestelde apparatuur – kansspelen op afstand aan te bieden. Het voorgestelde artikel 27h, vierde lid, aanhef en onder b, biedt de mogelijkheid hierover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen.

De regering noemt een aantal randvoorwaarden voor de evaluatie. De leden van de **SGP-fractie** zouden graag zien dat in die evaluatie ook expliciet aandacht is voor het naleven van de voorwaarden rond het voorkomen van kansspelverslaving. Is de regering bereid vooral hier naar te kijken? Ook is de verwachting gerechtvaardigd dat concurrentie zal leiden tot werving van klanten en meer reclamebehoefte. Op welke wijze wordt hier in de evaluatie bij stil gestaan? Deze leden vragen verder of een evaluatietermijn van zeven jaar niet erg lang is om vast te stellen of de juiste keuzes gemaakt zijn. Kan deze termijn verkort worden?

Het is, zoals deze leden veronderstellen, inderdaad de bedoeling om de genoemde elementen te betrekken bij de evaluatie. Ook de effecten van concurrentie, waaronder de ontwikkeling van de markt, en de wijze waarop partijen wervingsactiviteiten plegen, zullen daarbij worden betrokken. Een termijn van zeven jaar is redelijk omdat eventuele effecten van de wijziging van de marktordening van speelcasino's op het speelgedrag, met name op het gebied van kansspelverslaving, zich naar verwachting pas na geruime tijd zullen manifesteren.

#### **4. Maatregelen op grond van het wetsvoorstel**

De leden van de **PvdA-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat vergunninghouders zowel in de speelcasino's als via communicatiekanalen voldoende informatie beschikbaar moeten stellen over de aard en omvang van het spelaanbod en de bedragen die kunnen worden verspeeld. Volgens de regering wordt deze informatieverplichting in de lagere regelgeving uitgewerkt. Deze leden lezen dat in ieder geval gedacht wordt aan informatieverplichtingen over de samenstelling van het spelaanbod, de wijze waarop aangeboden kansspelen worden gespeeld, de hoogte van de bedragen die kunnen worden ingezet, de winstkansen en het uitkeringspercentage. Dat daarbij ook een zorgvuldig en evenwichtig reclame- en wervingsbeleid van aanbieders van kansspelen van groot belang is, delen zij ook.

Zo kennen de leden van de **PvdA-fractie** helaas geen reclame-uitingen waarin de aanbieder aan de wettelijke verplichting voldoet om de statistische kans op het winnen van een prijs weer te geven.

Op grond van artikel 4a, tweede lid, van de Wok, in combinatie gelezen met artikel 5, tweede lid, onder b, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en artikel 3, derde lid, van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, voldoet een vergunninghouder aan zijn informatieplicht met betrekking tot het weergeven van de statistische winkansen, indien hij deze informatie op zijn website plaatst. Holland Casino geeft via haar website inzicht in de globale winkansen (in de vorm van een uitkeringspercentage) en niet in de statistische winkansen per spel. Dit is bij casinospelen, gelet op de aard van het spel, ook niet goed mogelijk. De toelichting op het Besluit houdt hier ook rekening mee; daarin is namelijk aangegeven dat de statistische winkansen alleen vermeld kunnen worden indien dat, gelet op de aard van het spel, mogelijk is.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen hoe de regering denkt met een groter wordend aantal aanbieders van kansspelen te effectueren dat de Wet op de Kansspelen op dit punt wel zal worden nageleefd?

Ik heb geen aanleiding om te veronderstellen dat vergunninghouders in het voorgestelde speelcasinoregime, waarin enkele aanbieders naast elkaar zullen opereren, niet aan deze informatieverplichting zullen voldoen.

De leden van de **PvdA-fractie** lezen dat in lagere regelgeving verplichtingen zullen worden opgenomen ten aanzien van de informatieverplichtingen van de aanbieder aan de consument. Worden daarbij ook de verplichtingen ten aanzien van reclame meegenomen? Moeten consumenten door de aanbieder ook gewezen worden op hun statistische winkans? Is de regering bereid om bij reclame voor kansspelen waarschuwingen te verplichten, zoals bij reclame voor financiële producten? Zo ja, hoe gaat zij dit bewerkstelligen? Zo nee, waarom niet?

Het huidige artikel 5 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen bevat al een aantal aspecten met betrekking tot kansspelaanbod waarover vergunninghouders consumenten moeten informeren. Dit besluit, evenals de onderliggende Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, zal in het kader van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en het onderhavige wetsvoorstel, op verschillende punten worden aangevuld. Bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand is door het lid Mei Li Vos een amendement ingediend dat vergunninghouders ertoe verplicht om in reclame-uitingen voor kansspelen waarschuwingen op te nemen waarin gewezen wordt op de risico's op onmatige deelname aan kansspelen<sup>18</sup>. Dit amendement is aangenomen; artikel 4a van de Wok wordt dienovereenkomstig gewijzigd.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen door welke instantie de vergunninghouder gecontroleerd wordt, zoals het kennisniveau van casinomedewerker die risicovol speelgedrag moeten detecteren en hoe dit in de praktijk wordt gecontroleerd?

Ook vragen de leden van de **PvdA-fractie** welke criteria gaan gelden met betrekking tot het vereiste kennisniveau van de medewerkers? Hoe kan dat kennisniveau verkregen worden? De genoemde leden lezen dat de in de wet opgenomen begrippen «adequaat beleid» of «passende deskundigheid» ook nog in lagere regelgeving moeten worden uitgewerkt.

Op grond van het voorgestelde artikel 27o, tweede lid, draagt de vergunninghouder zorg voor passende deskundigheid van de leidinggevenden, de personen op sleutelposities en de personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen. Deze zorgplicht wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. In artikel 6 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen worden (nu al) kenniseisen gesteld aan leidinggevenden en aan personen werkzaam in speelcasino's die zijn belast met het toelaten van en het toezicht op de deelnemers van de aangeboden kansspelen. Deze eisen hebben in ieder geval betrekking op de risico's van verslaving, de kenmerken van verslaving en gedragskenmerken van verslaafden, de hulpverlening bij verslaving, kennis van de regelgeving en kennis van branchecodes. Ter uitwerking hiervan, bevat artikel 5 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen specifieke opleidingseisen – in de vorm van een verplichte cursus – voor personeel werkzaam bij speelcasino's. Deze eisen zijn in overleg met GGZ Nederland

<sup>18</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 996, nr. 23.

opgesteld. De kansspelautoriteit ziet toe op de naleving van deze voorschriften.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen wanneer de lagere regelgeving tegemoet kan worden gezien?

Zoals aan het begin van deze nota is aangegeven, zal de lagere regelgeving in concept ter informatie aan uw Kamer worden gezonden.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen hoe de toezichthouder concreet kan controleren of een aanbieder intervenueert ter voorkoming van kansspelverslaving. Hoe kan de toezichthouder bijvoorbeeld weten of een aanbieder tekortschiet in het opleggen van entreeverboden of het doorverwijzen naar verslavingsinstellingen?

Op grond van het voorgestelde artikel 27q, eerste lid, dienen houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino op consequente en eenduidige wijze gegevens met betrekking tot het spelgedrag van de speler te registreren en te analyseren. In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen zal worden uitgewerkt welke gedragingen en interventies, en op welke wijze, moeten worden vastgelegd. Ook zullen vergunninghouders regelmatig aan de kansspelautoriteit moeten rapporteren over het door hun gevoerde verslavingspreventiebeleid. Zo is het denkbaar dat vergunninghouders de kansspelautoriteit periodiek moeten informeren over het aantal opgelegde entreeverboden en het aantal met spelers gevoerde gesprekken. Op basis van deze gegevens en steekproefsgewijze controle heeft de kansspelautoriteit de nodige handvatten om goed op de naleving van de zorgplicht te kunnen toezien.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen op grond van welke concrete indicaties een vergunning kan worden ingetrokken?

Het intrekken van een vergunning door de kansspelautoriteit is een zeer ingrijpende maatregel, aangezien de vergunninghouder dan niet langer gerechtigd is het speelcasino te exploiteren en daaruit dus ook geen inkomsten kan verwerven, maar vaak wel met kosten (bijvoorbeeld doorbetaling van personeel en huur) zal zitten. Alleen al om die reden zal de vergunninghouder uiterst zorgvuldig te werk gaan alvorens hiertoe te besluiten. Overigens biedt het voorgestelde artikel 27k, tweede lid, de mogelijkheid de vergunning (eerst) te schorsen, op grond van ernstige vermoedens dat er grond bestaat om de vergunning in te trekken. Naast het schorsen of intrekken van de vergunning kan de kansspelautoriteit ook andere, minder ingrijpende, instrumenten inzetten om de naleving van de voorschriften af te dwingen. Naar gelang de aard van de overtreding kan zij de vergunninghouder een bestuurlijke boete opleggen, een last onder dwangsom opleggen, een bindende aanwijzing geven, of een openbare waarschuwing uitvaardigen. Intrekking van de vergunning is het meest vergaande middel dat de kansspelautoriteit kan toepassen en uit dien hoofde het ultimum remedium. Een indicatie voor het inzetten van dat middel is het herhaaldelijk en in grove mate in strijd met de voorschriften van de Wok handelen, waardoor de kansspelautoriteit niet langer kan instaan voor betrouwbaar, controleerbaar en verantwoord aanbod van kansspelen in een speelcasino. Het ligt niet voor de hand dat een vergunninghouder, gelet op de aard en omvang van de consequenties van intrekking van een vergunning, het zo ver zal laten komen.

De leden van de **PvdA-fractie** lezen dat de Kansspelautoriteit graag over de mogelijkheid zou beschikken om mystery guests in te zetten maar dat de regering daar niet voor voelt. De regering is van mening dat dergelijke mystery guests alleen ingezet kunnen worden als zij een andere identiteit

met de daarbij passende identiteitspapieren hebben. Waarom vindt de regering dit een te zwaar middel? Mag de Kansspelautoriteit wel gewone burgers met hun eigen identiteit vragen om in een casino observaties te doen en bijvoorbeeld vast te stellen of er wel goed op leeftijd of signalen van verslaving wordt gelet? Zo nee, waarom niet?

De leden van de **SP-fractie** vragen op welke manier de kansspelautoriteit de casino's gaat controleren als zij geen gebruik kunnen maken van mystery guests? Deze leden denken dat het van essentieel belang is dat er ook informatie over de wijze van handelen van de nieuwe vergunninghouders bij de Kansspelautoriteit bekend wordt buiten de «officiële» documenten om.

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarom de regering zo resoluut de inzet van «mystery guests» afwijst, nota bene een voorstel van de kansspelautoriteit zelf. Vormt dit een goed instrument om zicht te krijgen in wat er in casino's afspeelt? Is de regering bereid de mogelijkheid hiertoe te creëren in onderhavig wetsvoorstel? Op deze manier kan het worden ingezet indien in een later stadium blijkt dat het nodig is.

Over de inzet van zogenaamde mystery guests, waarover verschillende vragen zijn gesteld, merk ik het volgende op. De regering is er op zich niet op tegen dat de kansspelautoriteit mystery guests inzet, maar wel als daarvoor nodig zou zijn dat toezichthouders gebruik moeten maken van een valse identiteit of van betaalmiddelen die niet op hun eigen naam staan, zoals de kansspelautoriteit in haar consultatiereactie aangaf. Daarmee zou de toezichthouder zelf immers bewust regelgeving overtreden. De regering heeft in reactie op het verzoek van de kansspelautoriteit in paragraaf 12.6 van de memorie van toelichting aangegeven dat het verschaffen van een «valse identiteit» een veel te verstrekkende bevoegdheid zou zijn, die niet te rechtvaardigen is in het kader van het toezicht op de naleving van de regelgeving in (fysieke) speelcasino's.

Dat in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand in het voorgestelde artikel 34c een bevoegdheid voor de toezichthouders is opgenomen om, voor zover dat voor de vervulling van hun taken redelijkerwijze noodzakelijk is, om deel te nemen aan kansspelen op afstand «onder verstrekking van onjuiste of onvolledige gegevens met betrekking tot hun identiteit», is vanuit de online-omgeving en het wettelijke systeem te verklaren. Die bevoegdheid dient blijkens de toelichting vooral om de toezichthouder in staat te stellen gegevens met betrekking tot illegaal kansspelaanbod te vergaren, teneinde dat illegale aanbod uiteindelijk te doen stoppen. Zo kan een toezichthouder het bijvoorbeeld na een ontvangen klacht nodig achten bij een site van de (illegale) online-aanbieder in te loggen als minderjarige, en daarbij gefingeerde gegevens te gebruiken. De toezichthouder kan zo verifiëren of de klacht op waarheid berust. De voorziening van artikel 34c is op wettelijk niveau nodig omdat artikel 1, onder c, van de Wok een verbod inhoudt om deel te nemen aan illegale kansspelen.

De door de kansspelautoriteit gewenste inzet van mystery guests zou bij het (fysieke) speelcasinoregime echter van andere orde zijn. Deze zou er immers op gericht zijn om het voor toezichthouders mogelijk te maken onder een andere identiteit een speelcasino te betreden. Een dergelijke gedachte staat in elk geval haaks op de legitimatieplicht van de Algemene wet bestuursrecht (artikel 5:12 Awb). Daarbij komt dat de afgifte van valse identiteitsdocumenten op zich niet voorkomt dat de vergunninghouder de (reguliere) toezichthouder herkent. Het zou wellicht effectiever zijn als de kansspelautoriteit (steekproefsgewijs) andere werknemers dan de reguliere toezichthouders een speelcasino laat bezoeken, dan wel gebruik maakt van observaties of bevindingen van derden («mystery shopping»). De eventuele inzet van anderen dan de reguliere toezichthouders vergt wel extra waarborgen bij de kansspelautoriteit, zoals protocollering,

zorgvuldige verslaglegging en controle op de wijze van uitvoering, teneinde ook op basis van de bevindingen van deze derden handhavend te kunnen optreden. Het wetsvoorstel staat op zich niet in de weg aan de inzet van zulke personen.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of voor medewerkers (op sleutelposities) in een casino een verklaring omtrent gedrag verplicht wordt gesteld. Zo ja, waar blijkt dat uit? Zo nee, waarom niet?

Ingevolge het voorgestelde artikel 27n, tweede lid, dient de vergunninghouder een adequaat beleid te voeren dat strekt tot waarborging van de betrouwbaarheid van leidinggevenden, van personen op sleutelposities en van personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen. Bedoeld adequaat beleid brengt met zich mee dat de vergunninghouder de betrouwbaarheid van genoemde werknemers beoordeelt. Bij deze beoordeling dient de vergunninghouder op zijn minst aandacht te besteden aan eventuele wetsovertredingen. Hiervoor kan hij een verklaring omtrent het gedrag of buitenlands equivalent daarvan gebruiken. Een en ander wordt uitgewerkt in lagere regelgeving.

De leden van de **SP-fractie** vragen de regering toe te lichten hoe de situatie in Denemarken is veranderd waar sinds 1 januari 2012 de kansspelen sterk zijn geliberaliseerd. Kan de regering daarbij ook reflecteren op het feit dat er daar toenemende zorgen zijn over kansspelverslaving, minder overheidsopbrengsten en er bijna een kwart minder bijdragen zijn aan goede doelen en sport? Kunnen deze gevolgen met deze wet ook in Nederland worden verwacht? Zo nee, waarom zal dat hier anders zijn?

Ik zie niet goed in hoe de vermeende gevolgen van de «liberalisatie» van de Deense Wet op de kansspelen in verband kunnen worden gebracht met de eventuele gevolgen van de voorgenomen wijziging van het speelcasinoregime in de Nederlandse Wok. Sinds 2012 biedt de Deense Wet op de kansspelen de mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor het organiseren van online kansspelen. Een liberalisatie van het speelcasinoregime heeft in Denemarken evenwel niet plaatsgevonden. Naar verluidt heeft de regulering van online kansspelen gevolgen gehad voor de omvang van de kansspelverslaving en de inkomsten voor goede doelen en de staat. In paragraaf 3.2.1 van de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand is hierop uitvoerig ingegaan. Aangegeven is dat een vergelijking tussen de Nederlandse en de Deense situatie om verschillende redenen mank gaat, en dat – in Nederland – het risico op substitutie-effecten als gevolg van de regulering van kansspelen op afstand klein is.

Volgens de regering zal de kansspelautoriteit toezicht houden op de casino's en de naleving van de zorgplicht die zij hebben. De leden van de **SP-fractie** vragen of zij dezelfde bevoegdheden hebben als de overheid nu en dus ook op dezelfde wijze gokverslaving kunnen tegengaan. Welke zeggenschap houdt de regering nog over de casino's en op welke manier kan de regering invloed uitoefenen op de Kansspelautoriteit?

Ook in het nieuwe speelcasinoregime ziet de kansspelautoriteit toe op de naleving van de zorgplicht met betrekking tot verslavingspreventie. De kansspelautoriteit beschikt daarvoor over een breed instrumentarium om toezicht te houden en bij overtreding van de voorschriften handhavend te kunnen optreden. Daarnaast heeft de kansspelautoriteit de expliciete taak om het voorkomen van kansspelverslaving te bevorderen en kansspelverslaving te beperken (artikel 33b). Zij zal mede daarom zorgvuldig toezien op de naleving van de voorschriften rondom verslavingspreventie. Na de

privatisering heeft de staat geen zeggenschap als aandeelhouder meer over de (nieuwe) houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, en worden de publieke belangen uitsluitend geborgd via de regelgeving en het toezicht daarop. De kansspelautoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan en wordt derhalve niet door de regering aangestuurd. Op grond van artikel 12 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, benoemt, schorst of ontslaat de Minister de leden van een zelfstandig bestuursorgaan. Op grond van artikel 21 kan de Minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door een zelfstandig bestuursorgaan. Artikel 22 biedt de Minister de mogelijkheid om een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan te vernietigen. Indien naar het oordeel van de Minister een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost, kan de Minister de noodzakelijke voorzieningen treffen (artikel 23).

De leden van de **SP-fractie** vragen wat het oordeel van de regering is over dit preventiebeleid. Indien dit oordeel positief is, is het volgens de regering een optie om dit beleid als kader en voorwaarde over te nemen bij verstrekking van licenties aan mogelijk nieuwe vergunninghouders? Op welke wijze verschilt het PBK van Holland Casino van het voorgestelde preventiebeleid in het voorliggend wetsvoorstel?

Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting, heeft de Algemene Rekenkamer in een in 2011 opgesteld onderzoeksrapport geoordeeld dat Holland Casino met het PBK op een goede manier invulling geeft aan haar zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Mede gelet op dit oordeel heeft het kabinet het PBK model gestaan bij de verduidelijking van de wettelijke zorgplicht die door middel van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en het onderhavige wetsvoorstel wordt gerealiseerd. De zorgplicht heeft in het nieuwe speelcasinoregime zelfs een verstrekkender effect, aangezien opname in het CRUKS, het sluitstuk in het preventiebeleid, leidt tot uitsluiting van deelname aan alle risicovolle kansspelen, en niet alleen van deelname aan – zoals nu – casinospelen.

De leden van de **SP-fractie** vragen waarom niet wordt gestart met een pilot in Holland Casino's met het nieuwe PBK en wat wordt bedoeld met de stelling dat signalen uit het veld leiden tot intensivering van toezicht en handhaving. Wordt van medewerkers verwacht dat zij een soort van klokkenluidersfunctie gaan vervullen als hun casino niet aan de vereisten op het gebied van preventiebeleid voldoet?

In de memorie van toelichting wordt terecht gesproken over een aantal eisen waar bijvoorbeeld de medewerkers van de casino's aan moeten voldoen. Toch zijn die eisen naar de wens van deze leden niet voldoende concreet. De Raad van State heeft dit ook opgemerkt. De invulling van een heel groot aantal eisen wordt gedelegeerd naar lagere wetgeving. Op deze manier is het onmogelijk voor de genoemde leden om hun oordeel te vellen over de eisen waaraan de nieuwe vergunninghouders zich zullen moeten houden. Er worden bijvoorbeeld «hoge eisen gesteld» aan het personeel met betrekking tot hun betrouwbaarheid en integriteit. Deze leden willen graag weten welke eisen dan en hoe deze, mogelijk periodiek, zullen worden getoetst.

De in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en het onderhavige wetsvoorstel verankerde preventie maatregelen vormen geen «nieuw» PBK maar vormen een verduidelijking en nadere invulling van de huidige zorgplicht. Met «signalen uit het veld» wordt niet zo zeer bedoeld op mededelingen van medewerkers van een vergunninghouder maar bijvoorbeeld op meldingen van (familieleden of vrienden van) spelers of van instellingen op het gebied van de verslavingszorg.



Met betrekking tot de betrouwbaarheid bepaalt het voorgestelde artikel 27n, eerste lid, dat de betrouwbaarheid van de vergunninghouder en van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van zijn uiterlijke belanghebbende buiten twijfel dient te staan. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen criteria worden gesteld die de raad van bestuur van de kansspelautoriteit bij haar beoordeling van de betrouwbaarheid van genoemde personen in ieder geval in aanmerking moet nemen. Gelet op de internationale context waarin mogelijke toetreders tot de casinomarkt opereren en de noodzaak voor de kansspelautoriteit om snel op veranderende ontwikkelingen te kunnen inspelen, is een bepaalde flexibiliteit in de regulering gewenst. In het wetsvoorstel Kansspelen op afstand en in financiële wetgeving (Wft) is voor een vergelijkbare opzet gekozen, waarbij de betrouwbaarheid van de vergunninghouder wordt vooropgesteld, en waarin de beoordelingscriteria voor de vergunningverlenende instantie in lagere regelgeving is opgenomen. Overigens heeft de Raad van State niet gevraagd criteria met betrekking tot toetsing van betrouwbaarheid in de wet zélf op te nemen, maar om toe te lichten waarom subdelegatie op dit vlak wenselijk is. Dit is inmiddels gebeurd in het nader rapport<sup>19</sup>.

Ook zullen «gegevens worden vastgelegd over het speelgedrag» van de consumenten. De leden van de **SP-fractie** willen graag een meer uitgebreide toelichting van welke gegevens dit precies zullen zijn, hoe lang zij bewaard zullen blijven en voor welke doeleinden deze gebruikt worden.

Op grond van artikel 4a, eerste lid, Wok rust op alle houders van op grond van de Wok verleende vergunningen een zorgplicht om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Voor zover deze zorgplicht rust op houders van vergunningen voor de meer risicovolle kansspelen (kansspelen op afstand, speelcasino's en speelautomatenhallen), wordt deze in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, in combinatie gelezen met het huidige wetsvoorstel, verduidelijkt. Op grond van artikel 27ja in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, dat met het onderhavige wetsvoorstel wordt omgenummerd tot artikel 27q, moeten vergunninghouders hiertoe op consequente en eenduidige wijze gegevens met betrekking tot het speelgedrag van spelers te registreren en analyseren. De gegevens die moeten worden geregistreerd en geanalyseerd, worden nader gespecificeerd in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en in de onderliggende ministeriële regeling. De voorgenomen wijziging van dit Besluit zal, als onderdeel van het Besluit kansspelen op afstand, aan de uw Kamer worden gezonden.

De leden van de **SP-fractie** vragen wanneer de Privacy Impact Assessment openbaar wordt gemaakt.

Ik voldoe graag aan het verzoek van deze leden om openbaarmaking van het privacy impact assessment en voeg deze als bijlage bij<sup>20</sup>.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering in te gaan op de wenselijkheid van het wettelijk bepalen van maximum openingstijden van casino's. Dit naar aanleiding van de recente berichtgeving dat Holland Casino klaarblijkelijk geen strobreed in de weg wordt gelegd om 24 uur per dag en zeven dagen in de week haar deuren te openen (Handelingen II, 2015/16, nr. 2906). Deelt de regering de zorgen die verslavingsinstanties hebben omtrent deze ongelimiteerde openingstijden in Rotterdam? Op welke wijze geeft zij hier gevolg aan in onderhavig wetsvoorstel?

<sup>19</sup> Kamerstukken 2015–2016, 34 471, nr. 4.

<sup>20</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het speelcasinoregime is erop gericht de vraag naar casinospelen te kanaliseren naar het legale aanbod. Het vergunde aanbod is omgeven met waarborgen om kansspeleroverslaving tegen te gaan, consumentenbescherming te waarborgen en fraude en criminaliteit tegen te gaan. Zoals aangegeven in de antwoorden op de aangehaalde Kamervragen, gaat, indien blijkt dat er op niet-reguliere tijdstippen een kennelijke behoefte aan deelname aan casinospelen is, de voorkeur van de regering ernaar uit dat aan die behoefte wordt voldaan door te voorzien in een gereguleerd aanbod, om te voorkomen dat consumenten illegaal aanbod zouden opzoeken. Voor het wettelijk aan banden leggen van openingstijden van speelcasino's ziet de regering vooralsnog dan ook geen aanleiding.

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarom de grootste vestiging van Holland Casino als uitgangspunt wordt genomen ter indicatie van de maximum grens van het speelaanbod in de geprivatiseerde casino's. Heeft zij onderzoek laten verrichten of de vraag in andere vestigingen en/of delen van het land gelijk is aan de grootste vestiging van Holland Casino?

Momenteel zijn noch in de Wok, noch in de Beschikking casinospelen 1996 grenzen gesteld aan de aantallen speeltafels en speelautomaten die in elk speelcasino mogen worden opgesteld. Wel is in de beschikking limitatief opgesomd welke tafelspelen in de speelcasino's mogen worden aangeboden. Het is aan Holland Casino zelf overgelaten om, teneinde op lokaal niveau een optimale kanalisatie te laten plaatsvinden, in elk van haar speelcasino's de aantallen speeltafels en speelautomaten (en de mix daartussen) vast te stellen. Dit heeft ertoe geleid dat de speelcasino's in Nederland, in vergelijking tot de «megacasino's» zoals die in Las Vegas of Macao kunnen worden aangetroffen, vrij gematigd van omvang zijn. De regering wil dit, ook in een geopende markt, graag zo houden. Om die reden wordt er in het nieuwe casinoregime een grens gesteld aan de omvang van het speelaanbod in de speelcasino's, welke grens voldoende hoog is om de vergunninghouder voldoende vrijheid te bieden om een optimale kanalisatie te bereiken, maar niet de mogelijkheid biedt tot de vestiging van megacasino's.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of vergunninghouders, evenals in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, geanonimiseerde data ter beschikking stellen voor wetenschappelijk onderzoek naar kansspeleroverslaving. Zo nee, ziet de regering hier de meerwaarde van in en is zij bereid dit alsnog in onderhavig wetsvoorstel te regelen?

In hun vraagstelling lijken deze leden er impliciet vanuit te gaan dat er gelijksoortigheid is van de registratie van een kansspel op afstand en een kansspel in een speelcasino. Dit is echter maar ten dele het geval. Bij kansspelen op afstand wordt exact geregistreerd wat het spelverloop, inclusief inzet en resultaat per spel en per speler is. Voor wetenschappelijk onderzoek naar verslaving is anonimisering dan ook een vereiste. Bij kansspelen die in een speelcasino worden aangeboden, worden, gelet op de verschillende aard van deze spelen, minder gedetailleerde speelgegevens geregistreerd. Wel vindt registratie plaats van gegevens die voortvloeien uit de verduidelijkte zorgplicht om een effectief verslavingspreventiebeleid te voeren. Bij tafelspelen en speelautomaten is er geen identificatie, anders dan in het kader van de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid. Gelet op het belang van wetenschappelijk onderzoek naar kansspeleroverslaving, ben ik, bij nadere overweging graag bereid om ook in het voorliggend wetsvoorstel op te nemen dat vergunninghouders gegevens over de toepassing van het interventiemodel ter voorkoming van kansspeleroverslaving in geanonimiseerde vorm

beschikbaar te stellen voor onderzoek naar kansspelsverslaving (zie daarvoor artikel 27q, vijfde lid, onderdeel D, van de nota van wijziging).

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering ook meer inzicht te geven in de nulmeting om kansspelsverslaving in beeld te brengen. Ziet deze nulmeting specifiek op kansspelsverslaving in fysieke casino's? Wanneer zal deze worden uitgevoerd en deelt de regering de mening dat de uitkomsten hiervan door de Kamer betrokken moeten kunnen worden bij de verdere behandeling van onderhavig wetsvoorstel? Klopt het dat de meting door de Kansspelautoriteit zal worden uitgevoerd? Kan de regering de Kamer de opzet hiervan doen toekomen en zodoende duidelijkheid verschaffen of de nulmeting objectief en volgens wetenschappelijke standaarden zal plaatsvinden? Welke partijen zijn verder bij deze nulmeting betrokken om dit vorm te geven?

Bij brief van 15 december 2015<sup>21</sup> heb ik u het onderzoeksrapport «Kansen met Beleid. Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid» doen toekomen. Dit rapport beschrijft een evaluatiekader op grond waarvan de gevolgen van beleidswijzigingen (over de gehele linie van het kansspelbeleid) op de kanalisatie, de prevalentie van kansspelsverslaving, de consumentenbescherming en fraude en criminaliteit in kaart kunnen worden gebracht. In de bijgevoegde beleidsreactie heb ik met betrekking tot de verschillende deelmarkten een nulmeting in het vooruitzicht gesteld. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie heeft Bureau IntraVal inmiddels de nulmeting modernisering van het kansspelbeleid uitgevoerd. Bij brief van 12 september 2016 heb ik u deze nulmeting, vergezeld van een beleidsreactie, doen toekomen (Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 142).

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarom het voornemen van de regering om vijfjaarlijks de kansspelsverslaving en de verslavingsgevoeligheid via wetenschappelijk onderzoek te meten (toezegging van de Staatssecretaris van Financiën, algemeen overleg Holland Casino van 2 juni jl.) niet in het wetsvoorstel is terug te vinden. Kan de regering hier nader op ingaan? Welke voorwaarden om een dergelijke meting te kunnen uitvoeren zullen worden gesteld aan (toekomstige) vergunninghouders?

Gedoeld werd op de wetsevaluatie, waarbij de effecten van het vernieuwde speelcasinoregime op de doelen van het kansspelbeleid – het voorkomen van kansspelsverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit – in kaart worden gebracht. Op grond van het voorgestelde artikel II zendt de Minister van Veiligheid en Justitie binnen zeven jaar na de inwerkingtreding van de wet de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De in het antwoord op de vorige vraag genoemde nulmeting vormt hiervoor het vertrekpunt.

De Staatssecretaris van Financiën heeft in het eerdergenoemde algemeen overleg toegezegd dat er twee jaar na inwerkingtreding van de wet een voortgangsbrief komt. De leden van de **CDA-fractie** vragen op welke elementen deze brief zal ingaan? Hoe kan dan al aandacht worden besteed aan eventuele verslavingseffecten, als de nulmeting nog niet heeft plaatsgevonden?

Zoals eerder reeds vermeld in deze nota, heeft de nulmeting inmiddels plaatsgevonden. De Staatssecretaris van Financiën heeft in bedoeld overleg inderdaad aangegeven dat uw Kamer (desgevraagd) tussentijds

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 137.

kan worden geïnformeerd over de wijze waarop de privatisering is verlopen en over de eerste ervaringen met de stelselwijziging. Aangezien effecten van beleidswijzigingen op kansspelverslaving zich doorgaans pas na verloop van jaren na het doorvoeren van die wijzigingen manifesteren, ligt het niet voor de hand dat bedoelde voortgangsbrieven al op de eventuele verslavingseffecten zal kunnen ingaan.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering de details weer te geven met betrekking tot de hoogte van de bedragen die kunnen worden ingezet, de winstkansen en het uitkeringspercentage, in plaats van ook dit volledig over te laten aan lagere regelgeving. Kan de regering op deze drie punten concreet aangeven wat er gecommuniceerd zal worden richting de consument?

Op grond van het voorgestelde artikel 27h, vierde lid, worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld over onder andere het kansspelaanbod in speelcasino's. In de huidige Beschikking casinospelen 1996, varieert de inzet bij tafelspelen van € 5 tot € 10.000, en moet de vergunninghouder één of twee tafelspelen aanbieden waarbij de inzet € 2 of lager is. Bij speelautomaten bestemd voor opstelling in een speelcasino bedraagt de inzet ten hoogste € 50, en mag binnen één spel maximaal € 150 worden verspeeld. Overwogen wordt deze criteria ook in de lagere regelgeving op te nemen. Deze voorschriften worden in overleg met de kansspelautoriteit opgesteld.

Het valt de leden van de **CDA-fractie** ook op dat de regering op dit punt geen informatie noemt die verstrekt dient te worden over hulp en begeleiding bij kansspelverslaving, alsmede de mogelijkheid om signalen van fraude en andere vormen van criminaliteit bij het beoefenen van kansspelen door te geven aan de betreffende instanties. Kan de regering hier nader op in gaan?

In het verlengde van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, dat onder andere strekt tot de verduidelijking van de zorgplicht van alle houders van vergunningen van de meer risicovolle kansspelen, zal het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aangevuld worden met verschillende informatieverplichtingen met betrekking tot hulp en begeleiding bij kansspelverslaving.

Het gaat daarbij om tenminste de volgende onderwerpen:

- de categorieën personen aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden;
- de kenmerken van de door de aanbieder georganiseerde kansspelen;
- de aan de deelname van deze kansspelen verbonden risico's;
- verantwoord speelgedrag;
- het door de aanbieder gevoerde preventiebeleid;
- het beleid van de aanbieder met betrekking tot de bescherming van privacy;
- de in Nederland beschikbare verslavingszorg;
- de mogelijkheid om zich in een centraal register te laten uitsluiten van het deelnemen aan kansspelen.

Met deze verplichtingen wordt de consument naar mijn inzicht adequaat geïnformeerd over de voor hem relevante aspecten van het deelnemen aan kansspelen in een speelcasino.

De website van de kansspelautoriteit biedt tal van mogelijkheden om signaleringen of meldingen te doen, waaronder de indiening van een klacht, het doen van een anonieme melding en de melding van een illegaal kansspel.

De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe lang de informatie over het speelgedrag van bezoekers bewaard kan worden en of deze lang genoeg bewaard kan worden om dienstig te zijn bij eventueel later ingesteld strafrechtelijk onderzoek naar de betrokken speler.

De bewaartermijn met betrekking tot informatie over het speelgedrag wordt in de lagere regelgeving uitgewerkt. Uitgangspunt is een bewaartermijn van drie jaar. Deze termijn wordt ook gehanteerd in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Voor zover het gegevens betreft waarvoor op grond van andere regelgeving een langere bewaartermijn geldt, zal voor die gegevens die langere bewaartermijn in aanmerking worden genomen. Zo geldt voor gegevens die (tevens) onder de Algemene wet inzake rijksbelastingen vallen een bewaartermijn van zeven jaar, en voor gegevens die onder de Wwft vallen een bewaartermijn van vijf jaar. De gehanteerde bewaartermijnen zijn voor bedoelde gegevens voldoende lang om dienstig te kunnen zijn ten behoeve van eventueel strafrechtelijk onderzoek.

Eenzelfde vraag leggen de leden van de **CDA-fractie** voor ten aanzien van het gebruik van camerabeelden in casino's. Komt dit voor? Zo ja, waar en wat levert het op?

Holland Casino hanteert met betrekking tot camerabeelden momenteel een bewaartermijn van zeven dagen. Op het moment dat sprake is van een incident (bijvoorbeeld een vechtpartij, diefstal of andere onregelmatigheden), en voorzien kan worden dat de bewaarde camerabeelden nodig zijn voor bijvoorbeeld een rechtszaak, dan worden de bewuste camera-beelden voor langere tijd bewaard.

Ook vragen de leden van de **CDA-fractie** naar het toekomstig gebruik van de irisscan en de vingerafdrukscanner (zie in dit kader ook het artikel in Trouw «We worden serieus genomen» van 5 mei 2015). Kan de regering de voor- en nadelen op een rij zetten, ook als het gaat om de bescherming van persoonsgegevens? Kan de regering ook ingaan op het verlies van persoonlijke controle en toezicht bij de inzet van de middelen? Wordt het mogelijk dat vaste bezoekers via een irisscan naar binnen kunnen en geen personeel meer tegenkomen bij de ingang? Wat zijn daarvan de risico's volgens de regering?

Op grond van het voorgestelde artikel 27p, eerste lid, mag de houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino geen toegang tot het speelcasino bieden aan personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, personen wiens gegevens in het CRUKS zijn opgenomen, dan wel personen ten aanzien van wie de vergunninghouder redelijkerwijs moet vermoeden dat deze door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kunnen berokkenen aan zichzelf of naasten. Vooral voor het al dan niet toelaten van personen die tot de derde categorie behoren, is dus altijd een beoordeling van de situatie ter plekke door een medewerker van het speelcasino nodig. Dat betekent dat het verschaffen van toegang door middel van een vingerafdruk of irisscan niet kan volstaan.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering om een reactie op het artikel «Gokgigant uit Zweden wil niet langer wachten» (Algemeen Dagblad, 9 juni jl.). Kan de regering nader uiteenzetten wat het herenakkoord behelst? Door wie en wanneer en onder welke voorwaarden is dit gesloten tussen grote buitenlandse gokaanbieders en de Nederlandse overheid? Hoe beoordeelt de regering de aankondiging van Betsson dat als het nog langer duurt voordat het wetsvoorstel Kansspelen op afstand in werking treedt, dit bedrijf zal adverteren in Nederland en aldus haar aanbod zal richten op de Nederlandse consument? Deelt de regering de mening dat dit een illegale activiteit zou zijn die niet zonder gevolgen kan blijven? Kan de regering ingaan op de wijze waarop de Kansspelautoriteit dit bedrijf in het vizier heeft om dit illegale aanbod te bestrijden en op welke wijze in het verleden al contact met dit bedrijf is geweest?

Mij is geen (heren)akkoord bekend dat gesloten zou zijn tussen de Nederlandse overheid en grote buitenlandse gokaanbieders. Mogelijk doelt de heer Bengtsson, CEO van Betsson, op het door de kansspelautoriteit sinds 2012 gevoerde prioriteringsbeleid, dat erop neerkomt dat de kansspelautoriteit haar handhavingsactiviteiten vooral richt op aanbieders

die hun aanbod onmiskenbaar op de Nederlandse markt richten. Daarvan is in ieder geval sprake bij aanbieders die aan één of meer zogenaamde prioriteringscriteria voldoen (aanbieders maken reclame maken via radio, televisie of geprinte media; aanbieders exploiteren een kansspelsite in de Nederlandse taal of met een.nl-extensie). De in het artikel weergegeven uitlatingen van de heer Bengtsson, die erop neerkomen dat Betsson zich mogelijk op enig moment niet meer schikt naar de prioriteringscriteria van de kansspelautoriteit, laat ik geheel voor zijn rekening. Als stelselverantwoordelijke voor het kansspelbeleid past het mij niet om een oordeel te geven over het gedrag van individuele kansspelaanbieders. Dat oordeel is voorbehouden aan de kansspelautoriteit. Mocht het in een concreet geval komen tot het opleggen van een bestuurlijke boete, dan wordt dit gepubliceerd op de website van de kansspelautoriteit. Over lopende onderzoeken doet de kansspelautoriteit geen mededelingen, om die onderzoeken niet te verstoren. Ook publiceert de kansspelautoriteit geen gegevens over aanbieders die na een waarschuwing hun aanbod hebben aangepast, om deze niet onnodig negatief in de publiciteit te brengen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering de risico's kan beschrijven van het toestaan van het verstrekken van bonussen (bijvoorbeeld gratis speelgoeden) in geprivatiseerde casino's. Deelt de regering de analyse dat dit consumenten kan verleiden en aanzetten tot het beoefenen van kansspelen? Is de regering bereid om dergelijke lokkertjes te verbieden?

Het verstrekken van bonussen is, anders dan bij aanbod van kansspelen op afstand, geen gangbare praktijk bij de exploitatie van fysieke speelcasino's. Maatregelen om dergelijke activiteiten te verbieden lijken bij de regulering van deze kansspelcategorie vooralsnog dan ook niet nodig.

Met betrekking tot reclame-uitingen vragen de leden van de **CDA-fractie** of de regering de aangenomen motie-Segers/Vos (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 72) ook van toepassing acht op onderhavig wetsvoorstel, nu de regering niet uitsluit dat aanbieders van fysieke casino's ook tegelijkertijd online kansspelen mogen aanbieden. Zo ja, zal zij dan ook niet toestaan dat op open-zenders reclame wordt gemaakt? Zo nee, waarom niet?

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand is hiertoe door de leden Segers en Mei Li Vos een nader gewijzigd amendement<sup>22</sup> ingediend dat strekt tot invoeging van een nieuw artikellid (artikel 1b) in de Wok. Dit amendement is aangenomen. De in het amendement voorgestelde verbodsbepaling is gericht tot een ieder, dus ook voor aanbieders van landbased speelcasino's.

De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe de regering het standpunt van het Centrum voor Verantwoord Spelen beoordeelt dat het gemakkelijk moet zijn voor spelers om op eigen verzoek geen reclame meer te ontvangen van het casino. Hoe wordt dit geborgd in het wetsvoorstel? Deze leden vragen de regering hierin nadrukkelijk te betrekken de keuze om toe te staan dat exploitanten van casino's ook aanbieder mogen zijn van online kansspelen. Wordt het hierdoor niet lastiger voor spelers om zich daadwerkelijk af te melden van reclame van één en dezelfde gokorganisatie? Hoe wordt hier rekening mee gehouden door de regering?

Op grond van artikel 3, derde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, is het persoonlijk benaderen van consumenten toegestaan, tenzij een consument aan de vergunninghouder

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 68.



of bij een daartoe bestemd meldpunt heeft te kennen gegeven zulks niet op prijs te stellen. Het gaat hierbij om alle vormen van persoonlijke benadering, zoals post, telefoon, e-mail, sms en fax. Dit voorschrift geldt voor alle houders van een op grond van de Wok verleende vergunning. Het wordt hierdoor juist makkelijker voor een speler om zich voor verschillende kansspelsoorten af te melden bij één vergunninghouder, voor het geval die organisatie houder is van meerdere vergunningen tegelijk.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering van mening is dat bedrijven die de afgelopen jaren gepersisteerd hebben in het aanbieden van illegale kansspelen op afstand te kwalificeren zijn als geschikte aanbieders zoals bedoeld in onderhavig wetsvoorstel. Deze aanbieders hebben bewust de wet overtreden en kunnen op grond van onderhavig wetsvoorstel naast een toekomstige vergunningaanvraag voor online kansspelen, nu ook in aanmerking komen om een land gebonden casino te exploiteren. Acht de regering dat wenselijk, gelet op haar eerdere standpunt dat dergelijke aanbieders een vergunning voor online kansspelen wordt geweigerd (p. 38, nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken 33996). Deze leden verwijzen onder meer naar de vaststelling van de rechtbank van Amsterdam dat Unibet haar commerciële of beroepsactiviteiten omtrent online gokken heeft aangeboden in Nederland (zaaknummer C-13-554949 – HA ZA 13-1778). Handelt Unibet volgens de regering nog steeds niet in strijd met de geldende wet- en regelgeving? Deze leden vragen de regering specifiek om een reactie op de feiten dat Unibet zich begin 2016 als sponsor heeft verbonden aan een Nederlandse sportbond, dat bij het invoeren van de website [www.unibet.nl](http://www.unibet.nl) de gebruiker direct wordt doorgelinkt naar <https://www.unibet.eu/> en dat er nog steeds via een Nederlands telefoonnummer contact kan worden opgenomen met een Nederlandssprekende klantenservice. Zij vragen de regering te beschrijven welke actie de Kansspelautoriteit tot nu toe heeft ondernemen tegen Unibet en of deze organisatie nog in aanmerking kan komen voor een vergunning. Acht de regering het wenselijk dat een dergelijke illegaal opererende aanbieder in aanmerking komt om een geprivatiseerd casino te runnen? Welke verwachtingen koestert de regering omtrent de wijze waarop een dergelijke aanbieder zich aan de wet- en regelgeving zal houden, waaronder onderhavig voorstel?

De betrouwbaarheid van vergunninghouders vormt, evenals bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, een cruciaal element in het onderhavige wetsvoorstel. Een belangrijk criterium bij de beoordeling van een aanvraag ter verkrijging van een vergunning voor de exploitatie van een speelcasino, is dan ook dat de betrouwbaarheid van de aanvrager buiten twijfel moet staan. Het is aan de kansspelautoriteit om te beoordelen of dat het geval is. Bij de beoordeling zal de kansspelautoriteit in ieder geval het eerdere gedrag, waaronder overtreding van bij of krachtens Wok gestelde voorschriften, van een aanvrager, van de personen die zijn beleid bepalen of mede bepalen en van zijn uiteindelijke belanghebbende, betrekken. Zoals is aangegeven in de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, betekent het enkele feit dat een aanbieder (ooit) betrokken is geweest bij niet-vergund, online kansspelaanbod, niet noodzakelijkerwijs dat die aanbieder onvoldoende betrouwbaar is. Het gaat uiteindelijk om de vraag of het voor de kansspelautoriteit voldoende vast staat dat de betrokken kansspelaanbieder zich aan de Wok en overige toepasselijke regelgeving en aan de aanwijzingen van de kansspelautoriteit zal houden.

Zoals eerder in genoemde nota aangegeven, meng ik mij als stelselverantwoordelijke voor het kansspelbeleid niet in de beoordeling van concrete activiteiten van individuele kansspel aanbieders. Dat is aan de kansspelautoriteit. Over verwachtingen ten aanzien van individuele aanbieders laat ik mij ook niet uit. Mocht de kansspelautoriteit een bestuurlijke boete aan Unibet hebben opgelegd of willen opleggen, dan is of wordt dit gepubliceerd op de website van de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit doet geen mededelingen over lopende onderzoeken, of over aanbieders die na een waarschuwing hun aanbod hebben aangepast.

De leden van de **D66-fractie** merken op dat in het onderhavige wetsvoorstel veel verantwoordelijkheid, als het gaat om de zorgplicht in het preventiebeleid, bij de vergunninghouder en in de praktijk het casinopersoneel wordt gelegd om te kunnen informeren, observeren, confronteren, interveniëren en doorverwijzen. Deze leden vragen welke eisen op grond van deze taken worden gesteld aan het kennisniveau van het casinopersoneel. Hoe wordt bewerkstelligd dat een vergunninghouder alleen casinopersoneel met het vereiste kennisniveau in dienst heeft? Wie bepaalt dit vereiste niveau en waar is het op gebaseerd? Welke voorwaarden en gevolgen zijn hieraan verbonden?

Op grond van het voorgestelde artikel 27o, tweede lid, draagt de vergunninghouder zorg voor passende deskundigheid van de leidinggevenden, de personen op sleutelposities en de personen die bij het organiseren van een speelcasino met spelers in aanraking komen. Deze zorgplicht wordt in de lagere regelgeving nader uitgewerkt. In artikel 6 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen worden (nu al) kenniseisen aan het personeel van vergunninghouders gesteld met betrekking tot de risico's van verslaving, de kenmerken van verslaving en gedragskenmerken van verslaafden, de hulpverlening bij verslaving, kennis van de regelgeving en kennis van branchecodes. Ter uitwerking hiervan, bevat artikel 5 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen specifieke opleidingseisen voor personeel werkzaam bij speelcasino's. De kansspelautoriteit ziet toe op de naleving van deze voorschriften.

De leden van de **D66-fractie** vragen hoe wordt voorkomen dat entreebeperkingen en een entreeverbod voor problematische spelers ten koste gaan van de kanalisatiegraad, omdat deze problematische spelers zich naar de illegale markt zullen begeven.

Een goede uitvoering van de kanalisatiegedachte brengt met zich mee dat de overheid niet alleen een legaal aanbod van casinospelen faciliteert, zodat voldaan kan worden aan de kennelijke behoefte aan dergelijke kansspelen, maar ook zorgt voor een goede handhaving van het verbod op illegaal kansspelaanbod. In dat verband merk ik op dat het aantal illegale, landgebonden speelcasino's zeer gering is. Daarbij komt dat het preventiebeleid erop gericht is dat vergunninghouders probleemspelers na een interventie niet aan hun lot zullen overlaten maar actief zullen wijzen op de mogelijkheden van hulpverlening door de verslavingszorg. Ook de (tijdelijke) uitgesloten speler zelf heeft een verantwoordelijkheid om zijn eigen gedrag tijdens die periode onder ogen te zien en te werken aan verbetering daarvan.

De leden van de **D66-fractie** zouden het op prijs stellen wanneer de concrete uitwerking van het registratie- en identificatiesysteem niet per amvb of ministeriële regeling plaatsvindt, maar voorgelegd wordt aan de Kamer. Ook vragen deze leden waarom de regering in de memorie van toelichting nog geen volledig beeld kan geven van de persoonsgegevens die op grond van dit wetsvoorstel door vergunningshouders worden

verwerkt en ervoor kiest dit in lagere regelgeving te bepalen en niet voor te leggen aan het parlement. Deze leden zien graag een toelichting op welke gegevens concreet worden opgenomen in het door de vergunninghouder bij te houden registratie- en identificatiesysteem. Voorts vragen zij welke voorwaarden hieraan zijn verbonden met het oog op bescherming van persoonsgegevens van de spelers: Wat is de bewaartermijn van de gegevens in dit systeem? Wie heeft inzage in dit systeem? Waarom is het noodzakelijk het Burgerservicenummer hierin op te nemen?

De wijze van verwerking van persoonsgegevens is een onderwerp dat zich meer leent voor uitwerking in lagere regelgeving, gezien het niveau van detail. Dit is niet alleen het geval bij speelcasino's maar ook bij speelhallen en als eerste bij kansspelen op afstand. In het verlengde van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, wordt in het Besluit reclame, werving en verslavingspreventie kansspelen een regeling voor de verwerking van persoonsgegevens opgenomen. Daarbij wordt het hanteren van een privacyreglement voorgeschreven, waaraan vormvoorschriften worden verbonden, zoals het soort persoonsgegevens, het soort verwerkingen van persoonsgegevens, het doel van de verwerking van persoonsgegevens, de koppeling van persoonsgegevens en profilering, de instanties die betrokken zijn bij de verwerking van persoonsgegevens, de bewaring en vernietiging van persoonsgegevens en de rechten van degene van wie persoonsgegevens worden verwerkt. Het Besluit zal regelen dat het BSN uitsluitend wordt gebruikt voor de raadpleging van CRUKS en dit persoonsgegeven daarna meteen wordt vernietigd. Het gebruik van het BSN is voor een snelle en geborgde toepassing van CRUKS onontkoombaar. Met betrekking tot gegevens over het speelgedrag geldt een bewaartermijn van drie jaar.

De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de regering zicht voor neemt om het aanbod per speelcasino te beperken. De maximumgrens wordt in lagere regelgeving opgenomen. Waarom wordt er niet voor gekozen deze maximumgrens in de wet op te nemen, met de mogelijkheid bij amvb tot een lagere grens te komen? Zou dat niet beter passen bij het beleid om verslaving te voorkomen?

De regering wil aansluiten bij de grootste vestiging van Holland Casino als uitgangspunt. Wat zijn de huidige criteria hiervoor? Heeft hier in de afgelopen jaren nog uitbreiding in plaatsgevonden? Waarom wordt hiervoor gekozen? Zou het niet voor de hand liggen om bij de uitbreiding van het aantal casino's ook de grootte te beperken?

Op dit moment is in de Beschikking casinospelen 1996 limitatief opgesomd welke soorten tafelspelen in de vestigingen van Holland Casino mogen worden aangeboden. Ook is bepaald dat in de speelcasino's speelautomaten mogen worden opgesteld. Noch in de Wok, noch in de beschikking zijn evenwel grenzen gesteld aan de aantallen speeltafels en speelautomaten die in elk speelcasino mogen worden opgesteld. Het is immers aan Holland Casino zelf om, teneinde in elk van haar vestigingen een optimale kanalisatie te bereiken, per speelcasino te bepalen welke mix van tafelspelen en speelautomaten zij wenselijk acht. Dat heeft ertoe geleid dat de speelcasino's in Nederland, in vergelijking tot de «megacasinó's» zoals die in Las Vegas of Macao kunnen worden aangetroffen, vrij gematigd van omvang zijn. De regering wil dat graag zo houden. Om die reden worden er in het nieuwe casinoregime grenzen gesteld aan de omvang van het spelaanbod in de speelcasino's. Binnen die grenzen moeten de vergunninghouders in staat worden gesteld om, teneinde een goede mate van kanalisatie te bereiken, in elk spelcasino een optimaal kansspelaanbod te verzorgen. Om vergunninghouders de nodige flexibiliteit te bieden om (snel) in te kunnen spelen op het steeds sneller veranderende speelgedrag van consumenten, waarbij de aard van het

kansspelaanbod en de verhouding tussen tafelspelen en kansspelautomaten voortdurend wijzigt, ligt het niet voor de hand de te stellen maximumgrenzen in de wet zelf op te nemen.

De regering wil geen toegang van speelcasino's voor minderjarigen. De leden van de **SGP-fractie** vernemen graag op welke manier dit wordt vastgelegd.

Net als in de huidige Wok, wordt in het voorgestelde artikel 27p, eerste lid (zie de nota van wijziging, onderdeel D, artikel IIIf), vastgelegd dat een vergunninghouder personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, geen toegang tot het speelcasino mag bieden. In de lagere regelgeving wordt nader uitgewerkt hoe deze verificatie in de praktijk dient plaats te vinden. In de regel zal de verificatie plaatsvinden aan de hand van een identiteitsbewijs.

De eis dat de vergunninghouder betrouwbaar dient te zijn, wordt ook vastgelegd in lagere regelgeving. De leden van de **SGP-fractie** vragen of het niet voor de hand ligt om die eisen ook steviger in de wet zelf vast te leggen. Hoe verhoudt deze regelgeving zich tot de regels voor vergunninghouders in vergelijkbare branches? Gelden bijvoorbeeld andere eisen dan gesteld in de Wet regulering prostitutie of voor horeca? Kan een overzicht worden gegeven van de overeenkomsten en verschillen in de eisen die gesteld worden aan vergunninghouders?

Bij de eisen die aan vergunninghouders worden gesteld gaat het voor speelcasino's om geschiktheid, betrouwbaarheid en deskundigheid. Bij kansspelen zijn deze elementen van belang omdat er grote sommen geld omgaan, die (tijdelijk) worden beheerd en de vergunninghouder aan uitbetalingsverplichtingen moet kunnen voldoen. Daarbij moet binnen de kaders van de Wwft worden gewerkt. De vergunninghouder moet voorts vooral binnen de Wok als publiekrechtelijk kader opereren, waarbij kansspelen qua bedrijfsvoering complexe producten zijn, waarbij zorgvuldig gedrag in verband met kansspelverslaving is vereist. Dit alles betekent dat speelcasino's betrouwbaar, verantwoord en controleerbaar moeten worden georganiseerd.

De vergunningsvoorwaarden houden in dat er eisen worden gesteld aan de rechtsvorm, transparantie (jaarrekening) en aan de continuïteit. Bij betrouwbaarheid en deskundigheid zullen in lagere regelgeving specifieke regels worden gesteld in verband met deugdelijk beheer, eerlijkheid, integriteit, vertrouwelijkheid en veiligheid. Deze eisen zullen zoveel mogelijk worden gelijkgetrokken met vergelijkbare eisen die op grond van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand zullen gelden.

De functie van vergunningen bij kansspelen is niet geheel vergelijkbaar met de door deze leden genoemde sectoren van horeca en prostitutie. Er zijn enkele elementen vergelijkbaar, met betrekking tot het tegengaan van malafide c.q. criminele aanbieders. Met name de financiële soliditeit en de productcomplexiteit zijn echter wezenlijk andere elementen. Daarbij kan eerder worden gekeken naar de financiële sectoren, doch ik vind dat hier ook maatwerk nodig is, die is afgestemd op de publieke belangen die bij kansspelen aan de orde zijn. Anders zouden vergunningeisen ook onvoldoende proportioneel zijn. Tot slot geldt voor dit wetsvoorstel, net als bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, dat de wet de hoofdelementen van vergunningsvoorwaarden bevat, en de gedetailleerde uitwerking in lagere regelgeving wordt opgenomen, ook omwille van een flexibele respons als ontwikkelingen in de praktijk daartoe aanleiding geven.

## 5. Toezicht en handhaving

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering de aangenomen motie-Van Toorenborg (Kamerstuk 33 750 VI, nr. 72) van toepassing acht op onderhavig wetsvoorstel. Zo ja, hoe gaat zij dan de wens van de meerderheid van de Kamer honoreren om als eis te stellen dat een vergunninghouder zijn zetel heeft in Nederland? Zo nee, waarom niet? Dit lijkt deze leden zelf geen onbelangrijk vereiste, juist nu de regering ook zelf aangeeft dat het moeilijk toezicht houden zal zijn op activiteiten die de vergunninghouder buiten Nederland ontplooit. Kan de regering bevestigen dat de administratieve samenwerking waar zij naar verwijst tussen de Nederlandse toezichthouder en buitenlandse toezichthouders, vrijwillig is en niet juridisch afdwingbaar? Hoe ziet de regering dat in de praktijk voor zich, gelet op bepaalde aanbieders en gebrek aan effectief toezicht op kansspelen op bijvoorbeeld de Britse Kanaaleilanden of het Isle of Man? De genoemde leden vragen of de regering problemen voorziet ten aanzien van de handhaving van zowel de fysieke casinomarkt als de online kansspelaanbieders alsmede de vermenging daarvan.

De aangehaalde motie gaat niet over de aan aanbieders te stellen eis om een zetel te hebben in Nederland, maar over het voorkomen dat een open tv-zender gokprogramma's kan uitzenden. Een vraag over de aangehaalde motie heb ik eerder in deze nota beantwoord. Mogelijk doelen vragenstellers op de motie die het lid van Toorenborg bij de behandeling van het wetsvoorstel tot instelling van de kansspelautoriteit heeft ingediend en die ertoe strekt in Nederland als vergunningsvoorwaarde voor een kansspel via internet op te nemen dat de aanbieder ook een vestiging heeft «op de grond» (Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 17). Deze eis wordt in het onderhavige wetsvoorstel, net als in inmiddels door uw Kamer aanvaarde wetsvoorstel Kansspelen op afstand, niet gesteld. In paragraaf 4.2. van de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand<sup>23</sup> is uiteengezet waarom het stellen van een dergelijke eis volgens de regering disproportioneel en Europeesrechtelijk niet houdbaar is. Het stellen van een dergelijke eis zou bij de modernisering van het speelcasinoregime op vergelijkbare bezwaren stuiten. Overigens is het ook niet nodig een dergelijke eis te stellen, aangezien elke houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino in Nederland per definitie al over een vestiging «op de grond» beschikt. De vergunninghoudende activiteit, het organiseren van een speelcasino, zal, anders dan bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, dan ook altijd op Nederlands grondgebied plaatsvinden. Het zal dan ook niet nodig zijn toezichtsbevoegdheden buiten Nederlands grondgebied in te zetten. Niets verzet zich volgens de regering ertegen als de houder van een vergunning tot het organiseren van een (fysiek) speelcasino ook een vergunning aanvraagt tot het organiseren van kansspelen op afstand, mits hij deze kansspelen niet via binnen zijn speelcasino opgestelde apparatuur aanbiedt. De regering ziet dan ook geen problemen ten aanzien van de handhaving en de uitoefening bij beide kansspelvormen (of de vermenging daarvan).

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering de mening deelt dat de kansspelautoriteit met regelmaat (onaangekondigde) controles zal moeten uitvoeren in fysieke casino's om zicht te krijgen in hoeverre casino's ook online kansspelen aanbieden? Dat laatste verbiedt onderhavig wetsvoorstel, terwijl de regering het wel mogelijk maakt dat een exploitant van een casino tevens aanbieder mag zijn van online kansspelen.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12.

De kansspelautoriteit heeft in haar uitvoeringstoets met betrekking tot dit wetsvoorstel aangegeven dat zij, in het kader van het uit te oefenen «generiek toezicht», casinovestigingen in ieder geval een keer per jaar zal bezoeken. Naast dit generiek toezicht, wordt ook nog thematisch toezicht en incidenteel toezicht gehouden op de vergunninghouders. Onaangekondigde bezoeken zijn uiteraard ook mogelijk.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering heeft overwogen het plafond van de bestuurlijke boetes te verhogen voor illegale kansspel aanbieders of aanbieders die zich niet aan aanwijzingen van de Kansspelautoriteit houden dan wel uitsluitend 10% van de netto-omzet als standaardboete in te voeren. Dit gelet op de winstomzet van bijvoorbeeld vermogende bedrijven als Unibet en Pokerstars die niet erg onder de indruk zullen van een boete van maximaal € 810.000,-. In dat kader vragen deze leden de regering een overzicht te geven van de jaarlijkse omzet van de bedrijven die zich nu al bij de kansspelautoriteit hebben gemeld. Dit zijn immers ondernemingen aan wie het ook zal worden toegestaan een vergunning te krijgen voor een landbased casino. Deze leden vragen of de regering nader kan ingaan op de rolverdeling die de ACM en de kansspelautoriteit zullen hanteren als het gaat om de consumentenbescherming.

Op grond van artikel 35a, tweede lid, van de Wok de kansspelautoriteit wegens overtreding van (bepaalde) bij of krachtens de Wok vastgestelde voorschriften een bestuurlijke boete opleggen van maximaal € 810.000, of 10% van de omzet, indien dat meer is. De regering heeft niet overwogen om deze plafonds te verhogen of om een standaardboete in te voeren. Met name het omzetgerelateerde plafond maakt bij de grote(re) bedrijven een passende (afschrikwekkende) en evenredige bestraffing mogelijk. Wat de vraag betreft naar de omzet van bedrijven die aan de kansspelautoriteit blij hebben gegeven van hun interesse in een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand, kan ik deze leden meedelen, in het verlengde van mijn eerder gegeven antwoord, dat het wetsvoorstel Kansspelen op afstand nog in behandeling is bij de Eerste Kamer, dat de aanvraagprocedure zodoende nog niet is gestart en dat dan ook de omzetgegevens van eventuele geïnteresseerde partijen een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand niet bekend zijn. Overigens zou de kansspelautoriteit zulke gegevens ook niet bekendmaken aangezien het hier bedrijfsgevoelige informatie betreft.

Met betrekking tot consumentenbescherming geldt het volgende. De ACM is toezichthouder ingevolge de Wet handhaving consumentenbescherming (Whc), een generieke wettelijke regeling voor consumentenbescherming. De Wok kent als sectorspecifieke wet voor de kansspelen eveneens bepalingen van consumentenbescherming. Omdat zich samenloop van wettelijke bepalingen kan voordoen hebben de ACM en de kansspelautoriteit een samenwerkingsprotocol gesloten (Staatscourant 2015, nr. 47456, 24 december 2015). Het protocol regelt wederzijdse informatie en assistentie en het in overleg eventueel gezamenlijk optreden. Als hoofdregel neemt de kansspelautoriteit als sectorspecifieke toezichthouder het voortouw ingeval van samenloop van bevoegdheden. Het protocol draagt er aan bij dat de toezichthouders hun middelen efficiënt en effectief inzetten.

De leden van de **D66-fractie** vragen op welke voorwaarden de kansspelautoriteit de bevoegdheid krijgt om (tegen de wil van de bewoner) een woning binnen te treden, deze te doorzoeken en eventueel voorwerpen in beslag te nemen. Is hiervoor voorafgaande toestemming van de rechter-commissaris of officier van justitie nodig?



Met het wetsvoorstel Kansspelen op afstand wordt een binnentredingsbevoegdheid voor de kansspelautoriteit ingevoerd. Artikelen 34d tot en met 34j regelen dit en geven daarbij de randvoorwaarden, waaronder een toestemmingsvereiste van de rechter-commissaris (artikel 34f).

## 6. Financiële aspecten van het wetsvoorstel

De leden van de **PvdA-fractie** missen in de memorie van toelichting een passage over de te verwachten opbrengst van de veiling van vergunningen. Kan de regering hier nader op in gaan?

De Staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief van 11 mei 2016 aangegeven nog geen keuze te hebben gemaakt over welke vestigingen Holland Casino behoudt, welke vestigingen zullen worden afgesplitst en op welke wijze het verkoopproces zal worden ingericht. Daarover zal de Tweede Kamer in een volgende Kamerbrief nader worden geïnformeerd. Zoals gebruikelijk bij voorgenomen verkooptransacties van de staat kan in het openbaar geen gedetailleerd inzicht worden geven in cijfers over de waardering van de onderneming of van de «nieuwe» licenties. Dit zou immers de onderhandelingspositie van de staat als verkopende partij verzwakken, waardoor de optimale opbrengst niet gehaald wordt. Wel ligt het voor de hand dat bij de verkoop van de tien vestigingen van Holland Casino en de vier af te splitsen vestigingen, al dan niet in combinatie met de verlening van twee «nieuwe» vergunningen, gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die artikel III, vijfde lid, van het wetsvoorstel biedt, om bij regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën eenmalig een andere procedure vast te stellen dan het instrument van de veiling.

De leden van de **CDA-fractie** vragen, in navolging van het advies van Holland Casino, of de regering kan aangeven wat zij een redelijk niveau acht van lasten welke in lagere regelgeving worden vastgesteld. Ook vragen deze leden op welke internationale normen en praktijken de regering in dit verband doelt.

De regering doelt in de memorie van toelichting op het principe van nut en noodzaak, waarbij wordt betrokken dat extra regels ook leiden tot het wegnemen van handelingsvrijheid en tot nalevingskosten. Het gaat hier niet om een exact niveau van kosten in monetaire termen. De verwijzing naar internationale normen en praktijken betreft met name de aansluiting op technische normen.

Ten aanzien van de afdrachten missen de leden van de **CDA-fractie** een opmerking van de zijde van de regering ten aanzien van de mogelijkheid om casino's (in de toekomst) ook te verplichten tot een afdracht van goede doelen loterijen. Nu in onderhavig wetsvoorstel wordt toegestaan dat exploitanten van casino's ook aanbieder mogen zijn van online kansspelen, lijkt het deze leden geen onlogisch idee om zo in te spelen op mogelijke substitutie. In dat kader verwijzen deze leden ook naar de reactie van de regering op dit punt in de betreffende nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (p. 24), dat «mocht onverhoopt toch sprake blijken te zijn van enige substitutie zal worden gezien of, en in hoe verre, aan houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand een afdrachtspercentage aan sport en goede doelen verplicht moet worden gesteld. Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om een daartoe strekkende regeling, mocht die onverhoopt toch nodig zijn, snel en zonder verdere wetswijziging in te voeren.»  
Is de regering bereid deze flexibiliteit ook vorm te geven in onderhavig wetsvoorstel?

Op grond van het voorgestelde artikel 31f van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, kan, als blijkt dat de regulering van kansspelen op afstand leidt tot een terugloop van loterij-inkomsten en (dus) afdracht aan sport en goede doelen, bij ministeriële regeling aan houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand een afdrachtspercentage aan sport en goede doelen verplicht worden gesteld.

Genoemde leden lijken van mening te zijn dat een verplicht afdrachtpercentage ook aan houders van een vergunning tot het organiseren van een fysiek speelcasino moet worden opgelegd, aangezien deze vergunninghouders ook aanbieder kunnen zijn van kansspelen op afstand. Deze vergelijking gaat echter niet op. Hoewel houders van een vergunning tot het organiseren van een fysiek speelcasino inderdaad ook aanbieder kunnen zijn van kansspelen op afstand, gaat het niet aan om deze aanbieders ook uit hoofde van het (fysieke) speelcasinoregime een verplicht afdrachtpercentage op te leggen. Tussen loterij-aanbod en fysiek speelcasino-aanbod bestaat immers geen aangetoond substitutie-effect, noch voor, noch na de stelselwijziging. Er is dan ook geen enkele aanleiding om een houder van een vergunning voor een fysiek speelcasino een verplicht afdrachtpercentage op te leggen, ook niet als deze vergunninghouder ook aanbieder is van kansspelen op afstand.

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de regering aangeeft dat dit wetsvoorstel geen extra lasten met zich mee brengt voor burgers. Zij vragen of de regering hiermee miskent dat de kosten van verslavingszorg wel degelijk worden doorbelast. Zij vragen de regering een overzicht te geven van de totale kosten die vanuit overheidswege zijn verstrekt ten behoeve van de verslavingszorg in 2015. De genoemde leden vragen de regering ook of zij, gelet op de ervaring in Denemarken na regulering van de online kansspelen, verwacht dat deze kosten voor verslavingszorg zullen toenemen de komende jaren als de aanhangige voorstellen van de regering omtrent kansspelen en casinowetgeving in werking treden.

Over de zorgkosten voor kansspelverslaving zijn geen precieze cijfers bekend. De kosten in de GGZ voor verslavingszorg worden niet nader onderscheiden naar type verslaving. De kansspelautoriteit schat in dat er tussen de 2.500 en 5.000 personen in de GGZ worden behandeld. Op basis van de gemiddelde behandelkosten voor verslaving is een bedrag tussen € 20 miljoen en € 40 miljoen gemoeid met de kosten voor de behandeling van kansspelverslaving.

## **7. Consultatie wetsvoorstel**

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of een verduidelijking van de zorgplicht wordt opgenomen in het wetsvoorstel? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Ik kan de vraag van deze leden over het opnemen van een verduidelijking van de zorgplicht die thans in artikel 4a van de huidige Wok is opgenomen en die ertoe strekt dat de vergunninghouders de nodige maatregelen en voorzieningen treffen om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen, bevestigend beantwoorden. De verduidelijking van de zorgplicht voor houders van een speelcasinovergunning wordt voorzien in de artikelen 27j (toegangs- en identiteitscontrole bij bezoek aan een speelcasino) en 27ja (interventiemodel verslavingspreventie) van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. De genoemde artikelen worden bij nota van wijziging (onderdeel D) overgeheveld naar de nieuwe speelcasinotitel (artikelen 27p en 27q). Ter uitwerking van deze artikelen worden nadere regels gesteld in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en voor zover nodig

in de ministeriële regeling. De uitwerking in lagere regelgeving zal in het nieuwe speelcasinoregime voor alle vergunninghouders gelden, waar de zorgplicht in de huidige situatie met maar één vergunninghouder, alleen voor Holland Casino geldt. Hoewel het uitgangspunt is dat de speler zelf verantwoordelijk is voor zijn speelgedrag, zullen de aan de aanbieders op te leggen verplichtingen over het informeren van spelers over de gevaren van kansspelverslaving en over hulpverlening, de speler in staat stellen zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen. Ook over het informeren van de speler worden in het bovengenoemde besluit regels gesteld.

In de memorie van toelichting lezen deze leden dat een derdenprocedure niet is opgenomen in dit wetsvoorstel. Deze procedure komt erop neer dat derden bij de kansspelautoriteit een gemotiveerd verzoek tot onvrijwillige inschrijving van een speler in het centraal register uitsluiting kansspelen kunnen indienen. Volgens de regering is het niet nodig om deze procedure om te nemen in dit wetsvoorstel omdat deze procedure opgenomen is in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand dat ook betrekking heeft op speelcasino's en speelautomaten. De leden van de **PvdA-fractie** zijn van mening dat een opneming van deze procedure in dit wetsvoorstel een verduidelijking van de verslavingspreventie is. Kan de regering de derdenprocedure opnemen in het onderhavige wetsvoorstel vanwege het belang van verslavingspreventie en de schade die een gokverslaving kan aanrichten aan de naasten van een risicospeler?

De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de regering aangeeft dat de derdenprocedure ook geldt voor de speelcasino's en speelautomatenhallen. Deze leden vragen of volledig gewaarborgd is dat familieleden en hulpverleners precies dezelfde rechten hebben om iemand aan te melden als voor kansspelen op afstand.

De vragen over de «derdenprocedure», die in het kader van de verslavingspreventie, in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand is opgenomen, beantwoord ik graag in samenhang. Ik stel voorop dat de derdenprocedure – in het kader van de onvrijwillige uitsluiting van een ernstige probleemspeler – voor alle risicovolle categorieën kansspelen geldt (kansspelen op afstand, speelcasino's en speelautomatenhallen). De procedure houdt in dat een derdebelanghebbende (zoals bijvoorbeeld een gezinslid van de speler) het initiatief kan nemen om een probleemspeler tegen zichzelf te beschermen door een verzoek in te dienen bij de kansspelautoriteit om gebruik te maken van haar bevoegdheid van artikel 33da van de Wok (zoals dat komt te luiden na vaststelling en inwerkingtreding van het Koa-wetsvoorstel Kansspelen op afstand) om een speler voor de duur van zes maanden van deelname aan alledrie bovengenoemde risicovolle categorieën kansspelen uit te sluiten.

De derdebelanghebbende zal in een gemotiveerd verzoek aannemelijk moeten maken dat de betrokken speler door onmatig speelgedrag of kansspelverslaving schade aan zichzelf of zijn naasten kan aanrichten en dat om die reden een tijdelijke onvrijwillige uitsluiting gerechtvaardigd is. Vervolgens zal de kansspelautoriteit onderzoeken of het speelgedrag inderdaad van dien aard is dat de speler door opneming in CRUKS tijdelijk van deelname aan risicovolle kansspelen moet worden uitgesloten. Daartoe zal de kansspelautoriteit ook bij de desbetreffende vergunninghouder(s) te rade gaan om te bezien of hun gegevens van de analyse van het speelgedrag van de betrokken speler ook aanleiding geven om tot een tijdelijke onvrijwillige uitsluiting over te gaan (artikel 33da, derde lid). Een uitsluitingsmaatregel is een besluit in de zin van de Awb dat met inachtneming van de relevante bepalingen van de Awb wordt genomen en waartegen dus ook bezwaar en (hoger) beroep openstaan.

Uit het voorgaande volgt dat de derdenprocedure – ook voor speelcasino's – zijn grondslag zal vinden in de bevoegdheid van de kansspelautoriteit van artikel 33da (die in titel VI van de Wok wordt opgenomen) en in de Awb. Ik antwoord de leden van **PvdA-fractie** dat het daarom niet nodig is hierover ook nog bepalingen over op te nemen in dit wetsvoorstel. Ook is volledig gewaarborgd – zo antwoord ik de leden van de **SGP-fractie** – dat derde-belanghebbenden, ongeacht of de verslavingsproblemen van hun naasten zich voordoen bij het spelen in speelcasino's, speelautomaten of bij deelnamen aan kansspelen op afstand, dezelfde mogelijkheden hebben de kansspelautoriteit om een onvrijwillige uitsluiting te verzoeken. Voor professionele hulpverleners zal het in verband met een geheimhoudingsplicht veelal niet mogelijk zijn om eigener beweging een dergelijk verzoek aan de kansspelautoriteit te doen. Een hulpverlener kan een probleemspeler uiteraard wel behulpzaam zijn bij het aanvragen van een tijdelijke vrijwillige uitsluiting bij de kansspelautoriteit, of zijn naasten wijzen op de mogelijkheid bij het aanvragen van een onvrijwillige uitsluiting.

Voor de goede orde merk ik over het karakter van de maatregel van de onvrijwillige uitsluiting nog het volgende op. Ingevolge het tweede lid van artikel 33da (zoals dat bij amendement van het lid Van Wijngaarden is het wetsvoorstel Kansspelen op afstand is ingevoegd, Kamerstukken II 2015/16, nr. 27), is de maatregel van de onvrijwillige uitsluiting een uiterste middel en kan deze slechts worden opgelegd indien niet kan worden volstaan met minder ingrijpende maatregelen. De raad van bestuur van de kansspelautoriteit zal in beleidsregels – die de goedkeuring van de Minister van Veiligheid en Justitie behoeven – nader uitwerken in welke gevallen de onvrijwillige uitsluiting – op verzoek van derden of na een melding van een vergunninghouder – noodzakelijk kan worden geacht ter voorkoming van schade voor de probleemspeler zelf of zijn naasten (artikel 33da, vierde lid, jo. artikel 33h, tweede lid, onder b, Wok).

De leden van de **PvdA-fractie** lezen dat de ondernemingsraad van Holland Casino vindt dat er één sector cao moet komen. Een sector cao kan concurrentie op arbeidsvoorwaarden (en daardoor ook op de kwaliteit en scholing) van de medewerkers voorkomen. Is de regering het eens met die redenering en is zij het eens met de ondernemingsraad en de aan het woord zijnde leden dat er een sector cao moet komen?

Het arbeidsvoorwaardenoverleg is een onderwerp dat tot de verantwoordelijkheid van sociale partners behoort. Het is aan hen om al dan niet tot een cao voor de sector te komen in de nieuwe marktordening met meerdere ondernemingen. Een eventueel verzoek om algemeen verbindend verklaring zal aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gedaan dienen te worden, die dat verzoek volgens de gebruikelijke procedure zal beoordelen. Het is niet aan de regering om hier op te sturen.

De leden van de **SP-fractie** vinden het onduidelijk waarom verwacht wordt dat de voorgestelde wijzigingen geen significant effect zullen hebben op de werkgelegenheid in de sector. Er komen ten slotte twee casino's bij. Deze leden ontvangen graag een uitgebreidere toelichting op deze stelling. Daarnaast achten de genoemde leden het onbegrijpelijk dat wordt gesteld dat de arbeidsvoorwaarden buiten het bestek van dit wetsvoorstel vallen. Dit wetsvoorstel schept de voorwaarden om Holland Casino te kunnen privatiseren waardoor er onzekere tijden aanbreken voor het personeel.

De per saldo effecten op de werkgelegenheid zijn niet eenduidig aan te geven. Enerzijds zal er, doordat er twee speelcasino's kunnen bijkomen, extra werkgelegenheid kunnen ontstaan. Anderzijds is het ook denkbaar dat een bestaande aanbieder in het licht van de komende concurrentie er naar streeft om met minder mensen hetzelfde werk te doen. En ook de ontwikkeling van de markt heeft effecten op de werkgelegenheid. Gezien de beperkte invoering van concurrentie ligt een sterke wijziging van de werkgelegenheid niet voor de hand. Omdat de arbeidsvoorwaarden een verantwoordelijkheid zijn en blijven voor de sociale partners, vallen die inderdaad buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

De leden van de **SP-fractie** vragen of het klopt dat Holland Casino in de afgelopen jaren financieel zijn eigen boontjes moest doppen? Hoe hebben de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden zich in de loop der jaren ontwikkeld? Hoe verhouden de voorwaarden zoals die thans zijn, zich tot de voorwaarden in casino's in andere landen waar geen publieke monopolies zijn?

Holland Casino is inderdaad zelf verantwoordelijk geweest voor haar eigen financiële positie. De primaire arbeidsvoorwaarden hebben zich de afgelopen jaren meer richting het gemiddelde in de markt bewogen, maar de mediaan van de loonsom bij Holland Casino ligt nog steeds significant boven die van de markt als geheel. Het beeld voor wat betreft de secundaire arbeidsvoorwaarden is de afgelopen jaren niet veranderd, namelijk dat deze voor een belangrijk vergelijkbaar zijn met wat gebruikelijk is in de markt. Een internationale vergelijking naar arbeidsvoorwaarden is complex en niet makkelijk te maken gegeven verschillen in (fiscale) wet- en regelgeving, arbeidsverhoudingen, arbeidsmarkt en kosten van levensonderhoud.

Het is volgens de regering nog te vroeg om vooruit te lopen op het al dan niet algemeen verbindend verklaren van een sector-cao maar waarom kan dit niet als een van de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning worden toegevoegd? De leden van de **SP-fractie** vragen of de zorg voor het personeel op andere wijze wordt gewaarborgd en wat wordt er gedaan met de zorgen op dit punt van de ondernemingsraad van Holland Casino en de FNV?

Het aanvragen van een algemeen verbindend verklaring is aan de sociale partners die in dezen cao-partij zijn, dan wel aan individuele werkgevers die partij zijn bij de eventueel te sluiten sector-cao. Een voorafgaande vraag is of een sector-cao tot stand komt. Mocht er een sector-cao zijn, dan is het aanvragen van een algemeen verbindend verklaring eveneens een zaak voor private partijen. Gezien het primaat van sociale partners voor de regeling van arbeidsvoorwaarden bevat het wetsvoorstel hierover geen voorschriften. Bij de uitwerking van het verkoopproces zal er ook aandacht zijn voor behoud van werkgelegenheid. Hierover zal de Kamer in een volgende brief door de Staatssecretaris van Financiën worden geïnformeerd.

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de 86 vragen die door Holland Casino zijn gesteld in de consultatieronde. Het valt deze leden op dat de regering deze vragen verspreid door de gewijzigde memorie van toelichting heeft beantwoord, maar sommige ook niet heeft beantwoord. Gelet op de relevantie hiervan vragen deze leden de regering de beantwoording op de door Holland Casino gestelde vragen te bundelen of per gestelde vraag het antwoord weer te geven.

Evenals een aantal andere organisaties heeft Holland Casino in de consultatiefase een aantal waardevolle opmerkingen over het concept-wetsvoorstel gemaakt. Op enkele wezenlijke vragen en opmerkingen is specifiek ingegaan in paragraaf 12 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel; in die gevallen is aangegeven in hoeverre de opmerkingen hebben geleid tot aanpassingen van het wetsvoorstel dan wel de memorie van toelichting. Op basis van andere opmerkingen van meer ondergeschikte aard is de memorie van toelichting op enkele plaatsen aangepast. Een aantal opmerkingen heeft niet geleid tot wijzigingen. Veel vragen van Holland Casino hadden betrekking op in het wetsvoorstel opgenomen bewoordingen of begrippen die nog nader in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Zo wordt herhaaldelijk gevraagd naar nadere concretisering van bepaalde voorschriften of «vage begrippen», zoals de mate van concurrentie, een minimum aantal aanbieders, hoge inzetten, hoge bedragen, deugdelijk beheer, redelijk niveau, redelijke bedragen enzovoort. Zoals aan het begin van deze nota is aangegeven, geldt voor veel van de door Holland Casino genoemde onderwerpen (en gevraagde concretisering) dat deze nog in lagere regelgeving worden uitgewerkt. Op deze vragen kan derhalve nog geen antwoord worden gegeven.

Holland Casino verwijst ook naar een uitvoeringstoets die door de kansspelautoriteit nog zou worden uitgevoerd. De leden van de **CDA-fractie** vragen om wat voor toets het gaat. Kan de regering de opzet en uitkomsten van het onderzoek integraal aan de Kamer doen toekomen indien deze gereed is.

De uitvoeringstoets van de kansspelautoriteit van 31 maart 2015 is bij indiening van het wetsvoorstel als bijlage aan uw Kamer meegezonden (blg-744115). Als gevolg van een misverstand is de latere uitvoeringstoets (waarin de reeds eerder toegezonden uitvoeringstoets nogmaals is opgenomen) niet aan uw Kamer toegezonden. Ik voeg deze latere toets (gedateerd 2 juni 2015) als bijlage bij deze nota<sup>24</sup>.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering het onderdeel verslavingspreventie niet dermate belangrijk acht, ook in het licht van de doelstellingen van het kansspelbeleid, dat niet kan worden volstaan met de verwijzing naar lagere regelgeving op dit punt. Kan de regering uiteenzetten wat de verschillende elementen zijn van de zorgplicht voor vergunninghouders? Er zijn immers nogal wat vragen te stellen hierbij. Betreft het hier nieuwe onderdelen ten aanzien van de bestaande zorgplicht voor Holland Casino? Zo ja, welke?

Het voorkomen van kansspelverslaving is een van de centrale doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Op grond van artikel 4a, eerste lid, Wok, rust op alle houders van vergunningen op grond van de Wok een zorgplicht om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. De verduidelijking van deze zorgplicht van vergunninghouders, waarnaar deze leden vragen, is voor drie categorieën vergunninghouders die kansspelen aanbieden met een relatief hoog verslavingsrisico opgenomen in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Het betreft de artikelen 27j en 27ja (houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino), 30u en 30v (houders van een vergunning tot het aanwezig hebben van een of meer kansspelautomaten in een speelautomatenhal) en 31k en 31 m (houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand). Deze verduidelijking van de wettelijke zorgplicht en de koppeling met het CRUKS bouwt voort op

<sup>24</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.



het als effectief ervaren PBK dat door Holland Casino, in samenwerking met de verslavingszorg is ontwikkeld. Een nadere invulling van de – verduidelijkte – zorgplicht vindt vervolgens plaats in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

In paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting is beschreven wat de verschillende elementen van de zorgplicht voor vergunninghouders jegens de speler inhouden (informereren, observeren, confronteren en interveniëren). Bij het interveniëren kan gedacht worden aan het op verzoek van de speler instellen van (vrijwillige) entreebeperkingen of entreeverboden bij alle casinovestigingen van de desbetreffende vergunninghouder. Een verdergaande maatregel is de vrijwillige uitsluiting (op verzoek van de speler) door inschrijving in CRUKS, dat op grond van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand wordt ingesteld (artikel 33h) en dat door de kansspelautoriteit wordt beheerd. De meest vergaande maatregel is de (tijdelijke) onvrijwillige uitsluiting. Met de uitsluiting wordt het de speler de toegang onmogelijk gemaakt tot alle aanbieders van casinospelen, speelautomaten en kansspelen op afstand. Bevraging van het register stelt de vergunninghouders in staat om een (al dan niet vrijwillige) uitsluiting te effectueren.

In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting heb ik het wettelijk kader voor verslavingspreventie geschetst en ben ik uitvoerig ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden bij het voorkomen van kansspelverslaving tussen de overheid (Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kansspelautoriteit), de speler en de vergunninghouder. Hoewel in beginsel de speler zelf verantwoordelijk is voor het eigen speelgedrag, staat daar een actieve verplichting van de vergunninghouder die een speelcasino exploiteert tegenover om kansspelverslaving te voorkomen. In het uiterste geval kan de maatregel van onvrijwillige uitsluiting (voor de duur van zes maanden), worden opgelegd door de kansspelautoriteit. Dit kan geschieden na kennisgeving van de vergunninghouder aan de kansspelautoriteit of bijvoorbeeld door naasten van de speler (derdebelanghebbenden) als er serieuze indicaties zijn die erop wijzen dat de speler zijn eigen verantwoordelijkheid niet langer kan nemen. Effectuering en handhaving van de (on)vrijwillige uitsluiting door inschrijving in CRUKS, geschiedt bij het bezoeken van een speelcasino door middel van bevraging door vergunninghouders van het register en het vervolgens niet toelaten van de in het register opgenomen speler.

De leden van de **CDA-fractie** vragen welke eisen de overheid stelt aan de (verplichte) samenwerking en doorverwijzing tussen vergunninghouders enerzijds en verslavingsinstanties en GGZ-instellingen anderzijds. Met welke financiële aspecten en blokkades moet hierbij rekening worden gehouden? Welke expertise wordt op het terrein van verslavingszorg geleverd van vergunninghouders zelf?

De huidige regelgeving bevat geen specifieke voorschriften over de (verplichte) samenwerking tussen vergunninghouders en instellingen werkzaam op het gebied van de verslavingszorg. Op grond van (het huidige) artikel 7, eerste lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen dienen houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino dan wel houders van een vergunning tot het aanwezig hebben van speelautomaten in een speelautomatenhal, spelers die blijf geven van onmatig speelgedrag te informeren over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot de verslavingszorg.

Op grond artikel 6, eerste lid, van genoemd Besluit, dienen leidinggevenden binnen de onderneming van vergunninghouders, alsmede personen werkzaam in speelautomatenhallen en speelcasino's die zijn belast met het toelaten van en het toezicht op de deelnemers aan de aangeboden kansspelen, over de kennis en het inzicht te beschikken die nodig zijn om de vergunning te exploiteren, met inachtneming van de bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid die dat met zich brengt. Volgens het vierde lid van dat artikel hebben die kennis en dat inzicht in ieder geval betrekking op onder andere de aan de aangeboden kansspelen verbonden risico's van kansspelverslaving, op kansspelverslaving (in het algemeen), de sociale gevolgen van kansspelverslaving en de gedragskenmerken van kansspelverslaafden en op hulpverlening bij kansspelverslaving. Ter uitwerking van dit artikel zijn in de (huidige) artikelen 4 en 5 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen een aantal concrete opleidingseisen opgenomen voor leidinggevenden en personen werkzaam in speelautomatenhallen respectievelijk leidinggevenden en personen werkzaam in speelcasino's.

Ter uitvoering van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand zal in het te wijzigen Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, een nadere invulling gegeven van de op houders van vergunningen tot het organiseren van speelcasino's, van kansspelen op afstand en voor het aanwezig hebben van speelautomaten in speelautomatenhallen rustende zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Die nadere invulling betekent dat in het Besluit verschillende voorschriften worden opgenomen die zien op de samenwerking tussen vergunninghouders en instellingen werkzaam op het gebied van verslavingszorg en op de eventuele doorverwijzing door vergunninghouders naar dergelijke instellingen. Zo moeten houders van genoemde vergunningscategorieën in samenwerking met genoemde instellingen een adequaat en samenhangend verslavingspreventiebeleid ontwikkelen, toepassen en onderhouden, dat aansluit op het Nederlandse stelsel van verslavingszorg. Ook zullen vergunninghouders hun bezoekers actief over dit beleid moeten informeren en hen – bij gelegenheid – moeten doorverwijzen naar online, dan wel fysiek in Nederland werkzame instellingen voor verslavingszorg. De kansspelautoriteit ziet toe op de naleving van de huidige en toekomstige regelgeving.

De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe de verantwoordelijkheid en uitvoering van de zorgplicht van vergunninghouders in de praktijk wordt gecontroleerd. Welk type overtreding in deze verantwoordelijkheid leidt tot welke sanctiëring? Graag vernemen deze leden een reactie op deze vragen.

De in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand opgenomen verduidelijking van de wettelijke zorgplicht en de daarmee samenhangende wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, brengen voor houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino verschillende verplichtingen met zich mee. Zo zullen vergunninghouders, in overleg met de verslavingszorg, een adequaat en samenhangend verslavingspreventiebeleid moeten ontwikkelen, toepassen en onderhouden en zullen zij de kansspelautoriteit over de toepassing daarvan periodiek moeten rapporteren. Daartoe zullen zij bepaalde gegevens van deelnemers, bijvoorbeeld signalen die wijzen op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen, moeten vastleggen. Op basis van deze gegevens en steekproefsgewijze controle heeft de kansspelautoriteit de nodige handvatten om goed op de naleving van de zorgplicht te kunnen toezien.

In haar toezicht op de naleving van het preventiebeleid van een vergunninghouder zal de kansspelautoriteit onder andere kijken naar het percentage risico- en probleemspelers. Dit kan een indicatie zijn om aanvullend onderzoek te verrichten. Een hoog percentage risico- of probleemspelers wijst er echter niet zonder meer op dat een vergunninghouder nalatig is geweest in de uitvoering van zijn zorgplicht. Het zou er namelijk ook op kunnen duiden dat de betreffende vergunninghouder juist meer voortvarend dan andere vergunninghouders is geweest in de registratie van risico- en probleemspelers of in het nemen van maatregelen.

De kansspelautoriteit kan bestuurlijke maatregelen nemen indien blijkt dat een vergunninghouder zijn zorgplicht in onvoldoende mate vervult. Zo kan een bestuurlijke boete worden opgelegd of kan een vergunning worden geschorst of ingetrokken.

De leden van de **CDA-fractie** delen de mening dat het niet de bedoeling kan zijn met onderhavig wetsvoorstel de internationale vraag naar grote pokertoernooien op Nederlandse bodem te kanaliseren. Zij vragen de regering op welke wijze dit standpunt wordt gecommuniceerd in de veiling- en vergunningsprocedure richting geïnteresseerde exploitanten. Zij vragen of dit aspect ook nadrukkelijk wordt geborgd in de toezichthoudende taken van de kansspelautoriteit.

Op zich verzet volgens de regering niets zich ertegen als een houder van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino op gezette tijden binnen het speelcasino een pokertoernooi organiseert, ook niet wanneer zo'n toernooi een internationaal karakter heeft. Zoals is aangegeven in paragraaf 12.5 van de memorie van toelichting, acht de regering het wel van cruciaal belang dat de georganiseerde spelen uitsluitend binnen de muren van het speelcasino worden aangeboden. Alleen op die manier kan, door de inzet van verschillende instrumenten en faciliteiten, worden geborgd dat spelers afdoende worden beschermd en kansspelverslaving zoveel mogelijk wordt voorkomen. Grote internationale toernooien, zoals die in het buitenland worden georganiseerd, trekken vaak zoveel deelnemers en publiek, dat deze niet in een speelcasino zoals we die in Nederland kennen kunnen worden georganiseerd. De in artikel 27g, tweede lid, opgenomen definitie van het begrip speelcasino – de voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven vaste inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers een gelegenheid als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, wordt gegeven, en waar speelautomaten als bedoeld in artikel 30, aanhef en onder a, kunnen worden opgesteld en geëxploiteerd – sluit uit dat pokertoernooien buiten de «vaste inrichting», ofwel buiten het speelcasino, mogen worden georganiseerd. Het is mijns inziens niet nodig om over dit aspect te zijner tijd een specifieke mededeling te doen in het kader van de veiling- of vergunningsprocedure. Potentiële gegadigden voor een vergunning kunnen immers, voordat zij overwegen een aanvraag in te dienen, van de voorgestelde regelgeving kennisnemen. De kansspelautoriteit ziet toe op de naleving van de in de Wok en onderliggende regelgeving gestelde voorschriften.

De leden van de **CDA-fractie** vinden de keuze van de regering om exploitanten van casino's ook de mogelijkheid te bieden tegelijkertijd aanbieder te zijn van online kansspelen buitengewoon onverstandig. De regering wijst op een verbod van internetzuilen of terminals in de casino's. Maar als een vergunninghouder onder dezelfde naam zijn casino exploiteert als zijn internet-goksite, dan is dit toch een louter fictieve scheiding? Hoe beoordeelt de regering het gegeven dat bezoekers via een smartphone in een casino kan deelnemen aan kansspelen op afstand, welke website dezelfde naam kent als het casino? Werving en reclame

lopen dan toch door elkaar omdat het onderscheid tussen fysiek en online vervaagt? Wat zijn daarvan de risico's volgens effectief toezicht? De genoemde leden vragen de regering dan ook exploitanten van casino's niet toe te staan ook online kansspelen aan te bieden. Ook op dit punt vragen de leden de regering nader uiteen te zetten welke aspecten in lagere regelgeving zullen worden uitgewerkt en wat hierbij de verschillen zijn ten opzichte van de thans geldende regels omtrent toezicht.

Ik stel voorop dat het organiseren van een speelcasino en het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen op afstand twee totaal verschillende activiteiten vormen die onder verschillende vergunningsregimes vallen. Hoewel de te realiseren beleidsdoelstellingen – het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit – bij beide categorieën hetzelfde zijn, worden beide kansspelvormen onder zeer verschillende omstandigheden aangeboden. Zo wordt bij speelcasino's binnen de muren van het speelcasino gelegenheid gegeven tot deelname aan tafelspelen en speelautomaten, waardoor er direct fysiek contact is tussen aanbieder en de speler. Bij kansspelen op afstand wordt via elektronische communicatiemiddelen gelegenheid gegeven tot deelname aan kansspelen, zonder dat sprake is van fysiek contact tussen degene die gelegenheid geeft en de speler. Dit betekent dat het voorkomen van verslavingspreventie en de bescherming van de speler bij beide kansspelvormen op verschillende wijze moet worden geborgd. Zo kan in speelcasino's van oudsher om relatief hoge bedragen worden gespeeld, waar tegenover staat dat (ontluikend) problematisch of frauduleus spelgedrag, doordat er fysiek contact tussen aanbieder en speler is, relatief gauw (eventueel met behulp van camera's) kan worden waargenomen en voorkomen. Bij kansspelen op afstand wordt gebruik gemaakt van andere middelen – het aanmaken van een spelersprofiel, verschillende signalerings- en waarschuwingmogelijkheden – om problematisch spelgedrag aan te pakken.

Om genoemde redenen hecht de regering eraan om vermenging van beide regimes zoveel mogelijk te voorkomen. Die vermenging wordt voorkomen door een exploitant van een fysiek speelcasino – in zijn vergunning – alleen toe te staan om gelegenheid te geven tot deelname aan tafelspelen en speelautomaten. Een exploitant mag binnen zijn speelcasino niet actief, bijvoorbeeld door middel van een terminal of internetzuil, kansspelen op afstand aanbieden, ook niet als hij daarvoor een aparte vergunning heeft. Wanneer dat wel zou worden toegestaan, zou dit ertoe kunnen leiden dat op verschillende, naast elkaar opgestelde apparaten met totaal verschillende voorwaarden en spelregels zou kunnen worden gespeeld, hetgeen niet alleen een onduidelijke situatie voor de speler zou opleveren maar ook het voeren van een effectief preventiebeleid en de uitoefening van het toezicht zeer zou bemoeilijken. De scheiding tussen fysieke speelcasino's en kansspelen op afstand, kan dan ook beslist niet fictief worden genoemd.

Een volledige scheiding tussen beide regimes, in die zin dat bezoekers van een fysiek speelcasino zou worden verboden om binnen het speelcasino op hun meegebrachte smartphone deel te nemen aan kansspelen op afstand, kan echter niet worden bewerkstelligd. Nog daargelaten dat een dergelijk verbod zeer moeilijk handhaafbaar zou zijn, is het volgens de regering ook niet nodig. Waar het om gaat is dat de speler die kansspelen in een bepaald regime beoefent, ook de bescherming geniet die het desbetreffende regime biedt. Voor een speler die online speelt wordt die bescherming geboden via de elektronische infrastructuur en maakt het niet uit op welke locatie die speler zich bevindt, of hij nu op straat loopt, thuis op de bank zit, in een restaurant verblijft of zich in een speelcasino bevindt.

Voor de bescherming van de speler die fysieke kansspelen binnen de muren van een speelcasino speelt, is het wel van belang dat de aldaar aangeboden kansspelen en opgestelde apparatuur onder hetzelfde regime vallen. Als op opgestelde apparatuur zowel reguliere (speelautomaten-)spelen als kansspelen op afstand zouden kunnen worden beoefend, zou dit verwarring oproepen en het preventiebeleid en het daarop te houden toezicht zeer kunnen bemoeilijken. De enkele speler die binnen een speelcasino op zijn meegebrachte smartphone speelt – het is immers niet te verwachten dat het publiek zich en masse naar een speelcasino zal vervoegen om aldaar op een meegebrachte smartphone online kansspelen te beoefenen – rijdt het preventiebeleid en het toezicht niet in de wielen. Bij dit alles maakt het overigens geen verschil of de – binnen het speelcasino niet actief aangeboden maar wel toegankelijke – kansspelen op afstand door (een zusterbedrijf van) de houder van een vergunning voor een fysiek speelcasino, of door een exploitant die geen enkele band met de organisatie van het fysieke speelcasino heeft, worden aangeboden. De regering ziet dan ook geen enkele aanleiding om de houder van een vergunning tot het organiseren van een (fysiek) speelcasino niet toe te staan om (tevens) een vergunning aan te vragen voor het organiseren van kansspelen op afstand.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering in te gaan op de mogelijkheid van informatie-uitwisseling tussen de kansspelautoriteit en (justitiële) autoriteiten over activiteiten van vergunninghouders in casino's. Dit ook wanneer er nog geen sprake is van strafbare feiten maar er wel vermoedens zijn. Wat zijn de mogelijkheden en belemmeringen in de huidige regelgeving om dan informatie uit te wisselen?

De kansspelautoriteit en het openbaar ministerie (OM) hebben een handhavingsprotocol gesloten<sup>25</sup>. Het protocol bevat afspraken die betrekking hebben op samenwerking tussen het OM en de kansspelautoriteit voor situaties waarin de kansspelautoriteit kan overgaan tot bestuurlijke handhaving en/of het OM strafvervolging kan instellen. Het protocol biedt mogelijkheid om informatie uit te wisselen tussen de kansspelautoriteit en het OM met betrekking tot mogelijke signalen over overtredingen van de Wok. Hoewel overtredingen van de Wok primair bestuursrechtelijk worden gehandhaafd (door de kansspelautoriteit) kan op basis van objectieve criteria door het OM worden besloten in een bepaalde zaak strafrechtelijke vervolging in te stellen. Het protocol beschrijft onder andere op welke wijze in deze fase, dat wil zeggen voordat strafvervolging is ingesteld, informatie wordt uitgewisseld. Vanaf het moment dat strafvervolging (door het OM) is ingesteld, kunnen gegevens van opsporingsinstanties niet, zonder toestemming van het OM, aan de kansspelautoriteit worden verstrekt. Om betere uitwisseling van gegevens mogelijk te maken, zullen enkele regelingen worden aangepast. Het onderhavige wetsvoorstel maakt voorts mogelijk dat de kansspelautoriteit bij de behandeling van een aanvraag voor een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, in het kader van de betrouwbaarheids-toets, gebruik maakt van de mogelijkheid die de Wet Bibob biedt. In het kader van het Bibob-onderzoek kan de kansspelautoriteit dan informatie opvragen bij de Justitiële Informatiedienst, het OM en de politie. De grondslag daarvoor wordt geboden in artikel 15 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens en artikel 15 van het Besluit politiegegevens.

Daarnaast heeft de kansspelautoriteit met verschillende van haar tegenhangers in het buitenland een *letter of intent* of *memorandum of understanding* afgesloten. Indien dat het geval is kan de kansspelautoriteit

<sup>25</sup> [http://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/3834/handhavingsprotocol\\_kansspelautoriteit\\_-\\_openbaar\\_ministerie.pdf](http://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/3834/handhavingsprotocol_kansspelautoriteit_-_openbaar_ministerie.pdf).

die organisaties op basis van die afspraken bevragen. Afhankelijk van hun eigen regelgeving kunnen deze organisaties ook informatie van strafrechtelijke aard met de kansspelautoriteit delen. Naast toegang tot justitiële informatie, heeft de kansspelautoriteit ook toegang tot informatie bij de Belastingdienst, de Inspectie SZW, de Inspectie Leefomgeving en Transport, het UWV, de AFM, DNB en de ACM.

De leden van de **CDA-fractie** vragen een reactie op de opmerking in de consultatieronde van de ondernemingsraad van Holland Casino dat in de tijdsplanning van de kansspelen ook een leercurve was opgenomen wat betreft naleving en handhaving van wetgeving. De kansspelautoriteit (in 2012 opgericht) zou via regulering van internetgokken ervaring opdoen om dit uiteindelijk te kunnen benutten bij de privatisering van landbased casino's. Kan de regering uiteenzetten op welke wijze de kansspelautoriteit nu is toegerust? Heeft zij voldoende ervaring wat betreft handhaving op zowel online als landbased terrein? In dat kader vragen deze leden de regering ook te betrekken de wetenschap dat de kansspelautoriteit sinds haar oprichting diverse grote buitenlandse aanbieders van online kansspelen (Unibet, Pokerstars) ongemoeid heeft gelaten, terwijl zichtbaar was dat zij persisteerden in hun illegale aanbod op de Nederlandse markt. Graag vernemen zij ook daar een reactie op.

De kansspelautoriteit voert sinds 2012 haar wettelijke toezichts- en handhavingstaken uit met betrekking tot de landbased kansspelsector, waaronder de fysieke speelcasino's, en heeft derhalve al een aantal jaar ervaring opgedaan. Ervaring met het houden van toezicht op houders van vergunningen van kansspelen op afstand is niet strikt noodzakelijk om goed toezicht te kunnen houden op vergunninghouders in het nieuwe speelcasinoregime. Met betrekking tot de doelstelling om witwaspraktijken zoveel mogelijk te voorkomen, is het toezicht op de naleving van de Wwft per 1 januari 2016 overgegaan van DNB naar de kansspelautoriteit. Om een soepele overgang van taken te bewerkstelligen, hebben medewerkers van DNB en de kansspelautoriteit regelmatig contact met elkaar gehad. Ook nu hebben DNB en de kansspelautoriteit nog regelmatig contact om de overdracht van kennis verder te borgen.

Met betrekking tot het vermeend «ongemoeid laten» van bepaalde aanbieders van online kansspelen, geldt dat de kansspelautoriteit zich, door het massale grensoverschrijdende aanbod van illegale online kansspelen en de complexiteit en arbeidsintensiviteit van de handhaving, genoodzaakt heeft gezien een prioritering in haar handhavingsactiviteiten aan te brengen. Daartoe zijn prioriteringscriteria ontwikkeld, aan de hand waarvan de kansspelautoriteit kan bepalen welke online kansspelaanbieder zich zonder vergunning onmiskembaar op de Nederlandse markt richt en daarom het eerst aan de beurt komt voor sanctionering. De kansspelautoriteit gaat daarbij, net als bij de uitoefening van het reguliere toezicht, uit van een risicogestuurde aanpak. Het enkele gegeven dat de kansspelautoriteit deze prioritering in haar handhavingsbeleid heeft aangebracht, betekent naar mijn mening niet dat de kansspelautoriteit niet goed toegerust is om haar taken naar behoren te vervullen. Ook zie ik daarin geen reden om te veronderstellen dat de kansspelautoriteit haar toezichtstaken bij het nieuwe speelcasino regime niet op goed wijze zou kunnen uitoefenen. Zij heeft immers al verschillende keren handhavend opgetreden tegen enkele grote aanbieders van – thans nog illegale – online kansspelen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of het intrekken van de vergunning ook direct kan geschieden bij een geconstateerde (zware) overtreding, of dat altijd eerst een aanwijzing gegeven moet worden. Het wetsvoorstel Kansspelen op afstand voorziet in een bevoegdheid voor de kansspelautoriteit om degene die kansspelen organiseert of die de



deelname aan zonder vergunning krachtens deze wet georganiseerde kansspelen bevordert of daartoe middelen verschaft, een bindende aanwijzing te geven met betrekking tot de naleving van de bij of krachtens de Wok gestelde voorschriften binnen een in die aanwijzing gestelde redelijke termijn (artikel 34n van de Wok). Afhankelijk van de ernst van het vergrijp, kan worden besloten eerst een bindende aanwijzing te geven, alvorens een zwaarder middel wordt ingezet, zoals het verbinden van nadere voorschriften aan een vergunning, het schorsen of intrekken van een vergunning of het opleggen van een last onder dwangsom dan wel een bestuurlijke boete. Dat volgt uit beginsel van proportionaliteit. Mocht evenwel sprake zijn van een zware overtreding, dan kan de kansspelautoriteit besluiten meteen de zwaardere maatregel te treffen, zoals het intrekken van de vergunning. Er is geen verplichting voor de kansspelautoriteit om voorafgaand daaraan eerst een bindende aanwijzing te geven. Uiteindelijk is het aan de rechter om te beoordelen of de door de kansspelautoriteit opgelegde maatregel voldoende is gemotiveerd.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering nader uit een te zetten welke activa zij zelf geschikt acht om met de koop van individuele casinovestigingen over te dragen. Hoe gaat dit uitgewerkt worden in lagere regelgeving? Welke criteria liggen ten grondslag aan deze keuzes? Deze leden vragen de regering ook helderheid te verschaffen over de overdracht van spelersbestanden. Acht de regering dit wenselijk? Is dit geen oneerlijke concurrentie, indien de ene koper deze waardevolle informatie wel krijgt toebedeeld en de ander niet? Wat zijn de risico's die hiermee gemoeid zijn, bijvoorbeeld voor de bescherming van persoonsgegevens?

Op dit moment worden de condities waaronder de privatisering van Holland Casino zal plaatsvinden nader uitgewerkt door de Staatssecretaris van Financiën. Daarbij komt onder andere aan de orde hoe het privatiseringsproces zal worden ingericht en wat de verkoopvoorwaarden zullen zijn. Ook de overgang van activa, waaronder spelersbestanden, en de verdeling van die activa over de verschillende vestigingen zullen daarin een rol krijgen. Uitgangspunt hierbij is dat de selectie en overdracht van klantendata zeer zorgvuldig zal geschieden, waarbij de te splitsen onderdelen van Holland Casino gelijkwaardig behandeld worden. De regeling voor verwerking van persoonsgegevens in het Besluit reclame, werving en verslavingspreventie kansspelen zal hierbij uiteraard onverkort van toepassing zijn.

De Staatssecretaris van Financiën heeft in zijn brief van 11 mei 2016 aangegeven de Kamer in een volgende brief te zullen informeren over het afwegingskader (voor de vier af te splitsen vestigingen) en over de vier vestigingen die zullen worden afgesplitst. Vanwege deze afsplitsing van vier vestigingen ontstaat mogelijk een risico op conflicterende belangen binnen Holland Casino. In de volgende Kamerbrief wordt ook ingegaan hoe met deze conflicterende belangen wordt omgegaan en tot welke waarborgen dit leidt via aanpassing van de governance-structuur. De precieze uitwerking van de wijze waarop de overgang van activa of personeel plaatsvindt, vindt op grond van het gestelde in artikel III, vijfde lid, uiteindelijk plaats bij ministeriële regeling.

Het baart de leden van de **CDA-fractie** zorgen dat de regering aangekondigd heeft dat het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen in het licht van dit wetsvoorstel onder de loep zal worden genomen en indien nodig wordt gewijzigd. Wat bedoelt de regering hiermee? Welke ontwikkelingen geven hier aanleiding toe? Welke wijzigingen is zij voornemens door te voeren? Op welke wijze wordt het parlement betrokken bij deze keuzes?

Op grond van artikel 4a, eerste lid, Wok rust op alle houders van op grond van de Wok verleende vergunningen een zorgplicht om maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen. Voor zover deze zorgplicht rust op houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino, tot het aanwezig hebben van kansspelautomaten in een speelautomatenhal of tot het organiseren van kansspelen op afstand, wordt deze in het wetsvoorstel Kansspelen op afstand, in combinatie gelezen met het huidige wetsvoorstel, verduidelijkt. Deze verduidelijking beoogt een aantal cruciale elementen van het voorgeschreven verslavingspreventiebeleid, namelijk de verplichting van genoemde vergunninghouders om bepaalde gegevens over het speelgedrag van de speler te registreren en te analyseren, de verplichting om bij een redelijk vermoeden van onmatige deelneming het gedrag van die speler in een persoonlijk onderhoud met die speler te onderzoeken en de mogelijkheid om de speler zich in voorkomende gevallen (op vrijwillige basis) te laten inschrijven in het CRUKS, wettelijke basis te geven. Daarnaast wordt, naast de genoemde wettelijke verduidelijking, een nadere invulling van de zorgplicht gegeven in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Die nadere invulling komt tot uitdrukking in voorschriften met betrekking tot:

- Eisen aan kennis en inzicht van personen die werkzaam zijn binnen de organisatie van de vergunninghouder
- Het door de vergunninghouder te voeren verslavingspreventiebeleid
- Informatieverplichtingen van de vergunninghouder
- De identificatie en verificatie van spelers
- De registratie en analyse van het speelgedrag
- De interventie in het speelgedrag
- Het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS).

De voorgenomen wijziging van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen zal, als onderdeel van het Besluit kansspelen op afstand, nog voor het einde van dit jaar ter informatie aan uw Kamer worden gezonden.

## **II ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I, Onderdeel A, Afdeling 2, Artikel 27h**

De leden van de **CDA-fractie** vragen om een uitputtend overzicht van alle onderdelen omtrent de voorwaarden die in lagere regelgeving worden gesteld als het gaat om de vergunningverlening van een speelcasino.

In het aan het begin van deze nota opgenomen schematisch overzicht is een indicatie gegeven van de vergunningvoorwaarden die in lagere regelgeving nader zullen worden uitgewerkt.

De leden van de **CDA-fractie** vragen de regering ook in de lagere regelgeving op te nemen of de aanbieder eigenaar is (of voornemens te worden) van bedrijven die als nevenactiviteit kunnen worden aangeboden naast of in het casino en of de aanbieder ook een vergunning heeft (dan wel plannen heeft) voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Deze leden vragen of de regering ten aanzien van de afwijzingsgronden ook wil opnemen als grond of de aanbieder eigenaar is (of voornemens te worden) van bedrijven die als nevenactiviteit kunnen worden aangeboden naast of in het casino en de grond of de aanbieder ook een vergunning heeft (dan wel plannen heeft voor) het aanbieden van kansspelen op afstand.

Zoals is aangegeven in de antwoorden op de vragen over nevenactiviteiten, ziet de regering op grond van de doelstellingen van het kansspelbeleid geen aanleiding om houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino beperkingen op te leggen voor wat betreft eventuele activiteiten die deze vergunninghouders – of met hen gelieerde bedrijven – buiten het speelcasino, dus buiten het kader van het speelcasinoregime, willen verrichten. Ook ziet de regering geen aanleiding om houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino niet toe te staan (tevens) een aanvraag te doen voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Voor het opnemen van de gevraagde afwijzingsgronden ziet de regering dan ook geen aanleiding.

Ten aanzien van alle genoemde personen in het casino die zijn uitgesloten van deelname vragen de leden van de **CDA-fractie** of voor hen ook geldt dat zij niet in het casino mogen deelnemen aan kansspelen op afstand. Ziet de regering hier geen risico's met betrekking tot belangenverstrengeling of oneerlijk spel?

De uitsluiting van bepaalde categorieën personen kan alleen plaatsvinden in het licht van de op vergunninghouders rustende plicht om zorg te dragen voor een eerlijk verloop van de binnen het speelcasino georganiseerde kansspelen. Kansspelen op afstand behoren niet tot de binnen het speelcasino georganiseerde kansspelen, waarvoor vergunning wordt verleend in het kader van dit wetsvoorstel. Er is dan ook geen aangrijpingspunt of noodzaak om personen die worden uitgesloten van deelname van de binnen het speelcasino aangeboden kansspelen ook uit te sluiten van deelname aan kansspelen die onder een ander vergunningsregime vallen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen zekerheidshalve of personen die werkzaam zijn in het casino ten behoeve van nevenactiviteiten ook worden uitgesloten van deelname aan de kansspelen in het casino. Zij vragen of dit ook geldt voor personen die buiten de poort van het casino werkzaam zijn maar wel nauw aan het casino verbonden zijn (zoals de eerder genoemde seksclubs). Wordt personeel van dergelijke nevenactiviteiten ook de toegang geweigerd? Zo nee, waarom niet? Welke maatregelen worden dan genomen om risico's als spelbederf en fraude te voorkomen?

Op grond van het voorgestelde artikel 27r, tweede lid, sluiten houders van een vergunning tot het organiseren van een speelcasino in ieder geval personen die in dienst zijn van de vergunninghouder en personen in dienst van derden die zijn tewerkgesteld in het speelcasino, uit van directe deelname aan kansspelen in het speelcasino, alsmede van indirecte deelname daaraan door middel van tussenpersonen. Dat betekent dat alle personen die binnen het speelcasino werkzaam zijn, ook als zij werkzaam zijn op het gebied van nevenactiviteiten, van deelname aan de binnen het casino aangeboden kansspelen worden uitgesloten. Dit geldt ook voor personen die in dienst zijn van de vergunninghouder maar niet daadwerkelijk binnen het speelcasino, maar wel op het hoofdkantoor of bij gelieerde activiteiten van de vergunninghouder, werkzaam zijn.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
K.H.D.M. Dijkhoff