

Vergaderjaar 2000–2001

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 180

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2000

Hierbij zenden wij u namens het kabinet het rapport «Nieuwe ronde, nieuwe kansen» van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen.¹ Het rapport heeft betrekking op één van de projecten die wij in het kader van de operatie «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» hebben aangekondigd in onze brief van 24 maart 1999².

In haar rapport geeft de werkgroep, onder voorzitterschap van prof. mr. N.J.H. Huls, vanuit MDW-perspectief een analyse van de knelpunten die zich voordoen bij de wijze waarop de overheid kansspelen reguleert. In het onderstaande geven wij een samenvatting van het huidige beleid (1) en van het rapport (2). Voorts bevat deze brief het kabinetsstandpunt omtrent de aanbevelingen van de werkgroep (3).

1. Huidig beleid

Van oudsher intervenueert de Nederlandse overheid op het gebied van de kansspelen. De nota «Kansspelen herijkt» uit 1995, die het huidige beleidskader vormt, noemt in dit verband de drie pijlers van het kansspelbeleid:

1. het kanaliseren van de menselijke speelzucht door een beperkt en genormeerd aanbod, met het oog op de bescherming van de spelers, de integriteit van het spel en het tegengaan van misstanden (de zgn. kanalisatiegedachte);
2. de fondsenwerving: het ten goede laten komen van de opbrengsten van het kansspel aan de staatskas dan wel goede doelen;
3. het tegengaan van illegaliteit of van het wegvloeien van gelden naar buitenlandse aanbieders.

De term «kansspelen» omvat een grote diversiteit aan spelmogelijkheden, die ieder een andere historie hebben en dientengevolge ook sinds hun ontstaan op andere wijze gereguleerd zijn. Ook de specifieke aard van de verschillende spelen zelf heeft er toe geleid dat er, vanuit het oogpunt van bijvoorbeeld gokverslaving of criminaliteit, een grote verscheidenheid aan

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Kamerstukken II, 1998/1999, 24 036, nr. 126.

regelgeving bestaat. Hierna volgt een overzicht van de verschillende soorten kansspelen.

De Wet op de kansspelen (Wok) voorziet in een algemeen verbod op het aanbieden van, bevorderen van en het deelnemen aan een kansspel, tenzij daarvoor vergunning is verleend. Op grond van de Wok kan een viertal categorieën thans toegestane kansspelen worden onderscheiden:

1. **Landelijke kansspelen**, onder te verdelen in:

de wettelijke monopolies:

- de staatsloterij, de instantloterij (krasloten), de totalisator (paardenrennen), de lotto en de sportprijsvragen, die elk een vastgesteld type spel mogen aanbieden;
- de casinospelen, die in twaalf vestigingen van Holland Casino aangeboden mogen worden;

de vergunninghouders op basis van artikel 3 van de Wok (goede-doelenloterijen):

- de bankgiroloterij, de sponsorloterij en de postcodeloterij, die eveneens elk een vastgesteld type spel mogen aanbieden.

Naast deze permanente landelijke kansspelen zijn er nog de kortlopende loterijen en puzzelacties, waarvoor jaarlijks ruim honderd vergunningen – ook op grond van artikel 3 van de Wok – worden verleend. Bij de vergunningverlening van de zes gemonopoliseerde kansspelen zijn vijf verschillende ministeries betrokken, waarbij het ministerie van Justitie een coördinerende rol vervult. Het College van toezicht op de kansspelen is belast met advisering over en toezicht op de naleving van de voorwaarden van de permanente vergunningen.

2. **Speelautomaten:** kansspelautomaten en behendigheidsautomaten. Voor de exploitatie zijn zogeheten exploitatie- en aanwezigheidsvergunningen nodig. Het ministerie van Economische Zaken respectievelijk de betreffende gemeente is belast met de vergunningverlening. Met toezicht op de naleving zijn respectievelijk belast de door de minister van Economische Zaken aangewezen toezichthouder Verispect en de regionale politie of gemeentelijke toezichthouders.
3. **Lokale kansspelen:** loterijen, bingo's, rad van avontuur en vogelpiekspel. Met de vergunningverlening en het toezicht op de naleving zijn de gemeenten zelf of de regionale politie belast.
4. **Enkele specifieke regelingen:** winkelweekacties, prijsvragen en premieleningen.

Per type kansspel bepaalt de Wok aan wie de opbrengst afgedragen dient te worden. Zo gaat de netto opbrengst van de staatsloterij en de casinospelen naar de Staat. De netto opbrengst van de meeste overige spelen gaat naar diverse goede doelen. De exploitanten van speelautomaten mogen – na afdracht van belasting – de opbrengst zelf houden. Verder ontvangt de Staat de opbrengst uit de diverse belastingheffingen, waaronder kansspelbelasting.

Met de strafrechtelijke handhaving van de Wok zijn het openbaar ministerie en de politie belast.

Sinds halverwege de jaren negentig geldt voor de landelijke kansspelen een zogenoemd bevizingsbeleid, zoals beschreven in de eerdergenoemde nota «Kansspelen herijkt». Dit beleid houdt in dat thans op landelijk niveau de huidige vergunninghouders op permanente basis kansspelen mogen aanbieden en dat zij alleen onder bepaalde voorwaarden tot productinnovatie mogen overgaan. Ten aanzien van casinospelen zijn in de vergunning, naast het aantal vestigingen, de verschillende soorten en aantallen spelen vastgelegd.

2. MDW-rapport «Nieuwe ronde, nieuwe kansen»

Onder verwijzing naar de uitgebreide samenvatting in het rapport «Nieuwe ronde, nieuwe kansen» van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen staan hieronder de hoofdlijnen.

2.1 Probleemanalyse

De werkgroep constateert dat er zich reeds enige tijd een aantal maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen voordoet op het terrein van de kansspelen. Zij wijst in dit verband onder meer op de toegenomen maatschappelijke acceptatie van kansspelen, het zich (sterk) ontwikkelende aanbod op internet en/of vanuit het buitenland en (mogelijke) ontwikkelingen van het Europese recht. Het uitgangspunt van het MDW-project Wet op de kansspelen en daarmee de centrale stelling van de werkgroep is dat deze ontwikkelingen steeds duidelijker maken dat het huidige kansspelbeleid en de thans geldende regelgeving niet de ruimte bieden voor een adequate reactie op deze deels autonome ontwikkelingen.

De werkgroep wijst met name op de volgende knelpunten:

1. **Beperkt aantal aanbieders**
Het aantal permanente landelijke loterijen is gelimiteerd, terwijl de bijdrage van de beperking aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen (vooral het voorkomen van gokverslaving en het tegengaan van criminaliteit) niet overtuigend is. Daarentegen bestaat geen beperking voor het aantal aanbieders van de riskante spelen op kansspelautomaten. Dit is aan de markt overgelaten, waarbij iedereen die aan de voorwaarden voldoet een goedgekeurde speelautomaat in een toegestane locatie mag exploiteren. Het aanbod van riskante casinospelen is weer wel beperkt en bovendien gebonden aan een staatsmonopolie.
2. **Inconsistente en vergaande (vergunning)voorschriften**
Het bevoezingsbeleid is niet eenduidig geformuleerd. Ook is er een grote verscheidenheid in de vergunningsvoorwaarden van de onderscheiden kansspelen.
3. **Een inconsistent stelsel van vergunningverlening en toezicht**
Vijf verschillende ministeries, ieder met hun specifieke belangen, geven vergunningen af en zijn verantwoordelijk voor het door hen uit te oefenen toezicht. De eenduidige adviezen van het College van toezicht op de kansspelen zijn niet bindend.
4. **Te weinig handhaving van de wet**
Veel activiteiten met een kansspelelement zijn, ondanks het feit dat zij niet strijdig zijn met de beleidsdoeleinden, thans naar de letter der wet verboden. Hiertegen wordt dikwijls niet opgetreden door politie en OM. Ook de zwaardere overtredingen van de Wok genieten een geringe prioriteit bij genoemde instanties.
5. **Belangenverstrengeling bij en een gesloten systeem van opbrengstafdrachten**
De overheid is bij veel kansspelen zowel vergunningverlener als begunstigde, hetgeen de schijn van belangenverstrengeling oproept. Bovendien zijn slechts enkele goede doelen in de gelegenheid om door middel van kansspelen fondsen te werven, waardoor er de facto sprake is van een gesloten systeem.

De werkgroep concludeert dat de vigerende kanalisatiegedachtewaar in de beperking van het aanbod centraal staat- niet meer uitvoerbaar is, maar bovenal niet meer past in het huidige tijdsbeeld. Zij pleit ervoor vraag en aanbod van kansspelen als een gewone markt te zien, waarbij de overheid zorgdraagt voor het tegengaan van de eventuele negatieve bijeffecten.

2.2 Nieuwe grondslag voor beleid

In haar rapport doet de werkgroep voorstellen voor een grondige en integrale herziening van zowel de beleidsuitgangspunten, de regelgeving als ook de uitvoering ten aanzien van kansspelen. De werkgroep voorziet hierin door ten eerste de beleidsuitgangspunten te herijken en ten tweede de geschikte middelen te introduceren om de beleidsdoeleinden te realiseren.

De werkgroep stelt de volgende doelstellingen voor:

- het beschermen van de consumenten;
- het tegengaan van gokverslaving;
- het tegengaan van criminaliteit.

2.3 Aanbevelingen

De wijze waarop de nieuwe doelstellingen gerealiseerd dienen te worden, vat de werkgroep samen in een vijftal aanbevelingen:

1. laat iedereen die aan hoge kwaliteitseisen voldoet, als aanbieder van een kansspel¹ toe;
2. vervang de verplichte opbrengstbestemming door keuzevrijheid van aanbieder en consument;
3. zorg voor voldoende waarborging van de maatschappelijke belangen; geef hierbij ruimte aan en stimuleer zelfregulering;
4. breng de beleidsontwikkeling en het te vormen uitvoerend orgaan bij één ministerie onder;
5. zorg voor verbeterde handhaving door legalisering, introductie van bestuurlijke boete en expertise bij de handhavers.

2.4 Implementatie

De werkgroep stelt een implementatietraject met drie fasen voor, waarbij enerzijds acute problemen zo snel mogelijk worden opgelost en anderzijds gewenning aan en anticipatie op de relatief grote veranderingen mogelijk is.

3. Kabinetsstandpunt

Wij hebben met grote waardering kennis genomen van de probleem-analyse van de werkgroep; de aangedragen oplossingsrichtingen, zoals hierboven samengevat weergegeven, bieden daarbij interessante aanknopingspunten, zoals hieronder zal blijken.

Sinds mensenheugenis worden, al dan niet legaal, kansspelen aangeboden en gespeeld. Zeker vanaf de negentiende eeuw rekende de overheid het tot haar taak, mede op basis van levensbeschouwelijke achtergronden, de burgers te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van het spelen.

Tot op heden komt dit – nationaal en internationaal – tot uiting in een beperking van overheidswege van de mogelijkheden van het legaal deelnemen aan kansspelen. Waar echter een eeuw geleden kansspelen in het algemeen als moreel verderfelijk werden gezien, neemt thans 60% van de Nederlandse bevolking wel eens deel aan een kansspel. Niet alleen deze maatschappelijke acceptatie van kansspelen, maar ook de toegenomen – en nog steeds toenemende – technologische ontwikkelingen en internationalisering van de samenleving vragen dan ook om een andere benadering van overheidsinterventie op de kansspelmarkt. Het gaat om het in goede banen leiden van kansspelen.

¹ N.b.: met kansspel werd ook de casino's bedoeld.

Het kabinet onderschrijft dan ook de door de werkgroep geformuleerde doelstellingen voor het kansspelbeleid, te weten:

- het beschermen van de consument;
- het tegengaan van gokverslaving;
- het tegengaan van criminaliteit.

Deze doelstellingen bieden precies het kader van overheidsinterventie.

Gezien de hiervoor genoemde maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen op het terrein van kansspelen en de daarmee samenhangende, door de MDW-werkgroep gesignaleerde knelpunten, zien wij de noodzaak tot het doorvoeren van een aantal beleidswijzigingen. Bij het formuleren van deze beleidswijzigingen is mede gelet op de grenzen die op dit terrein door het Europese recht worden gesteld.¹

De analyse van de MDW-werkgroep biedt belangrijke analyses om het huidige stelsel te doen evolueren in een stelsel dat, ook in de toekomst, toereikend is om in het licht van de wensen van de samenleving de overheidsdoelstellingen waar te maken. Wij hebben echter moeten vaststellen dat het op dit moment niet mogelijk is de effecten van het uitvoeren van alle aanbevelingen van de werkgroep goed te voorzien. Dit geldt voor de effecten voor de kansspelmarkt als geheel, voor de effecten op het terrein van gokverslaving en voor de budgettaire effecten voor goede doelen en overheid. Met het oog hierop zullen de hierna genoemde voorstellen zorgvuldig worden gemonitord (zie verder 3.5).

Deze overwegingen zijn voor ons doorslaggevend om twee hoofdpunten van de door de werkgroep gedane aanbevelingen **thans niet** over te nemen, namelijk om

1. iedereen die aan hoge kwaliteitseisen voldoet, als aanbieder van een kansspel, waaronder begrepen casinospelen, toe te laten, en
2. de verplichte opbrengstbestemming te vervangen door keuzevrijheid van aanbieder en consument.

De aanbevelingen 3, 4 en 5 (zie 2.3) hebben wij betrokken in de door ons voorgestane beleidswijzigingen.

Wij stellen de navolgende wijzigingen in het kansspelbeleid voor:

- 1. een heroverweging van het aantal casino's;**
- 2. het beperkt uitbreiden van het aantal vergunningen voor goede-doelenloterijen;**
- 3. het vergroten van de ruimte binnen de bestaande vergunningen voor landelijke kansspelen;**
- 4. het verbeteren van de toegankelijkheid voor nieuwe begunstigden tot opbrengsten van loterijen, gecombineerd met certificering van begunstigden;**
- 5. het toestaan van aanbod van kansspelen op internet door Nederlandse vergunninghouders;**
- 6. het opheffen van het verbod op gratis kansspelen;**
- 7. het onderbrengen van beleid en uitvoering bij één ministerie;**
- 8. de intensivering en vernieuwing van het toezicht op vergunninghouders;**
- 9. het intensiveren van handhaving en opsporing.**

Deze wijzigingen zullen, met de overige consequenties voor de realisering van de doelstellingen van het kansspelbeleid, hierna aan de orde komen.

3.1 Toelichting beleidswijzigingen

De nu voorgestelde wijzigingen, met uitzondering van de wijziging onder 7, vereisen geen of slechts een beperkte wetswijziging. Naar verwachting kunnen deze wijzigingen binnen twee jaar gerealiseerd worden.

¹ Aangezien er geen EG-richtlijnen of -verordeningen over kansspelen zijn, kunnen de lidstaten in beginsel hun eigen beleid terzake voeren en wetgeving opstellen. Het Europese Hof laat hierbij ruimte voor verschillen in aanpak per lidstaat. In het kader van het vrij verkeer van diensten op basis van de EG-verdragsbepalingen kan de dienstverrichting door aanbieders van kansspelen (zowel commercieel als niet-commercieel) onder voorwaarden beperkt worden om redenen van algemeen belang, zoals sociaal beleid en consumentenbescherming (tegenaan verslaving en verkwesting), fraudebestrijding en bescherming van de openbare orde (criminaliteit).

3.1.1 Heroverweging aantal casino's

Huidig beleid

Op dit moment worden er in Nederland elf speelcasino's door de huidige vergunninghouder, Holland Casino, geëxploiteerd. De bruto opbrengst van Holland Casino steeg van 626 miljoen gulden in 1994 tot 997 miljoen gulden in 1999. Op basis van haar huidige vergunning zal Holland Casino op korte termijn nog één nieuwe vestiging openen.

In de regelgeving alsmede de vergunningvoorwaarden voor Holland Casino worden tal van voorschriften gegeven. Voorzitter en leden van de raad van commissarissen worden benoemd door de ministers van Justitie en Economische Zaken; voorzitter en leden van het bestuur kunnen slechts benoemd worden indien deze ministers daartegen geen bezwaar maken. De statuten, het huisreglement en het spelreglement alsmede wijzigingen daarvan, vereisen voorafgaande goedkeuring van genoemde ministers.

Ten aanzien van toegang en het spelaanbod zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot:

- de toelatingseisen en weigeringsgronden voor bezoekers;
- het aantal en de soort van de te organiseren spelen en de wijze waarop deze worden beoefend alsmede de overige toe te laten activiteiten;
- de minimum en de maximum inzet per persoon en per speelkans alsmede de overige aan deelneming te stellen voorwaarden;
- de waarborgen van een eerlijk en betrouwbaar spelverloop en het voorkomen van fraude en misbruik;
- het uitvoeren van een gokverslavingspreventiebeleid.

Ook zijn voorschriften gegeven ten aanzien van de administratie, de verslaglegging, de financiële verantwoording en de controle daarop van overheidswege. In het kader van het voorkomen van het witwassen van gelden is Holland Casino meldingsplichtig op grond van de wet MOT.

Onderzoek naar behoefte aan en relatie tussen legaal en illegaal casino-aanbod

Naast de legale casino's worden er, verspreid door het hele land, nog eens enige tientallen illegale casino's geëxploiteerd. Overigens is de «doorstroom» in deze sector verhoudingsgewijs groot. Gezien het aantal illegale casino's in verhouding tot het legale aanbod en de duidelijk toenemende belangstelling, bestaat er behoefte aan uitbreiding van het aantal legale casino's. Liever legale casino's die voldoen aan kwaliteitseisen, dan illegale die zich niets gelegen laten liggen aan bijvoorbeeld het tegengaan van gokverslaving. Het aanbieden van casinospelen heeft echter ook risico's. Het risico van gokverslaving is hoog. Ook zijn criminele invloeden potentieel aanwezig. Ervaringen in de speelautomatenbranche hebben echter uitgewezen dat deze risico's beheersbaar kunnen zijn.

Om tot een gedegen besluit over het toekomstig aantal casino's te kunnen komen, zal een onderzoek worden gedaan naar de behoefte aan casinospelen. In dit onderzoek zullen tevens de – te verwachten – effecten van uitbreiding van het legaal aanbod op het illegaal aanbod (gecombineerd met versterking van toezicht en handhaving, zie 3.2.1) en op de gokverslaving (waaronder begrepen de eventuele verplaatsingseffecten van toegangsbeperkingen) in kaart worden gebracht. Indien zou blijken dat er behoefte bestaat aan uitbreiding van het legale aanbod, zou het onderzoek voorts een analyse kunnen geven van de mogelijkheden en wenselijkheden c.q. voorwaarden ten aanzien van positionering van een of meer casino-aanbieders in het publieke dan wel private domein. Tevens zal in dit onderzoek kunnen worden betrokken welke vestigingsplaatsen het

meest geschikt zijn en wat eventueel het gewenste aantal vestigingen per vergunninghouder zou zijn om te kunnen voldoen aan een aantal nader in te vullen randvoorwaarden, zoals een goed gokverslavingsbeleid, eerlijk spel en integriteit van de aanbieder. Een dergelijk onderzoek faciliteert een integrale besluitvorming over het al dan niet uitbreiden van het aantal casino's.

Bij de besluitvorming naar aanleiding van de uitkomsten van genoemd onderzoek zal de Europese context betrokken worden. In alle EU-lidstaten worden op legale wijze casinospelen aangeboden. Het overgrote deel van de EU-lidstaten kent een vorm van vergunningstelsel dat particuliere exploitatie van casino's voor eigen gewin mogelijk maakt. Recente cijfers wijzen uit dat, vergeleken met andere EU-landen, het aanbod van casinospelen gerelateerd aan het aantal inwoners in Nederland verhoudingsgewijs laag is.

3.1.2 Uitbreiding aantal vergunningen voor goede-doelenloterijen

De goede-doelenloterijen (te weten de permanente landelijke loterijen met een vergunning op basis van artikel 3 Wet op de kansspelen, de Bankgiroloterij, de Nationale Postcodeloterij en de Sponsorloterij) alsmede de Staatsloterij genieten een nog steeds toenemende populariteit. Uitbreiding van het aantal permanente landelijke loterijen biedt de mogelijkheid voor legale aanbieders om aan de vraag te voldoen, faciliteert de fondsenwerving en bevordert de marktwerking in deze sector. Teneinde een goed gefundeerd besluit te kunnen nemen over het voorstel om tot een geheel open vergunningstelsel over te gaan, stellen wij voor het aantal vergunningen voor deze goede-doelenloterijen in eerste instantie te verdubbelen tot zes. Aangezien deze verruiming niet op objectieve gronden gebaseerd kan worden, blijft zij beperkt, maar is wel van voldoende omvang om inzicht te krijgen in de effecten van verruiming.

Aan de verplichte afdracht aan Nederlandse goede doelen zal onverkort worden vastgehouden. Wij verwachten dat door de uitbreiding van het loterij-aanbod de afdrachten aan goede doelen zullen stijgen. Ten aanzien van de voorwaarden waaronder deze vergunningen worden verleend, zal gestreefd worden naar harmonisatie, ook voor bestaande vergunninghouders. In het kader van dit kabinetsstandpunt zal de positie van de SENS en haar relatie tot de Staat nader worden bezien.

3.1.3 Vergroting van de ruimte binnen de bestaande vergunningen

Onder het huidige beleid is zowel het aantal permanente landelijke loterijen, als de ruimte binnen de vergunningen voor nieuwe activiteiten (voor alle landelijke kansspelen) in beginsel bevroren op het niveau van 1995, toen de nota «Kansspelen herijkt» verscheen. Zo is het een bestaande vergunninghouder op dit moment slechts toegestaan een nieuwe spelvariant te introduceren bij gelijktijdige inruil van een gelijkwaardig oud product. Wij hebben het voornemen alle huidige vergunninghouders voor landelijke kansspelen op termijn binnen hun vergunningen meer ruimte voor kansspelaanbod te bieden. Dit kan tevens productinnovatie bevorderen. Deze verruiming vereist nadere uitwerking.

3.1.4 Verbeteren toegankelijkheid tot loterij-opbrengsten (fondsenwerving) en certificering van begunstigden

Voor de landelijke loterijen zorgen voor aanzienlijke inkomsten voor een aantal goede doelen. De werkgroep stelt voor de verplichte opbrengstbestemming (de goede doelen) te vervangen door keuzevrijheid van aanbieder en consument. De effecten van een dergelijke maatregel zijn op dit moment niet te overzien. Bovendien erkennen wij het belang dat de

goede doelen hebben bij de inkomsten uit de loterij-opbrengsten. Vooral nog zal daarom geen wijziging komen in het principe van de verplichte opbrengstbestemming.

Wel zijn wij van mening dat er kritisch gekeken moet worden naar de verdeling van de kansspelopbrengsten over de verschillende goede doelen. Een aantal goede doelen weet zich verzekerd van jaarlijkse inkomsten uit de loterijen, terwijl andere hieruit in het geheel geen inkomsten ontvangen. Een periodieke heroverweging van de besluiten tot begunstiging van goede doelen op basis van duidelijke criteria zou moeten bijdragen aan een meer bevredigende verdeling van de opbrengsten over de vele goede doelen. Met deze heroverweging zou tevens de toegankelijkheid tot de opbrengsten van loterijen voor nieuwe begunstigden verbeterd kunnen worden.

In verband hiermee en in het kader van consumentenbescherming (3.2.3) streven wij naar certificering van goede doelen die begunstigd worden door kansspelorganisaties en van organisaties die fungeren als tussenpersoon tussen de kansspelorganisatie en het uiteindelijk begunstigde goede doel.

3.1.5 Kansspelen op internet

De Wet op de Kansspelen houdt, kort gezegd, een verbod in om in Nederland zonder vergunning kansspelen aan te bieden. De ontwikkeling van internet creëert door zijn virtuele omgeving een bijzondere situatie, aangezien in die omgeving geen landsgrenzen bestaan. Bovendien biedt internet de mogelijkheid tot een voor veel mensen aantrekkelijk en innovatief aanbod van kansspelen. Buitenlandse ervaringen wijzen erop dat het op een verantwoorde manier mogelijk en wenselijk is het aanbieden van kansspelen op internet officieel toe te staan.

Op korte termijn zullen wij één of twee internetplaza's toestaan voor Nederlandse vergunninghouders voor landelijke kansspelen en voor speelautomatenexploitanten. Het is niet mogelijk de vergunninghouder voor casinospelen, Holland Casino, en de speelautomatenexploitanten op basis van hun thans aanwezige eigen wettelijke titel een vergunning te verlenen voor het aanbieden van kansspelen op internet. Om hen, voordat wetswijziging heeft plaatsgevonden, toch in de gelegenheid te stellen een dergelijke site te exploiteren, kunnen zij op basis van het algemene artikel 3 van de Wet op de kansspelen een vergunning krijgen. Gevolg van toepassing van artikel 3 is dat zij de netto opbrengst die zij met het aanbod op internet genereren, conform het daartoe bepaalde in het kansspelbesluit, af moeten dragen aan goede doelen.

3.1.6 Gratis kansspelen

Gratis kansspelen zijn die kansspelen waaraan deelgenomen kan worden tegen hoogstens gebruikelijke communicatiekosten, zoals een postzegel of gelimiteerde telefoonkosten. Vooral bij het bedrijfsleven bestaat de behoefte gratis kansspelen te gebruiken als promotiemiddel. Mede gelet op de geringe risico's voor wat betreft de gokverslaving, zijn wij voornemens het verbod op dit soort kansspelen door middel van een wetswijziging op te heffen. Hierbij is zelfregulering door de branches van de aanbieders, bijvoorbeeld in de vorm van een gedragscode, een geschikt reguleringsinstrument om te bereiken dat deze kansspelen op een legale en verantwoorde wijze als promotiemiddel kunnen worden gebruikt.

3.1.7 Onderbrengen beleid en uitvoering bij één ministerie

Wij onderschrijven de aanbeveling van de werkgroep om alle verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot kansspelen onder te

brengen bij het ministerie van Justitie. Dit vergt echter een wezenlijke verandering van de regelgeving die enige tijd zal vergen. Hiervoor zal een plan van aanpak worden opgesteld.

3.2 De wijzigingen in het licht van de overheidsdoelstellingen

De voorgestelde wijzigingen zullen, naar verwachting, consequenties hebben voor de realisering van de doelstellingen van het kansspelbeleid.

3.2.1 Intensivering toezicht en handhaving

Voor een succesvol kansspelbeleid is toezicht op de naleving van de regelgeving en handhaving van de verboden van groot belang. De diverse betrokkenen bij kansspelen kunnen hieraan ieder een bijdrage leveren. Hierbij denken wij aan zelfregulering door de aanbieders, toezicht op de naleving van vergunningvoorwaarden door een landelijk orgaan, de mogelijkheid van het opleggen van bestuurlijke boeten door lokale overheden en strafrechtelijke handhaving en vervolging door politie en Openbaar Ministerie. De specifieke kennis die vereist is voor het opsporen van overtredingen van de Wet op de kansspelen, zou gebundeld moeten worden.

3.2.1.1 Zelfregulering

De aanbieders van kansspelen kunnen de naleving van de regelgeving bevorderen en, waar mogelijk, gedetailleerde regelgeving van overheidswege voorkomen door zelfregulering in de vorm van, bijvoorbeeld, gedragscodes en convenanten. Wij zullen dergelijke afspraken binnen de verschillende branches van kansspelaanbieders waar mogelijk stimuleren en faciliteren.

3.2.1.2 Toezicht op vergunninghouders

Om toezicht te houden op de landelijke vergunninghouders zal een nieuw orgaan worden ingericht dat operationeel toezicht houdt en advies geeft aan vergunningverleners met betrekking tot de uitvoering. Het operationeel toezicht omvat onder meer de controle van de financiële administratie, de controle op de afdracht aan beneficianten, toezicht op speltechnische procedures, controle op naleving van de vergunningvoorwaarden (waaronder werving, reclame en gokverslavingspreventieprogramma's) en verslaggeving aan publiek en bestuur.

Voor het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden zullen meetindicatoren ontwikkeld moeten worden. Naast toezicht ex post middels metingen en steekproeven, ligt het in de rede dat een toezichtstructuur ex ante wordt ontwikkeld. Momenteel is de enige bestuursrechtelijke sanctie die aan een vergunninghouder kan worden opgelegd, het intrekken van de vergunning. Het bestuursrechtelijke instrumentarium om een effectief toezicht ex post op de vergunningvoorwaarden mogelijk te maken, zal worden uitgebreid.

Opsporing en vervolging op basis van de Wet op de kansspelen vergen een specifieke kennis waarbij centrale kennisopbouw wenselijk is. Het toezichthoudend orgaan kan in dit kader als expertisecentrum fungeren voor, bijvoorbeeld, de lokale driehoek bij bestuursrechtelijke maatregelen tegen illegale kansspelinrichtingen en politie, andere opsporingsdiensten en Openbaar Ministerie bij strafrechtelijke handhaving.

Dergelijke taken vereisen een meer directe sturingsrelatie tussen het ministerie van justitie en dit toezichthoudend orgaan dan thans het geval is met het College van toezicht op de kansspelen. Wij zullen met het college in overleg treden teneinde te bezien op welke wijze invulling kan

worden gegeven aan een nieuw orgaan. Hierbij dient ervoor gewaakt te worden dat de bij het college opgebouwde expertise verloren gaat.

Het toezichthoudend orgaan zal gefinancierd worden uit opbrengsten c.q. afdrachten van de vergunninghouders.

3.2.1.3 Bestuurlijke boeten

De introductie van bestuurlijke boeten biedt mogelijkheden om de handhaving te versterken en efficiënter te maken. Aan de hand van het daarvoor ontwikkelde afwegingskader, zoals verwoord in het kabinetsstandpunt «Handhaven op niveau», zal worden getoetst voor welke overtredingen dit instrument kan worden toegepast.

3.2.1.4 Versterking opsporing en vervolging

Het kansspelbeleid staat of valt met een goede handhaving, ook strafrechtelijk. Een gezamenlijke aanpak door OM, politie, andere opsporingsdiensten en betrokken gemeenten is hierbij gewenst. Ten aanzien van de gemeenten kan hierbij onder meer gedacht worden aan de inzet van gemeentelijke toezichthouders. Om de strafrechtelijke handhaving van de Wet op de kansspelen te intensiveren zullen gelden beschikbaar worden gesteld.

3.2.2 Tegengaan van gokverslaving

Het aantal gokverslaafden in de meest ruime zin van het woord (mensen met problemen als gevolg van hun gokgedrag) in Nederland wordt geschat op 70 000. Dit aantal is al enkele jaren stabiel. Hulpverlening aan gokverslaafden is een vast onderdeel van het hulpverleningsaanbod in de verslavingszorg. Het aantal gokverslaafden (voor het merendeel spelers op kansspelautomaten) dat door de hulpverlening bereikt wordt, is relatief hoog.

Het risico verslaafd te raken aan kansspelen stijgt naarmate de tijdsduur tussen het spel en de uitslag daarvan korter is. Het spelen op speelautomaten geeft het hoogste risico, terwijl het risico bij deelname aan sportprijsvragen en loterijen verwaarloosbaar is. Naar verwachting zullen de recentelijk ingevoerde wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van speelautomaten een positief effect op de mate van gokverslaving hebben.

Holland Casino heeft een eigen kansspelverslavingspreventiebeleid, dat rust op twee pijlers. Ten eerste het voeren van gesprekken met gasten die zelf aangeven te veel te spelen of het spreken met gasten waarvan uit signalen van het personeel blijkt dat ze overmatig spelen. Ten tweede kunnen bezoekbeperkingen en entreeverboden worden aangevraagd bij of worden opgelegd door het casino. Van deze mogelijkheden wordt in toenemende mate gebruik gemaakt. Op dit moment wordt een onderzoek gedaan naar de effectiviteit van dit beleid. De eerste resultaten hiervan zullen, evenals die van een onderzoek naar de effecten van productdifferentiatie en toegangscontrole bij amusementscentra, begin volgend jaar beschikbaar zijn.

Betrokkenen bij de verslavingszorg zijn van mening dat internet goede technische mogelijkheden biedt om tegelijkertijd kansspelen en waarschuwingen tegen gokverslaving aan te bieden. De internetplaza's kunnen direct verbonden worden met een diagnose- en signaleringsinstrument voor overmatig gokken. Als het mogelijk zou zijn voor spelers om on-line verbinding te maken met de hulpverlening, zou dit een relatief laagdrempelige ingang kunnen zijn voor preventie en hulp. Het opnemen van waarschuwingen tegen gokverslaving en het verwijzen naar hulpverleningsinstanties zal onderdeel uitmaken van de voorwaarden waaronder het aanbieden van kansspelen op internet toegestaan kan worden.

3.2.3 Consumentenbescherming

Bij het deelnemen aan kansspelen moet de consument kunnen vertrouwen op het eerlijk verloop van het spel. Het toezicht op de naleving van de vergunningvoorwaarden door de vergunninghouders alsmede op de speltechnische procedures zoals onder 3.2.1.2 aan de orde kwam, levert hieraan een belangrijke bijdrage. Een ander onderdeel van de consumentenbescherming is de transparantie van de kansspelorganisaties. Zeker als deze organisaties de opbrengsten afdragen aan goede doelen is het van belang dat zij publiekelijk verantwoording afleggen over hun taakuitoefening. Waar in vroeger tijden de afstand tussen goede doelen en hun begunstigers veel kleiner was, fungeren nu de kansspelorganisaties als tussenpersoon tussen de goede doelen en het brede publiek dat via zijn inleg voor het kansspel een bijdrage aan het goede doel levert. Dit vereist helderheid over taakuitoefening, geldstromen en belangen. Een aspect hiervan is ook de integere besluitvorming rond begunstiging van goede doelen, zoals hiervoor onder 3.1.4 al aan de orde kwam. Het voorkomen van belangenverstremming, waarbij een betrokkene bij besluiten van een kansspelorganisatie tevens belanghebbende is bij een te begunstigen goed doel, is hierbij een belangrijk aspect. De onder 3.1.4 aangekondigde certificering van begunstigten speelt hierbij eveneens een rol.

3.3 Fiscale aspecten

De huidige systematiek van heffing van kansspelbelasting wijkt af van de gebruikelijke systematiek in de ons omringende landen. Gelet op de toenemende internationalisering van de kansspelmarkt zijn wij voornemens deze systematiek waar mogelijk (niet voor de casinospelen) te wijzigen in een kansspelbelasting die geheven wordt over de inzet in plaats van over de prijzen.

3.4 Financiële aspecten

Zoals hiervoor bij paragraaf 3.2.1. reeds aangegeven, vergen de voorgestelde beleidswijzigingen een intensivering van het bestaande instrumentarium op het gebied van de handhaving. Deze intensivering zal voor wat betreft de keteneffecten van een versterking van de strafrechtelijke handhaving structureel een bedrag van 3 miljoen aan extra kosten met zich mee brengen. Dit zal bij de Voorjaarsnota aan de orde gesteld worden. De kosten voor het toezichthoudend orgaan zullen structureel f 4 miljoen bedragen. Deze kosten worden gefinancierd uit de opbrengsten c.q. afdrachten van de vergunninghouders.

3.5 Invoering en monitoring

Wij achten het van groot belang de voorgestelde beleidswijzigingen op zorgvuldige wijze in te voeren. Mede gegeven de vereiste wetswijzigingen zal de invoering van de voorgestelde wijzigingen naar verwachting minstens twee jaar in beslag nemen. Een interdepartementale projectgroep, geleid vanuit het ministerie van Justitie, zal deze taak op zich nemen. Hiertoe zal per onderwerp met alle betrokken actoren een plan van aanpak opgesteld en uitgevoerd worden.

Om de effecten van bovenstaande beleidswijzigingen en de ontwikkelingen op de kansspelmarkt te volgen zal een monitoringsonderzoek worden gestart. Aspecten die hierbij onder meer aan de orde zullen komen, zijn de mate van deelname aan kansspelen, de omzet van de kansspelaanbieders, de hoogte van het prijzengeld, de afdracht aan goede doelen, de mate van gokverslaving, het illegale aanbod en de invloed van

het buitenland. De uitkomsten van dit onderzoek zullen dienen als leidraad voor het te voeren beleid op de langere termijn. Een algehele herziening van de Wet op de kansspelen zal hiervan een te verwachten gevolg zijn.

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink