

College van toezicht op de kansspelen

advies nr.: C.1026/03
datum: 6 november 2003
betreffende: nieuwe vestigingen Holland Casino

Bij brief van 27 augustus 2003, nr. 5242251/03/SRS, heeft de Minister van Justitie mede namens de Minister van Economische Zaken aan het College ter advies voorgelegd, overeenkomstig artikel 34, eerste lid, van de Wet op de kansspelen, een voorstel d.d. 16 juli 2003 van de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (verder aan te duiden als Holland Casino) tot wijziging van artikel 2 van de haar verleende vergunning als bedoeld in artikel 27h, eerste lid, van de Wet op de kansspelen (Beschikking casinospelen 1996, Stcrt. 1997, 248). Deze wijziging beoogt de vestiging van zes nieuwe Holland Casino's.

Met een brief van 18 september 2003, nr. C.874/03, heeft het College overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van het Besluit College van toezicht op de kansspelen Holland Casino in de gelegenheid gesteld om haar zienswijze kenbaar te maken. Namens Holland Casino is ter vergadering van het College d.d. 6 oktober 2003 een mondelinge toelichting gegeven door de heer dr. ir. H.P.M. Kivits (bestuursvoorzitter), de heer drs. W.G. Kooijman (chief financial officer), de heer W.M. van Erve MMS (bestuurssecretaris en stafdirecteur corporate affairs) en de heer mr. A.R. Ytsma (bedrijfsjurist).

Over de achtergrond van het casinovestigingsbeleid memoreert het College het volgende.

Met de inwerkingtreding van de Wet van 2 juli 1974 tot wijziging van de Wet op de kansspelen (Stb. 1974, 441) konden de eerste legale casino's in Nederland worden gevestigd. Op grond van het destijds geldende artikel 27p, vierde lid, van de Wet op de kansspelen werden de gemeenten waar een casino kon worden gevestigd aangewezen door de Ministers van Justitie en van Economische Zaken, op voordracht van de toenmalige Raad voor de Casinospelen. Op daartoe strekkende voordrachten van de Raad voor de Casinospelen zijn als eerste drie gemeenten aangewezen Zandvoort, Valkenburg en Scheveningen. Criterium daarbij was de aanwezigheid van een hoogwaardig toeristische centrum en een geografische spreiding. In de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw is achtereenvolgens in deze drie gemeenten een casino geopend. Medio de jaren tachtig van de vorige eeuw is besloten tot een beheerste uitbreiding van het aantal casinovestigingen. Daarbij is door de Raad voor de Casinospelen een casinovestigingsbeleid ontwikkeld, gebaseerd op de aanwezigheid van een omvangrijke bevolkingsconcentratie met een belangrijke economische en tevens toeristische functie, gecombineerd met een zekere geografische spreiding. Op basis daarvan zijn nog negen gemeenten voorgedragen door de Raad voor de Casinospelen voor de vestiging van een casino.

Met ingang van 1 januari 1996 is de Raad voor de Casinospelen opgeheven en is het College van toezicht op de kansspelen daarvoor in de plaats gekomen. De memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het instellen van een College van toezicht op de kansspelen (Kamerstukken II, vergaderjaar 1993 – 1994, 23 605, nr. 3) bevat de volgende uiteenzetting over het casinovestigingsbeleid:

Hoewel de vergunning geen voorschrift meer zal bevatten in welke gemeenten een casino mag worden gevestigd, zal wel een spreidingsbepaling worden opgenomen, inhoudende dat de casinovestigingen goed regionaal verspreid moeten zijn. Het zal dus niet zijn toegestaan dat Holland Casino bijvoorbeeld enkel in de Randstad casino's zou vestigen. Dit spreidingsbeleid is overeenkomstig het thans gehanteerde beleid bij de aanwijzing van gemeenten waar een

College van toezicht op de kansspelen

casino mag worden gevestigd.....In de toekomstige situatie zal het dus zo zijn dat de vergunninghouder (Holland Casino) zelf zich moet wenden tot de raad van de betrokken gemeente, teneinde de instemming met de vestiging van een speelcasino te verkrijgen. Indien deze instemming wordt verkregen, staat het de vergunninghouder vrij daar een casino te vestigen. Een en ander uiteraard binnen het in de vergunning opgenomen maximum en met inachtneming van het spreidingsvoorschrift.

De in het oorspronkelijk regeringsontwerp voorgestelde regeling heeft evenwel geen stand gehouden. Blijkens de nota naar aanleiding van het eindverslag werd het bij nadere beschouwing wenselijk geacht om alsnog een regeling inzake het vestigingsbeleid te treffen, om zodoende tot uitdrukking te brengen dat het primair aan de centrale overheid is om te bepalen in welke gemeenten een speelcasino mag worden gevestigd. Bij tweede nota van wijziging is dan ook het oorspronkelijk voorgestelde artikel 27i, tweede lid, onder a, betreffende het in de vergunning op te nemen voorschrift inzake het aantal te vestigen speelcasino's, gewijzigd in het in de vergunning op te nemen voorschrift inzake de gemeenten waar een speelcasino kan worden gevestigd. In de vigerende Beschikking casinospelen 1996 zijn dan ook de twaalf gemeenten genoemd waar Holland Casino een casinovestiging heeft.

Op 20 december 1995, dus enkele dagen voor de inwerkingtreding van de hiervoor genoemde wet, heeft het toenmalig Kabinet de nota *Kansspelen herijkt* aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II, vergaderjaar 1995 – 1996, 24 557, nrs. 1-2). In deze nota wordt aangegeven dat het Kabinet met de Raad voor de Casinospelen van mening is dat met twaalf casino's voor Nederland het maximale aantal vestigingen is bereikt. In dit verband merkt het College overigens nog op dat bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer van de nieuwe casinotitel door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie is toegezegd dat uitbreiding van het aantal casinovestiging de instemming van de Tweede Kamer behoeft: *Wij spreken hier het getal van twaalf met elkaar af. Onvoorziene omstandigheden voorbehouden, houden wij ons daaraan, maar als er andere argumenten en aanleidingen zijn om over een ander aantal te praten, dan is dat uitdrukkelijk een debat dat voorbehouden is aan de Tweede Kamer (Handelingen II, 2 februari 1995, TK 43-2887).*

Los van het feit dat blijkens de tweede voortgangsrapportage kansspelen (Kamerstukken II, 2002 – 2003, 24 036 en 24 557, nr. 280) de besluitvorming over de toekomstige inrichting van de casinomarkt afhankelijk is gesteld van de (tussentijdse) uitkomsten van een in 2003 te starten meerjarig onderzoek naar aard en omvang van gokverslaving in Nederland, overweegt het College ten aanzien van de vestiging van zes nieuwe Holland Casino's het volgende.

De doelstellingen van het kansspelbeleid, zoals ook verwoord in de hiervoor genoemde voortgangsrapportage, zijn het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van gokverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. De vraag die aan het College is voorgelegd is of de gevraagde uitbreiding van het aantal vestigingen van Holland Casino past binnen de doelstellingen van het kansspelbeleid. Het College meent deze vraag bevestigend te kunnen antwoorden. Het College plaatst het toestaan van een dergelijke uitbreiding van het casinowezen vooral tegen de achtergrond van de ontwikkelingen met betrekking tot de speelautomatenhallen.

Sedert 1 december 1986 zijn in Nederland gelduitkerende kansspelautomaten toegestaan in de speelcasino's, in de speelautomatenhallen en in de horeca. Het College constateert dat sedert de introductie van de zogenoemde productdifferentiatie medio 2000 in de speelautomatenhallen – waarbij gekoppelde automaten thans (jackpot)prijzen tot 2.500 euro kunnen uitkeren en bij meerspelers-automaten met elektronische kaart- en roulettespelen thans inzetten kunnen

College van toezicht op de kansspelen

worden gedaan tot 8 euro – deze speelautomaten(hallen) een ware vlucht hebben genomen. Gebaseerd op de door Holland Casino aangeleverde gegevens zouden er inmiddels 25.000 kansspelautomaten (gerekend naar spelersplaatsen) in de speelautomatenhallen staan. Dit zou een verdubbeling ten aanzien van 6 jaar geleden betekenen. Reeds in zijn jaarverslag 1998 heeft het College erop gewezen dat met het toestaan van deze zogenoemde productdifferentiatie het gehele ondersegment van de casinomarkt voortaan (electronisch in de vorm van automaten) beschikbaar zal zijn in bijna 300 speelautomatenhallen. De door het College toen uitgesproken verwachting dat Nederland aldus wel eens met bijna 300 minicasino's zou kunnen worden verrijkt, is voor een belangrijk gedeelte uitgekomen.

Het is het College bekend dat er nogal wat gemeenten zijn die bij gebreke van de mogelijkheid om een echt casino binnen de stadsgrenzen te krijgen, uitwijken naar de mogelijkheid om een *speelautomatencasino* toe te staan. Voor het publiek is het veelal niet duidelijk dat het hier eigenlijk om een speelautomatenhal gaat. Veel speelautomatenhallen afficheren zich tegenwoordig in hun naamgeving en in hun reclame-uitingen als casino's en sommige hallen doen in grootte, aankleding en ambiance inderdaad weinig meer onder voor echte casino's. Gesteld kan worden dat de automatenhallen en de casino's steeds dichter tot elkaar komen. Daar waar de hallen upgraden, zijn de casino's aan het downgraden. Dit laatste wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het verder versoepelen van de kledingvoorschriften en het feit dat de bruto spelopbrengst van de speelautomaten van Holland Casino inmiddels de bruto spelopbrengst van de traditionele tafelspelen heeft overstegen.

De recente expansie van de speelautomatenhallen heeft het College er reeds eerder toe gebracht om te pleiten voor een versterking van het toezicht op deze sector. Het spreekt voor het College dan ook welhaast voor zich dat de speelautomatenbranche in zijn geheel onder het toezicht van de nieuwe toezichthouder wordt gebracht. Afgezet tegen de groeimogelijkheden van de speelautomatenhallen, waaraan naar het zich laat aanzien voorlopig nog geen einde lijkt te komen, vermag het College geen beletselen te zien tegen de gevraagde uitbreiding van het aantal casinovestigingen. Waar gemeenten vrijelijk kunnen beslissen over de vestiging van nieuwe speelautomatenhallen die zich afficheren als casino's, en steeds meer gemeenten ertoe overgaan om alsnog de exploitatie van dergelijke speelautomatenhallen toe te staan, lijkt het niet redelijk om Holland Casino toestemming tot uitbreiding te onthouden. In dit verband heeft Holland Casino er overigens terecht op gewezen dat zij in beginsel ook speelautomatenhallen zou kunnen exploiteren. Dit lijkt het College evenwel een minder gewenste ontwikkeling. Het College heeft overigens nadrukkelijk in overweging genomen dat het preventiebeleid kansspelverslaving van Holland Casino van een kwalitatief hoger niveau is dan enigszins vergelijkbare inspanningen van de exploitanten van automatenhallen. Hier speelt onder andere een rol dat de casino's een registratieplicht voor alle bezoekers kennen, terwijl de speelautomatenhallen alleen zonodig op meerderjarigheid controleren. Uit een oogpunt van het tegengaan van gokverslaving, behoeft uitbreiding van het aantal casinovestigingen dan ook niet noodzakelijkerwijs negatief te worden beoordeeld. Dat er ook voldoende groeipotentieel voor de casino's is, blijkt uit recent daarnaar gedaan onderzoek.

In opdracht van de ministeries van Justitie en van Economische Zaken en onder begeleiding van het WODC is door Research voor Beleid B.V. onderzoek gedaan naar de behoefte aan uitbreiding van het legale casinoaanbod. Volgens het onderzoeksrapport *Een spel met grenzen: de Nederlandse casinomarkt*, lijkt sprake te zijn van een groeipotentie van de casinomarkt. Een eventuele uitbreiding van het legale casinoaanbod zal positieve effecten hebben op de omzet en werkgelegenheid, maar zal naar verwachting, bij een gelijkblijvend preventiebeleid, ook leiden tot meer gokverslaving, aldus de samenvatting van dit rapport in de tweede voortgangsrapportage kansspelen (Kamerstukken II, 2002 – 2003, 24 036 en

College van toezicht op de kansspelen

24 557, nr. 280). Het College onderschrijft de conclusie van het onderzoeksrapport dat er aan uitbreiding van het casinowezen positieve en negatieve effecten verbonden zijn. Het College heeft reeds eerder aangegeven geen voorstander te zijn van het liberaliseren van de casinomarkt, maar niet onwelwillend te staan tegenover uitbreiding van het aantal vestigingen van Holland Casino. Met als uitgangspunt het bestaande spreidingsbeleid, ziet het College nog ruimte voor vier tot zes nieuwe vestigingen. Met de huidige twaalf vestigingen zijn de grotere bevolkingsconcentraties in Nederland – in het bijzonder de Randstad – voldoende voorzien. Uitgaande van de door Holland Casino gehanteerde *30 kilometer straal* – die door het College niet als onredelijk wordt aangemerkt – is er in Nederland nog een aantal witte vlekken waar het gaat om de dekkingsgraad van Holland Casino. Het betreft hier Zeeland, Limburg Midden/Noord, Noord Holland Noord, Friesland/Drenthe en Gelderland/Overijssel.

De nieuwe vestigingen van Holland Casino mogen naar de opvatting van het College overigens geen aangeklede speelautomatenhal worden. Ook al zullen deze nieuwe vestigingen vanwege de minder dichte bevolkingsconcentraties een wat kleinere omvang hebben, dan nog dient het naar de opvatting van het College om een volwaardig spelaanbod te gaan. In dit verband verdient het dan ook wellicht overweging om – in navolging van wat in andere landen niet ongebruikelijk is – een bepaalde verhouding voor te schrijven tussen het aantal automaten en het aantal speeltafels, teneinde het traditionele casinokarakter te behouden. Daarbij valt te denken aan de verhouding 15:1. Dit is bij benadering de huidige verhouding bij Holland Casino van het aantal automaten ten opzichte van het aantal speeltafels. Ook overigens vindt het College dat er wederom een duidelijk onderscheid moet komen tussen een automatenhal en een speelcasino. Het College pleit er dan ook voor dat bij de eerstkomende wijziging van de Speelautomatentitel van de Wet op de kansspelen een voorziening komt in artikel 30u teneinde te voorkomen dat de exploitant van een speelautomatenhal deze als casino afficheert.

Ten aanzien van het door Holland Casino gebezigde begrip nevenvestiging merkt het College op dat het begrip nevenvestiging geen grondslag vindt in de casinotitel van de Wet op de kansspelen. Ook de totstandkomingsgeschiedenis van deze titel, zowel de oorspronkelijke casinotitel uit de jaren zeventig van de vorige eeuw als de opnieuw vastgestelde casinotitel in de jaren negentig van de vorige eeuw, biedt hiervoor geen aanknopingspunten. Het College verstaat het verzoek van Holland Casino dan ook als een verzoek om zes nieuwe vestigingen te mogen openen. Het feit dat deze nieuwe vestigingen wellicht bedrijfsmatig door Holland Casino worden aangestuurd als een dependance van een bestaand casino doet daar niet aan af. Het College wijst er overigens op dat dit thans reeds het geval is met het Holland Casino Schiphol Airport, dat als een dependance functioneert van Holland Casino Zandvoort. Bovendien zijn er meerdere vestigingen die eenzelfde vestigingsdirectie hebben, zoals de vestigingen Utrecht/Enschede en Eindhoven/Nijmegen. Het gaat hier evenwel om in de Beschikking casinospelen 1996 als zodanig aangewezen gemeenten waar een speelcasino kan worden gevestigd. Van een juridische nevenvestiging is hier dan ook geen sprake.

Vergelijkingen maken tussen het casinowezen in verschillende landen is een hachelijke aangelegenheid. Uit het door Holland Casino aangeleverd vergelijkend Europees overzicht – dat het College grosso modo correct lijkt – blijkt dat Nederland na Frankrijk, Duitsland en Engeland in absolute bedragen het meest spendeert in de casino's. Na Italië en Griekenland staat Nederland op de derde plaats waar het gaat om de gemiddelde bruto spelopbrengst per casinovestiging. Na Luxemburg, Frankrijk, Oostenrijk en Griekenland staat Nederland op de vijfde plaats waar het gaat om de casino-uitgaven per inwoner. Qua casinodichtheid staat Nederland daarentegen op de twaalfde plaats. Eenduidige conclusies zijn hieruit niet te trekken voor het vestigingsbeleid. Wel kan hieruit worden afgeleid dat Holland Casino het goed doet. In dit verband merkt het College nog op dat gelet op deze Europese context de

College van toezicht op de kansspelen

uitspraak van Holland Casino dat het bij ongewijzigd beleid – dus zonder uitbreiding met nieuwe vestigingen – binnen vijf jaar op een faillissement afstevent, door het College niet serieus kan worden genomen. Ter vergadering van het College is door de vertegenwoordiging van Holland Casino benadrukt dat het hier slechts om een rekenmodel gaat, maar dat ook andere aannames mogelijk zijn. Dit brengt het College er overigens wel toe om nog eens onder de aandacht te brengen dat eigenlijk ook voor Holland Casino een in de vergunning neergelegd minimum afdrachtpercentage zou moeten gelden.

Ten aanzien van het verzoek van Holland Casino om in Rotterdam en Amsterdam een tweede vestiging te mogen openen, merkt het College het volgende op. Uitgaande van het spreidingsbeleid is de Randstad op zich genomen reeds voldoende bedeed. Zes van de huidige twaalf vestigingen staan in de Randstad. Van witte vlekken is hier dan ook geen sprake. Gelet evenwel op de hoge bevolkingsconcentraties in Amsterdam en Rotterdam, die zich ook hebben vertaald in een groot aantal speelautomatenhallen in deze steden, ziet het College ook hier geen overwegende bezwaren tegen de gevraagde uitbreiding van het aantal casino's in deze steden. Het College tekent daar overigens wel bij aan dat het blijkens de wetsgeschiedenis van de oorspronkelijke casinotitel niet de bedoeling is geweest om in een gemeente meerdere vestigingen te kunnen openen. Het College wijst hier op hetgeen daarover is opgemerkt door de indieners van het wetsvoorstel in de memorie van antwoord (Kamerstukken II, 1971 – 1972, 11 549, nr. 6, blz. 14-15): *De vele andere leden, die wél in de memorie van toelichting, maar niet in de wet zelf hebben gevonden, dat het de bedoeling is dat per gemeente niet meer dan één vergunning wordt verleend, zullen zijn misleid door het feit, dat het woord “een” wel van accenten is voorzien, waar het staat voor “rechtspersoonlijkheid bezittende instelling” en niet waar het staat voor “speelbank”. In beide gevallen is echter het telwoord en niet het lidwoord bedoeld.* In hoeverre de in 1995 opnieuw vastgestelde casinotitel zich hier eveneens tegen zou verzetten kan in ieder geval niet worden afgeleid uit de totstandkomingsgeschiedenis daarvan.

Gelet op de hiervoor reeds aangehaalde wetsgeschiedenis van de in 1995 opnieuw vastgestelde casinotitel van de Wet op de kansspelen, is het voorstel van Holland Casino om in de vergunning slechts een generieke verwijzing op te nemen naar nieuwe vestigingsplaatsen niet in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever. In de Beschikking casinospelen 1996 zal dan ook concreet moeten worden aangegeven in welke gemeenten een nieuw casino kan worden gevestigd, nadat de raad van de betrokken gemeenten daarmee heeft ingestemd. Indien de verantwoordelijke bewindslieden overeenkomstig dit advies ten principale instemmen met uitbreiding van het aantal casinovestigingen, zal Holland Casino voorstellen moeten doen in welke gemeenten deze nieuwe vestigingen komen. Op basis daarvan kan eerst een definitieve beslissing worden genomen over de aanwijzing van nieuwe vestigingsplaatsen.

Ten slotte merkt het College nog het volgende op. Indien de verantwoordelijke bewindslieden – meer in het bijzonder met het oog op de kansspelverslavingsproblematiek – dit advies niet zouden volgen, is de realiteit dat de speelautomatenhallen nog steeds ongehinderd kunnen uitbreiden. Het College zou er dan ook in dat geval voor willen pleiten dat wordt bewerkstelligd dat ook hier een pas op de plaats wordt gemaakt, aangezien het gestelde beleidsdoel anders evenmin wordt gehaald.

w.g. drs. M.W.M. Vos-van Gortel,
voorzitter

w.g. mr. E.A. van Vondelen,
secretaris