

Vergaderjaar 2008–2009

24 557

Kansspelen

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 augustus 2009

1. Inleiding

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie op 19 maart 2009 (Kamerstuk 24 557, nr. 97) heb ik, naar aanleiding van de vele vragen die er bij de Kamerleden leven over poker, toegezegd de Kamer hierover in een brief nader te informeren. Hierbij doe ik deze toezegging gestand.

In deze brief ga ik, na een schets van het wettelijk kader, in op het aanbod van en de vraag naar poker, de risico's van poker, de spelers (doelgroep) en handhaving. Vervolgens ga ik in op de vraag of het huidige aanbod voldoende tegemoet komt aan de vraag en besluit ik met enkele conclusies over de eventuele noodzaak voor wijziging of aanpassing van het beleid ten aanzien van poker en hoe dat zou moeten worden vormgegeven.

2. Wettelijke basis

Gelegenheid geven

Het is op grond van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) verboden in Nederland gelegenheid te geven om mee te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge de Wok vergunning is verleend.

Bevorderen

Artikel 1, aanhef en onder b, van de Wok bepaalt dat het verboden is de deelneming hetzij aan kansspelen die zonder vergunning worden aangeboden, hetzij aan buitenlandse kansspelen te bevorderen. Volgens vast beleid wordt onder bevorderen verstaan: handelingen die deelname aan

kansspelen vergemakkelijken of in de hand werken, zoals het maken van reclame voor en het plaatsen van hyperlinks en banners naar illegale kansspelsites.

Poker is kansspel

Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad is voor de vraag of een spel een kansspel of een behendigheids spel is, bepalend of het resultaat dat de grote meerderheid der spelers in de praktijk bij het spel behaalt van toeval afhangt.

In een in 1998 gewezen arrest heeft de Hoge Raad bevestigd dat poker dient te worden aangemerkt als kansspel¹. Wereldwijd hebben rechters geoordeeld dat poker een kansspel is. Uit het onderzoek dat in opdracht van het College van toezicht op de kansspelen² is uitgevoerd, blijkt dat poker in 33 Europese landen volgens de eigen wetgeving als een kansspel wordt gezien. In het onderzoek zijn geen landen aangetroffen waar poker als behendigheids spel wordt beschouwd.

Poker op locatie (fysiek poker)

Op grond van artikel 27h van de Wok kan aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid vergunning worden verleend tot het organiseren van speelcasino's. Onder speelcasino wordt ingevolge artikel 27g, tweede lid, van de Wok verstaan de voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatige inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven mee te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing van de winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen.

De vergunning tot het organiseren van speelcasino's is verleend aan Holland Casino. Op grond van artikel 4, eerste lid, aanhef en onder j, van de Beschikking Casinospelen 1996, worden in een speelcasino uitsluitend casinospelen, waaronder poker aangeboden. Het organiseren van pokerspelen en pokertoernooien door anderen dan Holland Casino is niet toegestaan.

Poker via internet (virtueel poker)

Via internet wordt veelvuldig gelegenheid gegeven tot deelname aan kansspelen, waaronder poker. In een arrest uit 2005³ heeft de Hoge Raad bevestigd dat van gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen in Nederland sprake is wanneer via internet door middel van een mede op Nederland gerichte website toegang wordt geboden aan potentiële deelnemers in Nederland en zij via hun computer rechtstreeks aan het spel kunnen deelnemen, dat wil zeggen zonder dat andere handelingen zijn vereist dan die op de computer kunnen worden verricht. In dat verband is voldoende dat de website waarop de gelegenheid tot deelneming wordt geboden niet met gebruikmaking van () software de deelneming aan kansspelen onmogelijk maakt en blijkens haar inrichting mede is gericht op Nederland, hetgeen reeds het geval is indien Nederland is vermeld in een op de website voorkomende lijst van landen van waaruit aan de aangeboden kansspelen kan worden deelgenomen. Kort gezegd betekent dit dat wanneer websites met kansspelaanbod direct in Nederland toegankelijk zijn voor potentiële deelnemers, er «gelegenheid wordt gegeven» in de zin van de Wet op de kansspelen. Aangezien de Wet op de kansspelen niet in de mogelijkheid voorziet vergunningen te verlenen voor kansspelen via internet (waaronder poker), dient via internet in Nederland toegankelijk pokeraanbod altijd als illegaal te worden beschouwd. De omstandigheid dat een organisatie in het land van (fysieke) vestiging over

¹ Hoge Raad 3 maart 1998, NJ 1999, 59.

² «Het gezicht van poker, onderzoek naar poker in Nederland» d.d. 25 juni 2007, B&A Consultancy bv Den Haag; i.o.v. College van toezicht op de Kansspelen.

³ HR 18 februari 2005, LJN: AR4841.

een vergunning beschikt doet daar niets aan af. Van belang is immers slechts waar gelegenheid wordt gegeven tot deelname.

Uitzonderingen

Zoals hierboven reeds is aangegeven is Holland Casino op basis van de Wok de enige aanbieder die (fysiek) poker mag aanbieden. Er zijn echter twee situaties waarbij poker zonder vergunning kan worden aangeboden. Ten eerste de situatie dat gelegenheid wordt gegeven tot poker waarbij geen (al dan niet verkapte) prijzen worden uitgelooft. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in het geval van speluitleg, -instructie of als oefensituatie. Het verbod van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok ziet alleen toe op «gelegenheid geven mee te dingen naar *prijzen of premies*». Is er geen sprake van een prijs of premie dan wordt niet voldaan aan de definitie van kansspel zoals staat verwoord in artikel 1, aanhef en onder a. Feitelijk is er geen sprake van een kansspel en dus geen sprake van een verbod.

De tweede situatie waarin het aanbieden van poker zonder vergunning is toegestaan, is minder scherp afgebakend en geeft daarom soms aanleiding tot misverstanden. Volgens artikel 2, aanhef en onder a, van de Wok is het verbod om zonder vergunning gelegenheid te geven tot deelname aan een kansspel niet van toepassing op gelegenheden die noch voor het publiek zijn opengesteld, noch bedrijfsmatig worden gegeven. Het gaat hierbij dus, in tegenstelling tot de eerste situatie, om handelingen die in beginsel wél als het gelegenheid geven tot deelname aan kansspelen in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Wok worden gekwalificeerd, maar die niettemin van het wettelijk verbod worden uitgezonderd. Of sprake is van «een voor het publiek opengestelde gelegenheid», ofwel een besloten kring van deelnemers, zal in het algemeen afhangen van de concrete omstandigheden van het geval. In de jurisprudentie is geoordeeld¹ dat de aanwezigheid van een verenigingsverband niet zonder meer wijst op een besloten kring van deelnemers, mede omdat in casu de binding die tussen de leden van de vereniging bestond uitsluitend was gebaseerd op de gemeenschappelijke wens om kansspelen te beoefenen (om zo het verbod van de Wok te ontlopen). Van «bedrijfsmatig aanbod» is volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad² sprake indien het aanbod op geregelde en stelselmatige wijze plaatsvindt, waarbij de term «stelselmatig» vooral duidt op het georganiseerde karakter van het optreden. Niet nodig is dat de gelegenheid gericht is op het maken van winst.

Om in aanmerking te komen voor genoemde uitzonderingsbepaling, moet aan beide vereisten worden voldaan. Vanwege de beperkte uitleg die aan de genoemde criteria in de jurisprudentie wordt gegeven, blijkt in de praktijk dat niet vaak een gerechtvaardigd beroep kan worden gedaan op deze uitzonderings-mogelijkheid.

3. Poker: aanbod en vraag

Legaal

Op grond van de wet en de haar verleende vergunning is Holland Casino de enige organisatie die poker mag aanbieden. Poker wordt bij Holland Casino op twee manieren aangeboden: via cashgames en via toernooien. Bij cashgames kan men op ieder gewenst moment bij het spel aanschrijven en ook op ieder moment de speeltafel weer verlaten. Ook kan men de inzet zelf bepalen, zij het dat men om deel te kunnen nemen voor een minimaal bedrag fiches afneemt³. Bij pokertoernooien schrijft de deelnemer zich vooraf in, speelt door tot deze wint of uiteindelijk afvalt en speelt deze met een vast bedrag.

¹ Hoge Raad, 13 november 1990, NJ 1991, 278.

² Hoge Raad, 7 oktober 1953, NJ 1953, 143.

³ Er dient voor minimaal € 40,- fiches te worden afgenomen. Men kan echter al voor € 2,- inzetten.

Het pokeraanbod in Holland Casino bedroeg in 2008 ongeveer 257 000 speelplaatsen (181 000 bij cashgames en 76 000 bij toernooien)¹. Het aanbod wordt uitgedrukt in speelplaatsen. Met speelplaatsen wordt het aantal spelers aangegeven dat kan deelnemen aan poker bij het gemiddeld aantal uren dat een pokertafel open is (7 uur per dag) bij een gemiddelde bezetting per tafel (13 spelers.) (Omdat een speler op ieder gewenst moment in het spel kan in- of uitstappen, kunnen er per saldo meer dan 13 verschillende personen op een avond aan een pokertafel zitten. Voor de berekening van speelplaatsen is daarom uitgegaan van een continu gemiddelde bezetting van 13 personen per avond.) Voor de cashgames geldt dat het aanbod kwantitatief niet is begrensd. Hoe meer wordt gevraagd, des te meer wordt aangeboden. Dit geldt niet voor de pokertoernooien. Er is wekelijks een landelijk aanbod van circa 28 toernooien. Aan het aantal deelnemers wordt geen grens gesteld. In 2008 waren er 156 pokertafels (79 vaste tafels en 77 toernooitafels). De tafels zijn verdeeld over 13² vestigingen van Holland Casino. Het aantal pokertafels en toernooien per vestiging is niet gelijk. In lijn met het overheidsbeleid zijn de vestigingen regionaal gespreid, waarbij de concentratie in zuid en zuidwest Nederland het grootst is en in noord en noordoost Nederland het kleinst. Daarbij wordt zoveel mogelijk ingespeeld op de lokale behoefte.

Bezoekers van Holland Casino kunnen met inzetten vanaf € 2,-³ deelnemen aan de cashgames. Bij de toernooien bedragen de deelnamekosten meestal € 50,-. Daarnaast betaalt de deelnemer bij een toernooi een «entry fee» van meestal € 10,-. De meest gevraagde (en daarom door Holland Casino meest aangeboden) variant van poker is «Texas Hold'em». Deze variant van poker blijkt wereldwijd de populairste vorm te zijn. Holland Casino geeft hiermee invulling aan een van de beleidsdoelstellingen, namelijk het bieden van een aantrekkelijk legaal alternatief voor illegaal aanbod. Van alle pokerspelers in Holland Casino valt 52% in de leeftijdscategorie 18–25 jaar, 45% in de categorie 26–55 jaar en 3% in de categorie 56 jaar of ouder. 89% van de pokerspelers is man.

Illegaal

In de praktijk blijkt dat, naast het legale aanbod van Holland Casino, ook door andere organisaties poker wordt aangeboden, dat gericht is op Nederland. Al dit aanbod is illegaal, immers geen van deze organisaties kan hiervoor vergunning krijgen op grond van de Wok. Het illegale aanbod is zowel op internet te vinden als op fysieke locaties, zoals in buurthuizen, cafés en bij studentenverenigingen. In 2008 heeft onderzoeksbureau Regioplan in mijn opdracht een onderzoek verricht naar de aard en omvang van illegale kansspelen (fysiek en op internet) in Nederland. Vooruitlopend op het definitieve rapport⁴ wil ik in het kader van deze brief alvast enige voorlopige cijfers over het illegaal aanbod specifiek voor poker noemen. Ten behoeve van het onderzoek is ondermeer gebruik gemaakt van een enquête waaraan bijna 21 000 mensen (tussen de 15 en 65 jaar) deelnamen.

Poker via internet

Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat 5,1% (565 000) van de Nederlanders tussen 15 en 65 jaar deelneemt aan kansspelen via internet (waaronder poker); hiervan valt 65% in de leeftijdscategorie 15–34 jaar, 29% in de leeftijdscategorie 35–49 jaar en 5% in de leeftijdscategorie 50–65 jaar. Mannen vormen de meerderheid van de spelers (70%). Uit het onderzoek blijkt voorts dat van alle deelnemers aan kansspelen via internet 66% (372 900) voor poker kiest. Hiermee is poker verreweg de populairste vorm van alle kansspelen die via internet worden aangeboden. Als reden

¹ Managementinformatie van Holland Casino.

² Er zijn 14 vestigingen van Holland Casino; de vestiging op Schiphol biedt echter geen poker aan.

³ Meestal wordt voor een bedrag van € 10,- ingezet (limit poker) of € 100,- (no limit poker).

⁴ Het onderzoeksrapport bevindt zich nog in een conceptfase. Zodra dit definitief is, zal ik de Kamer over de uitkomsten informeren.

voor het spelen van kansspelen via internet wordt onder meer opgegeven dat men zelf kan bepalen met wie men speelt, waar en wanneer men speelt, hoeveel men inzet en welke spelvorm men kiest. Er is geen sociale of andere vorm van controle (zoals op leeftijd en inzet).

Poker op locatie

Behalve via internet vindt illegaal pokeraanbod ook via fysieke locaties, zoals cafés en buurthuizen, plaats. Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat 1,9% (205 000) van de Nederlanders tussen 15 en 65 jaar deelneemt aan illegaal poker op locatie. Hiervan geeft 38% aan dit in een café te doen. 72% van de deelnemers aan illegaal poker op locatie behoort tot de leeftijdscategorie 15–34 jaar, 23% valt in de leeftijdscategorie 35–49 jaar en 5% behoort tot de categorie 50–65 jaar.

Bij de projectgroep Joker van de Belastingdienst worden gegevens bijgehouden over illegale pokerevenementen. In de periode 2000–2008 zijn bij de projectgroep meer dan honderd pokerevenementen bekend geworden.

4. Handhaving

Fysiek poker

Het projectbureau Kansspelen van mijn ministerie werkt bij de bestrijding van illegale kansspelen, waaronder poker, nauw samen met de projectgroep Joker van de Belastingdienst. Naast deze projectgroep heeft de Belastingdienst ook een landelijke werkgroep voor de fiscale behandeling van beroepsspelers en kansspelen die via internet worden aangeboden. Daarnaast houdt op gemeentelijk niveau de politie zich, bijvoorbeeld door het onaangekondigd bezoeken van cafés, bezig met bestrijding van het illegale aanbod. Dit soort bezoeken leidt doorgaans tot beëindiging van het pokerevenement. Regelmatig schrijft mijn ministerie organisatoren van pokerbijeenkomsten aan die zich beroepen op het feit dat het door hen te organiseren pokerevenement in het kader van speluitleg wordt georganiseerd of niet voor het publiek toegankelijk is en niet bedrijfsmatig wordt georganiseerd. In de praktijk blijkt vaak dat de situatie genuanceerder ligt en het evenement illegaal is. De organisator wordt dan verzocht de bijeenkomst te annuleren of zodanig aan te passen dat deze past binnen de hiervoor beschreven uitzonderingsmogelijkheden.

Poker via internet

Mijn ministerie houdt zich naast de bestrijding van het illegale pokeraanbod via fysieke locaties ook bezig met de bestrijding van het illegale aanbod op internet. Het ministerie schrijft de eigenaren van de kansspelsites aan en wijst hen op overtreding van de Wet op de kansspelen, wijst hen op het risico van strafvervolging en doet zo nodig aangifte bij het Openbaar Ministerie. Tevens wordt hen in voorkomende gevallen verzocht de site ontoegankelijk te maken voor deelname vanuit Nederland. Zoals ik al vaker heb aangegeven, verloopt de handhaving van dit deel van het illegaal aanbod vaak moeizaam omdat een deel van deze aanbieders dikwijls vanuit het buitenland opereert. Om de aanpak van dit aanbod te verbeteren heb ik een aantal grotere Nederlandse banken verzocht bestaande relaties met illegale aanbieders te beëindigen en geen nieuwe relaties met dergelijke aanbieders aan te gaan. Door het bieden van betalingsfaciliteiten aan illegale kansspelaanbieders – die daarvan immers afhankelijk zijn om deelname te kunnen verwezenlijken – bevorderen de banken de deelname aan kansspelen waarvoor geen vergunning is verleend. Dit is op grond van artikel 1, aanhef en onder b, van de Wok niet toegestaan. Eenzelfde verzoek heb ik gericht tot de payment service provi-

ders (PSP's). Inmiddels heeft een aantal banken en PSP's laten weten aan mijn verzoek gevolg te geven.

Poker en de media

Met enige regelmaat zijn bij verschillende televisiezenders reclamespotjes te zien geweest waarbij verwezen werd naar pokerprogramma's en poker-sites. Ook zijn er uitzendingen van registraties van pokertoernooien. Zoals ik al in antwoord op Kamervragen¹ heb aangegeven is het uitzenden van pokerprogramma's waarin louter speluitleg wordt gegeven, om punten in plaats van geld wordt gespeeld, dan wel waar het een registratie betreft van een in het buitenland gespeeld toernooi, niet verboden op grond van de Wet op de kansspelen omdat er geen gelegenheid wordt gegeven tot deelname aan kansspelen in de zin van de Wok.

In de reclamespotjes en tijdens tv-registraties van toernooien werd vaak verwezen naar sites met speluitleg (hierna aan te duiden als .net-sites). Echter de aanbieders van dergelijke sites gebruiken voor deze sites vaak dezelfde bedrijfsnaam als hun aanbod, waarbij wel om geld kan worden gespeeld en die daarmee illegaal zijn. De .net-sites, waarin slechts speluitleg wordt gegeven, hebben dezelfde «uitstraling en vormgeving» als het illegale aanbod en verschillen doorgaans alleen in de extensie van het webadres. Het onderscheid tussen legaal en illegaal valt hierdoor voor de consument nagenoeg weg. Het mag duidelijk zijn dat aanbieders met reclames voor deze .net-sites hun *algemene* naamsbekendheid willen vergroten en zo hun andere, volgens de Wok illegale aanbod onder de aandacht van het publiek willen brengen en daarmee de deelname aan het illegale aanbod bevorderen. Omdat tijdens de uitgezonden programma's via speluitlegsites uiteindelijk toch verwezen werd (of werd doorgelinkt) naar illegale kansspelsites, werd daarmee volgens vast beleid artikel 1, aanhef en onder b, van de Wok overtreden. Inmiddels heeft mijn ministerie diverse televisiezenders gewezen op mogelijke overtreding van de Wok. Deze zenders hebben het uitzenden van reclame voor pokerwebsites inmiddels gestaakt, aangepast of hebben toegezegd deze uitzendingen op zeer korte termijn te staken.

5. Poker en verslaving

Over de verslavingsrisico's van poker is nog niet veel bekend. Er is, los van enig verkennend onderzoek², nog niet veel onderzoek naar verricht. Poker is sinds 2006 bij het grote publiek populair geworden en vervolgens uitgegroeid tot een hype. Omdat verslaving zich in het algemeen pas na een aantal jaren manifesteert, concluderen onderzoekers³ dat de verwachte problemen als gevolg van de pokerhype voorsnog niet zichtbaar zijn. Een recent (verkennend) onderzoek uitgevoerd door Tactus Verslavingszorg wijst uit dat één op de tien spelers problemen ondervindt als gevolg van pokeren. Omdat poker nog maar relatief kort op grote schaal wordt gespeeld, is het niet ondenkbaar dat de probleemgroep in de toekomst zal groeien. Onderzoekers geven aan dat vervolgonderzoek dit kan uitwijzen en het derhalve zeer de moeite waard is het pokerfenomeen de komende jaren nauwlettend te volgen.

Dit geldt te meer omdat poker vooral populair is onder jongvolwassenen en het bekend is dat er een verband bestaat tussen de leeftijd waarop men met kansspelen begint en het risico op verslaving (hoe jonger, des te groter het risico).

Holland Casino moet op grond van artikel 15 van de haar verleende vergunning een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelverslaving voeren. Hieraan heeft Holland Casino invulling gegeven door het «preventiebeleid kansspelverslaving». Dit beleid is gedifferentieerd naar leeftijdscategorie. Jongvolwassenen (tussen de 18 en 24 jaar) die in een

¹ Tweede Kamer 2006–2007, nr. 1054.

² o.a. Pokeronderzoek onder studenten van het MBO en HBO in Eindhoven, Novadic-Kentron 3 juli 2007 en Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen poker en problematisch gokken van Tactus en de Universiteit Twente 2008.

³ «Het gezicht van poker, onderzoek naar poker in Nederland» d.d. 25 juni 2007, B&A Consultancy bv Den Haag; i.o.v. College van toezicht op de Kansspelen.

maand zes maal het casino bezoeken ontvangen een zogenaamd «harten-6-kaartje» waarmee zij worden gewezen op hun frequente bezoek. Bij een achtste bezoek binnen een maand volgt een preventiegesprek, zonodig gevolgd door (voorzorg)gesprekken en eventueel een entreebeperking of -verbod. Ditzelfde geldt voor de volwassen bezoekers aan Holland Casino, maar dan na respectievelijk 10 en 15 bezoeken binnen een maand.

«Hype»

Zoals ik in het overleg van 19 maart 2009 al aangaf, lijkt het enthousiasme voor poker de laatste tijd wat te zijn geluwd. Ik baseer mij hierbij onder andere op signalen van de Belastingdienst, die daarbij is afgegaan op verschillende bronnen zoals resultaten van controles en waarnemingen welke door gemeenten, politie en de Belastingdienst naar aanleiding van meldingen zijn ingesteld. Ook Holland Casino heeft desgevraagd laten weten geen stijging meer te zien in de vraag naar poker en concludeert dat er sprake is van stabilisatie van de pokerbehoefte. Tot slot wordt dit beeld bevestigd door Verispect, de toezichhouder op de speelautomaten. Onlangs is onder de controleurs geïnventariseerd wat hun ervaringen zijn rondom het aantreffen van poker, wanneer zij voor de uitvoering van hun werkzaamheden (het controleren van speelautomaten) horecagelegenheden bezoeken. Regelmatig wordt een «pokerkoffertje» in de horecagelegenheid aangetroffen en met enige regelmaat wordt poker door een kleine groep spelers «met vrienden onder elkaar» gespeeld. Dit zijn voornamelijk jonge spelers, met een geschatte leeftijd tot 25 jaar. Hiervan is geen registratie bijgehouden of melding gemaakt. Indien echter een grote pokertafel, aankondigingen van toernooien of specifiek reclamemateriaal werd aangetroffen, is dit gemeld aan de Belastingdienst. In 2008 is tienmaal een dergelijke melding gedaan. In de afgelopen maanden van 2009 is tweemaal een melding van een toernooi aan de Belastingdienst doorgegeven.

Ondanks signalen dat de pokerbehoefte afneemt, of in ieder geval stabiliseert, acht ik het van belang dat de ontwikkelingen op het gebied van verslaving ten gevolge van kansspelen en in het bijzonder van poker worden gevolgd, met name omdat hierover nog zo weinig gegevens bekend zijn. Afhankelijk van de ontwikkelingen, zal ik in overleg met de Minister van VWS bezien of het verslavingsbeleid mogelijk aanpassing behoeft.

6. Mogelijke uitbreiding van legaal pokeraanbod

Inleiding

Zoals eerder in deze brief is aangegeven, wordt poker, buiten het legale aanbod van Holland Casino om, op grote schaal via het illegale circuit beoefend. Uit het eerdergenoemd onderzoek van Regioplan blijkt in dat verband dat circa 370 000 personen wel eens poker via internet spelen, terwijl circa 205 000 personen er de voorkeur aan geven poker op (illegale) fysieke locaties te beoefenen. In de praktijk lijkt er dan ook sprake te zijn van een (gedeeltelijke) *mismatch* tussen vraag en aanbod. De beweegredenen voor spelers om voor hetzij aanbod via internet, hetzij illegale fysieke locaties te kiezen lijken echter verschillend te zijn. Zo is een belangrijke reden voor spelers om deel te nemen aan internetkansspelen dat zij dit vanuit het comfort van de huiselijke omgeving kunnen doen. Spelers die ervoor kiezen poker op andere fysieke locaties, zoals buurthuizen en café's, te spelen doen dat vermoedelijk vooral omdat zij een kleinschaliger opzet prefereren of de fysieke afstand tot een legaal casino te groot vinden. Elk van deze verschijningsvormen vraagt dan ook om een verschillende aanpak door de overheid.

Legaal aanbod via internet

In mijn brief van 23 december 2008¹ heb ik meegedeeld dat er bij het publiek een zekere behoefte bestaat aan kansspelen via internet waaraan niet kan worden tegemoet gekomen door legaal aanbod. Een wettelijke regeling voor kansspelen via internet vormt een mogelijkheid om meer grip te krijgen op het thans ongereguleerde aanbod van deze kansspelen en biedt daarmee de gelegenheid om eisen ten aanzien van het aanbod te stellen, mede vanuit oogpunt van verslaving en handhaving. Ik heb daarom in genoemde brief aangegeven opnieuw de mogelijkheid te zullen onderzoeken om kansspelen via internet wettelijk te reguleren. Ik ben voornemens een commissie in te stellen die het onderzoek zal gaan uitvoeren. Ik zal de Kamer daarover op korte termijn informeren. Mogelijk leiden de adviezen van de commissie op termijn tot een legaal aanbod van kansspelen via internet, waaronder poker.

Mogelijke uitbreiding fysiek aanbod

Ik onderken dat er een aanzienlijke groep – dikwijls jongere – personen is die regelmatig poker speelt, maar dit liever bij kleinschaliger (illegale) locaties dan bij de (huidige) legale casino's van Holland Casino doet. Deze situatie is vanuit de beleidsdoelstellingen gezien ongewenst, nu spelers op deze illegale locaties op geen enkele wijze worden beschermd tegen eventuele risico's.

Pilot

Ik wil daarom door middel van een pilot onderzoeken of het mogelijk is aan de kennelijke vraag naar lokale pokergelegenheden tegemoet te komen door middel van een gereguleerd aanbod zodat het illegale aanbod kan worden teruggedrongen. Ik acht het instrument van de pilot het meest geëigend omdat ik niet goed kan overzien tot welke – mogelijk ongewenste – effecten een dergelijke vergroting van het (lokale) poker-aanbod leidt. Mede daarom wil ik bij de uitvoering van de pilot geen concessies doen aan de huidige waarborgen voor preventie en het tegengaan van excessen zoals fraude en witwassen. De pilot moet daarom passen binnen het huidige wettelijke kader, op grond waarvan poker slechts kan worden georganiseerd in voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatige inrichtingen, waar gemeenschappelijk kansspelen worden beoefend (ofwel speelcasino's). Dat betekent dat voor het aanbod van poker tijdens de pilot dezelfde eisen op het gebied van onder andere preventie van kansspelverslaving en toegangscontrole zullen gelden als voor de casinospelen in de huidige vestigingen.

Het voorgaande betekent dat ik Holland Casino zal vragen de pilot voor een te bepalen periode met één of enkele speelgelegenheden uit te voeren in een regio waar zich in het verleden regelmatig illegaal poker-aanbod heeft voorgedaan. In overleg met Holland Casino zal ik bezien welke regio hiervoor het meest in aanmerking komt. Volledigheidshalve wijs ik erop dat voor de vestiging van deze nieuwe pokerspeelgelegenheden de voorafgaande instemming zal worden gevraagd van de raad van de betrokken gemeente.

Voorts zal ik met Holland Casino bespreken welke verschijningsvorm de nieuwe vestiging(en) kunnen krijgen. De komende maanden zal op mijn ministerie worden bestudeerd welke mogelijkheden het huidige wettelijke kader met betrekking tot casinospelen biedt om de voorgenomen pilot te realiseren. De uitvoering van de pilot vereist waarschijnlijk een wijziging van de Beschikking casinospelen 1996.

¹ Tweede Kamer 2008–2009, 24 557, nr. 93.

Het is niet mijn bedoeling om, zoals tijdens het algemeen overleg van 19 maart 2009 is gesuggereerd, de leeftijdsgrens voor poker te verlagen. Verlaging van de leeftijdsgrens is overigens ook niet mogelijk, nu volgens artikel 27e van de Wok geen personen als deelnemer van een speelcasino mogen worden toegelaten die nog niet de leeftijd van 18 jaar jaar hebben bereikt.

Daarmee ontken ik niet dat, met name via internet, jongeren onder de 18 jaar poker spelen. De aandacht voor deze groep spelers moet echter vooral uitgaan naar preventie, gezien het gegeven dat hoe jonger men begint met kansspelen, des te meer risico men loopt op verslaving. Bij de instelling van de kansspelautoriteit zal dan ook een publiciteitscampagne worden uitgevoerd, waarin ook de risico's van poker onder de aandacht van het publiek worden gebracht. Ook in het preventiebeleid zal ik meer aandacht vragen voor de positie van jongeren, met name bij poker.

Gelet op mijn hierboven weergegeven standpunt om poker voorlopig alleen toe te staan wanneer dit binnen of onder verantwoordelijkheid van de vestigingen van Holland Casino wordt georganiseerd, zal ik vooralsnog geen gehoor geven aan de suggesties om pokeraanbod (tevens) toe te staan in speelhallen dan wel onder het regime van de kleine kansspelen te brengen. Het toestaan van poker op andere locaties dan speelcasino's zou een doorkruising van de huidige, wettelijk afgebakende regimes voor respectievelijk speelcasino's, speelautomaten en kleine kansspelen met zich meebrengen. Zoals ik hierboven heb aangegeven, wil ik eerst de resultaten van de pilot afwachten, voordat ik een beslissing zal nemen of en in welke vorm een eventuele uitbreiding van pokeraanbod geïndiceerd is.

7. Conclusie

Er blijkt een zekere behoefte te zijn aan internetpoker, waaraan op dit moment niet op legale wijze tegemoet gekomen wordt. De behoefte om deel te nemen aan internetpoker lijkt (deels) gebaseerd te zijn op andere argumenten dan deelname aan fysiek poker. Ik zal mede gelet op de toezegging die ik in de Kamer heb gedaan binnenkort een onderzoekscommissie instellen die de mogelijkheden van een nieuw wettelijk regime voor kansspelen via internet (waaronder poker) zal onderzoeken. Voorts overweeg ik via een pilot te onderzoeken of een uitbreiding van het fysieke aanbod van poker door de bestaande vergunninghouder haalbaar is en het gewenste resultaat oplevert.

Ik zal de Kamer nader informeren over de instelling van de onderzoekscommissie en de mogelijke invulling en uitvoering van een pilot.

Ook zal ik de ontwikkelingen op het gebied van de verslavingsrisico's van poker blijven volgen en afhankelijk van de ontwikkelingen in samenwerking met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bezien of het verslavingsbeleid mogelijk aanpassing behoeft.

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