

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



Kansspelautoriteit

> Retouradres Postbus 298 2501 CG Den Haag

de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Kansspelautoriteit
afdeling vergunningen
Wijnhaven 24
2511 GA Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl

Datum 2 juni 2015
Onderwerp uitvoeringstoets modernisering speelcasinoregime

Ons kenmerk
00.052.286

Bijlagen
2

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Mijnheer de Staatssecretaris,

In vervolg op mijn eerdere (bijgevoegde) brief van 31 maart 2015 treft u bijgaand aan de uitvoeringstoets door de Kansspelautoriteit van het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime (versie 28 januari 2015).

De bijlage is ingedeeld als volgt.

- I Inhoudelijke overwegingen;
- II Inschatting van de benodigde capaciteit;
- IIa De gemaakte aannames;
- IIb De factoren die de werklast bepalen;
- IIc Overzicht van de formatie.

Hoogachtend,
de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

J.J.H. Suyver
voorzitter

Uitvoeringstoets

van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit over het conceptwetsvoorstel *Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime*

Met een brief van 28 januari 2015 heeft u de Kansspelautoriteit gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel *Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime* (versie 28 januari 2015). Dit inhoudelijke advies is u met een brief van 31 maart 2015 toegezonden. In aanvulling hierop ontvangt u thans de inschatting van de benodigde capaciteit, die de uitvoering van dit wetsvoorstel voor de Kansspelautoriteit mogelijk met zich meebrengt. Het reeds eerder toegezonden inhoudelijke advies is hierin nogmaals opgenomen.

Deze reactie omvat:

- I Inhoudelijke overwegingen;
- II Inschatting van de benodigde capaciteit;
 - IIa De gemaakte aannames;
 - IIb De factoren die de werklast bepalen;
 - IIc Overzicht van de formatie.

I Inhoudelijke overwegingen.

1. Beperkt aantal vergunningen

De Kansspelautoriteit signaleert een opvallende inconsistentie tussen de beperking van het aantal vergunningen voor landgebonden casino's, terwijl voor kansspelen op afstand (waaronder casinospelen op afstand en automaten op afstand) een geheel open vergunningenstelsel wordt ingericht en een onbeperkt aantal vergunningen mogelijk is en ook het aantal vergunningen voor speelautomatenhallen niet is gelimiteerd. Een dergelijke inconsistentie kan op termijn de uitvoeringstechnische en juridische houdbaarheid van het voorgestelde regime aantasten.

2. Voldoende uitvoeringsruimte

De Kansspelautoriteit signaleert dat het conceptwetsvoorstel, net als het wetsvoorstel *Kansspelen op afstand*, een groot aantal imperatieve delegatiebepalingen bevat. De Kansspelautoriteit heeft verzocht om in het wetsvoorstel voldoende ruimte te laten voor het vaststellen van uitvoeringsregels. Het is de Kansspelautoriteit bekend dat het grote aantal delegatiebepalingen is ingegeven door de wens om de wettekst zelf zo compact mogelijk (en daarmee flexibel) te laten zijn en detailregelingen over te laten aan lagere regelgeving. De Raad van State is echter kritisch over facultatieve delegatiebepalingen en stelt dat bij onbekendheid over de verdere uitwerking van details, een wettelijke bepaling hetzij niet verder kan worden uitgewerkt (open normen), hetzij moet worden uitgewerkt in lagere regelgeving door middel van imperatieve delegatie. De Kansspelautoriteit meent dat het belang van effectief toezicht, nu en in de toekomst, beter gediend zal zijn met voldoende uitvoeringsruimte voor de Kansspelautoriteit in het wetsvoorstel zelf en dus niet in de lagere regelgeving.

3. Toelating tot de veiling

- a. De Kansspelautoriteit dringt aan op duidelijkheid betreffende vereisten om te worden toegelaten tot de veiling. Zijn dit alleen de vereisten die genoemd worden in het voorgestelde artikel 27I, of zal een aanvrager ook voldoende aannemelijk moeten maken dat hij in staat zal zijn om te voldoen aan alle vereisten die aan een vergunninghouder worden gesteld?
- b. Moet de aanvraag zien op een bepaalde regio of niet? Wat zijn de gevolgen voor de veiling als er meerdere geschikte aanvragers zijn, maar zij wensen niet te bieden op vergunningen t.a.v. een bepaalde regio?

4. Relatie veiling – vergunningverlening

- a. De Kansspelautoriteit dringt aan op duidelijkheid betreffende de status van de beslissing om een aanvrager wel of niet toe te laten tot de veiling. Is dit een aparte beschikking? Of is hier al sprake van vergunningverlening die nog slechts door de veiling geëffectueerd behoeft te worden? De status

van deze beslissing is van belang met het oog op de mogelijke rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend, door wie en in welk stadium.

b. De Kansspelautoriteit verzoekt om verduidelijking ten aanzien van de vraag wat er nu precies geveild gaat worden: een vergunning, een recht op een vergunning, een recht om een 'voorlopige vergunning' om te laten zetten in een definitieve, of een recht om in een bepaalde regio een vergunning te exploiteren? Het antwoord op die vraag is van belang om te beoordelen in hoeverre een op een veiling verworven kavel nog kan stuklopen op een latere beoordeling op (on)geschiktheid van de betrokken verwerper van dat kavel.

5. Wijzigingen bij de vergunninghouder

a. De Kansspelautoriteit stelt voor dat een vergunninghouder wijzigingen die relateren aan betrouwbaarheid en geschiktheid in bijvoorbeeld bestuur en eigendom, verplicht bij de Kansspelautoriteit moet melden. Een ongewenst geachte wijziging is voldoende aanleiding voor intrekking of schorsing van de vergunning.

b. De Kansspelautoriteit meent voorts dat het wenselijk is een regeling te treffen voor de 'spiegelsituatie' van artikel 27h, tweede lid: niet de vergunning wordt overgedragen, maar de zeggenschap over of de eigendom van het bedrijf dat de vergunning houdt, wordt overgedragen.

c. De Kansspelautoriteit verzoekt verduidelijking t.a.v. de vraag wat de gevolgen zijn van een faillissement van een vergunninghouder. Valt de vergunning in de boedel of vervalt deze aan de Kansspelautoriteit? Verduidelijking kan discussies met een curator en vertraging bij de afhandeling van een faillissement voorkomen.

6. Aantal vergunningen

a. De Kansspelautoriteit bepleit spoedige duidelijkheid ten aanzien van de vraag of vergunningen per aanbieder of per vestiging worden verleend. Niet alleen heeft dit gevolgen voor de werklust, maar ook voor het toezicht op de naleving. De Kansspelautoriteit geeft de voorkeur aan vergunningverlening per vestiging. De effectiviteit van het toezicht wordt hierdoor bevorderd, het laat ruimte voor verschillen in de vergunningen, mocht daaraan in de toekomst behoefte ontstaan, en maatregelen, zoals schorsing van een vergunning, kunnen sneller, efficiënter en zonder gevolg voor andere vestigingen worden opgelegd. Tenslotte is vergunningverlening per vestiging een efficiëntere optie met het oog op bijvoorbeeld een (dreigend) faillissement of overdracht van een enkele vestiging.

7. Procedures rond vergunningverlening

a. Voorgesteld artikel 27i, vierde lid, geeft – naar de Kansspelautoriteit begrijpt – uitvoering aan artikel 6:16 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Kansspelautoriteit verzoekt ter toelichting op dit artikel op te nemen dat hier sprake is van een beslissing als bedoeld in 6:13 Awb. De Kansspelautoriteit verwijst hiervoor naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 2 oktober 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:7917, overweging 8.5.

b. Met betrekking tot het verzoek om voorlopige voorziening inzake toelating tot de veiling merkt de Kansspelautoriteit nog op dat – bij gebreke aan een regeling voor bijzondere competentie – de voorzieningen moeten worden gevraagd bij de rechtbank van woonplaats van verzoeker (8:7 Awb). Verschillende verzoeken kunnen dus bij verschillende rechtbanken worden behandeld en op verschillende termijnen. De Kansspelautoriteit gaat er vanuit dat – in voorkomende gevallen – schorsende werking inhoudt dat gewacht wordt totdat alle voorlopige voorzieningen zijn afgedaan.

8. Relatie casinovergunning- gemeentelijke vestigingsvergunning

De Kansspelautoriteit verzoekt om op te nemen dat een door de Kansspelautoriteit verstrekte vergunning geen recht geeft op een vestigingsplaats, aangezien dat aan de gemeentelijke overheid is.

9. Relatie vergunning – beslissingen van andere toezichthouders

a. De Kansspelautoriteit verzoekt om duidelijkheid t.a.v. de gevolgen voor door de Kansspelautoriteit verleende vergunningen in het geval de beperkte bankvergunning of de ontheffing of vrijstelling van de Wft door De Nederlandsche Bank wordt geweigerd, respectievelijk geschorst of ingetrokken.

b. De Kansspelautoriteit verzoekt voorts duidelijkheid t.a.v. de gevolgen van boetes die zijn opgelegd door de Belastingdienst in verband met betalen van of fraude met kansspelbelasting.

c. Vormen beslissingen van andere toezichthouders of de Belastingdienst reden tot schorsing of intrekking van de vergunning voor zover deze beslissingen gerelateerd zijn aan de integriteit en

betrouwbaarheid van de vergunninghouder? De Kansspelautoriteit meent dat er in elk geval reden is voor (gedeeltelijke) schorsing van de vergunning als een beslissing van een andere toezichthouder of de Belastingdienst daartoe aanleiding geeft.

10. Toezicht en handhaving

a. De Kansspelautoriteit verzoekt in voorgesteld artikel 27k op te nemen de mogelijkheid van gedeeltelijke intrekking of schorsing. Dit is vooral van belang in die gevallen waarin een aanbieder vergunning heeft voor het exploiteren van meerdere vestigingen en er slechts in één of enkele daarvan een probleem voordoet. Een schorsing of intrekking moet dan beperkt kunnen worden tot die vestiging(en).

b. De Kansspelautoriteit verzoekt voorts om uitbreiding van artikel 27k met een algemeen geformuleerd 'vangnet' voor andere gevallen waarin het intrekken of schorsen van een vergunning dringend gewenst is, maar die in de thans voorgestelde, gesloten opsomming ontbreken. Een vangnetbepaling kan bijvoorbeeld dienst doen als het aanbod van ondersteunende activiteiten de grens van het toelaatbare overschrijdt of een beslissing van een andere toezichthouder of de Belastingdienst daartoe aanleiding geeft.

c. De Kansspelautoriteit merkt op dat de bevoegdheden als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Awb niet kunnen worden uitgeoefend in het buitenland, wat consequenties heeft voor toezicht bij vergunninghouders met een vestigingsplaats buiten Nederland (voorgesteld artikel 27l, eerste lid). Ten aanzien van deze vergunninghouders kan de Kansspelautoriteit weliswaar de vergunning intrekken of schorsen als zij geen medewerking verlenen aan het toezicht, maar is gebruik van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 5:15 Awb (betreden van plaatsen) of 5:18 Awb (onderzoeken van zaken) niet mogelijk en is het onderzoek overigens afhankelijk van wat de vergunninghouder zelf aandraagt. Niet gegarandeerd kan worden dat in deze gevallen een gedegen toezicht op de naleving kan plaatsvinden. De mogelijkheid om samen te werken met buitenlandse toezichthouders doet hier niet aan af, aangezien samenwerking zich op een ander niveau beweegt dan het inzetten van wettelijke bevoegdheden.

11. Relatie artikelen 30z en 27h Wok

De Kansspelautoriteit wijst op de complexe relatie tussen de artikelen 30z en 27h Wok enerzijds en aantal gerelateerde bepalingen uit de Wok anderzijds, in verband met de verschillende vergunningsstelsels voor casino's en speelautomaten. Dit kan leiden tot rechtsonzekerheid en overgangsproblemen.

12. Inzet van zogenoemde mystery guests bij het toezicht op de naleving van vergunningsvoorschriften

De Kansspelautoriteit meent dat het belang van toezicht op de naleving van vergunningsvoorschriften is gediend bij de inzet van zogenoemde mystery guests of mystery shopping. De Kansspelautoriteit merkt op dat uiteraard in het kader van toezicht een toezichthouder datgene kan en mag doen wat elke consument kan doen, bijvoorbeeld een website bezoeken, een bestelling plaatsen enzovoorts. De Kansspelautoriteit wijst er echter op dat in sommige gevallen het toezicht zal zijn gediend met bijvoorbeeld gebruikmaking van een andere identiteit of betaalmiddelen die niet op eigen naam van de toezichthouder staan. Dit kan wenselijk zijn omdat toezichthouders bekend (kunnen) zijn bij ondertoezichtgestelden en deze een onderzoek aldus eenvoudig kunnen beïnvloeden of manipuleren als zij een toezichthouder (vroegtijdig) herkennen. Maar het is evenzeer wenselijk met het oog op de bescherming van toezichthouders, bijvoorbeeld om te voorkomen dat hun privébetaalmiddelen moeten worden ingezet. Ook kan het in het kader van toezicht noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld daartoe aangezochte minderjarigen naar een casino te laten gaan om de toegangscontrole aldaar te onderzoeken. De Kansspelautoriteit is van oordeel dat de effectiviteit van het toezicht zal worden bevorderd met een regeling voor mystery guests en mystery shopping in gevallen als hier genoemd.

13. Minimumaanbod in casino's

Tenslotte merkt de Kansspelautoriteit nog op dat sprake is van een minimumaanbod van tafelspelen in een casino. Dit zal worden opgenomen in lagere regelgeving. De Kansspelautoriteit brengt onder uw aandacht dat een dergelijk verplicht minimum mogelijk onwenselijk kan zijn met het oog op de economische rentabiliteit van een casino en de bedrijfsvoering kan beperken. Daarnaast verzoekt de

Kansspelautoriteit om nadere toelichting over de verwachte bijdrage van een verplicht minimumaanbod aan de doelen van het kansspelbeleid.

II Inschatting van de benodigde capaciteit

In het kader van de uitvoeringstoets is een inschatting gemaakt van de capaciteit, uitgedrukt in full time equivalent (fte), die de uitvoering van dit wetsvoorstel voor de Kansspelautoriteit mogelijk met zich meebrengt. Deze toets omvat alle huidige werkzaamheden van de Kansspelautoriteit ten behoeve van de casinotitel en de uitvoering van het conceptwetsvoorstel. Uitgezonderd hiervan zijn de activiteiten ten behoeve van de modeltoelating van casinoautomaten onder de Speelautomatentitel (VA) van de Wet op de kansspelen. Deze inschatting is niet meer dan een bandbreedte. Het wetsvoorstel is omgeven door veel onzekerheden over belangrijke variabelen dat een inschatting op basis van een uitgesproken verwachting hierover of een gemiddelde van de variabelen niet zinvol is.

Scenario's

Om gegeven de onzekerheden (onder meer het aantal belangstellenden voor een vergunning, het aantal bezwaar- en beroepsprocedures, het aantal voorlopige voorzieningen en het aantal vergunningen dat verleend wordt en de verhandelbaarheid van vergunningen) toch een onderbouwde inschatting te maken zijn drie scenario's uitgewerkt, waarin het aantal vergunde aanbieders varieert. Daarnaast is per scenario een tweedeling aangebracht in de werkzaamheden; eenmalige werkzaamheden ten behoeve van de veiling van de vergunningen en de jaarlijkse terugkerende werkzaamheden van de Kansspelautoriteit. Er is ook rekening gehouden met een rekenfactor in verband met inverdieneffecten (meer van dezelfde werkzaamheden in geval er meer vergunningen zijn). De scenario's zijn:

1. verlening van één vergunning aan Holland Casino voor het exploiteren van 10 casino's, en één vergunning voor de overige zes casino's aan één andere exploitant: totaal 2 vergunningen;
2. verlening van één vergunning aan Holland Casino voor het exploiteren van 10 casino's, waarbij de overige zes casino's bij verschillende exploitanten terechtkomen: totaal 7 vergunningen;
3. één vergunning per vestiging: totaal 16 vergunningen.

Eenmalige en terugkerende werkzaamheden

De eenmalige werkzaamheden omvatten kortgezegd de toetsing op betrouwbaarheid en geschiktheid van de partijen die mee willen doen aan de veiling, de daadwerkelijke vergunningverlening na de veiling en de juridische afhechting van mogelijk bezwaar en beroep. De jaarlijkse werkzaamheden omvatten, wijzigingen van de vergunning, het toezicht op de vergunninghouders en de eventuele juridische procedures die daaruit voortvloeien.

IIa De gemaakte aannames

- De eerste (primaire) veiling wordt georganiseerd door het Ministerie van Financiën. De Kansspelautoriteit zal in elk geval de betrouwbaarheid en de geschiktheid van de geïnteresseerde partijen toetsen. Het exacte proces van die veiling is nog niet helemaal duidelijk. Er is in deze toets van uit gegaan om de betrouwbaarheids- en geschiktheidstoets voorafgaand aan de veiling te doen om zo te voorkomen dat de Kansspelautoriteit onder druk gezet wordt om de vergunning te verlenen aan partijen die de Kansspelautoriteit minder geschikt acht. De werklast is afhankelijk van de reikwijdte en diepgang van de toets voorafgaand aan de veiling. Deze toets betreft een eenmalige activiteit.
- In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een eerste vergunningstermijn van 15 jaar. Dat betekent dat er in beginsel pas na 15 jaar weer een veiling wordt georganiseerd. In deze uitvoeringstoets blijft zowel de eerste als een volgende (algemene, volledige) veiling over 15 jaar buiten beschouwing.
- Voor zover er tussentijds een vergunning wordt ingetrokken / teruggegeven en een vergunninghouder uit de markt verdwijnt moet er een tussentijdse veiling worden georganiseerd. Voor de berekening van de benodigde formatie is als grondslag uitgegaan van één tussentijdse

veiling in de vijf jaar. Bij een toenemend aantal vergunningen neemt ook het aantal tussentijdse veilingen toe. Nota Bene: Indien vergunningen verhandelbaar zijn is de kans op tussentijdse veilingen klein, omdat de noodzaak tot een veiling vervalt.

- Vergunningen kunnen (on)vrijwillig worden ingetrokken en moeten dan opnieuw geveild worden. Het aantal intrekkingen is gelijk gesteld aan het aantal veilingen (één keer in de vijf jaar).
- Verondersteld wordt dat het wetsvoorstel geen invloed heeft op het illegale aanbod, daarom is in de berekening de handhaving ten aanzien van het illegale aanbod niet meegenomen. Dit is al verdisconteerd in de huidige capaciteit van de Kansspelautoriteit.
- De werklast voor het proces Beheer centraal register wordt bepaald door het beleid dat de Kansspelautoriteit gaat voeren op het gebied van preventie, het aantal aanbieders die aangesloten zijn op het register, het aantal vrijwillige en onvrijwillige aanmeldingen en de technische mogelijkheden. Gezien de onduidelijkheid over de invulling onderscheiden wij twee varianten: beperkt en intensief gebruik van het register. In de uitvoeringstoets KOA is een werklastberekening opgenomen voor zowel de online als landgebonden markt. In deze uitvoeringstoets blijft de werklast voor het centraal register buiten beschouwing.

IIb De factoren die de werklast bepalen

Per proces (bijvoorbeeld wijziging van een vergunning, maar ook generiek / thematisch toezicht en heffen en innen van kansspelheffing) is een inschatting gemaakt hoeveel uren daarvoor nodig zijn. Deze inschattingen zijn dezelfde als die voor de uitvoeringstoets KOA zijn gebruikt. Per proces is vervolgens een rekenfactor toegekend. Deze is per proces op maat gemaakt. Bij sommige processen is het aantal uur dat nodig is per vergunning gelijk. Hier is de rekenfactor gelijk aan het aantal vergunninghouders in de drie verschillende scenario's. Bij een aantal processen is echter rekening gehouden met inverdieneffecten (opbouwen routine, leervermogen etc.). De berekening van de werklast is - gelet op het zogenoemde inverdieneffect - een rekenfactor 2 (2 vergunningen), 3 (7 vergunningen) en 5 (16 vergunningen).

Werklast vergunningverlening

De werklast voor het proces Vergunningverlening wordt bepaald door het aantal aanvragen dat de Kansspelautoriteit ontvangt, waarbij is uitgegaan van het aantal vergunningen tussen de 2 en 16, afhankelijk of per aanbieder of per vestiging een vergunning wordt verleend.

Werklast wijzigingen

De werklast voor het proces Verzoek tot wijzigingen wordt bepaald door het aantal aanvragen tot wijzigingen dat de Kansspelautoriteit ontvangt. De aanname is dat het aantal verzoeken tot wijzigingen bij 2-16 vergunningen tussen de 4 en de 40 ligt. Omdat er sprake is van een nieuwe markt waar om de gunst van de speler geconcurrereerd zal worden, zullen er regelmatig innovaties aan de orde zijn. Uitgangspunt is twee wijzigingen / aanvullingen per vergunning per jaar en in een beperkt aantal gevallen een derde wijziging / aanvulling.

Werklast heffingen

De werklast voor het proces Heffen en Innen wordt bepaald door het aantal vergunningen dat de Kansspelautoriteit zal hebben verleend: 2 tot 16. Vergunninghouders betalen mee aan de kosten van de Kansspelautoriteit via de kansspelheffing. Daarnaast kan voor de aanvraag (en wijziging) van een vergunning een bijdrage worden gevraagd, die benodigde formatie is bij vergunningverlening en wijziging opgenomen.

Werklast toezicht

De werklast voor het proces Toezicht op vergunninghouders wordt bepaald door het aantal vergunningen dat is verleend, door het aantal daadwerkelijk geëxploiteerde vestigingen, eventuele nevenactiviteiten door de vergunninghouder, en door de diepgang waarmee de vergunninghouders gecontroleerd worden. Het toezicht bestaat uit:

- Generiek toezicht. Dit omvat onder meer een jaarlijks bezoek aan alle (16) locaties.
- Thematisch toezicht op vergunninghouders: Jaarlijks zijn twee onderzoeken naar een specifiek onderwerp gepland, met uiteenlopende thema's.
- Incidenteel toezicht op vergunninghouders: dit betreft 3 onderzoeken per jaar voor de minimale variant, één groot onderzoek en twee kleine onderzoeken.

Werklast handhaving

De werklast voor het proces Handhaving wordt bepaald door het aantal interventies dat de Kansspelautoriteit doet als gevolg van een overtreding. De aanname is tussen de 2-10 interventies. Deze aanname gaat uit van twee tot maximaal tien interventies per jaar (variërend van wenkbrauwengesprek tot bestuurlijke sanctie) per vestiging met een vergunning, omdat ontwikkelingen op een nieuwe markt stormachtig kunnen zijn en de grenzen van de regelgeving worden opgezocht. Omdat verwacht wordt dat het wetsvoorstel geen invloed heeft op het illegale aanbod van casino's is de werklast handhaving illegaal aanbod dan ook niet meegenomen in de berekening van de benodigde capaciteit.

IIC Overzicht van de formatie

De berekeningen per jaar gaan uit van gemiddelde werkzaamheden, die per jaar kunnen verschillen (b.v. al dan niet een tussentijdse veiling). In de berekende formatie is geen rekening gehouden met de formatie voor de raad van bestuur, het management, afdeling communicatie, bedrijfsvoering en werkzaamheden ten behoeve van de modeltoelating van casinoautomaten onder de Speelautomatentitel (VA) van de Wet op de kansspelen.

Formatie per scenario ¹ :				
Scenario		1 (2 aanbieders)	2 (7 aanbieders)	3 (16 aanbieders)
Eenmalige werkzaamheden		2,3	5,2	10,6
Jaarlijkse werkzaamheden		3,9	5,9	9,9
Te verdelen naar				
Eenmalige werkzaamheden				
Vergunningen		1,4	3,1	6,2
Juridische zaken		0,9	2,1	4,2
Communicatie		0,0	0,1	0,1
Toezicht		0,0	0,0	0,0
Bedrijfsvoering		0,0	0,0	0,0
Totaal benodigde formatie (eenmalig)		2,3	5,2	10,6
Jaarlijkse werkzaamheden				
Vergunningen		0,8	1,2	2,1
Juridische zaken		0,8	1,5	3,2
Communicatie		0,0	0,0	0,1
Toezicht		2,2	3,1	4,5
Bedrijfsvoering		0,0	0,0	0,1
Totaal benodigde formatie (jaarlijks)		3,9	5,9	9,9

¹ In verband met afrondingen tellen niet alle bestanddelen correct op.



Kansspelautoriteit

> Retouradres Postbus 298 2501 CG Den Haag

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Kansspelautoriteit

Wijnhaven 24
2511 GA Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl

Datum 31 maart 2015
Onderwerp Uitvoeringstoets modernisering speelcasinoregime

Ons kenmerk
00.048.734

Bijlagen
1

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.*

Mijnheer de Staatssecretaris,

Bijgaand treft u aan de opmerkingen die de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) plaatst bij het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime (versie 28 januari 2015).

De Ksa vraagt in het bijzonder uw aandacht voor haar wens om in het wetsvoorstel voldoende ruimte te laten voor het vaststellen van uitvoeringsregels door de Ksa zelf. De Ksa meent dat het belang van effectief toezicht, nu en in de toekomst, beter gediend zal zijn met voldoende uitvoeringsruimte voor de Ksa. Het in lagere regelgeving vastleggen van soms zeer gedetailleerde uitvoeringsregels zal naar verwachting het toezicht belemmeren aangezien ontwikkelingen in de markt bijzonder snel gaan en regelgeving hierop kan gaan achterlopen.

De Ksa hecht zeer aan dit punt. De uitvoering van wettelijke taken dreigt door dichtgemetselde, vooral technische regelgeving geschaad te worden. Niet onderschat moet worden dat de kansspelindustrie met *state of the art* ICT en andere werkwijzen werkt, waarop gedetailleerde regelgeving van vandaag morgen niet meer toepasbaar is.

Hoogachtend,

raad van bestuur van de Kansspelautoriteit,

J.J.H. Suyver
Voorzitter



Bijlage opmerkingen Kansspelautoriteit m.b.t. het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime (versie 28 januari 2015)

1. Beperkt aantal vergunningen

De Ksa signaleert een inconsistentie tussen de beperking van het aantal vergunningen voor landgebonden casino's tot zestien, terwijl voor kansspelen op afstand (waaronder casinospelen op afstand en automaten op afstand) een geheel open vergunningenstelsel wordt ingericht en een onbeperkt aantal vergunningen mogelijk is en ook het aantal vergunningen voor speelautomatenhallen niet is gelimiteerd. De Ksa kan in de toekomst geconfronteerd worden met een aanvraag voor een vergunning voor een zeventiende casino. De Ksa verzoekt, met het oog op procedures tegen de Ksa rond een dergelijke aanvraag, een uitgebreidere toelichting op de beperking als in het wetsvoorstel opgenomen. Dit zal de positie van de Ksa in rechte aanzienlijk kunnen faciliteren.

2. Toelating tot de veiling

- a. De Ksa dringt aan op duidelijkheid betreffende vereisten om te worden toegelaten tot de veiling. Zijn dit alleen de vereisten die genoemd worden in het voorgestelde artikel 27l, of zal een aanvrager ook voldoende aannemelijk moeten maken dat hij in staat zal zijn om te voldoen aan alle vereisten die aan een vergunninghouder worden gesteld?
- b. Moet de aanvraag zien op een bepaalde regio of niet? Wat zijn de gevolgen voor de veiling als er meerdere geschikte aanvragers zijn, maar zij wensen niet te bieden op vergunningen t.a.v. een bepaalde regio?

3. Relatie veiling – vergunningverlening

- a. De Ksa dringt aan op duidelijkheid betreffende de status van de beslissing om een aanvrager wel of niet toe te laten tot de veiling. Is dit een aparte beschikking? Of is hier al sprake van vergunningverlening die nog slechts door de veiling geëffectueerd behoeft te worden? De status van deze beslissing is van belang met het oog op de mogelijke rechtsmiddelen die kunnen worden aangewend, door wie en in welk stadium.
- b. De Ksa verzoekt om verduidelijking ten aanzien van de vraag wat er nu precies geveild gaat worden: een vergunning, een recht op een vergunning, een recht om een 'voorlopige vergunning' om te laten zetten in een definitieve, of een recht om in een bepaalde regio een vergunning te exploiteren? Het antwoord op die vraag is van belang om te beoordelen in hoeverre een op een veiling verworven kavel nog kan stuklopen op een latere beoordeling op (on)geschiktheid van de betrokken verwerper van dat kavel.

4. Wijzigingen bij de vergunninghouder

- a. De Ksa stelt voor dat een vergunninghouder wijzigingen die relateren aan betrouwbaarheid en geschiktheid in bijvoorbeeld bestuur en eigendom, verplicht bij de Ksa moet melden. Een ongewenst geachte wijziging is voldoende aanleiding voor intrekking of schorsing van de vergunning.
- b. De Ksa meent voorts dat het wenselijk is een regeling te treffen voor de 'spiegelsituatie' van artikel 27h, tweede lid: niet de vergunning wordt overgedragen, maar de zeggenschap over of de eigendom van het bedrijf dat de vergunning houdt, wordt overgedragen.
- c. De Ksa verzoekt verduidelijking t.a.v. de vraag wat de gevolgen zijn van een faillissement van een vergunninghouder. Valt de vergunning in de boedel of vervalt deze aan de Ksa? Verduidelijking kan discussies met een curator en vertraging bij de afhandeling van een faillissement voorkomen.



Kansspelautoriteit

Datum

31 maart 2015

Ons kenmerk

00.048.734

5. Aantal vergunningen

De Ksa bepleit duidelijkheid ten aanzien van de vraag of vergunningen per aanbieder of per vestiging worden verleend. Niet alleen heeft dit gevolgen voor de werklast, maar ook voor het toezicht op de naleving. De Ksa geeft de voorkeur aan vergunningverlening per vestiging. De effectiviteit van het toezicht wordt hierdoor bevorderd, het laat ruimte voor verschillen in de vergunningen, mocht daaraan in de toekomst behoefte ontstaan, en maatregelen, zoals schorsing van een vergunning, kunnen sneller, efficiënter en zonder gevolg voor andere vestigingen worden opgelegd. Tenslotte is vergunningverlening per vestiging een efficiëntere optie met het oog op bijvoorbeeld een (dreigend) faillissement of overdracht van een enkele vestiging.

6. Procedures rond vergunningverlening

- a. Voorgesteld artikel 27l, vierde lid, geeft – naar de Ksa begrijpt – uitvoering aan artikel 6:16 Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Ksa verzoekt ter toelichting op dit artikel op te nemen dat hier sprake is van een beslissing als bedoeld in 6:13 Awb. De Ksa verwijst hiervoor naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 2 oktober 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:7917, overweging 8.5.
- b. Met betrekking tot het verzoek om voorlopige voorziening inzake toelating tot de veiling merkt de Ksa nog op dat – bij gebreke aan een regeling voor bijzondere competentie – de voorzieningen moeten worden gevraagd bij de rechtbank van woonplaats van verzoeker (8:7 Awb). Verschillende verzoeken kunnen dus bij verschillende rechtbanken worden behandeld en op verschillende termijnen. De Ksa gaat er vanuit dat – in voorkomende gevallen – schorsende werking inhoudt dat gewacht wordt totdat alle voorlopige voorzieningen zijn afgedaan.

7. Relatie casinovergunning - gemeentelijke vestigingsvergunning

De Ksa verzoekt om op te nemen dat een door de Ksa verstrekte vergunning geen recht geeft op een vestigingsplaats, aangezien dat aan de gemeentelijke overheid is (pagina 17 van de toelichting).

8. Relatie vergunning – beslissingen van andere toezichthouders

- a. De Ksa verzoekt om duidelijkheid t.a.v. de gevolgen voor door de Ksa verleende vergunningen in het geval de beperkte bankvergunning of de ontheffing of vrijstelling van de Wft door De Nederlandsche Bank wordt geweigerd, resp. geschorst of ingetrokken (pagina 16 van de toelichting).
- b. De Ksa verzoekt voorts duidelijkheid t.a.v. de gevolgen van boetes die zijn opgelegd door de Belastingdienst i.v.m. niet betalen van of fraude met kansspelbelasting.
- c. Vormen beslissingen van andere toezichthouders of de Belastingdienst reden tot schorsing of intrekking van de vergunning voor zover deze beslissingen gerelateerd zijn aan de integriteit en betrouwbaarheid van de vergunninghouder?

De Ksa meent dat er in elk geval reden is voor (gedeeltelijke) schorsing van de vergunning als een beslissing van een andere toezichthouder of de Belastingdienst daartoe aanleiding geeft.

9. Toezicht en handhaving

- a. De Ksa verzoekt in voorgesteld artikel 27k op te nemen de mogelijkheid van gedeeltelijke intrekking of schorsing. Dit is vooral van belang in die gevallen waarin een aanbieder vergunning heeft voor het exploiteren van meerdere vestigingen en er slechts in één of



Kansspelautoriteit

Datum

31 maart 2015

Ons kenmerk

00.048.734

enkele daarvan een probleem voordoet. Een schorsing of intrekking moet dan beperkt kunnen worden tot die vestiging(en).

- b. De Ksa verzoekt voorts om uitbreiding van artikel 27k met een algemeen geformuleerd 'vangnet' voor andere gevallen waarin het intrekken of schorsen van een vergunning dringend gewenst is, maar die in de thans voorgestelde, gesloten opsomming ontbreken. Een vangnetbepaling kan bijvoorbeeld dienst doen als het aanbod van ondersteunende activiteiten (pagina 16 van de toelichting) de grens van het toelaatbare overschrijdt of een beslissing van een andere toezichthouder of de Belastingdienst daartoe aanleiding geeft.
- c. Op pagina 25 van de toelichting wordt ingegaan op het toezicht op de naleving van relevante wet- en regelgeving. De Ksa merkt op dat de bevoegdheden als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Awb niet kunnen worden uitgeoefend in het buitenland, wat consequenties heeft voor toezicht bij vergunninghouders met een vestigingsplaats buiten Nederland (voorgesteld artikel 27l, eerste lid). Ten aanzien van deze vergunninghouders kan de Ksa weliswaar de vergunning intrekken of schorsen als zij geen medewerking verlenen aan het toezicht, maar is gebruik van een bevoegdheid als bedoeld in artikel 5:15 Awb (betreden van plaatsen) of 5:18 Awb (onderzoeken van zaken) niet mogelijk en is het onderzoek overigens afhankelijk van wat de vergunninghouder zelf aandraagt. Niet gegarandeerd kan worden dat in deze gevallen een gedegen toezicht op de naleving kan plaatsvinden. De mogelijkheid om samen te werken met buitenlandse toezichthouders doet hier niet aan af, aangezien samenwerking zich op een ander niveau beweegt dan het inzetten van wettelijke bevoegdheden.

10. Relatie artikelen 30z en 27h Wok

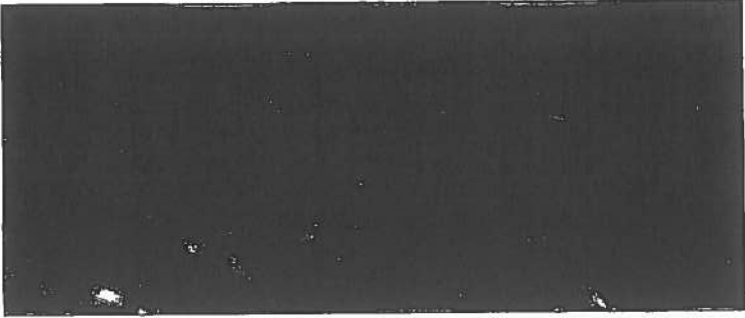
De Ksa wijst op de complexe relatie tussen de artikelen 30z en 27h Wok enerzijds en aantal gerelateerde bepalingen uit de Wok anderzijds, in verband met de verschillende vergunningsstelsels voor casino's en speelautomaten. Dit kan leiden tot rechtsonzekerheid en overgangsproblemen.

11. Inzet van zgn. *mystery guests* en *mystery shopping* bij toezicht op de naleving van vergunningsvoorschriften

De Ksa meent dat het belang van toezicht op de naleving van vergunningsvoorschriften is gediend bij de inzet van zgn. *mystery guests* of *mystery shopping*. De Ksa merkt op dat uiteraard in het kader van toezicht een toezichthouder datgene kan en mag doen wat elke consument kan doen, bijvoorbeeld een website bezoeken, een bestelling plaatsen enzovoorts. De Ksa wijst er echter op dat in sommige gevallen het toezicht zal zijn gediend met bijvoorbeeld gebruikmaking van een andere identiteit of betaalmiddelen die niet op eigen naam van de toezichthouder staan. Dit kan wenselijk zijn omdat toezichthouders bekend (kunnen) zijn bij ondertoezichtgestelden en deze een onderzoek aldus eenvoudig kunnen beïnvloeden of manipuleren als zij een toezichthouder (vroegtijdig) herkennen. Maar het is evenzeer wenselijk met het oog op de bescherming van toezichthouders, bijvoorbeeld om te voorkomen dat hun privébetaalmiddelen moeten worden ingezet.

Ook kan het in het kader van toezicht noodzakelijk zijn om bijvoorbeeld daartoe aangezochte personen met het voorkomen van een minderjarige naar een casino te laten gaan om de toegangscontrole aldaar te onderzoeken. De Ksa is van oordeel dat de effectiviteit van het toezicht zal worden bevorderd met een regeling voor *mystery guests* en *mystery shopping* in gevallen als hier genoemd.

PostNL
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas



Gezien scankamer
VEJ
04 JUNI 2015

FMHaaglanden

04 JUNI 2015

Ontvangen

6000 50 11 450 450 570 0