

## REACTIE OP INTERNETCONSULTATIE: PRIVATISERING SPEELCASINO'S

Publicatiedatum: 30-01-2015

Einddatum consultatie: 01-04-2015

### Over VAN Kansspelen Branche-organisatie (voorheen VAN Speelautomaten Branche-organisatie)

De VAN Kansspelen Branche-organisatie, kortweg VAN genoemd, is sinds 1971 dé branche-organisatie voor de exploitanten van speelautomaten en sinds kort ook van aanbieders van andere (online) kansspelen in Nederland. De online aanbieders hebben een kandidaat lidmaatschapstatus zolang de Nederlandse overheid geen vergunning heeft verleend. De VAN heeft circa 120 leden. Samen vertegenwoordigen zij 80% van de speelautomaten die in de Nederlandse markt uitstaan. Ze hebben circa 3.000 medewerkers in dienst.

---

## INLEIDING

Hierbij geeft de VAN Kansspelen branche-organisatie haar reactie op het concept wetsvoorstel inzake wijziging van de wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasino-regime (hierna: het wetsvoorstel).

Deze reactie verstuurt de VAN via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). De VAN wil benadrukken dat dit een openbare reactie is en geen bezwaar heeft tegen het verder openbaar maken daarvan.

De reactie bestaat uit een algemeen deel en uit een deel waarin specifieke onderwerpen besproken worden.

---

## § 1. SAMENVATTING

### Algemeen

De VAN staat positief tegenover het wetsvoorstel. Door de handhaving van de scheiding tussen het regime voor casinospelen en het regime voor (aanmerkelijk lichtere categorieën) speelautomaten-exploitanten, zal concurrentie vooral plaatsvinden binnen deze twee markten, in plaats van tussen de twee markten. Wel zullen beide markten forse concurrentie ondervinden van online-aanbieders zoals onder andere uit eerder onderzoek van Motivaction blijkt. Gezien het grote verschil in toegestaan productaanbod en parametrisering ook ten opzichte van de speelcasino's meent de VAN dat preventie maatwerk vereist en de lasten van een nieuw toegangsregime proportioneel dienen te zijn.

Het uitgangspunt van de regering dat illegale deelname aan kansspelen bestreden moet worden met voldoende en aantrekkelijk legaal aanbod dient naar mening van de VAN zowel voor de online

als de landgebonden kansspelen te gelden met de toevoeging dat daarbij een zo gelijk mogelijk speelveld essentieel is.

De VAN vraagt zich verder met reden af in hoeverre het wetsvoorstel tegemoet komt aan de Europese eisen van horizontale consistentie. Immers het gegeven dat online aanbieders dadelijk vrijwel geen beperkingen krijgen opgelegd, zal waarschijnlijk leiden tot een teruggang bij de landgebonden aanbieders die juist wel de nodige beperkingen in de regelgeving opgenomen zien.

De VAN sluit bovendien niet uit dat het overgangsrecht leidt tot een minder transparante en discriminatoire gunningsmethode van tien vestigingen van Holland Casino. Dit is een punt van zorg evenals het gegeven dat überhaupt tien vestigingen in handen van één overnamepartij komen. In de door de regering verrichte belangenafweging heeft ten onrechte het belang van Holland Casino zwaar meegewogen. De VAN pleit daarom voor een hernieuwde en evenwichtiger belangenafweging in nauw overleg met de Tweede Kamer.

Voor de resterende zes vergunningen pleit de VAN ervoor dat één partij maximaal twee vergunningen kan krijgen, er in nauw overleg met de Tweede Kamer nadere criteria worden opgesteld en de vergunningen die gekoppeld zijn aan een bestaande vestiging, op voorhand bij de gunning al compensatie krijgen.

#### Specifieke zaken

De VAN kan zich in een groot deel van de specifieke voorstellen vinden. Dit betreft onder meer de voorwaarden die de overheid stelt aan de termijn van de vergunning, eventuele overdracht hiervan en de vestiging, de maxima, gesteld aan de aantallen speeltafels en speelautomaten, de hoge eisen die worden gesteld aan de continuïteit, betrouwbaarheid en deskundigheid van de nieuwe marktpartijen en de bepalingen over een eerlijk spelverloop.

Dit geldt echter niet voor het handhaven van de 29% kansspelbelasting voor speelcasino's en daarmee ook voor andere aanbieders van kansspelen waaronder speelautomatenondernemers. De VAN blijft pleiten voor een gelijk kansspelbelastingtarief voor online en landgebonden aanbieders dat bovendien lager is dan het huidige tarief van 29%.

Ook de voorstellen inzake CRUKS gaan de VAN veel te ver. Daarom dringt het met medeneming van de huidige volwaardige praktijk aan op een op maat gesneden, lichter en veel minder kostbaar toegangsregime. Een financiële bijdrage van de speelcasino's aan het preventiefonds kan de VAN billijken, een mogelijke bijdrage van de speelautomatenbranche is echter om evidente redenen uitgesloten.

Daarnaast is de VAN voorstander van:

- Nadere en objectieve criteria ter verdeling van de bestaande vestigingen
- De voorgestelde rol van de Tweede Kamer hierin
- Expliciet toestaan dat er alcoholische dranken worden geserveerd in speelcasino's en amusementscentra

## § 2. ALGEMEEN

De recente naamswijziging van de VAN is een overduidelijke indicatie van het gegeven dat het perspectief van de VAN zich aan het wijzigen is. Zou tot voor kort de privatisering van de speelcasino's vooral beschouwd zijn als een toename van de mate van indirecte concurrentie voor exploitanten van speelautomaten zoals die bij de VAN zijn aangesloten, de laatste tijd is er ook oog voor de belangen van potentieel geïnteresseerden in vergunningen voor speelcasino's. De mogelijke legalisering van kansspelen op afstand is bovendien al eerder positief ontvangen door de VAN.

### Strikte scheiding land gebonden aanbod

Dit geldt dus ook voor de privatisering van speelcasino's. De VAN wijst al jaren lang op de onevenwichtigheden tussen aan de ene kant de monopolist en staatsbedrijf Holland Casino en private speelautomatenaanbieders aan de andere kant. Voorgestelde handhaving van de strikte scheiding tussen de drie land gebonden aanbodkanalen (horeca, speelautomatenhallen en speelcasino's) beschouwt de VAN als positief omdat op deze wijze directe concurrentie tussen deze kanalen wordt voorkomen. Elke aanbodkanaal heeft immers zijn eigen regime van kansspelautomaten: hoe hoger de drempel, hoe zwaarder de kansspelautomaten.

### Directe concurrentie met online aanbieders

Directe concurrentie zal wel plaatsvinden met de online aanbieders van kansspelen, de enige aanbieders die, zoals het er nu naar uitziet, geen of bijna geen beperkingen opgelegd krijgen. Hoewel de drempel hier bijzonder laag is, worden er waarschijnlijk geen grenzen gesteld aan de parameters waaronder bijvoorbeeld de hoogte van de inzet en is ook het productaanbod veel ruimer. Dit zal leiden tot een toename van de verslaving in een omgeving waar de concurrentie niet beperkt wordt. Daar in speelcasino's relatief zware kansspelautomaten staan, is ook daar het verslavingsrisico groot. Gezien het grote verschil in niveau met de particuliere speelautomatenbranche meent de VAN dat preventie maatwerk vereist en de lasten die voortvloeien uit een nieuw preventie-, volg- en begeleidingsregime proportioneel dienen te zijn.

### Horizontaal consistent ?

Het is verder niet duidelijk hoe dit vrijwel totale gebrek aan beperkingen voor de online aanbieders van kansspelen zich verhoudt tot de beperkingen die aanbieders van speelcasino's in het wetsvoorstel opgelegd krijgen. Het is namelijk zeer goed mogelijk, vergelijk de situatie in Denemarken na introductie van online kansspelen, dat legalisering van aanbod via internet leidt tot een groei van deze kansspelen terwijl alle land gebonden aanbieders, waaronder de speelcasino's, te maken krijgen met een teruggang. De VAN vraagt zich dan ook af in hoeverre het wetsvoorstel tegemoet komt aan de Europese eisen van horizontale consistentie. Heeft de regering dit wel voldoende onderzocht en gemotiveerd?

## Voeldoende en aantrekkelijk land gebonden aanbod

Uit de toelichting van de regering blijkt nadrukkelijk (zeker met twee extra vergunningen) dat één van de uitgangspunten van de regering voor de kansspelmarkt in het algemeen is dat er voldoende legaal (en concurrerend) aanbod nodig is om aan de behoefte onder consumenten tegemoet te komen en zo tegelijkertijd een vlucht in het illegale aanbod te voorkomen. Dat deze vlucht reëel is, blijkt wel uit de activiteiten van de Kansspelautoriteit en het OM van de afgelopen jaren: Illegale kansspelen zorgen niet slechts in online omgevingen voor problemen, maar evenzeer in land-gebonden omgevingen. Dat de handhaving van het een moeilijker zou zijn dan van het ander blijkt overigens nergens uit. Om illegale deelname aan kansspelen te bestrijden moet voldoende en aantrekkelijk land gebonden aanbod worden gewaarborgd door de kansspelwetgeving. De VAN onderschrijft dit volledig met de toevoeging dat daarbij een zo gelijk mogelijk speelveld essentieel is.

Overigens zou periodiek bekeken moeten worden of de beperkingen die gesteld worden aan het aanbod van de verschillende categorieën kansspelen niet het onwenselijke gevolg hebben dat meer (potentiele) consumenten zich aangetrokken voelen tot illegaal georganiseerde kansspelen.

### 2.1. Verhouding overnemende partij Holland Casino en andere marktpartijen

Private partijen krijgen de gelegenheid om speelcasino's over te nemen. In beginsel gebeurt dat via een veilingstelsel. Op basis van het overgangsrecht is het echter mogelijk dat er een andere gunningsmethode wordt gebruikt bij de eerste keer dat de zestien beschikbare vergunningen worden verleend.

Dit gebeurt bijvoorbeeld als het gaat om vergunningen die gekoppeld zijn aan specifieke vestigingen en/of personeel. Aangezien er nu veertien vestigingen van Holland Casino zijn, kan de regering het nodig achten dat deze niet via een veiling gegund worden maar op een andere wijze. Hoewel in de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt dat een andere gunningsmethode op een transparante en non-discriminatoire wijze moet plaatsvinden, valt het niet uit te sluiten dat een overnamepartij van de tien vestigingen van Holland Casino ondershands tot een akkoord komt met het bedrijf en zonder noemenswaardige (financiële) drempel tot een groot aandeel in de markt komt. Dit bevreemdt de VAN en is zorgwekkend daar het juist in het belang van de overheid en de belastingbetaler is dat er rekening houdend met bestaande belangen (personeel etc.) een overnamesom wordt betaald die recht doet aan de marktomstandigheden en een voor iedere partij inzichtelijke procedure die mogelijke concurrenten niet op voorhand uitsluit. Bovendien lijkt het erop dat de concurrentie op deze wijze wordt belemmerd vanwege schaalvoordelen van de overnamepartij van de tien vestigingen. Het is in beide opzichten, de mogelijke lage financiële drempel en de schaalvoordelen, de vraag of hier sprake is van staatssteun.

Het is überhaupt een punt van zorg dat één partij in de markt tien vestigingen kan verkrijgen. Zie ook de vragen 107 en 110 van de vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer naar aanleiding van het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2013 waarin eveneens deze zorg tot uitdrukking komt. Waarom kiest de regering ervoor dat tien van de zestien vestigingen in één hand worden

gehouden? In een systeem van veilingen kunnen speelcasino's toch ook individueel of in kleine groepen worden verkocht?

Uit de antwoorden op genoemde vragen 107 en 110 blijkt dat de overheid een belangenafweging heeft gemaakt tussen de mogelijkheid voor andere partijen om de speelcasinomarkt te betreden en de nodig zorgvuldigheid omtrent de continuïteit van Holland Casino.

Uit deze afweging en het feit dat er tien vestigingen met Holland Casino meegaan, kan de VAN zich niet aan de indruk onttrekken dat het belang van Holland Casino het zwaarst heeft gewogen en daarmee ten onrechte één grote partij een dominante positie geeft. De mogelijkheid dat de zes resterende vergunningen/vestigingen ook in één hand komen, komt daarmee in een nog schriller daglicht te staan: Het wordt geïnteresseerde marktpartijen op deze wijze vrijwel onmogelijk gemaakt om tot de speelcasinomarkt toe te treden.

Deze motivering van de regering kan worden uitgelegd als economisch van aard (het financieel en economisch bevoordelen van één partij) wat volgens het EU-recht niet is toegestaan of spelen er ook andere motieven? Meer helderheid is noodzakelijk evenals wat de VAN betreft een nieuwe afweging van de belangen waarbij die van andere marktpartijen zwaarder worden meegewogen.

Een meer praktische zaak die echter commercieel van groot belang is, zijn de spelersbestanden van het huidige Holland Casino. De regering spreekt met geen woord over de overdracht van deze bestanden. Gaan deze over op de partij die de tien vestigingen overneemt of komen deze per vestiging voor de overnemende partij beschikbaar? Uiteraard is het ook mogelijk om een gelijkwaardige behandeling voor alle partijen te bereiken door alle bestanden voor deze partijen open te stellen of juist alle bestanden te vernietigen.

## 2.2. Zes resterende vergunningen

Met de wetenschap dat het wetsvoorstel het niet uitsluit dat een tweede partij de resterende zes vergunningen bemachtigt en ook uit het genoemde onderzoek van SIRA blijkt dat deze mogelijkheid reëel is, pleit de VAN ervoor dat in het uiteindelijk wetsvoorstel een duopolie wordt voorkomen door ook te bepalen dat van de overige zes vergunningen er maximaal twee in handen van één marktpartij mogen komen. Dit zal wat de VAN betreft één van de belangrijke criteria zijn in de nadere criteria die ook bepleit worden in de vragen 107 en 110 van de vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer naar aanleiding van het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2013. Het instellen van genoemd maximum kan mogelijk onderbouwd worden door een onderzoeksopdracht te geven aan de Autoriteit Consument & Markt bij voorkeur voordat beide Kamers het wetsvoorstel behandelen.

Uit de antwoorden op genoemde vragen 107 en 110 wordt in ieder geval één criterium duidelijk: Holland Casino dient in vier van de vijf regio's een casinovestiging af te stoten. Andere criteria zullen nog worden uitgewerkt, stelt de regering. Met de wetenschap dat de staat in overleg met Holland Casino zelf bepaalt welke van de vier vestigingen er worden afgestoten, kan ook hier geconstateerd worden dat het belang van Holland Casino zeer zwaar heeft meegewogen. Dit sterkt de VAN in zijn

opstelling dat de belangen opnieuw en wel evenwichtiger moeten worden afgewogen en dat de Tweede Kamer, zoals zij zelf ook heeft gevraagd, daarin een belangrijke stem krijgt. Het opstellen van andere criteria en het toetsen daarvan dient dan ook in nauw overleg met de Kamer plaats te vinden.

Kleinere en middelgrote partijen die wellicht één of twee vergunningen willen verwerven, worden met een dreigend duopolie buiten het speelveld gehouden. Het is maar de vraag of het beleid van de Nederlandse regering dan naar Europese begrippen nog wel horizontaal consistent is en een gelijk speelveld biedt voor alle geïnteresseerde partijen. Bovendien is een duopolie niet ver weg van een monopolie wat de overheid nu juist zegt te willen beëindigen.

Daarnaast is duidelijk dat vier van de resterende zes vergunningen gekoppeld zijn aan bestaande vestigingen van Holland Casino die, zoals de Memorie van Toelichting zegt, door Holland Casino worden afgestoten. Dit beperkt de nieuwe ondernemers in de keuzevrijheid van vestiging en aanname van personeel. Hoewel hier wellicht rekening mee wordt gehouden bij de gunning, is het voor de overnamepartij(en) ten opzichte van de partijen die de twee resterende vergunningen zonder bestaande vestiging bemachtigen, moeilijker zo niet onmogelijk om de vestiging naar elders binnen de regio te verplaatsen en dient er rekening gehouden te worden met bestaand personeel, de kosten daarvan en juridische verplichtingen in dit kader. Dit kan op voorhand al een concurrentienadeel opleveren en maakt naar onze mening een compensatie bij de gunning al noodzakelijk. Ten slotte rest de vraag waarom de regering überhaupt heeft gekozen voor twee extra vergunningen.

## Conclusie

De VAN staat positief tegenover het wetsvoorstel. Door de handhaving van de scheiding tussen het regime voor casinospelen en het regime voor (aanmerkelijk lichtere categorieën) speelautomaten-exploitanten, zal concurrentie vooral plaatsvinden binnen deze twee markten, in plaats van tussen de twee markten. Wel zullen beide markten forse concurrentie ondervinden van online-aanbieders zoals onder andere uit eerder onderzoek van Motivaction blijkt. Gezien het grote verschil in toegestaan productaanbod en parametrisering ook ten opzichte van de speelcasino's meent de VAN dat preventie maatwerk vereist en de lasten van een nieuw toegangsregime proportioneel dienen te zijn.

De VAN vraagt zich met reden af in hoeverre het wetsvoorstel tegemoet komt aan de Europese eisen van horizontale consistentie. Immers het gegeven dat online aanbieders dadelijk vrijwel geen beperkingen krijgen opgelegd, zal waarschijnlijk leiden tot een teruggang bij de land gebonden aanbieders die juist wel de nodige beperkingen in de regelgeving opgenomen zien.

De VAN sluit niet uit dat het overgangsrecht leidt tot een minder transparante en discriminatoire gunningsmethode van tien vestigingen van Holland Casino. Dit is een punt van zorg evenals het gegeven dat überhaupt tien vestigingen in handen van één overnamepartij komen. In de door de regering verrichte belangenafweging heeft ten onrechte het belang van Holland Casino zwaar meegewogen. De VAN pleit daarom voor een hernieuwde en evenwichtiger belangenafweging in nauw overleg met de Tweede Kamer. Voor de resterende zes vergunningen pleit de VAN ervoor dat één partij maximaal twee vergunningen kan krijgen, er in nauw overleg met de Tweede Kamer nadere criteria worden opgesteld en de vergunningen die gekoppeld zijn aan een bestaande vestiging, op voorhand bij de gunning al compensatie krijgen.

## § 3. Specifieke zaken

### 3.1. Regio's

In het kader van een behoedzame aanpak en een landelijke spreiding kiest de regering voor een regio-indeling zonder aan te geven waar de tien vestigingen van de overnamepartij van Holland Casino staan. Om elke schijn van bevoordeling van deze partij te voorkomen door deze bijvoorbeeld aantrekkelijke vestigingen in dito regio's te bieden, stelt de VAN voor de toedeling van deze tien vestigingen te objectiveren door criteria voor de toedeling van alle vergunningen/vestigingen op voorhand vast te leggen overeenkomstig de vragen 107 en 110 van de vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer naar aanleiding van het Jaarverslag Beheer Staatsdeelnemingen 2013. De hierin voorgestane rol van de Tweede Kamer wordt door de VAN onderschreven.

Als het gaat om de vraag of er voldoende concurrentie binnen de regio's mogelijk is, lijkt dit op basis van de mededingsregels wel het geval te zijn vanwege de gekozen grootte van deze regio's. Het wordt echter niet duidelijk waarom de regering meent dat het niet mogelijk is om onder alle omstandigheden concurrentie in elke regio mogelijk te maken. (p.11 MvT). Een toelichting hierop is wenselijk.

### 3.2. Vergunningvoorwaarden

De voorwaarden die de overheid stelt aan de termijn van de vergunning, eventuele overdracht hiervan en de vestiging vindt de VAN redelijk dan wel overkomelijk. Uit het onderzoeksrapport van het SEO Amsterdam (juli 2012) is op te maken dat een termijn van 15 jaar voor de verleende vergunning voldoende zou moeten zijn om de investering terug te verdienen. Een punt van zorg voor de VAN blijft wel deze termijn in verhouding tot de mogelijke overnamesom. Immers in het verleden zijn bij veilingen van bijvoorbeeld etherfrequenties voor radiozenders zulke grote bedragen betaald, dat deze de terugverdientijd van de investering behoorlijk hebben verlengd. Ook al zegt de regering dat de aanbieders een gezonde winst moeten kunnen maken bij een efficiënte bedrijfsvoering, wordt er geen relatie gelegd met de hoogte van de overnamesom.

### 3.3. Maximaal aantal tafelspelen en speelautomaten

Het lijkt de VAN aannemelijk dat de maxima, gesteld aan de aantallen speel tafels en speelautomaten (Deze zullen op het niveau liggen van de grootste vestiging van Holland Casino op dit moment), voldoende zijn om een rendabele exploitatie van de aanwezige kansspelen mogelijk te maken.



### 3.4. Continuïteit, betrouwbaarheid en deskundigheid

De regering stelt terecht voor dat er hoge eisen worden gesteld aan de continuïteit, betrouwbaarheid en deskundigheid van de nieuwe marktpartijen. De hier gestelde eisen wijken niet veel af van wat nu al gebruikelijk is binnen Holland Casino met uitzondering van de Raad van Accreditatie. De VAN onderschrijft deze eisen.

### 3.5. Entertainment en horeca

Opmerkelijk is wel dat de regering de ruimte voor entertainment sterk beperkt juist nu Holland Casino in de afgelopen jaren veel entertainment heeft geboden in het kader van een avondje uit. Er is geen enkele argumentatie te vinden waarom dit onder geprivatiseerde omstandigheden anders zou moeten zijn. Daarom is de VAN voorstander van ruime mogelijkheden tot entertainment, in ieder geval van de omvang die Holland Casino de afgelopen jaren heeft laten zien.

#### Horeca

Op het punt van de horeca constateert de VAN verder dat er nog steeds een grote kloof is tussen speelcasino's en amusementscentra of speelautomatenhallen. In de eerste wordt het toegestaan om alcoholische dranken te schenken, in de tweede niet. Hoewel de huidige Drank-en Horecawet op dit punt niet duidelijk is, blijven veel gemeenten vanuit het verleden terughoudend met het verstrekken van vergunningen aan amusementscentra terwijl dit voor de vestigingen van Holland Casino ogenschijnlijk nooit een probleem is.

Het opleidingsniveau van het personeel in amusementscentra is gelijk aan dat van het personeel in Holland Casino en ook in amusementscentra verwacht de klant een alcoholisch drankje te kunnen gebruiken. Ook hier is immers de beleving die van een avondje uit.

De VAN roept de regering daarom op dit onterechte verschil op te heffen en expliciet voor zowel speelcasino's als voor amusementscentra toe te staan dat er alcoholische dranken worden geserveerd in deze speelgelegenheden.

### 3.6. Preventie Kansspeleroverslaving

Een aantal maatregelen om kansspeleroverslaving te voorkomen is al de revue gepasseerd zoals de vereiste deskundigheid van het personeel, de regionale spreiding, de limitering van het aantal speeltafels en speelautomaten en de limitering van het aantal vestigingen. Vanuit dit laatste oogpunt valt het overigens te overwegen om het aantal vestigingen op veertien te houden omdat de land gebonden kansspelmarkt momenteel al behoorlijk verzadigd is.

Uit de omschrijving van andere voorschriften blijkt de zorgplicht in het kader van het preventiebeleid. Het gaat hier om de acties informeren, observeren, confronteren, interveniëren en

doorverwijzen. Wat opvalt bij de eerste actie is dat de vereiste informatie fysiek aanwezig dient te zijn. De VAN stelt voor dit voorschrift zodanig te wijzigen dat ook andere dragers van informatie zoals zuilen of computers zijn toegestaan. Deze hebben bovendien het voordeel dat een verandering in de tekst zonder al te veel kosten en direct kan worden doorgevoerd.

In de tweede fase dienen signalen over het speelgedrag geregistreerd te worden. In de laatste fase valt op dat de overheid de onvrijwillige uitsluiting (via de Kansspelautoriteit) onverkort handhaaft ondanks de eensluidende kritiek van verslavingszorginstellingen, de VAN en andere belanghebbenden. De overheid blijft in dit concept wetsvoorstel duidelijk bij de plannen rond CRUKS ondanks de kritische opstelling van de VAN die onder meer gesteund wordt door de Raad van State en het Actal college.

De VAN verzoekt de regering daarom aan de hand van onderstaande argumenten CRUKS te heroverwegen in de zin dat het maatwerk wordt, toegesneden op het specifieke productaanbod in elk segment.

#### Geen generieke CRUKS

Het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand beoogt primair kansspelen op afstand te reguleren maar tegelijkertijd regelt het wetsvoorstel een aantal onderwerpen die tevens betrekking hebben op speelautomatenhallen en speelcasino's. Daarbij wordt de werkwijze bij online casino's echter als uitgangspunt genomen. Dat blijkt uit de volgende twee kernelementen:

- Registratie en identificatie van spelers: in een online-omgeving is dat noodzakelijk om hen te kunnen laten spelen. Bij een speelautomatenhal is dit, gezien het totaal andere en lichtere productaanbod van (maximaal € 0,20 per basisspel) automaten, absoluut niet nodig.
- Systematisch registreren en analyseren van het speelgedrag van alle spelers: dit verloopt in een online omgeving anders dan in een speelautomatenhal of casino. Daar zijn immers medewerkers aanwezig die opgeleid zijn om gokverslaving in een vroeg stadium te herkennen en probleemspelers door te verwijzen naar hulpverleners.

Daarom is het naar de mening van de VAN van tweeën één: of in een amusementscentrum mogen gelijksoortige kansspelen worden aangeboden als waartoe de online aanbieders zijn gerechtigd, of het regime voor de amusementscentra wordt aangepast aan het veel meer beperkte aanbod. In de huidige opzet is ook hier sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In dit wetsvoorstel creëert de wetgever een geheel nieuwe verplichting voor de vergunninghouder: "deze dient systematisch gegevens te registreren en te analyseren over het speelgedrag van de speler". Deze bepaling is opgenomen in verband met de introductie van het centraal register. Maar de onderhavige verplichtingen gaan veel verder dan alleen wat samenhangt met het centraal register.

### Staan de praktijk

Naast hetgeen reeds is bepaald in en krachtens het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, ziet de VAN dit als een overbodige bepaling. Bovendien wordt geen recht gedaan aan de huidige praktijk, waarbij sprake is van een degelijke en verantwoorde bedrijfsvoering. Miskend wordt dat medewerkers zijn opgeleid en door kennis en ervaring heel goed weten hoe om te gaan met onmatig speelgedrag. Te wijzen valt op artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, waarin de kennisvereisten voor medewerkers van speelautomatenhallen staan opgesomd. Tevens is eind 2012 het nieuwe curriculum voor de opleidingen van medewerkers in speelautomatenhallen van kracht geworden. Dit curriculum waarvan de staatssecretaris van V&J met waardering heeft kennis genomen, is door de KSA in overleg met GGZ-Nederland en de VAN opgesteld.

Maar daar blijft het niet bij. Het tweede, derde en vierde lid van het voorgestelde artikel 30v (wetsvoorstel ter wijziging van de Wet op de kansspelen) bevatten een driedledige zorgplicht:

- Er dient bij redelijk vermoeden van onmatige deelname een onderzoek plaats te vinden in een persoonlijk onderhoud met betrokkene; In de huidige praktijk is dit reeds het geval!
- Indien vervolgens wordt vastgesteld dat sprake is van een 'redelijkerwijs vermoeden dat' (etc.), dient de vergunninghouder de speler te adviseren zich in te schrijven in het register; ook dit is staande praktijk!
- Weigert de speler daar gevolg aan te geven, dan dient de vergunninghouder dit – met de gegevens van betrokkene – door te geven aan de Kansspelautoriteit.

Dit laatste onderdeel is nieuw en betekent een fundamentele wijziging ten opzichte van de huidige systematiek van de witte lijsten, die is gebaseerd op vrijwilligheid. In het navolgende gaat de VAN daar nader op in.

### Witte lijsten

In de Memorie van Toelichting wordt gesuggereerd dat slechts een aantal speelautomatenhallen uitsluitingslijsten hanteert. Deze suggestie is onjuist, omdat alle speelautomatenhallen werken met het systeem van vrijwillige uitsluiting ('witte lijsten') waarbij doorgaans sprake is van een regionale koppeling van gegevens. Vergunninghouders kunnen spelers weliswaar aanspreken en hen al dan niet met enige drang manen zich op de zogenaamde witte lijst te laten plaatsen, maar het is en blijft aan de speler om hierover een beslissing te nemen. Uit het rapport "Gokken in kaart" blijkt ook dat 80% van de spelers bekend is met deze systematiek en hier tevreden over is. Slechts 1,6% van de spelers (8 uit een steekproef van 500) vindt dit onvoldoende. De in het wetsvoorstel genoemde maatregelen zijn ook om die reden disproportioneel. Het behelst een verregaande administratieve last en verplichting ten behoeve van een gering aantal spelers. Zoals hiervoor aangegeven treden medewerkers op in geval van risicovol en problematisch speelgedrag. Het betreft per definitie individuele gevallen, ieder met zijn eigen specifieke kenmerken. Het voert veel te ver om deze

bestaande, goed functionerende werkwijze, als zware zorgplicht(en) in de wet op te nemen en te definiëren, inclusief een handhavingsregime met bestuurlijke boeten.

De VAN heeft bij diverse gelegenheden (impactanalyse, expertmeetings, gesprekken met beleidsambtenaren, met de staatssecretaris en ook schriftelijk (brief van 6 mei 2013 aan de staatssecretaris) haar bezorgdheid uitgesproken over de grote impact die dit register zal hebben op haar leden. Deze argumenten zijn bekend. Daarnaast zijn de kosten die met dit systeem zijn gemoeid, in combinatie met de verplichte identiteitscontrole die leidt tot een veel hoogdrempeliger toegang, naar de mening van de VAN buiten proporties. In dit standpunt wordt de VAN gesteund door Actal en op andere gronden door de Raad van State.

#### Actal

Het Actal College constateert dat het grootste deel van de kosten voor preventie van kansspelverslaving, waar nu al veel aan gedaan wordt door speelautomatenhallen en Holland Casino, neerslaat bij de bestaande 'landbased' kansspelen, en niet bij de aanbieders van kansspelen via internet: volgens het ministerie gaan 268 'landbased' aanbieders, d.w.z. speelautomatenhallen, 58 miljoen euro aan nalevingskosten betalen en de ongeveer 45 internetgokbedrijven ruim 7 miljoen euro. Dit vindt het college "opmerkelijk". Daar het aantal kansspelverslaafden niet is gestegen in de afgelopen jaren, pleit het College voor minder ingrijpende vormen van preventie.

#### Raad van State

De Raad van State benadrukt in zijn advies evenzeer dat er reeds preventieve maatregelen worden getroffen in de amusementscentra en speelcasino's en dat deze nieuwe zorgplicht veel verder gaat. De Raad meent daarom dat een duidelijkere afbakening tussen de verantwoordelijkheid van de speler, de aanbieder en de overheid op zijn plaats is. Bovendien vindt dit Hoge College van Staat het vreemd dat er zeer verregaande maatregelen worden getroffen voor een mogelijke verslaving terwijl dit niet gebeurt voor andere en zeker even ernstige verslavingen. Ook over de effectiviteit van deze maatregelen bestaat de nodige twijfel.

#### Bescheiden product verdraagt geen uniform toegangsregime

In de voorgestane opzet worden de uitsluitingen voor online kansspelen, voor Holland Casino en voor speelautomatenhallen aan elkaar gekoppeld. Dat gaat verder dan in eerdere aanbevelingen en moties is aangegeven, die beperkten zich tot een koppeling van de bezoekverboden van Holland Casino en de witte lijsten van de speelautomatenhallen. Daar worden nu de uitsluitingen voor kansspelen op afstand aan toegevoegd (en vice versa). Dat is opmerkelijk omdat algemeen wordt aangenomen dat het risico voor een ontwikkeling van gokverslaving aan kansspelen op afstand aanmerkelijk groter is dan bij fysieke short odds (kansspelen met een snel verloop). Iemand die wordt uitgesloten van kansspelen op afstand zou zonder risico kunnen spelen in een center of in Holland Casino wegens de daar aanwezige sociale controle en toezichhoudend personeel. Omgekeerd geldt dat niet: een uitsluiting voor een speelautomatenhal is een duidelijke indicatie dat

een 'risicospeler' ook maar beter bij kansspelen op afstand weg kan blijven. Een koppeling over en weer tussen uitsluitingen voor fysiek en online aanbod ligt daarom zeker in het begin niet voor de hand, wel die vanuit de toegangsverboden voor centers en Holland Casino naar de uitsluitingen voor kansspelen op afstand. Na een tussentijdse evaluatie kan eventueel worden beoordeeld of de ontwikkelingen met betrekking tot gokverslaving aanleiding geven tot een koppeling vice versa. Met het centraal register zoals voorgesteld wordt het toegangsregime voor Holland Casino, de speelautomatenhallen en kansspelen op afstand op één lijn gesteld. Een speler dient zich te identificeren, waarna simpel gesteld het sein op rood of groen gaat. Achter de toegang van de speelautomatenhal gaat echter vooralsnog een heel ander product schuil dan bij de andere twee aanbieders. De automaten in de speelhallen zijn via artikel 13 van het Speelautomatenbesluit aan strikte bovengrenzen gebonden. Voor de kansspelen in Holland Casino en de kansspelen op afstand gelden heel andere parameters. Ingevolge dit wetsvoorstel is dus sprake van één uniform toegangsregime. Maar ook andere maatregelen met betrekking tot het optreden ten aanzien van onmatig speelgedrag worden in dit wetsvoorstel op identieke wijze aan de drie genoemde aanbieders opgelegd. Dan valt vervolgens niet te verklaren noch te rechtvaardigen waarom één van de drie aanbieders gehouden zou zijn een veel bescheidener product aan te bieden. De VAN constateert dat ook op dit terrein geen sprake is van een gelijk speelveld. Dit is voor de VAN niet acceptabel.

#### Ontwikkelingen kansspelverslaving

De cijfers met betrekking tot de geregistreerde hulpvraag en prevalentie van kansspelverslaving zijn al jaren stabiel. Het huidige systeem van op vrijwilligheid gebaseerde toegangsverboden functioneert goed. Verslavingscijfers tonen al jaren een stabiel beeld, zelfs lijkt sprake van een lichte afname ('Gokken in kaart').

Een kanalisatiegraad van 80% betekent dat 20% van de (online) markt geheel vrij kan worden betreden, zonder iedere vorm van registratie en identificatie. De regering neemt er dus kennelijk genoegen mee dat spelers die zijn uitgesloten van de legale markt (door inschrijving in het centraal register) een kwart van de online markt onbelemmerd kunnen betreden. Dat is een ernstige belemmering voor de effectiviteit van de voorgestane maatregelen.

In het kader van de consultatie is aangegeven dat een reductie in 2017 van het aantal risicospelers van 92.000 naar 52.000 en stabilisatie van het aantal probleemspelers op 20.300 wordt nagestreefd. Dat is bij gelijkblijvende omstandigheden al een ambitieuze doelstelling, maar dat is het des te meer nu met dit wetsvoorstel een geheel nieuwe markt wordt geopend, die een groot verslavingsrisico met zich meebrengt. De VAN pleit voor een nuancering van deze integrale verslavingsdoelstelling en tevens om toekomstig onderzoek zo in te richten dat duidelijk is te herleiden welk type kansspel voor welke vorm van risicovol, respectievelijk probleemgedrag verantwoordelijk is.

### 3.7. Eerlijk spelverloop

De VAN kan zich geheel vinden in de bepalingen over een eerlijk spelverloop omdat dit binnen de horeca en amusementscentra altijd een prioriteit is geweest bij de leden van de branche-organisatie. Het gaat dan niet alleen om technische eisen waaraan het materieel moet voldoen maar ook om

hoge eisen die aan het personeel worden gesteld: Dit dient betrouwbaar en voldoende gekwalificeerd te zijn.

### 3.8. Kansspelbelasting

De regering haalt (voor de volledigheid) nog eens aan dat de casino's geen uitzondering krijgen op het kansspelbelastingpercentage van 29% over de bruto omzet. De VAN beschouwt dit als een zinsnede die evenzeer voor de overige landbased sectoren is bedoeld die nu 29% kansspelbelasting betalen waaronder de speelautomatenondernemers.

#### Gelijk speelveld en gelijk tarief

Op basis van het uitgangspunt van een gelijk speelveld blijft de VAN tegen het gedifferentieerde tarief opkomen.

In het wetsvoorstel Kansspelen op afstand wordt een gedifferentieerd fiscaal tarief geïntroduceerd: 20% kansspelbelasting (over de omzet) voor de online aanbieders terwijl voor de landbased sector het huidige tarief van 29% blijft gehandhaafd. Het enige argument dat het kabinet ter rechtvaardiging van deze ongelijke behandeling aanvoert, is dat met een tarief van 20% een kennelijk aanvaardbaar niveau van kanalisatie wordt bereikt van 80%. Om de blijkbaar veronderstelde neiging onder de online aanbieders zich niet aan de Nederlandse jurisdictie te onderwerpen enigszins te beteugelen wordt hen een aanzienlijk belastingvoordeel gegund. Dit lijkt de VAN geen valide argument; bezitters van een Porsche of Ferrari hebben wellicht de neiging zich niet altijd aan de Nederlandse maximumsnelheden te houden, maar hen wordt ter aanmoediging om dat wel te doen geen verlaging van de wegenbelasting in het vooruitzicht gesteld. Het voorgestelde gedifferentieerde tarief is in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Een gelijk speelveld is in elke markt van groot belang. Dan dienen er ook geen verschillen in belasting te zijn. Tegen overtredingen moet streng worden opgetreden. Een kanalisatie van 100% zou dan ook het enige streven moeten zijn, zeker gezien 'de beloning' voor online aanbieders die illegaal blijven. Zij hoeven geen kansspelbelasting af te dragen. In die gevallen worden de spelers namelijk belast.

Indien het gedifferentieerde tarief uiteindelijk wordt gehandhaafd, is sprake van (in beginsel verboden) staatssteun: met staatsmiddelen (i.c. belastingvoordeel) worden bepaalde ondernemingen bevoordeeld. Een sector die internationaal opereert en waar diverse partijen goed verdienen wordt door de staat gesteund, ten koste van de al sinds jaar en dag actieve en legale landbased sector waar als gevolg van de invoering van de kansspelbelasting en andere overheidsmaatregelen het water aan de lippen staat. Dit is op geen enkele wijze te rechtvaardigen. De VAN pleit daarom niet alleen voor een gelijk tarief maar ook voor een lager tarief dan het huidige.

Bovendien is het nog maar de vraag of de Europese Commissie en later – in geval van goedkeuring door de Commissie - het Europees Hof van Justitie, akkoord gaan met deze staatssteun. Bovendien zal er vanwege een te verwachten beroepsprocedure lang onzekerheid blijven bestaan of de 20% kansspelbelasting gehandhaafd kan blijven.

## Raad van State

De Raad van State mist een ratio in het voorstel tot een gedifferentieerd tarief en verzoekt de regering om tot herbezinning over te gaan. Bovendien vindt dit adviesorgaan dat de Wet op de Kansspelbelasting niet consequent vormgegeven was en door deze differentiatie dit nog minder wordt.

Na deze meer wetstechnische argumenten maakt de Raad omstandig duidelijk dat ook voor de kansspelbelasting het uitgangspunt van de fiscale neutraliteit dient te gelden. Bovendien is men niet onder de indruk van het argument van de regering dat illegaal aanbod via internet lastiger te bestrijden is dan het illegale aanbod van land gebonden kansspelen.

Ook met betrekking tot het verschil in tarief tussen kansspelen online (20%) en illegaal aanbod (29%) is de kritiek van de Raad scherp. Het valt niet in te zien waarom de bij de kansspelbelasting nu juist legaal handelen wordt beloond terwijl dat bij geen enkele andere belasting het geval is. De conclusie van de Raad is dat de tariefdifferentiatie noodzakelijk lijkt omdat de mechanismen voor regulering en handhaving van legaal aanbod en voor bestrijding van illegaal aanbod bij voorbaat al tekort schieten.

Verder wordt hieraan toegevoegd dat fiscale subsidies zelden het beoogde effect hebben. Ten slotte kan er sprake zijn van strijd met artikel 26 van het Verdrag inzake Burger- en Politiek Rechten (BUPO) waarin internationale gelijke behandelingsnormen van bedrijven en burgers zijn vastgelegd. Kort gezegd kan het zijn dat bedrijven op bijvoorbeeld de Britse Kanaaleilanden niet kunnen voldoen aan de wettelijke regels voor kansspelen op afstand in Nederland omdat die in strijd zijn met lokale regels.

## NOB

De Nederlandse orde van belastingadviseurs (NOB) begint zijn reactie op het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand met de constatering dat de regering de principes van draagkracht en buitenkans, die jarenlang de basis vormden voor de heffing van de kansspelbelasting (bij de speler), in de loop van de afgelopen jaren steeds meer heeft verlaten ondanks adviezen van de Raad van State dit niet te doen. Dit heeft geleid tot enorme verschillen in effectieve belastingdruk per kansspel en zelfs binnen hetzelfde spel, bijvoorbeeld tussen offline en online.

De NOB constateert dat het wetsvoorstel de verschillen in effectieve belastingdruk niet verkleint, integendeel in bepaalde gevallen zelfs vergroot. Het aangekondigde verschil in tarief tussen online en offline is mogelijk ontoelaatbare staatssteun in de zin van Europese regels. Het is de vraag of de hiervoor vereiste toestemming van de Europese Commissie wordt verkregen. Bovendien blijft de wetgeving gevoelig voor procedures op grond van artikel 1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM).

Het onderscheid tussen belastingheffing op de omzetten van legale aanbieders online (20%) en illegale aanbieders online (29% over de winsten van de speler door hem zelf te betalen) is in strijd

met het beginsel van fiscale neutraliteit dat inhoudt dat soortgelijke legale en illegale activiteiten tegen hetzelfde tarief belast worden. Het is voor het eerst dat de regering hiervan afwijkt. De orde verzoekt de regering nadrukkelijk dit te heroverwegen.

De wetgever is voornemens de omzet van alle online-kansspelaanbieders te belasten tegen 20% kansspelbelasting met uitzondering van online loterijen waar de speler de kansspelbelasting dient te betalen. Deze uitzondering mist voldoende onderbouwing. Bovendien vraagt de NOB zich af of het online aanbieden voldoende onderscheid biedt ten opzichte van de kansspelen offline zoals casinospelen en kansspelautomaten, zeker gezien de snelle innovatie en de dunne scheidslijn.

### 3.9. Preventiefonds

Dat de regering voorstelt om de speelcasino's ook een financiële bijdrage te laten doen aan het preventiefonds kan de VAN billijken. Mochten er echter stemmen opgaan om ook van de particuliere speelautomatenbranche een bijdrage te vragen, dan zal de VAN zich daartegen met alle mogelijke middelen verzetten. De branche steekt immers al veel financiële middelen en energie in preventie (zie paragraaf 3.6) en bovendien is zij de grootste contribuant aan de jaarlijkse opbrengst van de kansspelbelasting die veel bedrijven met moeite of niet kunnen opbrengen (zie paragraaf 3.8).

#### Conclusie

De VAN kan zich in een groot deel van de voorstellen vinden. Dit geldt echter niet voor het handhaven van de 29% kansspelbelasting voor speelcasino's en daarmee ook voor andere aanbieders van kansspelen waaronder speelautomatenondernemers. De VAN blijft pleiten voor een gelijk kansspelbelastingstarief voor online en land gebonden aanbieders dat bovendien lager is dan het huidige tarief van 29%. Ook de voorstellen inzake CRUKS gaan de VAN veel te ver. Daarom dringt het met medeneming van de huidige volwaardige praktijk aan op een op maat gesneden, lichter en veel minder kostbaar toegangsregime. Een financiële bijdrage van de speelcasino's aan het preventiefonds kan de VAN billijken, een mogelijke bijdrage van de speelautomatenbranche is echter om evidente redenen uitgesloten.

Daarnaast is de VAN voorstander van:

- \*Nadere en objectieve criteria ter verdeling van de bestaande vestigingen
- \*De voorgestelde rol van de Tweede Kamer hierin
- \*Expliciet toestaan dat er alcoholische dranken worden geserveerd in speelcasino's en amusementscentra



## Internetconsultatie Concept wetsvoorstel Modernisering Speelcasinoregime

Amsterdam, 27 maart 2015

Graag maak ik gebruik van de mogelijkheid te reageren op het concept wetsvoorstel Modernisering Speelcasinoregime. Eerst heb ik enkele opmerkingen van algemene aard, daarna ga ik in op een aantal artikelen, met name Artikel III (Overgangsrecht).

### Algemene opmerkingen

1) De keuzes die in dit wetsontwerp worden gemaakt sluiten aan op hetgeen in de Beleidsvisie herinrichting speelcasinoregime (Bijlage bij de brief van de Staatssecretaris V&J van 11 juli 2014) reeds is aangegeven. De voorgestelde modernisering van het speelcasinoregime heeft met name betrekking op privatisering en demonopolisering van Holland Casino (HC). Anders dan de gebezigde term "modernisering" suggereert, blijft het casinoconcept daarmee gelijk aan het huidige aanbod, waarmee innovaties in het kansspelaanbod worden uitgesloten. Tot deze conclusie komt SEO in haar onderzoek van juli 2012 (in de Memorie van Toelichting (MvT), § 3.3 wordt naar dit onderzoek verwezen). SEO schrijft (pag. 65):

*"Idealiter creëert een kansspelvergunning een onderscheid tussen een meer gedifferentieerd aanbod dan thans het geval is. In de interviews met marktpartijen komt naar voren dat vanuit de aanbieders belangstelling bestaat aan een kleinschalig casino dat in vergelijking met de speelhallen de mogelijkheid heeft zwaardere kansspelen aan te bieden: tafelspelen en speelautomaten die vergelijkbaar zijn met de speelcasino-automaten."*

SEO maakt vervolgens een onderscheid in een A- (casino's), B- (kleinschalige casino's) C- (speelautomatenhallen) segment. In de Beleidsvisie van juli 2014 noch in het onderhavige wetsontwerp wordt deze mogelijkheid verder genoemd. Mij lijkt dit scenario (SEO spreekt van "productdifferentiatie") het overwegen waard, zeker met de introductie van Cruks. Cruks zou dan gelden voor het A- en B-segment, voor het C-segment zou met een aangepast Cruks kunnen worden volstaan. Hoe kijkt het ministerie tegen een dergelijk scenario aan?

2) Volgens dit wetsontwerp komen er twee 'kale' vergunningen bij. Indien de verwerfer van deze vergunningen (ver)nieuwbouw moet verrichten om een casino te bouwen en/of in te richten is daar al gauw (gemeentelijke vergunningsprocedures en bouw/inrichting) zo'n twee jaar mee gemoeid. De vergunningen voor de veertien voormalige HC-vestigingen kunnen direct worden gebruikt. Zouden de 'kale' vergunningen daarom niet voor een langere periode moeten gelden dan de aangegeven vijftien jaar?

3) Artikel III, Overgangsrecht, bepaalt (vijfde lid) o.a. dat voor de vier af te stoten HC-vestigingen de Minister eenmalig een andere procedure kan vaststellen dan die bedoeld is in art. 27i (de veiling). Dat valt te begrijpen vanuit de zorg voor het daar werkzame personeel. Maar de situatie zal na vijftien jaar niet heel anders zijn. Sterker, dan gaat het om zestien vergunningen, die gekoppeld zijn aan een fysieke locatie. Niemand weet hoe de wereld er dan uit ziet, maar de animo bij eventuele nieuwe toetreders voor nieuwbouw zal niet al te groot zijn. De voorwaarde dat "vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa of personeel" is in dat geval dan toch even relevant?

4) Dit ontwerp regelt ook de gevolgen van de privatisering van HC. Maar over het hoe en wat wordt verder weinig tot niets gezegd. De eerder genoemde Beleidsvisie van juli 2014 vermeldt dat de wijze waarop de Staat invulling zal geven aan de verkoop van HC en aan de verkoop van de vier af te stoten vestigingen nader moet worden uitgewerkt. Ik zou mij kunnen voorstellen dat in de MvT hier wat meer over wordt gezegd.

#### **Opmerkingen bij Artikel III (overgangsrecht)**

Als eerder vermeld is het primaire doel van dit wetsontwerp om de privatisering van HC mogelijk te maken en het bestaande casinomonopolie los te laten. Maar in de wettekst wordt deze doelstelling pas aan het slot - in Artikel III - geregeld. Dat komt wat eigenaardig over en bovendien lijkt het hier niet te gaan om overgangsrecht in de gebruikelijke zin. Overgangsrecht pleegt te bepalen wanneer en in welke situaties de oude, dan wel de nieuwe wet van toepassing is. Dat is hier niet het geval, het betreft aparte regels die betrekking hebben op de primaire doelstelling van de wet. Weliswaar zijn deze regels bedoeld voor eenmalig gebruik ("de eerste zestien vergunningen") maar ze regelen de essentie van de wet: de overgang (transitie) van het oude naar het nieuwe casinobestel. Dat is wat anders dan overgangsrecht normaliter behelst. Mij komt daarom voor dat deze bepalingen in het wetsvoorstel een andere positie en aanduiding zouden dienen te krijgen.

Voorts bevat dit Artikel III naar mijn mening enkele hiaten, als hierna aan te geven.

Rond of na inwerkingtreding van de onderhavige wet zal de 'aandeelhouder' van HC in eerste instantie bepalen welke vier vestigingen worden prijsgegeven. Daarna kunnen onderhandelingen worden gestart met private partijen over de verkoop van het pakket van tien HC-vestigingen. Na verkoop verleent de Kansspelautoriteit (Ksa) onverwijld een vergunning (derde lid) aan de geprivatiseerde rechtspersoon. Het staat hier geformuleerd als een gebonden beschikking ("verleent"), maar dat lijkt een vergissing, want in de artikelsgewijze toelichting staat dat de Ksa o.a. nagaat of de koper geschikt is voor het verkrijgen van de vergunning. Dat veronderstelt een bepaalde afweging die ook tot een weigering van de vergunning zou kunnen leiden.

Waarom trouwens de verkoop niet direct kan samenvallen met de verlening van de vergunning is niet duidelijk; het lijkt een kleine moeite om de verkoop af te stemmen met de vergunningverlening. De praktijk zal zich hier overigens via het opnemen van ontbindende en/of opschortende voorwaarden wel mee redden. Belangrijker is dat de positie van de vier af te stoten casino-vestigingen in dit plaatje onduidelijk is. Volgens mij klopt het niet dat, zoals het tweede lid bepaalt, met het verlenen van vergunning aan het pakket van tien speelcasino's de Beschikking casinospelen 1996 komt te vervallen. Er zijn in het transitieproces immers allerlei mogelijkheden. Het kan zijn dat aan één of meer van de vier af te stoten vestigingen eerder vergunning wordt verleend dan aan de tien andere HC-vestigingen. Andersom is ook mogelijk: het pakket van tien krijgt eerder een vergunning dan de vier andere, af te stoten, vestigingen. Indien dan de Beschikking casinospelen komt te vervallen, beschikken deze vier vestigingen niet over de vereiste vergunning. De Beschikking casinospelen kan dus in mijn optiek pas vervallen na het verlenen van de veertien vergunningen aan de huidige veertien vestigingen van HC. Dat zou anders zijn als er bewust voor wordt gekozen eerst de vier af te stoten vestigingen in procedure te brengen en pas na afwikkeling daarvan HC te privatiseren. Dat is een denkbare weg, maar de Beleidsvisie, wettekst noch MvT bevatten daarvoor een aanwijzing.

In het vijfde lid staat dat aan de verlening van ten hoogste vier van de zes vergunningen die reesteren na verkoop/vergunningverlening van/aan bovengenoemde tien HC-vestigingen de voorwaarde kan worden verbonden dat vergunningverlening gepaard gaat met overname van activa of (waarom "of"?) personeel. Het kan hier alleen gaan, zoals ook de MvT aangeeft, om de vier af te stoten HC-vestigingen: het lijkt me logisch dat ook zo in de wettekst op te nemen. Maar er speelt nog wat anders. Hoe de gang van zaken met betrekking tot de vergunningverlening zal luiden is niet bekend

omdat de Minister een andere procedure kan vaststellen. Maar in ieder geval zullen niet alleen bij, maar belangrijker nog, *voorafgaand* aan de vergunningverlening alle activa duidelijk moeten worden omschreven en gewaardeerd, omdat dat mede bepalend is voor de waarde van de vergunning(en). Hoe de andere procedure ook zal luiden – de MvT zwijgt daarover – maar dit vormt wel voor iedere gegadigde een zeer relevant gegeven. Naar mijn mening dient dit artikel daarom ook op dit punt te worden aangevuld.

#### **Art. 27g**

In het tweede lid wordt gesproken over een 'vaste inrichting'. Dit is bij mijn weten een begrip dat alleen in belastingwetten wordt gebruikt om een bedrijfsruimte aan te duiden van een buitenlands bedrijf in Nederland. Kan het begrip 'vast' hier niet worden gemist? Betekent het begrip 'inrichting' niet per definitie dat het gaat om een fysieke ruimte?

#### **Art. 27i**

In het vijfde lid staat dat geen veiling wordt georganiseerd indien minder dan twee aanvragen resterend. Als één aanvraag resteert, wordt dan automatisch vergunning verleend?

#### **Art. 27l**

Alleen het bedrijf dat zijn statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging heeft in een EU-of EER-lidstaat kwalificeert zich voor een casinovergunning. Waarom deze beperking? In de MvT (artikelsgewijs) bij het tweede lid staat dat een onderneming in b.v. de VS die voor een Nederlandse vergunning in aanmerking wil komen, een rechtspersoon naar het recht van een EU- of EER-lidstaat moet oprichten. Maar ingevolge het eerste lid moet het gaan om een statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging. Is het dan voldoende dat de statutaire zetel van deze op te richten rechtspersoon zich in een EU- of EER-lidstaat bevindt en de moedermaatschappij elders?

#### **Art. 27n**

"De betrouwbaarheid van de houder van de vergunning (...) staat buiten twijfel". Dit is een norm die zich bij uitstek leent voor een subjectieve invulling (zoals in de vraag: "Zou u van deze man een tweedehands auto kopen?"). Zijn de Wet Bibob en de mogelijkheden die art. 27j biedt niet ruimschoots voldoende om het kaf van het koren te scheiden?

#### **Art. 30z, eerste lid**

Een bij wet verleende vergunning lijkt me een eigenaardige figuur. Kan deze bepaling niet worden gemist, gelet op de definitie van speelcasino (art. 27g, tweede lid)? Een vergunning voor een speelcasino impliceert toch ook dat men daar kansspelautomaten mag plaatsen?

#### **"De raad van bestuur, als bedoeld in art. 33a"**

Er zijn ergere dingen maar ik wil het toch een keer gezegd hebben: in zowel het Wetsvoorstel 'Kansspelen op afstand' als in dit ontwerp wordt steeds gesproken over "de raad van bestuur, als bedoeld in art. 33a". Waarom niet de raad van bestuur eenmalig gedefinieerd? Dan zijn we af van dat steeds maar weer "als bedoeld in art. 33a".

Tot zover mijn opmerkingen. Ik heb geen bezwaar tegen openbaarmaking.

Hoogachtend,

mr. W. van der Duin  
w.vanderduin@icloud.com





**VISIE OP POKERBELEID 2015**  
Consultatie wet modernisering speelcasinoregime

**Stichting Nederlandse PokerBond**

Drs. M.W. Paulen  
T. van Gestel  
R. Slotboom

Eindhoven, 25 maart 2015

## Inleiding

Stichting Nederlandse PokerBond maakt zich sinds 2006 hard voor een toereikend legaal pokeraanbod dat past binnen de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Wij constateren echter dat door het uitblijven van passend legaal aanbod de pokerspeler zijn toevlucht nog altijd moet nemen tot het illegale internet- en fysieke aanbod. Deze aanhoudende mismatch tussen vraag en aanbod is vanuit de beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid ongewenst en onhoudbaar mede aangezien er momenteel geen waarborgen ter bescherming van de spelers gecreëerd worden. Het is dan ook juist vanuit de beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid dat wij modernisering noodzakelijk en opportuun achten. De beleidsvisie kansspelen voorziet hierin op een zeer realistische manier.

We merken dat in het huidige steekspel rondom het dossier kansspelen allerlei belangen voorop worden gesteld waarbij de ware begunstigde van het kansspelbeleid, **de consument**, ondergesneeuwd dreigt te worden. Dit baart ons, namens de Nederlandse pokerspeler, grote zorgen. De Nederlandse pokerspeler, nog altijd een groep van enkele honderdduizenden spelers, staat al jaren in de kou! Eindelijk wordt er - na meer dan tien jaar discussie - middels de beleidsvisie en de hieruit volgende wetsvoorstellen een passend legaal aanbod gecreëerd. Het is in het belang van de consument dat de voorstellen uit de beleidsvisie nu ook daadwerkelijk worden omgezet in wetgeving en de passende vervolgstappen in de gefaseerde aanpak worden genomen.

Wij willen de aandacht vragen voor de belangen van de consument mede gelet op verantwoord spelen en de intrinsieke verschillen tussen poker en andere kansspelen, welke zo van belang zijn voor de regulering. De verbreding van het dossier en de kracht waarmee andere belangen worden ingebracht moeten wat ons betreft niet betekenen dat het dossier voor de pokerspelers nog langer op zich laat wachten, of dat het leidt tot wetgeving die voor de pokerconsument bij voorbaat gedoemd is te mislukken. Het gevaar is dat de gewenste kanalisatiegraad op deze manier simpelweg niet wordt gehaald, met alle risico's van dien. Dit terwijl naar onze mening het pokerdossier reeds uitvoerig is besproken en er sprake is van aanzienlijk draagvlak.

Naast de overheid, mag ook van de spelers en aanbieders worden verwacht dat zij (voor zover mogelijk) hun verantwoordelijkheid nemen. Wij hopen met deze reactie, namens de Nederlandse pokerspeler, wederom een positieve bijdrage te leveren aan de voorliggende beleidsvraagstukken.

Wij zijn graag bereid deze reactie in een persoonlijk gesprek nader aan u toe te lichten.

Stichting Nederlandse PokerBond,  
Eindhoven, 25 maart 2015

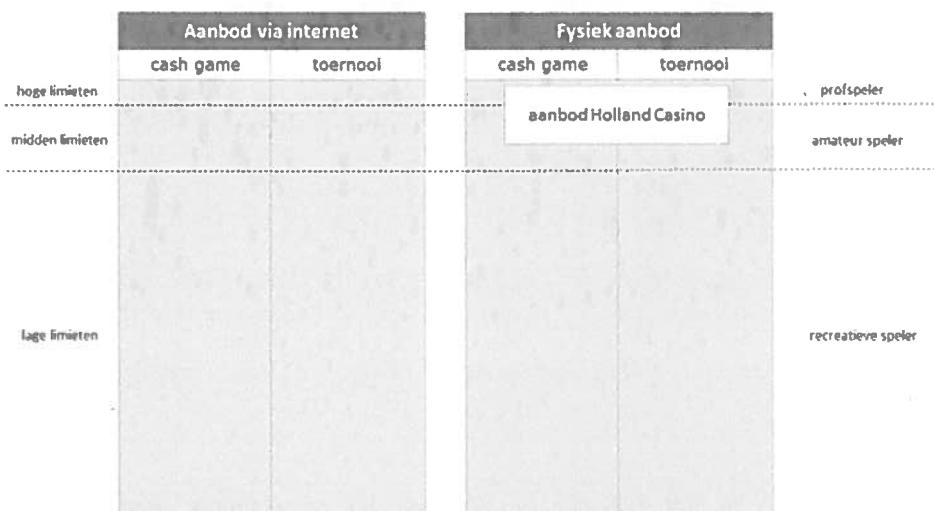
Drs. M.W. Paulen

T. van Gestel

R. Slotboom

## Poker in Nederland

Om een beter begrip te krijgen van de problematieken rondom poker in Nederland en te komen tot passende regelgeving is het van belang enkele deelgebieden en de hierbij behorende doelgroepen en omvang in de pokermarkt te onderscheiden. Een schematische weergave van deze deelgebieden en doelgroepen maakt de genoemde 'mismatch' zichtbaar en levert de volgende afbeelding op:



In deze schematische weergave is in het wit het huidige, legale, pokeraanbod (Holland Casino) weergegeven terwijl het momenteel niet gereguleerde, illegale, aanbod wordt weergegeven in het blauw.

### Cash game

Cash games worden gespeeld vanaf 2 tot 10 deelnemers. De limieten of blindniveaus starten reeds vanaf €0,01/€0,02 en lopen, afhankelijk van de aanbieder en deelnemers op. Wij spreken in het schema van lage limieten van €0,01 tot €1, midden limieten van €1 tot €5 en van hoge limieten vanaf €5.

Iedere limiet kent een minimaal en een maximaal bedrag waarvoor aan de tafel kan worden deelgenomen. Over het algemeen genomen bedraagt het minimum vijftwintig keer de 'big blind' het maximale inkoopbedrag is over het algemeen honderd keer de 'big blind'. Bij een tafel waar bijvoorbeeld Texas Hold'em No limit wordt gespeeld tegen de limieten €1/€2 betekent dit een minimale inkoop van circa €50 en een maximale inkoop van €200. Uiteraard kan dit per aanbieder verschillen echter geeft dit een goed algemeen beeld.

De gemiddelde limieten waaruit de vraag van de Nederlandse pokerspeler bestaat liggen rond €0,25. Het laagste aanbod binnen Holland Casino betreft limieten van €2.

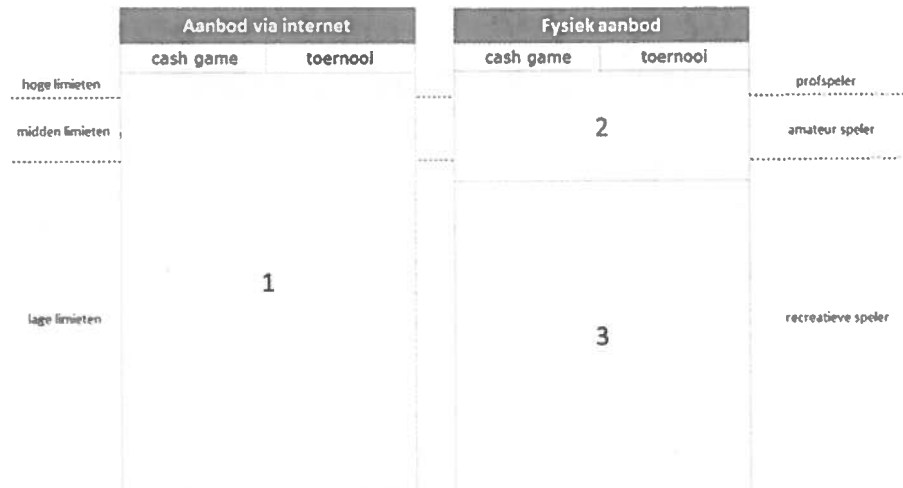
### Toernooi

Toernooien worden per spelsoort gespeeld in verschillende vormen. De voornaamste toernooivormen zijn de freeze-out en rebuy. Bij een freeze-out toernooi leggen alle deelnemers eenmalig geld in. Een rebuy toernooi kent in beginsel dezelfde structuur als een freeze-out toernooi met een verschil: gedurende een voorafgesproken tijdsperiode is het de deelnemer mogelijk, indien hij zijn fiches verliest deze opnieuw in te kopen. Na deze rebuy periode vervolgt het toernooi op eenzelfde wijze als een freeze-out toernooi en wordt een speler uitgeschakeld indien hij geen fiches meer heeft.

Wij spreken in het schema van lage limieten bij een inkoop tot €50, midden limieten bij een inkoop van €50 tot €500 en van hoge limieten bij een inkoop vanaf €500.

De gemiddelde inkoop waaruit de vraag van de Nederlandse pokerspeler bestaat ligt rond €30 freeze-out. Het laagste aanbod binnen Holland Casino betreft een inkoop van €200 bij de freeze-out en €50 bij the rebuy-variant. Bij de genoemde rebuy toernooien is meestal sprake van meerdere inkoopmomenten en het is derhalve misleidend een €50 rebuy toernooi onder de lage limieten te scharen.

De kanalistiegedachte welke ten grondslag ligt aan het Nederlandse kansspelbeleid houdt in dat daar waar vraag naar kansspelen bestaat, passend aanbod moet worden gereguleerd en niet worden verboden. Wij zijn dan ook zeer positief over de inhoud van de beleidsvisie kansspelen aangezien de voorstellen in deze visie een passend antwoord bieden voor het totaal van deze deelgebieden en de bijbehorende doelgroepen:



Wij kunnen ons vinden in het feit dat de regering bij de algehele modernisering van het kansspelbeleid kiest voor een gefaseerde aanpak echter is het, vooral bij de pokerproblematiek, zeer raadzaam de afzonderlijke stappen in het geheel van de in de beleidsvisie kansspelen aangekondigde maatregelen te plaatsen om het overzicht, samenhang en het belang van het totaal aan afzonderlijke stappen niet uit het oog te verliezen. Zo wordt middels het wetsvoorstel kansspelen op afstand antwoord geboden aan aanbod via internet (1), middels ter consultatie voorliggende wetsvoorstel aan het fysieke aanbod voor midden- en hoge limieten (2) en benadrukken wij het belang (toekomstige fase) van het voorstel kleinschalig pokeraanbod op fysieke locaties te regelen op gemeentelijk niveau, vergelijkbaar met de wijze waarop de zogenoemde kleine kansspelen in de Wok zijn geregeld (3) zoals wij reeds in ons rapporten 'Poker in Nederland' van januari 2007 en 'Visie op pokerbeleid 2009' aanbevelen.

Wij kunnen niet genoeg benadrukken dat slechts de combinatie van deze drie maatregelen voorziet in een passend legaal pokeraanbod dat past binnen de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid.

### Plaatsing poker onder de Wet op de kansspelen

Poker is en blijft een vreemde eend in de bijt! Dit blijkt onder andere uit de voortdurende maatschappelijke en fiscaal juridische discussie rondom de vraag of poker nu overwegend een kans- of behendigheidsspel is. Deze discussie heeft, ondanks dat wij, ondersteund door uitvoerig wetenschappelijk bewijs, stellig van mening zijn dat de behendigheidfactor bij poker overheerst, voor ons weinig tot geen invloed op de plaatsing van poker onder de reikwijdte van de Wet op de kansspelen. Voor- en tegenstander zal moeten accepteren dat er, hoe groot of hoe klein dan ook, bij poker sprake is van zowel een kans- als een behendigheidselement wat maakt dat wij van mening zijn dat, gelet op de mogelijke risico's, de doelstellingen integraal onderdeel moeten blijven van de regelgeving rondom poker.

Het is in deze beleidsdialoog dat wij, namens de Nederlandse pokerspeler, streven naar passende en reële regelgeving. Deze discussie legt echter wel een van de eigenschappen bloot die poker duidelijk onderscheidt van andere kansspelen. De adviescommissie kansspelen via internet geeft in haar eindrapport terecht aan dat deze onderscheidende eigenschappen zeer relevant zijn voor de regulering.

Het wetsvoorstel kansspelen op afstand en de daarbij behorende fiscale maatregelen laten er geen twijfel over bestaan dat poker onder het bereik van de Wet op de kansspelen valt. Het, in artikel 1a van de Wet op de kansspelen, specifiek opnemen van poker maakt het enerzijds mogelijk in de regelgeving antwoord te bieden aan de onderscheidende eigenschappen van poker en daarnaast kunnen pokeraanbieders zo onveranderd worden getoetst aan gelijke hoge eisen ten aanzien van mogelijke kansspelverslaving, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit.



## **Poker en de koppeling met speelcasino's**

In het concept memorie van toelichting wordt poker geschaard onder de tafelspelen welke onderdeel zijn van het aanbod van speelcasino's. Alhoewel deze plaatsing zeer passend is voor het fysieke aanbod op de midden- en hoge limieten moet er naar onze mening erg nauwkeurig met deze koppeling worden omgegaan. Het totaal voorgestelde legale pokeraanbod in de beleidsvisie kansspelen is immers groter dan slechts de speelcasino's. Deze koppeling mag naar onze mening derhalve niet betekenen dat kleinschalig pokeraanbod op fysieke locaties onmogelijk wordt. Het is juist dat speelcasino's onder andere poker aanbieden. Maar onjuist zou zijn dat poker slechts in speelcasino's kan worden aangeboden.

### **Poker in Holland Casino**

Zoals reeds aangegeven is het speelcasino een zeer geschikte plek om poker aan te bieden. De voornaamste redenen hiervoor zijn gelegen in de veilige, vertrouwde omgeving, het eerlijke spelverloop en het vereiste vakmanschap van het personeel.

Toch is de relatie poker en Holland Casino er een die moeizaam te noemen is. Deze moeizame relatie tussen poker en Holland Casino is naar onze mening zeer relevant voor het voorliggende wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime. De huidige vraag naar 'live' poker wordt niet passend ingevuld en de invulling draagt niet bij aan de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid.

Veel ervaren nadelen van het huidige legale aanbod zijn de erg hoge drempel vanwege de zeer hoge inkoop, hoge kosten, beperkte spelkeuze en gelimiteerd aanbod. Lang niet alle vestigingen bieden gelegenheid tot deelname aan poker en het wel aanwezige spelaanbod is zeer beperkt. Er is dus een verruiming (in aantallen tafels) en verbreding (verschillende prijslimieten en spelsoorten) van het legale aanbod gewenst. Uit verschillende gesprekken met Holland Casino hebben wij begrepen dat de onderbouwing voor het nog altijd uitblijven van dit passende aanbod is gelegen in een gebrek aan winstgevendheid van poker, vierkante meters en goed opgeleid personeel.

Keer op keer waren er beloftes of zelfs initiatieven om cash games tegen lagere limieten aan te bieden, toernooitjes met een lagere buy-in te organiseren of meer diversiteit in de spelvorm te creëren. Zonder uitzondering zijn deze initiatieven helaas gestopt. De realiteit van de laatste jaren is dat er binnen Holland Casino slechts pokeraanbod is op de midden- tot hoge limieten, waardoor nauwelijks tot geen plaats is voor recreatieve spelers of mensen die voor een paar tientjes graag een avondje lekker willen pokeren. Terwijl dit juist vanuit de uitgangspunten van het kansspelbeleid, en binnen de doelstelling van verantwoord spelen, zeer gewenst zou zijn!

Een overeenkomst die nagenoeg alle casinospelen delen is het feit dat het spel tegen het huis wordt gespeeld. De populaire pokervarianten zijn hierop duidelijke uitzonderingen. Bij poker spelen de spelers tegen elkaar en -uitzonderingen daargelaten- winnen en verliezen zij van elkaar. Er is derhalve geen sprake van betaling aan Holland Casino (uitgezonderd de rake en toernooi fee) en uitkering door Holland Casino.

Holland Casino heeft zelf meermaals gesteld dat het aanbieden van pokerspelen verliesgevend is en dat zij er, tenzij de minister het daartoe verplicht, weinig trek in heeft om op te draaien voor de kosten van meer pokertafels. De inkomsten bij poker (rake en bijdragen voor deelname aan toernooien) dekken hooguit de kosten voor de croupiers. Kortom, poker aanbieden kost het casino geld. Het gevaar dat hierin schuilt is dat Holland Casino en daarmee tevens de toekomstige vergunninghouders, vanuit hun economische opdracht en afdracht verplichtingen, selectief omgaat met haar maatschappelijke opdracht door slechts de top van de markt te bedienen en daarnaast poker gebruikt om spelers naar meer winstgevende (en ook meer verslavende)<sup>1</sup> casinospelen te lokken. Dit fenomeen hebben wij eerder betiteld als de "Pokerfuik".

---

<sup>1</sup> IVO Addiction Research Institute, De kaarten op tafel; Verslag van een onderzoek naar aard, ernst en omvang van pokerverslaving in Nederland, Rotterdam 2010;

## Pokerfuik

Poker wordt door casino's als fuik gebruikt om spelers naar meer winstgevende (en ook meer verslavende) casinospelen te lokken. Bij het ontwerp en realisatie van legaal pokeraanbod in Nederland dient besef van de pokerfuik een zeer prominente positie te bekleden. Poker is betiteld als casinospel, maar wordt niet tegen het casino gespeeld. Men zet in ten opzichte van medespelers. Men verliest en wint van medespelers. Het casino heeft geen enkele invloed op de uit te keren prijzen en te innen inzetten. Dit in tegenstelling tot "echte" casinospelen. Dit is belangrijk omdat een casino bij haar normale spelen alleen wint als een speler verliest. Een casino behaalt haar winst dus altijd uit verliezend speelgedrag van de bezoekers. Een zuiver pokeraanbieder verdient niet aan verlies van spelers, maar roomt een klein percentage af van de inzet. Dit is een significant verschil en wel om twee redenen:

### 1. verantwoord versus onverantwoord speelgedrag

Aangezien zuiver pokeraanbieder niet verdienen aan het verlies van spelers zullen zij altijd verantwoord en duurzaam speelgedrag promoten. Zij verdienen niets extra's aan spelers die veel verliezen. Het ideale scenario voor een pokeraanbieder is een avond waarop alle spelers de inzetten hebben verdeeld en alleen hebben bijgedragen aan de organisatiekosten. Casino-aanbieder zullen altijd verliezend gedrag moeten stimuleren om zelf te kunnen verdienen. Dit is de kern van hun economische verdienmodel. Op microniveau tekent dit al de spanning binnen de maatschappelijke en economische opdracht die het Holland Casino heeft meegekregen. Ze moeten verliezend gedrag stimuleren vanwege hun verdienmodel, maar mogen hier niet te sterk op inzetten vanwege hun vergunning en bestaansrecht als monopolist met een maatschappelijke functie.

### 2. migratie naar winstgevende spelen

Het meest gunstige verdienmodel voor een casino zit in de spellen waarin de spelers tegen het huis inzetten. Gokkasten, roulette, black jack, etc. Holland Casino heeft zelf aangegeven dat het aanbieden van poker verliesgevend is. Dit betekent dat Holland Casino altijd haar best zal doen bezoekers te migreren van een verliesgevend spel (poker) naar een winstgevend spel (casinospelen). Door casino's zal poker altijd als fuik gebruikt worden om mensen te migreren en te behouden voor de winstgevende casinospelen. Waarbij ook nog aangemerkt kan worden dat de meeste casinospelen veel meer kenmerken bevatten die door de verslavingshulpinstanties als risicovol zijn betiteld. Het is derhalve een illusie dat we pokerspelers een veiligere omgeving bieden door ze te verplichten naar het casino te gaan met de daarbij horende aanzuigende werking van de veel verslavingsgevoeligere omgeving. Dit lijkt op het organiseren van een AA-meeting in een kroeg tijdens happy hour.

Promotie van onverantwoord speelgedrag en migratie naar winstgevende casinospelen zijn voor ons punten van zorg bij de statische koppeling van poker aan speelcasino's.

## Minimumaanbod poker

Mede gelet op deze 'pokerfuik' achten wij het in de Memorie van Toelichting voorgenomen minimumaanbod zeer noodzakelijk en wenselijk:

*"...Omdat de kennelijke vraag naar tafelspelen moet kunnen worden toegeleid naar legaal en betrouwbaar aanbod (de kanalisatiegedachte), zijn vergunninghouders verplicht om tafelspelen in hun speelcasino aan te bieden. In lagere regelgeving zal een minimumaanbod van dit type kansspelen worden vastgesteld..."*

Op deze wijze wordt voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat tussen de maatschappelijke- en de economische opdracht van het speelcasino. Deze maatregel borgt tevens dat er, anders dan in de huidige situatie, daadwerkelijk in elke vestiging in legaal poker aanbod wordt voorzien. Wij zouden er voorstander van zijn het belang van een breed spelaanbod van poker duidelijker en explicieter te verwoorden in het wetsvoorstel. Hierbij valt te denken aan een, poker-specifieke, vergelijkbare omschrijving als in de beschikking casinospelen van 1996:

### Artikel x

1. De inzet per speelkans bij de in artikel x, ... lid bedoelde pokerspelen varieert van x tot x.
2. De vergunninghouder draagt in elk speelcasino afzonderlijk zorg voor ten minste x pokerspelen als bedoeld in artikel x, ... lid, waarbij de minimuminzet niet meer dan x bedraagt.
3. In afwijking van het eerste lid zal de vergunninghouder in elk casino x pokerspelen aanbieden, waarbij de inzet x of lager is;

De mogelijke koppeling met online aanbod alsmede de voornemens kleinschalig pokeraanbod op fysieke locaties te regelen op gemeentelijk niveau, vergelijkbaar met de wijze waarop de zogenoemde kleine kansspelen in de Wok zijn geregeld, zullen naar onze mening de speelcasino's tegemoet komen door een deel van de lage, niet of minder winstgevende, limieten buiten haar directe aandachtsgebied te plaatsen.

## Kosten poker in het speelcasino

Wij maken ons zorgen over de huidige kosten van poker in het speelcasino. Gezien het feit dat poker in relatie tot andere casinospelen minder lucratief is voor de aanbieder bestaat de angst dat de door de vergunninghouder te maken kosten, voor zover deze niet redelijkerwijs kunnen worden terugverdiend, aan de speler zullen worden doorbelast.

### *Rake, cap en toernooi fee*

*Bij poker houdt de aanbieder van het spel een percentage van de pot af om de kosten (personeel, huisvesting etc.) te dekken. Dit percentage wordt de 'rake' genoemd. Deze procentuele vergoeding is gebonden aan een maximum. Dit maximum wordt de 'cap' genoemd. De gebruikelijke vergoeding bedraagt, zowel online als buiten het Holland Casino, 5% met een maximum van \$3 of \$4, of het equivalent hiervan in euro's of andere valuta.*

*Het Holland Casino neemt echter veel meer uit de pot. Bij de pokerspelen voor lagere limieten bedraagt de rake maar liefst 10% met een maximum van €10,-. Bij pokerspelen voor midden- en hoge limieten bedraagt de rake weliswaar de standaard 5%, maar is de cap liefst €20.*

*Bovenstaande kosten zijn van toepassing bij cash games. Bij een pokertoernooi worden de kosten voor de aanbieder, niet per hand, maar middels een eenmalige zogenaamde fee aan de speler doorberekend voor deelname. Deze toernooi fee bedraagt gebruikelijk, zowel online als buiten het Holland Casino, 10% van de buy-in. Dit percentage wordt ook door Holland Casino gehanteerd vanaf een buy-in van €100.*

*Sinds enige tijd houdt Holland Casino, evenals verschillende andere aanbieders, bovenop deze fee ook nog een extra percentage af van de prijzenpot, variërend tussen 2 en 5%. Deze 'verborgen' kosten zijn feitelijk een verhoging van de toernooi fee en deze stroken wat ons betreft niet met de in het in het spelreglement van Holland Casino benoemde maximum van 10 % (art. 3:5 lid 1). De consument is, in plaats van een semantische discussie over wat wel of niet onder gedane inzetten moet worden verstaan, bovenal gebaat bij duidelijkheid en transparantie over de kosten.*

Aangezien deze kosten drukken op het spelresultaat spelen ze een zeer belangrijke rol bij de spelkeuze van de pokerspeler. Te hoge kosten bemoeilijken daarmee de concurrentiepositie van vergunninghouders ten opzichte illegale aanbieders en zijn een groot gevaar voor de beoogde kanalisatie.

Uiteraard zal er onder het nieuwe regime meer sprake zijn van marktwerking echter achten wij het van belang in het wetsvoorstel bepalingen op te nemen over de aard en maximale hoogte van deze kosten.

## Het voorkomen van fraude en criminaliteit

Wij delen het grote belang van de doelstelling dat fraude en overige criminaliteit bij kansspelen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. Wij hebben daarnaast begrip voor het feit dat het ondoenlijk lijkt om bij elk afzonderlijk spel de spelers en de speelwinst te registreren. Holland Casino heeft in het verleden aangegeven dat om deze reden bij poker (cashgames) niet of niet altijd speelwinstverklaringen kunnen worden afgegeven.

Door het niet verstrekken van speelwinstverklaringen wordt echter mogelijk bijgedragen aan het probleem aangezien er op deze wijze ook voor de welwillende consument 'zwarte' winsten ontstaan waarvan de afkomst niet langer aantoonbaar is. Dit draagt naar onze mening niet bij aan de beoogde bescherming van deze consument.

## Pokertoernooien en vergunning

Enkele bijzondere pokerevenementen, welke momenteel in Nederland niet mogelijk of toegestaan zijn, verdienen naar onze mening bijzondere aandacht. Het betreft hier op zich zelf staande, jaarlijks terugkerende evenementen zoals enkele grote internationale toernooireeksen. Bijvoorbeeld een Nederlandse etappe op de toernooikalender van de European Poker Tour.

Dergelijke toernooien vallen niet onder het bereik van het Wetsvoorstel kansspelen op afstand en passen qua omvang ook niet onder toekomstig kleinschalig pokeraanbod. Ze dreigen derhalve verloren te gaan in een soort vacuüm en moeten daarom naar onze mening onderdeel worden van het voorliggende wetsvoorstel. Wij kunnen ons gelet op de veiligheid, eerlijk spelverloop en tegengaan van kansspelverslaving voorstellen dat de wetgever er de voorkeur aan geeft deze slechts

in samenwerking met of onder de vergunning van aangewezen vergunninghouders te laten plaatshebben.

Wij zouden dergelijke toernooien graag benoemd en geborgd zien in het aanbod dat middels voorliggende wetsvoorstel wordt toegeschreven aan de speelcasino's. Mede gelet op de pokerfuiik verzoeken wij u tevens de mogelijkheid en wenselijkheid te bezien dergelijke evenementen fysiek buiten de locatie van de vergunninghouder te kunnen laten plaatshebben.

## **Conclusie**

Wij zijn zeer verheugd met de voorgenomen modernisering van de Wet op de kansspelen. De beleidsvisie kansspelen schetst een stelsel met een duidelijk omschreven doel en een gefundeerde, goed geïnformeerde, visie dat daadwerkelijk is gericht op het bereiken van de beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid. Het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime vormt hierin, na de invoering van de kansspelautoriteit en het wetsvoorstel kansspelen op afstand een belangrijke volgende stap.

De plaatsing van poker binnen het speelcasino is voor de midden- en hoge limieten zeer geschikt mede gelet op de veilige, vertrouwde omgeving, het eerlijke spelverloop en het vereiste vakmanschap van het personeel. Toch zijn het hier wederom de onderscheidende eigenschappen van poker welke zeer relevant zijn voor de regulering en bijzondere aandacht verdienen.

Wij danken u tot slot voor de uitnodiging ter consultatie en wij zijn graag bereid in het vervolgtraject van dit wetsvoorstel en in voorbereiding op de daadwerkelijke wijziging van de wet op de kansspelen op gedetailleerder niveau in te gaan op deze voorstellen om tot een voor alle betrokken partijen reële en passende wetgeving te komen.



**Stichting Nederlandse PokerBond**

[info@pokerbond.nl](mailto:info@pokerbond.nl)  
[www.pokerbond.nl](http://www.pokerbond.nl)

**ONDERNEMINGSRAAD**

Hoofdweg 640  
Postbus 355  
2130 AJ Hoofddorp

T +31 (0) 23 56 59 305  
F +31 (0) 23 56 59 500

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Uitsluitend verzonden via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

Hoofddorp, 26 maart 2015

**UW REFERENTIE**

**BETREFT**  
Consultatie Wet modernisering speelcasinoregime

**ONZE REFERENTIE**  
OR 2015-08

Geacht heer, mevrouw,

In deze brief reageert de Ondernemingsraad van Holland Casino in het kader van de lopende consultatieronde op het concept wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime.

Het wetsvoorstel beoogt het monopolie van (semi-)staatsdeelneming Holland Casino op het aanbieden van speelcasino's te beëindigen. Holland Casino zal worden verkocht en er zal concurrentie op de speelcasinomarkt mogelijk worden doordat ook andere partijen zullen kunnen meedingen naar een vergunning tot het organiseren van een speelcasino.

Doel van het wetsvoorstel is om de bestaande vraag naar casinospelen te kanaliseren naar legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Het wetsvoorstel voorziet in passende maatregelen met betrekking tot voorkoming van kansspelverslaving, bescherming van de consument en tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Holland Casino kan zich wereldwijd bogen op erkenning van het uitvoeren van zijn zorgplicht en zijn rol in het maatschappelijk verantwoord ondernemen. Getuige zijn de vele internationale awards. Ook nationaal is de samenwerking met de Nederlandsche Bank en de Kansspelautoriteit (KSA) zeer goed en wordt voldaan aan de strenge wet- en regelgeving. De Ondernemingsraad begrijpt dat het beter is om met elkaar te praten over privatisering dan dat er over Holland Casino gesproken wordt en wetgeving een feit is. Toch wil de Ondernemingsraad niet onder stoelen of banken steken dat de raad in de basis tegen privatisering is en daarmee het wetsvoorstel verder gaat dan de wens van de Ondernemingsraad.

In deze reactie gaan wij in op de zorgen die wij hebben over het wetsvoorstel.

Wij zijn kritisch op onderdelen ten aanzien van het conceptwetsvoorstel:

- Zorg voor de uitvoering naleving en handhaving wetgeving
- Zorg voor toename kansspelverslaving
- Zorg voor kwaliteit personeel

### ***Zorg voor de uitvoering naleving en handhaving wetgeving***

In wet- en regelgeving wordt beleid aangegeven en een aantal zaken zal door lagere wetgeving uitgewerkt moeten worden. De Ondernemingsraad ziet dit met vertrouwen tegemoet, maar wil een uitwerking zien over hoe de KSA dit gaat handhaven.

De Ondernemingsraad zag dan ook een verband tussen de oprichting van de KSA (april 2012) en de oorspronkelijke planning online casino's (2014), omdat dit door ons als leerperiode gezien werd voor naleving en handhaving van wetgeving, en gebruikt zou worden bij de privatisering landbased casino's (2017). Het betreurt de Ondernemingsraad dan ook dat deze twee nu samen lijken te vallen.

In het kader van verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod is de aanbeveling van de Ondernemingsraad is dan ook een duidelijke koppeling tussen het reguleren van online concurrentie en privatisering van landbased casino's, in de zin dat er een (leer) periode tussen zit die de KSA de kans geeft om (online) wet- en regelgeving te handhaven en te controleren. Opgedane kennis en ervaring zou als basis moeten dienen bij landbased handhaven en controleren van wet- en regelgeving. Doel moet zijn het voorkomen van verslavingsrisico's en het beheersen van risico's zoals gesteld is binnen WWFT. Holland Casino heeft hier een voortrekkersrol in vervuld.

### ***Zorg voor toename kansspelverslaving***

In de praktijk zorgt de afdeling Security, als onafhankelijke autoriteit binnen Holland Casino, voor het onderdeel bescherming tegen kansspelverslaving. In het kader van verantwoord, betrouwbaar en controleerbaarheid, bij het vrijgeven van de markt, ziet de Ondernemingsraad graag in uitgewerkt en bewezen beleid hoe deze zorgplicht in een concurrerende omgeving uitgevoerd gaat worden. Denk hierbij aan het opleggen en handhaven van entreeverboden en bezoekbeperkingen alsmede de gesprekken om deze op te laten heffen.

### ***Zorg voor kwaliteit personeel***

De keuze om 16 vergunningen te verkopen leidt tot het terug willen verdienen van die kosten door private partijen. Ook zal elke volgende werkgever willen besparen op personeelskosten. Human Capital is een groot goed en als hier niet in geïnvesteerd wordt of willens en wetens op bespaard wordt, zal dit leiden tot vervaging van de zorgplicht die de medewerkers hebben (denk hierbij aan preventiebeleid kansspelen, WID/MOT en WWFT).

De Ondernemingsraad is van mening dat er één sector-cao moet komen, zodat er geen misverstand is over de investering in Human Capital en de kosten die elk casinobedrijf in Nederland heeft om te voldoen aan wet- en regelgeving. Daaruit moet blijken dat er blijvend geïnvesteerd wordt in medewerkers die werkzaam zijn binnen een landbased casino. Hiermee wordt tevens oneigenlijk concurrentievoordeel voorkomen.

Met vriendelijke groet,  
namens de Ondernemingsraad van  
Holland Casino,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'B.J.R. Siemons'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

B.J.R. Siemons  
*Voorzitter*





27 maart 2015

## **Reactie Holland Casino op de consultatie van het wetvoorstel modernisering speelcasinoregime**

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

### **Algemene opmerkingen**

De Regering heeft al in het Regeerakkoord aangekondigd om Holland Casino te willen privatiseren, aangezien zij het aandeelhouderschap in het casinowezen niet tot de kerntaken van de overheid vindt behoren. Op zich is dit een politieke keuze waar Holland Casino als bedrijf niet in wil treden en derhalve als een gegeven beschouwd. Ook het feit dat de Regering het huidige publieke monopolie op casinospelen in handen van Holland Casino niet wil omzetten naar een privaat monopolie en dus een markt met meerdere aanbieders wil introduceren in de markt voor landgebonden casinospelen beschouwt Holland Casino als een gegeven.

Tegelijkertijd is het zo dat in de afgelopen bijna 40 jaar Holland Casino als semi-overheidsbedrijf zowel qua beleid als uitvoering de standaard heeft gezet voor de typisch Nederlandse benadering ten aanzien van landgebonden casinospelen. Deze benadering zoekt de balans tussen enerzijds een aantrekkelijk aanbod voor Nederlanders die een gokje willen wagen en anderzijds een veilige en vertrouwde omgeving met oog voor de mogelijke schaduwzijden van gokken, zoals kansspelverslaving en witwassen. Deze benadering heeft zich kunnen ontwikkelen juist omdat er sprake was van een monopolie van Holland Casino.

Gegeven de wens van de Regering om Holland Casino onder voorwaarden te privatiseren is het dan ook van groot belang om het kansspelbeleid zoals dat in de afgelopen decennia is ontwikkeld goed in wet- en regelgeving te borgen met het daarbij behorende toezicht. Als dat op orde is, is het volgens Holland Casino goed mogelijk om meerdere partijen toe te laten tot de Nederlandse markt. Echter, de introductie van marktwerking in andere sectoren laat zien dat het nog wel enkele jaren duurt voordat wet- en regelgeving in combinatie met goed toezicht ook daadwerkelijk goed staat. Gedurende de eerste tijd is het dan ook zeker van belang om de standaard die Holland Casino in de praktijk heeft gezet ten aanzien van de belangrijke publieke belangen die met kansspelen gemoeid zijn ook te kunnen laten voortbestaan. Hiertoe is het ook volgens Holland Casino wenselijk dat er een sterk bedrijf blijft bestaan in de nieuwe marktverhoudingen die zal ontstaan na de invoering van de wetswijziging.



## Markordening

In de algemene opzet van de marktordening kan Holland Casino zich vinden. Qua uitgangspunten van beleid gaat het er immers om de huidige en toekomstige vraag naar casinospelen te kanaliseren naar aanbod dat legaal, verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is. Als het gaat om de kanalisatie is het tevens van belang dat mensen in het gehele land op een redelijke afstand een speelcasino kunnen bezoeken. Hiertoe is het ook volgens Holland Casino van belang om regionale markten te creëren zodat niet alleen in de Randstad casinovestigingen zijn, maar ook daarbuiten. Holland Casino kan zich ook vinden in de gekozen regio indeling.

Ten aanzien van de vergunningen wil Holland Casino opmerken dat Holland Casino begrip heeft voor het feit dat de Regering niet van een publiek monopolie naar een privaat monopolie wil en derhalve heeft gekeken naar verschillende mogelijkheden om meerdere aanbieders toe te laten. Voor Holland Casino is het van belang continuïteit van het bedrijf te kunnen waarborgen ten behoeve van al zijn in- en externe stakeholders met daarbij speciale aandacht voor de gasten en het personeel van Holland Casino. Een “opknipsenario” zou voor Holland Casino en zijn stakeholders desastreus zijn. Omgekeerd begrijpt Holland Casino de wens dat er in elke regionale deelmarkt meerdere aanbieders moeten zijn om de markt zijn werk te laten doen. Dat deze overwegingen leiden tot de keuze voor 16 vergunningen, waarbij Holland Casino afstand moet doen van 4 vergunningen (met vestiging) en er 2 nieuwe vergunningen worden uitgegeven, stuit bij Holland Casino niet op onoverkomelijke bezwaren. Er zijn echter wel kanttekeningen te plaatsen hierbij.

1. Voor een succesvolle transitie naar meer marktwerking is het van belang dat Holland Casino als ontwikkelaar en uitvoerder van het kansspelbeleid in de afgelopen decennia nog steeds voldoende omvang en slagkracht houdt om de standaard ten aanzien van de in het concept wetsvoorstel beschreven publieke belangen te kunnen continueren. Met name ten behoeve van onze gasten en mensen die nu of in de toekomst overwegen om eens een gokje in het casino te wagen.
2. Holland Casino heeft nu een vergunning voor onbepaalde tijd en er is ook slechts 1 vergunning binnen de huidige wetgeving. Dit gaat veranderen in dit voorstel naar 16 vergunningen, de introductie van meerdere aanbieders in elke regio van het land en een beperking van de vergunningsduur tot 15 jaar. Uiteraard hebben al deze keuzes een impact op de waarde van de onderneming Holland Casino, maar de keuze voor een vergunningsduur van 15 jaar ten opzichte van de huidige vergunning voor onbepaalde tijd heeft een zeer aanzienlijke impact op de waardering van Holland Casino.
3. Het voorstel bevat een minimum en maximum aanbod van casinospelen per vergunning. Holland Casino kan zich hierin vinden, gegeven de indeling in regionale markten. Indien dit zou worden losgelaten, is de kans groot dat er in de praktijk geen sprake kan zijn van regionale markten. Ook het in stand houden van het huidige onderscheid in het aanbod tussen casino's en speelhallen is belangrijk om het idee van regionale markten te kunnen laten



werken en voor zowel Holland Casino als toekomstige investeerders een goede inschatting te maken van de waarde van de vergunningen voor de gestelde periode van 15 jaar.

4. Holland Casino is positief over de eisen c.q. normen die gesteld worden in het wetsvoorstel aan toekomstige vergunninghouders. Veel moet echter nog worden uitgewerkt in lagere regelgeving en het komt uiteindelijk ook aan op goed toezicht op de naleving van de normen. Holland Casino zou graag zien dat met name het toezicht op de naleving specifiek wordt uitgewerkt in (de toelichting op) het wetsvoorstel. We hebben hier immers te maken met een relatief nieuwe toezichthouder die straks toezicht moet houden op meerdere vergunninghouders voor speelcasino's die onderling concurreren, op enkele honderden speelhallen en op de online kansspelaanbieders.
5. Het wettelijk vastleggen van de zorgplicht voor vergunninghouders is terecht naar de mening van Holland Casino, echter duidelijk moet blijven dat het in eerste instantie de speler is die verantwoordelijk is voor zijn eigen gedrag. Bij de aangekondigde uitwerking in nadere regelgeving dient deze afweging tussen zorgplicht en eigen verantwoordelijkheid steeds duidelijk gemaakt te worden. Het is belangrijk voor zowel aanbieders als spelers te weten waar de eigen verantwoordelijkheid respectievelijk de zorgplicht van aanbieders begint en eindigt.
6. Het verplichte karakter van CRUKS voor alle aanbieders is belangrijk. Zonder CRUKS is een preventiebeleid op kansspelverslaving moeilijk effectief te laten zijn, vanwege het "waterbedeffect": Als een speler bij de ene vergunninghouder een bezoekbeperking accepteert, moet hij/zij vervolgens niet bij andere aanbieders gewoon kunnen doorspelen.

### **De privatisering van Holland Casino**

Het concept wetsvoorstel regelt vooral de randvoorwaarden om de markt voor casinospelen te reguleren en concurrentie op deze markt te introduceren. Het gaat niet of nauwelijks in op de manier van privatiseren. Op zich is dit ook niet noodzakelijk, maar het is voor Holland Casino wel heel wezenlijk dat de belangen van het bedrijf Holland Casino en zijn medewerkers ten aanzien van de continuïteit en een gezonde financiële positie een goede plaats krijgen in het verkooptraject van Holland Casino en in het afstoten van de 4 vestigingen. Niet in de laatste plaats om de standaard die Holland Casino heeft gezet met name ook ten aanzien van haar beleid om kansspelverslaving te voorkomen en criminaliteit, fraude en witwassen tegen te gaan, te kunnen blijven voortzetten. Gegeven het feit dat Holland Casino op dit moment nog een semi-staatsdeelneming is, zijn dit ook publieke belangen die hun plaats verdienen in de publieke besluitvorming en in het verkooptraject van Holland Casino. Ook vragen wij aandacht voor de belangen van medewerkers in de kansspelsector na marktopening en willen hierbij in overweging geven om de mogelijkheden van het komen tot een sector CAO actief te bevorderen.



## Specifieke punten

Onze meer specifieke aandachtspunten lichten we hieronder toe.

De Memorie van Toelichting ademt wat Holland Casino betreft een sfeer uit van grote risico's en gevaren bij casinospelen zonder een bijbehorende onderbouwing van die veronderstelde aanwezige "extra grote risico's en gevaren". Holland Casino is zich uiteraard als geen ander bewust van de mogelijke risico's en onderschrijft ook de doelstellingen van het kansspelbeleid, maar her en der worden gevaren en risico's zonder nadere onderbouwing wel erg sterk aangezet.

Allereerst vinden wij dat goede consumentenbescherming belangrijk is, maar is het wat ons betreft niet zo dat er qua consumentenbescherming bij casinospelen nu echt sprake is van "veelal ondoorzichtige producten die gekenmerkt worden door informatieasymmetrie" zoals op p. 11 beweerd wordt. De vraag is hoe anders/afwijkend deze producten dan precies zijn van andere producten op de Nederlandse markt en waarom dit zou moeten leiden tot een blijkaar "extra hoge mate" van consumentenbescherming.

Ook ten aanzien van kansspelverslaving en fraude zet de MvT de problematiek zeer sterk aan zonder nadere onderbouwing. Voorbeelden hiervan zijn passages als:

p. 8 : *"Veel probleem- en risicospelers blijken delicten als diefstal en fraude te plegen en probleemspelers doen dit veelal in verband met hun kansspelverslaving."*

- Waar is dit op gebaseerd? Waar blijkt dit uit?

p. 8/9 : *"Verschillende factoren kunnen het risico op kansspelverslaving vergroten. Ten eerste (...), daarnaast (...). Zo wordt het verslavingsrisico hoger als (...). Dit geldt evenzeer voor (...). Bij kansspelen die doorgaans in een speelcasino worden gespeeld zijn deze laatste factoren aanwezig. (...)"*

- Waar is dit op gebaseerd? Waar blijkt dit uit?

Zie in dit verband bijvoorbeeld ook *"de gevaren van kansspelverslaving"* op p. 9. en *"de gevaren van zijn speelgedrag"* op p. 10.

Op p. 11 staat *"In speelcasino's gaan dikwijls grote bedragen om. Speelcasino's zouden dan ook een podium kunnen bieden voor frauduleuze praktijken, zoals het witwassen van gelden."*

- Waar is dit op gebaseerd?
- Is dat anders/afwijkend dan bij andere producten/diensten op de Nederlandse markt? Hoe dan?

In de toelichting daaronder wordt geschreven over het kopen van fiches en na verloop van tijd deze als speelwinst te wisselen voor contant geld.

- Het moet duidelijk zijn dat dit niet is zoals het bij Holland Casino gaat: de kwalificatie 'speelwinst' wordt alleen gegeven wanneer door middel van beelden of eigen constatering is vastgesteld dat de speler daadwerkelijk heeft



gewonnen? Het is dus, anders dan hier gesuggereerd, helemaal niet zó eenvoudig om wit te wassen op deze manier.

### **Het nieuwe speelcasinoregime**

Op p. 14 staat *“Het toelaten van nieuwe aanbieders maakt bovendien een beter op de wensen van de consumenten afgesteld kansspelaanbod mogelijk (...)”*. Dit roept bij Holland Casino de vraag op waar de verwachting op is gebaseerd dat een of meer nieuwe aanbieder(s) de wensen van de consumenten beter kunnen inschatten dan de huidige aanbieder?

Op p. 15 staat *“(...) dat de houder van een vergunning tot het exploiteren van een speelcasino van rechtswege ook houder zal zijn van een vergunning tot het aanwezig hebben en exploiteren van speelautomaten.”*

- Geldt dit uitsluitend voor het exploiteren van speelautomaten in het speelcasino, of kan de vergunninghouder hiermee ook een speelcasino én een speelautomatenhal exploiteren (los van elkaar)?

Op p. 17 staat *“Indien er kennelijk van andere aanbieders geen interesse is om in die regio actief te zijn, beschouwt de regering het niet als haar taak om toch concurrentie in die regio te forceren.”* Op p. 19 staat *“Voorkomen moet worden dat in bepaalde regio’s geen casinoaanbod bestaat (...). Bovendien zou bij het ongebruikt laten van een vergunning niet de voor de kanalisatie gewenste concurrentie tussen aanbieders ontstaan.”*

- Hoe verhouden deze twee uitspraken zich tot elkaar? Als er geen interesse is voor een vergunning zal de regering deze niet forceren, maar anderzijds moet voorkomen worden dat er geen aanbod en geen concurrentie bestaat. Hoe dan?
- Welke mate van concurrentie wordt nagestreefd? Immers, als één vergunning ongebruikt zou blijven, zou toch nog steeds wel van concurrentie sprake kunnen zijn?
- Is er een beoogd minimum aantal aanbieders?

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

Op p. 22 staat dat *“(...) ook personen die niet in staat worden geacht in vrijheid hun wil te bepalen alsmede personen van wie wordt verwacht dat zij de huisregels niet in acht zullen nemen niet tot het speelcasino worden toegelaten.”*

- Welke personen worden niet in staat geacht in vrijheid hun wil te bepalen?
- Van welke personen wordt verwacht dat zij de huisregels niet in acht zullen nemen?

Op p. 23 staat *“In speelcasino’s wordt dikwijls met hoge inzetten om hoge bedragen gespeeld. Bezoekers moeten er dan ook op kunnen vertrouwen [dat] aan het casino toevertrouwde gelden op deugdelijke wijze worden beheerd (...)”*.

- Wat zijn hoge inzetten, wanneer is daar sprake van?
- Wat zijn hoge bedragen, wanneer is daar sprake van?
- Is het vereiste van deugdelijk beheer gekoppeld aan het feit dat het om hoge bedrage en/of hoge inzetten gaat?



Op p. 23 staat “Door middel van de eis van kapitaalvennootschap wordt de continuïteit van de vergunninghouder in voldoende mate geborgd (...)”.

- Een kapitaalvennootschap kan ook failleren. De vraag is dan ook op welke wijze de wens van continuïteit nog nader wordt ingevuld?

Op p. 23 staat verder dat een aanbieder bij de aanvraag niet in (dreigende) surseance of (dreigend) faillissement mag verkeren en geen beslag gelegd mag zijn op een aanmerkelijk deel van zijn bedrijfsmiddelen.

- Wat als dit geschiedt ten tijde van de vergunningverlening of het houden van de vergunning?

Op p. 24 staat “De vergunninghouder is verantwoordelijk voor een beheerst aanbod van kansspelen waarbij de speler kan vertrouwen op de eerlijkheid en integriteit van (...) de andere spelers.”

- De vergunninghouder kan toch niet in staan voor de eerlijkheid en integriteit van de spelers? Hoe kan de vergunninghouder hiervoor verantwoordelijk worden gehouden? Op welke wijze moet de vergunninghouder hier invulling aan geven?

### **Financiële aspecten van het wetsvoorstel**

Op p. 27 staat “Deze kosten worden (...) op een redelijk niveau gehouden, door waar mogelijk aan te sluiten bij bestaande internationale normen en praktijken”.

- Wat is een redelijk niveau?
- Bij welke internationale normen en welke praktijken wordt aangesloten?
- Waarom staat erbij “voor zover mogelijk”, waarom of in welke gevallen zou dat niet mogelijk zijn?
- Hoe verhoudt zich het streven de kosten op een “redelijk niveau te houden” tot het gegeven dat de vergunning zal worden geveild aan de partij die op de veiling het hoogste bod uitbrengt (zie p. 27 en p. 48)?
- Hoe kan een partij die een bod uitbrengt bepalen wat de marges zijn voor het bod?

De bedragen die volgen zijn geen van alle ingevuld, maar allemaal nog PM.

- Hoe valt vast te stellen of deze “redelijk” (zullen) zijn?

Op p. 27 staat voorts dat deze kosten (wij nemen aan dat bedoeld is: deze heffing) “strikt noodzakelijk” zijn.

- Waar is dat op gebaseerd, waar blijkt de strikte noodzakelijkheid uit?

### **Privacy impact assessment**

Op p. 27 staat dat een Privacy Impact Assessment (PIA) is uitgevoerd en dat de aanbevelingen uit het rapport zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Ook staat er “Veel aanbevelingen uit het rapport zien op de nadere uitwerking van het wetsvoorstel in lagere regelgeving”. Het zou derhalve prettig zijn om deze PIA beschikbaar te hebben en te zien welke aanbevelingen er zijn en hoe deze worden opgevolgd in dit wetsvoorstel en welke nog in lagere regelgeving zullen worden uitgewerkt.

- Waar en wanneer wordt deze PIA openbaar gemaakt?



## **Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

Dit hoofdstuk (p. 30) is nog leeg (PM) in afwachting van de uitvoeringstoets door de KSA. Wordt de uitvoeringstoets in zijn geheel opgenomen in het wetsvoorstel en zo niet, komt deze dan wel integraal beschikbaar?

## **Bedrijfseffecten**

Op p. 30 staat dat *“door onderzoeksbureau SIRA een inschatting [is] gemaakt van de administratieve lasten, de nalevingskosten en de overige bedrijfseffecten als gevolg van dit wetsvoorstel.”*

- Wordt of is het rapport van SIRA openbaar? Zo ja, welke vindplaats? Zo nee, waarom niet?

Op p. 31 staat *“Naar inschatting van SIRA zullen de wijzigingen in de casinowetgeving geen significant effect hebben op de werkgelegenheid in de sector.”*

- Wat is een significant effect? Wat is de bandbreedte?
- Welk effect verwacht SIRA wel?
- Waarom verwacht SIRA dit niet, waar is dit op gebaseerd (door SIRA)?

Ten aanzien van het **overgangsrecht** tot slot een vraag bij artikel III, vijfde lid, p. 48.

Op p. 48 staat *“Daarbij gaat het om de vergunningverlening met betrekking tot de vier huidige speelcasinovestigingen van Holland Casino die geen onderdeel zullen uitmaken van de privatisering als bedoeld in het derde lid.”*

- Op welke wijze zullen deze vergunningen worden verleend, anders dan beschreven in artikel 27i?



### **Artikelsgewijs:**

#### **Artikel 27g:**

ten opzichte van het artikel uit de huidige Wok, is het woordje “vaste” aan ‘inrichting’ toegevoegd.

- Daarmee geldt het dus niet voor een tijdelijke inrichting?
- Dit kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Wanneer is sprake van een vaste inrichting zoals bedoeld in dit artikel?

En in de laatste volzin staat: er kunnen speelautomaten worden opgesteld.

- Het is geen verplichting ook speelautomaten aanwezig te hebben in een speelcasino?

#### **Artikel 27h:**

Hier staat in lid 1 “maximaal 16 vergunningen”.

- Dus minder kan ook?
- Hoe wordt dat uiteindelijke (mindere) aantal bepaald? Is dit naar vrije discretie van de KSA?
- Is de bepaling van artikel 27h lid 3 oud vervallen? Dat de vestiging van een speelcasino de voorafgaande instemming van de raad van de gemeente vereist?
- Is de bepaling van artikel 27i oud vervallen? Alle voorschriften die de KSA kon verbinden aan de vergunning zoals genoemd onder a t/m j en meer?

#### **Artikel 27i:**

In lid 1 staat: ‘de verlening van de vergunning’ en dit verwijst naar artikel 27h, maar artikel 27h spreekt over 16 vergunningen.

- Is er sprake van één veiling voor 16 vergunningen of van 16 veilingen?

Lid 5 stelt: geen veiling wordt georganiseerd bij minder dan twee resterende aanvragen.

- Dus bij 1 aanvrager of bij geen aanvrager wordt geen veiling georganiseerd?
- Bij geen aanvragen geen veiling lijkt logisch, maar bij 1 niet. Wat geldt dan? Wordt de vergunning dan wel verleend? Rechtstreeks? Hoe dan? Hoe wordt de prijs bepaald?

#### **Artikel 27 j:**

Lid 1 sub a staat: “indien onvoldoende is gewaarborgd dat de aanvrager en diens onderneming zullen voldoen aan de voorschriften”

- hoe wordt dat dan nagegaan?
- Wanneer is er sprake van dat dit (on)voldoende is gewaarborgd?
- Er staat “de aanvrager en diens onderneming” maar de aanvrager is toch de onderneming?

Deze vragen gelden ook voor het bepaalde in lid 1 sub b en sub c.

Sub d stelt: wanneer de uitkomst daartoe aanleiding geeft.

- Wanneer is dat dan aan de orde?
- Hoe is dat anders (aanvullend op) dan o.b.v. de eerder genoemde punten sub a, b en c?





Artikel 27 k:

In lid 1 staat: de vergunning kan worden ingetrokken als.....

- het is dus niet zo dat de vergunning “zal” worden ingetrokken. Hoe wordt dit dan bepaald? En door wie? Op eigen bevinding of op aangifte? Hoe gaat dat in zijn werk?

In lid 1 sub a staat: “zodanig onjuist of onvolledig”. Dit is een vaag begrip.

- Wanneer is daar sprake van?

In lid 1 sub e staat: “kennelijk opgehouden”

- Wanneer is daar sprake van? Hoe en door wie en wanneer wordt dit beoordeeld? Hoe gaat dit in zijn werk?

In lid 1 sub f staat: onvoldoende medewerking

- Wanneer is daar sprake van? Hoe en door wie en wanneer wordt dit beoordeeld?

In lid 2 staat: kan worden geschorst als.....

- het is dus niet zo dat de vergunning “zal” worden geschorst. Hoe wordt dit dan bepaald? En door wie? Op eigen bevinding of op aangifte? Hoe gaat dat in zijn werk?

In lid 2 staat ook: op grond van ernstige vermoedens

- wanneer is daar sprake van, ernstige vermoedens?

Art. 27l:

In lid 1 (en verder) staat: de houder van de vergunning....

- is dat dezelfde als de aanbieder van de kansspelen? Of kan er een verschil zijn (in rechtspersoonlijkheid) tussen de houder van de vergunning en de daadwerkelijke aanbieder van de casinospelen?

In lid 2 staat ‘de vergunninghouder’ in plaats van ‘de houder van de vergunning. Idem in art. 27m lid 1 en 2 en de artikelen erna.

- Is het een bewuste keuze om dit door elkaar te gebruiken, de houder van de vergunning en de vergunninghouder? Wordt hiermee een verschil bedoeld?
- Is het duidelijker om overal eenzelfde term te hanteren?

Lid 4 stelt: De continuïteit is redelijkerwijs gewaarborgd.

- Wanneer is daar sprake van?
- Legt dit extra druk op aandeelhouders om eventueel bij te storten?
- Hoeveel waarborg biedt “redelijkerwijs”?
- Wat geldt indien de markt niet voldoende vraag biedt en het voor de vergunninghouder economisch niet langer verantwoord of haalbaar is om te blijven exploiteren? Waar ligt het omslagpunt dat continuïteit niet langer gewaarborgd hoeft te worden?

Art. 27m

Lid 2 sub a:

- Wat wordt bedoeld met “eerlijkheid”? Dit is uiteraard een bekend Nederlands woord, maar gelezen in de opsomming naast de andere termen van dit artikellid, begrijpen wij niet waar eerlijkheid in deze context op doelt?

Lid 4 stelt: de vergunninghouder dient een of meer functionarissen aan te wijzen die “ter zake kundig zijn” en “verantwoordelijk” en “beschikbaar” voor “de uitvoering” en “het toezicht” op naleving van de “bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften”.

- Dat is een heel erg ruim opgesteld voorschrift. Wat voor functionarissen moeten dit nu zijn?
- Wanneer zijn zij ter zake kundig?



- Wie bepaalt dat en wanneer en hoe, aan de hand van welke maatstaf?
- Lid 5 stelt: regels zullen worden gesteld m.b.t. (sub c) de samenwerking met derden, (sub e) uitbesteding aan derden en (sub f) het verrichten van andere activiteiten.
- In hoeverre is het voor de vergunninghouder toegestaan of wordt deze juist beperkt om samen te werken, uit te besteden en/of andere activiteiten te verrichten? Welke activiteiten worden hier bedoeld?

**Art. 27n:**

lid 1 stelt: van de houder van de vergunning, de beleid bepalers, de mede beleid bepalers en de uiteindelijke belanghebbende staat de betrouwbaarheid buiten twijfel.

- Wie bepaalt dat?
  - Op welk moment?
  - Op welke wijze?
  - Wat als er op enig moment een wijziging plaatsvindt in de betrouwbaarheid?
- Lid 2 stelt: een adequaat beleid moet de betrouwbaarheid waarborgen van de leidinggevendenden, de personen op sleutelposities en de personen die in aanraking komen met spelers.
- Bij de in lid 1 genoemde personen, daarvan dient de betrouwbaarheid buiten twijfel te staan. Is dat een zwaardere drempel dan van lid 2?
  - Is er bewust gekozen voor een andere maatstaf en zo ja, waarom?
  - Wie bepaalt of het beleid adequaat is?
  - Op welk moment en naar welke maatstaf?
  - Wat als op enig moment twijfel ontstaat over de betrouwbaarheid van een van de bedoelde personen?

**Art. 27 o:**

Lid 1 stelt: het beleid wordt bepaald door deskundige personen.

- wanneer is daar sprake van, deskundig?
  - Wie beoordeelt dat en wanneer?
  - hoe is dat (op voorhand) te beoordelen ook voor de vergunninghouder of aanvrager?
- Lid 2 stelt: leidinggevendenden, personen op sleutelposities en personen in aanraking met spelers dienen passend deskundig te zijn.
- wanneer is daar sprake van, passende deskundigheid? Wat is "passend"?
  - is hier bewust voor een andere maatstaf gekozen dan in het eerste lid?

Artikel 27 p (entree) is gereserveerd voor artikel I, H van het wetsvoorstel KOA. Artikel 27 q (cruks) is gereserveerd voor artikel I, I van het wetsvoorstel KOA. Hier is door Holland Casino in consultatie op het wetsvoorstel KOA ook al op gereageerd en hebben wij vragen geformuleerd. Korthedshalve verwijzen wij daarnaar. De vragen hieromtrent zijn wat Holland Casino betreft nog niet weggenomen door het wetsvoorstel KOA op deze punten.

**Art. 27 r:**

Lid 2 stelt: werknemers en in het casino werkzame van derden zijn uitgesloten van deelname in het speelcasino.



Bij AMvB eventueel nog meer uitgesloten personen.

- Mogen deze personen wel deelnemen op afstand bij dezelfde aanbieder?

Art. 30 z:

Uit lid 1 volgt dat een vergunning tot het organiseren van een speelcasino tevens een vergunning in houdt tot het hebben en exploiteren van een of meer speelautomaten in het casino.

- Is de vergunninghouder daartoe verplicht?

Lid 1 stelt: De paragrafen 2 en 3 van de Titel uit de Wok, voor het exploiteren van speelautomaten, is niet van toepassing op de speelautomaten in een casino.

Bij AMvB kunnen regels worden gesteld die afwijken van paragraaf 4 van deze Titel.

Bij AMvB kunnen regels worden gesteld over de toelating van de modellen van de speelautomaten.

- Waar dient de vergunninghouder zich nu aan te houden wanneer hij in zijn casino speelautomaten wil opstellen en exploiteren?

Art. 35a is gereserveerd om af te stemmen op art. EE van het wetsvoorstel KOA (boete KSA). Hier is door Holland Casino in consultatie op het wetsvoorstel KOA ook al op gereageerd en hebben wij vragen geformuleerd. Korthedshalve verwijzen wij daarnaar.

Art. III:

Lid 5 stelt: m.b.t. de verlening van de tien vergunningen, alsmede m.b.t. de verlening van de zes vergunningen, kan bij ministeriële regeling eenmalig een andere procedure worden vastgesteld dan die bedoeld in artikel 27 i. van dit wetsvoorstel.

- Worden er inderdaad 10 vergunningen verleend, of is sprake van een vergunning voor 10 vestigingen?

- Als 10 vergunningen worden verleend, dan is dus ook sprake van 10 aanvragers en 10 vergunninghouders?

- Worden er inderdaad 6 vergunningen verleend? Is dan ook sprake van 6 aanvragers en 6 vergunninghouders?

- Op welke wijze zullen deze vergunningen worden verleend, anders dan beschreven in artikel 27i?

- Wanneer wordt dit bepaald?

- Krijgen marktpartijen de gelegenheid op een eventuele concept ministeriële regeling te reageren?





# GOEDEDOELENPLATFORM

Amsterdam, 27 maart 2015

Betreft: Internetconsultatie Modernisering van het speelcasinoregime

Graag maak ik gebruik van de *Internetconsultatie Modernisering speelcasinoregime* om namens het Goede Doelen Platform te reageren op het concept wetsvoorstel.

Hoewel goede doelen op <https://www.internetconsultatie.nl/casino> niet worden genoemd onder het kopje 'doelgroepen die door de regeling worden geraakt' is de werkelijkheid een andere. De bijdragen van loterijen aan Nederlandse goede doelen zijn niet meer weg te denken. Jaarlijks komt via de Nederlandse loterijen rond de 750 miljoen euro beschikbaar voor de Nederlandse samenleving. Het gaat hier om bijdragen aan goede doelen, sport en maatschappij, alsmede kansspelbelasting. Deze bijdragen worden, jaar op jaar, zonder tegenprestatie door de betrokken loterijorganisaties beschikbaar gesteld ten behoeve van cultuur, natuur en milieu, sport, internationale samenwerking, welzijn, gezondheid en sociale cohesie. Daarmee vormt het huidige loterijmodel een wezenlijke, duurzame financieringsbron van het maatschappelijke middenveld.

Het kabinet presenteert de in de Memorie van Toelichting de herinrichting van de casinomarkt voor als een van de 'speerpunten' van de in het regeerakkoord aangekondigde modernisering van het kansspelbeleid. Het betreft hier twee besluiten die gelijktijdig hun beslag moeten gaan krijgen:

1. **Privatisering van Holland Casino** (onder voorwaarden). Vanuit de overtuiging dat het aanbieden van kansspelen geen kerntaak van de overheid is beëindigt het kabinet het staatsbelang in Holland Casino.
2. **Liberalisering van de casinomarkt**, via het loslaten van het bestaande casinomonopolie.

Dit wetsvoorstel, in het bijzonder de voorgenomen liberalisering van de casinomarkt, baart ons zorgen, mede gelet op recente ontwikkelingen in Denemarken. Zoals bekend vormt het Deense model, met een sterk accent op liberalisering van de online kansspelmarkt, een belangrijke inspiratiebron voor de modernisering van Nederlandse kansspelbeleid. Deze wetwijziging is in Denemarken op 1 januari 2012 van kracht geworden. De recente ontwikkelingen in Denemarken wijzen echter in de verkeerde richting: toenemende zorgen over kansspelverslaving, minder overheidsopbrengsten en een vermindering van de bijdrage aan goede doelen en sport met bijna een kwart in de periode 2011-2014 (bron: jaarverslagen Danske Spil).<sup>1</sup> Vertaald naar de Nederlandse situatie komt dat neer op 73 miljoen euro minder loterijbijdrage voor goede doelen en de sport (92 miljoen als we ook rekening houden met de bijdrage van de Staatsloterij). De Deense goede doelen en sport verwachten voor de toekomst een nog grotere afname van de kansspelopbrengsten.

Het Goede Doelen Platform vraagt het kabinet om bij de verdere vormgeving van de kansspelwet, en dus ook het speelcasinoregime, rekening te houden met onze zorgen. Naar de mening van het Goede Doelen Platform zijn er alternatieven mogelijk die de gesignaleerde risico's voor goede doelen grotendeels wegnemen.

Met vriendelijke groet,



A.H.G. Rinnooy Kan,  
Voorzitter Goede Doelen Platform

<sup>1</sup> Jaarverslagen Danske Spil 2011-2014. De totale bijdrage van loterijen aan goede doelen en sport door Danske Spil bedroeg in 2011 DKK 1.575.645, in 2012 DKK 1.386.482 (afname 12.0% ten opzichte van 2011, het laatste jaar voor de invoering van de nieuwe kansspelwet), in 2013 1.333.263 (afname 15.4% t.o.v. 2011) en in 2014 DKK 1.220.111 (afname van maar liefst 22.6% t.o.v. 2011).

# GOEDEDOELENPLATFORM

## Over het Goede Doelen Platform

Het Goede Doelen Platform is het samenwerkingsverband van alle (meer dan 200) goededoelenorganisaties die worden gesteund door de Nationale Postcode Loterij, de BankGiro Loterij, de VriendenLoterij (Nationale Goede Doelen Loterijen), NOC\*NSF en de Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (ALN) – begunstigden van De Lotto – hebben zich hierbij aangesloten. De afgelopen jaren kwam middels de legale Nederlandse loterijen een totale bijdrage van circa 750 miljoen euro beschikbaar voor de Nederlandse samenleving (inclusief de opbrengsten van de kansspelbelasting). De missie van het Platform is het duurzaam veilig stellen en waar mogelijk vergroten van de bijdrage van de legale loterijen aan het algemeen belang. De (semi)permanente loterijvergunninghouders Nationale Postcode Loterij, BankGiro Loterij, VriendenLoterij, De Lotto, de Nederlandse Staatsloterij en de Samenwerkende Non-Profit Loterijen zijn als toehorend partner aan het Platform verbonden, evenals de Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF). Alle voornoemde loterijen opereren op basis van een loterijvergunning en hebben een langjarig *track record* in het genereren van qua omvang betekenisvolle inkomsten voor het algemeen belang.



Postadres Postbus 9239, 1006 AE Amsterdam

Aan: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Uitsluitend per mail verzonden per adres: [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

Datum

27 maart 2015

Doorkiesnummer

0205856439

Ons kenmerk

15-0515.BB.IG

Onderwerp: Internetconsultatie Wet modernisering  
speelcasinoregime

Geachte dames en heren,

Graag vragen we aandacht voor het volgende.

Hierbij ontvangt u de reactie op het wetsvoorstel modernisering speelcasinoregime namens FNV sector Zakelijke Dienstverlening, onderdeel van FNV en gevestigd te Amsterdam. FNV Zakelijke Dienstverlening is als vakbond sinds 1979 intensief betrokken bij de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (verder: Holland Casino). We spreken de cao, pensioenregeling en sociaal plan af ten behoeve van onze leden werkzaam bij Holland Casino. Ook zijn er goede contacten met de (casino) vakbonden in de andere Europese lidstaten. Uiteraard spreken we met regelmaat over het te voeren beleid met het Bestuur en RvC van Holland Casino. In het afgelopen jaar hebben we de wat lastige bedrijfseconomische situatie van Holland Casino en de rol van de overheid als aandeelhouder tevens een aantal keer met ambtenaren (afdeling staatsdeelnemingen) van het ministerie van Financiën besproken. Als zeer betrokken partij en hoeder van de belangen van het personeel van Holland Casino komen we na lezing van het wetsvoorstel en na interne beraadslaging tot de volgende opmerkingen.

Het wetsvoorstel ziet toe op het beëindigen van de huidige positie van Holland Casino als staatsdeelneming. In de jaren dat wij betrokken zijn bij Holland Casino hebben we vaker kunnen constateren dat dit de wens is van een aantal politieke partijen. Die wens lijkt vooral ingegeven te zijn door de politieke overtuigingen van die partijen. Het zijn dezelfde partijen die eerder moeite hadden met de directe staatsbemoeienis met bijvoorbeeld de Nederlandse Spoorwegen, KPN en Tennet. Wij constateren dat de hele privatiseringsgedachte (minder overheid, minder regulering) vooral een politieke overtuiging betreft. Die politieke overtuiging zien we ook terugkomen in het wetsvoorstel. Onze ervaring is helaas dat politieke overtuigingen niet altijd leiden tot de meest rationele besluiten. We twijfelen dan ook zeer aan de wenselijkheid van privatisering van Holland Casino.



Holland Casino heeft als stichting een aantal belangrijke taken:

- Het voorkomen van kansspelsverslaving
- Beschermen van de consument
- Het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit
- Financieel 'de eigen broek ophouden'
- Kansspelbelasting en 'overwinst' afdragen aan de overheid

Holland Casino heeft in de afgelopen bijna 40 jaren heel nadrukkelijk bewezen toegerust te zijn op die taken en goed aanstuurbaar te zijn voor de overheid. De maatschappelijke doelstellingen die bij de oprichting van Holland Casino als staatsdeelneming van doorslaggevend belang waren, het tegengaan van criminaliteit, het voorkomen van oplichtingspraktijken en het voorkomen van kansspelsverslaving lijken bij Holland Casino en de toezichthouders (KSA, DNB, Justitie, verslavingszorginstellingen etc.) goed geborgd.

Als privatisering van Holland Casino een feit wordt dan is de vrij directe aansturing van de overheid op de verschillende belangrijke doelstellingen niet goed meer mogelijk. Het te voeren beleid zal dan vooral via wetgeving en nadere regelgeving opgelegd moeten worden aan de private partijen. Naleving van de gemaakte afspraken en daar waar gewenste tussentijdse bijsturing zal een stuk ingewikkelder worden omdat de private partijen zo min mogelijk geschaad willen worden in de voor hun belangrijkste doelstelling bij het betreden van de Nederlandse gokmarkt en dat is winstmaximalisatie.

#### **Handhaving en naleving wetgeving**

Het handhaven van de regels rond het gokken in Nederland is in het geval van Holland Casino niet zo ingewikkeld voor de overheid. Sterker nog, wij hebben vaak het gevoel gehad dat Holland Casino heel strak werd aangestuurd en de concurrentie niet of nauwelijks. Een groot gedeelte van de Nederlandse gokmarkt wordt ingevuld door online gokken. Online casino's zijn per definitie illegaal in Nederland. De online casino's hebben zich weinig gelegen laten liggen aan Nederlandse wet- en regelgeving. Belasting wordt niet of nauwelijks in Nederland afgedragen, er is geen gokpreventiebeleid en of consumenten opgelicht worden is niet duidelijk. Dat heeft o.i. te maken met de sturing op afstand van marktpartijen er is niet of nauwelijks sprake van handhaving geweest.

Ter illustratie van bovenstaande een bericht wat afgelopen jaar in diverse media verscheen:

*De levenspartner van staatssecretaris Teeven van Justitie heeft zaterdag een reddingboot gedoopt die is geschonken door een illegaal in Nederland opererend gokbedrijf. Teeven, die onder meer verantwoordelijk is voor het bestrijden van illegaal gokken, was persoonlijk bij het evenement aanwezig. De boot werd geschonken aan de KNRM door Oranje Casino, een op Malta gevestigd online gokbedrijf.*





*Staatssecretaris Teeven van Justitie met zijn partner bij de officiële doop zaterdag van de door illegaal opererend gokbedrijf Oranje Casino geschonken boot 'Royal Flush', vernoemd naar een pokerterm. Foto: Christian Westerink - [Scheepvaart in Beeld](#)*

### **Positie en belangen personeel bij een terugtrekkende overheid**

Ook in de belabberde bedrijfseconomische omstandigheden voor de landbased casino's (dus Holland Casino) de afgelopen jaren, heeft iedereen zijn verantwoordelijkheid genomen. De opgelegde doelstelling dat Holland Casino financieel 'de eigen broek moest ophouden' heeft geresulteerd in de ene na de andere reorganisatie en de personeelsomvang is bij Holland Casino in de afgelopen 5 jaren bijna gehalveerd. Ook heeft het personeel meerjarige 'nullijnen' geaccepteerd. We bestrijden dan ook zeer het beeld wat in verschillende media telkenmale wordt geschetst van de goudgerande arbeidsvoorwaarden voor Holland Casino personeel. 'De tucht van de markt' was niet nodig om kosten en baten weer in lijn met elkaar te brengen. Het is pijnlijk om te constateren dat 'het door de vingers zien' beleid voor de (online) concurrentie betaald moest worden door het personeel van Holland Casino. In dat opzicht zijn we dus ook bevreesd voor de toekomst. De markt openstellen voor private partijen die uit zijn op winstmaximalisatie gaat vermoedelijk weer ten koste van het Holland Casino personeel. Hier richt onze kritiek op het wetsvoorstel zich dan ook met name op. Er zijn geen waarborgen voor het personeel ingebouwd. Het belang van de 2900 werknemers van Holland Casino wordt volledig miskend. Het behoud van hoogwaardige werkgelegenheid en het behoud van de cao zijn wat ons betreft een essentiële voorwaarden bij het ongewenste openstellen van de markt.



Blad  
4 van 5  
Ons kenmerk  
ons kenmerk

### Resumé

Openstellen van de markt is een politieke keuze. Het is geen rationele oplossing voor de optimale belangenbehartiging van de overheid bij het gokken in Nederland. We gaan niet over politieke keuzes daar is de politiek voor. Wij gaan wel voor het belang van de werknemers van Holland Casino. Die hebben de laatste jaren al erg veel last gehad van een niet optredende overheid bij het illegale online aanbod. Het op nog grotere afstand zetten van de overheid is zorgelijk voor onze leden, omdat nieuwe toetreders de investeringen terug zullen willen verdienen. Dat (terug)verdienmodel is niet gereguleerd als het gaat om werknemersbelangen en zal wederom leiden tot een aanval op hun werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden. We stellen dan ook nadrukkelijk voor om het wetsvoorstel daarop aan te passen en duidelijk waarborgen voor de werknemers van Holland Casino in te bouwen.

Tot zover,

Met vriendelijke groet,

Jaap Ockhuijsen

Voorzitter kadergroep FNV Zakelijke Dienstverlening Holland Casino

Bob Bolte

Vakbondsbestuurder FNV Zakelijke Dienstverlening

E [b.bolte@bg.fnv.nl](mailto:b.bolte@bg.fnv.nl)

M 06 131 58976

Blad  
5 van 5  
Ons kenmerk  
ons kenmerk







**Dr. K.H.D.M. Dijkhoff**  
State Secretary of Security and Justice  
Postbus 20301  
2500 EH The Hague  
Netherlands

Brussels, 26 March 2015

**Subject:** Response request concerning Ministry of Security and Justice's letter of 29 January 2015 on draft Amendment of the Dutch Betting and Gaming Act regarding the gaming casino regime – REF: 610366.

Your Excellency,

On behalf of the European Casino Association (ECA) I would like to kindly thank you for your letter of 29 January 2015 with regard to the draft Amendment of the Dutch Betting and Gaming Act concerning the casino regime, and for the opportunity to respond thereto.

Founded in the early 1990s as the European Casino Forum, the ECA has progressively grown over the years and today includes 24 members from the majority of the EU's Member States, Switzerland and Serbia. To this end, the ECA represents the interests of approximately 900 casinos and over 70,000 employees across Europe. Yet, the ECA is not only a key employer in the various European geographies.

The association represents a €8bn industry and therefore is a key contributor to national tax revenues, and furthermore signifies an important part of various sectors, such as tourism. Indeed, the business has evolved from the simple provision of traditional casino table games to a far broader casino concept, which includes table games (including poker), slot machines, food & beverage, entertainment, hotels and much more.

The distribution channels for our services have also changed over time. From a single land-based source, distribution in some countries has now been extended to the Internet as well as to other multiple technology-based channels.

Notwithstanding these developments, the ECA membership remains committed to the core values associated with the ECA's identity: representing the interests of Europe's licensed, land-based casino industry and its portfolio of offline and online gambling and other recreation and leisure services. To this end, the ECA Code of Conduct serves as a constant reminder of the key requirements set out by the ECA, which its members are required to uphold as a condition of membership. The Code governs the conduct of all ECA members and seeks to ensure that they champion the ECA's

**European Casino Association**

Avenue de Tervueren 168 • 1150 Brussels • Belgium  
Phone +32 2 773 51 96 • [info@europeancasinoassociation.org](mailto:info@europeancasinoassociation.org)



fundamental values of integrity, professionalism, social responsibility and ambition by observing the principles explained in the ECA Code of Conduct. As a matter of fact, a key pillar for any ECA member remains responsible gambling policy and therefore the promotion of safe gambling.

Following this, the ECA welcomes the Netherlands' initiatives to introduce reforms in the gambling sector. We would like to address four specific aspects with regard to the proposals in question:

- (1) The taxation imbalance between land-based and online casino services;
- (2) The ban of online services in land-based casinos;
- (3) Eligibility for a licence;
- (4) Unfair competition and requirements for a licence.

---

## I. TAXATION IMBALANCE

Although, not directly addressed in the proposals regarding casinos, with a view of reflecting our letter from 12 March, 2013 to the former State Secretary of Finance, his Excellency, Mr. Drs. F.H.H. Weekers, we would like to re-iterate our concern regarding the taxation imbalance provided by the approach of a 20% of GGR for online gambling activities, compared to the rate of 29% applicable to land-based (casino) gambling.

Based on several premises and confirmed by jurisprudence, there is no actual *market* difference between online and terrestrial services. Online is only an alternative distribution channel of services which are also provided by land-based institutions. As indicated in the letter from 2013, this can be seen in the following:

- (1) The Court of Justice of the EU ("ECJ") has confirmed that online gambling is only a new type of distribution of games and not a specific type of game in itself. In the Zeturf case, for example, it was stated that *"the internet constitutes a simple channel through which games of chance may be offered"*<sup>1</sup>
- (2) In the Antigua-US WTO Internet Gambling case (WT/DS285)<sup>2</sup> the WTO Appellate Body as well as the WTO Panel decided that internet gambling was legally no different than land-based gambling and that the Internet was nothing more than another distribution method. They have been considered as "like" services whereby the online can be supplied on a cross-border basis.
- (3) The trends in volume of activity between Internet and land-based, and the correlation between these – i.e. the decrease in land-based and the increase in internet volume – demonstrate that both channels belong to the same market.

In the Explanatory Memorandum concerning the Betting and Gaming Act regarding remote games of chance, a specific taxation regime for online services is based on the notion that a 20% betting and gaming tax of GGR *"leads to a reasonable betting and gaming tax revenue, whereas also a*

---

<sup>1</sup> ECJ, Zeturf, 30 June 2011, C-212/08, § 75.

<sup>2</sup> "Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services"

**European Casino Association**

Avenue de Tervueren 168 • 1150 Brussels • Belgium

Phone +32 2 773 51 96 • [info@europeancasinoassociation.org](mailto:info@europeancasinoassociation.org)



*channelling is achieved to essentially realize the government's objectives for remote games of chance".*

The ECA fully supports the need to ensure that games of chance, no matter what the form of distribution, are provided through legal channels, also with a scope to drive illegal operators to become insufficiently competitive so as not to be appealing to the domestic consumer. Yet, ensuring a legal gambling environment does not only pertain to the offering of a sufficient and competitive offer through online distribution channels, but equally through offline.

To this end, it is equally important to take into account the unfair competition which is already existent to traditional channels of gaming and the unfair competition which would be created based on the tax discrepancies introduced by the proposals:

- (1) There are a plethora of gambling operators which are providing games of chance without authorisation within several Member States, including the Netherlands, mostly based on the incorrect premises that the subsidiarity principle does not apply to gambling services in the EU and that the principle of mutual recognition of licences apply to the sector. Such operators that have not been authorised by the Member State ("unauthorised operators") in the Dutch market have had the opportunity to build a database of Dutch consumers, gain market understanding as well as building its brand, which law abiding prospective licensees have not. Consequently, the former will be better positioned and equipped to bid for a licence in the Netherlands than those that have respected the Dutch regulation. Moreover, unauthorised operators have not been subject to the same fiscal obligations as legal operators will once they are granted a licence, and thus they have been able to structure their businesses for future services in the Dutch market at a lower cost than prospective new licensees will be able to. This clearly affords the prior unauthorised operators a competitive advantage.
- (2) In general, land-based casinos face higher operational costs than their online counterparts. Not only are the start-up costs necessary for land-based casinos much more substantial, but so are the operational costs. In the majority of the land-based casinos, the level of employment is high. As a consequence, the real costs incurred by this high level of employment in the land-based casinos are obviously substantially higher than those of the online gambling operators. It should be noted that land-based casinos' contributions to society and the economy, through several forms of taxation, employment, etc., generally outweigh those of online services.

Taking into account the need to ensure a legal offer of gambling services, no matter what channel of distribution is used, a levelled playing field is required. This holds especially true as at the core it is the same games of chance that will be provided terrestrially as well as online. Land-based casinos play an equally important role when it comes to consumer protection and gambling addiction measures, fair gaming standards and prevention of match fixing, combating fraud and criminality.

As stipulated by the Explanatory Memorandum regarding the Amendments to the casino regime:



*“The proposal is to set the maximum number of licences to be granted, and...this limited expansion (compared to the current fourteen gaming casinos) will keep the supply controllable... As a result of the entry of newcomers, the existing demand for casino games will be met by several parties in a suitable and attractive way. A suitable and attractive legal supply will keep consumers away from illegal and uncontrolled supply and is therefore necessary for the purpose of channelling the demand for games of chance.”*

It is the ECA’s position that an attractive legal supply will depend not only on the amount of establishments and channels available but also on the incentive of consumers to use one platform over another. An unlevelled playing field where online operators benefit taxation-wise will provide incentives for consumers to choose online over terrestrial services, especially as the former would have a more favourable economic situation, due to a higher marketing budget and pay-outs for players for example.

## **II. THE BAN OF ONLINE SERVICES IN TERRESTRIAL CASINOS**

The Explanatory Memorandum regarding the proposals pertaining to the casino regime with specific focus on Art. 27h (Paragraph 4) states that:

*“...a licensee may not offer any remote games of chance to visitors of his gaming casino in that gaming casino, even if he possesses a licence to offer remote games of chance. This delineation can prevent the various games of chance submarkets, within which different provisions apply to different parts, becoming caught up in each other's wake.”*

In light of the Dutch government’s intention to ban online services within brick-and-mortar premises of the same operator, the ECA sees no additional risk in allowing remote gaming in a casino, especially if the services derive from the same provider / operator. A consumer might just as well leave the premises to use the gambling services elsewhere. With portable devices such as smart phones allowing for easy access to remote services, an obligation for casinos to monitor and ensure this would be very hard, if not impossible, to fulfil.

Furthermore, disallowing the host casino’s games of chance to be accessed on the physical premises, whereas such services from other operators would be accessible, provides for unfair competition.

Also, joining up land-based with online products is a key strategy for increased competitiveness for retail and leisure businesses. A consumer-focused streamlining and integration of product channels requires the necessary innovation to this end. Innovation for the gambling industry, and equally for any business, is key to competitiveness. Therefore, the hindrance of innovation can translate into losses in jobs and equally in tax revenues.

On another point, the Dutch government intends to allow licensees to provide additional services to casino games. The Explanatory Memorandum states that:

*“Licensees - more than is currently the case for Holland Casino - will be offered room to engage in 'other' activities (than the main activity: offering the opportunity to participate in games of chance played in a group and on gaming machines). The basic principle is that licensees may, in addition to*

**European Casino Association**

Avenue de Tervueren 168 • 1150 Brussels • Belgium

Phone +32 2 773 51 96 • [info@europeancasinoassociation.org](mailto:info@europeancasinoassociation.org)





*casino games, organise other types of business activities as long as these activities do not prevent a proper and reliable operation of casino games.”*

The ECA sees that the offering of online games would not prevent the proper and reliable operation of the physical games. Indeed, it would benefit consumers who would be able to make direct comparisons of the gambling service channels. Allowing casinos to provide their own internet services on the premises would allow the operator to promote their own offers, and equally provide the potential users with the necessary information and explanations, no matter whether it is commercial or consumer protection related. Finally, a consumer who would like to use the online services, but would not be allowed to, would therefore not benefit from the alternative integrated entertainment / HORECA services (or any business activity mentioned above) provided on the casino premises.

To this end it is ECA's position that a regulation at the very least must be practical in the sense that it does not place a costly and complex burden on the subject of the legislation that cannot easily be judged or understood. Also, for the purpose of fair competition and an innovative industry, we therefore hope that the additional evidence provided allows for casino operators in the future to offer their online games on their own premises.

### **III. ELIGIBILITY**

The ECA is a strong proponent of the principle of subsidiarity. The subsidiarity principle has been established and sufficiently detailed with respect to its range and demands, not least in the decisions of the ECJ and the European Commission. Consequently, it is safe to say that a Member State is free to lay down its own regulations in the gambling field as long as the regulation is fair and non-discriminatory and its objectives are in accordance with the accepted principles that have been established by the ECJ.

Bearing that in mind, ECA wishes to underline that the system becomes strained when operators can obtain a licence and provide remote games of chance in one Member State, that has decided on a licence system, while simultaneously providing remote games to another Member State without authorisation and contrary to the regulation in that second Member State. In ECA's mind it would be beneficial for the system as a whole, and thus for all Member States, if the legislation and regulatory framework of Member States not only respected the principle of subsidiarity and right of self-determination but also supported and empowered these principles.

To this end, the ECA advocates that each Member State's legislation and provisions on eligibility for attaining a licence should have due regard to the suitability of a company/operator based on its current and historic operational activities and its adherence to regulatory and legislative matters when deciding whether it is a 'fit and proper' company/operator eligible for a licence within a Member State. The ECA also suggests that these principles should be applied as part of the scrutiny of an operator's suitability whereby the operator conducts its business outside of Member States' jurisdiction. To make regulation of this nature effective, the same provision should apply to suppliers

**European Casino Association**

Avenue de Tervueren 168 • 1150 Brussels • Belgium

Phone +32 2 773 51 96 • [info@europeancasinoassociation.org](mailto:info@europeancasinoassociation.org)



of gaming equipment – i.e. a supplier cannot be licensed to supply its equipment in one Member State if it simultaneously provides these to an operator for use in another Member State or other jurisdiction where the operator is not authorised. It should be noted that the Gambling Commission in the UK took steps in this direction during its last revision of the UK Gambling Act. It is the ECA's position that the effect and cleansing of the illegal market within the EU will be stronger when and if more Member States join this effort and adopt relevant requirements.

The ECA believes that it is detrimental for the EU and its citizens, wherever they reside, if companies can circumvent the general EU principles by cherry picking where and how they will establish their business. In effect, a Member State's ambitions regarding important issues such as consumer protection and gambling addiction measures, fair gaming standards and prevention of match fixing, combating fraud and criminality as well as privacy and personal data protection can become completely undermined if the Member State cannot uphold its regulations towards operators that provide their services from other Member States.

In conclusion it is ECA's opinion that if Member States fail to show loyalty to the regulation of other Member States' regulatory systems there is no incentive, or indeed need, for international businesses to do so. Furthermore, if rules and regulations in accordance with the aforesaid are to be implemented with respect to online casinos services, equal rules should be implemented with respect to terrestrial casinos so as to comply with the principles of non-discrimination and equal treatment.

#### **IV. UNFAIR COMPETITION & LICENCE REQUIREMENTS**

With the offering of online games in the Netherlands, it will become possible for market players, who formerly operated in an unauthorised manner, to apply for a national licence and to start offering their services legally in accordance with the licensing conditions to be imposed by the Netherlands.

These operators however still have an important unfair competitive advantage over the other operators (including land based casinos), dating from the period during which they provided their services within the territory of that Member State in an unauthorised manner. In order to create equal opportunities on the market, this unfair competitive advantage needs to be levelled out before any licence can be granted.

For this purpose, ECA recommends that all operators, who formerly provided their games in an unauthorised manner, and now apply for a licence in the Member State concerned, are obliged to close down and delete their client database before applying for a licence in that Member State. Automatic transfers of client accounts should not be possible and neither should it be done without the consumer's explicit consent. No transfer of funds may be undertaken, the account operated without a licence must be emptied and closed, and new funds provided to the new, legal account.



In conclusion and on behalf of the ECA, I would like to kindly thank you again for inviting the ECA to provide its comments on your draft legislation, and therefore, also your consideration of the points discussed above.

The ECA of course remains at your and your staff's disposal for any further information you may require.

Yours sincerely,

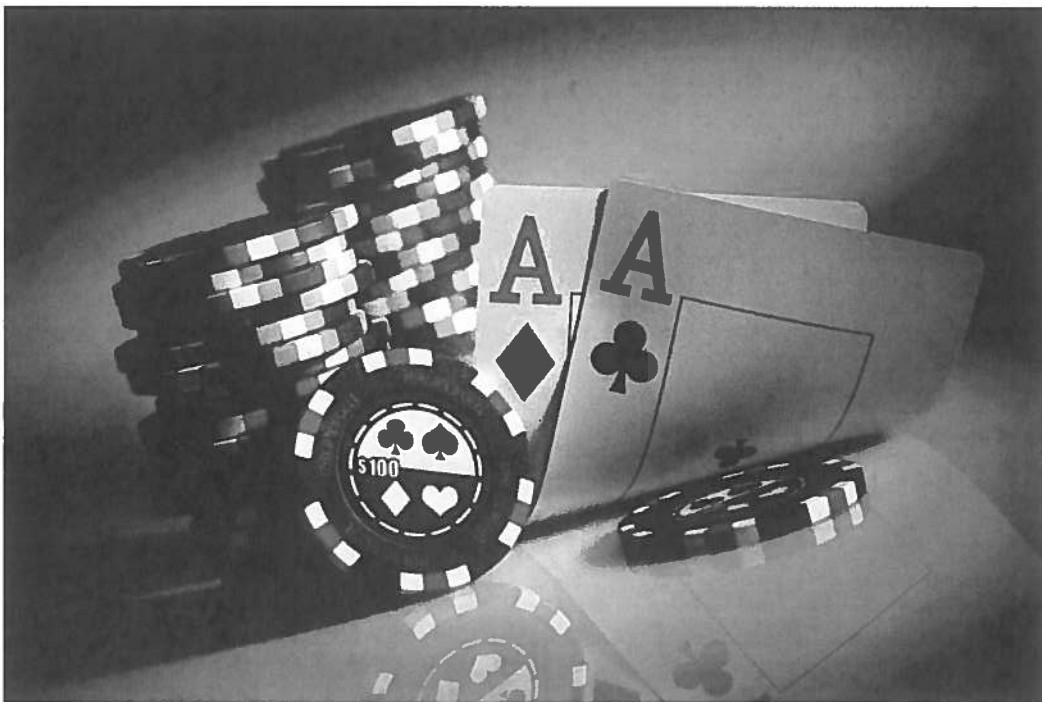
Per Jaldung

Chairman ECA



## Reactie Centrum voor Verantwoord Spelen

### t.a.v. wetsvoorstel "Modernisering Casinoregime"



27 maart 2015

© Centrum voor Verantwoord Spelen

[yvon@centrumvoorverantwoordspelen.nl](mailto:yvon@centrumvoorverantwoordspelen.nl)

[www.centrumvoorverantwoordspelen.nl](http://www.centrumvoorverantwoordspelen.nl)

## Inleiding

Dit stuk is een korte reactie op het gepresenteerde wetsvoorstel "Modernisering Casinoregime". Onze aanvullende reactie is kort, omdat we de algemene lijn van het wetsvoorstel ondersteunen. We zijn blij met de nadrukkelijke aandacht die verantwoord spelen en consumentbescherming innemen in dit wetsvoorstel.

Het Centrum voor Verantwoord spelen hecht groot belang aan het voorkomen van kansspelverslaving, een belangrijke doelstelling in kansspelbeleid. Wij delen hetzelfde uitgangspunt namelijk Verantwoord Spelen waarbij overheid, vergunninghouders en spelers ieder een eigen verantwoordelijkheid hebben.

In onze reactie op het wetsvoorstel Modernisering Casinoregime willen wij graag de aandacht vragen voor enkele aandachtspunten en suggesties ter overweging voor optimalisering van de gestelde doelen in het wetsvoorstel.

Wellicht ten overvloede, geven we nog een korte opsomming van missie, doelen en kenmerken van het Centrum voor Verantwoord Spelen.

Wij hopen en verwachten dat deze input onzerzijds als positief zal worden beoordeeld.

Voor nadere toelichting zijn wij uiteraard beschikbaar.

## Aandachtspunten/suggesties n.a.v. wetsvoorstel "Modernisering Casinoregime"

Als Centrum voor Verantwoord Spelen vragen wij graag aandacht voor de volgende punten:

### **1. Het preventiebeleid van de casino's**

Wij hopen dat de zelfde kwaliteit van het preventiebeleid van Holland Casino gehandhaafd blijft in de toekomst. Er dient een uniforme maatstaf te zijn voor alle 16 casino's.

Als verbeterpunten willen wij graag meegeven dat er kwaliteit gewonnen kan worden door de toeleiding naar zorg beter te regelen. Nog steeds vinden slechts een gering aantal van de risico- en probleemspelers de weg naar hulp. Uit "Een visie op verslaving en verslavingszorg: focus op preventie en herstel" van GGZ Nederland (2013) blijkt dat gaming- of gokgerelateerde behandelingen slechts 3.7% (!) van het totaal aantal behandelingen vormen. De toeleiding naar zorg dient derhalve prioriteit te zijn, om te zorgen dat meer spelers die zorg behoeven ook daadwerkelijk die zorg bereiken. Hiertoe is het aan te bevelen dat er een goede laagdrempelige voorziening is waar de speler en/of zijn omgeving terecht kan met vragen, verzoek om hulp en voor informatie. Deze voorziening moet zowel telefonisch, per mail, skype, twitter bereikbaar zijn maar ook moet het mogelijk zijn om een persoonlijk gesprek te kunnen voeren. Deze voorziening is juist geen instelling voor verslavingszorg omdat de drempel om contact op te nemen voor veel mensen te hoog is. Deze voorziening richt zich specifiek op kansspelproblematiek en heeft regelmatig overleg met het casino betreffende het preventiebeleid en de uitvoering daarvan. Wij vragen ons wel af of het spreidingsbeleid een significante bijdrage levert aan het voorkomen van kansspelverslaving. Immers zo groot is Nederland nu ook weer niet. Bovendien moeten we niet vergeten dat veel mensen ook reeds online deelnemen aan kansspelen en/of een amusementcentrum bezoeken. De zorgplicht van de vergunninghouder is reeds globaal omschreven maar verdient zeker nog veel meer uitwerking. Belangrijk hierbij is hoe het toezicht op het vervullen van de zorgplicht door de vergunninghouder vorm krijgt. Het Centrum voor Verantwoord Spelen is geen voorstander van een centraal register in de huidige opzet waartoe alle aanbieders van casinospelen, speelautomaten en kansspelen op afstand gerekend worden. Het uitsluiten van deelname aan kansspelen heeft niet als gevolg dat de speler gemotiveerd is voor hulp/behandeling. De kans is groot dat de speler in het illegale circuit verder gaat spelen.

*De toeleiding naar zorg dient derhalve prioriteit te zijn, om te zorgen dat meer spelers die zorg behoeven ook daadwerkelijk die zorg bereiken*

### **2. Insteek van beleid is de recreatieve speler**

Hoewel kansspelen en verslaving vaak in één adem worden genoemd, valt slechts een zeer klein percentage van het totaal aantal spelers onder de noemer 'risicospeler', en een nog kleiner gedeelte onder de noemer 'probleemspeler'. (Volgens de Marktscan 2013 van de Kansspelautoriteit, ongeveer 92.000 risicospelers, en ongeveer 20.300 probleemspelers. Dit op een totaal van ongeveer 8,7 miljoen recreatieve spelers.) Insteek van beleid dient dan ook te zijn deze recreatieve speler, en zorgdragen dat het spel voor hem of haar een spelletje blijft. Nadruk dus op preventie en vroegsignalering!

*Insteek van beleid dient dan ook te zijn de recreatieve speler, en zorgdragen dat het spel voor hem of haar een spelletje blijft. Nadruk dus op preventie en vroegsignalering!*

### **3. Activiteiten in speelcasino's**

Het Centrum voor Verantwoord Spelen adviseert de deelname aan tafelspelen ook met kleine inzetten mogelijk te houden. Hierdoor is het aanbod ook bereikbaar voor de recreatieve speler. Belangrijk is ook dat het volledig spelaanbod aanwezig blijft in alle casino's en het bijvoorbeeld niet zo kan zijn dat poker alleen in een aantal steden kan worden gespeeld. Ook willen wij opmerken dat wij het aanbieden van tafelspelen ook mogelijk zouden willen maken voor amusementscentra mits zij aan een aantal eisen voldoen die vast te leggen zijn in certificering.

*Het deelnemen aan tafelspelen moet ook mogelijk zijn met kleine inzetten in het casino.*

### **4. Het op zorgvuldige wijze vormgeven aan wervings- en reclameactiviteiten**

Het Centrum voor Verantwoord Spelen is van mening dat er een balans moet zijn tussen reclamemaken voor deelnemen aan kansspelen en het uitdragen van verantwoord spelen. De slogan "Speel Bewust" dient daarom versterkt naar buiten gedragen te worden. Zeker als er ook sprake is van het ontplooiën van andere activiteiten waarbij het bezoek van het casino onderdeel van een arrangement is. De wervende maatregelen dienen te alle tijde niet zodanig te zijn dat deze kansspelverslaving zou kunnen vergroten. Hierbij is het van belang om eerlijke informatie te verstrekken over bijvoorbeeld de winkansen. Het moet makkelijk mogelijk zijn voor een speler om op eigen verzoek, geen reclame meer te ontvangen van het casino.

*Het Centrum voor Verantwoord Spelen is van mening dat er een balans moet zijn tussen reclamemaken voor deelnemen aan kansspelen en het uitdragen van verantwoord spelen.*





## Over het Centrum voor Verantwoord Spelen:

### Missie, Doelen, Kenmerken

#### Missie:

- ✓ *Efficiëntere toeleiding naar zorg.* Bij indicatie van ernstige problematiek waar behandeling in de tweede lijn noodzakelijk is, verwijzen wij door naar huisarts en/of verslavingszorg.
- ✓ *Transparantere toeleiding naar zorg.* Gescheiden houden van toeleiding en zorg zelf houdt zorgtraject transparant.
- ✓ *Betere preventie.* Voorkomen van verslaving is minstens even belangrijk als het behandelen - met grotere kans op succes, en met minder kosten.
- ✓ *Focus op vroegsignalering.* Bijsturing ongewenst speelgedrag in fase dat gedrag nog *kan* worden bijgestuurd, ruim voordat sprake is van het stellen van de diagnose verslaving.
- ✓ *Verlagen drempels voor gokkers* om contact op te nemen. Gokkers zijn vaak afkerig van verslavingszorg, omdat ze niet het label 'probleemgokker' willen dragen, laat staan 'verslaafde'. Uit onderzoek en ervaring blijkt: hulp werkt het beste als mensen daar zelf om vragen. Daarom het belang van een zo laag mogelijke drempel!
- ✓ *Daar zijn waar de speler is.* Zowel online (met ons klikbare logo op websites) and landbased (met onze contacten & directe verbinding met bijvoorbeeld de speelhallen). De speler moet ons altijd kunnen vinden.
- ✓ *Probleembesef vergroten.* Vergroten van bewustzijn bij de speler door hem zelf inzicht te geven in zijn eigen gewoonten. (Bijvoorbeeld door het Quli programma.)
- ✓ *Motivering voor zorg.* Doordat een speler in een vroege fase inzicht heeft gekregen in zijn gewoonten, al dan niet anoniem, en een 'zachte landing' heeft gekregen, wordt de kans vergroot dat een gemotiveerd iemand de zorg bereikt en de behandeling afmaakt. Daarmee wordt de kans op drop-out verkleind.

#### *Missie:*

Toeleiding naar zorg, motivering voor zorg.

Betere preventie, focus op vroegsignalering, verlagen drempels.



#### Doelen:

- ✓ *Verbinding* met verslavingszorg.
- ✓ *Samenwerking* met verslavingszorg, zodat spelers die zorg nodig hebben ook daadwerkelijk bij de zorg terecht komen.
- ✓ *Brugfunctie* tussen politiek/overheid, verslavingszorg, kansspelindustrie en speler.
- ✓ Stimuleren van verantwoord *speelgedrag* bij speler.
- ✓ Stimuleren van een verantwoorde *speelomgeving* bij aanbieder.

- ✓ Stimuleren van *dialogo* tussen politiek, zorg & industrie, delen van kennis en vergroten van onderling vertrouwen. Zonder dialoog en kennis geen vertrouwen - zonder vertrouwen geen resultaat.
- ✓ Vergroten van *kennis* over kansspelen bij verslavingszorg.
- ✓ *Betrekken* van familie en vrienden, voor sociale omgeving/vangnet die verantwoord spelen mogelijk maakt, en die kans op terugval vermindert.
- ✓ *Scheiden* van toeleiding naar zorg van zorg zelf. Uitgangspunt: transparantie & onafhankelijkheid.
- ✓ Gezamenlijk ontwikkelen van *Certificaat* "Verantwoord Spelen" voor (online) aanbieders van kansspelen.
- ✓ Vergroten *ervaring* en kennis betreffende gokken in verslavingszorg d.m.v. training, workshops en expertmeetings.
- ✓ Verdere ontwikkeling Centrum voor Verantwoord Spelen samen met alle belangrijke *stakeholders*, dus ook individuele en gezamenlijke verslavingszorginstellingen, en Trimbos. Maar ook: Ministerie van Veiligheid & Justitie, Ministerie van VWS en Kansspelautoriteit, online operators (die een aantoonbare en groeiende commitment richting verantwoord spelen hebben laten zien), landbased aanbieders en de brancheverenigingen.
- ✓ *Complementair* en met een hoge mate van onderlinge samenwerking. Wij willen kennis, ervaring en krachten bundelen in het belang van de speler.

**Doel:**

Stimuleren van dialoog tussen politiek, zorg, industrie en speler, delen van kennis en vergroten van onderling vertrouwen. Zonder dialoog en kennis geen vertrouwen - zonder vertrouwen geen resultaat.



**Kenmerken:**

- ✓ 'Low-entry hub' zonder enige negatieve vooringenomenheid tegen gokken.
- ✓ Geen eigen behandeling van gokkers; onze focus ligt op toeleiding naar zorg en motivering voor zorg.
- ✓ Belangrijke toevoeging richting het door de overheid gewenste stepped & matched care model.
- ✓ Goed inzicht in politieke verhoudingen.
- ✓ Goede relaties met zorg, groot netwerk.
- ✓ Onafhankelijk.
- ✓ Transparant.
- ✓ Naar internationaal voorbeeld. (GamCare)

**Kenmerk:**

Belangrijke toevoeging richting het door de overheid gewenste stepped & matched care model.

# Autoriteit Consument & Markt



Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Mevrouw mr.dr.s. A.G. van Dijk  
Postbus 20301  
2500 EH 's-GRAVENHAGE

Den Haag, 01 APR 2015

**Aantal bijlage(n):**

**Uw kenmerk:** 610366

**Ons kenmerk:** ACM/DM/2015/201805

**Contactpersoon:**

**Onderwerp:** 13.0122.33 Concept-wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime

Geachte mevrouw Van Dijk,

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) ontving uw verzoek om een advies ten aanzien van het Concept-wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime (hierna: het Wetsvoorstel). Graag maakt ACM gebruik van deze mogelijkheid. ACM adviseert over het Wetsvoorstel in het licht van haar missie: het bevorderen van kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten. Kansen voor innovatie, nieuwe producten, diensten en bedrijven. Keuzes voor consumenten, die echt wat te kiezen hebben en durven kiezen. Omdat bedrijven duidelijk zijn over wat zij aanbieden. En consumenten weten wat hun rechten zijn. Hier ligt volgens ACM de sleutel voor goedwerkende markten.

Het introduceren van (meer) marktwerking in de kansspelsector bevordert direct kansen en keuzes voor bedrijven en consumenten. Consumenten kunnen hier de vruchten van plukken in de vorm van een betere prijs en kwaliteit. ACM vindt het dan ook positief dat het speelcasinoregime wordt verruimd. Het Wetsvoorstel breekt het bestaande monopolie van Holland Casino en schept ruimte voor nieuwe partijen om toe te treden tot de markt voor speelcasino's.

ACM vraagt zich af of deze ruimte groot genoeg is om effectieve concurrentie te bewerkstelligen. Ten eerste zal het geprivatiseerde Holland Casino op grond van het Wetsvoorstel in ieder geval gedurende 15 jaar 10 van de 16 casino's in Nederland mogen exploiteren. Het Wetsvoorstel creëert daarmee één of meerdere langdurige zeer sterke (en mogelijk dominante) posities voor Holland Casino.<sup>1</sup> In het algemeen geldt dat het moeilijk is voor andere partijen om met een dominante partij te concurreren. Dit geldt zeker voor nieuwe toetreders die met een *incumbent* moeten concurreren.

<sup>1</sup> Of sprake is van één landelijke markt voor speelcasino's of meerdere regionale markten is afhankelijk van de omvang van de relevante geografische markt(en) voor speelcasino's. Op grond van de Europese jurisprudentie geldt er een vermoeden van het bestaan van een economische machtspositie bij ondernemingen met een marktaandeel van meer dan 50% op de relevante markt.

**Pagina**  
**1/2**  
T 070 722 20 00 | F 070 722 23 55  
info@acm.nl | www.acm.nl | www.consuwijzer.nl  
Muizenstraat 41 | 2511 WB Den Haag  
Postbus 16326 | 2500 BH Den Haag

## Autoriteit Consument & Markt



Ten tweede is het voor ACM onduidelijk hoe er wordt bepaald welke vier speelcasino's Holland Casino volgens het Wetsvoorstel zal moeten afstoten. Indien Holland Casino dit zelf mag beslissen, zou zij de mogelijkheden voor nieuwe toetreders om met haar te kunnen concurreren (verder) kunnen beperken. Dit zou zij bijvoorbeeld kunnen doen door bij haar beslissing de rendabiliteit en geografische spreiding van de af te stoten speelcasino's te betrekken en de strategisch minst interessante speelcasino's af te stoten. Hiermee zou zij haar positie ten koste van de nieuwe toetreders verder kunnen versterken.

Ten slotte is het voor ACM onduidelijk wat er na de initiële looptijd gebeurt met de vergunningen van Holland Casino. Indien deze –mogelijk tezamen met de vergunningen van de andere vergunninghouders- tegelijk aflopen, zouden deze mogelijk allen tegelijk opnieuw worden geveild. Als alle vergunningen tegelijk worden geveild, kan dit mogelijk de concurrentie per geveilde vergunning verminderen omdat veel partijen waarschijnlijk niet op alle veilingen zullen kunnen bieden. Concurrentie raakt dan "verspreid" over de verschillende veilingen.<sup>2</sup>

Ondernemingen met een economische machtspositie zouden deze positie kunnen misbruiken door concurrenten uit te sluiten en/of consumenten te benadelen. Om dit voorkomen houdt ACM op grond van artikel 24 Mededingingswet *ex post* toezicht op ondernemingen met een economische machtspositie. Indien Holland Casino na het verlenen van de vergunningen *de facto* één of meerdere economische machtsposities zou hebben, zal ACM daar dan ook toezicht op houden. Vanuit mededingingsoogpunt geeft ACM echter in overweging om mogelijke mededingingsproblemen *ex ante* te voorkomen door Holland Casino een minder sterke uitgangspositie te geven bij het introduceren van (meer) marktwerking op de markt voor speelcasino's. Dit kan bijvoorbeeld door Holland Casino minder vergunningen voor speelcasino's te laten houden, de looptijd van de vergunningen te verkorten (bijv. 10 jaar) en/of door op objectieve/transparante wijze vast te stellen welke vier vergunningen Holland Casino zal moeten afstoten. Voorts kan worden gekeken naar de mogelijkheden om de vergunningen bij de tweede veilingronde "getrapt" te veilen, zodat per veiling meer concurrentie mogelijk is dan bij een veiling van alle vergunningen in één keer het geval zou zijn.

Uiteraard is ACM zich bewust van de publieke belangen die op het gebied van speelcasino's spelen: preventie van kansspelverslaving, bescherming van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Het is aan de wetgever om te bezien of de door ACM aangedragen oplossingen voor de gesignaleerde nadelen die het Wetsvoorstel kan hebben voor de concurrentie op de markt voor speelcasino's deze publieke belangen in voldoende mate waarborgen.

Hoogachtend,

Autoriteit Consument en Markt  
namens deze,

drs. J.G.J. Keetelaar  
Wvd. Directeur Mededinging

<sup>2</sup> Het Wetsvoorstel vermeldt in dit verband bijvoorbeeld dat SIRA na de initiële veiling van de zes vergunningen twee tot vier vergunninghouders verwacht.



Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Directie Wetgeving en Juridische Zaken, Sector Staats- en Bestuursrecht  
T.a.v. A.G. van Dijk  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Datum: 25 maart 2015

Geachte mevrouw van Dijk,

In navolging van eerdere reacties (zie onze brief d.d. 9 juli 2013; gevoegd) is AGOG Nederland van mening dat waar het een reactie op de specifieke wijziging in het wetsvoorstel van het speelcasinoregime betreft een nadere nuancering van onze kanttekeningen bij deze wijziging op zijn plaats is.

Nog steeds redenerend vanuit het verantwoordelijkhedenkader van overheid, speler en vergunninghouder verdwijnt de omgevingsfactor anonimiteit in het onderscheid "online" aangeboden kansspelen en de "landbased" versie. Immers de mogelijkheden tot controle en interventie op het moment dat kansspelverslaving dreigt zijn door fysieke waarneming van het speelgedrag groter dan in de "online"omgeving. Verder kunnen de voorgenomen preventiemaatregelen met een toenemende intensiteit en consequentie worden doorgevoerd.

Wel blijft AGOG Nederland, gelet ook hier op de aan aanbieders toegedichte zorgplicht in combinatie met de commercieel gestuurde activiteit, twijfels houden bij het juiste moment van de (vrijwillige) uitsluiting van een speler, die blijkt geeft van onvoldoende verantwoordelijkheid voor zijn speelgedrag.

Een evenwichtige balans tussen het belang van de speler en de aanbieder is hier in het geding.

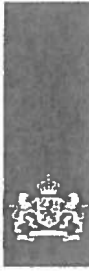


Vandaar dat AGOG Nederland de door U geëntameerde derdenprocedure (Memorie van Toelichting op de Wet op de online Kansspelen blz. 19) blijft onderstrepen. Deze procedure verschaft namelijk derden (bijvoorbeeld gezinsleden van de risico- cq probleemspeler) mogelijkheden een melding omtrent problematisch speelgedrag te doen bij de Kansspelautoriteit (KSA). Daarbij heeft de KSA een extra indicator om na te gaan of de vergunninghouder op de voorgeschreven manier registreert, monitort en intervenueert. Op die manier kan dan op tijd en vroegtijdig vervolg ellende worden voorkomen.

Verzoeken deze "derdenprocedure" in het wetsvoorstel te implementeren.

Met vriendelijke groeten,

Het bestuur van de Stichting AGOG Nederland



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](http://www.kansspelautoriteit.nl)

**Contactpersoon**

[griffie@kansspelautoriteit.nl](mailto:griffie@kansspelautoriteit.nl)

**Ons kenmerk**  
00.048.734

**Bijlagen**  
1

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermijden.*

Datum 31 maart 2015  
Onderwerp Uitvoeringstoets modernisering speelcasinoregime

Mijnheer de Staatssecretaris,

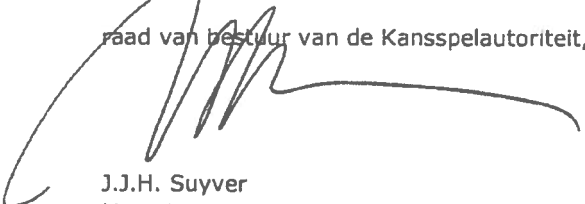
Bijgaand treft u aan de opmerkingen die de Raad van Bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) plaatst bij het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime (versie 28 januari 2015).

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 gebeurd 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 verwerver 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.



#### 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 werklust, 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 27i, 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



enkelen 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.

\*\*\*

