

Vergaderjaar 2008–2009

24 557

Kansspelen

Nr. 92

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2008

1. Inleiding

De vaste commissie voor Justitie heeft mij bij brief van 25 april 2008 (kenmerk 08-Just-B-039) verzocht de hoofdlijnen van de in voorbereiding zijnde Wet op de kansspelen uiteen te zetten en tevens in te gaan op de gevolgen van het verwerpen door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (30 362). Bij brief van 15 september 2008 (kenmerk 2008D04439) heeft de vaste commissie haar verzoek herhaald en voorts om mijn standpunt met betrekking tot bingospelen gevraagd. Tot slot vroeg de vaste commissie tijdens het algemeen overleg op 23 oktober 2008 over «de voortgang goede doelenorganisaties, de code Wijffels, kansspelen en de Beleidsreactie preventieve doorlichting goede doelensector» opnieuw om een uiteenzetting van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Ik heb de Kamer toegezegd in de week van 27 oktober 2008 met een tussenbericht te komen. Met deze brief doe ik die toezegging gestand.

2. Hoofdlijnen nieuwe Wet op de kansspelen

Het voorstel voor de nieuwe Wet op de kansspelen gaat, net als de huidige wet, uit van een algemeen verbod om kansspelen aan te bieden of te bevorderen, tenzij daarvoor vergunning is verleend dan wel de georganiseerde kansspelen anderszins zijn toegestaan. De bestaande vergunningmogelijkheden voor landelijke kansspelen en kansspelautomaten zijn gehandhaafd. Niettemin bevat het voorstel ten opzichte van de huidige wet een aantal nieuwe elementen, waaronder:

- harmonisatie van de regelgeving met betrekking tot kansspelen;
- invoering van een model verdeelsysteem voor kansspelopbrengsten;
- een wettelijke regeling voor promotionele kansspelen;
- oprichting van een buiten het Ministerie van Justitie geplaatste kansspelautoriteit;
- herijking van de regelgeving met betrekking tot kansspelautomaten.

Hieronder ga ik kort op elk van deze punten in.

Harmonisatie van regelgeving met betrekking tot kansspelen

Harmonisatie van regelgeving wordt in de eerste plaats bereikt door het opnemen van algemene bepalingen voor het organiseren van kansspelen. De algemene bepalingen omvatten onder andere definities van veelvoorkomende begrippen en bepalingen die gelden voor (vrijwel alle) organisatoren van kansspelen.

In de tweede plaats wordt harmonisatie van regelgeving bereikt door gelijksoortige kansspelen zoveel mogelijk te groeperen, waardoor deze aan gelijksoortige voorwaarden kunnen worden onderworpen. Een voorbeeld hiervan is hoofdstuk 2, dat van toepassing is op meerjarige loterijen, staatsloterij en lotto. Naast algemene bepalingen die voor alle drie categorieën kansspelen gelden, kent dit hoofdstuk specifieke bepalingen die voor de afzonderlijke spelen gelden.

In de derde plaats wordt de regelgeving met betrekking tot incidentele loterijen (loterijen met een prijzengeld van ten hoogste € 4 500) en kleine kansspelen (onder andere bingo) geharmoniseerd. Beide kansspelcategorieën vallen volgens de huidige Wet op de kansspelen onder verschillende regimes (een meldingsplicht respectievelijk een vergunningsplicht). De nieuwe wet bevat eenzelfde regime voor beide categorieën: voorgenomen kansspelen met een prijzengeld van ten hoogste € 1 500 dienen te worden gemeld bij de burgemeester van de gemeente waar respectievelijk de trekking of de bijeenkomst plaatsvindt; voor kansspelen met een hoger bedrag aan prijzen (met een maximum van € 4 500) is een vergunning van de burgemeester nodig.

Voor incidentele loterijen met een hoger prijzengeld dan € 4 500, is een vergunning nodig van de minister van Justitie. Voor kleine kansspelen met een prijzengeld hoger dan € 4 500 komt er geen vergunningsmogelijkheid; deze blijven, evenals nu, verboden.

Model verdeelsysteem voor kansspelgelden

Het wetsvoorstel bevat voorts een regeling voor de verdeling van kansspelopbrengsten en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor vergunninghouders. Het doel daarvan is te komen tot een meer evenwichtige verdeling van de kansspelopbrengsten over de verschillende maatschappelijke sectoren, meer transparantie bij de verdeling van de opbrengsten, heldere beoordelingscriteria waaraan potentieel begunstigden worden getoetst en het tegengaan van belangenverstrengeling tussen vergunninghouders en begunstigden. De verdeling van de kansspelopbrengsten is en blijft in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de kansspelvergunninghouders. De vergunninghouders dienen hiertoe (individuele en gezamenlijke) beleidsplannen op te stellen. Voorts mogen vergunninghouders slechts gelden afdragen aan begunstigden die voldoen aan kwaliteitseisen op het gebied van beleid, bestuur, besteding en verslaglegging. Om te voorkomen dat bij het publiek mogelijk minder aansprekende doelen – bijvoorbeeld de financiering van de infrastructuur voor sport en cultuur – ondergeschikt raken, overweeg ik in de nieuwe wet een bepaling op te nemen, die de Minister van Justitie in staat stelt vergunninghouders aanwijzingen te geven (stok achter de deur).

Een aantal vergunninghouders en vele goede doelen organisaties hebben aangegeven kritisch te staan ten opzichte van de verplichting een (gezaamenlijk) beleidsplan op te stellen en de mogelijkheid voor de minister van Justitie om minimumpercentages te stellen voor de infrastructuur van sport en cultuur. De Nationale Goede Doelen Loterijen hebben daarom een nieuw voorstel tot herverdeling van begunstigden over de verschillende vergunninghouders gedaan. Volgens dat voorstel worden loterijen rechtstreeks aan bepaalde maatschappelijke sectoren verbonden. De

eerste reacties op deze voorstellen zijn positief. Ook ik sta daar niet onwillend tegenover. Niettemin vergen deze voorstellen nog de nodige uitwerking en waarborgen voor de beneficiënten op het gebied van sport, educatie en cultuur. Afhankelijk van de uitkomsten daarvan, zal ik de wettelijke regeling mogelijk aanpassen.

Wettelijke regeling voor promotionele kansspelen

Met de invoering op 1 januari 2006 van het regime voor promotionele kansspelen, waarbij de mogelijkheid is geïntroduceerd (zonder vergunning) promotionele kansspelen te organiseren mits voldaan wordt aan in de gedragscode promotionele kansspelen gestelde voorwaarden, werd vooruitgelopen op de herziening van de Wet op de kansspelen. Het wetsvoorstel biedt nu een formele basis voor de mogelijkheid promotionele kansspelen aan te bieden. De voorwaarden waaronder promotionele kansspelen zijn toegestaan, zullen worden uitgewerkt bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De huidige code zal mede in het licht van de door Atos Consulting B.V. uitgevoerde evaluatie in de toekomst worden bijgesteld. Zoals ik de Kamer bij brief van 22 april 2008 (TK, 2007–2008, 24 557, nr. 90) heb meegedeeld, acht ik het niet wenselijk gedurende het onderzoek van het Openbaar Ministerie naar de belspellen tot aanpassing van de gedragscode over te gaan.

Oprichting kansspelautoriteit

Het wetsvoorstel voorziet in oprichting van een nieuw zelfstandig bestuursorgaan, de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit zal zich gaan bezighouden met de uitvoering (vergunningverlening), het toezicht op de naleving en handhaving van de wet- en regelgeving. Het gaat daarbij niet alleen om het toegestane maar ook het illegale kansspelaanbod. De kansspelautoriteit wordt buiten het bestuursdepartement geïncorporeerd. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de voorkeur van een groot deel van de Kamer om het toezicht buiten het ministerie te plaatsen. De samenstelling en taken van de kansspelautoriteit, alsmede de sanctiemogelijkheden, zijn op hoofdlijnen in het wetsvoorstel neergelegd. Aan het hoofd van de kansspelautoriteit komt een raad van bestuur te staan, die uit drie personen bestaat. Benoeming vindt plaats aan de hand van specifieke deskundigheid. De kansspelautoriteit krijgt rechtspersoonlijkheid, zodat zij op eigen titel aan het civielrechtelijke verkeer kan deelnemen. De raad van bestuur krijgt daardoor de mogelijkheid zelfstandig contracten te sluiten of personeel aan te nemen, wat voor het onafhankelijk verrichten van de publieke taak van belang is. De kansspelautoriteit zal kunnen beschikken over effectieve handhavingsmogelijkheden. Zo voorziet het wetsvoorstel in de introductie van bestuurlijke handhavingsinstrumenten, zoals bestuursdwang en last onder dwangsom. Deze instrumenten kunnen snel en slagvaardig worden ingezet, bijvoorbeeld bij overtreding van reclameregels door middel van radio- en televisiespotjes. Als sluitstuk wordt gekozen voor strafrechtelijke handhaving.

Herijking speelautomatenregelgeving

Net als in de huidige wet worden speelautomaten in het wetsvoorstel gereguleerd door drie typen vergunningen: de aanwezigheidsvergunning, de exploitatievergunning en de typevergunning. De bestaande regelgeving is echter op verschillende punten verduidelijkt, meer techniekonafhankelijk gemaakt en, waar nodig, aangevuld. De verduidelijking van de regelgeving heeft onder andere betrekking op het opstelbeleid (de aanwezigheidsvergunning). Het gaat hierbij om de vraag *waar* speelautomaten mogen worden opgesteld. De huidige regel-

geving, waarin de begrippen «hoogdrempelige inrichting» en «samen- gestelde inrichtingen» belangrijke elementen vormen, blijkt in de praktijk niet altijd gemakkelijk te kunnen worden toegepast en heeft de afgelopen jaren geleid tot tal van conflicten en gerechtelijke procedures. De verdui- delijking van het opstelbeleid, die overigens niet op een versoepeling neerkomt, is in de nieuwe wet bereikt door meer aansluiting te zoeken bij het begrippenkader in de Drank- en horecawet. Overigens is volgens de nieuwe wet, gelet op het weinig risicovolle karakter, geen aanwezigheids- vergunning meer nodig voor het opstellen van behendigheidsautomaten. Om dit weinig risicovolle karakter te garanderen, blijven de exploitatie- vergunningen en de typevergunningen voor behendigheidsautomaten gehandhaafd.

De regeling met betrekking tot de exploitatievergunning, waarin geregeld wordt *wie* speelautomaten mag exploiteren, wordt in de nieuwe wet aangevuld: de vergunning is in het vervolg niet alleen nodig voor het exploiteren van speelautomaten, maar ook voor het fabriceren en verhan- delen daarvan. Hiermee wordt de integriteit van de speelautomatensector gewaarborgd.

De modeltoelating van speelautomaten – waarin aan de hand van techni- sche eisen geregeld wordt welke speelautomaten opgesteld mogen worden – wordt in de nieuwe wet gecontinueerd, maar de nieuwe type- vergunning wordt zoveel mogelijk techniekonafhankelijk vormgegeven. Technische eisen worden zoveel mogelijk geflexibiliseerd en overgeheveld naar lagere regelgeving.

Tenslotte bevat het wetsvoorstel maatregelen om de verslavende effecten van (het spelen op) kansspelautomaten – die tot de meest risicovolle kansspelen behoren – verder te beperken. Zo voorziet het wetsvoorstel in maatregelen om het onderscheid tussen casino's en speelautomaten- hallen te accentueren: er komt een verbod om de naam «casino» te gebruiken als aanduiding van speelhallen en komen er regels voor de verhouding tussen het aantal speelautomaten en speeltafels in casino's. Ook voorziet het wetsvoorstel in een – door de Kansspelautoriteit toe te passen – regeling waarbij (vrijwillige) bezoekbeperkingen ten aanzien van casino's en speelhallen worden gekoppeld.

3. Aanvullende beleidswijzigingen

Op 2 augustus 2007 is het concept wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd aan een groot aantal belanghebbende partijen. Eind 2007 is de consultatie- termijn gesloten. In totaal zijn circa 35 adviezen ontvangen. In het alge- meen bestaat er waardering voor het feit dat nu stappen worden gezet voor vernieuwing van de regelgeving. Brede steun is er voor de intensive- ring van het toezicht en de handhaving en, daarmee samenhangend, de oprichting van een kansspelautoriteit. Ook waren er opmerkingen van kritischer aard. Zo hebben enkele organisaties erop gewezen dat het wets- voorstel te veel een codificatie van de huidige praktijk is en onvoldoende gericht is op de toekomst. Vanuit de loterij- en goede doelenbranche is kritiek geuit op de regeling met betrekking tot het model verdeelsysteem voor kansspelopbrengsten en dan met name op de bevoegdheid van de Minister van Justitie om minimumpercentages te stellen voor onder- bedeelde goede doelensectoren. De organisaties in kwestie vatten deze maatregel op als (te) vergaande overheidsbemoeienis.

Niet alleen de in de consultatiefase gemaakte opmerkingen, maar ook andere gebeurtenissen die zich in de eerste helft van 2008 hebben voorge- daan hebben mij aanleiding gegeven het Nederlandse stelsel nog eens goed tegen het licht te houden. Ik wijs in dat verband op de verwerping van de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot regulering van kansspelen via internet, het door de Commissie van de Europese Gemeenschappen uitgebrachte «met redenen omkleed advies» en de door de Afdeling

bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad bij uitspraken van respectievelijk 14 mei 2008 en 16 juni 2008 gestelde prejudiciële vragen. Ik ben tot de conclusie gekomen dat het beleid op een aantal punten bijstelling behoeft, niet alleen om het draagvlak daarvoor maar ook de consistentie en samenhang – en daarmee de Europees-rechtelijke houdbaarheid – van het beleid te vergroten.

Deze bijstelling van het beleid, waarvoor de instemming van de Minister-raad nodig is, leidt tot een aanpassing van het wetsvoorstel. Nadat de Ministerraad met de voorgenomen beleidswijzigingen heeft ingestemd, zal ik u over de inhoud daarvan en de gevolgen van die wijzigingen voor het wetsvoorstel informeren. Ik streef ernaar u deze informatie vóór het kerstreces te doen toekomen. Reeds nu kan ik melden dat de uitwerking van de voorgenomen beleidswijzigingen vermoedelijk enige tijd zal vergen, zodat het verdere wetgevingstraject de nodige vertraging zal oplopen.

3. Bingo

De huidige Wet op de kansspelen kent een beperkte regeling voor het aanbieden van kleine kansspelen, zoals bingo, het vogelpiekspel en het rad van fortuin. Deze omvat een meldingsplicht bij burgemeester en wethouders in de gemeente waar de bijeenkomst plaatsvindt (met de mogelijkheid tot een verbod na de melding) voor het organiseren van een klein kansspel met een totaal prijzenpakket van maximaal € 1 500 door een minstens drie jaar bestaande vereniging of, ingevolge de heersende jurisprudentie, een daarmee gelijk te stellen stichting. Organisatie door anderen of het aanbieden van een hoger prijzenpakket is niet toegestaan.

In de praktijk blijkt dit verbod moeilijk handhaafbaar. De politie geeft over het algemeen geen prioriteit aan de opsporing en gemeenten beschikken over beperkte handhavingsinstrumenten. Wel hebben sommige gemeenten zonder wettelijke grondslag een vergunningplicht in een gemeentelijke verordening opgenomen. In een aantal regio's hebben commerciële bingoaanbieders in feite vrij spel. Het ongecontroleerde bingoaanbod kan leiden tot verhoogde verslavingsrisico's en financiële problemen bij de deelnemers.

Ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling ten aanzien van kleine kansspelen, voorziet de nieuwe Wet op de kansspelen in een tweeledig stelsel, waarbij recht wordt gedaan aan de uitgangspunten van het kansspelbeleid. Gezien de bestaande praktijk wordt voorgesteld de regeling voor het organiseren van kleine kansspelen, indien het prijzenpakket maximaal € 1 500 bedraagt, op de huidige wijze (vereniging, meldingsplicht, opbrengst ten bate van het algemeen belang) te handhaven.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid voor bijeenkomsten met een hoger bedrag aan prijzen (met een maximumbedrag van € 4 500) een vergunning aan te vragen bij de burgemeester van de gemeente waar de bijeenkomst zal plaatsvinden. De vergunning kan worden aangevraagd door een rechtspersoon, zonder de beperking tot vereniging of stichting. Ten minste 50% van de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen dient ten bate van één of meer goede doelen te komen. Zoals eerder in deze brief is aangegeven, zal in het wetsvoorstel voor incidentele loterijen met een maximumprijzengeld van € 4 500 een soortgelijke regeling worden ingevoerd.

Om de nieuwe regeling uitvoerbaar en handhaafbaar te maken is het noodzakelijk hiervoor geëigende instrumenten te bieden. Met enerzijds een meldingsplicht/vergunningstelsel met duidelijke voorwaarden en

anderzijds het beschikbaar stellen van bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstrumenten wordt hieraan tegemoet gekomen.

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