

Vergaderjaar 2008–2009

24 557

Kansspelen

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2009

1 Inleiding

Tijdens het algemeen overleg over kansspelen op 18 oktober 2007¹, de voortzetting daarvan op 31 januari 2008², het notaoverleg over rechtshandhaving bij cybercrime en internetmisbruik van 19 mei 2008³ en het algemeen overleg over «de voortgang goede doelenorganisaties, de code Wijffels, kansspelen en de beleidsreactie preventieve doorlichting goede doelsector» op 23 oktober 2008⁴, heb ik de Kamer toegezegd in een volgende voortgangsrapportage een aantal onderwerpen uitvoeriger te belichten. In de brief van 6 november 2008 aan de Tweede Kamer⁵ ben ik op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel voor de herziening van de Wet op de kansspelen ingegaan. In de brief van 23 december 2008⁶ ben ik ingegaan op enkele voorgenomen beleidswijzigingen en de consequenties daarvan voor het wetsvoorstel. In deze voortgangsrapportage zal ik het beeld completeren.

De voortgangsrapportage beschrijft in deel I meer algemene thema's; in deel II wordt vervolgens per beleidsdoelstelling ingegaan op de ontwikkelingen, acties, producten en resultaten met bijbehorend tijdspad. De structuur van de rapportage is daarmee anders dan die van voorgaande jaren, die sinds de tweede voortgangsrapportage is gehanteerd. Met deze nieuwe opzet wordt beoogd meer inzicht te geven in de producten, de behaalde resultaten, de te nemen acties en de bijbehorende tijdsplanningen. Hiermee kom ik tegemoet aan de wens van enkele Kamerleden op dit punt.

2 Kansspelbeleid

Het kansspelbeleid kenmerkt zich door doelstellingen op het gebied van sociaal beleid en consumentenbescherming (tegengaan verslaving en verkwisting) en fraudebestrijding en bescherming van de openbare orde (tegengaan van criminaliteit en witwassen). Op grond van Europese jurisprudentie worden deze doelstellingen als geldige «dwingende redenen

¹ Tweede Kamer 2007–2008, 24 557, nr. 80.

² Tweede Kamer 2007–2008, 24 557, nr. 89.

³ Tweede Kamer 2007–2008, 28 684, nr. 149.

⁴ Tweede Kamer 2008–2009, 27 834, nr. 52.

⁵ Tweede Kamer 2007–2008, 24 557, nr. 92.

⁶ Tweede Kamer 2007–2008, 24 557, nr. 93.

van algemeen belang» erkend, waardoor het aanbod van kansspelen kan worden beperkt of (zelfs) kan worden verboden. De voorgenomen aanpak past binnen dit beleid, dat voorziet in een gereguleerd aanbod en gericht blijft op het bestrijden van excessen, zoals verslaving en witwassen.

I ALGEMEEN

1 Herziening Wet op de kansspelen

Bij brief van 23 december 2008 heb ik enkele wijzigingen in het kansspelbeleid aangekondigd. Ik heb aangegeven de voorgenomen wijzigingen, nadat deze verder zijn uitgewerkt, te willen verwerken in het voorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen. Daardoor zal het wetsvoorstel de nodige vertraging oplopen.

Omdat in de praktijk dringend behoefte bestaat aan een daadkrachtige toezichthouder op de kansspelsector, streef ik ernaar de kansspelautoriteit op zo kort mogelijke termijn te realiseren. Daartoe zal de huidige Wet op de kansspelen worden gewijzigd. Hieronder zal ik nader ingaan op de taken en de positionering van de kansspelautoriteit en de planning van het wetsvoorstel dat in de oprichting van de kansspelautoriteit voorziet.

2 Oprichting kansspelautoriteit

Taken

Het is mijn voornemen een nieuw zelfstandig bestuursorgaan op te richten, de kansspelautoriteit. Deze krijgt uitvoerende, toezichthoudende en handhavende taken op het gebied van kansspelen. Tot de uitvoerende taken behoort onder andere vergunningverlening. Beleid en regelgeving blijven binnen het bestuursdepartement omdat zij een onlosmakelijk onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid vormen.

Ten aanzien van de handhaving gaat de kansspelautoriteit een initiërende, uitvoerende en coördinerende rol vervullen. De autoriteit kan daarbij beschikken over een adequaat en effectief toezicht- en handhavinginstrumentarium. De kansspelautoriteit krijgt de beschikking over bestuurlijke handhavinginstrumenten, zoals bestuursdwang en last onder dwangsom. Sluitstuk blijft de strafrechtelijke handhaving. Daarnaast zal de kansspelautoriteit een functie krijgen als kenniscentrum op het terrein van kansspelen en op het terrein van kansspelverslaving. In de oprichting van de kansspelautoriteit en de toerusting van toezichts- en handhavingbevoegdheden wordt voorzien door middel van een wijziging van de huidige Wet op de kansspelen.

Het ligt in de bedoeling om de komende jaren, mede in het licht van de in de brief van 23 december 2008 aangekondigde beleidswijzigingen, het takenpakket van de kansspelautoriteit verder uit te breiden. Zo bestaat het voornemen de kansspelautoriteit verantwoordelijk te maken voor het beheer van de informatie over bezoekbeperkende maatregelen. De koppeling van bezoekbeperkingen van casino's en speelhallen wordt om praktische redenen bij de kansspelautoriteit belegd. Een en ander vergt nog wel nader onderzoek naar de technische mogelijkheden en de privacyaspecten. Daarnaast zal er een uitbreiding en verzwaring van het takenpakket plaatsvinden omdat de kansspelautoriteit verantwoordelijk wordt voor de toepassing van transparante gunningprocedures. Deze voornemens zullen, nadat zij zijn uitgewerkt, worden verwerkt in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet op de kansspelen.

Positionering

Het is de bedoeling dat de kansspelautoriteit buiten het bestuursdeparte-

ment wordt gepositioneerd, waarmee tegemoet gekomen wordt aan de voorkeur van een groot deel van de Kamer om het toezicht op de kansspelen buiten het ministerie te plaatsen.

Bij de keuze voor een externe positionering van de kansspeltaken is het in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: zbo's) gegeven wettelijk kader voor toetsing van de instellingsmotieven van (bestaande en nieuwe) zbo's en voor de te voorziene bevoegdheidsverdeling tussen de verantwoordelijke minister en het bestuur van de zbo bepalend. Op grond van deze wet kan een zbo alleen worden opgericht als er sprake is van óf noodzaak van onafhankelijkheid van de minister, óf de wenselijkheid van een bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van andere (maatschappelijke) organisaties, óf om de minister te ontlasten van uitvoeringsbeslissingen waarbij beleidsmatige overwegingen en dus het gebruik van discretionaire bevoegdheden geen rol kunnen en mogen spelen.

Met name het onafhankelijkheidsmotief is van doorslaggevende betekenis voor de keuze voor externe positionering van de kansspeltaken. Als uitvoering, toezicht en handhaving intern zouden worden geregeld is (de schijn van) belangenverstremgeling niet ondenkbaar. Immers de overheid, als vergunningverlener en als belanghebbende (ontvanger) van de opbrengsten van de overheidsmonopolisten (Holland Casino en de Staatsloterij), is hier speler en spelbepaler en kan in een lastig parket komen als het gaat om het uitvoeren van bovengenoemde taken. Het extern positioneren van de taken en de vermindering van ministeriële bevoegdheden zal (de schijn van) belangenverstremgeling voorkomen c.q. doen opheffen. Overigens wordt met externe positionering van de kansspeltaken niet afgedaan aan de gewenste terughoudendheid bij het vormen van nieuwe zbo's. Het huidige College van toezicht op de kansspelen, reeds een zbo, wordt met de oprichting van de kansspelautoriteit namelijk opgeheven. Van een extra zbo is dus feitelijk geen sprake. Met de oprichting van de kansspelautoriteit zal ook het projectbureau Kansspelen binnen mijn ministerie, dat werd ingesteld om het kansspelbeleid en de kansspelregelgeving te moderniseren en te harmoniseren, worden opgeheven.

Planning

Ik streef ernaar een voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen dat voorziet in de oprichting van de kansspelautoriteit en de invoering van de benodigde bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten in het najaar van 2009 bij de Tweede Kamer in te dienen.

Actie	Product	Tijdpad
Uitwerken voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen t.b.v. oprichting kansspel-autoriteit en handavings-instrumentarium	Voorstel tot wetswijziging aan Tweede Kamer	Najaar 2009

3 Nationale jurisprudentie

Bij brief van 23 december 2008 heb ik de Kamer uitvoerig over de Europese ontwikkelingen op het terrein van kansspelen geïnformeerd. Achtereenvolgens ben ik in die brief ingegaan op de inbreukprocedures, de raads werkgroep kansspelen, enkele uitgebrachte en verwachte uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en twee nationale zaken waarin prejudiciële vragen zijn gesteld. In aanvulling hierop zal ik hieronder kort ingaan op enkele nationale uitspraken op kansspelgebied.

Uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 18 juli 2007¹

In deze zaak stond de weigering van de minister van Justitie om een in Duitsland gevestigde particulier (hierna: belanghebbende) een semi-permanente vergunning te verlenen voor een in Nederland te organiseren

¹ LJN: BA9831.

loterij centraal. De vergunning was geweigerd op grond van het restrictieve beleid, waarin geen ruimte is voor een nieuwe vergunning op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen, naast de drie bestaande semi-permanente vergunningen voor goede doelenloterijen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) vond dat uit het bestreden besluit onvoldoende bleek dat de beleidsmatige beperking tot (juist) drie vergunningen een geschikt en proportioneel middel is om de uit de weigering van de gevraagde vergunning voortvloeiende beperking van het vrij verkeer van diensten te rechtvaardigen. De Afdeling kwam tot dat oordeel na te hebben vastgesteld dat de bestaande vergunninghouders de afgelopen jaren het aantal trekkingen, evenals hun marketinguitgaven, aanzienlijk hebben vergroot, dat de overheid een wetsvoorstel heeft ingediend om kansspelen via internet mogelijk te maken en dat de drie bestaande vergunningen voor goede doelenloterijen na afloop van hun geldigheidsduur steeds opnieuw aan dezelfde vennootschappen worden verleend. De Afdeling droeg de minister van Justitie op opnieuw op het bezwaar van belanghebbende te beslissen.

Bij brief van 14 september 2007¹ vroeg de vaste commissie voor Justitie mij om een brief waarin ik uiteenzet welke gevolgen ik aan deze uitspraak verbind. Ik heb de vaste commissie bij brief van 17 oktober 2007² ingelicht over de toenmalige stand van zaken. In aansluiting daarop kan ik meedelen dat ambtenaren van mijn ministerie – op diens verzoek – het afgelopen jaar overleg met belanghebbende hebben gevoerd om te bekijken of binnen het huidige beleid een oplossing kan worden gevonden voor het geschil met Justitie. Belanghebbende heeft aangegeven mogelijk geïnteresseerd te zijn in een (tijdelijke) vergunning voor een incidentele loterij. De verdere behandeling van het bezwaar is op verzoek van belanghebbende geschorst.

Uitspraak Afdeling d.d. 20 augustus 2008³

Ook deze uitspraak handelde over de afwijzing van een aanvraag om een semi-permanente vergunning op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen. In deze zaak was geen sprake van grensoverschrijdende diensten en speelde het Europese recht derhalve geen rol.

De rechtbank Middelburg had in een eerder stadium de afwijzing van de vergunningaanvraag vernietigd. De rechtbank vond het gevoerde restrictieve beleid op zich redelijk, maar vond dat dit beleid onvoldoende grondslag voor weigering van de vergunningaanvraag bood. Daarbij achtte de rechtbank van belang dat het restrictieve beleid er niet aan in de weg heeft gestaan dat bestaande vergunninghouders is toegestaan hun kansspelaanbod te vergroten en aanzienlijke marketingactiviteiten te verrichten. Tegen deze uitspraak heb ik hoger beroep ingesteld.

De Afdeling oordeelt dat het gegeven dat een restrictief beleid wordt gevoerd met onder meer het uitgangspunt dat het aantal vergunningen met een semi-permanent karakter niet wordt vergroot, niet betekent dat bestaande vergunninghouders niet enige ruimte kan worden geboden hun aanbod te vernieuwen of uit te breiden. Van een toename van de marketinguitgaven is volgens de Afdeling geen sprake. Voor zover er al sprake is van enige verruiming van het aanbod van de bestaande vergunninghouders, is die volgens de Afdeling niet van dien aard dat afgifte van een geheel nieuwe semi-permanente vergunning aan betrokkene zou moeten plaatsvinden. De Afdeling achtte het hoger beroep dan ook gegrond en vernietigde de uitspraak van de rechtbank.

4 Kansspelbelasting

Met ingang van 1 juli 2008 is het belastingregime voor kansspelautomaten en tafelspelen veranderd. Sindsdien vallen ook kansspelautomaten onder de kansspelbelasting. Daarvoor vielen zij onder het hoge BTW-tarief.

¹ 07-Just-B-060.

² Tweede Kamer 2007–2008, 24 557, nr. 78.

³ LJN: BE8866.

Omdat het nieuwe regime een lastenverzwaring voor de speelautomatenbranche tot gevolg heeft, heeft de staatssecretaris van Financiën zijn bereidheid uitgesproken de sector op onderdelen tegemoet te komen. Hij heeft in een brief van 6 juni 2008¹ aan de Eerste Kamer toegezegd dat het kabinet bereid is om, onder andere, toe te staan dat in speelhallen gespeeld mag worden met een speelrekening op een chipkaart (coinless/cashless play, zoals reeds gebruikt wordt bij Holland Casino). Tevens heeft hij toegezegd te onderzoeken – indien een dergelijke maatregel op draagvlak kan rekenen binnen de kansspelbranche – of een indexatie van het maximale gemiddelde uurverlies en daarmee samenhangende bedragen uit het Speelautomatenbesluit 2000 mogelijk is.

De VAN Speelautomaten, brancheorganisatie, heeft mij, in reactie op de toezegging van de Staatssecretaris, bij brief drie voorstellen gedaan:

- Het toestaan van betaling door middel van bankbiljetten, zowel in kansspelautomaten bestemd voor opstelling in speelautomatenhallen als bestemd voor opstelling in de horeca.
- Het toestaan van betaling door middel van het «ticket-in ticket-out» systeem, zoals in veel casino's wereldwijd gebruikt wordt.
- Het toestaan van een nieuwe, naar verwachting van de branche voor de speler meer aantrekkelijke, generatie kansspelautomaten (voor zowel speelhallen als de horeca). Vergeleken met de huidige generatie speelautomaten wordt de voorgestelde gekenmerkt door een wat hoger speltempo, hogere maximumprijzen, een hoger uitkeringspercentage, en een lager uurverlies.

De brancheorganisatie zegt nadrukkelijk niets te verwachten van indexatie van het maximale gemiddelde uurverlies en daarmee samenhangende bedragen als tegemoetkoming. Eerder acht zij het risico van een toename van de gokverslaving reëel, welk risico volgens haar bij haar eigen voorstellen niet of nauwelijks aanwezig is.

De voorstellen worden op dit moment beoordeeld in het licht van de doelstellingen van het kansspelbeleid, en tevens naar de mate waarin ze zich verhouden tot de systematiek van de bestaande wet- en regelgeving. Dit gebeurt in samenspraak met relevante deskundigen, zoals de keuringsinstellingen, de instellingen voor verslavingszorg, toezichthouders, VNG en gemeenten. Ik verwacht binnen enkele maanden een beslissing te kunnen nemen. Met de verdere implementatie van die beslissing kan enige tijd gemoeid zijn, onder andere door de consultatie- en notificatieverplichtingen en de noodzakelijke wijziging van het Speelautomatenbesluit (amvb).

Actie	Product	Tijdpad
Beoordelen voorstellen brancheorganisatie	Besluitvorming n.a.v. de voorstellen	Februari/maart 2009

5 Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Tijdens de behandeling van de begroting van Justitie voor het jaar 2009 vroeg de CDA-fractie hoe het kabinet omgaat met het concept van maatschappelijk ondernemen in relatie tot casino's en loterijen.

In dat verband kan ik medelen dat de minister van Financiën op 16 juni 2008 tijdens het notaoverleg² met de vaste commissie van Financiën over onder andere de nota Staatsdeelnemingenbeleid de Kamer een notitie heeft toegezegd over het publieke belang van de verschillende staatsdeelnemingen, waarin hij tevens zal ingaan op het aspect van het maatschappelijk verantwoord ondernemen in relatie tot staatsdeelnemingen (waaronder Holland Casino en Staatsloterij). Door het ministerie van Financiën

¹ Eerste Kamer 2007–2008, 31 205 en 31 206, M.

² Tweede Kamer 2007–2008, 28 165, nr. 82.

is mij meegedeeld dat de minister van Financiën ernaar streeft bedoelde notitie in de loop van februari 2009 te doen toekomen aan de Tweede Kamer.

II DE DOELSTELLINGEN VAN HET KANSSPELBELEID

Hoofddoel van het kansspelbeleid is door het reguleren en beheersen van kansspelen de consument en de openbare orde te beschermen en kansspelverslaving tegen te gaan. Hieronder ga ik nader in op die afzonderlijke aspecten en belicht daarbij tevens de ontwikkelingen en vervolgacties.

1 Consumentenbescherming

De kansspelmarkt is geen gewone economische markt. Omdat financieel gewin kan optreden zonder dat daar tegenover een evenredige inspanning staat, is deze markt extra gevoelig voor fraude, bedrog en verslaving waarvan de kansspelconsument de dupe kan worden. De voortschrijdende modernisering van communicatiemiddelen speelt hierbij een belangrijke rol. Eén van de aandachtsgebieden van het kansspelbeleid is daarom het beschermen van de consument tegen de negatieve «bijverschijnselen» van de kansspelmarkt.

Ik zal hierna op een tweetal aspecten van consumentenbescherming nader ingaan.

1.1. De Gedrags- en reclamecode kansspelen

Op 15 februari 2006 is de Gedrags- en reclamecode kansspelen in werking getreden. Ik heb de Kamer daarover geïnformeerd per brief van 10 maart 2006.¹ Doel van deze code is het reclameaanbod van de kansspelenvergunninghouders. Het toezicht op de naleving van de code is neergelegd bij de Reclame Code Commissie. Dit laat onverlet dat ook het College van toezicht op de kansspelen en het ministerie van Justitie op dit terrein een eigen verantwoordelijkheid hebben.

Bij de inwerkingtreding van de code is met de landelijke vergunninghouders, verenigd in het Nederlands Kansspel Platform (NKP), afgesproken de code na twee jaar te evalueren. Deze evaluatie is inmiddels afgerond. Nadat ik de evaluatie heb afgestemd met de vergunninghouders zal ik de Tweede Kamer deze en mijn reactie daarop binnen enkele maanden toesturen.

Actie	Product/resultaat	Tijdpad
Evaluatie Gedrags- en reclamecode kansspelen	Beleidsstandpunt n.a.v. evaluatie	Februari/maart 2009

1.2 De Gedragscode promotionele kansspelen

Promotionele kansspelen zijn kansspelen die worden aangeboden ter promotie van een product, dienst of organisatie. Op grond van de wet zijn dergelijke kansspelen zonder vergunning verboden. Om aan de behoefte (vraag en aanbod naar deze kansspelen) van de consument en het bedrijfsleven tegemoet te komen en om wildgroei van dergelijke kansspelen tegen te gaan, is besloten deze vorm van kansspelen door een gedragscode te reguleren. Daarbij geldt als uitgangspunt dat promotionele kansspelen verboden zijn, tenzij ze voldoen aan de in de code vermelde voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde is dat deelnemers geen inleg betalen. Voor promotionele kansspelen gelden verder beperkingen aan looptijd, beperkingen aan aantal trekkingen, beperkingen aan

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 24 557, nr. 68.

de hoogte van het prijzenpakket en een maximum van 0,60 euro communicatiekosten per deelname.

De Gedragscode promotionele kansspelen is op 1 januari 2006 in werking getreden, vooruitlopend op de voorgenomen algehele herziening van de Wet op de kansspelen. Ik verwijs u in dit verband naar mijn brief van 5 december 2005¹. Artikel 12 van de Gedragscode bepaalt dat vóór de inwerkingtreding van de gedragscode een nulmeting heeft plaatsgevonden en dat de Gedragscode na een jaar op basis van de nulmeting is geëvalueerd. Op grond van de evaluatie kan de Gedragscode zonodig worden bijgesteld.

Inmiddels is de Gedragscode geëvalueerd; de uitkomsten van de evaluatie zijn 22 april 2008 naar de Kamer² gezonden.

Het ministerie van Justitie heeft in de tweede helft van 2006 tegen enkele commerciële omroepen aangifte gedaan wegens overtreding van de Wet op de kansspelen, omdat die omroepen onder de noemer van promotionele kansspelen diverse vormen van bescpellen organiseren die daarmee weinig van doen hebben. Het Openbaar Ministerie onderzoekt sinds medio 2007 de mogelijkheden tot vervolging. Aangezien het om individuele strafzaken gaat, kan ik over de inhoud van de te nemen stappen en de vorderingen van de vervolging geen nadere informatie verstrekken. Het onderzoek van het Openbaar Ministerie zal vermoedelijk nog enige tijd in beslag nemen.

Bij de aanbieding van de evaluatie aan de Tweede Kamer heb ik de verwachting uitgesproken de Kamer na de zomer van 2008 verder te kunnen informeren. Helaas kan ik hieraan op dit moment geen gevolg geven. Hoewel de onderzoekers adviseren de Gedragscode op onderdelen te wijzigen, vind ik het in dit stadium nog niet wenselijk de Gedragscode op grond van de evaluatie aan te passen, om het onderzoek van het Openbaar Ministerie en een mogelijk strafrechtelijk vervolg niet te doorkruisen. Ik verwacht de Kamer in de loop van dit jaar nader te kunnen informeren.

Actie	Product	Tijdpad
Bijstelling Gedragscode promotionele kansspelen	Brief aan Tweede Kamer met voorgestelde wijzigingen	Na afloop onderzoek Openbaar Ministerie

2 Bescherming van de openbare orde

De kansspelmarkt heeft gelet op haar aard een aantal negatieve bijverschijnselen op het gebied van criminaliteit en illegaliteit, zoals illegaal aanbod van kansspelen, witwassen van geld, fraude etc. Het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit is daarom een belangrijk aandachtsgebied binnen het restrictieve kansspelbeleid. Door middel van toezicht en handhaving worden deze negatieve bijverschijnselen tegengegaan. Ik zal hierna de ontwikkelingen belichten en ingaan op de behaalde resultaten.

2.1 Handhaving

Een van de knelpunten van het kansspelbeleid is het tekort aan handhaving van de Wet op de kansspelen zo is in 2000³ geconstateerd. Naar aanleiding hiervan heeft het toenmalige kabinet aangegeven de opsporing van illegale kansspelen en de handhaving van de Wet op de kansspelen te willen intensiveren. Als gevolg hiervan heeft mijn ambtsvoorganger ingezet op een gecombineerd en integraal handhavingstraject. Dit is een gecombineerde aanpak van bestuur, politie en justitie en bundeling van kennis en expertise. Deze aanpak sloot aan op de expertise en ervaringen die zijn opgedaan in het project Joker van de Belastingdienst. Het huidige handhavingsbeleid – een gezamenlijke en integrale bestuurs-

¹ Tweede Kamer 2005–2006, 24 557, nr. 65.

² Tweede Kamer 2007–2008, 24 557, nr. 90.

³ Tweede Kamer 2000–2001, 24 036, nr. 180.

rechtelijke, fiscaalrechtelijke en strafrechtelijke aanpak door het Ministerie van Justitie, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Verispect en de Belastingdienst – wordt voortgezet. In overleg tussen deze partijen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, en in voorkomende gevallen de Consumentenautoriteit, worden op beleidsniveau afspraken gemaakt over de aanpak van illegale kansspelen.

In de voorgaande jaren is op verschillende plaatsen in het land succesvol opgetreden tegen verschillende typen illegale kansspelen. Als eerste is ingezet op de meest omvangrijke en meest riskante kansspelen: illegale casino's en internetgokzuilen. Sinds 1999 is 152 keer een illegaal casino gesloten, waarbij het soms ging om de herstart van een eerder gesloten illegaal casino¹. Enkele jaren geleden stonden er over het hele land ongeveer duizend internetgokzuilen. Door een gezamenlijke aanpak zijn die zuilen, onder andere door het geven van waarschuwingen en inbeslagnames, inmiddels vrijwel geheel verdwenen. Daarna deden overigens de zogenaamde voetbalzuilen hun intrede. In enkele gemeenten, waaronder Den Haag, is daartegen inmiddels succesvol opgetreden. Andere acties richtten zich onder andere op illegale bingo's en pokertoernooien. Het aantal illegale pokertoernooien lijkt na de acties flink afgenomen, er komen sporadisch nog signalen dat er grootschalige illegale toernooien zijn. Tegelijkertijd is er wel een vlucht naar internet zichtbaar.

Na signalen dat er sprake zou zijn van illegale activiteiten is in 2007 de tabaks- en detailhandel gecontroleerd op het aanbieden van illegale lotto en toto. In totaal zijn toen bij 70 zaken illegale lotto- en totospelen aangetroffen. Na waarschuwingen en hercontroles hebben deze aanbieders hun illegale activiteiten gestaakt. In 2008, voor het Europees Kampioenschap voetbal en in december, heeft Verispect opnieuw gecontroleerd. Toen zijn bij vijf zaken illegale lotto- en totospelen aangetroffen. Ook tegen deze zaken is opgetreden.

De handhaving zal een impuls krijgen door de oprichting van de kansspelautoriteit en de introductie van effectieve handhavinginstrumenten. Hierdoor kan slagvaardiger opgetreden worden.

Het lid van uw Kamer de heer Anker heeft in een, door de Kamer aangenomen, motie² gevraagd om aan jongeren en gemeenten duidelijk te maken welke vormen van poker wel en welke niet zijn toegestaan volgens de Wet op de kansspelen. Het is mijn voornemen bij de invoering van de herziene Wet op de kansspelen een voorlichtingscampagne te voeren, waarbij o.a. aandacht wordt gevraagd voor de verschillende kansspelvormen en de juridische mogelijkheden om deze aan te bieden. Daarin zal ook poker worden meegenomen.

De handhavingsactiviteiten richten zich vooral op de aanbieders van illegale kansspelen. Het verbod op het spelen van kansspelen via internet te handhaven en daarmee de individuele speler³ (de illegale gokker) aan te pakken, hetgeen op grond van artikel 1c van de Wet op de kansspelen reeds mogelijk is, is moeilijk uitvoerbaar. Bij eerdergenoemde voorlichtingscampagne zal daarom ook de individuele speler van kansspelen via internet op zijn eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. Sinds kort⁴ kan de Belastingdienst kansspelbelasting heffen bij degenen die een prijs hebben gewonnen bij internetkansspelen. In de praktijk blijkt dat de Belastingdienst regelmatig van deze mogelijkheid gebruik maakt; het gaat daarbij vooral om heffingen op gewonnen prijzen bij poker. Ik verwacht dat hiervan een grotere preventieve werking zal uitgaan.

¹ Joker, de aanpak van illegale casino's in Nederland; Toine Spapens 2008, Boom Juridische uitgevers.

² Tweede Kamer, 2007–2008, 24 557, nr. 84.

³ Tweede Kamer, 2007–2008, 28 684, nr. 149.

⁴ Wijziging van de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet, 30 583.

2.2 Onderzoek illegale kansspelen in Nederland

In de vijfde voortgangsrapportage heb ik aangekondigd dat een onderzoek wordt gestart naar de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland.

Vanwege de complexiteit is besloten om het onderzoek in twee fasen uit te voeren. In de eerste fase, de inventarisatiefase, zijn de mogelijkheden onderzocht om betrouwbare uitspraken te doen over de aard en omvang van illegale kansspelen. Deze inventarisatiefase («hoe gaan we onderzoeken») was noodzakelijk vanwege de lage prevalentie en verborgenheid van het verschijnsel illegale kansspelen. De eerste fase moest voorkomen dat gestart werd met een bij voorbaat onmogelijk onderzoek en moet een effectieve en efficiënte uitvoeringswijze van fase 2 bevorderen.

De tweede fase omvat een onderzoek naar de aard en omvang volgens de opzet die in fase 1 is bepaald. Het gaat hierbij om de verzameling en analyse van gegevens, toegesneden op vijf vormen van illegaal aanbod in Nederland. Het onderzoek is zodanig opgezet dat het herhaalbaar is, zodat ook trends zichtbaar worden.

Begin 2008 is de eerste fase van het onderzoek afgerond. Hieruit bleek dat een onderzoek naar aard en omvang van illegale kansspelen uitvoerbaar is. Elk van de vijf soorten illegale kansspelen (poker, bingo, toto en lotto, gokzuilen en kansspelen via internet) wordt op een specifieke manier onderzocht. In mei 2008 is de tweede fase van het onderzoek uitbesteed aan Regioplan Beleidsonderzoek uit Amsterdam, dat medio 2008 met het onderzoek is gestart. Dit voorjaar moet de tweede fase van het onderzoek zijn afgerond. Ik zal de Kamer over de uitkomsten informeren.

Actie	Product	Tijdpad
Uitvoering fase 2: onderzoek naar aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland	Toezending onderzoeksrapport aan Tweede Kamer met begeleidende brief	Voorjaar 2009

2.3 Kansspelen via internet

Het via internet gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen is onvoorwaardelijk verboden in Nederland: de Wet op de kansspelen voorziet niet in de mogelijkheid daarvoor vergunningen te verlenen. Een wetsvoorstel dat voorzag in een tijdelijke proef voor een legaal aanbod is vorig jaar door de Eerste Kamer verworpen.

Op basis van het beleidsplan «Aanpak bestrijding van kansspelen via internet», dat op 16 september 2005 aan de Kamer is aangeboden¹, is de afgelopen jaren een begin gemaakt met de aanpak van kansspelen via internet. Het ministerie van Justitie heeft de afgelopen jaren een groot aantal in Nederland gevestigde aanbieders van illegale kansspelen en tussenpersonen gewaarschuwd dat zij in strijd met de Wet op de kansspelen handelen. Een aanzienlijk deel van de aangeschreven bedrijven heeft daaraan gevolg gegeven en heeft hun sites onbereikbaar gemaakt of zodanig aangepast dat de facto geen sprake meer is van kanspelaanbod. Het overige deel van de aanbieders heeft het illegale aanbod echter voortgezet, al dan niet vanuit het buitenland (of door inschakeling van buitenlandse tussenpersonen). De aanpak van in het buitenland gevestigde aanbieders en tussenpersonen vormt een knelpunt. De bestrijding van kansspelen via internet richt zich daarom naast een strafrechtelijke aanpak, ook op financiële tussenpersonen, banken en creditcardmaatschappijen.

Mijn ministerie heeft een zwarte lijst opgesteld van organisaties die zonder vergunning gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen via

¹ Tweede Kamer 2004–2005, 24 557, nr. 59.

internet en daarmee de Wet op de kansspelen overtreden. Deze lijst is samengesteld op basis van openbare, via het internet te verkrijgen informatie. Inmiddels is het ministerie vergevorderd met een protocol waarin wordt vastgelegd hoe de lijst tot stand is gekomen, welke criteria worden gehanteerd bij plaatsing op de lijst en wat de waarborgen zijn voor de betrokkenen. Deze lijst en het protocol zullen binnenkort via www.justitie.nl voor iedereen beschikbaar zijn.

Het verstrekken van een rekening aan een aanbieder van kansspelen via internet is op grond van de Wet op de kansspelen en de Wet op het financieel toezicht niet toegestaan. Alle banken moeten zich aan de Nederlandse wet houden. Ik stuur een dezer dagen een brief naar de Raden van Bestuur van een aantal banken om hen erop te wijzen dat zij de Wet op de kansspelen moeten naleven.

Het sluitstuk van de aanpak bestrijding illegale kansspelen is de strafrechtelijke weg. Eerder gaf ik al aan dat ik deze weg zo nodig zou bewandelen.¹ Na verschillende waarschuwingen zijn er nog steeds aanbieders die volharden in hun illegale activiteiten. Daarom doe ik binnenkort aangifte tegen enkele illegale aanbieders van kansspelen via internet.

Actie	Product	Tijdpad
Ontwikkelen protocol voor zwarte lijst	Protocol voor gebruik zwarte lijst	Februari 2009
Vaststellen en openbaar maken van zwarte lijst op justitie-site	Overzicht van illegale aanbieders van kansspelen	Februari/maart 2009
Strafrechtelijke aanpak aanbieders van illegale kansspelen	Aangifte bij het OM	Februari/maart 2009

3 Voorkomen van kansspelverslaving

Een van de negatieve effecten van kansspelen is het risico van verslaving. Kansspelverslaving is ten opzichte van andere vormen van verslaving minder zichtbaar, waardoor de omvang van de problematiek in Nederland lange tijd onduidelijk is gebleven. Verder openbaart de problematiek zich pas na enkele jaren. Dit maakt het bijvoorbeeld moeilijk om nu al inzicht te krijgen in de omvang van de problematiek rond pokeren. Lange tijd ontbrak het aan duidelijke onderzoeksgegevens over kansspelverslaving. Daarom is in 2004–2005 in opdracht van het ministerie van Justitie een gericht onderzoek uitgevoerd naar de omvang van kansspelverslaving in Nederland. De uitkomsten van dit onderzoek gelden als nulmeting. Ik zal hierna verder ingaan op het in Nederland uitgevoerde onderzoek, verdere vervolgacties en zal in dit verband de mogelijkheid van verhoging van de leeftijdsgrens voor Holland Casino en speelautomatenhallen als preventieve maatregel nader belichten.

3.1 Onderzoek naar kansspelverslaving in Nederland

In de periode 2004–2005 is een onderzoek uitgevoerd naar de kansspelverslaving in Nederland. De bevindingen heeft mijn ambtsvoorganger u eind 2005 aangeboden.² Uit het onderzoek (kortweg het CVO-onderzoek) bleek dat het aantal kansspelverslaafden lager was dan medio jaren negentig werd aangenomen (circa 40 000 in plaats van 70 000). Daarnaast sprak het onderzoek over 76 000 risicospelers. Hoewel dit beeld positiever is dan vooraf werd geschat, baart het aantal verslaafden en risicospelers zorgen. Een actieve voortzetting van het preventiebeleid ter voorkoming en beperking van kansspelverslaving blijft daarom noodzakelijk.

Een goede aanpak van de kansspelverslaving vergt een voortdurende afstemming tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), andere ketenpartners, zoals Vereniging van Nederlandse Gemeen-

¹ Eerste Kamer 2007–2008, 30 362, J.

² Tweede Kamer 2005–2006, 24 557, nr. 63.

ten en GGZ Nederland, en het ministerie van Justitie, ook al zijn de invalshoeken verschillend. Daar waar VWS zich meer richt op de kwantificering van de verslaving en op de inhoud van verslavingsbehandelingen, is het ministerie van Justitie verantwoordelijk voor de preventie van kansspelverslaving, onder meer door het verankeren van verslavingsbeleid bij de kansspelaanbieders. In een regulier verslavingsoverleg, waarin ook de verslavingzorg is vertegenwoordigd, en dat is geïnitieerd door mijn ministerie, wordt de afstemming op de diverse deelterreinen bewaakt. Om de ontwikkelingen op het gebied van kansspelverslaving te blijven volgen en een effectief preventiebeleid te kunnen blijven waarborgen, zal ik in 2010 een herhalingsonderzoek laten uitvoeren.

Actie	Product	Tijdpad
Vervolgonderzoek kansspelverslaving in Nederland	1. Aanbesteding onderzoek	1. 2009
	2. Resultaten onderzoek	2. 2010
	3. Standpunt minister op uitkomsten van het onderzoek	3. eind 2010/begin 2011

3.2 Aanvullend onderzoek kansspelverslaving

In 2007 heeft CVO een aanvullend onderzoek verricht naar kansspelproblematiek onder in Nederland wonende spelers van Marokkaanse, Turkse, Antilliaanse, Surinaamse en Chinese afkomst. Ik heb u dit onderzoek op 1 september 2008¹ aangeboden. Voor de uitkomsten van het onderzoek verwijs ik naar deze brief. Gelet op de uitkomsten en het feit dat in Nederland wonende probleemspelers van niet-westerse afkomst vaak eerst hulp in eigen kring zoeken, acht ik het van belang de aandacht vooral te (blijven) richten op de inzet van preventieve maatregelen, zoals folders en ander voorlichtingsmateriaal en betere afstemming van het hulpaanbod op de onderzochte groepen. In overleg met VWS en organisaties uit de verslavingszorg wordt nagegaan of, en zo ja op welke wijze, een specifiek aanvullend beleid nuttig en – mede gelet op de kosten – naar verwachting effectief zal zijn.

3.3 Verhoging leeftijdsgrens voor Holland Casino en speelautomatenhallen

Naar aanleiding van het algemeen overleg op 14 februari 2008 is de Tweede Kamer een motie² ingediend waarin wordt geconstateerd dat door diverse gemeenten een hogere leeftijdsgrens (dan de huidige 18 jaar) voor speelautomatenhallen wordt gehanteerd en de regering verzoekt de effecten van de hogere leeftijdsgrens van 21 jaar te onderzoeken.

Naar aanleiding hiervan heb ik een verkenning³ naar de (inter)nationaal gehanteerde leeftijdsgrenzen laten uitvoeren. Uit gegevens van Verispect blijkt dat van de speelautomatenhallen in Nederland ongeveer een derde een strengere leeftijdslimiet hanteert dan de wettelijke grens van 18 jaar. Dit hangt doorgaans samen met de bedrijfsvoering. Door een hogere leeftijdsgrens te hanteren, proberen bedrijven eventuele overlast door jongeren te voorkomen. Gemeentelijk gezien dwingt slechts een klein deel van de gemeenten⁴ een hogere toegangsleeftijd voor speelhallen af dan 18 jaar.

Uit een recent overzicht van de European Casino Association (ECA), aangevuld met gegevens via internet, blijkt dat in Europa voor kansspelautomaten algemeen een leeftijdsgrens van 18 jaar gehanteerd wordt, zowel in casino's als voor speelautomatenhallen. Hogere leeftijdsgrenzen zijn tamelijk zeldzaam en worden vooral gebruikt voor casino's. Tot deze

¹ Tweede Kamer 2007–2008, 24 557, nr. 91.

² Gewijzigde motie Anker en Van der Staaij (Tweede Kamer, 2007–2008, 24 557, nr. 88).

³ Zie bijlage.

⁴ Dertien gemeenten hanteren een leeftijdsgrens van 21 jaar.

minderheid behoren in ieder geval onze buurlanden België en (delen van) Duitsland.

In de Verenigde Staten wordt in een deel van de Indiaanse casino's¹ en het overgrote deel van de staten waar kansspelautomaten zijn toegestaan een leeftijdsgrens van 21 jaar gehanteerd. Dit is onder andere het geval in de voor kansspelen belangrijke staten Nevada (met Las Vegas) en New Jersey (met Atlantic City). Er lijkt een zekere samenhang met de in delen van de Verenigde Staten gehanteerde leeftijdsgrens van 21 jaar voor de verkoop en het gebruik van alcoholica. De andere casino's hanteren een leeftijdsgrens van 18 jaar. Canada volgt het «Europese» patroon met een leeftijdsgrens van 18 of 19 jaar². Gegevens van buiten Europa en Noord-Amerika zijn tamelijk schaars. De Speciale Bestuurlijke Zone Macau, die qua kansspelomzet te vergelijken is met Las Vegas, hanteert een leeftijdsgrens van 18 jaar.

De leeftijdsgrens van 18 jaar wordt in Nederland gehanteerd voor vrijwel alle doeleinden waarbij de bevolking als geheel betrokken is, zoals actief en passief stemrecht, aankoop van sterke drank, en dergelijke. Nederland volgt hiermee de in geheel Europa gebruikelijke praktijk om achttienjarigen als meerderjarig te beschouwen. Een hogere leeftijdsgrens is niet gebruikelijk en komt alleen voor bij normen die gericht zijn op kleiner toepassingsbereik. Zoals bijvoorbeeld de hogere leeftijdsgrenzen die voor bepaalde beroepen of bepaalde bedrijfsmatige activiteiten gelden, zoals rechters of leidinggevenden in de horeca.

Dat in Nederland in het algemeen een leeftijdsgrens van 18 jaar wordt aangehouden, impliceert dat de maatschappelijke acceptatie van een hogere leeftijdsgrens voor toegang tot speelautomatenhallen en casino's waarschijnlijk niet hoog is: velen zullen niet inzien waarom een achttienjarige, die mag stemmen en in de volksvertegenwoordiging mag zitten, geen toegang heeft tot een speelautomatenhal of casino. Bovendien is het risico van uitwijken door een deel van de 18–21 jarigen naar illegaal aanbod reëel, met name naar illegaal aanbod via internet. Kansspelauto-maatachtige spelen behoren samen met poker nu reeds tot de meest populaire vormen van kansspelen via internet.

Op grond van het voorgaande stel ik vast dat de huidige leeftijdsgrens ook internationaal gebruikelijk is en dat deze grens past binnen de maatschappelijk geaccepteerde praktijk om achttienjarigen als meerderjarig te beschouwen. Ik zie daarom vooralsnog geen aanleiding om de leeftijdsgrens voor de toegang tot speelautomatenhallen te verhogen.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Kansspelen in Indiaanse reservaten vallen onder de jurisdictie van de betrokken stam, niet die van de staat of de federale overheid. Bij sommige reservaten is een soort convent (compact) afgesloten tussen de stam en de betrokken staat, waarin soms een minimumleeftijd van 21 jaar is opgenomen.

² 18 jaar in Alberta, Manitoba en Quebec; 19 jaar in de andere provincies.

Daadwerkelijk gehanteerde leeftijdsgrenzen in reguliere¹ Nederlandse speelhallen

DOOR SPEELHALLEN GEHANTEERDE LEEFTIJDSGRENZEN

• Leeftijdsgrens 18 jaar	181
• Leeftijdsgrens 21 jaar, waarvan:	72
• opgelegd door gemeente	26
• om redenen van bedrijfsbeleid	36
• om onbekende reden	10
Leeftijdsgrens 24 jaar, om redenen van bedrijfsbeleid	1
Leeftijdsgrens onbekend (hal langere tijd gesloten)	1
TOTAAL	255

ECA: Leeftijdsgrenzen in internationaal verband

LEEFTIJDSGRENZEN	Horeca	Speelhal	Casino	Meerder-jarigheid	Stemrecht
België	18	21	21	18	18
Denemarken	18	18	18	18	18
Duitsland	18	18	18/21 ¹	18	18
Estland	–	21	21	18	18
Finland	15 ²	18	18	18	18
Frankrijk	–	–	18	18	18
Griekenland	–	–	23	18	18
Groot-Brittannië	18	18	18	18	18
Hongarije	18	18	18	18	18
Italië	18	18	18	18	18
Letland	–	18	21	18	18
Luxemburg	18	–	18	18	18
Nederland	18	18/21 ³	18	18	18
Oostenrijk	18	18	18	18	16
Polen	18	18	18	18	18
Portugal	–	–	18	18	18
Roemenië	18	18	18	18	18
Servië	–	18	18	18	18
Slovenië	18	18	18	18	18
Spanje	18	18	18	18	18
Tsjechië	18	18	18	18	18
Zweden	18	–	20	18	18
Zwitserland	–	–	–	18	18

¹ Leeftijdsgrens verschilt per deelstaat.

² Een verhoging naar 18 jaar wordt verwacht.

³ Leeftijdsgrens verschilt per speelautomatenhal.

¹ D.w.z. exclusief seizoenhallen, hallen met een kermisvergunning, en hallen zonder speelautomaten.