

Vergaderjaar 2002–2003

**24 036**

**Marktwerking, deregulering en  
wetgevingskwaliteit**

**24 557**

**Kansspelen**

**Nr. 280**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2003

## **1. Inleiding**

Tijdens het algemeen overleg over kansspelbeleid op 8 november 2001 met de vaste commissies voor Justitie, voor Economische Zaken en voor Financiën en het voortgezet algemeen overleg op 4 december 2001, heeft de voormalig staatssecretaris van Justitie toegezegd uw Kamer periodiek te informeren over de voortgang van het project kansspelen. De eerste voortgangsrapportage is op 5 juni 2002 aan uw Kamer gezonden (TK 24 036/24 557, nr. 257).

Hierbij ontvangt u, mede namens de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Financiën, de tweede voortgangsrapportage kansspelen. Deze rapportage is vastgesteld in de Ministerraad. In de rapportage is per onderwerp aangegeven of, en zo ja welke, wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van de eerste voortgangsrapportage kansspelen.

Met deze voortgangsrapportage wordt tegemoet gekomen aan de toezegging om uw Kamer te informeren over de resultaten van het onderzoek naar de toepasbaarheid van het CBF-Keur voor de certificering van kansspelbegunstigden. Met de voortgangsrapportage kom ik tevens tegemoet aan de toezegging om uw Kamer te informeren over de resultaten van het onderzoek naar uitbreiding van het legale casinoaanbod. Voorts wordt uw Kamer hierbij geïnformeerd over de toezegging betreffende een gedragscode voor inbelspeltjes, de motie over het uitvoeren van een behoefteonderzoek voor loterijen en de motie over het volgen van de ontwikkelingen op de loterijmarkt en de mede op basis daarvan vast te stellen afdrachtpercentages.

## 2. Voorgenomen beleidswijzigingen en betrokken organisaties

### 2.1 De voorgenomen beleidswijzigingen

Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de Nederlanders wel eens deelneemt aan een kansspel en dat het kansspelmarkt in de afgelopen decennia aanzienlijk is gegroeid. De kansspelmarkt is echter niet als een normale economische markt te beschouwen. Deelname aan een kansspel kan leiden tot geldelijk gewin zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat. Mede hierdoor brengen kansspelen het risico van verslaving, fraude en bedrog met zich mee. Deze aspecten en bijverschijnselen van kansspelen rechtvaardigen de bijzondere aandacht van de overheid in deze sector. Het beleid, zoals uitgezet door vorige kabinetten zal wat dat betreft grotendeels worden voortgezet.

Voor mij gelden daarbij als uitgangspunten:

- Het beteugelen van de speelzucht en het beperken van de nadelige gevolgen van kansspelen door middel van (eenduidige) regels en (strikte) handhaving.
- De vraag naar kansspelen niet stimuleren.
- Het creëren van eenduidigheid van regelgeving, onder andere voor vereenvoudiging van toezicht en handhaving.
- Het continueren van overheidsinterventie en -betrokkenheid, waar nadelige effecten van kansspelen en kwetsbaarheid van de betrokken belangen dat vragen.
- Het handhaven van de bijzondere positie van de Staatsloterij. De bijzondere positie impliceert niet een bevoorrechte positie.

Hoofddoel van dit beleid is 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.

In het licht van bovenstaande doelstelling en uitgangspunten wordt het kansspelbeleid de komende jaren gewijzigd. Daartoe worden de volgende activiteiten uitgevoerd:

1. Uniformering van de vergunningvoorwaarden van loterijen.
2. Certificering van begunstigde goede doelen.
3. Het ontwikkelen van een model verdeelsysteem.
4. Het uitvoeren van een meerjarig onderzoek naar gokverslaving.
5. Besluitvorming over de inrichting en de omvang van het casino-aanbod.
6. Besluitvorming over een beperkte uitbreiding van het aantal vergunningen voor goededoelenloterijen.
7. Het reguleren van promotionele kansspelen.
8. Het uitvoeren van een gelimiteerde proef met interactieve kansspelen op internet.
9. Intensivering en vernieuwing van toezicht.
10. Intensivering en vernieuwing van handhaving.
11. Het concentreren van het kansspelbeleid en de uitvoering bij het ministerie van Justitie.

Een aantal van deze activiteiten brengt een herziening van de Wet op de kansspelen met zich mee. Parallel aan de herziening van de Wet op de kansspelen, zal ook de Wet op de kansspelbelasting gewijzigd worden.

## *2.2 Betrokken departementen*

Het ministerie van Justitie is (eind)verantwoordelijk voor de totstandkoming van de beleidswijzigingen en de herziening van de Wet op de kansspelen.

De uitvoering van de Wet op de kansspelen valt eveneens onder de (eind)verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie.

De ministeries van Economische Zaken, van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn direct betrokken bij het uitwerken en implementeren van de diverse beleidswijzigingen. Deze ministeries zijn medeverantwoordelijk voor het uitvoeren van de Wet op de kansspelen. Een adviestaak bij het wijzigings-traject is weggelegd voor het College van toezicht op de kansspelen.

## *2.3 Betrokken organisaties*

De diverse kansspelvergunninghouders en (vertegenwoordigers van) goededoelenorganisaties, zoals de Vereniging van Fondsenwervende Instellingen en het Goede Doelen Platform zijn nauw betrokken bij de (verdere) ontwikkelingen.

Andere belangrijke partners zijn onder andere het Openbaar Ministerie, de politie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), de Consumentenbond, de verslavingszorgorganisaties en de Belastingdienst.

Hierna volgt een overzicht van de ontwikkelingen rond de diverse activiteiten.

## **3. Stand van zaken**

### *3.1 Uniformering van de vergunningvoorwaarden van loterijen*

Eén van de uitgangspunten van het kansspelbeleid is het vergroten van de eenduidigheid van de regelgeving. Eenduidigheid in de regelgeving komt zowel de kansspelaanbieders, de consument, als de overheid ten goede. Voor de kansspelaanbieders gelden thans uiteenlopende en soms onduidelijke vergunningvoorschriften. Dit leidt tot belemmeringen in de bedrijfsvoering en hoge administratieve lasten.

Door eenduidige en heldere vergunningvoorschriften kan transparantie toenemen, zodat consumenten het aanbod beter met elkaar kunnen vergelijken.

Voor de overheid maakt uniforme regelgeving het toezicht op de kansspelen en de handhaafbaarheid van de Wet op de kansspelen eenvoudiger en efficiënter. Daarnaast leidt een betere kwaliteit van de regelgeving en het schrappen van gedetailleerde regels tot minder administratieve lasten en (risico's van) juridische procedures.

De uniformering van vergunningvoorwaarden bestaat uit twee onderdelen:

- a. Uniformering van afdrachtpercentages.
- b. Uniformering van overige vergunningvoorwaarden.

#### *Ad a. Uniformering van afdrachtpercentages.*

Het vorige kabinet achtte het wenselijk de positie van de Staatsloterij op beide onderdelen volledig gelijk te trekken met die van de andere (goede

doelen) loterijen. Elke organisatie zou dan te maken hebben met gelijke condities.

Op termijn zou ook de Staatsloterij gaan afdragen aan goede doelen en alle (goede doelen) loterijen zouden eveneens gaan afdragen aan de Staat. Daarop vooruitlopend zouden de afdrachtpercentages in 2005 op een gelijk niveau gebracht worden. Hierbij gold als belangrijke randvoorwaarde dat de afdrachtpercentages zodanig vastgesteld worden dat de totale opbrengst voor de goededoelenorganisaties niet afneemt (motie Van den Doel, TK 24 557, nr. 40).

De potentieel nadelige effecten van kansspelen en de kwetsbaarheid van de betrokken belangen rechtvaardigen mijns inziens blijvende overheidsinterventie en -betrokkenheid. Aan dit uitgangspunt wordt recht gedaan als de Staatsloterij (vooralsnog) in handen blijft van de overheid. Deze situatie wil ik dan ook laten voortbestaan. Ook in andere Europese landen bestaan overheidsgestuurde loterijorganisaties. Dit betekent onder andere dat het prijzenpercentage en de afdracht aan de Staat door de Staatsloterij gehandhaafd blijven. Hiermee wijk ik af van de lijn zoals uiteen gezet in de eerste voortgangsrapportage kansspelen. Wel zal ook voor de Staatsloterij een vast afdrachtpercentage gaan gelden.

De bijzondere positie van de Staatsloterij impliceert niet een *bevoorrechte* positie. Het is daarom wenselijk om de afdrachtpercentages van de goededoelenloterijen en de Staatsloterij meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Deze percentages zullen mede op basis van de ontwikkelingen op de loterijmarkt worden vastgesteld. Die ontwikkelingen blijf ik volgen. In de volgende voortgangsrapportage kansspelen zal ik uw Kamer daarover nader informeren, waarmee ik tegemoet kom aan de motie van Van den Doel en Barth (TK 24 557, nr. 37).

Het afdrachtpercentage wordt zodanig vastgesteld dat de inkomsten van de goededoelenorganisaties (met als ijkpunt de periode 1998–2001) en de Staat (met als ijkpunt de meerjarenraming) minimaal gelijk blijven, behoudens autonome, niet voorziene ontwikkelingen op de loterijmarkt. Hiermee voldoe ik aan de motie Van den Doel (TK 24 557, nr. 40).

Het is mijn bedoeling om in de loop van 2003 de eerste stap te zetten in het aanpassen van de afdrachtpercentages van de loterijen. Hiertoe worden het Kansspelenbesluit en de vergunningen aangepast.

#### *Ad b. Uniformering van overige vergunningvoorwaarden.*

Met betrekking tot de overige vergunningvoorwaarden streef ik geen volledige uniformering na tussen de voorwaarden van de Staatsloterij en de goededoelenloterijen, maar wel een zo volledig mogelijke uniformering. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om uniformering van het in de vergunning vastgelegde maximum aantal spellen en trekkingen.

De uniformering van de vergunningvoorwaarden zal zijn neerslag vinden in een herziene Wet op de kansspelen. Daarbij zal ik zo veel mogelijk recht doen aan de verschillende uitgangspunten van loterijen.

In het algemeen blijkt er draagvlak te bestaan over deze voornemens, waarover ik de kansspelvergunninghouders en de (brancheorganisaties van) goede doelen op 4 december 2002 heb geïnformeerd. Inmiddels heb ik van veel organisaties een schriftelijke reactie ontvangen. Het voornemen om de vergunningvoorwaarden te uniformeren kan op brede steun van de betrokken organisaties rekenen. Het voornemen om de afdrachtpercentages van de goede doelen loterijen te verlagen heeft de instemming van de loterijorganisaties.

De goededoelenorganisaties hebben mij verzocht het (minimum)-percentage zodanig vast te stellen dat de totale inkomsten van de goede doelen minimaal gelijk blijven. Een aantal goededoelenorganisaties heeft gepleit voor een minimum afdrachtpercentage van 40. Het uitgangspunt dat de Staatsloterij de bijzondere positie behoudt, die tegelijkertijd geen bevoorrechte positie inhoudt is over het algemeen met instemming ontvangen.

De uniformering van de vergunningvoorwaarden en de internationale ontwikkelingen geven aanleiding om een heldere beleidslijn te formuleren ten aanzien van nevenactiviteiten. Ook het feit dat bepaalde kansspelorganisaties het voornemen hebben om nevenactiviteiten in het buitenland te ontplooien vraagt om duidelijkheid op dit punt.

Op basis van de medio dit jaar vast te stellen beleidslijn zal ik, met de Minister van Economische Zaken, ook een beslissing nemen over het verzoek van Holland Casino om meer ruimte te krijgen voor buitenlandse activiteiten.

### 3.2 Certificering van begunstigde goede doelen

Consumentenbescherming is een belangrijke doelstelling van het kansspelbeleid. Dit doel wordt gerealiseerd door het tegengaan van niet-betrouwbaar (en illegaal) kansspelaanbod en het bevorderen van de integriteit en transparantie van het legale kansspelaanbod.

Goede doelen krijgen daarnaast van oudsher middelen uit kansspelen. Deze vorm van fondsenwerving is nauw verbonden met loterijen en volgt uit de eis van een minimum afdracht van de omzet van landelijke permanente loterijen aan goede doelen, zoals vastgelegd in de kansspelregelgeving.

Consumentenbescherming en fondsenwerving raken elkaar bij de besteding van gelden door begunstigde goede doelen. Kort samengevat moet het geld dat de burger aan kansspelen uitgeeft, door degelijke en betrouwbare goede doelen worden besteed.

Aangezien er nog geen mechanisme beschikbaar was om een degelijke en betrouwbare besteding door kansspelbegunstigden te waarborgen, is op verzoek van de voormalig staatssecretaris van Justitie onderzocht of het CBF-Keur, al dan niet aangepast, gebruikt zou kunnen worden om begunstigde goede doelen te certificeren.

Verstrekking van het CBF-Keur is de kerntaak van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), dat als doelstelling heeft te bevorderen dat de werving van fondsen door en voor het goede doel in Nederland op een verantwoorde manier gebeurt. De beoordeling in het kader van het CBF-Keur houdt in dat een organisatie wordt getoetst aan de hand van beoordelingscriteria inzake bestuur, beleid, fondsenwerving, voorlichting, bestedingen en verslaglegging.

Het onderzoek naar de toepasbaarheid van het CBF-Keur op begunstigde goede doelen is uitgevoerd door KPMG. Zoals toegezegd in de eerste voortgangsrapportage kansspelen (TK 24 036, nr. 257), doe ik het rapport hierbij aan uw Kamer toekomen (*bijlage 1*).<sup>1</sup>

Kort samengevat zijn de belangrijkste resultaten van het onderzoek naar eventuele certificering van begunstigde goede doelen:

- a. Het huidige CBF-Keur kan niet zonder aanpassingen worden toegepast op begunstigde goede doelen (voor zover deze geen fondsen werven door middel van een beroep op de publieke offervaardigheid).
- b. Begunstigde goede doelen staan in het algemeen positief tegenover certificering. Men onderkent dat certificering ondersteunend werkt

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor de professionalisering en reputatie van de branche. Met name kleine goede doelen zien echter op tegen de met certificering gepaard gaande administratieve lasten.

Op basis van de onderzoeksresultaten hebben enkele technische en juridische aanpassingen plaatsgevonden in het CBF-keur, zodat het keur thans geschikt is voor kansspelbegunstigden.

Om tegemoet te komen aan de met certificering gepaard gaande financiële en administratieve lasten, wil ik bij de certificering rekening houden met de omvang van de begunstigde organisatie. Een gedifferentieerd systeem acht ik derhalve op zijn plaats.

De certificeringregels voor het kansspelkeur worden gemeld aan de Raad voor Accreditatie en staan daarmee open voor alle certificerende organisaties. Er is daardoor geen sprake van een monopoliepositie van één certificeringorganisatie.

Het is de bedoeling om certificering van begunstigde goede doelen als voorwaarde binnen het verdeelsysteem (zie 3.3) verplicht te stellen. Vooruitlopend daarop zal ik begunstigde goede doelen zoveel mogelijk stimuleren het keur te halen.

Deze aanpak sluit aan op de voornemens zoals uiteengezet in de eerste voortgangsrapportage kansspelen. De betrokken organisaties hebben aangegeven zich te kunnen vinden in het voornemen om begunstigden te certificeren.

### *3.3 Het ontwikkelen van een model verdeelsysteem*

Besluitvorming over het begunstigen van goede doelen en het verdelen van de opbrengsten uit loterijen is primair de verantwoordelijkheid van de kansspelorganisaties. De overheid kan echter wel algemene voorwaarden verbinden aan de verdeling van deze gelden. De gelden zijn immers verkregen door gunning van een exclusief recht: de loterijvergunning.

De voorwaarden die de overheid stelt zijn gerelateerd aan de doelstellingen van het kansspelbeleid, in het bijzonder consumentenbescherming. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om transparantie, betrouwbaarheid (via certificering) en toegankelijkheid. Juist de toegankelijkheid lijkt in de huidige situatie in het gedrang. De indruk bestaat dat het nog steeds moeilijk is begunstigde te worden van een loterij, of dat daaraan eisen worden gesteld die niet primair te maken hebben met de verantwoording van de besteding.

Over de uitwerking van deze voorwaarden, die kan resulteren in een model verdeelsysteem, wil ik mij laten adviseren door een onafhankelijke adviescommissie. Naar verwachting zal deze commissie eind 2003 advies uitbrengen.

### *3.4 Het uitvoeren van een meerjarig onderzoek naar gokverslaving*

Eén van de doelstellingen van het kansspelbeleid is het tegengaan van gokverslaving. Om gokverslaving zo veel mogelijk te voorkomen wordt het kansspelaanbod beperkt en gereguleerd. Zo geldt een verbod op het organiseren van kansspelen, tenzij hiertoe een vergunning is verleend. Voorts dienen de houders van kansspelvergunningen een actief beleid te voeren ter voorkoming van gokverslaving. Op de regelgeving ter voorkoming van gokverslaving en ter uitvoering van het daarmee samenhangend preventiebeleid ben ik ingegaan in reactie op de motie Wijnschenk c.s. (TK 2001–2002, 28 600, nr. 21).

Er is thans geen gedocumenteerd en actueel beeld van de omvang en samenstelling van de groep gokverslaafden in Nederland. Om inzicht te krijgen in de aard en de omvang van gokverslaving in Nederland zal er in opdracht van het ministerie van Justitie, in samenwerking met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en GGZ Nederland, een meerjarig onderzoek naar gokverslaving worden uitgevoerd. Dit voornemen vormt een (gezien de doelstelling van het kansspelbeleid noodzakelijke) aanvulling op de voornemens zoals beschreven in de eerste voortgangsrapportage.

Het onderzoek zal begeleid worden door een commissie van deskundigen, waaronder vertegenwoordigers van hulpverleningsinstanties op het gebied van gokverslaving. Het meerjarig onderzoek zal in 2003 starten. De eerste bevindingen van het onderzoek zijn naar verwachting eind 2003 bekend. Ik zal uw Kamer te zijner tijd informeren over de (tussen)-resultaten van het onderzoek.

Besluitvorming over de toekomstige inrichting van de casinomarkt wil ik mede laten afhangen van de (tussentijdse) uitkomsten van dit onderzoek.

### *3.5 Besluitvorming over de inrichting en de omvang van het casinoaanbod*

Het vorige kabinet heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de behoefte aan uitbreiding van het legale casinoaanbod en de relatie tussen legaal en illegaal casinoaanbod (TK 2000–2001, 24 036, nr. 180). De uitkomsten van het onderzoek zouden besluitvorming over het toekomstig aantal legale casino's en de inrichting van de legale casinomarkt faciliteren. Het onderzoek is in opdracht van de ministeries van Justitie en van Economische Zaken en onder begeleiding van het WODC uitgevoerd.

De voormalige staatssecretaris van Justitie heeft toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar mogelijke uitbreiding van het legale casinoaanbod. Hierbij voldoe ik aan deze toezegging en bied ik het rapport aan uw Kamer aan (*bijlage 2*).<sup>1</sup>

Kort samengevat zijn de resultaten van het onderzoek in drie categorieën te verdelen:

- a. Ten aanzien van de *markt*: ongeveer 1,2 miljoen mensen hebben in 2001 Holland Casino bezocht. De omvang van de illegale markt wordt geschat op 100 000 tot 350 000 bezoekers per jaar. De illegale markt voor casino's is als gevolg van recente intensivering van de handhaving aanmerkelijk geslonken.
- b. Ten aanzien van de *potentiële (legale) marktvraag*: het aantal bezoekers zal het komende jaar (bij gelijkblijvend aanbod) 1,2 tot 1,7 miljoen bedragen. Bij eventuele uitbreiding van het legale casinoaanbod wordt het substitutie-effect (d.w.z. het overstappen van bezoekers van illegale casino's naar legaal aanbod) gering ingeschat.
- c. Ten aanzien van de *effecten*: een uitbreiding van het aantal legale casino's zal naar verwachting niet alleen leiden tot een stijging van de omzet maar naar verwachting ook tot een toename van het aantal gokverslaafden.

Volgens het onderzoek lijkt derhalve sprake te zijn van 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.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Deze mogelijke toename van gokverslaving weegt voor mij zwaar, zeker als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat uitbreiding van het legale casinoaanbod naar verwachting geringe invloed heeft op het illegale aanbod.

Deze conclusies brengen mij ertoe om de huidige omvang en inrichting van de casinomarkt vooralsnog ongewijzigd te laten. Pas wanneer er een actueel en goed gedocumenteerd inzicht is in de aard en de omvang van gokverslaving (zie onder 3.4) acht ik het verantwoord om de omvang en inrichting van de casinomarkt te heroverwegen. Om illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan, zal de gecombineerde aanpak van illegale casino's (zie onder 3.10) onverkort worden voortgezet.

Dit is een wijziging van het voornemen zoals uiteengezet in de eerste voortgangsrapportage kansspelen, waarin werd aangegeven dat besluitvorming over de omvang en de structuur zou plaatsvinden nadat de resultaten van het onderzoek naar casinoaanbod bekend waren. Deze wijziging sluit aan bij de uitgangspunten die voor mij als leidraad gelden voor het kansspelbeleid.

### *3.6 Besluitvorming over een beperkte uitbreiding van het aantal vergunningen voor goededoelenloterijen*

Tijdens het voortgezet overleg over kansspelen met uw Kamer op 4 december 2001 is verzocht een behoefteonderzoek uit te voeren ter voorbereiding van besluitvorming over de eventuele uitbreiding van het aantal goede doelenloterijen (motie Van den Doel, TK 24 557, nr. 41). Dit onderzoek wordt thans uitgevoerd, onder begeleiding van een commissie met vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, van Financiën, van Economische Zaken, en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen:

- a. Mogelijke gevolgen voor *begunstigden*. Met de uitkomsten van dit onderdeel zal inzicht worden geboden in de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van het aantal goede doelenloterijen voor de huidige en potentiële beneficianten van goededoelenloterijen. Zo wordt bijvoorbeeld onderzocht of bij goede doelen die nog niet gesteund worden door een loterij behoefte aan dergelijke ondersteuning bestaat.
- b. Mogelijke gevolgen voor *consumenten*. Met de uitkomsten van dit onderdeel zal inzicht worden geboden in de (ontwikkelingen aan de) vraagzijde van de markt van goede doelen loterijen. Zo wordt bijvoorbeeld onderzocht of er bij eventuele introductie van nieuwe loterijen sprake zal zijn van uitbreidings- of vervangingsgedrag bij consumenten.
- c. Mogelijke gevolgen voor *exploitanten*. Met de uitkomsten van dit onderdeel zal inzicht worden geboden in de (ontwikkelingen aan de) aanbodkant van de markt van goededoelenloterijen. Zo wordt bijvoorbeeld onderzocht in hoeverre er interesse bestaat voor het exploiteren van nieuwe goede doelen loterijen.

Het onderzoek is naar verwachting dit voorjaar gereed. Ik zal het onderzoeksrapport aan uw Kamer aanbieden.

Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek en (de tussenresultaten van) het meerjarig onderzoek naar gokverslaving in Nederland, wil ik op termijn eventueel een beperkt aantal nieuwe vergunningen voor landelijke, permanente loterijen verstrekken. Een eventuele uitbreiding kan (mogelijk) leiden tot verbetering van de toegankelijkheid van niet-begunstigde goede doelen tot kansspelgeld (zie ook onder 3.3).



Waar de eerste voortgangsrapportage kansspelen sprak van een eventuele uitbreiding van het aantal loterij vergunningen afhankelijk van de mate van behoefte aan uitbreiding, stel ik de uitbreiding tevens afhankelijk van de uitkomsten van het gokverslavingsonderzoek.

### *3.7. Het reguleren van promotionele kansspelen*

Volgens de huidige Wet op de kansspelen is het organiseren of bevorderen van kansspelen – zonder vergunning – niet toegestaan («nee, tenzij regime»). De wet maakt daarbij geen onderscheid tussen kansspelen met of zonder inleg; de verbodsbepaling geldt voor alle typen kansspelen. Voor het organiseren van kansspelen kan echter vergunning worden verleend, indien met de opbrengst daarvan enig algemeen belang wordt gediend.

De afgelopen jaren is sprake van een wildgroei van promotionele kansspelen. Dit zijn doorgaans gratis kansspelen ter promotie van bepaalde producten of diensten. Vaak kan daaraan worden deelgenomen tegen hoogstens gebruikelijke communicatiekosten, zoals een postzegel of gelimiteerde telefoonkosten. In een toenemend aantal gevallen is echter sprake van meer dan gebruikelijke communicatiekosten.

Aan de wildgroei van dergelijke kansspelen wil ik een eind maken. Ik ben daarom voornemens promotionele kansspelen die geen financiële risico's en risico's van gokverslaving opleveren onder het wettelijke «nee, tenzij regime» te scharen. De doelstellingen van het kansspelbeleid worden hiermee gediend: door strikte voorwaarden te stellen, zullen geen financiële risico's en risico's van gokverslaving voor consumenten bestaan. Tegelijkertijd wordt tegemoet gekomen aan de behoefte van kansspelvergunninghouders, het bedrijfsleven en de samenleving aan promotionele kansspelen. Tegen promotionele kansspelen die niet aan de voorwaarden voldoen zal streng worden opgetreden.

Bij het formuleren van voorwaarden waaraan de promotionele kansspelen moeten voldoen, denk ik onder andere aan maximering van de te winnen prijzen, maximering van communicatiekosten, het ontbreken van inleg, en heldere en eenduidige spelvoorwaarden.

Het toezicht op promotionele kansspelen zal vooral gelegd worden bij het nieuw in te richten toezichthoudend orgaan. Het toezicht zal gefinancierd moeten worden door de organisatoren van promotionele kansspelen.

Vooruitlopend op de introductie van een «nee, tenzij regime» voor promotionele kansspelen zal ik in overleg met de betrokken partners, zoals het Openbaar Ministerie en de Consumentenbond, nagaan op welke wijze misbruik van promotionele kansspelen, die stelselmatig en grootschalig worden aangeboden en waar sprake is van een hoge verkapte inleg (bijvoorbeeld bepaalde inbelspeltjes), aangepakt kunnen worden.

Met het voornemen promotionele kansspelen onder het wettelijk «nee, tenzij regime» te brengen, wijk ik af van het voornemen van het vorige kabinet om het verbod op promotionele kansspelen op te heffen en door middel van een gedragscode te reguleren. Gezien de maatschappelijke belangen die betrokken zijn bij kansspelen acht ik het de taak van de overheid om de randvoorwaarden te scheppen waaronder deze typen kansspelen georganiseerd mogen worden. Daarbij zal (ten aanzien van de definiëring van de verschillende soorten promotionele kansspelen) zoveel mogelijk worden aangesloten bij de in ontwikkeling zijnde Europese verordening «Verkoopbevordering in de interne markt».

Nu ik afzie van de ontwikkeling van een gedragscode en kies voor een wettelijke regime, van de inhoud waarvan ik hierboven melding heb gemaakt, kan ik de toezegging aan uw Kamer over een evaluatie van een gedragscode, gedaan door de voormalig staatssecretaris van Justitie tijdens het voortgezet algemeen overleg kansspelen op 4 december 2001, niet gestand doen.

### *3.8 Het uitvoeren van een gelimiteerde proef met interactieve kansspelen op internet*

Ik ben voornemens om naast legaal en gecontroleerd aanbod in de fysieke wereld ook via internet een gelimiteerd aanbod van kansspelen toe te staan, dat de toets aan de doelstellingen van het kansspelbeleid kan doorstaan. Hiermee ontstaat een legaal en gecontroleerd alternatief voor het toenemende aantal niet gereguleerde internet goksites. Om beheerst en gecontroleerd ervaring op te doen met interactief kansspelaanbod via internet en inzicht te krijgen in de effecten daarvan zal een proef plaatsvinden met één of maximaal twee vergunninghouders.

De beperking die ik voorsta gaat verder dan in de eerste voortgangsrapportage kansspelen is aangegeven. De reden daarvoor is dat de potentiële nadelige effecten van kansspelen en de kwetsbaarheid van de betrokken belangen mijns inziens blijvende overheidsinterventie en -betrokkenheid rechtvaardigen.

Dit geldt te meer bij een laagdrempelig medium als het internet.

Aan dit uitgangspunt wordt recht gedaan als gedurende de proefperiode de aanbieder van kansspelen via internet direct wordt aangestuurd door en in handen is van de overheid. Om die redenen gaat mijn gedachte uit naar een proef met Holland Casino.

Om uitvoering te geven aan dit voornemen dient de Wet op de kansspelen tussentijds gewijzigd te worden. Parallel daaraan zal ook de Wet op de kansspelbelasting aangepast worden. Daartoe zijn wetsvoorstellen in voorbereiding.

De voorwaarden die gelden voor interactief kansspelaanbod via internet sluiten aan bij de doelstellingen van het kansspelbeleid en zijn afgestemd op het laagdrempelig karakter van internet. Over deze (voorlopige) voorwaarden informeerde de voormalig staatssecretaris van Justitie uw Kamer bij brief van 2 november 2001 (TK 2001–2002, 24 036, nr. 234).

Een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van onder meer de betrokken ministeries, het College van toezicht op de kansspelen, hulpverleningsinstanties en internetdeskundigen zal de proef volgen en evalueren. Tijdens de proef en bij evaluatie van de proef zullen de (tussentijdse) bevindingen van het onderzoek naar gokverslaving in Nederland meegenomen worden. Op basis van de bevindingen van de internetproef zal besluitvorming plaatsvinden over het eventueel structureel toestaan van interactief kansspelaanbod op internet en de voorwaarden waaronder dit eventueel zou plaatsvinden.

Naast de proef met interactief kansspelaanbod via internet worden de mogelijkheden om illegaal aanbod van kansspelen via internet aan te pakken onderzocht. Daartoe wordt een onderzoek uitgevoerd door de groep Digitaal Rechercheren van het Korps landelijke politiediensten naar de aard en de omvang van illegaal kansspelaanbod op internet. Hierover informeerde ik uw Kamer al in antwoord op vragen van de leden Rouvoet en Van der Staaij (TK 2002–2003, vraagnr. 2020303730).

### *3.9 Intensivering en vernieuwing van toezicht*

Mijn streven tot beteugeling van de speelzucht en beperking van de nadelige gevolgen van kansspelen door middel van regels vraagt om een strikt toezicht op deze regels. Dit streven is in overeenstemming met de ideeën over toezicht zoals verwoord in de eerste voortgangsrapportage kansspelen.

Het huidige toezicht is versnipperd. Zowel het College van toezicht op de kansspelen, de ministeries van Justitie, van Financiën, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Economische Zaken, als de gemeenten zijn met toezicht belast.

Het huidige toezicht heeft daarbij (te) weinig slagkracht. Bij zowel het College van toezicht op de kansspelen, de ministeries, als de gemeenten ontbreekt een adequaat en proportioneel instrumentarium om te interveniëren. Het huidige toezicht is bovendien beperkt tot het legale aanbod, waardoor tegen een groot deel van de overtredingen van de Wet op de kansspelen niet bestuursrechtelijk kan worden opgetreden.

Om het toezicht te intensiveren en te vernieuwen wil ik een nieuw orgaan inrichten met een adequaat en effectief instrumentarium, dat het hele terrein van de kansspelen bestrijkt. Zo mogelijk zal het toezicht zich uitstrekken over zowel legaal als illegaal aanbod, waarbij voornamelijk gebruik zal worden gemaakt van bestuursrechtelijke instrumenten (zie ook onder 3.10). Hierdoor wordt de strafrechtketen zo veel mogelijk ontlast. De kosten van het nieuwe orgaan komen in beginsel ten laste van de kansspelaanbieders.

Bij de inrichting van het orgaan zal ik de budgettaire (en arbeidsrechtelijke) consequenties voor het huidige College van toezicht op de kansspelen betrekken.

Het WODC laat thans op verzoek van de minister van Economische Zaken en mij een verkennend onderzoek uitvoeren naar mogelijke vormen van toezicht. Het onderzoek wordt begeleid door een commissie met onder andere vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en van Economische Zaken, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Belastingdienst en van het College van toezicht op de kansspelen. De kaderstellende (kabinets)visie op toezicht (TK 27 381, nr. 3) vormt de leidraad van het onderzoek. Het onderzoek is naar verwachting voorjaar 2003 gereed en zal aan uw Kamer worden aangeboden.

Ook het College van toezicht op de kansspelen heeft onlangs advies aan mij uitgebracht over het nieuw te vormen toezichthoudend orgaan.

Op basis van beide adviezen zal ik in overleg met de betrokken bewindspersonen besluiten over taken, financiering en inrichting van het nieuwe toezichtorgaan.

### *3.10 Intensivering en vernieuwing van handhaving*

Gezien de doelstellingen van het kansspelbeleid heeft intensivering van de handhaving van de Wet op de kansspelen en de opsporing van illegale kansspelen een nadrukkelijke plaats gekregen.

In de eerste voortgangsrapportage kansspelen is uw Kamer geïnformeerd over het integrale handhavingsbeleid op het gebied van de kansspelen. Dit handhavingstraject wordt, vooruitlopend op de herziening van de Wet op de kansspelen, onverkort voortgezet.

Hierbij gaat het om een combinatie van strafrechtelijke opsporing door de politie, vervolging door het Openbaar Ministerie, fiscaalrechtelijk optreden

door de Belastingdienst, bestuursrechtelijk optreden door ministeries en gemeenten, en zelfregulering door het bedrijfsleven. Door middel van een integrale aanpak kan de handhaving effectief plaatsvinden. Per illegaal kansspel wordt beoordeeld welke aanpak het meest effectief en opportuun is, en welke partners bij een dergelijke aanpak betrokken zijn. Illegale kansspelen die op grote schaal worden georganiseerd en/of in hoge mate leiden tot sociale en maatschappelijke problemen worden met voorrang aangepakt.

De aanpak van illegale casino's sorteert effect. Inmiddels zijn er bijna 60 illegale casino's gesloten, door toepassing van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke en/of fiscaalrechtelijke instrumenten. De inzet van dit brede instrumentarium heeft regelmatig een herstart van een illegaal casino voorkomen.

Het illegale casinoaanbod lijkt zich, als gevolg van de geïntensiverde aanpak, deels te verschuiven naar mobiele casino's. Deze ontwikkeling wordt nauwgezet gevolgd en heeft inmiddels, in een zelfstandige actie van de Belastingdienst, geleid tot sluiting van een aantal mobiele casino's.

Inspanningen van politie en het Openbaar Ministerie hebben inmiddels ook geleid tot verschillende veroordelingen voor exploitatie en plaatsing van internet gokzuilen. Mede op basis van deze uitspraken is, gecoördineerd door het ministerie van Justitie, een gecombineerde actie uitgevoerd met onder andere de politie, het Openbaar Ministerie, het ministerie van Economische Zaken en Verispect B.V., de toezichthouder op de speelautomatensector. Deze inspanningen hebben op grote schaal geleid tot verwijdering van deze zuilen uit laagdrempelige gelegenheden. De toezichthouders zullen de komende tijd blijven controleren op de aanwezigheid van internet gokzuilen.

Voor een effectieve aanpak van illegaal kansspelaanbod is van belang dat de betrokken partners voldoende kennis hebben van de kansspelregelgeving. Daarom is in 2001 een opleiding tot casinokansspelspecialist voor functionarissen van de politie en de Belastingdienst georganiseerd. Gezien de effectiviteit van de opleiding is deze eind november 2002 voor politiefunctionarissen herhaald en uitgebreid tot het gehele kansspelveld. Gelet op de noodzakelijke spreiding van deskundigheid bestaat het voornemen ook in 2003 een dergelijk opleiding te (laten) organiseren.

Naast strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke en/of fiscaalrechtelijke handhaving hebben vergunninghouders de mogelijkheid om civielrechtelijk op te treden tegen illegaal kansspelaanbod. Dit gebeurt regelmatig en met succes.

Bij de herziening van de Wet op de kansspelen komt het primaat te liggen bij bestuurlijk toezicht en bestuurlijke handhaving. Het nieuw te vormen toezichthoudend orgaan zal daarbij een primaire rol spelen. Het strafrecht dient als sluitstuk bij de handhaving van de Wet op de kansspelen, waardoor er zo min mogelijk druk op de strafrechtketen wordt gelegd.

### *3.11 Het concentreren van kansspelbeleid en de uitvoering bij het ministerie van Justitie*

Op dit moment zijn vijf ministeries betrokken bij de vergunningverlening voor de landelijke kansspelen: Justitie, Financiën, Economische Zaken, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Om tot een slagvaardiger beleid met minder versnippering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden te komen en om het risico van belangenverstrengeling te vermijden is het wenselijk om beleid en uitvoering inzake het kansspelbeleid te concentreren bij één ministerie. Daarbij

is (zoals reeds uiteengezet in de eerste voortgangsrapportage kansspelen) gekozen voor het ministerie van Justitie. De overdracht van taken – indien van toepassing – betekent overdracht van de volledige verantwoordelijkheid voor die taken. Naast taken zullen ook personele en materiële middelen worden overgedragen. Daartoe zullen eerst de beheersmatige, personele en financiële consequenties van een dergelijke concentratie in kaart worden gebracht.

Het concentreren van uitvoerings- en beleidstaken op het gebied van landelijke kansspelen kan formeel pas plaatsvinden bij wijziging van de Wet op de kansspelen. Het is echter denkbaar dat ministeries in de aanloop naar wetswijziging specifieke taken en middelen eerder overdragen aan het ministerie van Justitie.

#### **4. Herziening van de Wet op de kansspelen**

Het onder voorwaarden opheffen van het verbod van promotionele kansspelen, het beleggen van het kansspelbeleid en de uitvoering bij het ministerie van Justitie, en de vernieuwing van het toezicht en de handhaving vergen een herziening van de Wet op de kansspelen. Met de algehele wetswijziging wordt voorjaar 2003 gestart. Parallel daaraan zal de Wet op de Kansspelbelasting worden herzien.

Om te kunnen starten met de proef van interactieve kansspelen op internet, zal de Wet op de kansspelen zo mogelijk alvast tussentijds gewijzigd worden. Deze wijziging wordt thans voorbereid. Parallel daaraan wordt de Wet op de Kansspelbelasting herzien.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner