

Vergaderjaar 2004–2005

24 557

Kansspelen

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2005

1. Inleiding

Sinds 1 juni 2000 gelden nieuwe regels voor de kansspelautomaten: de nieuwe Speelautomatentitel¹ van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok), het Speelautomatenbesluit 2000 en de Speelautomatenregeling 2000. Bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Speelautomatentitel heeft het kabinet aangegeven dat de wet drie à vijf jaar na invoering zou worden geëvalueerd². Deze brief bevat die evaluatie, en omvat voorstellen ter verduidelijking en verbetering van de regelgeving.

Conform het in de Tweede voortgangsrapportage kansspelen³ uitgesproken kabinetsvoornemen alle kansspeltaken binnen de rijksdienst te concentreren bij het Ministerie van Justitie, ben ik sinds de overdracht van deze taken van Economische Zaken naar Justitie op 5 maart 2004⁴ de verantwoordelijke bewindspersoon voor het speelautomatendossier. Om die reden is deze beleidsbrief, in tegenstelling tot eerdere beleidsstukken over dit onderwerp, alleen door mij ondertekend.

Het speelautomatenbeleid maakt onderdeel uit van het restrictieve kansspelbeleid als geheel en heeft hetzelfde hoofddoel, dat is weergegeven in de Tweede voortgangsrapportage kansspelen: het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. De speelautomatensector heeft echter een aantal voor de kanspelsector bijzondere kenmerken, zoals de commerciële exploitatie door een groot aantal bedrijven. Dit vraagt extra aandacht voor bepaalde uitgangspunten, zoals de handhaafbaarheid van de regelgeving en het mogelijk maken van een rendabele exploitatie van legaal aanbod⁵. Beide zijn immers noodzakelijke voorwaarden voor de kanalisatiegedachte, één van de uitgangspunten van het kansspelbeleid.

Het restrictieve karakter van het speelautomatenbeleid komt naar voren in drie vergunningenstelsels, die elk eisen stellen aan een bepaald aspect

¹ Wijziging van de Wet op de kansspelen, Stb. 1999, nr. 9.

² Handelingen van de Tweede Kamer van 9 april 1998, pagina 72–5368.

³ Kamerstukken TK 2002–2003, 24 036, nr. 280.

⁴ Besluit van 23 februari 2004, houdende de overdracht van de zorg voor de Wet op de kansspelen, Stb. 2004, 72.

⁵ Kamerstukken TK 1980–1981, 16 481, blz. 3–4 (Memorie van Toelichting bij de eerste Speelautomatentitel).

van de speelautomatensector en die gezamenlijk het hart vormen van het speelautomatenbeleid:

- De exploitatievergunningen regelen wie speelautomaten mag exploiteren. Deze vergunningen worden door mij verstrekt.
- De modeltoelatingen regelen welke speelautomaten opgesteld mogen worden, op basis van technische eisen aan speelautomaten. Ook deze vergunningen worden door mij verleend, maar er is een vitale rol weggelegd voor de keuringsinstellingen. Een nieuw model speelauto-maat wordt namelijk alleen toegelaten nadat het is goedgekeurd door een keuringsinstelling. Hoewel de keuringsinstellingen worden uitgekozen en betaald door hun opdrachtgevers, zijn het onafhankelijke, gecertificeerde instellingen en staan ze onder toezicht van de Raad voor Accreditatie.
- De aanwezigheidsvergunningen regelen *waar* speelautomaten opgesteld mogen worden. In tegenstelling tot de andere twee stelsels worden deze vergunningen verleend door de gemeenten. Op deze wijze wordt tegemoetgekomen aan het belang van lokale omstandigheden.

Zowel bij beleidsmatige als uitvoerende taken word ik technisch geassisteerd door Verispect, de opvolger van het voormalige IJkwezen¹. Daarnaast is Verispect aangewezen als de toezichthouder voor de Speelautomatentitel. Zij vervult deze taak onder mijn verantwoordelijkheid en aansturing. Ook de overige werkzaamheden van Verispect (toezicht in het kader van de IJkwet en de Waarborgwet, in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken) worden voor de overheid verricht.

Deze beleidsbrief is ingedeeld aan de hand van deze drie vergunningstelsels, die achtereenvolgens behandeld worden in de hoofdstukken 2 tot en met 4. Bij de parlementaire behandeling van bovengenoemde nieuwe regels is toegezegd dat de evaluatie bijzondere aandacht zou besteden aan controle, sancties en andere aspecten van toezicht². Daarom bevat deze beleidsbrief een hoofdstuk 5 dat speciaal aan het toezicht gewijd is. Hoofdstuk 6 gaat in op het recent gestarte onderzoek naar kansspelverslaving. Hoofdstuk 7 tenslotte behandelt de opmerkingen die gemaakt zijn in het kader van een consultatieronde onder de betrokken organisaties.

Samenvattend zijn de ontwikkelingen ten aanzien van speelautomaten die met de regelgeving van 2000 zijn ingezet ontegenzeggelijk positief. Zowel uit terugkoppeling van Verispect en de keuringsinstellingen als uit onderzoek (en met name de hieronder genoemde rapporten van KEMA en OX) blijkt echter dat de huidige regelgeving duidelijke beperkingen kent. Om de regelgeving bestand te maken tegen toekomstige ontwikkelingen en om de efficiency en effectiviteit te verhogen heb ik daarom voornemens tot wijziging van de speelautomatenregelgeving geformuleerd. Ik wil de wijziging van de regelgeving voortvarend aanpakken en, indien mogelijk, meenemen in de algehele herziening van de Wok, die is aangekondigd in de Tweede voortgangsrapportage kansspelen. Het combineren van deze twee trajecten komt de eenvormigheid van het kansspelbeleid ten goede.

2. Exploitatievergunningen

2.1 Algemeen

Via de exploitatievergunningen wordt geregeld *wie* speelautomaten mag exploiteren, dat wil zeggen het bedrijfsmatig en als eigenaar gebruiken of aan een ander in gebruik geven van een of meer speelautomaten. Er zijn ongeveer 900 uitstaande exploitatievergunningen. Het aantal daadwerke-

¹ Bij de privatisering van het IJkwezen zijn drie bedrijven ontstaan: Verispect B.V., NMI Certin B.V. (één van de drie op de Nederlandse markt actieve keuringsinstellingen) en NMI Van Swinden Laboratorium B.V.

² Handelingen van de Tweede Kamer van 9 april 1998, TK 72-5373.

lijk in deze sector actieve ondernemingen is lager, omdat een onderneming via verschillende rechtspersonen verschillende exploitatievergunningen kan hebben.

Het instrument van de exploitatievergunning dient primair om de integriteit van de exploitanten te waarborgen, en secundair als handvat voor het opleggen (en bestuurlijk handhaven) van voorschriften inzake toezicht¹. Er worden via de exploitatievergunning geen kwantitatieve of kwalitatieve beperkingen opgelegd op het gebied van speelautomaten of opstellocaties.

Exploitatievergunningen worden afgegeven door de Minister, met technische en administratieve ondersteuning door Verispect. Verispect controleert periodiek of een exploitant aan de wettelijke eisen en de aan de vergunning gekoppelde voorschriften voldoet.

Het aantal uitstaande exploitatievergunningen, dat in de periode 1999–2002 schommelde rond de 965, is gedurende het jaar 2003 gedaald tot 892. Deze daling wordt zowel door een hoger aantal intrekkingen (meestal samenhangend met bedrijfsbeëindiging) als door een geringer aantal nieuw afgegeven vergunningen veroorzaakt.

Over het algemeen voldoet dit onderdeel goed. De knelpunten die uit de praktijk naar voren komen zijn van beperkte omvang en zijn betrekkelijk eenvoudig op te lossen.

2.2 Integriteitseisen

Op basis van het Speelautomatenbesluit 2000 moeten de aanvrager van een exploitatievergunning en de bedrijfsleider/beheerder van een exploitant voldoen aan bepaalde eisen ten aanzien van integriteit. Deze eisen worden gecontroleerd bij afgifte van de vergunning, bij veranderingen in het bestuur van een rechtspersoon, en bij het jaarlijkse controlebezoek. In de praktijk is het echter op diverse manieren mogelijk deze eisen te omzeilen. De inzet van diverse reeds binnen het Ministerie van Justitie bestaande systemen ten behoeve van integriteitsbeoordelingen, zoals de verklaring omtrent het gedrag (VOG), het systeem Vennoot en het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB) kan dit risico beperken. Sommige van deze systemen worden al gebruikt voor de bepaalde vergunningen in de speelautomatensector: gemeenten kunnen bijvoorbeeld al een beroep doen op BIBOB bij de verlening van vergunningen voor horeca en speelhallen².

Ik wil nagaan in hoeverre de bestaande systemen ten behoeve van integriteitsbeoordelingen effectief en efficiënt ingezet kunnen worden bij de verlening van exploitatievergunningen voor speelautomaten, en de regelgeving inzake speelautomaten in dat verband zonodig aanpassen.

2.3 Voorschriften

De huidige exploitatievergunning fungeert mede als manier om de exploitanten een aantal voorschriften op het gebied van toezicht op te leggen. Zo moeten de vergunninghouders bijvoorbeeld een administratie bijhouden die aan bepaalde eisen voldoet, en moeten zij jaarlijks een overzicht verstrekken van hun automaten en de plaatsen waar deze opgesteld zijn. De vergunningsvoorschriften vormen de basis van het toezichtstelsel en zijn op dit moment vrijwel identiek voor alle vergunningen³. Vanuit een oogpunt van reguleringssystematiek is het echter onjuist om het instrument van de vergunningsvoorschriften, dat bedoeld is om voorschriften «op maat» te maken voor individuele vergunninghouders, te gebruiken voor voorschriften die voor alle vergunninghouders gelijk zijn. Het is efficiënter dergelijke algemene voorschriften één maal in regelgeving neer te leggen dan negenhonderd maal in vergunningen. Dit maakt de voorschriften ook makkelijker hanteerbaar, want ze kunnen nu alleen

¹ Kamerstukken TK 1980–1981, 16 481, blz. 6 en 14 (Memorie van Toelichting bij de eerste Speelautomatentitel).

² Artikel 4, onder a en e, van het Besluit BIBOB.

³ Sommige voorschriften hangen samen met bepaalde rechtspersonen, en staan alleen in de vergunning als de houder een dergelijke rechtspersoon is.

veranderd worden door alle individuele vergunningen te veranderen. Deze standaard-vergunningsvoorschriften zullen in één of meer ministeriële regelingen opgenomen worden. De mogelijkheid om bijzondere vergunningsvoorschriften te geven zal worden gehandhaafd, maar het gebruik ervan zal beperkt worden tot individuele gevallen.

Daarnaast wordt het handhaven van de vergunningsvoorschriften op dit moment gehinderd door het ontbreken van een effectief bestuurlijk sanctiestelsel. De enige sanctie is op dit moment de intrekking van de vergunning. Dit is voor kleinere overtredingen vaak buitenproportioneel zwaar, waardoor dit soort overtredingen meestal niet bestraft kan worden. Verder noodzaakt een zo zwaar middel tot een met veel waarborgen omgeven, en dus omslachtige, procedure. Door deze omstandigheden is het toezicht weinig slagvaardig en gaat er weinig afschrikkend effect van uit. Deze tekortkoming zal worden verholpen door de invoering van een stelsel van bestuurlijke handhaving voor het gehele kansspelbeleid, zoals reeds is aangekondigd in mijn brief van 7 juli 2003 aan de Kamer over de resultaten van een verkennend onderzoek ter vernieuwing van het toezicht op het terrein van de kansspelen¹.

2.4 Voornemens

In het licht van het bovenstaande heb ik het voornemen tot:

- een meer effectieve en efficiënte inzet van de bestaande systemen ten behoeve van integriteitsbeoordeling bij de verlening van exploitatievergunningen voor speelautomaten;
- beperking van het gebruik van vergunningsvoorschriften tot individuele gevallen en opname van de huidige standaard-vergunningsvoorschriften in regelgeving in plaats van in de vergunningen;
- verbetering van de handhaving door de invoering van een bestuurlijk handhavingsinstrumentarium.

3. Technische eisen aan speelautomaten

3.1 Algemeen

De huidige regelgeving bevat technische eisen voor vier verschillende soorten speelautomaten:

- kansspelautomaten bestemd voor opstelling in casino's;
- kansspelautomaten bestemd voor opstelling in speelhallen;
- kansspelautomaten bestemd voor opstelling in de horeca;
- behendigheidsautomaten.

De huidige eisen voor kansspelautomaten bestemd voor opstelling in speelhallen en horeca zijn in 2000 ingrijpend gewijzigd op basis van de aanbevelingen van de Commissie kansspelautomaten (Commissie-Nijpels)². Deze aanbevelingen waren bedoeld om de kansspelverslaving af te remmen door het speelgedrag positief te beïnvloeden, en omvatten maatregelen om:

- het automatisch doorspelen tegen te gaan (bijv. door het inbouwen van «bezinningsmomenten»),
- het langdurig spelen te doorbreken (bijv. door spaarconstructies te beperken),
- de aantrekkelijkheid van het spel te beperken (bijv. door het speltempo te drukken), en
- het wervend karakter van kansspelautomaten te beperken.

Om te verzekeren dat de in het land opgestelde speelautomaten voldoen aan deze technische eisen voorziet de huidige regelgeving in een keuringsstelsel met drie niveau's:

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 24 036 en 24 557, nr. 287.

² «Op de kast gejaagd», Rapport van de Commissie kansspelautomaten, 30 maart 1995.

- De modeltoelating. Als een aanbieder van speelautomaten een nieuw model speelautomaat op de markt wil brengen, moet hij deze bij een keuringsinstelling laten keuren. Als de keuringsinstelling een positief keuringsrapport afgeeft, kan ik een verklaring van toelating (een vergunning) afgeven. Dit is geen automatisme: soms worden speelautomaten met een positief keuringsrapport niet, of slechts met wijzigingen of beperkingen, toegelaten. Er zijn de afgelopen jaren ongeveer 175 modeltoelatingen per jaar afgegeven, voor het grootste deel betrekking hebbend op casinoautomaten. Een modeltoelating geldt in beginsel voor onbepaalde tijd.
- De conformiteitsverklaring. Als een aanbieder een nieuwe speelautomaat op de markt wil brengen, moet hij verklaren dat die automaat overeenkomt met een goedgekeurd model, door de automaat te voorzien van een van een door de Minister afgegeven merkteken (in de vorm van een fraudebestendige sticker). Dit merkteken functioneert in de praktijk als een soort «nummerbord» voor de automaat. Alleen de houder van de modeltoelating mag deze merktekens aanbrengen, of anderen machtigen de merktekens aan te brengen.
- De conformiteitscontrole. Verispect voert op de opstellocaties conformiteitscontroles uit om te zien of de opgestelde speelautomaten uiterlijk overeenkomen met een toegelaten model. Bovendien worden de automaten geregistreerd via hun merkteken. Casino's en speelhallen worden jaarlijks bezocht; horecalocaties één keer in de drie jaar. Daarnaast worden sommige automaten steekproefsgewijs onderworpen aan een technische inspectie om te zien of ze daadwerkelijk overeenstemmen met een goedgekeurd model. Er vinden ongeveer 1800 van deze technische inspecties per jaar plaats.

Over het algemeen heeft dit stelsel de afgelopen jaren goed gefunctioneerd. Voor een aantal in de praktijk levende problemen en nieuwe technische ontwikkelingen zijn in goed overleg tussen aanbieders, keuringsinstellingen en overheid praktijkgerichte oplossingen gevonden, die echter niet altijd een voldoende basis in de wet- en regelgeving hebben.

Ondanks dit grosso modo rooskleurige beeld bevat het stelsel kwetsbaarheden. Het sluit niet goed aan bij technische ontwikkelingen, is gefragmenteerd en niet eenduidig genoeg, en berust voor een deel op vrijwillige naleving. Deze kwetsbaarheden hebben tot nu toe niet geleid tot omvangrijke problemen, maar vragen om aanpassingen om het stelsel ook op langere termijn effectief en efficiënt te laten functioneren. Dit betreft zowel de inhoud als de vormgeving van de technische normen.

3.2 Inhoud van de normen

Speelautomaten zijn qua techniek sterk (en in steeds sterkere mate) verwant aan computers, en zijn net als computers onderworpen aan snelle technische ontwikkelingen. In 2003 heeft KEMA in opdracht van de Minister van Economische Zaken onderzoek gedaan naar technologische ontwikkelingen in de speelautomatensector¹. Dit onderzoek indiceert verschillende ontwikkelingen:

- De eerste ontwikkeling is dat speelautomaten, net als computers, in steeds grotere mate onderdeel uitmaken van elektronische netwerken. Dit betekent dat een aantal elementen van speelautomaten niet meer in de automaat zelf aanwezig hoeven te zijn: de spelsoftware, de toevalsgenerator, en het betalingsmechanisme kunnen alle buiten de speelautomaat via een netwerk geregeld worden. Het is technisch mogelijk om de automaten steeds meer aan te sturen via het netwerk, zodat de automaten gereduceerd worden tot terminals van het netwerk (vergelijkbaar met de spelersplaatsen van een huidige meerspeler). De

¹ Onderzoeksrapport «Technologische ontwikkelingen Kansspelen», KEMA Quality B.V., juli 2003.

centrale computer die de terminals aanstuurt kan op een andere locatie (en zelfs in een ander land) staan.

Deze ontwikkelingen zijn in volle gang. Er zijn reeds enkele honderden behendigheidsautomaten aangesloten op een buitenlands spelnetwerk. In grootschalige opstellocaties (casino's en speelhallen) zijn zogenaamde «halmanagementsystemen», waarmee de automaten centraal gecontroleerd worden, algemeen gebruikelijk. Maar de beste illustratie wordt gevormd door computerspellen via internet. Hierbij kan een gewone huiscomputer als speelautomaat functioneren, doordat de «speelautomatenfunctionaliteit» via het netwerk geregeld wordt.

De huidige regelgeving is echter zowel qua normen als qua modeltoelatingen geheel en al toegeschreven op individuele, *stand-alone* speelautomaten. Hierdoor worden kansen gemist om netwerken in te zetten voor het kansspelbeleid. Zij bieden bijvoorbeeld kansen op het gebied van betere controle (sommige Europese landen hebben al, of werken aan, controlestelsels via netwerken: «elektronisch toezicht») of rendabeler exploitatie.

- De tweede ontwikkeling is de steeds grotere rol van software in speelautomaten. Speelautomaten beginnen in toenemende mate te werken met *operating systems*, software op harde schijven, het coderen van software, en de mogelijkheid om software op afstand (al dan niet draadloos) te veranderen. Deze technieken zijn bij computers al gebruikelijk.

Deze ontwikkeling stelt nieuwe problemen voor de modeltoelating, en vooral voor de conformiteitscontrole. Het wordt, simpel gezegd, steeds moeilijker om te controleren of de op een automaat geïnstalleerde software identiek is aan software van het goedgekeurde model, te meer omdat software (net als bij computers) naderhand gewijzigd wordt. Er bestaan geen technische eisen om te garanderen dat de conformiteitscontrole door Verispect mogelijk blijft.

- De derde ontwikkeling is de opkomst van niet-contante betaling, bijvoorbeeld via de ontwikkeling van «*cashless play*» automaten, waarop via een elektronisch pasje (zoals de «Chipper» op een bankpasje) spellen worden afgeschreven en winst wordt bijgeboekt. De voordelen van dit soort *cashless* technieken liggen op twee terreinen: een efficiëntere exploitatie en criminaliteitpreventie. Er zouden echter ook nadelen op het gebied van kansspelverslaving kunnen zijn. Bij de besluitvorming over «*cashless play*» zullen daarom deskundigen op het gebied van verslavingszorg en techniek van speelautomaten nauw worden betrokken.

3.3 Vormgeving van de eisen

De huidige technische eisen voor speelautomaten zijn vastgelegd in vier verschillende regelgevende instrumenten (de Wok, het Speelautomatenbesluit 2000, de Speelautomatenregeling 2000, de Beschikking Casinospelen), en vormt een amalgaam van nieuwe en oude elementen. Deze sluiten niet altijd goed op elkaar aan, en missen een sluitende definitie van bepaalde sleutelbegrippen. Een goed voorbeeld is het begrip «spel». Dit is een sleutelbegrip in de speelautomatenregulering en komt 28 maal voor in het Speelautomatenbesluit. Maar het wordt nergens gedefinieerd en wordt gebruikt in drie of vier verschillende betekenissen, soms binnen één artikellid. De kwalitatieve eisen hebben daardoor niet de voor een technische keuring vereiste mate van nauwkeurigheid.

Dit gebrek is al tijdens de totstandkoming van de huidige regelgeving, geïdentificeerd, en er is toen voor gekozen dit aan te pakken via een keuringsprotocol. Het Keuringsprotocol Speelautomaten is inmiddels tien maal zo groot als de technische eisen in de regelgeving zelf. Dit geeft een

indruk van de mate waarin nadere uitwerking van de regelgeving nodig is. Het Keuringsprotocol is géén wettelijke regeling en is niet bindend. Ondanks dit gebrek aan juridische status heeft het gebruik van het Keuringsprotocol door de goede samenwerking tussen de partijen, over het algemeen goed gewerkt.

Na de concentratie van het speelautomatenbeleid bij Justitie is getracht het Keuringsprotocol actiever in te zetten voor de doelen van het kansspelbeleid, door het vooral ook te gebruiken als slagvaardig instrument om lacunes in de regelgeving te dichten. Probleem hierbij is echter dat het Keuringsprotocol geen zelfstandige status heeft. Het is slechts een interpretatie van de wet- en regelgeving. Dit beperkt de reikwijdte van het Keuringsprotocol. Er zijn grenzen aan de mate waarin het Keuringsprotocol tekortkomingen in wet- en regelgeving nog kan afdekken, en die grenzen beginnen nu in zicht te komen. Zowel door technische ontwikkelingen als door voortschrijdend inzicht zijn lacunes aan het licht gekomen die niet meer via het Keuringsprotocol gecorrigeerd kunnen worden. Een ander probleem is dat het Keuringsprotocol niet bindend is, en qua functioneren volledig afhankelijk van de medewerking en de goede wil van de betrokkenen.

3.4 Voornemens

In het licht van het bovenstaande acht ik het nodig de regelgeving ten aanzien van de technische eisen en modeltoelatingen aan te passen. Er zal een nieuw, helder en consistent stelsel van technische eisen voor speelapparatuur geformuleerd worden. Ik gebruik hier de term «speelapparatuur» om te benadrukken dat deze eisen niet alleen betrekking zullen hebben op individuele, *stand-alone* speelautomaten. Dit stelsel zal voor zover mogelijk worden vastgelegd in één of meer (ministeriële) regelingen, om een slagvaardige reactie op snelle technologische ontwikkelingen mogelijk te maken. Om periodieke heroverweging te verzekeren zullen modeltoelatingen niet langer voor onbepaalde tijd verleend worden, zoals nu gebruikelijk is, maar voor een bepaalde tijd. De aanbevelingen van de Commissie-Nijpels blijven daarbij uitgangspunt. Het stelsel zal echter meer aandacht besteden aan een doelmatiger en doeltreffender conformiteitscontrole, en zal niet alleen speelautomaten omvatten, maar ook netwerken en accessoires. Hierbij zal een fijne balans gevonden moeten worden tussen enerzijds het nodeloos onmogelijk maken van nieuwe ontwikkelingen en anderzijds het achter de ontwikkelingen aanlopen.

Parallel hieraan zal de procedure voor de modeltoelating worden verduidelijkt, met een heldere afbakening van de wederzijdse verantwoordelijkheden van de betrokken partijen. Hierbij zal bijzondere aandacht besteed worden aan efficiënt en effectief toezicht. Bovendien zal de mogelijkheid worden geschapen om, onder zorgvuldige gecontroleerde omstandigheden, te experimenteren met nieuwe technieken die mogelijk een bijdrage kunnen leveren aan de doelstellingen van het kansspelbeleid.

4. Aanwezigheidsvergunningen

4.1 Algemeen

Via de aanwezigheidsvergunningen wordt geregeld *waar* speelautomaten mogen worden opgesteld (er wordt ook wel gesproken van «opstelbeleid» en «opstelvergunningen»). Speelautomaten mogen alleen opgesteld worden op locaties die beschikken over een door de burgemeester afgegeven aanwezigheidsvergunning. Er bestaan drie soorten aanwezigheidsvergunningen, voor drie soorten opstellocaties:

- «hoogdrempelige» horeca-inrichtingen, waar alleen horecakansspelautomaten opgesteld mogen worden;
- «laagdrempelige» horeca-inrichtingen, waar alleen behendigheidsautomaten opgesteld mogen worden;
- speelhallen; hiervoor is naast een aanwezigheidsvergunning op grond van art. 30c, eerste lid, aanhef, en onder c van de Wok tevens een vergunning tot het «houden van een zodanige inrichting» vereist, de «halvergunning». Deze wordt verleend door de burgemeester, mits dit bij gemeentelijke verordening is toegestaan.
Er is geen aanwezigheidsvergunning vereist voor speelautomaten in casino's, omdat dit landelijk is geregeld in de Beschikking Casino-spelen 1996.

Het volgende overzicht geeft een beeld van het aantal opgestelde speelautomaten gedurende de afgelopen jaren¹:

Aantallen speelautomaten	(2001)	(2002)	(2003)
Aantal horecalocaties	27 312	25 231	24 135
• Kansspelautomaten	28 989	26 891	25 637
• Behendigheidsautomaten	14 054	12 549	11 474
Aantal speelhallen	270	263	255
• Kansspelautomaten	12 808	13 719	14 512
(met aantal spelersplaatsen:	15 389	17 028	18 170)
• Behendigheidsautomaten	1 727	1 631	1 368
Aantal casino's	11	12	12
• Casino-kansspelautomaten	4 331	5 346	6 035
Subtotaal kansspelautomaten	46 128	45 956	46 184
Subtotaal behendigheidsautomaten	15 781	14 180	12 842
Totaal speelautomaten	61 909	60 136	59 026

Bij deze cijfers zijn twee kanttekeningen op zijn plaats:

- Het zijn momentopnamen, wat tot gevolg heeft dat tijdelijke verschijnselen soms niet zichtbaar zijn. Tijdelijke speelhallen, zoals bestaan in sommige badplaatsen, komen bijvoorbeeld niet terug in deze cijfers.
- Kansspelautomaten voor meer dan één speler («meerspelers») zijn alleen voor speelhallen relevant; daarom is alleen voor speelhallen een apart cijfer voor het aantal spelersplaatsen opgenomen.

Volgens het ES&E-rapport «Speelautomaten in beeld»² is de daling van het aantal speelautomaten in de horeca (zowel kansspel- als behendigheidsautomaten) voornamelijk veroorzaakt door de wetswijziging, met name het verbod op kansspelautomaten in laagdrempelige inrichtingen. Volgens het rapport speelden echter ook andere factoren een rol, zoals teruglopend horecabezzoek, de invoering van de euro en de Nijpelsnormen, en de concurrentie door computer-, video-, SMS- en inbelspelletjes.

Bij de speelhallen valt op dat het aantal hallen licht terugloopt, maar de omvang ervan toeneemt. Dit geldt in nog sterkere mate wanneer gekeken wordt naar het aantal spelersplaatsen. Dit weerspiegelt een stijging zowel van het gemiddeld aantal meerspelers per speelhal als van het gemiddeld aantal spelersplaatsen per meerspeler.

De stijging van het aantal opgestelde automaten in casino's is conform een langdurige trend (sinds 1994 is het aantal casino-automaten ruwweg verdubbeld). Deze trend wordt veroorzaakt zowel door nieuwe vestigingen als door groei binnen bestaande vestigingen.

4.2 Horeca-inrichtingen

Het huidige beleid ten aanzien van horeca-inrichtingen wordt gedomi-

¹ De cijfers voor horecalocaties en speelhallen zijn ontleend aan het «Onderzoek kengetallen speelautomatenbranche periode 2001–2003» van KPMG; de cijfers voor casino's zijn ontleend aan de jaarverslagen van het College van toezicht op de KPMG.

² Onderzoeksrapport «Speelautomaten in beeld – Onderzoek naar de kwantitatieve en financiële omvang van de speelautomatenbranche in Nederland in 2001», ES&E, 28 augustus 2003, uitgevoerd in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen.

neerd door het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen. Onder bepaalde omstandigheden zijn combinaties («samengestelde inrichtingen») mogelijk. Voor een horecaondernemer is het onderscheid van groot belang, want kansspelautomaten mogen alleen opgesteld worden in een hoogdrempelige inrichting en zijn commercieel veel interessanter dan behendigheidsautomaten.

Het onderscheid is in 1998 ingevoerd en verving een eerder onderscheid gebaseerd op verschillende soorten («natte» en «droge») horecavergunningen. Het is ontstaan in de gemeentelijke praktijk, waar het diende om de gokverslaving onder met name de jeugd tegen te gaan door kansspelautomaten in sportkantines, snackbars, en dergelijke te verbieden. Het staat als een paal boven water dat het onderscheid qua *doeltreffendheid* een succes is. De oude situatie waarbij kansspelautomaten in snackbars, buurtcentra, sportkantines en dergelijke stonden is zo goed als verdwenen.

Maar er bestaan gefundeerde twijfels ten aanzien van de *doelmatigheid*, in termen van administratieve- en bestuurlijke lasten. In opdracht van het Ministerie van Economische is onderzoek uitgevoerd naar knelpunten in de gemeentelijke praktijk van speelautomaten (het zgn. OX-rapport¹). Het onderzoek kenmerkt de onduidelijkheid rond het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen als een majeur knelpunt. Het onderscheid is een bron van klachten over de moeilijke toepasbaarheid in de praktijk, zowel vanuit de gemeenten als vanuit de branche. Het is een bron van bezwaar- en beroepsprocedures, en de hieruit voortvloeiende casuïstiek en jurisprudentie zijn zo omvangrijk en ingewikkeld dat ze op zich al een hinderpaal zijn voor een soepele toepassing.

Drie voorbeelden illustreren dit:

- Een hoogdrempelige inrichting moet een op zichzelf staand café of restaurant zijn, dus geen andere horeca(tussen)vormen. Cafés en restaurants zijn beide gedetailleerd omschreven in de memorie van toelichting van de Wok: een restaurant is bijvoorbeeld een «inrichting waar maaltijden worden geserveerd». Een maaltijd is weer omschreven als een «geheel van warme gerechten dat ten minste bestaat uit de volgende drie, niet met elkaar gemengde bestanddelen: «vlees, vis, gevogelte of wild» (evt. te vervangen door andere bestanddelen in geval van een vegetarisch menu), «groente», en «aardappelen, rijst, of meelspijzen» (de «driecomponentenmaaltijd»). Deze gedetailleerde omschrijvingen sluiten niet meer aan bij de moderne horeca. Het onderscheid tussen café en restaurant is vervaagd, en moderne restauranttypes passen niet altijd binnen het patroon van de klassieke driecomponentenmaaltijd.
- In een hoogdrempelige inrichting mogen geen andere activiteiten plaatsvinden waaraan een zelfstandige betekenis kan worden toegekend; dat wil zeggen dat er geen andere activiteit mag plaatsvinden die een zelfstandige bezoekersstroom aantrekt. Maar horeca-activiteiten gaan samen met een uitgebreid scala aan andere activiteiten, variërend van biljart, bowling, disco, coffeeshop, broodjeszaak, sporthal, muziekruijme, winkel, stripteaseshop, en dansschool tot zwembad². Dit criterium is daarom in de praktijk moeilijk toe te passen omdat het telkens een uitgebreid en zorgvuldig onderzoek aan de hand van de feitelijke situatie vereist.
- Voor een samengestelde inrichting (een laagdrempelige inrichting waarbinnen aparte ruimten als hoogdrempelig kunnen worden aange-merkt) geldt het criterium dat de laagdrempelige ruimten in die inrichting door het publiek uitsluitend te bereiken zijn zonder eerst de hoogdrempelige ruimte te moeten betreden. Dit leidt tot een scala aan afsluitingen, soms gecompliceerd door brandweervoorschriften die

¹ Onderzoeksrapport «Herziening van de Wet op de kansspelen: mogelijkheden voor grote winst met een kleine inzet», Pels, Rijcken & Drooglever Fortuijn en Rabobank-OX Auction Experts, augustus 2003.

² Deze opsomming betreft gevallen waarover het College van Beroep voor het Bedrijfsleven uitspraak gedaan heeft; het zijn dus allemaal daadwerkelijk voorgekomen gevallen.

eisen dat er juist verbindingdeuren aanwezig moeten zijn. Ook dit vereist telkens een uitgebreid en zorgvuldig onderzoek aan de hand van de feitelijke situatie.

Het OX-rapport doet een aantal voorstellen (waarvan sommige gecombineerd kunnen worden) om het nu erg ingewikkelde en daardoor moeilijk hanteerbare onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige horeca-inrichtingen) te verduidelijken, zoals:

- Het opheffen van het onderscheid tussen café en restaurant.
- Het toestaan van andere activiteiten met zelfstandige bezoekersstroom, als de inrichting in belangrijke mate gericht is op bezoekers van 18 jaar en ouder.
- Het toestaan van andere activiteiten met zelfstandige bezoekersstroom, als de activiteiten gericht zijn op (of alleen toegankelijk zijn voor) bezoekers van 18 jaar en ouder.
- Het toestaan van andere activiteiten met zelfstandige bezoekersstroom, voorzover ze een bepaalde concrete omvang (bijvoorbeeld een percentage van de omzet) niet overschrijden.
- Het beter in lijn brengen van de (gewijzigde) speelautomatenwetgeving met de (gewijzigde) Drank- en Horecawet; deze sluiten na verschillende wetswijzigingen niet goed meer op elkaar aan.

Dat enige vereenvoudiging ter vergroting van een efficiënte uitvoering hier wenselijk is, spreekt voor zich. Ik sta daarom positief ten opzichte van de voorstellen uit het OX-rapport, en zal maatregelen volgens deze lijnen nader uitwerken. Bij de besluitvorming hierover zal ik grote zorg betrachten de hierboven genoemde goede resultaten van het huidige beleid niet in de waagschaal te stellen. De doelen van het opstelbeleid blijven immers ongewijzigd: gezien wordt slechts of dit doel met efficiënter middelen bereikt kan worden. Naast verandering van regelgeving zal ik bezien of andere methoden, zoals bijvoorbeeld betere voorlichting of de ontwikkeling van een model-stappenplan voor vergunningverlening, ingezet kunnen worden ter vergroting van de doelmatigheid van de uitvoering.

Een uitzondering hierop wordt gevormd door de aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten. Behendigheidsautomaten bieden per definitie geen kansspel aan, en veroorzaken geen kansspelverslaving. Om die reden vallen behendigheidsautomaten niet onder het algemene verbod op kansspelen van artikel 1 van de Wok, en zijn andere vormen van aanbod van behendigheidsautomaten (bijvoorbeeld via internet of computerspelletjes) niet gereguleerd. De technische eisen voor behendigheidsautomaten strekken er vooral toe om te voorkomen dat ze als kansspelautomaten misbruikt kunnen worden. Tegen die achtergrond kan men zich afvragen waarom het plaatsen van behendigheidsautomaten voorbehouden is aan horeca-inrichtingen en speelhallen, en waarom er überhaupt plaatsingsbeperkingen voor zijn.

Het OX-rapport doet het voorstel om aanwezigheidsvergunningen alleen te verplichten voor kansspelautomaten, met andere woorden voor behendigheidsautomaten geen aanwezigheidsvergunning te eisen. Het vervangen van aanwezigheidsvergunning door algemene regels zou het aantal aanwezigheidsvergunningen in de horeca sterk terugdringen, en is daarom aantrekkelijk vanuit het oogpunt van het terugdringen van de administratieve lasten. Ik sta daarom positief ten opzichte van de in dit verband geformuleerde voorstellen in het OX-rapport, en zal de mogelijkheden om de aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten te vervangen door algemene regels bezien. Hierbij geldt als uitgangspunt dat de mogelijkheden om toezicht te houden niet aangetast mogen worden. De exploitatievergunningen en de modeltoelating ten aanzien van behendigheidsautomaten blijven daarom onverminderd gehand-

haafd, juist om te voorkomen dat behendigheidsautomaten als kansspelautomaten misbruikt kunnen worden. Om dezelfde reden hecht ik, net als het College van toezicht op de kansspelen, aan het handhaven van het fundamentele onderscheid tussen behendigheid- en kansspelautomaten. Ik zie daarom geen ruimte voor tussenvormen als «behendigheid met kleine prijzen».

4.3 Speelhallen en casino's

In kwantitatief opzicht doet zich bij speelhallen en casino's een andere ontwikkeling voor dan bij opstellocaties in de horeca. Zowel in speelhallen als casino's is het aantal speelautomaten per opstellocaties en het totale aantal opgestelde speelautomaten toegenomen.

In kwalitatief opzicht is er sprake van een zeker naar elkaar toe groeien van speelhallen en casino's. Ook de adviezen van het College van toezicht voor de kansspelen wijzen op deze ontwikkeling, die overigens van twee kanten komt. Speelhallen worden niet alleen groter, maar krijgen ook een mooiere inrichting, betere locaties, strenger toelatingsbeleid, en worden vaker gecombineerd met horecafaciliteiten, uitgaanscentra, sportfaciliteiten, en andere publiekstrekkingen. Hierbij maken ze gebruik van het exclusieve imago van de klassieke casino's; zo tooien veel speelhallen zich met namen als Flash Casino, Jack's Casino, Monte Carlo, Las Vegas, en dergelijke.

Tegelijkertijd stijgt het aantal kansspelautomaten in de vestigingen van Holland Casino sterker dan het aantal speeltafels, Mede hierdoor gaan de vestigingen van Holland Casino steeds meer op speelhallen lijken. De reden hiervan is vooral financieel: dertien casinoautomaten realiseren per dag evenveel omzet als een gemiddelde speeltafel, maar met een minimum aan kosten. In 1998 had Holland Casino 2989 speelautomaten tegenover 286 tafels; in 2004 waren er al 6278 automaten tegenover 379 speeltafels¹.

Net als het College acht ik het naar elkaar toe groeien van speelhal en casino een ongewenste ontwikkeling. Het stelsel van de Wok geeft beide soorten opstellocaties een eigen, zelfstandige, plaats. Speelautomaten in speelhallen vallen onder het regime van de Speelautomatentitel, speelautomaten in de vestigingen van Holland Casino onder het strengere regime van de Beschikking Casinospelen 1996. Tegenhanger van dat strengere regime is dat bij Holland Casino kansspelautomaten mogen worden opgesteld van een aanzienlijk zwaarder kaliber dan in speelhallen. Ter illustratie: een speelhalautomaat kent een maximum inzet van € 0,40 per 3 seconden en een maximaal verlies van € 40 per uur (gemiddeld); een casinoautomaat een maximum inzet van € 150 per 3 seconden en een maximaal verlies van € 36 000 per uur (gemiddeld).

In het licht van dat verschil acht ik het onwenselijk dat er verwarring ontstaat tussen speelhallen en de vestigingen van Holland Casino. Ik overweeg verschillende maatregelen om het onderscheid tussen beiden te accentueren. Ik denk in dit verband met name aan:

- Het wettelijk reserveren van de term «casino» voor de vestigingen van Holland Casino, die zijn onderworpen aan het regime van de Beschikking Casinospelen 1996. Dit lijkt op de situatie zoals die nu bestaat voor de term «bank», die wettelijk is voorbehouden aan bepaalde financiële instellingen die vallen onder de Wet toezicht kredietwezen².
- Voorschriften voor randactiviteiten in speelhallen, zoals restaurant- en vermaakfaciliteiten, teneinde combinaties van kansspelen en publiekstrekkingen in speelhallen tegen te gaan.
- Voorschriften voor de onderlinge verhouding tussen de exploitatie van speeltafels en speelautomaten bij Holland Casino. Men kan hierbij

¹ Holland Casino, «Actuele thema's 2003/2004» en «Feiten en cijfers 2004».

² Art. 83 van de Wet toezicht kredietwezen.

denken een systeem waarbij niet meer dan een bepaald aantal speelautomaten per speeltafel opgesteld mag worden (iets dergelijks bestaat in België), of waarbij de omzet uit tafelspelen en die uit speelautomaten binnen een bepaalde verhouding moet blijven.

Verder stelt het groter worden van speelhallen extra eisen aan de vergunningverlening door de gemeenten. Voor speelautomaten in speelhallen is, net als voor automaten in horeca-inrichtingen, een aanwezigheidsvergunning van de burgemeester en een exploitatievergunning van de Minister vereist. Daarnaast is op grond van art. 30c, eerste lid, aanhef, en onder c Wok tevens een vergunning tot het «houden van een zodanige inrichting» vereist, de «halvergunning». Deze wordt verleend door de burgemeester, maar alleen als dit bij gemeentelijke verordening is toegestaan. De Wok impliceert het bestaan van een halvergunning, maar noemt de halvergunning niet expliciet en bevat ook geen regels voor de verlening ervan. Het bovengenoemde OX-rapport constateert dan ook grote verschillen per gemeente qua vergunningsduur, overdraagbaarheid, inrichting, toezicht, leeftijdsgrens, verdeling van bevoegdheden, en wijze van vergunningverlening.

Deze gang van zaken heeft een aantal nadelen en het OX-rapport doet een aantal voorstellen om deze situatie te verbeteren, zoals:

- Het samenvoegen van aanwezigheidsvergunning en speelhalvergunning. Het is vanuit een oogpunt van administratieve lasten moeilijk te rechtvaardigen dat er voor een speelhal twee vergunningen nodig zijn die door dezelfde overheid aan dezelfde ondernemer worden verleend op basis van de dezelfde wet en in het kader van hetzelfde beleid. Vanuit overwegingen van efficiency en administratieve lastendruk is deze stapeling van vergunningsstelsels te vermijden.
- Het verlenen van speelhalvergunningen voor een bepaalde termijn, zoals bij vergunningen voor horeca-inrichtingen gebruikelijk is. De vergunningstermijn schept een eenvoudige mogelijkheid om voortzetting van de activiteit te heroverwegen; voorkomen wordt dat voortzetting een automatisme wordt. Bovendien vormen «eeuwigdurende» vergunningen een belemmering voor gemeentelijke beleidswijziging.
- Het verschaffen van duidelijker kaders voor de voorwaarden en beperkingen die aan speelhalvergunningen gesteld mogen worden. Het is nu niet duidelijk waar de bevoegdheidsverdeling ligt tussen de burgemeester (die de vergunning verleent) en de gemeenteraad (die de onderliggende verordening vaststelt).
- Het verschaffen van duidelijker kaders voor de verlening (en intrekking) van speelhalvergunningen. De vergunning kan een aanzienlijke economische waarde vertegenwoordigen, en gemeenten kunnen proberen daarvan een deel, direct of indirect, te verzilveren. De allocatieprocedure dient daarom te voldoen aan eisen van transparantie, objectiviteit, en non-discriminatie.

Ik sta positief tegenover deze voorstellen, die allemaal liggen op het terrein van het vergroten van de doelmatigheid en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Ik zal de voorstellen nader bestuderen en waar mogelijk, in goed overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, uitwerken en implementeren.

4.4 Voornemens

Teneinde de geschetste problemen te ondervangen zal ik nagaan of de regelgeving moet worden herzien, volgens de volgende lijnen:

- Vereenvoudiging, maar geen versoepeling, van het onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige inrichtingen.
- Vervanging van de aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten door algemene regels.

- Combinatie van de aanwezigheidsvergunning voor speelhallen en de halvergunning in één enkele gemeentelijke vergunning, waaraan een gemeentelijke verordening ten grondslag ligt.
- Invoeren van maatregelen om het verder naar elkaar toe groeien van speelhallen en casino's tegen te gaan.

5. Toezicht

5.1 Schets toezicht

De Wok voorziet op dit moment in een stelsel waarin zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk optreden een rol speelt. Een gezamenlijke aanpak van bestuur, politie en justitie is noodzakelijk voor een effectieve handhaving. Met het oog daarop zijn er in 2002 afspraken gemaakt tussen de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Financiën, het openbaar ministerie, de politie, de Belastingdienst en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over een gezamenlijk integraal handhavingstraject. De belangrijkste doelstelling van het handhavingstraject van de Wok is: het beëindigen van illegale kansspelpraktijken door middel van een geïntegreerde aanpak. Ik verwijs verder naar het Handhavingstraject kansspelen zoals dat aan de Kamer is aangeboden als bijlage bij de Eerste voortgangsrapportage kansspelen¹.

Per illegaal kansspel wordt bezien welke aanpak het meest effectief en opportuun is en wie daarbij betrokken moet worden. Het toezicht op landelijk niveau ten aanzien van speelautomaten berust voor het overgrote deel bij Verispect. Verispect heeft twee taken: enerzijds is zij aangewezen als toezichthouder voor de speelautomatentitel², anderzijds verleent ze technische en administratieve assistentie aan de Minister bij de beleidsontwikkeling en de uitvoering. Verispect functioneert onder mijn verantwoordelijkheid en staat onder mijn directe aansturing. Naast de formele jaar- en kwartaalrapportages vindt op ambtelijk niveau vrijwel dagelijks overleg plaats tussen Verispect en medewerkers van mijn Ministerie.

Verispect voert drie soorten controles uit op basis van de speelautomatentitel:

- Verispect bezoekt ieder jaar alle exploitanten en controleert hun vergunning, hun administratie, en hun werkplaats of onderhoudscontract. Er vonden in 2003 1007 controles plaats (inclusief hercontroles; daarom is dit aantal hoger dan het aantal exploitanten). Hierbij werden 73 tekortkomingen geconstateerd; over het algemeen minder ernstige zaken (bijvoorbeeld wijzigingen in de bedrijfsgegevens of het onderhoudscontract). Bij hercontrole bleken vrijwel alle tekortkomingen opgeheven.
- Daarnaast bezoekt Verispect locaties waar mogelijk speelautomaten opgesteld staan. Horeca-inrichtingen worden in beginsel eens in de drie jaar bezocht, speelhallen en casino's ieder jaar. In 2003 hebben er 10 629 van deze bezoeken plaatsgevonden. Bij deze bezoeken worden de aanwezige speelautomaten geregistreerd en aan een eenvoudige visuele controle onderworpen. In 2003 vonden 32 852 van deze controles plaats, waarbij 701 tekortkomingen geconstateerd werden. Het overgrote deel betrof minder ernstige zaken (bijvoorbeeld beschadigde merktekens, geen (verplichte) firmasticker van de exploitant, defecte verlichting); deze bleken bij hercontrole opgeheven. In ernstige gevallen (bijvoorbeeld illegale automaten) worden de automaten in beslag genomen en maakt de politie proces-verbaal op, met ondersteuning van Verispect. Dit laatste is in 20 gevallen gebeurd. Daarnaast kan bij deze bezoeken naar de aanwezigheidsvergunning worden gevraagd, en kunnen de daarin opgenomen voorwaarden worden

¹ Kamerstukken TK 2001–2002, 24 036 en 24 557, nr. 257, bladzijde 12 e.v.

² Artikel 1 van de Beschikking houdende aanwijzing van personen belast met het toezicht op de naleving van de voorschriften, gesteld bij of krachtens Titel Va van de Wet op de kansspelen van 22 mei 2000, Stc. 2000, 99.

gecontroleerd. Hierbij zijn 643 waarschuwingen gegeven, die bijna altijd samenhangen met (gemeentelijke) vergunningsvoorwaarden. In 18 gevallen heeft de politie proces-verbaal opgemaakt, met ondersteuning van Verispect.

- Een deel van de gecontroleerde automaten wordt steekproefsgewijs onderworpen aan een verdergaande zgn. technische inspectie waarbij bekeken wordt of de automaat daadwerkelijk overeenstemt met een toegelaten model. In 2003 vonden 1962 van deze technische inspecties plaats. Hierbij werden 107 tekortkomingen geconstateerd, die bij hercontrole bleken te zijn verholpen.

Naast deze geregelde controles kan Verispect optreden aan de hand van klachten. Er werden in 2003 120 klachten ontvangen. Dit is minder dan in 2002, en vergelijkbaar met de jaren daarvoor (2002 was met 166 klachten een piekjaar, in verband met de invoering van de euro en een fabricagefout aan een bepaald model speelautomaat). Geen enkele klacht werd na onderzoek terecht bevonden.

Naast Verispect hebben ook de gemeenten en de politie toezichtstaken. De gemeenten kunnen eigen toezichthouders aanwijzen voor de gemeentelijke vergunningen, en bij overtredingen op heterdaad kan de politie optreden op grond van haar opsporingsbevoegdheid en politiezorgtaken. De controleurs van Verispect zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar, maar van deze bevoegdheden wordt slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik gemaakt. Het primaat van de strafrechtelijke opsporing en vervolging ligt bij politie en Justitie. Verispect verleent hierbij wel technisch-juridische assistentie. Bovendien worden politie en Belastingdienst desgewenst voorzien van informatie uit het vergunningenbestand van Verispect.

Uit de toezichtpraktijk komt het beeld naar voren dat de Speelautomatentitel over het algemeen redelijk tot goed wordt nageleefd, en dat de naleving steeds beter wordt. Verslechtingen zijn vaak terug toe voeren op incidentele omstandigheden, zoals de eerdergenoemde invoering van de euro en softwarefouten. Dit weerspiegelt een algemeen indruk dat de branche professioneler wordt. Toch is dit geen reden voor zelfgenoegzaamheid. De speelautomatensector is en blijft een kwetsbare sector, en daarom is en blijft voortdurende waakzaamheid in de vorm van efficiënt en effectief toezicht nodig.

Om de efficiency en de effectiviteit van het toezicht verder te verhogen zal het toezichtstelsel worden gemoderniseerd. In lijn met het voortschrijden van computertechnieken in de speelautomatenbranche, zal hierbij zo mogelijk meer gebruik gemaakt worden van elektronische controle-systemen en netwerken. Dit geldt zowel voor de conformiteitscontroles, maar ook voor de diverse vergunningsstelsels. Onder andere zal getracht worden een nauwkeuriger en actueler registratiestelsel te ontwikkelen dan de huidige jaarrapportages. Hierbij zal zoveel mogelijk aansluiting gezocht worden bij de ontwikkelingen in andere landen.

Parallel aan de modernisering van het toezichtstelsel zal ook het legesstelsel gezien worden teneinde de band tussen de hoogte van de leges en de kosten van het toezicht te handhaven. Verder zal de hoogte van de leges geïndexeerd worden, om de erosie door inflatie tegen te gaan.

Een laatste punt betreft de zgn. kermisautomaten. Dit zijn bij regelgeving aangewezen categorieën speelautomaten die zijn onttrokken aan de Speelautomatentitel. Voor kermisautomaten is geen exploitatie- of aanwezigheidsvergunning vereist, en ze zijn niet onderworpen aan technische eisen, keuring, en modeltoelating.

Kermisautomaten mogen spellen aanbieden die qua karakter kansspelen zijn, en mogen prijzen uitkeren tot veertig maal de inzet zolang de prijs niet in de vorm van geld is. Kermisautomaten zijn dus speelautomaten van aanzienlijk zwaarder kaliber dan behendigheidsautomaten, die geen kansspelkarakter mogen hebben en geen prijzen mogen uitkeren (afgezien van gratis spelletjes). Het is daarom niet logisch dat zij, in tegenstelling tot de behendigheidsautomaten, volledig onttrokken zijn aan de Speelautomatentitel. Ik zal daarom de bijzondere positie van kermisautomaten beoordelen, en deze zo nodig meer in lijn brengen met die van de andere speelautomaten.

5.2 Voornemens

In het licht van het bovenstaande heb ik het voornemen om:

- het toezichtstelsel te moderniseren teneinde de effectiviteit en de efficiëncy verder te verhogen, zo mogelijk door de inzet van elektronische controlesystemen;
- het legeszichtstelsel te herzien, teneinde de band tussen de hoogte van de leges en de kosten van het toezicht te handhaven; en
- de uitzonderingspositie van kermisautomaten opnieuw te beoordelen.

6. Onderzoek

6.1 Kansspelverslaving

De meest recente gegevens over de kansspelverslaving in Nederland komen uit de registratie van de ambulante hulp voor verslavingsproblematiek, het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS). Helaas maken de gegevens geen onderscheid tussen verslaving aan kansspelautomaten en verslaving aan andere vormen van kansspelen.

Uit de LADIS-gegevens komt een over het algemeen bemoedigend beeld naar voren ten aanzien van de kansspelverslaving. Er is sprake van een forse afname van het aantal ingeschreven cliënten bij de ambulante verslavingszorg. In 1995 waren er per 10 000 inwoners in Nederland nog 4 ingeschreven cliënten, in 2001 waren dit er 1,8 en in 2002 nog maar 1,6. Ook de gemiddelde leeftijd is gestegen: in 1995 was nog 62% tussen 15 en 29 jaar oud, in 2002 was dit nog maar 39%. De populatie van kansspelcliënten bestaat voor het overgrote deel uit mannen, maar het percentage vrouwen stijgt licht, van 7,1% in 1995 tot 11,2% in 2002. Deze daling staat in tegenstelling tot de situatie vóór 1995, toen er sprake was van een geleidelijke stijging van het aantal ingeschreven cliënten, maar de reden van deze trendbreuk is onduidelijk. De meest recente cijfers suggereren dat aan deze daling echter een einde is gekomen: het aantal hulpzoekende kansspelverslaafden steeg in 2003 met 7%.

Omdat een recent, compleet beeld van probleemspelers en de aard en de omvang van kansspelverslaving in Nederland ontbreekt (het laatste onderzoek dateert uit 1995), is de afgelopen zomer in opdracht van het ministerie van Justitie een breed onderzoek naar kansspelverslaving gestart. Ik heb de Kamer hierover in mijn brief van 6 september 2004 geïnformeerd¹. Het doel van dit onderzoek naar kansspelverslaving is het krijgen van inzicht in de omvang en de aard van kansspelverslaving in Nederland en aanbevelingen te doen voor het preventiebeleid kansspelverslaving. Deze informatie is bedoeld voor zowel de beleidsmakers bij (onder andere) de ministeries van Justitie en VWS, als de hulpverlenende instanties en kansspelaanbieders; voor hen is immers het van belang te weten wat de aard en omvang van het probleem is, zodat zij hulpverlening en bedrijfsvoering daarop af kunnen stemmen. Het onderzoek wordt begeleid door een commissie van deskundigen, waaronder vertegenwoordigers van

¹ Kamerstukken TK 2003–2004, 24 557, nr. 44.

hulpverleningsinstanties op het gebied van gokverslaving. De doorlooptijd bedraagt ongeveer negen maanden. Ik zal de Kamer dit voorjaar over de uitkomsten van het onderzoek informeren.

7. Externe consultatie

7.1 Algemeen

Begin december 2004 is een concept van deze beleidsbrief voor consultatie rondgezonden aan diverse organisaties rond de speelautomaten-sector, zoals keuringsinstellingen, overheden, verslavingszorg, en bedrijfsleven.

7.2 Exploitatievergunningen

Er is één reactie binnengekomen die specifiek betrekking heeft op het stelsel van exploitatievergunningen. In deze reactie bepleitte KEMA Quality de invoering van een kwaliteitsborgingsstelsel voor de exploitanten via een certificatiesysteem. Het vervangen van het huidige vergunningsstelsel door een certificatiesysteem is een vèrgaande verandering, gezien bij voorbeeld de gevolgen voor de administratieve lasten en de mogelijkheid om via vergunningsvoorwaarden op maat gemaakte voorschriften op te leggen. Het is op dit moment verre van duidelijk of de nadelen van zo'n ingewikkeld stelsel opwegen tegen de voordelen. Deze afweging zal daarom op een later tijdstip moeten worden gemaakt.

7.3 Technische eisen aan speelautomaten

Vereenvoudiging regelgeving

KEMA Quality onderschrijft de positieve ervaringen met het huidige stelsel, en bepleit het meer functioneel en «technologievrij» beschrijven van eisen («*essential requirements*») in wet- en regelgeving, met uitwerking in een Keuringsprotocol. Ook de branche-organisatie VAN Speelautomaten steunt het voornemen de regelgeving te vereenvoudigen, maar zij wil nadrukkelijk voorkomen dat «het huidige keuringsprotocol bij wijze van spreken één op één in de regelgeving wordt opgenomen». Duidelijk is dat de wens tot vereenvoudiging breed gedragen wordt, maar dat de gedachten verdeeld zijn over de uitwerking. De beslissing(en) over de uitwerking kan ik echter pas nemen als ik een duidelijker beeld heb van de toekomstige technische eisen en de verdere inrichting van het keuringsstelsel.

Meenemen casinoautomaten

Holland Casino heeft bezwaar tegen mogelijke wijziging van de eisen voor casinospeelautomaten, en verwijst naar verschillen in toelatingsbeleid, regelgeving, controle, beleid rondom de inzetten, en dergelijke. Zoals reeds in de beleidsbrief aangegeven zal ik uiteraard de bijzondere omstandigheden van de casino-omgeving meewegen, maar het gaat te ver om nu al te zeggen dat de eisen voor casinospeelautomaten niet gewijzigd zullen worden.

7.4 Aanwezigheidsvergunningen

Aantallen speelautomaten

Wat betreft de in paragraaf 4.1 genoemde cijfers hebben verschillende organisaties gewezen op het uitkomen van het KPMG-onderzoek «Kengentallen speelautomatenbranche periode 2001–2003», dat na het afsluiten van de concept-beleidsbrief beschikbaar is gekomen. De cijfers in paragraaf 4.1 zijn daarom aangevuld met gegevens uit het KPMG-onderzoek, en bestrijken nu de periode 2001–2003 in plaats van alleen 2003. Boven-

dien is voor speelautomaten in speelhallen cijfermateriaal toegevoegd over het aantal spelersplaatsen.

Aanwezigheidsvergunningen

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de VAN Speelautomaten en het College van toezicht op de kansspelen onderschrijven de twijfels rond de doelmatigheid (in termen van administratieve en bestuurlijke lasten) van het stelsel van aanwezigheidsvergunningen, de knelpunten zoals die in het OX-rapport naar voren komen, en de wens te komen tot een meer eenduidige regelgeving. Maar wat betreft de uitwerking hiervan lopen de ideeën nogal uiteen. De VNG benadrukt het behoud van voldoende beleidsruimte voor de gemeenten, en acht bijvoorbeeld ook de eventuele ontwikkeling van een modelstappenplan meer op de weg van de VNG liggen. De VAN Speelautomaten daarentegen benadrukt de noodzaak van een eenduidige *toepassing* van de regelgeving inzake aanwezigheidsvergunningen om zo een *level playing field* in de verschillende gemeenten te bewerkstelligen.

Duidelijk is dat de wens tot eenduidige regelgeving breed gedragen wordt, maar dat de gedachten verdeeld zijn over de uitwerking. Besluitvorming hierover kan pas plaats vinden na een nadere analyse van de verschillende opties.

Speelhallen

Holland Casino spreekt zijn zorg uit over de groei van de speelautomatenhallen, die qua naamgeving en uitstraling «echte casino's» benaderen. Het verzet zich sterk tegen deze ontwikkeling en onderschrijft daarom niet de samenvattende conclusie dat de ontwikkelingen ten aanzien van speelautomaten die met de regelgeving van 2000 zijn ingezet positief zijn. De VAN Speelautomaten erkent dat casino's en speelhallen naar elkaar toe groeien, maar ziet dit juist als bewijs van de groeiende professionalisering van de hallensector. Ze is bang dat speelhalremmende maatregelen zullen leiden tot een terugval naar «de oude gokhallensfeer». Ook de VNG verzet zich tegen een eventueel plafond qua aantal speelautomatenhallen, omdat ze geen reden ziet voor een dergelijke maatregel en omdat ze dit een inbreuk acht op de gemeentelijke autonomie.

Uit deze reacties blijkt dat er verschillend gedacht wordt over de noodzaak om op dit punt tot maatregelen te komen. Ik zal deze argumenten meenemen bij de besluitvorming inzake de noodzaak en vormgeving van beperkende maatregelen.

Horeca

GGZ Nederland (de branche-organisatie voor geestelijke gezondheids- en verslavingszorg) vraagt aandacht voor de verschillen in deskundigheid met betrekking tot kansspelverslaving tussen de uitbaters van de verschillende opstelplaatsen, en pleit in dat verband voor het verplicht stellen van een wettelijk bewijsstuk inzake deskundigheid voor casino's en horeca zoals dat bestaat voor speelhallen (d.w.z. het certificaat verslavingsproblematiek voor speelautomatencentra van GGZ Nederland). De GGZ is voorstander van een totaalverbod voor de exploitatie van kansspelen in de horeca, tenzij het bovengenoemde certificaat verplicht gesteld wordt. Ten aanzien van de opstelling in horecalocaties spreekt het College van toezicht op de kansspelen de vrees uit dat aanpassing van de regelgeving leidt tot een netto toename van het aantal mogelijke opstelplaatsen. Zij pleit er voor de plaatsing van kansspelautomaten te beperken tot café's. Gezien het grote aantal kansspelautomaten dat opgesteld is in café's en andere horecalocaties, is het duidelijk dat de in deze reacties voorgestelde opstelbeperkingen ingrijpende gevolgen voor de branche zouden hebben. Ik acht het in deze fase van besluitvorming niet verantwoord te beslissen over maatregelen met zulke vergaande consequenties.

Integrale vergunning

KEMA Quality stelt voor de aanwezigheidsvergunning te vervangen door een integrale vergunning, waarin veiligheidseisen, producteisen, procedurele eisen, en gemeentelijk beleid gecombineerd worden. De product- en procedurele eisen zouden afhankelijk moeten zijn van de functionele inrichting van de kansspellocatie.

Met een dergelijke integrale vergunning zouden in feite de huidige drie vergunningstelsels in elkaar geschoven worden, ongeveer zoals nu de meeste eisen met betrekking tot de aanwezigheid van speelautomaten in casino's geïntegreerd zijn in de Beschikking Casinospelen 1996. Zo'n vergunningstelsel zou echter erg gecompliceerd zijn, want het moet eisen aan drie partijen stellen en zowel met landelijk als met lokaal beleid rekening houden. Gezien het grote aantal aanwezigheidsvergunningen en het kleinschalige karakter van de meeste vergunninghouders, hecht ik eraan het stelsel van aanwezigheidsvergunningen zo eenvoudig mogelijk te houden.

Positie behendigheidsautomaten

Verispect wijst er op dat wijzigingen rond de aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten er niet toe mogen leiden dat het aantal legale opstelplaatsen sterk stijgt, omdat dit het toezicht op de opstelplaatsen onevenredig zou belasten. Ze wijst tevens op het risico dat behendigheidsautomaten via middellijke uitbetaling gebruikt kunnen worden als kansspelautomaat.

Ik deel de zorg van Verispect over de mogelijk toenemende belasting van het toezicht en het risico van middellijke uitbetaling, en zal deze reactie meewegen bij de besluitvorming over de behendigheidsautomaten.

Positie kermisautomaten

De beide brancheorganisaties, de Nederlandse Kermisbond (NKB) en de Nationale Bond van Kermisbedrijfhouders (BOVAK), spreken zich uit vóór handhaving van de bijzondere positie van kermisautomaten in de Wok. Zij zien geen reden voor verandering van de historisch gegroeide situatie, en wijzen in dat verband op de geringe waarde van de prijzen en het tijdelijke karakter van kermissen. Ze wijzen verder op de nadelige economische gevolgen voor de bedrijfstak van het beëindigen van de bijzondere positie van kermisautomaten.

Ik zal de economische gevolgen voor de kermisbranche meewegen bij de besluitvorming over de bijzondere positie van kermisautomaten onder de Speelautomatentitel, mede gezien de aandacht voor een rendabele exploitatie. Ik wil hierbij echter benadrukken dat andere aandachtspunten zwaarder wegen, zoals het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

7.5 Conclusie

Ten gevolge van de reacties is op een aantal punten informatie toegevoegd en zijn onduidelijke passages veranderd. De reacties hebben echter niet geleid tot majeure aanpassingen van de beleidsbrief. Zoals uit het bovenstaande blijkt, wordt dit vooral veroorzaakt doordat de reacties betrekking hebben op onderwerpen waarop op dit moment nog geen beslissing genomen kan worden. Ik zal de reacties meenemen in de vervolgstappen op weg naar een nieuwe Wet op de kansspelen en daaraan gerelateerde regelgeving. Dit geldt niet alleen voor de inbreng in deze consultatieronde, maar ook voor eventuele toekomstige inbreng.

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