

Vergaderjaar 1995–1996

24 557

Kansspelen

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 3 juni 1996

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft de navolgende lijst van vragen opgesteld over de nota Kansspelen herijkt.

De staatssecretaris van Justitie heeft de vragen, mede namens de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Economische Zaken, de staatssecretaris van Financiën, de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, beantwoord bij brief van 30 mei 1996.

De vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
De Gier

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegthart (PvdA), Boogaard (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Bortel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), vacature D66, Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

1

Neemt dit kabinet de besluiten van het vorige kabinet onverkort over? (blz. 2).

Het kabinet neemt de besluiten van het vorige kabinet over, met uitzondering van het besluit tot inperking van de hoogte van de prijzen (zie het antwoord op vraag 24) en het besluit tot beperking van het aantal kansspelautomaten in hoogdrempelige voorzieningen (zie het antwoord op vraag 92).

2

Staat de vrijheid die gemeenten krijgen om te bepalen of en, zo ja, hoeveel speelautomaten zijn toegestaan in cafés, niet haaks op het besluit geen enkele verruiming toe te staan? (blz. 2).

Het herijkte kansspelbeleid geeft een gemeente, nu thans geen maximum geldt voor cafés, niet de ruimte om méér automaten toe te staan. Integendeel, de verruiming van de beleidsvrijheid geeft de mogelijkheid van een totaalverbod als een gemeente dat noodzakelijk acht. Wij menen dat dit past in het denken over decentralisatie.

Daarbij neemt het kabinet in aanmerking dat de gemeentelijke beleidsvrijheid de betrokken partijen de mogelijkheid biedt een op de lokale situatie afgestemd convenant te sluiten, een instrument dat het kabinet uit oogpunt van preventie en bestrijding van problematisch speelgedrag goed bruikbaar acht.

Naast het verbod op automaten in laagdrempelige voorzieningen verwacht het kabinet ook vermindering van het risico dat kansspelautomaten tot problematisch gedrag kunnen leiden met de effectuering van aanbevelingen van de Commissie kansspelautomaten, vermeld in bijlage 1 bij de nota.

3

Kan de regering een overzicht geven van alle kansspelen met een onderverdeling naar wel of geen risico voor verslaving en naar het marktaandeel dat deze kansspelen innemen? (blz. 2).

Hieronder volgt een overzicht van alle kansspelen, met uitzondering van de incidentele vergunningen ex artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Het betreffende marktaandeel wordt daarachter aangegeven (ten aanzien van de casinospelen en de speelautomaten is uitgegaan van de bruto-spelopbrengst). De cijfers zijn gebaseerd op de omzet over 1994.

- (S.E.N.S.) staatsloterij (22,4%)
- (N.I.L.) instantloterij (krasloterij) (6%)
- (P.C.L.) postcodeloterij (9,2%)
- (S.N.S.) sportprijsvragen (0,5%)
- (S.N.S.) cijferspel (0,7%)
- (S.N.S.) lotto (6,4%)
- (Hippo-Toto) totalisator (3,0%)
- (A.L.N.) bank-/giroloterij (4,1%)
- (S.F.P.) sponsorloterij (0,5%)
- (Holland Casino) casinospelen (14,0%)
- speelautomaten (33,2%).

Ten aanzien van het risico van verslaving:

In het onderzoek «Risico-analyse kansspelen» van oktober 1993 is op pagina 13 een risico-analyse gemaakt van een aantal kansspelen. In deze analyse worden de risicoprofielen van bepaalde hoofdvormen van kansspelen vergeleken. Het risicoprofiel van een kansspel wordt bepaald door produktkenmerken en gedragskarakteristieken rondom het kansspel. Uit dit onderzoek volgt dat casinospelen, speelautomaten en wedden op

paarden een verhoogd risicoprofiel en loterijen en bingo een verlaagd risicoprofiel kennen. Meer inhoudelijk onderzoek naar de risico's op verslaving bij de overige kansspelen is niet verricht, zodat het niet mogelijk is gemotiveerd aan te geven of er ten aanzien van de overige kansspelen een verslavingsrisico bestaat.

Zoals in de nota aangegeven (paragraaf 2.3 op bladzijde 6) is het evident dat de speelautomaten een verhoogde kans op verslaving geven. Van de aan kansspelen verslaafden speelt 73% op speelautomaten. Dit is ongeveer 2% van de totale populatie speelautomatenspelers.

Met betrekking tot het risico van verslaving aan de krasloterij verwijs ik naar hoofdstuk 6 van het evaluatierapport «De Krasloterij in Nederland; deelname, deelnemers, risico en handhaving». Daar wordt onder meer geconcludeerd dat 2,0% tot 4,1% van de totale populatie kraslotkopers behoort tot de zogenaamde risicokrassers, dat wil zeggen deelnemers aan de Krasloterij die op grond van hun speelgedrag en/of speelbeleving risico lopen met betrekking tot onmatige deelname. In absolute cijfers zijn dat tussen de 12 300 en 25 100 personen. Van dit aantal kunnen 1 840 tot 4 300 personen als probleemkrassers worden gekenmerkt.

4

Wat weegt voor de regering het zwaarst: het tegengaan van verslaving of het bevorderen van marktwerking? (blz. 3).

Het proces van marktwerking dient plaats te vinden binnen de door de overheid vastgestelde randvoorwaarden. Indien blijkt dat deze randvoorwaarden niet het beoogde effect hebben, zoals het beschermen van spelers tegen de negatieve gevolgen van onmatige deelname aan kansspelen, dienen de randvoorwaarden te worden aangescherpt. Binnen die aangescherpte randvoorwaarden zal de marktwerking zich dan dienen af te spelen. Een keuze tussen bevordering van marktwerking of het tegengaan van gokverslaving is derhalve niet aan de orde. Wel dient bedacht te worden dat bij een te strikte regulering van de legale markt, de fricties tussen vraag en aanbod zodanig groot kunnen worden dat illegaal aanbod in de kaart wordt gespeeld. Voor zover ter realisering van het kansspelbeleid maatregelen noodzakelijk zijn die een wijziging van regelgeving inhouden, zal deze wijziging getoetst worden op de gevolgen voor het bedrijfsleven en de marktwerking: de bedrijfseffectentoets. Het uitvoeren van deze toets is een verplicht onderdeel van de toelichting bij alle ontwerpregelgeving met potentiële bedrijfseffecten en dient derhalve ook te worden uitgevoerd bij wijziging van regelgeving op het gebied van kansspelen.

5

Wat doet de regering om te anticiperen op technologische en internationale ontwikkelingen, bij voorbeeld gokken via Internet? Op welke wijze kunnen (en zullen) technologische ontwikkelingen, zoals Internet, «onder redelijke controle» gehouden (kunnen) worden? Welke maatregelen is de regering op korte termijn van plan te nemen met betrekking tot gokspelen op internet? (blz. 3).

Zoals in de nota is aangekondigd (blz. 28) zal een verkennend onderzoek naar de betekenis van technologische ontwikkelingen voor het kansspel-terrein worden geëntameerd. Het beleid van Justitie is erop gericht ook op Internet de geldende strafbepalingen te handhaven. Daarbij rijzen wel praktische en juridische problemen, bij voorbeeld in de sfeer van rechtsmacht van de Nederlandse strafwet en daderschap. In het kader van Actielijn 4 van het Nationaal Actieprogramma Electronische Snelweg (Juridische randvoorwaarden) wordt hier ook studie naar gedaan.

6

Kan een overzicht gegeven worden voor welke onderdelen van de nota wetswijziging of wijziging in andere regelgeving noodzakelijk is? (blz. 3).

Aanpassing van de regelgeving is noodzakelijk als gevolg van de volgende beleidsvoornemens:

- invoering van een verbod tot het opstellen van kansspelautomaten in laagdrempelige gelegenheden en vrijheid voor de gemeenten met betrekking tot het opstellen van kansspelautomaten in hoogdrempelige gelegenheden;
- invoering van de maatregelen zoals aangekondigd in de notitie speelautomatenbeleid¹; tot deze maatregelen behoren onder meer de invoering van een minimumleeftijd van 18 jaar voor het spelen op kansspelautomaten, de invoering van «zedelijkheidseisen» voor exploitanten en opstellers en de invoering van niet-manipuleerbare tellers (zie de opsomming op blz. 20 en 21 van de nota).

Een wetsvoorstel tot aanpassing van de kansspelwetgeving op deze punten zal worden ingediend zo spoedig mogelijk nadat het overleg met de Kamer over de nota is afgerond. Uiterlijk bij die gelegenheid zal een standpunt worden kenbaar gemaakt met betrekking tot de invoering van bestuurlijke boeten in de kansspelregelgeving (zie het antwoord op vraag 58).

Invoering van de maatregelen zoals door de Commissie kansspelautomaten voorgesteld zal daarop vooruitlopend kunnen geschieden door aanpassing van het Speelautomatenbesluit²

7

Kan de regering nader berichten over de «signalen over de toeneming van illegale casino's, krasloten en speelautomaten»? Indien deze signalen op waarheid berusten, is deze toeneming dan te wijten aan de aanscherping van het beleid (beperking van het legale aanbod) of aan onvoldoende handhaving? (blz. 3).

Politie en Justitie hebben een beperkt zicht op de feitelijke omvang van het illegale aanbod; mede daardoor kan niet worden vastgesteld of van een reële toename sprake is en wat de oorzaak daarvan is. De (toenmalige) Raad voor de Casinospelen heeft in 1995 aandacht gevraagd voor het naar haar oordeel groeiende aantal illegale casino's, dat bij een begin 1995 uitgevoerde inventarisatie rond de 25 à 30 beliep. Door de Nationale Instant Lotery (NIL) wordt met enige regelmaat aandacht van de lokale politie gevraagd in verband met illegale krasloten; voor zover die vanuit eigen verkooppunten worden verkocht, treedt de stichting zelf op. Met betrekking tot het voorkomen van illegale speelautomaten, ten aanzien waarvan het beleid werd aangescherpt, wordt verwezen naar het antwoord op vraag 55.

8

Welke argumentatie bestaat voor de stelling dat niet alleen beperking van het aanbod, maar ook het aanbod zelf van legale kansspelen het risico met zich meebrengt van een illegaal (parallel)aanbod? (blz. 3).

Aanbod van legale kansspelen leidt tot bekendheid bij de consument met bepaalde vormen van het kansspel. Indien een bepaald legaal kansspel eenmaal bekendheid geniet bij de consument, wordt de drempel lager om aan de illegale variant van het betreffende kansspel deel te nemen. Gezien het feit dat bij illegale kansspelen geen afdracht van opbrengsten ten behoeve van het goede doel, inclusief de staatskas plaatsvindt, kunnen de uitgekeerde prijzen en de winstkansen hoger zijn. Dit kan voor de deelnemer een reden zijn om in bepaalde gevallen voor de illegale variant te kiezen (mits hij voldoende vertrouwen heeft in de

¹ Kamerstukken II, 1993-1994, 21 277, nr. 28, zoals op 24 februari 1994 besproken met de vaste commissies voor Justitie en voor het Midden- en Kleinbedrijf, Kamerstukken II, 1993-1994, 21 277, nr. 31.

² Besluit van 24 november 1986, Stb. 589, zoals nadien gewijzigd.

aanbieder). Onder dergelijke omstandigheden bestaat het risico dat er illegaal parallel aanbod ontstaat.

9

Bestaat niet het gevaar dat het willen bieden van een legaal alternatief om de illegaliteit tegen te gaan, zal leiden tot een wedijver tussen legaliteit en illegaliteit, waardoor de doelstellingen van een scherper beleid buiten het gezichtsveld kunnen raken? (blz. 4).

Het uitgangspunt is dat legaal aanbod in beginsel aanbod tegengaat. Immers op het moment dat er voldoende legaal aanbod bestaat, is er voor de consument geen noodzaak meer om te kiezen voor illegaal aanbod. Integendeel, het feit dat het legaal aanbod omgeven is met allerlei waarborgen ter bescherming van de consument, maakt het juist aantrekkelijker voor een wettelijk toegelaten kansspel te kiezen. Ook het feit dat een deel van de opbrengsten van legale kansspelen wordt afgedragen ten behoeve van het goede doel, kan een beweegreden vormen om bewust voor het wettelijk toegelaten kansspel te kiezen.

Zoals de nota reeds aangeeft, kan het aanbod van legale spelen een illegaal parallelaanbod genereren. Een situatie, waarbij (op beperkte schaal) sprake is van illegaal parallel aanbod is uiteraard te prefereren boven een situatie waarin sprake zou zijn van uitsluitend illegaal aanbod. Los van de bestrijding van de negatieve effecten van illegale kansspelen, heeft het aanbieden van een legaal alternatief – mits verantwoord – het voordeel dat er fondsen geworven kunnen worden ten behoeve van het goede doel, de staatskas inbegrepen. In alle opzichten beantwoordt het handhaven van een legaal alternatief derhalve aan de doelstellingen van een scherper beleid.

10

De concurrentieslag tussen de kansspelaanbieders schept een kansspelbevorderend klimaat waardoor de risico's van de gokverslaving toenemen. Welke maatregelen gaat de regering nemen om die concurrentieslag te beperken en de toegenomen reclame-uitingen en media-activiteiten terug te dringen? (blz. 4).

De maatregelen die het kabinet wil nemen, worden vermeld en toegelicht op blz. 13 van de nota.

11

Gesteld wordt dat door het zich zeer nadrukkelijk profileren van sommige aanbieders het evenwicht in de kansspelmarkt verloren dreigt te gaan. Kan deze stelling nader toegelicht worden? Wat wordt verstaan onder het «evenwicht in de kansspelmarkt», hoe is dat evenwicht gedefinieerd en waarom en hoe denkt de regering een marktevenwicht te kunnen vaststellen? Op welke economische theorie is het bedoelde evenwicht gebaseerd? Vindt de regering dat ook de overheid zich als aanbieder van kansspelen niet nadrukkelijk mag profileren? (blz. 4).

Het «evenwicht in de kansspelmarkt» betreft enerzijds de verhouding tussen de aanbieders van de landelijke permanente kansspelen op de kansspelmarkt onderling en anderzijds de ruimte die wordt gelaten voor de kansspelen die op incidentele basis worden gehouden met een vergunning krachtens artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Ten slotte is er ook nog het evenwicht tussen het legale aanbod van en de vraag naar kansspelen.

Bij de risico's voor een evenwichtige marktontwikkeling kan enerzijds worden gedacht aan een situatie waarin door toenemende intensiteit van de presentatie met behulp van reclame en in de media door de permanente landelijke kansspelaanbieders de drempel voor incidentele loterijen

(te) groot wordt. Anderzijds zou een situatie kunnen ontstaan van wezenlijke scheefgroei in de afdracht aan de beneficiënten. In dat verband wordt mede verwezen naar het antwoord op vraag 41. Voor wat betreft het marktaandeel van elk van de landelijke permanente kansspelen in het totaal van de opbrengst van deze spelen wordt verwezen naar het antwoord op vraag 3.

De fondsenwerving ten behoeve van de staatskas en de goede doelen die uit de opbrengsten van deze kansspelen wordt gefinancierd blijft door het evenwicht in de kansspelmarkt verzekerd. De bestaande situatie op de kansspelmarkt wordt als marktevenwicht beschouwd. Een economische theorie is in dit kader niet aan de orde.

Los van de vraag of de overheid als kansspelaanbieder moet worden beschouwd geldt voor alle kansspelaanbieders dat het zich zeer nadrukkelijk profileren door middel van indringende reclame-uitingen en media-activiteiten niet toelaatbaar is.

12 en 13

Is er in het licht van de ontwikkelingen van de afgelopen decennia, gezien tegen de achtergrond (doelstellingen) van het Nederlandse, op verruiming gerichte kansspelbeleid in brede zin – de drie «pijlers» – reden om te concluderen tot een (gedeeltelijk) fiasco van dit beleid? (blz. 4).

Hoe verhoudt de nota zich tot de drie pijlers, en de samenhang tussen deze pijlers, van het Nederlandse kansspelbeleid? (blz. 4).

Het relatieve gewicht van en de onderhavige verhouding tussen de drie, in de nota (§ 2.1) genoemde uitgangspunten (pijlers) van het Nederlandse kansspelbeleid zullen mede afhankelijk zijn van de feitelijke ontwikkelingen op het kansspel terrein en de maatschappelijke en politieke opvattingen ter zake. De omstandigheid dat thans het gewenste evenwicht nader wordt bepaald, betekent geenszins dat het in de afgelopen decennia gevoerde beleid «een (gedeeltelijk) fiasco» zou hebben opgeleverd. Het nadrukkelijk zichtbaar worden van de negatieve gevolgen in de sfeer van gokverslaving, die aan bepaalde kansspelen verbonden kunnen zijn, onderstreept wel de noodzaak van een zeer prudente beleidsvoering. Daarnaast is vastgesteld dat het werven van fondsen voor de goede doelen geen zelfstandige grond meer is voor uitbreiding van het kansspel-aanbod. Vanuit de overweging dat de diversiteit van het huidige aanbod voldoende is om aan de overige doelstellingen van het kansspelbeleid tegemoet te komen, is besloten geen verdere uitbreiding van dat aanbod toe te laten.

14

Zijn er op het moment toenemende activiteiten van buitenlandse kansspelorganisaties op de Nederlandse markt? (blz. 4).

Zoals reeds gesteld in de nota (blz. 10) is er nimmer onderzoek geweest naar het optreden van buitenlandse aanbieders op de Nederlandse markt. Om die reden is weinig bekend over de omvang van aanbod uit het buitenland en is het nog lastiger een uitspraak te doen over de ontwikkeling van dit aanbod. Om toch een indicatie te geven kan als aangrijpingspunt worden genomen dat de Süddeutsche en Nordwestdeutsche Klassen Lotterie, naar eigen zeggen in Nederland een omzet van circa f 160 miljoen per jaar realiseren. Dergelijke gegevens over andere buitenlandse loterijen (o.a. Duitse Lotto en de National Lottery) ontbreken, maar niet uitgesloten moet worden dat elk van deze loterijen in staat moet worden geacht eveneens jaarlijks een wezenlijke omzet in Nederland te realiseren.

Niet met zekerheid is te zeggen of de buitenlandse kansspelorganisaties zich actiever op de Nederlandse markt richten dan voorheen, al zijn er wel aanwijzingen dat buitenlandse aanbieders vaker gebruik maken van

Nederlandse adressenbestanden ten behoeve van gerichte mailingsacties (o.a. Florida Lottery).

Daarnaast zullen buitenlandse aanbieders in de toekomst gebruik kunnen maken van nieuwe technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld Internet. Afgezien daarvan moet ermee worden gerekend dat mede vanwege de aantrekkingskracht van de hoge prijzen bij buitenlandse kansspelen de omzetten van de buitenlandse kansspelen in Nederland de afgelopen jaren zijn gestegen. Een voorbeeld hiervan is de recente Jackpot-uitkering in het Verenigd Koninkrijk van 42 miljoen pond.

15

Hoeveel illegale casino's zijn er naar schatting in Nederland? (blz. 4).

Blijkens een advies van de Raad voor de Casinospelen van 6 september 1995 over illegale casino's waren in het voorjaar van 1995 25 à 30 illegale casino's bekend. Het aantal nam volgens het oordeel van de raad verder toe.

16

De regering stelt dat het vervangen van een illegaal kansspel door het aanbod van een legaal alternatief op de kansspelmarkt een keerzijde heeft: vele legale spelen genereren een illegaal parallelaanbod. Kan de regering aangeven wat haar afwegingen zijn met betrekking tot deze nieuwe – eveneens onwenselijke – situatie en de hieraan voorafgaande situatie? Hoe groot is het aanbod van het illegale parallelaanbod in verhouding tot het legale aanbod en in verhouding tot het vroegere gehele illegale aanbod? (blz. 4–5).

Zoals uit het antwoord op vraag 9 blijkt, is een situatie waarin (op beperkte schaal) sprake is van illegaal parallel aanbod uiteraard te prefereren boven een situatie waarin er sprake zou zijn van uitsluitend illegaal aanbod, zonder de mogelijkheid van deelname aan legale kansspelen. Er zijn geen aanwijzingen dat er sprake is van een omvangrijk illegaal parallelaanbod van kansspelen op de Nederlandse markt. Daarentegen zijn er wel aanwijzingen dat het creëren van een legaal alternatief heeft geleid tot een vermindering van het illegale aanbod. In de nota wordt het voorbeeld van de Golden Ten Casino's genoemd.

17

Op welke wijze(n) kan de volgende trits worden doorbroken: tegengaan van de illegaliteit – aanbod van legale kansspelen – illegaal parallel-aanbod? (blz. 5).

Het aanbod van legale kansspelen gaat illegaliteit in beginsel tegen. Weliswaar genereert aanbod aan legale kansspelen een illegaal parallel-aanbod, maar dat gebeurt op veel beperktere schaal dan wanneer er geheel geen aanbod van legale kansspelen zou zijn. Het tegengaan van een illegaal parallelaanbod is alleen mogelijk door enerzijds een voldoende aanbod van legale kansspelen te bieden en anderzijds een redelijk niveau van handhaving van de gestelde verboden te verzekeren.

18

Welke definitie van gokverslaafde wordt gehanteerd? Kan de regering inzicht geven in het aantal gokverslaafden en probleemgokkers? Hoe verhoudt de omvang van de financiële faciliteiten voor gokverslavingspreventie en -hulpverlening zich tot de sterke groei van de gokverslaving? Zijn er wachtlijsten voor gokverslaafden bij de instellingen voor verslavingszorg? Zo ja, hoe lang zijn deze wachtlijsten? Wat is de oorzaak dat de hulpverlening slechts een zeer klein percentage van het aantal gokverslaafden bereikt? Welke beleidsvoornemens heeft de regering om

het bereik onder het aantal gokverslaafden te vergroten? (blz. 6).

In de verschillende onderzoeken en publikaties op het gebied van gokverslaving en probleemgokken worden voor gokverslaving verschillende definities gehanteerd. Bij de definiëring van het begrip gokverslaving wordt een causale relatie gelegd tussen het gokken en sociale, psychische of financiële problemen of een combinatie daarvan.

In de praktijk van de verslavingszorginstellingen wordt gesproken van gokverslaving als een gokker voldoet aan ten minste vier van de DSM-criteria (Diagnostic Statistical Manual)¹. In dat geval is sprake van pathologisch gokken.

De onderzoeken² die in de laatste jaren zijn uitgevoerd naar het aantal gokverslaafden en probleemgokkers leiden niet tot een eenduidig aantal gokverslaafden en probleemgokkers. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de verschillende definities en onderzoeksmethodes die zijn gehanteerd bij de verschillende onderzoeken.

De sterke groei van de gokverslaving de laatste jaren is niet gepaard gegaan met een verhoging van de financiële middelen voor ambulante verslavingszorginstellingen. Deze instellingen hebben de groei ondergaan door herschikking van prioriteiten. Opvallend is echter dat het aantal bij de hulpverlening ingeschreven gokverslaafden en probleemgokkers in 1995 ten opzichte van 1994 is gedaald met 13,8 procent. In de jaren 1988 tot en met 1994 is steeds sprake geweest van een stijging van het aantal ingeschrevenen. De oorzaken van de daling in 1995 zijn niet precies bekend, maar mogelijk houdt de daling mede verband met de beperking van het aantal kansspelautomaten, het uit de markt halen van de zogenoemde piekautomaten en voorlichting over gokverslaving³.

Bij verslavingszorginstellingen kunnen wachtlijsten bestaan voor hulpverlening aan gokverslaafden. Dit zelfde geldt overigens ook voor de hulpverlening aan alcohol- en drugsverslaafden. De duur van de wachttijd bij de ambulante gokhulpverlening varieert per regio. Bij een klinische opname kan de duur van de wachttijd oplopen tot enkele maanden.

De gokhulpverlening bereikt 8 procent van het geschatte aantal gokverslaafden. Dat percentage steekt niet ongunstig af bij het bereik van de gespecialiseerde alcoholhulpverlening, dat 6 procent van de verslaafden omvat⁴.

De omstandigheid dat de overige gokverslaafden niet (direct) door de gokhulpverlening worden bereikt, wordt veroorzaakt doordat een grote groep personen hun gokverslaving niet onderkent, waardoor zij bijvoorbeeld bij schuldsaneringsinstellingen terecht komen, en door onbekendheid bij gokverslaafden waar men voor professionele hulp terecht kan.

Met betrekking tot de beleidsvoornemens van het kabinet teneinde het bereik onder gokverslaafden te vergroten, wordt voorts nog opgemerkt dat de ambulante categoriale hulpverlening aan gokverslaafden is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Het behoort derhalve tot de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van gemeenten ervoor zorg te dragen dat de ambulante gokhulpverlening op adequate wijze plaatsvindt. Dit geldt ook voor de ambulante hulpverlening aan alcohol- en drugsverslaafden. Specifieke aanvullende beleidsvoornemens van de zijde van het kabinet zijn dan ook vooralsnog niet aan de orde.

Overigens dienen verslavingszorginstellingen op grond van de Kwaliteitswet zorginstellingen die op 1 april 1996 in werking is getreden, de zorgverlening op een verantwoorde wijze te organiseren. De verslavingszorginstellingen zijn op grond van deze wet verplicht om de zorgverlening op kwalitatieve en kwantitatieve wijze te optimaliseren.

19

Bestaat er in het zorgaanbod binnen penitentiaire inrichtingen aandacht voor gokverslaving? (blz. 6).

¹ Diagnostic Statistical Manual is een door de American Psychiatric Association ontwikkeld systeem om verschillende psychiatrische stoornissen en vormen van verslaving te omschrijven. Dit classificatiesysteem wordt ook hier te lande terzake van psychiatrische stoornissen en verslavingen gehanteerd. Zie voor de DSM-criteria Tijdschrift voor Alcohol en Drugs, 1994, nr. 3, W. van den Brink e.a., *Een gokje wagen of gewaagd gokken*, pag. 141.

² Zie voor een overzicht van de verschillende onderzoeken S. Kingma, *Risico-analyse Kansspelen, Onderzoek naar de aard en omvang van gokverslaving in Nederland*, oktober 1993, pag. 36 t/m 41.

³ Stichting Informatievoorziening Verslavingszorg, *Kerncijfers LADIS 1995*, maart 1996, pag. 4.

⁴ Stichting Informatievoorziening Verslavingszorg *Kerncijfers LADIS 1995*, maart 1996, pag. 3.

Binnen penitentiaire inrichting bestaan zogenoemde verslavingsbegeleidingsafdelingen (VBA's, voorheen drugvrije afdelingen geheten). Het gaat momenteel om plus minus 440 VBA-plaatsen. Gemotiveerde verslaafde gedetineerden kunnen in aanmerking komen voor plaatsing op een dergelijke afdeling. Het betreft in principe zowel drug- als gok- en alcoholverslaafden. Gezien de prioriteit die het kabinet legt bij de bestrijding van overlast door met name drugverslaafden (zie de nota Vermindering Overlast van 6 december 1993) heeft het overgrote deel van de plaatsingen op een VBA betrekking op drugverslaafden.

20 en 21

In hoeverre denkt de regering dat het percentage van woninginbraken ontleend aan het onderzoek van 1991, overeenstemt met de praktijk anno 1996? Gaat het bij de groep gokverslaafden die zich schuldig maken aan 23% van de woninginbraken om personen wier enige motief gelegen is in het kunnen onderhouden van hun gokverslaving, of spelen ook andere motieven (bij voorbeeld drugsverslaving) een rol? (blz. 6-7).

In een passage over het verband tussen criminaliteit en gokverslaving wordt een onderzoek gememoreerd onder een groep personen bij wie het gepleegde delict (verwervingscriminaliteit) in verband stond met de gokverslaving. Volgens de nota blijkt uit dit onderzoek dat er een samenhang tussen gokverslaving en verwervingscriminaliteit is, zij het niet altijd in een rechtstreeks oorzakelijk verband. Wat is de, directe of indirecte, causale relatie dan wel? Waarom wordt er niet onderzocht of er onder gokverslaafden significant meer criminaliteit is dan onder niet-gokverslaafden, overwegende dat bij een onderzoek onder criminele gokverslaafden vanzelfsprekend een één-op-één-relatie tussen crimineel gedrag en gokverslaving is te vinden? (blz. 6-7).

Op basis van de onderzoeksresultaten uit 1991 zijn niet zonder meer conclusies te trekken met betrekking tot de situatie in 1996.

Met betrekking tot het tweede onderdeel van vraag 20 kan worden opgemerkt dat uit het onderzoek uit 1991 blijkt dat bij 9% van de daders sprake was van twee soorten verslavingen, terwijl bij één dader sprake was van drie soorten verslavingen (te weten: harddrugs, gokken en alcohol).

Het onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant (KUB) uit 1995 heeft ten aanzien van het verband tussen gokverslaving en criminaliteit geen duidelijke uitkomsten opgeleverd.

Afgezien daarvan is als vaste lijn uit de vele onderzoeken naar de relatie tussen motieven en gedragsvormen, waaronder criminaliteit, af te leiden, dat er zelden sprake is van exclusieve motieven. Bijna altijd spelen uiteenlopende motieven tegelijk een rol. Uit het onderzoek van de KUB kan worden afgeleid dat er een bepaalde relatie bestaat tussen gokverslaving en delinquent gedrag. Of het gokken de reden was voor het plegen van die delicten, dan wel dat gokken en crimineel gedrag een gemeenschappelijke achtergrond hebben kan uit dit verband niet worden afgeleid. Gelet op het gebrek aan kennis over en inzicht in deze materie ben ik voornemens aanvullend onderzoek naar deze problematiek te laten verrichten. Teneinde een zo volledig mogelijk beeld van de problematiek te krijgen zal een dergelijk onderzoek zich vermoedelijk over meerdere jaren moeten uitstrekken.

22

Welk gevolg heeft het openbaar ministerie gegeven aan het rapport van het Amsterdamse Horeca Interventie Team? (blz. 7).

Het openbaar ministerie in Amsterdam heeft geen gevolg gegeven aan het rapport van het Horeca Interventie Team. Het rapport betreft een

verkenning van de branche ten behoeve van het gemeentebestuur van Amsterdam.

23

Brengt het onderzoek van de parlementaire Enquêtecommissie opsporingsmethoden de regering tot andere en meer definitieve conclusies over de samenhang tussen speelautomaten en georganiseerde criminaliteit? (blz. 7).

Het rapport van de Enquêtecommissie noemt verschillende vormen van criminaliteit die zich voordoen in de speelautomatenbranche. Het rapport doet geen uitspraak over de mate van betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij deze branche.

Het ministerie van Justitie heeft in mei 1995, naar aanleiding van een rapport van het Amsterdamse Horeca Interventie Team, en een daartoe strekkend verzoek van de VAN Speelautomatenbranche-organisatie, besloten een nader onderzoek te laten uitvoeren naar de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij de speelautomatenbranche. In afwachting van het rapport van de Enquêtecommissie is de voorbereiding van dit onderzoek opgeschort. Na overleg met de VAN zal een definitief besluit worden genomen over de inhoud van een onderzoek naar de organisatiecriminaliteit en criminele organisaties in de speelautomatenbranche.

24

Hoe verhoudt de niet-maximering van de hoofdprijzen (blz. 14) zich tot het belangrijkste uitgangspunt van het (kanaliserend) kansspelbeleid, namelijk een «beperkt legaal aanbod» en het tegengaan van uitwassen? (blz. 7).

De beslissing om de hoofdprijzen niet te maximeren staat los van de beperking van het aanbod van landelijke permanente kansspelen. De hoogte van de prijzen bij de verschillende landelijke kansspelen wordt naar het oordeel van het kabinet enerzijds begrensd door de noodzaak van een evenwichtig prijzenpakket met vele kleinere prijzen en anderzijds door de in de verschillende vergunningen opgenomen maximering van het prijzenpakket respectievelijk van de totale onkosten, inclusief de prijzen. Van de kansspelaanbieders mag worden verwacht dat zij binnen die grenzen voor een acceptabel evenwicht in de samenstelling van het prijzenpakket zorgdragen.

Daarnaast zal de beoogde zelfregulering door de kansspelaanbieders met betrekking tot de inperking van de reclame- en media-activiteiten, dan wel het zo nodig aanscherpen van de regelgeving op dit punt, mede een instrument kunnen zijn voor het tegengaan van uitwassen.

25

Welke gevolgen heeft het feit dat pas na acht jaren een harde uitspraak kan worden gedaan over de gokverslavingsaspecten van een kansspel voor het kansspelbeleid, dat er immers op zou zijn gericht gokverslaving tegen te gaan? (blz. 7).

Vaststaat dat deelname aan kansspelen eerst na enige jaren, in het algemeen na ongeveer drie à vier jaar, kan leiden tot gokverslaving. Daarna duurt het nog eens zo'n zelfde periode voordat personen met gokverslavingsproblemen zich uiteindelijk wenden tot de specifieke verslavingszorg. Dit gegeven noopt tot grote behoedzaamheid ten aanzien van kansspelen waarbij de mogelijkheid van verslaving aan de orde is. Dit betekent tevens dat de effecten van de aanscherping van het kansspelbeleid eerst na geruime tijd kunnen blijken uit de gegevens van de verslavingszorg.

26

Wat wordt bedoeld met «een redelijk evenwicht in de regulering van de kansspelmarkt»? (blz. 8).

De regulering van de kansspelmarkt dient op zodanige wijze plaats te vinden dat de verhouding tussen de verschillende landelijke permanente kansspelen in grote lijnen blijft zoals die nu is, waardoor de fondsenwerving ten behoeve van «goede doelen» die uit de opbrengsten van deze kansspelen kunnen worden gefinancierd verzekerd blijft. Daarnaast dient er ruimte te blijven voor niet permanente, dus incidentele, kansspelen die op landelijk, regionaal of lokaal niveau worden georganiseerd voor het verwezenlijken van andere doeleinden van algemeen maatschappelijk belang. Verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 11.

27

Wat bedoelt de regering met «een stabiele verdere ontwikkeling van de (kansspel-)markt»? Wordt daarmee een verdere groei in de omvang beoogd? (blz. 8).

De ontwikkeling van de landelijke permanente kansspelen kan plaats vinden binnen de grenzen die in deze nota worden aangegeven. Daarmee wordt niet primair een groei van de omvang beoogd.

28

Hoe verhoudt de wenselijkheid van een meer terughoudend kansspelbeleid zich tot de uitbreiding van het aantal casino's tot in totaal 12? (De bouw van een nieuw casino in Valkenburg kost 100 miljoen gulden, twee maal zoveel als aanvankelijk voorzien). Hoeveel maal groter wordt het kansspelaanbod vergeleken met het oude casino in Valkenburg? (blz. 8).

Thans is voor twaalf vestigingen vergunning afgegeven. Hiervan zijn tien vestigingen operationeel. Voor Utrecht en Enschede is in 1993 al een vergunning afgegeven; aan de bouw wordt nu gewerkt. Bij ingebruikneming van deze twee vestigingen worden de laatste «witte» vlekken in het legale aanbod opgevuld en wordt een evenwichtig distributienet gerealiseerd als alternatief voor het illegale aanbod. De nieuwbouw van het casino in Valkenburg staat hier verder los van; bij de opening van het nieuwe gebouw zal het oude gebouw uiteraard worden gesloten. De hogere kosten dan voorzien voor deze nieuwe vestiging worden veroorzaakt door de gesteldheid van het bouwterrein, waardoor specifieke voorzieningen nodig zijn, en niet door de uitbreiding van het kansspel-aanbod.

In het huidige gebouw staan op een oppervlakte van bijna 4000 m² 175 speelautomaten en 18 speel tafels opgesteld. De oppervlakte zal in het nieuwe gebouw, dat ongeveer over twee jaar in gebruik zal worden genomen, naar verwachting 7000 m² bedragen. In deze nieuwe vestiging zullen waarschijnlijk 300 kansspelautomaten en 30 speel tafels staan opgesteld.

29

Welke garantie valt te geven dat, gegeven de doelstelling van regulering van de kansspelmarkt door de overheid en daarbinnen het ontzien van de belangen van de beneficiënten, inclusief de staatskas, de staat tot een adequate en vooral objectief-neutrale aanpak van gesignaleerde ongewenste ontwikkelingen zal komen? Op welke wijze wordt rekening gehouden met de belangen van de beneficiënten, met inbegrip van de staatskas? Vormt het geen oneigenlijk argument rekening te houden met de belangen van de beneficiënten, inclusief de staatskas? (blz. 8).

Voor de betekenis van de fondsenwerving voor het kansspelbeleid wordt verwezen naar het antwoord op de vragen 12 en 13. Op zichzelf is er geen reden om aan te nemen dat de voorgestelde maatregelen een negatieve invloed zullen hebben op de huidige fondsenwerving. Gelet op de maatregelen die in de nota onder § 3.2. worden voorgesteld, worden er voldoende garanties geboden ter waarborging van de belangen van de beneficiënten, met inbegrip van de staatskas. Het gegeven dat het Nederlandse kansspelbeleid op drie onderling samenhangende pijlers berust, waarvan er één de fondsenwerving betreft, brengt met zich mee dat er bij het bepalen van het kansspelbeleid ook rekening gehouden wordt met de belangen van de beneficiënten, inclusief de staatskas.

30

Blz. 8, derde alinea: «Sinds de laatste grote uitbreiding van het legale kansspelaanbod met de instantloterij zijn bovendien uit de maatschappij signalen opgevangen die wijzen op de wenselijkheid van een meer terughoudend kansspelbeleid». Kan de regering een nadere definitie geven van de herkomst en omvang van deze «signalen»? In hoeverre is de komst van instantloterij debet aan deze signalen? (blz. 8).

In de periode rond de besluitvorming in de Staten-Generaal over het wetsvoorstel inzake de instantloterij werd een groot aantal aanvragen tot het organiseren van kansspelen voor goede doelen ingediend; kennelijk was het kansspel ontdekt, niet alleen als instrument voor het werven van fondsen voor goede doelen, maar tevens als interessante commerciële activiteit. Als gevolg hiervan heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie in 1992 besloten geen (semi-)permanente nieuwe loterijen meer op de kansspelmarkt toe te laten. In diezelfde periode vond onderzoek plaats naar de gang van zaken rond en de organisatievorm van de Postcodeloterij.

Kort na de introductie van de eerste serie krasloten ontstond onrust, mede als gevolg van de wijze waarop die introductie door reclame werd ondersteund. In de eerste hausse van belangstelling voor het nieuwe spel en berichten over onmatige aankopen en gebrekkige handhaving van het verbod van verkoop aan minderjarigen, is door verschillende gemeentebesturen zorg uitgesproken.

Over de intensieve media-activiteiten en reclamecampagnes van een aantal kansspelaanbieders werd incidenteel door burgers geklaagd. De besluitvorming van het vorige kabinet en het door het huidige kabinet gekozen standpunt zijn vooral ingegeven door het inzicht dat de toegenomen concurrentie op de kansspelmarkt en de intensivering van de inspanningen van de aanbieders de aandacht op hun kansspelaanbod te richten, zou kunnen leiden tot escalatie. Die escalatie zou op grond van de uitgangspunten van het kanaliseren kansspelbeleid moeten worden voorkomen.

31

Zijn er vergelijkingen te trekken met de situatie in andere landen wat betreft de omvang van de kansspelenbranche en de gokverslaving? Is daarover (onderzoeks-)materiaal beschikbaar? (blz. 8).

Nee, op dit moment kan er nog geen vergelijking worden gemaakt met de situatie in andere landen wat betreft de omvang van de kansspelbranche en de gokverslaving. In het najaar van 1995 is een onderzoek gestart naar de vergelijking van de kansspelproblematiek in Nederland met enkele Europese landen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een financiële bijdrage gegeven ten behoeve van dit onderzoek. Dit onderzoek wordt momenteel uitgevoerd door het CAD-West- en Midden-Brabant en heeft als titel: Gokverslaving in Europa, vergelijking van de kansspelproblematiek in Nederland en enige andere

landen in Europa. België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Zwitserland, Denemarken en Spanje zijn in dit onderzoek betrokken. Naar verwachting zijn de resultaten van het onderzoek eind 1996 beschikbaar.

32

Zou het geen aanbeveling verdienen, aangezien het onderscheid tussen riskante en niet-riskante kansspelen volgens de nota «minder scherp» te maken valt, om voortaan te spreken van meer en minder riskante kansspelen, met het oog op mogelijke risico's van verslaving? (blz. 8).

Nee, het verdient geen aanbeveling om in het vervolg te spreken van meer of minder riskante kansspelen. Alhoewel vaststaat dat het onderscheid tussen riskante en niet riskante kansspelen niet altijd scherp is te maken zou door een dergelijke kwalificatie de indruk kunnen ontstaan dat bij bepaalde kansspelen, waarvan vaststaat dat deze grotere risico's op gokverslaving met zich meebrengen – zoals casinospelen en kansspelautomaten – het verslavingsrisico maar betrekkelijk is. Anderzijds zou de suggestie gewekt worden dat ieder kansspel risico's met zich meebrengt.

33

Zijn na medio 1992 vergunningen verleend voor landelijke niet permanente loterijen? Zo ja, hoeveel en voor welke termijn? (blz. 8).

Sedert 1 juli 1992 zijn tot 1 januari 1996 70 vergunningen verleend aan landelijk werkende organisaties, verdeeld als volgt:

2e helft 1992: 12 vergunningen

1993: 24 vergunningen

1994: 17 vergunningen

1995: 17 vergunningen

De termijn van de vergunningen – d.w.z. de feitelijke duur van de betreffende actie – varieert, doch bedraagt gemiddeld 13 weken. Zo zijn er puzzelacties die in duur uiteenlopen van één week tot een jaar en loterijen, waarbij de verkoop in het ene geval gedurende één maand plaatsvond, in een ander geval gedurende vier maal twee maanden.

34

Wat moet worden verstaan onder «een terughoudend gebruik» van de bevoegdheid op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen? Betekent dit dat slechts vergunning bij hoge, gemotiveerde uitzondering zal worden verleend voor incidentele loterijen? (blz. 9).

De landelijke incidentele loterijen dienen naar het oordeel van het kabinet in duur beperkt te blijven teneinde oververzadiging en te grote concurrentie te voorkomen. Bovendien dient te worden voorkomen dat in beginsel incidentele loterijen sluipenderwijs meer of minder permanent worden.

35

Het is de bedoeling dat geen enkele verruiming zal worden gegeven aan het bestaande aanbod van legale kansspelen. Ook is in de nota te lezen dat het evenwicht in de concurrentieverhoudingen tussen legale kansspel-aanbieders gehandhaafd moet blijven. Is het de bedoeling van de regering een marktverdelingskartel tussen de huidige aanbieders (met een machtige positie van door de overheid geëxploiteerde kansspelen) in te voeren, waarbij potentiële concurrenten niet kunnen toetreden tot de markt? Is het niet te verwachten dat consumenten hierdoor slechtere producten tegen hogere prijzen aangeboden krijgen? Hoe verhouden de plannen van de regering zich tot de mededingingswetgeving? (blz. 9).

In de nota is te lezen dat het kabinet de concurrentieverhoudingen tussen de legale kansspelaanbieders in evenwicht wil houden. Het uitgangspunt is dus dat er reeds sprake is van concurrentie tussen de verschillende aanbieders van legale kansspelen, zij het binnen de grenzen van de wettelijke voorschriften die gelden voor de legale kansspelaanbieders. Dit blijkt ook uit het feit dat het de consument vrijstaat een keuze te maken tussen de verschillende vormen van toegelaten kansspelen. Om te kunnen garanderen dat de consument een goed produkt voor een afgewogen prijs ontvangt, is het noodzakelijk dat het aanbod door de overheid gereguleerd wordt.

De mededingingswet is alleen van toepassing op het domein waar de overheid de markt ruimte laat. Als gevolg van de diverse monopolies en strikte regelgeving op het gebied van prijsvorming, distributie en produkt is de marktvrijheid van de aanbieders zeer beperkt. Strijdigheid met de mededingingswetgeving zal zich dan ook niet snel voordoen.

36

Wat bedoelt de regering met «gelijkwaardige inruil van een oud produkt»? Met welke maatstaf wordt de waarde van het produkt gemeten? (blz. 9).

Onder gelijkwaardige inruil van een oud produkt wordt verstaan het aanbrengen van wijzigingen in een bestaand kansspel op een zodanige wijze dat de nieuwe versie van het kansspel geen extra spelmogelijkheden biedt ten opzichte van de voorgaande versie. Aanleiding voor het aanbrengen van wijzigingen zou kunnen zijn dat het bestaande kansspel door de spelers niet aantrekkelijk genoeg meer wordt bevonden. Als maatstaf geldt dat de spelmogelijkheden na de wijzigingen niet mogen zijn verruimd.

37

Kan een nadere toelichting worden gegeven op de stelling dat de ruimte binnen de vergunning door de vergunninghouders mag worden «benut»? (blz. 9).

Met deze stelling wordt bedoeld dat de vergunninghouder tot aan in de beschikking aangegeven grenzen, derhalve binnen de ruimte die de vergunning biedt, kan handelen.

Een voorbeeld kan dit illustreren: wanneer het een vergunninghouder is toegestaan jaarlijks een drietal verschillende soorten loten te verkopen en deze vergunninghouder er voor kiest om gedurende enkele jaren twee verschillende soorten loten te verkopen, staat het hem vrij in het daaropvolgende jaar wel weer drie soorten loten te verkopen. Als dan wordt de ruimte die een vergunning biedt, volledig benut.

38

Geldt het voornemen om vergunninghouders van landelijke loterijen in staat te stellen zich met dezelfde middelen of op vergelijkbare wijze op de markt te presenteren ook voor de postcode-loterij? (blz. 9).

De Postcodeloterij beschikt reeds over de hier bedoelde mogelijkheid om zich met spelshows op de markt te presenteren.

Het ligt in het voornemen om de vergunninghouders van andere landelijke permanente loterijen, zo zij daar nog niet over beschikken, diezelfde mogelijkheid te bieden, zodat zij zich desgewenst op vergelijkbare wijze kunnen presenteren.

39 en 40

Is de stelling juist dat het belang van fondsenwerving voor goede doelen van secundair belang is ten opzichte van de eerste pijler (zie blz. 4): het kanaliseren van de menselijke speelzucht? (blz. 9).

Is de stelling dat het bestemmen van de opbrengst voor goede doelen slechts een afgeleide doelstelling is van het kanaliserend kansspelbeleid, niet in strijd met het feit dat een aantal kansspelen juist met het oog op de fondsenwerving in het leven is geroepen? (blz. 9).

Het feit dat het bestemmen van de opbrengst voor goede doelen slechts een afgeleide doelstelling is van het kanaliserend kansspelbeleid, doet niets af aan het belang dat door het kabinet wordt gehecht aan fondsenwerving door middel van de organisatie van legale kansspelen. Het feit dat een aantal kansspelen met het oog op fondsenwerving in het leven is geroepen, is niet per se in tegenspraak met het kanaliseren van het kansspelbeleid. Integendeel, het Nederlandse kansspelbeleid berust op drie pijlers, die onderling een nauwe samenhang vertonen. Hieruit volgt dat de organisatie van kansspelen ten behoeve van fondsenwerving enkel dan wordt toegelaten indien dit tevens past binnen het uitgangspunt van de eerste pijler van het Nederlandse kansspelbeleid: het kanaliseren van de menselijke speelzucht.

41

Nagegaan zal worden of door de huidige marktontwikkeling binnen de kansspelwereld geen scheefgroei is ontstaan in de verdeling van de opbrengsten. Wat wordt hiermee bedoeld? (blz. 9).

De groei van de omzet van de landelijke permanente loterijen komt thans geheel ten goede aan de onderscheidene vaste beneficiënten van de verschillende vergunninghouders. Nagegaan zal worden of er aanleiding is de groei van de omzet mede ten goede te doen komen aan andere organisaties, die geen vaste beneficiënt zijn. Als voorbeeld moge worden aangegeven dat de Postcodeloterij aanvankelijk vier vaste participanten kende, welk aantal inmiddels is uitgebreid tot zeven.

42

Wordt in het advies van het College van Toezicht ook de vraag beantwoord of de toetsing van de bestuurssamenstelling van de fondsen aan de hand van rationele criteria een overwegend onafhankelijk karakter heeft? Worden bij voorbeeld externe referenten ingeschakeld bij een aanvraag tot participatie? Bestaat er bij de verschillende fondsen nu een beroepsmogelijkheid? Zal de ervaring van organisaties die in de afgelopen jaren tevergeefs voor participatie in aanmerking probeerden te komen, meegenomen worden in het advies van het College van Toezicht? Kan een aanduiding gegeven worden van de mate waarin maatschappelijke beoordelingscriteria ten grondslag liggen aan de beoordeling of een organisatie voor participatie in aanmerking komt? (blz. 10).

De adviesaanvraag aan het College van Toezicht dient nog te worden geformuleerd. Centraal hierin staat de vraag of, en zo ja op welke wijze een eventuele herverdeling van opbrengsten naar de participerende instellingen en mogelijke participanten kan plaatsvinden. Daarnaast zal aan het College van Toezicht de vraag gesteld worden of en in hoeverre het huidige beleid blokkades opwerpt waardoor de relatief nieuwe fondsen en/of kleinere fondsen, die uit maatschappelijk oogpunt gestimuleerd zouden moeten worden, niet kunnen participeren in de opbrengsten van de kansspelen. Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden Van Blerck-Woerdman, Oudkerk en Fermina (Aanh. TK 1995–1996, nr. 865) over het participeren in de Stichting Fondsenweringsakties Volksgezondheid.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat de besluitvorming over de samenstelling van het bestuur van de vergunninghoudende organisaties en van de daarin participerende fondsen een interne aangelegenheid is die aan de instellingen is voorbehouden. Hiertoe behoort ook de (inhoudelijke en procedurele) toetsing van de aanvragen tot participatie. Het is niet aan het kabinet om hier regulerend in op te treden.

43

Zal het College van Toezicht op de kansspelen ook verzocht worden om onderzoek te doen naar de verhouding van opbrengsten en kosten van de onderscheidene kansspelen, zodat van elk kansspel of elke groep gezamenlijk geëxploiteerde kansspelen kan worden vastgesteld welke percentage van de bruto-opbrengst netto ten goede komt aan de fondsen? (blz. 10).

Deze gegevens zijn reeds bekend. Het percentage van de bruto-opbrengst dat netto ten goede komt aan de fondsen dient te blijken uit de financiële jaarverslagen van de onderscheidene vergunninghouders. In dit verband wordt verwezen naar het antwoord op vraag 45 betreffende de verdeling van de opbrengsten naar de deelnemende fondsen en het antwoord op vraag 67 inzake het kostenaandeel van de verschillende loterijen in relatie tot de omzet.

44

Op welke wijze zal de staatssecretaris van Justitie de verdeling van de opbrengsten naar de deelnemende fondsen en potentiële begunstigen betrekken bij de oordeelsvorming over de verlenging van vergunningen? Wordt daarmee ook bedoeld dat zij in voorkomende gevallen aanwijzingen kan geven? (blz. 10).

In de huidige vergunningen is – zie het antwoord op vraag 45 – aangegeven op welke wijze de netto-opbrengst van de onderscheidene kansspelen «macro» over de beneficiënten dient te worden verdeeld. De verdere «micro»verdeling is de verantwoordelijkheid van de organisaties (beneficiënten) die participeren in de «macro»verdeling. Mede afhankelijk van het advies van het College van Toezicht zal met de vergunninghoudende kansspelaanbieders worden gesproken over de positie van instellingen die voor participatie in aanmerking willen komen.

45

Kan een overzicht gegeven worden hoe thans de verdeling is van opbrengsten naar deelnemende fondsen? (blz. 10).

De opbrengst van de landelijke permanente kansspelen wordt door elk van de betreffende vergunninghouders verdeeld onder vaste participanten.

Dit zijn voor de Postcodeloterij: de Stichting DOEN, UNICEF, NOVIB, Vereniging Natuurmonumenten, Vluchtelingenwerk Nederland, Wereld Natuur Fonds en Artsen zonder Grenzen.

De eerste f 100 miljoen netto-opbrengst wordt verdeeld over de Stichting DOEN, NOVIB, Natuurmonumenten en Vluchtelingenwerk, die respectievelijk 35, 25, 25 en 15% ontvangen. Het meerdere van de netto-opbrengst gaat voor 5% elk naar NOVIB, Natuurmonumenten en Vluchtelingenwerk, Stichting DOEN 10%, Artsen zonder Grenzen, Wereld Natuur Fonds en UNICEF ieder 25%.

De netto-opbrengst van de Bankloterij en de Giroloterij (A.L.N./S.U.F.A.) wordt uitgekeerd aan de volgende vijf vaste participanten: het Juliana Welzijn Fonds, de Stichting Fondsenwervingacties Volksgezondheid, het Prins Bernard Fonds, de Stichting Katholieke Noden en de Stichting

Fondsenwerving Militaire Oorlogs- en Dienstsachtoffers en aanverwante doeleinden.

Deze organisaties ontvangen respectievelijk 21,25, 21,25, 21,25 14 en 12,25% van de netto-opbrengst. Daarnaast is er een Fonds bijzondere uitkeringen ter grootte van 10% van de netto-opbrengst waaruit incidenteel projecten worden gesteund die buiten het werkkterrein van de aangesloten instellingen vallen en die van landelijk belang kunnen worden geacht.

De sponsorloterij van de Stichting Fondsenpromoties telt acht hoofd-participanten, te weten Humanitas, Dierenbescherming Nederland, Wereld Natuur Fonds, Nederlands Sportmuseum, Nederlandse Brandwondenstichting, UNICEF, het Nationaal Fonds Slachtofferhulp en het Nationaal Epilepsiefonds. Daarnaast kent de stichting nog een groot aantal kleinere participanten. De verdeling van de netto-opbrengst is niet aan een vaste verdeelsleutel gebonden, maar is afhankelijk van de door de deelnemer aan de loterij aan te geven bestemming van zijn inleg.

De Stichting de Nationale Sporttotalisator (S.N.S.) verdeelt de netto-opbrengst van haar kansspelprodukten (sportprijsvragen, lotto en cijferspel) volgens de verhouding 73,5 : 26,5 tussen de sector Sport en Lichamelijke Vorming (SLV) en de sector Cultuur, Maatschappelijk Welzijn en Volksgezondheid (CMV). De gelden bestemd voor de SLV-sector worden overgemaakt naar NOC*NSF die voor verdere uitkering zorgt aan een groot aantal beneficiënten in die sector. De gelden voor de CMV-sector worden overgemaakt naar een overkoepelend fonds: de stichting Centraal Overleg Fondsenwervingsacties. Deze stichting deelt de ontvangen gelden als volgt toe: Prins Bernard Fonds 31,25%, Juliana Welzijn Fonds 32,50%, Stichting Fondsenwervingsacties Volksgezondheid 32,50% en het NOVIB/Vluchtelingenwerk Nederland 3,75%.

De Nationale Instantloterij verdeelt de netto-opbrengst van de krasloterij volgens de verdeelsleutel 63:35 tussen de SLV-sector en de CMV-sector. De aan de SLV-sector toekomende gelden worden eveneens aan NOC*NSF overgemaakt en door deze organisatie verder verdeeld. De CMV-gelden worden door de N.I.L. rechtstreeks verdeeld onder de organisaties die participeren in de A.L.N. en de S.N.S. Dat zijn, zoals hierboven reeds genoemd: het Prins Bernard Fonds, het Juliana Welzijn Fonds, de Stichting Fondsenwervingsacties Volksgezondheid, Vluchtelingenwerk Nederland, NOVIB, de Stichting Katholieke Noden, de Stichting Fondsenwerving Militaire Oorlogs- en Dienstsachtoffers en het Fonds Bijzondere Uitkeringen.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de netto-opbrengst van de Staatsloterij en van de casino's strekt ten bate van de schatkist en dat de netto-opbrengst van de paardentotalisator ten goede komt aan de draf- en rensport.

46

Zal bij de verdeling van opbrengsten naar deelnemende fondsen en andere potentiële begunstigden ook rekening worden gehouden met het belang dat begunstigden niet in belangrijke mate voor hun inkomsten afhankelijk zijn van de opbrengst van kansspelen? Wordt daarbij gedacht aan een maximumpercentage? (blz. 10).

In de huidige praktijk wordt bij de verdeling van opbrengsten naar deelnemende fondsen in de beschikking de macro-verdeelsleutel aangegeven (zie het antwoord op vraag 44). Van een minimum- of maximumpercentage wordt thans geen gebruik gemaakt.

In de nota wordt op bladzijde 10 nader onderzoek aangekondigd naar de verdeling van de opbrengsten onder de verschillende begunstigden. Het College van Toezicht op de kansspelen zal om advies worden gevraagd over de verdeling van opbrengsten naar de deelnemende fondsen en

andere potentiële begunstigden, dit mede in het licht van bevrozing van het bestaand aanbod van permanente kansspelen.

47

Zal met deze kansspelbeperkende nota de maatschappelijk acceptatie van de diverse vormen van het (legale) kansspel kunnen verminderen? Zo neen, zal deze door de notitie gesignaleerde maatschappelijke acceptatie kunnen leiden tot een «vlucht» richting de illegaliteit? (blz. 10).

Met de aanscherping van het beleid wordt beoogd de maatschappelijke acceptatie van het kansspel veilig te stellen. Gestreefd wordt naar een redelijk evenwicht tussen vraag en aanbod. Dit neemt niet weg dat niet valt uit te sluiten dat een aantal spelers in het aangescherpte beleid aanleiding zal vinden zijn geluk in de illegaliteit te beproeven.

48

Wat is te denken van het commentaar van de SNS, die opmerkt dat, volgens deskundigen op het gebied van Europees recht, kansspelen goederen zijn in de zin van het EG-verdrag en dat buitenlandse concurrentie dus helemaal niet verboden mag worden, in tegenstelling tot wat in de nota wordt beweerd? (blz. 2-3 reactie SNS op blz. 8-9 van de Bijlage en blz. 10-11).

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap (HvJ EG) heeft in het C-275/92 Schindler arrest van 24 maart 1994 bepaald dat loterij-activiteiten moeten worden beschouwd als «dienstverrichtingen» in de zin van het EEG-Verdrag (nu EG-Verdrag) en niet als goederen in de zin van artikel 30 EEG-Verdrag.

Belemmeringen op het vrij verrichten van (grensoverschrijdende) diensten zijn in beginsel verboden. Op dit verbod zijn echter uitzonderingen mogelijk. De doelstellingen die ten grondslag lagen aan de Britse loterijwetgeving in de Schindler zaak waren: bestrijding van de criminaliteit; het waarborgen van een eerlijke behandeling van de deelnemers aan kansspelen; beteugeling van de vraag in de sector kansspelen, waarvan overmaat schadelijke gevolgen heeft; erop toezien dat loterijen niet worden georganiseerd om persoonlijk of commercieel voordeel te behalen, maar uitsluitend voor liefdadige, sportieve of culturele doeleinden. Identieke of soortgelijke doelstellingen liggen overigens ten grondslag aan de kansspelwetgeving van alle Lid-Staten.

Het HvJ overweegt dat deze aspecten verband houden met de bescherming van degene te wiens behoeve de dienst wordt verricht, meer in het algemeen de consument, en met de bescherming van de maatschappelijke orde. Deze aspecten vormen, mede rekening houdend met de zeer bijzondere aard van loterijen in het kader van artikel 59 EG-Verdrag een rechtvaardiging voor beperking, en zelfs voor een verbod van loterijen op het grondgebied van een Lid-Staat.

Volgens het HvJ EG dienen de nationale autoriteiten over voldoende beoordelingsvrijheid te beschikken om te bepalen of het noodzakelijk is loterijactiviteiten te beperken of zelfs te verbieden, met dien verstande dat deze beperkingen niet discriminerend mogen zijn. Het beperken van het aanbod van kansspelen op de Nederlandse markt is derhalve in beginsel geoorloofd ter bescherming van bovengenoemde belangen. Ook het beperken van diensten die door buitenlandse ondernemingen in de Nederlandse kansspelmarkt worden aangeboden, is geoorloofd. Zoals ook Advocaat-Generaal Gulmann in zijn conclusie van 16 december 1993 bij de Schindler zaak opmerkt, moet men aanvaarden dat een beperking van de dienstverrichting door buitenlandse ondernemingen een noodzakelijk en evenredig middel vormt, indien men aanneemt, dat de Lid-Staten het aanbod van kansspelen, inzonderheid van loterijen, moeten kunnen beperken.

49

Nederland staat deelneming aan buitenlandse kansspelen toe. Tegelijkertijd mogen buitenlandse aanbieders, in tegenstelling tot Nederlandse, geen reclame maken voor hun produkt. Is hier geen sprake van rechtsongelijkheid? Is het Nederlandse beleid niet strijdig met de regels van de interne markt van de EG? (blz. 10–11).

Wat bij de beantwoording van vraag 48 is gesteld met betrekking tot beperking van het buitenlandse aanbod op de Nederlandse markt, strekt zich ook uit tot het maken van reclame voor de diensten die door buitenlandse kansspelaanbieders op de Nederlandse markt worden aangeboden.

50

Geldt het reclameverbod ook voor verspreiding van mailings via de PTT? Zo ja, is daartegen ooit strafvervolg ingesteld? (blz. 11).

De verspreiding, ook door de PTT, van mailing die oproept tot deelneming aan een buitenlandse loterij, valt in beginsel onder het verbod van artikel 1, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen. Bij de beoordeling van de verwijtbaarheid van de verspreiding dient echter rekening gehouden te worden met de door de Grondwet gewaarborgde bescherming van het briefgeheim. De PTT is niet bevoegd kennis te nemen van de inhoud van zendingen. De bescherming van het briefgeheim leidt er bovendien toe dat de bijzondere voorschriften van de artikelen 100 t/m 102 resp. 114 van het Wetboek van Strafvordering in acht genomen dienen te worden.

Enige jaren geleden is een strafrechtelijk onderzoek ingesteld naar vanuit het buitenland verzonden mailing inzake een telefoonlottospel. Mede omdat voor zoveel bekend de zendingen inmiddels waren gestaakt, heeft de rechter-commissaris de vordering van de officier van justitie tot instelling van een gerechtelijk vooronderzoek tegen de (onbekende) verdachte N.N. niet gehonoreerd.

51

Welk motief weegt voor de regering het zwaarst om deelneming door Nederlandse consumenten aan buitenlandse kansspelen te ontmoedigen (onder andere door middel van het verbod in artikel 1, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen)? Speelt, naast de in het Schindler-arrest genoemde redenen van openbare orde en volksgezondheid, ook de vrees voor het wegvloeien van gelden naar buitenlandse aanbieders een rol? (blz. 11).

Het verbod om deelneming aan buitenlandse kansspelen te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben vloeit voort uit de achterliggende en onderling samenhangende gedachten achter het kansspelbeleid, zoals dat in de afgelopen decennia tot stand is gekomen. Deze gedachten zijn gericht op belangen van consumentenbescherming, volksgezondheid en openbare orde enerzijds en fondsenwerving anderzijds. Uit laatstgenoemd bedrag vloeit tevens de wens voort om het wegvloeien van gelden naar buitenlandse kansspelaanbieders tegen te gaan.

52

Kan nauwkeuriger worden aangegeven welke (relatieve) prioriteit de strafrechtelijke handhaving van de Wet op de kansspelen geniet binnen het totale opsporingsbeleid? (blz. 11).

Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is in het overleg met de Minister van Justitie en het College van procureurs-generaal een

beperkt aantal landelijke prioriteiten vastgesteld. De strafrechtelijke handhaving van de Wet op de kansspelen behoort daar, voor zoveel geen sprake is van zware georganiseerde criminaliteit, niet toe.

53

Kan nauwkeuriger aangegeven worden wat het criterium is ter onderscheiding van laagdrempelige voorzieningen? (blz. 11).

Onder laagdrempelige voorzieningen worden in het algemeen verstaan de inrichtingen die het publiek niet in de eerste plaats bezoekt voor het nuttigen van alcoholhoudende drank, maar voor andere doeleinden, zoals een «snelle hap», recreatie of sport. Ook indien een inrichting beschikt over een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet kan deze door een gemeente worden aangemerkt als laagdrempelig. Blijkens de jurisprudentie is voor de aanduiding als laagdrempelig bepalend het antwoord op de vraag welke activiteiten feitelijk in de inrichting voorop staan.

54

Is het, vanuit het streven te komen tot verdergaande decentralisatie, gemeenten geoorloofd in vrijheid te bepalen of zij wel of geen speelautomaten willen toestaan in zogenoemde laagdrempelige voorzieningen? (blz. 11).

Op grond van de huidige jurisprudentie is een gemeente, behoudens bijzondere omstandigheden, gehouden om voor een laagdrempelige voorziening voor ten minste één speelautomaat vergunning af te geven, maar kan zij dat beperken tot een vergunning voor een behendigheidsautomaat. Het kabinet is voornemens een voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen te doen waarin bepaald wordt dat in laagdrempelige gelegenheden geen kansspelautomaten meer mogen worden opgesteld. Dit deel van de huidige beleidsvrijheid zal dus vervallen. Voor behendigheidsautomaten blijft gelden dat een gemeente het aantal vergunningen daarvoor mag beperken tot één.

55

Maken ook speelautomaten deel uit van het illegaal (parallel)aanbod? Zo ja, kan hiervan de omvang bij benadering worden weergegeven? (blz. 11).

Illegaal aanbod strekt zich evenzeer uit tot speelautomaten. Voorbeelden zijn niet toegelaten spellen die via een afstandsbediening op een televisie of een personal computer worden gespeeld, omschakelbare videospelletjes en portable fruitautomaten. Daarnaast is een vorm van illegaal aanbod de opstelling van meer – op zichzelf legale – kansspelautomaten dan waarvoor de gemeente toestemming heeft verleend.

Over de totale omvang kan weinig worden gezegd; illegaliteit is moeilijk in kaart te brengen. Uit gegevens van het Nederlands Meetinstituut blijkt dat in 1995 bij de controles 337 keer een overtreding van de aanwezigheidsvergunning is geconstateerd en ruim 150 keer niet-toegelaten kansspelautomaten zijn aangetroffen. Naar het oordeel van het NMI is dit echter slechts een topje van de ijsberg. Het NMI verwacht dat veel illegale (piek)automaten staan opgesteld in huiskamers, containers en garages. Hiervoor heeft niet het NMI maar de politie opsporingsbevoegdheid.

56

Is het reëel te noemen om veel van de handhaving met behulp van het civiele recht te verwachten, gegeven het feit dat illegale aanbieders zich veelal van malafide bv's zullen bedienen? (blz. 12).

Allereerst zij opgemerkt dat niet bekend is dat illegale aanbieders zich in dit verband veelal met malafide BV's bedienen. Voor zover men toch poogt via malafide BV's kansspelen aan te bieden wordt door middel van het preventief toezicht dat wordt uitgeoefend op de oprichting van NV's en BV's, alsmede op de wijziging van statuten daarvan, getracht dit zoveel mogelijk terug te dringen. In het kader van het aangekondigde onderzoek naar de diverse handhavingsinstrumenten zullen ook de civielrechtelijke mogelijkheden worden gezien. Gezien de aard van het illegale aanbod moeten de mogelijkheden hiervoor overigens niet al te hoog worden ingeschat.

57

Wanneer wordt het onderzoek naar de handhaving van de Wet op de kansspelen geëntameerd? (blz. 12).

Nadat de nota door de Tweede Kamer is behandeld, wordt dit onderzoek geëntameerd.

58

Wanneer zullen naar verwachting de resultaten van het onderzoek naar de mogelijkheden voor invoering van het middel bestuurlijke boeten in de Wet op de kansspelen bekend zijn? Wordt in het kader van de (administratiefrechtelijke) handhaving spoedige invoering van bestuurlijke boeten overwogen (rekening houdend met de regeling van bestuurlijke boeten in de Awb)? Wanneer kan de Kamer hierover een standpunt dan wel wetsvoorstellen tegemoet zien? (blz. 12).

Het onderzoek naar de wijze waarop de invoering van bestuurlijke boeten in de Wet op de Kansspelen gestalte kan krijgen is nog niet afgerond. Bezien wordt ten aanzien van welke concrete normovertredingen sanctionering door middel van bestuurlijke boeten een meerwaarde heeft ten opzichte van andere handhavingsmogelijkheden en binnen welk organisatorisch kader het opleggen van bestuurlijke boeten in de kansspelsector zou kunnen plaatsvinden. Een afgewogen standpunt hieromtrent zal worden kenbaar gemaakt uiterlijk bij gelegenheid van de indiening van de overige aanpassingen van de regelgeving waartoe de nota aanleiding geeft (zie het antwoord op vraag 6).

59

Zijn er reeds concrete resultaten te melden van de zelfregulering via de reeds bestaande «reclamecode casinospelen»? Wat is het aanwijsbare verschil ten opzichte van de situatie waarin de genoemde code nog niet bestond?

Voldoet de reclamecode casinospelen naar de mening van de regering aan zijn uitgangspunten? (blz. 13).

De reclamecode casinospelen is op 1 maart 1991 ingevoerd. Naar het oordeel van het kabinet voldoet de reclamecode voor de casinospelen goed. Het voordeel van de reclamecode is in de eerste plaats dat Holland Casino's zich al bij de formulering van de reclameuiting bewust is van het feit dat een onafhankelijke commissie zijn reclameuitingen kan toetsen en in de tweede plaats dat degene die zich door de reclameuitingen bezwaard voelt, de mogelijkheid heeft dit aan de reclamecodecommissie voor te leggen. Met andere woorden, de reclamecode heeft een zelfdisciplinerende werking. Er is tot op heden slechts één keer een klacht ingediend (deze is overigens ongegrond verklaard). Daarnaast is van oudsher al in de Beschikking casinospelen een bepaling opgenomen dat Holland Casino's een terughoudend, niet wervend reclamebeleid moet voeren.

Zie ook het antwoord op vraag 79.

60

Waarop is de verwachting concreet gebaseerd dat maximering van de hoofdprijzen niet noodzakelijk zal zijn? Wordt er daarbij niet aan voorbijgegaan dat de hoofdprijzen een zeer belangrijke wervende factor op de kansspelmarkt vormen? Is de regering van mening dat momenteel de hoofdprijzen te hoog zijn? (blz. 14).

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 24. Het kabinet is van oordeel dat de huidige hoofdprijzen bij de onderscheidene kansspelen niet buitensporig hoog zijn.

61

Waarop wordt de zinsnede «nadrukkelijke reclame-campagnes (-) roepen in de maatschappij weerstanden op» gebaseerd? (blz. 14).

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 30.

62

Waarom is voor de noodzakelijke integrale benadering van het kansspelbeleid niet gekozen voor het aanwijzen van één bewindspersoon als verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet? (blz. 14).

De Commissie coördinatie en harmonisatie kansspelbeleid heeft de mogelijkheid bekeken van het concentreren van het kansspelbeleid bij één of twee departementen. Als nadeel van concentratie van de vergunningverlening zal de Commissie dat het verminderen van het aantal betrokken departementen niet zou betekenen dat de andere departementen niet nog steeds indirect bij het beleid zouden moeten worden betrokken vanwege hun specifieke departementale bemoeienissen. De Commissie achtte het verder ook niet opportuun, gelet op de historisch gegroeide situatie, om een concentratievoorstel te doen.

Ook naar het oordeel van het kabinet wordt bij het concentreren van het kansspelbeleid bij één minister onvoldoende recht gedaan aan de diverse belangen en invalshoeken die een rol spelen bij het kansspelbeleid (zie nota naar aanleiding van het eindverslag, Tweede Kamer 1994–1995, 23 605, nr. 9).

63

Meegedeeld wordt dat met de totstandkoming van het College van toezicht op de kansspelen een belangrijke stap is gezet naar versterking van de coördinatie en integrale belangenafweging. Welke ministeries zijn bij het kansspelbeleid betrokken en op welke wijze is op departementsniveau voorzien – of zal worden voorzien – in coördinatie en integratie van het beleid? (blz. 14).

Bij het kansspelbeleid zijn de departementen van Justitie, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Economische Zaken, van Financiën en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij betrokken, alsmede – onder meer vanuit de invalshoek van het integrale veiligheidsbeleid – het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het is de taak van het coördinerende ministerie van Justitie om ervoor te waken dat bij de voorbereiding van de adviesaanvragen en de uiteindelijke standpuntbepaling de departementen betrokken worden die voor bepaalde aspecten (mede)verantwoordelijk zijn. De integrale belangenafweging is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van het kabinet.

64

Met welk oogmerk wordt de studie bij het ministerie van Financiën gedaan? (blz. 14).

Binnen het ministerie van Financiën is een studie gaande naar de eventuele noodzaak van herziening van de heffing van Nederlandse kansspelbelasting en omzetbelasting als gevolg van enkele recente arresten van het Europese Hof van Justitie (onder andere het arrest Schindler, Zaak 275/92, Jur. HvEG 1994, pag. 1039 en het Glawe-arrest, Zaak 38/93, Jur. HvEG 1994, pag. 1679) en eventueel noodzakelijke aanpassingen als gevolg van een toenemende internationalisering van de kansspelen.

65

Kan een overzicht worden gegeven van het bestaande stelsel van belastingheffing ten aanzien van kansspelen? Op welke aspecten is de studie naar een eventuele herziening van kansspelbelasting en omzetbelasting gericht? Kan een overzicht worden verstrekt van de onderscheidene belastingopbrengsten ter zake van kansspelen gedurende de afgelopen vijf jaar? (blz. 14).

Het bestaande stelsel van kansspelbelasting ziet er in grote lijnen als volgt uit: de kansspelbelasting wordt geheven over de prijzen (tarief 25%), van degene die de prijs wint. Prijzen van niet meer dan f 1000,- zijn vrijgesteld. De kansspelbelasting wordt door de organisator van het kansspel ingehouden. Voor casino's geldt een afwijkend systeem: van de exploitant van het casinospel wordt belasting geheven over het verschil tussen de ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen (tarief 33,3%).

Speelautomaten worden niet in de kansspelbelasting betrokken, maar in de omzetbelasting (tarief 17,5%), ook over het verschil tussen de ontvangen inzetten en de ter beschikking gestelde prijzen.

De studie is onder meer gericht op de tarieven, vrijstellingen, de heffing van kansspelbelasting over de prijzen, de omzetbelasting op speelautomaten. Zo is de vrijstelling sinds een groot aantal jaren niet gewijzigd.

De ontvangen opbrengsten kansspelbelasting van de afgelopen vijf jaar bedragen afgerond voor:

1991:	f 105 mln.
1992:	f 147 mln.
1993:	f 152 mln.
1994:	f 159 mln.
1995:	f 168 mln.

Dit is exclusief de BTW-opbrengsten van de speelautomaten.

66

Wat zijn die genoemde recente Europese ontwikkelingen? (blz. 14).

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 64.

67

Wat is het kostenaandeel van de verschillende loterijen in relatie tot de omzet? (blz. 15).

De kosten van de Postcodeloterij, de Bankloterij en Giroloterij alsook de Sponsorloterij mogen, inclusief het prijzenpakket, krachtens een bepaling van het Kansspelenbesluit niet hoger zijn dan 40% van de bruto-opbrengst van het kansspel.

De Postcodeloterij besteedde in 1994 21% van de bruto-opbrengst aan prijzen en 19% aan organisatie- en uitvoeringskosten.

De S.U.F.A. als uitvoerder van de Bankloterij en de Giroloterij keerde in 1994 28,5% van de bruto-opbrengst aan prijzen uit. De overige kosten beliepen 10,9% van de bruto-opbrengst.

De Sponsorloterij keerde in 1994 9,5% aan prijzen uit; de overige uitgaven beliepen 23,5%.

De S.N.S. en de N.I.L. kennen een prijzenpercentage van 47,5%. De overige kosten bedragen ca. 27,5% van de bruto-opbrengst, zodat ca. 25% resteert ter verdeling conform de doelstelling.

Het kostenpercentage van de S.E.N.S. bedraagt 16,4% van de bruto-opbrengst, exclusief de prijzen. Het prijzenpercentage belooft ca. 70% van de bruto-opbrengst.

68

Welk deel van de omzet van de kansspelen wordt besteed aan reclamekosten? Kunnen de reclame en de daaraan verbonden kosten worden teruggedrongen door samenwerking tussen de verschillende kansspelen? (blz. 15).

De Postcodeloterij besteedde in 1994 19% van de bruto-omzet aan organisatie- en wervingskosten. Het in de staat van baten en lasten opgenomen bedrag aan deze kosten is niet nader gespecificeerd.

De S.U.F.A. gaf in 1994 7,46% van de bruto-opbrengst van de Bankloterij en de Giroloterij uit een publiciteit en werving.

De S.N.S. besteedde in 1994 10,5% van de bruto-omzet aan marketing en publiciteit.

De N.I.L. besteedde in 1994 7,0% van de bruto-opbrengst aan marketing en publiciteit.

De S.E.N.S. gaf in 1994 3,4% van de bruto-omzet uit aan marketingkosten.

Het ligt niet in de rede om te veronderstellen dat de kosten van reclame, die toegespitst zal zijn op elk kansspel afzonderlijk, in geval van samenwerking worden teruggedrongen.

69

Acht de regering het opstellen van een reclamecode en zelfregulering afdoende om de «stijgende spiraal» van (wellicht andere) activiteiten van loterijen aan banden te leggen? Indien de landelijke loterijen wegens bovengenoemde maatregelen weinig van elkaar gaan verschillen, bestaat dan niet de vrees dat dit de illegaliteit (met een gedifferentieerd aanbod) aanwakkert? (blz. 16).

Bij gelijksoortig aanbod zijn reclame- en media-activiteiten belangrijke instrumenten om de relatieve plaats op de markt te vergroten. Vanuit die invalshoek bezien is de zelfregulering van groot belang; verwezen wordt ook naar het antwoord op vraag 59. Naar het oordeel van het kabinet bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat zelfregulering de illegaliteit op de loterijmarkt in de hand zal werken. De genoemde maatregelen hebben overigens niet tot gevolg dat de landelijke kansspelen nagenoeg gelijk zullen zijn.

70 en 71

Is er bij de handhaving van de wettelijke voorschriften voor de zogenaamde kleine kansspelen op lokaal niveau geen sprake van een uniforme lijn van het OM? Zo neen, waaruit is dan het verschil in handhaving te verklaren? (blz. 17).

Legt de regering zich neer bij het feit dat de eerste doelstelling van de legalisering van het bingospel, namelijk de illegaliteit de wind uit de zeilen nemen, wellicht in een onbekend aantal gemeenten niet wordt gehaald? (blz. 17).

Op regionaal niveau wordt het relatieve belang van de strafrechtelijke handhaving van de Wet op de kansspelen bepaald. Hieruit vloeit voort dat er zekere regionale verschillen kunnen bestaan. Overigens is in 1995 bij een inventarisatie binnen het openbaar ministerie niet gebleken van problemen van enige omvang in de sfeer van het bingospel. Dit impliceert dat er geen reden is te veronderstellen dat het met de wetswijziging van 1974 beoogde resultaat, dat de illegaliteit de wind uit de zeilen wordt genomen, niet zou zijn bereikt.

72

Zijn er aanwijzingen dat de exploitatie van het bingospel soms in handen is van criminele personen of organisaties? (blz. 17).

Het is het openbaar ministerie noch de CRI bekend dat de exploitatie van het bingospel in handen is van criminele personen of organisaties.

73

Hoeveel bezoekers hebben de casino's in de opeenvolgende jaren gehad? (blz. 18).

De ontwikkeling van de bezoekaantallen is als volgt:

1992: 3,8 miljoen bezoeken;

1993: 4,1 miljoen bezoeken;

1994: 4,1 miljoen bezoeken;

1995: 4,3 miljoen bezoeken.

Hierbij wordt aangetekend dat in 1993 de vestiging in Eindhoven is geopend en in 1995 de vestiging op Schiphol.

74

Hoe is de stijging van het bruto-spelresultaat van de casino's in de afgelopen jaren te verklaren? Geeft de stelselmatige vergroting van de bruto omzet van de casino's de regering reden tot zorg? (blz. 18).

In aanvulling op de reeks uit de nota belooft het bruto spelresultaat over het afgelopen jaar 524 miljoen gulden. Berekend over het totaal aan brutobaten was de gemiddelde besteding per bezoeker 153 gulden, gelijk aan de gemiddelde besteding in 1994. In 1993 werd gemiddeld 149 gulden besteed en in 1992 gemiddeld 139.

Het totaal aan bruto baten van de casino's kan niet los worden gezien van het aantal bezoeken. De toename in de laatste jaren kan, rekening houdend met de inflatie, als gering worden beschouwd en is derhalve niet verontrustend.

75

Waaruit bestaat het «intensieve preventiebeleid» en «actieve anti-verslavingsbeleid» van de casino's? (blz. 18).

Het preventiebeleid van Holland Casino's is opgezet in samenwerking met Jellinek Consultancy en heeft geresulteerd in:

- vereenvoudiging van het aanvragen van een entreeverbod op eigen verzoek;
- verbetering van de signalering van probleemspelers in het casino;
- maatregelen die de voorlichting over de risico's van het spel verbeteren;
- uitgewerkte zelfregulering in de vorm van een reclamecode voor de casinospelen.

Begin 1990 zijn al deze punten geëffectueerd. De mogelijkheid van een entreeverbod op eigen verzoek is overigens al geopend in 1976, bij de opening van het eerste legale casino, in Zandvoort.

Om de signalering van probleemspelers te optimaliseren, is de betrokkenheid bij het preventiebeleid kansspeleroverslaving van alle medewerkers van Holland Casino's vergroot, door een continu scholings- en trainingsprogramma. Via een kwartaalsgewijze controle wordt toegezien op de daadwerkelijke uitvoering van het beleid. Medewerkers worden ook speciaal aangewezen en opgeleid om probleemspelers, als deze zijn gesignaleerd, daadwerkelijk te benaderen. Zij komen uit een discipline binnen de organisatie (bedrijfsbeveiliging) die onafhankelijk staat ten opzichte van het spel en de spelers.

Het succes van het preventiebeleid valt niet los te zien van de bij Holland Casino's geldende legitimatieplicht en de daaraan gekoppelde bezoekersregistratie. Dit computersysteem geeft een entreeverbod landelijke werking, althans wat de legale speelcasino's betreft. Entreeverboden of een beperking zijn minstens één jaar geldig. Verboden van langere duur kunnen wel in bijzondere omstandigheden worden opgeheven, mits ten minste één jaar is verstreken. Na afloop vindt nog een evaluatiegesprek plaats met de gast.

Door een accountantskantoor is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het preventiebeleid van Holland Casino's. Na een jaar is teruggekeken op de effecten van de contacten met casinobezoekers die als probleemspelers waren aangemerkt. Daarbij bleek dat bij 85 procent van de gevallen na de gevoerde gesprekken tot een entreeverbod of bezoekbeperking is gekomen. Bij 13 procent van de gasten is de bezoekfrequentie op eigen initiatief teruggebracht en bij 2 procent van de gasten bleven de interventies vooralsnog zonder gevolg.

76

Kan een overzicht worden gegeven van het aantal gokverslaafden ten gevolge van casinospelen, in absolute aantallen en in percentages, met een onderverdeling naar verslaving aan speelafels en aan speelautomaten? (blz. 18).

Het aantal voor behandeling bij de hulpverlening ingeschreven gokverslaafden was in 1995 ten opzichte van 1994 teruggelopen met 13,8 procent tot 5871 personen. Van de behandelde personen is circa 12 procent (mede) gerelateerd aan casinospelen.

Als gevolg van het preventiebeleid van Holland Casino's gold in 1995 voor 964 personen een entreeverbod en voor 1673 personen een bezoekbeperking. In totaal betekende dit een stijging met 200 maatregelen. Van de entreeverboden en -beperkingen is 20 procent gerelateerd aan de speelautomaten.

77

Leiden de introductie en toeneming van speelautomaten in casino's en de soepeler regelgeving ter zake tot een feitelijke drempelverlaging? Is dat gewenst? In welke mate is het aantal speelautomaten in de casino's in de afgelopen jaren uitgebreid? Wat is de reden daarvan? Is dit, gezien het feit dat de meeste gokverslaving in verband wordt gebracht met deze automaat, niet in strijd met het kansspelbeleid? (blz. 18).

Ten aanzien van casinospelen wordt een tweesporenbeleid gevolgd, waarbij enerzijds tegen illegaal aanbod wordt opgetreden en anderzijds Holland Casino's tracht te voorzien in de bestaande behoefte aan dit soort spelen. Om een reëel alternatief te kunnen blijven bieden voor de illegale casino's, dienen de legale casino's een aantrekkelijk aanbod te verzorgen, dat zich aan de vraag aanpast. Dit leidt tot aanpassingen in het speel-aanbod, zoals invoering van speelautomaten.

Het totale aanbod speelautomaten is toegenomen van 1652 in 1992 tot 2119 in 1995. Hierbij zij aangetekend dat in deze periode een aantal

nieuwe vestigingen is geopend. Het gemiddelde aantal kansspel-automaten per vestiging is toegenomen van 207 in 1992 tot 212 in 1995.

Speelautomaten in casino's dragen bij tot een gevarieerd en attractief spelaanbod. Dit staat los van een drempel voor casinobezoek; deze blijft even hoog als voor de traditionele tafelspelen. Er zijn geen significante verschillen geconstateerd tussen problematisch gedrag van casino-bezoekers die deelnemen aan tafelspelen en casinobezoekers die spelen in het speelautomatengedeelte.

78

Welk deel van de winst van de casino's over de opeenvolgende jaren komt toe aan de speel tafels en welk deel aan de speelautomaten? (blz. 18).

De brutowinst van Holland Casino's heeft zich als volgt ontwikkeld (in miljoenen guldens):

Jaar	1992	1993	1994	1995
Tafelspelen	251,8	281,9	289,9	304,5
Speelautomaten	153,9	186,7	194,7	219,0
Tronc (fooien)	87,2	95,5	93,4	91,4
Horeca	20,4	23,6	24,2	26,3
Overig	21,3	24,0	23,7	23,3
Totaal bruto-winst	534,6	610,7	625,9	664,5

79

Wat is de reden dat tot vorig jaar geen reclame werd gemaakt voor het casino, maar nu wel? (blz. 19).

Holland Casino's maakt van oudsher al gebruik van reclame via de geschreven media. Sinds medio 1995 is aan de mediamix, in overleg met de Raad voor de Casinospelen, ook etherreclame toegevoegd. Op de etherreclame is eveneens de reclamecode casinospelen van toepassing onder auspiciën van de Reclame Code Commissie.

80 en 81

Is er naar oordeel van de regering geen sprake van rechtsongelijkheid als aan speelautomaten in casino's andere (minder strenge) voorwaarden worden gesteld dan aan speelautomaten in overige (hoogdrempelige) gelegenheden? (blz. 19).

De regering wil een restrictief beleid voeren ten aanzien van exploitanten van speelautomaten in de particuliere sector, terwijl de Nederlandse overheid zelf veel riskantere speelautomaten in de casino's exploiteert (zie ook het commentaar van KPMG). Is het de bedoeling van de Nederlandse overheid de concurrentie van de markt te drukken en zelf, vanuit een positie met monopolistische trekken, zoveel mogelijk opbrengsten te genereren? (Reactie KPMG blz. 11 op blz. 74 van de Bijlage en blz. 19-26)

De speelautomaten in een casino moeten passen in een spelaanbod zoals dat in een internationaal casino mag worden verwacht. De hogere inzetten en uitkeringen, in combinatie met een grote variëteit aan speelmogelijkheden, hebben een keerzijde in de beperkende voorschriften die uitsluitend voor de casino's gelden. De controle in de casino's op exploitatie en op spelers is met meer waarborgen omkleed, het aantal casino's is beperkt en gasten bezoeken een casino met het primaire doel om te gaan spelen. Ten slotte moet gekeken worden naar de relatie met de tafelspelen. Nu per tafel per speelkans al relatief grote bedragen kunnen worden ingezet en gewonnen of verloren, zou het merkwaardig

zijn om in diezelfde casino's slechts speelautomaten toe te staan met als maximum inzet een kwartje en als maximumprijs vijftig gulden. Het kabinet ziet de speelautomaten in de casino's en de speelautomaten in de horeca en speelautomatenhallen als gescheiden segmenten, die op bepaalde punten een zekere overeenkomst hebben, maar in het algemeen zeer verschillen. Bijvoorbeeld in het soort spelers. Het kabinet heeft geen voornemen om het ene segment te bevoordelen boven het andere. Waar problemen ontstaan zal in beide gevallen adequaat worden opgetreden, ongeacht voor wie de opbrengsten zijn bestemd.

82

Kan de regering een overzicht geven van het wettelijk regime voor speelautomaten elders in Europa? (blz. 19).

Het wettelijk regime voor kansspelautomaten in de diverse Europese landen is qua normstelling en opstel mogelijkheden zeer divers. In een aantal landen zijn kansspelautomaten geheel verboden, bijvoorbeeld in Ierland; in sommige landen zijn zij alleen in speelcasino's toegestaan, bijvoorbeeld in Frankrijk, Spanje en Italië en in een aantal landen zijn zij ook in horecagelegenheden toegestaan, bijvoorbeeld in Groot-Britannië, Duitsland, Spanje en in een aantal Noord- en Oost-Europese landen.

83

Is bekend welk effect het spelen op kansspelautomaten in casino's heeft op de gokverslaving? (blz. 19).

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 75. Hierbij kan nog worden aangetekend dat de groep met het grootste risico op verslaving aan kansspelautomaten, jongeren, door de leeftijdsgrens van 18 jaar en de verplichte legitimatie geen toegang hebben tot het casino.

84

In de nota toont de regering zich zeer bezorgd om de toegenomen problematiek van de gokverslaving (aan speelautomaten) en de daarmee samenhangende verwervingscriminaliteit. Hoe valt dit te rijmen met de bewering van de Jellinek-kliniek, die stelt dat de verslaving zich stabiliseert en dus zal afnemen bij het huidige beleid? Wat te denken van een onder leiding van prof. Van Luijk geschreven rapport van Universiteit Nijenrode, waarin wordt geconstateerd dat 98% met plezier speelt en 2% moeilijkheden heeft (gehad), en er geen relatie is aangetoond tussen criminaliteit en speelautomaten? (blz. 20).

De bezorgdheid van het kabinet is ingegeven door de veronderstelling dat personen die gokverslaafd zijn of problematisch gokken meer financiële middelen nodig hebben dan die hen ter beschikking staan. Mede naar aanleiding van de veronderstelling dat er een relatie bestaat tussen gokverslaving en verwervingscriminaliteit is door de Katholieke Universiteit Brabant een onderzoek¹ uitgevoerd naar de aard en de omvang van de aan gokverslaving gerelateerde (verwervings)criminaliteit. Op basis van dit onderzoek kan een voorlopige kwalificering worden gegeven van de aan gokverslaving gerelateerde criminaliteit. Daarentegen laat dit onderzoek, vanwege het ontbreken van voldoende empirische gegevens, geen conclusie toe met betrekking tot de kwantificering van de aan gokverslaving gerelateerde criminaliteit.

85

Wat is de stand van zaken van het onderzoek inzake het verband tussen speelautomatenexploitanten en criminele organisaties? (blz. 20).

Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 23.

¹ Zie M. van den Heuvel, Gokverslaving en criminaliteit in Nederland, 1995.

86

Wanneer wordt de leeftijdsgrens van 18 jaar voor het spelen op kansspelautomaten geëffectueerd? (blz. 20).

In het wetsvoorstel tot herziening van de titel speelautomaten in de Wet op de kansspelen, waartoe de in de nota vervatte voornemens noodzakelijk zijn, zal ook de leeftijdsgrens van 18 jaar voor het spelen op kansspelautomaten worden geregeld. Zie het antwoord op vraag 6.

87

Wat zijn de kosten die voortvloeien uit de controle van het Nederlands Meetinstituut (NMI) en wat is de opbrengst van de bijdragen die door speelautomatenhouders wordt betaald? Hoe vaak controleert het NMI gemiddeld de opstelplaatsen voor speelautomaten? Hoe groot zijn de kosten voor de overheid die hieraan verbonden zijn? Zal met de beperking van het aantal opstelplaatsen ook minder worden gecontroleerd? (blz. 20).

Voor de controle van de speelautomaten is een overeenkomst gesloten met het Nederlands Meetinstituut. De kosten hiervan bedragen een kleine drie miljoen gulden op jaarbasis. De opbrengsten van de diverse door de speelautomatenbranche verschuldigde bijdrage voor het toezicht belopen circa 4,5 miljoen gulden.

Bij het toezicht op de opstelplaatsen controleert het NMI gericht, dus als er concrete aanwijzingen zijn, of steekproefsgewijs in de lokaties. Daarnaast zijn er soms controles in samenwerking met de politie en FIOD in grootscheepse schoonmaakacties. Het aantal lokatiecontroles bedroeg in 1995 circa 6800.

Daarnaast worden alle exploitanten jaarlijks gericht gecontroleerd op een aantal opsteladressen. In totaal werden ruim 18 000 automaten gecontroleerd. De vermindering van het aantal opstelplaatsen voor kansspelautomaten is vooralsnog geen reden om het aantal lokatiecontroles te beperken, omdat als gevolg van het verscherpte beleid een toename van het illegale aanbod mogelijk is.

88

Is er voldoende capaciteit bij het NMI beschikbaar om de kansspelautomaten te keuren vóór 1 januari 1997? (blz. 21).

In overleg met het NMI en de brancheorganisatie zal worden bekeken of zich hier knelpunten voordoen en zo ja hoe deze dan kunnen worden opgelost.

89

Wanneer kunnen de «zedelijkheidseisen» voor exploitanten en opstellers van kansspelautomaten worden verwacht? Kan hier al meer over worden gezegd? (blz. 21).

De regeling hiervan zal plaatsvinden bij de herziening van de titel speelautomaten in de Wet op de kansspelen (zie het antwoord op vraag 86). Mede aan de hand van het in te stellen onderzoek naar mogelijke verwevenheid met de georganiseerde misdaad zullen de concrete eisen worden ingevuld. Overigens werkt de branche al aan een certificeringssysteem voor horeca-exploitanten, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan dit soort aspecten.

90

Zijn de genoemde data van invoering van de regelgeving genoemd in de nota nog haalbaar? (blz. 22).

Inwerkingtreding van de nieuwe voorschriften per 1 juli 1996 is niet meer haalbaar. Nadat het overleg met de Tweede Kamer over de nota is afgerond zal als eerste stap in de procedure het voorontwerp van de voorgenomen wijziging van het Speelautomatenbesluit (ter uitvoering van de adviezen van de Commissie kansspelautomaten) in de Staatscourant worden gepubliceerd (overeenkomstig artikel 30 aa, tweede lid, van de Wet op de kansspelen). Gestreefd wordt thans naar inwerkingtreding in het eerste kwartaal van 1997. Voor de reeds toegelaten kansspelautomaten zal een redelijke overgangstermijn worden gehanteerd teneinde de branche in de gelegenheid te stellen tegelijkertijd aan de diverse verplichtingen te voldoen. Een wetsvoorstel tot aanpassing van de kansspelregelgeving op andere punten zal worden ingediend zo spoedig mogelijk nadat het overleg met de Kamer over de nota is afgerond. Zie ook het antwoord op vraag 6.

91

Op welke ernstige ontwikkelingen rondom de kansspelautomaten doelt de regering? Waar ligt het zwaartepunt (een overvloed aan speelautomaten, een te tolerant opstelplaatsenbeleid van gemeenten of een toeneming van de gokverslaving)? Kan de regering een en ander met cijfermateriaal staven? (blz. 22).

De ernstige ontwikkelingen rond de kansspelautomaten waaraan de nota op blz. 22 refereert betreffen de toegenomen inzichten in de risico's die verbonden zijn aan het spelen op kansspelautomaten. Deze inzichten zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en gegevens van hulpverleningsinstanties zoals beschreven in paragraaf 2.3 van de nota.

Het karakter van de kansspelautomaat dient met name als riskant te worden aangemerkt door de snelheid van het spel en de mogelijkheid om direct opnieuw in te zetten. Gokverslaving wordt voor een aanzienlijk deel veroorzaakt door het spelen op kansspelautomaten. Van de aan kansspelen verslaafden speelt bijna driekwart op kansspelautomaten en van het publiek dat op speelautomaten speelt is een kwart jonger dan 20 jaar. Door de opstelling van kansspelautomaten in zogenoemde laagdrempelige inrichtingen komt een relatief kwetsbare groep, namelijk jongeren tussen de 12 en 18 jaar, gemakkelijk in contact met de kansspelautomaat. Deze inzichten maken naar het oordeel van het kabinet stringente landelijke regelgeving met name ten aanzien van de opstelling van kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen, noodzakelijk.

92

Waarom heeft de regering besloten de gemeenten beleidsvrijheid te geven met betrekking tot het aantal kansspelautomaten in hoogdrempelige gelegenheden, terwijl een meerderheid van de Kamer zich voortdurend heeft uitgesproken voor een maximum van twee kansspelautomaten per gelegenheid? Welke inhoudelijke argumenten heeft de regering om ten aanzien van hoogdrempelige voorzieningen geen landelijk maximum aan te plaatsen speelautomaten vast te stellen? (blz. 22-23).

De noodzaak om van rijkswege voorgeschreven restrictief beleid te voeren voor de opstelplaatsen in de hoogdrempelige horeca is minder aanwezig. Het belangrijkste verschil is dat in hoogdrempelige inrichtingen niet of nauwelijks jeugdigen komen, die anders dan bij de laagdrempelige inrichtingen ongewenst kunnen worden geconfronteerd met kansspelautomaten. Bovendien is de aard van het bezoek in een hoogdrempelige inrichting anders. Dit betreft vooral café- of restaurantbezoek, waarbij het spelen op speelautomaten beter past in het recreatieve gedragspatroon van de bezoeker, die er in het algemeen ook langer verblijft. Het kabinet heeft daarom gemeend dat het vanuit de decentralisatiegedachte

wenselijk is gemeenten volledig vrijheid te geven op het gebied van de regulering van de kansspelautomaten in hoogdrempelige gelegenheden. Dit betekent dat de ondergrens van één kansspelautomaat per hoogdrempelige gelegenheid zal komen te vervallen, maar ook dat er geen aanleiding is om een bovengrens vast te stellen. Hiermee worden gemeenten in staat gesteld om een volledig op de lokale behoeften vastgesteld beleid te voeren voor de hoogdrempelige gelegenheden (zie blz. 23).

93

Neemt de regering de aanbeveling van de Commissie-Nijpels over om gemeenten te adviseren twee kansspelautomaten toe te staan in hoogdrempelige gelegenheden? (blz. 23).

Vanuit de noodzaak om een rendabele exploitatie én om illegaal parallel-aanbod tegen te gaan, acht de Commissie Nijpels het aan te bevelen om twee kansspelautomaten «nieuwe stijl» toe te staan in hoogdrempelige gelegenheden. Zoals het kabinet in de nota aangeeft, meent zij dat de mogelijkheden van een rendabele exploitatie ook van belang zijn ter voorkoming van illegalen. Hierop gelet acht het kabinet het raadzaam dat gemeenten bij hun beleid rekening houden met handhavingsmogelijkheden en risico's van illegaal aanbod, als ook met de belangen van rendabele exploitatie. In dit verband lijkt een aantal van twee kansspelautomaten voor hoogdrempelige gelegenheden niet onredelijk.

94

Kan de regering nader motiveren waarom zij wél gemeentelijke vrijheid bepleit voor plaatsing en aantal van automaten in hoogdrempelige gelegenheden en niet in laagdrempelige gelegenheden? (blz. 23).

De voornaamste overweging is dat in laagdrempelige gelegenheden veel jeugdigen komen voor een «snelle hap». Uit diverse onderzoeken blijft dat met name jeugdigen een kwetsbare groepering vormen waar het gaat om gokverslaving. Het verbod op kansspelautomaten in laagdrempelige gelegenheden is bedoeld om te voorkomen dat jeugdigen (ongewild) geconfronteerd worden met deze automaten. Daarom acht het kabinet een algemeen verbod van kansspelautomaten voor dit soort gelegenheden op zijn plaats. In hoogdrempelige gelegenheden komen niet of nauwelijks jeugdigen. Bovendien is de aard van het bezoek daar vaak anders en meer gericht op «een avondje uit». Hierbij past het aanbieden van andere ontspanningsmogelijkheden zoals een kansspelautomaat. De regulering daarvan kan een gemeentelijke bevoegdheid blijven.

95

Is er een beeld van het beleid dat de gemeenten voeren met betrekking tot de toegestane hoeveelheid kansspelautomaten in de hoogdrempelige voorzieningen? En in de laagdrempelige voorzieningen? Kan een landelijk overzicht gegeven worden van het gemeentelijke beleid? Geeft dit gemeentelijk beleid aanleiding tot wijziging van de huidige situatie en tot de beperkingen in deze nota? (blz. 22–23).

Het meest recente overzicht is vastgelegd in een rapport van het Sociaal, Geografisch en Bestuurskundig Onderzoeksbureau van de VNG van november 1995: «Het iets-nul-nul-beleid». Dit rapport geeft de stand van zaken per 1 januari 1995 over de regulering door gemeenten van speelautomaten in losse lokaties. Aan dit rapport zijn de volgende percentages ontleend (het eerste cijfer staat voor het aantal speelautomaten in hoogdrempelige gelegenheden; het tweede voor laagdrempelige

gelegenheden; en het derde voor het aantal in clubhuizen, buurthuizen en sportkantines):

- 38 procent voert een 1-0-0 beleid;
- 16 procent voert een 2-0-0 beleid;
- 14 procent voert een 2-1-0 beleid;
- 6 procent voert een 1-1-0 beleid;
- 15 procent voert een 2-2-2 beleid.

In 35 procent van de gemeenten kunnen derhalve nog kansspelautomaten worden opgesteld in laagdrempelige gelegenheden. Ook in de gemeenten waar nog geen regulering van de opstelplaatsen heeft plaatsgevonden, kunnen kansspelautomaten staan opgesteld.

Het kabinet meent dat een verbod tot opstelling in laagdrempelige gelegenheden in zijn algemeenheid noodzakelijk is, zie ook het antwoord op vraag 94. Bij hoogdrempelige gelegenheden is de noodzaak niet aanwezig. Hiervoor kunnen gemeenten bevoegd blijven.

96

Verwacht de regering dat veel gemeenten gebruik zullen maken van de nuloptie? Betekent het creëren van de nuloptie dat de regering het risico van de vlucht in de illegaliteit verwaarloosbaar acht? (blz. 23).

In het bovengenoemde rapport geven 37 gemeenten aan van de nuloptie gebruik te zullen maken. Het risico van een vlucht in de illegaliteit is zeker niet verwaarloosbaar. De gemeenten zullen dan ook aandacht moeten besteden aan adequate, op lokale omstandigheden afgestemde handhaving.

97

Op welke wijze wordt ondervangen dat niet de situatie ontstaat die de minister van EZ schetste tijdens het mondeling overleg van 29 februari 1994 dat «gelegenheden in de natte horeca gemaakt worden tot plaatsen waar alle zonden mogen worden bedreven»? Leidt een verbod tot de laagdrempelige voorzieningen niet tot een extra bezoek, met de risico's van dien, aan de hoogdrempelige voorzieningen? (blz. 23).

Gelet op het thans door gemeenten gevoerde beleid, zoals dat blijkt uit overzichten en onderzoeken van het Sociaal, Geografisch en Bestuurskundig Onderzoeksbureau van de VNG, is de verwachting niet gerechtvaardigd dat veel gemeenten zullen overgaan tot het afgeven van vergunningen voor meer dan twee kansspelautomaten in hoogdrempelige inrichtingen. Evenmin is te verwachten dat deze inrichtingen frequenter door jongeren zullen worden bezocht teneinde kansspelautomaten te kunnen bespelen. Het risico van gokverslaving onder deze spelerscategorie wordt juist hoog ingeschat door het terloops in aanraking komen met gokmogelijkheden bij het bezoeken van een gelegenheid met een primair ander doel (zoals het nuttigen van snacks).

98

Zijn de termijnen waarop de regelgeving ingevoerd moet zijn, geen probleem voor de exploitatie van de vergunninghouders? Kan inzicht geboden worden in de effecten die de voorgestelde maatregelen met betrekking tot de kansspelautomaten hebben op de exploitatiemogelijkheden van de laagdrempelige voorzieningen? (blz. 23).

Bij invoering van de regelgeving zullen reële invoeringstermijnen worden gehanteerd. Overigens is al sinds begin 1994 bekend dat een verbod op de opstelling in laagdrempelige gelegenheden zal worden ingevoerd. Feitelijk kan worden geconstateerd uit de meting (per 1 januari 1995) van de VNG dat toen 5600 speelautomaten waren opgesteld in laagdrempelige gelegenheden. Afhankelijk van de datum van inwerking-

trekking van de voorgenomen maatregelen en de mate waarin daarop door de branche wordt geanticipeerd, zal in een aantal gevallen mogelijkwerwijs tot versnelde afschrijving moeten worden overgegaan.

Gemeten naar de stand van 1 januari 1995 zal het omzetvolume afnemen met 115 miljoen ten gevolge van gemeentelijk beleid en/of voorgenomen kabinetsmaatregelen.

Naar verluidt is een deel van de laagdrempelige gelegenheden mede afhankelijk van de opbrengst van speelautomaten; daarom moet erop worden gerekend dat een aantal inrichtingen in aanzienlijke problemen komt door de in de vraag genoemde maatregelen.

Meer inzicht kan geboden worden na de bedrijfseffectentoets, zoals deze voorgeschreven wordt in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Stcrt. 1992, nr. 230).

99

Acht de regering het juist dat door het tot op heden gevoerde beleid het voor de horeca mogelijk was de kansspelautomaten op te nemen in hun exploitatie en dat daaraan nu binnen een jaar een einde wordt gemaakt? Is dit in overeenstemming met de noodzakelijkheid van continuïteit in de bedrijfsvoering? (blz. 23).

Het voornemen om tot een verbod te komen voor de opstelling in laagdrempelige gelegenheden is al bekend sinds begin 1994. Voor de hoogdrempelige gelegenheden wordt het opstelplaatsenbeleid aan de gemeenten overgelaten. Bij invoering van een gemeentelijk verbod op de opstelling van de kansspelautomaten in hoogdrempelige gelegenheden, zal krachtens de beginselen van behoorlijk bestuur ook de gemeente een redelijke overgangperiode in acht dienen te nemen.

100

Bestaat er inzicht in de gevolgen van de beperkingen van het kansspelautomatenbeleid voor de werkgelegenheid? (blz. 23).

De diverse maatregelen op het gebied van de kansspelautomaten (verbod laagdrempelige gelegenheden, mogelijkheid voor gemeentelijk totaal verbod, invoering 18 jaar grens, nieuwe voorschriften voor kansspelautomaten) zullen zeker substantiële effecten hebben op de werkgelegenheid. In de speelautomatenbranche zelf belooft de werkgelegenheid volgens het Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf uit 1995 circa 2500. Daarnaast is in de horeca eveneens een aanzienlijk aantal werknemers geheel of gedeeltelijk afhankelijk van de omzet behaald met kansspelautomaten. De omzet van de horeca ligt in de orde van grootte van 250 miljoen gulden. Betrouwbare cijfers over het aantal van deze omzet afhankelijke werknemers kunnen niet worden gegeven. De horeca zelf schat het aantal werknemers op enige duizenden.

De gevolgen voor de werkgelegenheid zullen in sterke mate worden bepaald door het opstelbeleid dat gemeenten in de praktijk gaan voeren. Eenduidige cijfers zijn niet te geven. Een grove schatting komt uit op een verlies van werkgelegenheid in de speelautomatenbranche van tussen de 500 en 1000 personen en een zelfde aantal in de horeca.

101

Past het standpunt ten aanzien van modelconvenanten in het algemeen regeringsbeleid met betrekking tot convenanten als beleidsinstrument? (blz. 23).

Het kabinet acht het sluiten van lokale convenanten op het gebied van de speelautomaten – gelet op de noodzakelijke betrokkenheid van alle belanghebbenden daarbij – zinvol en gewenst. Er is geen strijdigheid met het algemeen kabinetsbeleid ten aanzien van convenanten, waarbinnen

het convenant onder meer geschikt wordt geacht als methode om gezamenlijk vorm te geven aan het verwerklijken van doeleinden binnen een bestaand wettelijk kader.

Tevens sluit het instrument van convenanten aan bij het streven naar deregulering.

102 en 103

Hoeveel gemeenten hebben nu, percentueel gezien, een convenant afgesloten? (blz. 24).

Is er al onderzoek gedaan naar de werking van de convenanten? Wat zijn de conclusies? (blz. 24).

Uit het SGBO-onderzoek, bedoeld in het antwoord op vraag 95, blijkt dat 63 gemeenten, circa 10 procent, een convenant hebben gesloten. Uit de – nog beperkte – evaluatie blijkt dat de 18-jaar grens en het antiverslavingsbeleid redelijk effectief zijn. Ook de Commissie Nijpels constateerde dat de gemeenten met een convenant tevreden waren. Volgens het VNG-onderzoek zijn in het algemeen de gemeenten die een convenant hebben gesloten tevreden over de werking daarvan. Een indicatie hiervoor is ook dat veel gemeenten tot verlenging overgaan van een eenmaal gesloten convenant.

104

Hoe zal de toegangscontrole voor speelautomatenhallen geëffectueerd worden? (blz. 24).

De exploitant van een speelautomatenhal zal slechts een toegangsbevijs voor het kansspelautomatengedeelte mogen afgeven nadat uit een deugdelijk identificatiebevijs blijkt dat de bezoeker 18 jaar of ouder is.

105

In de notitie speelautomatenbeleid werd gezegd «dit leidt ertoe dat er voldoende op de vraag afgestemd aanbod moet zijn». Wordt met het nu voorgelegde beleid niet bereikt dat er een vraagoverschot ontstaat en daarmee een vlucht in het illegale circuit? Klopt het dat de controle dan alleen tegen hoge uitvoeringskosten mogelijk is? Hoe hoog zullen deze uitvoeringskosten zijn? Is inzet van meer politie voor de handhaving nodig? (blz. 25).

Het uitgangspunt dat in redelijke mate aan de vraag tegemoet gekomen moet worden, wordt nog steeds door het kabinet onderschreven. Het voorgestelde beleid zou tot een totaalverbod van kansspelen in zowel hoogdrempelige als laagdrempelige gelegenheden in een gemeente kunnen leiden. Een dergelijk verbod zou het illegale circuit in de kaart kunnen spelen. Een gemeente moet in haar afwegingen betrekken of voldoende handhaving mogelijk is.

106

De regering stelt dat behendigheidsautomaten met kleine prijsjes (bkp's) door omstandigheden waaronder het gespeeld wordt en de spelwijze, tot kansspel bestempeld moeten worden. Kunnen deze omstandigheden en spelwijze verduidelijkt worden? Worden de bkp's los van omstandigheden en spelwijze getypeerd als een «verslavende automaat»? (blz. 25).

Het kabinet meent dat door de mogelijkheid om geld te winnen met gelduitkerende behendigheidsautomaten in een voor het publiek toegankelijke ruimte het onderscheid tussen kansspelautomaat en behendigheidsautomaat vervaagt. Met name jeugdigen zouden dan snel in de verleiding kunnen komen ook op kansspelautomaten te gaan spelen.

In zijn algemeenheid kan de vraag over het mogelijk verslavende karakter verder niet worden beantwoord, aangezien dit niet uitsluitend afhankelijk is van de produktkenmerken van het kansspel. De risico's van verslaving zijn tevens afhankelijk van de spelomgeving en de spelbeleving van de spelers (zie vraag 32).

107

Brengt een serieus beleid tegen gokverslaving niet met zich mee dat kermisautomaten beperkt moeten blijven tot de traditionele kermissen, waarbij het bezoek per definitie tijdelijk is? (blz. 26).

Bij kermisautomaten kan onderscheid worden gemaakt naar automaten die in hoge mate kansspelelementen bevatten en automaten waarbij dat in veel mindere mate het geval is. De plaats van opstelling is daarbij van ondergeschikt belang; het gaat om het soort automaat waarmee met name jeugdigen worden geconfronteerd. De traditionele kermis is een plaats die bij uitstek door veel jeugdigen wordt bezocht.

Vandaar dat het kabinet meent dat zowel op de traditionele kermis als in de nieuwere vermaakcentra vanuit een serieus beleid tegen gokverslaving de opstelling van kermisautomaten waarbij het kansspelelement overheerst, minder gewenst is. Geen bezwaar behoeft te bestaan tegen de opstelling van kermisautomaten op lokaties waarbij het herhaalbezoek in het algemeen beperkt is én waarbij het kansspelelement slechts in beperkte mate aanwezig is. Hierbij valt te denken aan de traditionele kermissen en de toeristische vermaakcentra. Gelduitkerende automaten mogen daar niet worden opgesteld.

108

In het commentaar van de SNS is sprake van een gentlemen's agreement waarbij lotto-organisaties binnen de Europese Unie hebben afgesproken geen activiteiten op elkaars terrein te ontplooien. Is dit geen kartelafpraak die volgens artikel 85 EG-Verdrag verboden zou moeten worden? (blz. 3 reactie SNS op blz. 9 van de Bijlage).

Voorzover concurrentie tussen diverse nationale lotto-organisaties niet bestaat ten gevolge van wettelijke verboden voor buitenlandse lotto-organisaties om op de kansspelmarkt van andere Lid-Staten te opereren, is er geen sprake van een concurrentie beperkende overeenkomst in de zin van artikel 85 EG-Verdrag. Immers het wettelijk verbod en niet de overeenkomst tussen de lotto-organisatie is de oorzaak van het ontbreken van concurrentie.
