

Vergaderjaar 2009–2010

24 557

Kansspelen

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 november 2009

In de Zesde voortgangsrapportage van 27 januari 2009¹ heb ik toegezegd de Tweede Kamer te informeren over het onderzoek naar de aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland. Het onderzoek heeft in 2008 en 2009 plaatsgevonden en is inmiddels afgerond. Bijgaand treft u het onderzoek aan, vergezeld van mijn standpunt.²

Inleiding

In de Vijfde voortgangsrapportage³ 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 moest een effectieve en efficiënte uitvoeringswijze van fase 2 bevorderen.

De tweede fase omvatte 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, mits elk van de vijf soorten illegale kansspelen (poker, bingo, toto en lotto, gokzuilen en kansspelen via internet) op een specifieke manier wordt 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. Deze tweede fase van het onderzoek is inmiddels afgerond.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557, nr. 95.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 557, nr. 76.

2. Belangrijkste conclusies

Samengevat zijn de belangrijkste conclusies van het onderzoek:

- Circa 1 miljoen Nederlanders speelden afgelopen jaar een illegaal kansspel.
- Het populairst zijn kansspelen via internet, 5,1% van de mensen speelde dit wel eens, omgerekend meer dan 500 000 Nederlanders.
- Na een snelle groei in 2000–2003 is de groei van kansspelen via internet gestopt en stabiliseert de markt.
- Op internet is poker met afstand de populairste vorm, 66 procent van de deelnemers speelt dit.
- Fysiek illegaal poker wordt door ongeveer 200 000 mensen gespeeld, hierbij nemen spelers het meest deel aan cashgames¹ (58%), terwijl ruim een vijfde toernooien speelt.
- De totale inzet van spelers op vijf illegale kansspelen was in het jaar voorafgaand aan het onderzoek 242 miljoen euro, hiervan gaat het grootste deel naar kansspelen via internet (180 miljoen euro).
- De bruto opbrengst voor de exploitanten van illegale kansspelen ligt tussen de 86 en 224 miljoen euro per jaar.

3. Reactie op de belangrijkste conclusies

Hierna wordt ingegaan op de belangrijkste conclusies.

Cijfers in perspectief

De bruto spelopbrengst van alle illegale kansspelen ligt tussen de 86 en 224 miljoen euro. Als van de hoge schatting wordt uitgegaan, benaderen de illegale kansspelen de bruto spelopbrengst van Staatsloterij: die was in 2008 272 miljoen euro, kansspelen via internet benaderen met 65 miljoen euro alleen al de brutospelopbrengst van de Sponsor Bingo Loterij (70 miljoen euro). Wordt van de lage schatting van 86 miljoen euro uitgegaan, dan benadert de opbrengst van alle vijf de onderzochte kansspelen de bruto spelopbrengst van de Sponsor Bingo Loterij (70 miljoen euro) of de BankGiro Loterij (82 miljoen euro).

Uit dit onderzoek blijkt dat kansspelen via internet tegenwoordig tweederde van de bruto spelopbrengst van illegale kansspelen voor hun rekening nemen. De besteding van de spelers is vrijwel gelijk gebleven als die wordt vergeleken met onderzoek uit 2007², hieruit kan worden afgeleid dat de groei van kansspelen via internet is gestopt en de markt stabiliseert.

Kanaliseringsbeleid werkt

Uit bijgaand onderzoek valt op te maken dat het aanbod van illegale kansspelen in Nederland relatief klein is vergeleken met het legale aanbod, namelijk circa anderhalf miljard euro bruto spelopbrengst in 2007 bij de landelijke aanbieders, tegenover 86 tot 224 miljoen euro voor alle illegale kansspelen. Opvalt dat illegaal aanbod het moeilijk heeft als er een legale tegenhanger is: het door de rijksoverheid en gemeenten gevoerde restrictieve (kanalisatie)beleid lijkt dus te werken. Van belang hierbij is wel een actieve handhaving tegen het illegale aanbod.

Als wordt gekeken naar historische ontwikkelingen in het illegale kansspel-aanbod, kan worden geconstateerd dat tien jaar geleden illegale casino's de grootste categorie illegale kansspelen vormden met de hoogste bruto spelopbrengst. Het uitbreiden van het legaal aanbod van casino's en het handhavend optreden tegen illegale casino's heeft de afgelopen jaren een eind gemaakt aan het aanbod van illegale casino's.

¹ Bij cashgames kan men op ieder gewenst moment bij het spel aanschuiven en ook op ieder moment de speeltafel weer verlaten. Ook kan men de inzet zelf bepalen. Bij poker-toernooien schrijft de deelnemer zich vooraf in, speelt door tot deze wint of uiteindelijk afvalt en speelt deze met een vast bedrag.

² Lambertz, B., J. van Leeuwen & B. van der Lelij (2007) Kansspelen via nieuwe media 2007. Monitor betaalde interactieve internet-kansspelen. Amsterdam: Motivacion.

Dit succesvolle beleid neemt niet weg dat er nog veel geld omgaat in illegale kansspelen, naar schatting tussen de 86 en 224 miljoen euro bruto-opbrengst voor aanbieders per jaar. Een actieve voortzetting van het handhavingsbeleid en onderzoek naar legale alternatieven voor kansspelen via internet blijven noodzakelijk.

De onderzoekers hebben het aantal spelers van illegale kansspelen afgezet tegen de legale varianten. De omvang van de illegale lotto en toto bedraagt eentiende van de spelers van de legale Lotto en Toto (honderd-duizend versus een miljoen). Aan de andere kant van het spectrum vormen de kansspelen via internet verreweg het grootste illegale aanbod met 500 000 spelers, zonder dat daarvoor een legale tegenhanger is.

Bij bingo en fysiek poker is het minder duidelijk dat legaal aanbod het illegale verdringt. Het legale aanbod trekt minder spelers dan het illegale aanbod (naar schatting 100 000 tegen 200 000). Mogelijke oorzaken hiervoor zijn dat bij commerciële bingo grotere prijzen te winnen zijn dan bij de legale variant. Bij poker zal de toegankelijkheid van het illegale aanbod een rol spelen, dat op veel meer locaties wordt aangeboden dan de 14 vestigingen van Holland Casino met legaal aanbod.

Op het geringe aanbod van gokzuilen, is de kanaliseringgedachte helemaal niet van toepassing, zo stellen de onderzoekers, aangezien gokzuilen geen legale variant kennen. Bij het kleine aanbod van gokzuilen speelt de actieve handhaving mee, die in een regulerend kansspelbeleid klaarblijkelijk niet kan ontbreken. Dit blijkt ook uit het eerder genoemde voorbeeld van de illegale casino's waartegen is opgetreden.

Short-odd versus long-odd

Wanneer bij een kansspel sprake is van een korte periode tussen de inzet en de uitkering wordt er gesproken van een short-odd kansspel, bij een lange periode van een long-odd kansspel. Kansspelen met een short-odd karakter domineren bij illegale kansspelen. Zeker vergeleken met het legale aanbod met een omvangrijk aanbod van loterijen die een long-odd karakter hebben. Een oorzaak van de populariteit van short-odd kansspelen bij aanbieders is dat long-odd kansspelen om meer organisatie vragen. Een tweede oorzaak die de onderzoekers signaleren is dat korte termijn behoeftebevrediging belangrijk is in normafwijkend gedrag. Het short odd-karakter van illegale kansspelen brengt extra gevaren met zich mee, omdat het risico van kansspelverslaving groter is dan bij de long odd-spelvormen.

4. Beleidsvoornemens

Uit het onderzoek blijkt dat kansspelen via internet van de onderzochte illegale kansspelen de hoogste spelopbrengst, de hoogste deelname, de hoogste spelfrequentie en de hoogste gemiddelde winst en het hoogste gemiddelde verlies hebben. Daarbij komt dat het verslavingsrisico van poker, dat bij kansspelen via internet verreweg de meeste deelnemers kent, door het short-oddkarakter groot is. De belangrijkste beleidsaandacht moet daarom uitgaan naar kansspelen via internet, en in het bijzonder van poker via internet. Verder valt uit het onderzoek op te maken dat het kanalisatiebeleid werkt: bij kansspelen waarbij legaal aanbod bestaat, is het illegale aanbod kleiner. Actieve handhaving blijft hierbij wel nodig.

Adviescommissie kansspelen via internet

De Adviescommissie kansspelen via internet die recent door mij is ingesteld¹, zal uiterlijk maart 2010 met een voorstel komen voor een mogelijk

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar, 2008–2009, 24 557, nr. 100.

wettelijk regime voor kansspelen via internet. Naast de aard en omvang van het illegale aanbod van kansspelen via internet, zal de adviescommissie specifieke aandacht schenken aan de consequenties voor de Europeesrechtelijke houdbaarheid van het Nederlandse kansspelbeleid, de eventuele wijze van vergunningafgifte, soortgelijke ontwikkelingen in andere lidstaten van de Europese Unie en de bescherming van kwetsbare groepen, zoals minderjarigen en jongvolwassenen.

Pilot aanbod fysiek poker

Uit het onderzoek blijkt dat het bij poker minder duidelijk is dat het legale aanbod het illegale aanbod verdringt, wat mogelijk komt doordat illegaal poker op veel meer locaties wordt aangeboden. Zoals ik per brief op 4 augustus 2009¹ aan de Kamer heb geschreven, 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. Momenteel wordt in overleg met Holland Casino onderzocht hoe, waar en wanneer deze pilot vorm zal kunnen krijgen.

Verruiming bingoaanbod

Net als voor poker geldt voor bingo dat het legale aanbod het illegale in onvoldoende mate verdringt. Ik overweeg daarom de mogelijkheden voor bingo-aanbod op termijn te verruimen. Gezien de doelstellingen van het kansspelbeleid, in het bijzonder het voorkomen van kansspelverslaving, ben ik niet voornemens een permanent, commercieel bingo-aanbod toe te staan. De nieuwe regeling zal in elk geval de verplichting bevatten om minimaal 50 procent van de omzet af te dragen aan het algemeen belang (in beginsel erkende goede doelen-organisaties). Het zal uitsluitend mogelijk zijn om bingo bijeenkomsten op incidentele basis en gedurende een korte periode te organiseren. Het voorstel zal tevens voorzien in de mogelijkheid om ook voor organisatoren van bingo bijeenkomsten regels te stellen met betrekking tot preventie van kansspelverslaving en (beperking van) reclame- en wervingsuitingen. Hiervoor moet de wet gewijzigd worden. De aanvullende beleidswijzigingen worden de komende tijd uitgewerkt en daarna verwerkt in het huidige wetsvoorstel. De Kamer is bij brief van 23 december 2008² geïnformeerd dat de uitwerking geruime tijd zal vergen, waardoor het wetgevingstraject de nodige vertraging zal oplopen.

Instelling kansspelautoriteit

Een kanalisatiebeleid kan niet bestaan zonder actieve handhaving. Daarom wordt een nieuw zelfstandig bestuursorgaan opgericht, de kansspelautoriteit. Deze krijgt uitvoerende, toezichthoudende en handhavende taken op het gebied van kansspelen. 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 handavingsinstrumentarium. De kansspelautoriteit krijgt de beschikking over bestuurlijke handavingsinstrumenten, zoals bestuursdwang en last onder dwangsom en bestuurlijke boete. Sluitstuk blijft de strafrechtelijke handhaving, eventueel via de bestuurlijke strafbeschikking. Daarnaast zal de kansspelautoriteit een functie krijgen als kenniscentrum op het terrein van kansspelen en op het terrein van kansspelverslaving.³ Ik heb het advies van de Raad van State op het wetsvoorstel voor de kansspelautoriteit ontvangen en ik verwacht het voorstel binnenkort bij de Kamer in te kunnen dienen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557, nr. 100.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557, nr. 93

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 557, nr. 95.

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