
Vergaderjaar 1995–1996

24 557

Kansspelen

Nr. 16

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 juni 1996

Met verwijzing naar het overleg over de nota kansspelen herijkt op 12 juni 1996 (24 557, nr. 15), waarbij enkele vragen gesteld werden die onbeantwoord bleven vanwege hun technisch karakter, doe ik u bijgaand de schriftelijke antwoorden toekomen.

Overigens deel ik u mede dat het College van Toezicht op de kansspelen nog geen advies heeft uitgebracht over de eventuele herverdeling van fondsen. Het kabinet zal een adviesaanvraag formuleren na behandeling door de Tweede Kamer van de nota kansspelen herijkt en eventuele moties.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

Vast uitkeringspatroon winst en verlies.

Zoals in de notitie speelautomatenbeleid en in de nota kansspelen herijkt te lezen valt, is het kabinet voorstander van een verscherping van de bestaande voorschriften voor kansspelautomaten, zodat zij tot minder problematisch speelgedrag zullen leiden.

Als eerste stap hiertoe is in 1994 een nieuw voorschrift ingevoerd (de pieknorm) waardoor het uitkeringspatroon wordt afgevlakt en kansspelautomaten minder uitschieters vertonen in winst en verlies. In de notitie speelautomatenbeleid is vervolgens gesteld dat door een in te stellen commissie (de Commissie kansspelautomaten) zou worden bekeken of en in hoeverre verder afvlakking van het uitkeringspatroon gewenst is.

Bij de formulering van de nieuwe voorschriften heeft de Commissie kansspelautomaten bekeken of een verdere aanscherping van deze pieknorm geboden is. Hierbij heeft de commissie met name gekeken of een absolute norm van winst en verlies te realiseren is. De commissie achtte dit niet noodzakelijk. Zoals in het rapport van de commissie wordt opgemerkt, is een absolute norm van winst en verlies per afzonderlijk uur moeilijk te realiseren, omdat het toevalskarakter bij een kansspelautomaat nu eenmaal voortdurend moet zijn gewaarborgd. Hierdoor is een zekere grilligheid eigen aan de automaat. Een absolute norm zou betekenen dat indien eenmaal de jackpot is gevallen, de automaat zo zou moeten worden afgesteld dat binnen dat uur niet nogmaals de jackpot zou mogen vallen. De volgende speler heeft dus geen kans meer op de jackpot.

Het voorkomen van het piekgedrag van een kansspelautomaat wordt reeds in sterke mate beperkt door beperking van de spaarconstructies, verlenging van de speelduur en de beperking van de inzet in het vervolgspel. Door de aanscherping van deze normen nemen de prikkels voor het langdurig spelen sterk af.

Het kabinet heeft in de nota aangegeven dat het de voorstellen van de commissie voor nieuwe voorschriften overneemt, met dien verstande dat als blijkt dat de voorgestelde maatregelen onvoldoende bijdragen tot vermindering van het risico op problematisch speelgedrag, alsnog tot verdere afvlakking zal worden overgegaan van met name het uitkeringspatroon. Tot een aanscherping van het voorschrift met betrekking tot het uitkeringspatroon is naar het oordeel van het kabinet op dit moment dan ook geen reden.

Leeftijdsgrens voor het betreden van speelautomatenhallen en de controle hierop.

Het kabinet is van mening dat een leeftijdsgrens van 18 jaar in combinatie met een verscherpt toezicht noodzakelijk is. Ter controle van deze leeftijdsgrens zal een toegangsbewijs geïntroduceerd worden dat door de exploitant slechts mag worden afgegeven na overlegging van een deugdelijk identificatiebewijs. Deze voorschriften zullen in regelgeving worden vastgelegd.

In het kader van het reguliere toezicht op speelautomatenhallen kan de naleving van deze voorschriften worden gecontroleerd.

Toezicht op speelautomaten.

Controle t.a.v. speelautomaten vindt door verschillende personen en instanties plaats.

Het NMI is door de Ministers van Justitie en Economische Zaken aangewezen als toezichthoudende instantie, en ziet toe op de technische eisen waaraan kansspelautomaten moeten voldoen, op de vereiste

vergunning tot exploitatie en bij locatiecontrole op de aanwezigheidsvergunning. Bovendien is het NMI door de Minister van Economische Zaken aangewezen als instelling, belast met het onderzoek met het oog op toelating van het model van een speelautomaat. Het NMI werkt samen met het Openbaar Ministerie, de politie en de belastingdienst. Toezicht door het NMI vindt ook 's avonds en in de weekeinden plaats.

Daarnaast kunnen door Burgemeester en Wethouders ambtenaren worden aangewezen, belast met het toezicht op het aanwezig hebben van speelautomaten en de aanwezigheid van een vergunning en de voorschriften die daaraan verbonden zijn. In dit verband zijn door een aantal gemeenten «kansspelwachters» ingezet.

Tenslotte zijn politieambtenaren belast met het opsporen van overtredingen van de verbodsbepalingen van de Wet op de Kansspelen, die strafbaar gesteld zijn. Politieambtenaren kunnen derhalve optreden tegen het illegaal exploiteren van kansspelautomaten.

4

Stand van zaken met betrekking tot de invoering van fraudebestendige tellersystemen in speelautomaten.

Over fraudebestendige tellers in speelautomaten zijn in november 1992 kamervragen gesteld door de heren Krajenbrink en Vreugdenhil. Het toenmalige kabinet heeft geantwoord dat geen wettelijke verplichting bestaat tot het voorzien van speelautomaten van niet manipuleerbare telmechanismen, maar dat het bereid was te kijken naar de wijze waarop die telmechanismen verplicht kunnen worden gesteld. Op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen kunnen dergelijke – verplicht gestelde – tellers dan gebruikt worden door de belastingdienst als controlemiddel (Aanhangsel Handelingen 196). In de Notitie speelautomatenbeleid is op het juridische kader verder ingegaan (kamerstukken 1993/94, 21 277, nr. 28). De notitie stelt dat voor het verplicht stellen van telmechanismen de Wet op de kansspelen thans geen mogelijkheden biedt. Uit de wetsgeschiedenis bleek niet dat de wetgever destijds ook de fiscale verantwoording van de opbrengsten van speelautomaten wenste te regelen. De notitie kondigde daarom een aparte wettelijke voorziening aan. Deze zou worden opgenomen in titel Va van de Wet op de kansspelen. In de wet zelf moet daartoe een kaderbepaling worden opgenomen met de verplichting om een gelduitkerende speelautomaat slechts in Nederland te mogen exploiteren of opstellen indien deze is voorzien van een goedgekeurde teller. De eisen waaraan een dergelijke teller moet voldoen moeten dan worden opgenomen in het Speelautomatenbesluit respectievelijk de speelautomatenregeling.

De algemene doelstelling van de invoering van een fraudebestendige teller is «het controleerbaar maken van de financiële stromen met betrekking tot de speelautomaten». Hierdoor kan enerzijds de mogelijkheid van witwassen worden uitgesloten dan wel in belangrijke mate worden beperkt en kan anderzijds de belastingdienst een betere verantwoording van de opbrengsten van kansspelautomaten bereiken.

De eerste vraag hierbij is of fraudebestendige tellers inderdaad mogelijk zijn. Op verzoek van het ministerie van Economische Zaken heeft het Nederlands Meetinstituut de mogelijkheid onderzocht van fraudebestendige tellers voor speelautomaten. Bij dat onderzoek moest ook worden gekeken naar het systeem waarbinnen die telmechanismen functioneren. In april 1994 heeft het Nederlands Meetinstituut zijn rapport uitgebracht. De conclusie was dat honderd procent fraudebestendigheid niet is te realiseren. Wel is het mogelijk een systeem in te voeren waarmee, mits voorzien van een aantal aanvullende waarborgen, een voldoende niveau van betrouwbaarheid kan worden verkregen.

Met dit rapport als uitgangspunt is vervolgens overleg gevoerd met de diverse betrokken organisaties, waaronder de belastingdienst, om te bezien welke waarborgen noodzakelijk zouden zijn.

Het overleg hierover is in het begin van dit jaar afgerond. Gekozen is voor een zogenaamde locatiegebonden teller, die om fraude te bemoeilijken zal worden ingebouwd in de kansspelautomaat.

Essentieel is de communicatie tussen de central processing unit (CPU), het hart van de automaat, en het tellersysteem. Deze communicatie vindt plaats op basis van een vast protocol, het zogenaamde «hand shake» protocol. De CPU van de automaat en de teller staan continu met elkaar in verbinding. Zonder teller blokkeert de automaat. Een fraudedrempel verhogend onderdeel van deze informatieoverdracht (communicatie) is het, op een willekeurig tijdstip, over en weer sturen van een willekeurige code, ook wel «random code» genoemd.

Het «hand shake» protocol moet het elektronische equivalent worden van verzegeling van de verbinding tussen automaat en teller. De teller zelf wordt ook verzegeld en voorzien van een merkteken met een uniek nummer. Als de teller uit de automaat wordt gehaald, blokkeert de automaat. De teller heeft een eigen voeding en registreert «real time». De teller kan dus de tijd en duur aangeven waarop hij niet in gebruik is geweest. Kloppen de random codes niet, dan registreert de teller de datum, het tijdstip en de tellerstand van dat moment.

De fabrikant die meent dat zijn tellers voldoen aan de eisen kan een model van die teller ter keuring aanbieden overeenkomstig de procedure zoals die geldt voor de keuring van speelautomaten. Het nummer van de teller en het volgnummer van het merkteken van de teller moet bij de initialisatie in de teller worden opgeslagen. Van de plaatsing en verzegeling van de teller wordt melding gedaan aan het Nederlands Meetinstituut. Het zegel heeft ook een uniek nummer. Het Nederlands Meetinstituut controleert gericht of steekproefsgewijze bij de fabrikant of de procedures correct verlopen.

De fabrikant of exploitant van de speelautomaten plaatst een goedgekeurde teller in een kansspelautomaat vóórdat die automaat wordt gebruikt voor de Nederlandse markt. Die teller moet dan verzegeld zijn door de fabrikant en zijn voorzien van een uniek merkteken.

Bij de plaatsing van de automaat op een bepaalde locatie dient de postcode en het huisnummer van die locatie te worden ingevoerd in de teller. Bij verwisseling van de automaat, moet de teller uit de automaat worden gehaald en worden geplaatst in de nieuwe automaat op die locatie. Zonder die teller kan de automaat niet meer functioneren. De door de belastingdienst benodigde informatie wordt in de teller opgeslagen en is uitleesbaar door de belastingdienst.

Daarnaast zal worden verplicht dat van iedere lichting van een automaat (het openmaken en innen van de opbrengst van de automaat, zodat deze kan worden verdeeld tussen exploitant en horeca-ondernemer) een «hard copy» wordt gemaakt. Van deze hard copy gaat een exemplaar naar de exploitant en een exemplaar naar de horeca-ondernemer. Hiermee kan de belastingdienst dan desgewenst kruiscontroles verrichten.

Van de actuele periode en de laatste twee lichtingen worden de volledige gegevens opgeslagen. De data en de daarbij behorende opbrengst van de hieraan voorafgaande 24 lichtingen blijven eveneens in de teller bewaard. Bij een in de bedrijfstak gebruikelijke frequentie van één lichting per maand, betekent dit dat de gegevens twee jaar lang bewaard blijven. De totale inworp en het totaal uitbetaalde worden vanaf het moment van initialisatie in het tellersysteem opgeslagen en bijge-

werkt. Deze gegevens blijven derhalve permanent in het tellersysteem aanwezig.

Een aantal van de gegevens heeft betrekking op de volledige «geschiedenis» van de aan de teller gerelateerde locatie en kan dus gebruikt worden voor controles die verder teruggaan in de tijd. Verder vindt in de teller op 31 december van ieder jaar automatische registratie plaats van datum, tijdstip en de waarden van de totale inworp en totale uitbetaling sedert initialisatie.

Voor de controle en sancties op het niet juist verstrekken van de gegevens betreffende de inkomsten die worden gegenereerd met speelautomaten geldt het instrumentarium van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Hierbij is voor de belastingdienst een belangrijk hulpmiddel het kunnen uitlezen van de tellers en het kunnen vergelijken van de afschriften die per lichting worden gemaakt en moeten worden bewaard door de exploitant respectievelijk horeca-ondernemer.

Om te kunnen waarborgen dat die tellers inderdaad een juiste weergave geven van de behaalde inkomsten, moet de teller worden gecontroleerd. Daartoe zal een controle nodig zijn op de locaties waar de kansspel-automaten staan opgesteld. Deze locatiecontrole kan door het Nederlands Meetinstituut gebeuren bij haar reguliere controles van speelautomaten. Daarbij moet dan worden gekeken of een goedgekeurde teller aanwezig en of deze is verzegeld en voorzien van een merkteken, dan wel of er aanwijzingen zijn dat op een andere wijze met de teller is gemanipuleerd. Bij twijfel omtrent de juiste werking van de teller kan het Nederlands Meetinstituut de automaat meenemen voor verder onderzoek, respectievelijk door de bevoegde opsporingsinstantie in beslag laten nemen.

Indien fraude met de teller wordt geconstateerd, voldoet de speelautomaat niet meer aan het door de Minister van Economische Zaken toegelaten model. Hiermee wordt artikel 30t, eerste lid en/of tweede lid, van de Wet op de kansspelen overtreden. Als sanctie is daarop, imperatief, gesteld de intrekking van de exploitatievergunning, naast uiteraard de mogelijkheden van eventueel strafrechtelijk optreden.

Voor het verplicht stellen van de fraudebestendige tellers is wijziging van de Wet op de kansspelen nodig. Dit betekent dat invoering van deze verplichting pas op een later tijdstip zal kunnen gebeuren dan de invoering van de aanscherping van de voorschriften zoals die voortvloeien uit de nota kansspelen herijkt. Voorkomen moet worden dat dit kan leiden tot overgangsproblemen en onnodige kapitaalvernietiging. Met het betrokken bedrijfsleven zal hierover nog verder overleg worden gevoerd.