

Vergaderjaar 2010–2011

24 557

Kansspelen

Nr. 127

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2011

Inleiding

Tijdens het algemeen overleg dat ik op 13 april 2009 (kamerstuk 24 557, nr. 125) en 1 juni jl. met u had over het kansspelbeleid, zijn verschillende vragen gesteld over de ontwikkeling en toerusting van de (in te stellen) kansspelautoriteit (hierna: Ksa). Diverse fracties hebben benadrukt dat de Ksa geen papieren tijger mag zijn en dient te beschikken over goede (handhavings)instrumenten en voldoende capaciteit. Gevraagd is of bij de inrichting van de Ksa wel rekening is gehouden met de door het kabinet voorgestane beleidswijzigingen. In het eerste deel van deze brief beantwoord ik deze vragen en geef ik u aanvullende informatie over de Ksa.

Door tijdsgebrek aan het einde van de tweede termijn van genoemd overleg bleven vervolgens enkele vragen van de zijde van uw Kamer onbeantwoord. Ik heb u toegezegd u de antwoorden schriftelijk te doen toekomen. Deze antwoorden treft u aan in het tweede deel van deze brief. Tot slot heb ik de toezegging gedaan u een overzicht te sturen van de door mij te treffen maatregelen op het gebied van preventie van kansspelverslaving. Hierover zal ik u in de zomer per separate brief informeren.

I. DE KANSSPELAUTORITEIT

Taakomschrijving

De Ksa krijgt als taak het verstrekken van kansspelvergunningen, het houden van toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving en de vergunningsvoorwaarden, het toezien op de afdracht van kansspeldelzen, het bestrijden van illegale kansspelpraktijken en het sanctioneren van overtredingen. Ook geeft de Ksa voorlichting aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Om effectief te kunnen optreden zal de autoriteit beschikken over een adequaat en proportioneel bestuurlijk handhavingsinstrumentarium. Last but not least

vervult de Ksa een coördinerende rol bij het voorkomen en beperken van verslaving.

Gelet op de dynamiek die in het kansspelveld bestaat, zal de Ksa zich moeten blijven ontwikkelen om deze taken ook bij wijzigende omstandigheden in de toekomst te kunnen realiseren. In dat licht zijn de voorgenomen beleidswijzigingen en de algehele herziening van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) mede van belang. Hoewel bij de vormgeving van de Ksa qua structuur en capaciteit rekening is gehouden met de wijziging van het loterijbestel en de invoering van transparante gunning-procedures zullen de in de beleidsvisie neergelegde wijzigingen van invloed kunnen zijn op de taakuitoefening en bemensing van de Ksa. Zo nodig zal de inrichting en capaciteit van de Ksa daaraan worden aangepast. Het wetsvoorstel tot instelling van de Ksa biedt die ruimte. Daarbij is uitgangspunt dat de Ksa een kleine en professionele organisatie moet zijn met voldoende slagkracht.

De Ksa hoeft niet alle deskundigheid zelf «in huis» te hebben. Met partners waar deze deskundigheid, maar ook bijvoorbeeld speciale apparatuur aanwezig is, worden afspraken gemaakt over de uitwisseling van mensen en middelen. Bij de voorbereiding van de Ksa worden onder andere afspraken gemaakt met de Belastingdienst, Consumentenautoriteit, OPTA en NFI (in het bijzonder op digitaal terrein) over samenwerking en uitwisseling van informatie en deskundigheid.

Kansspelverslaving

De Ksa krijgt allereerst een belangrijke rol bij de preventie van kansspelverslaving. Nu al zijn aan de meeste vergunningen voor landelijke kansspelen voorschriften verbonden die beogen eventuele verslavingsrisico's te beperken. Om aan die voorschriften te voldoen heeft Holland Casino bijvoorbeeld het Preventiebeleid Kansspelverslaving ontwikkeld. Een ander voorbeeld is het aan de Beschikking Instantloterij verbonden voorschrift om waarschuwende teksten te plaatsen op de krasloten. De plicht voor vergunninghouders om effectieve maatregelen te treffen op het gebied van verslavingspreventie krijgt een wettelijke basis via het wetsvoorstel tot instelling van de Ksa. Tevens biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid hierover nadere regels te stellen bij Amvb (in de door mij aangekondigde brief in de zomer zal ik hierop nader ingaan). De Ksa ziet toe op de naleving van deze regels en vergunningvoorschriften en kan bij overtreding daarvan zonnodig sancties opleggen.

In de tweede plaats zal de Ksa een centraal register gaan bijhouden van bezoekbeperkingen en entreeverboden die in voorkomende gevallen zijn opgelegd in speelcasino's, speelautomatenhallen of door aanbieders van online kansspelen. Deze bevoegdheid speelt op iets langere termijn omdat deze aanvullende wetwijziging vergt. Niettemin meen ik dat de Ksa hiermee een belangrijke bijdrage kan leveren aan de preventie van kansspelverslaving.

Tot slot vervult de Ksa een coördinerende rol ten aanzien van het preventiebeleid. Zo zal de Ksa het initiatief nemen voor een gestructureerd overleg tussen kansspelaanbieders, verslavingszorg, GGZ Nederland en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Doel hiervan is het ontwikkelen van gezamenlijke ambities inzake het voorkomen van kansspelverslaving evenals concrete ambities per sector. De Ksa zal erop toezien dat de gemaakte afspraken vervolgens worden gerealiseerd.

Consumentenbescherming

De bescherming van consumenten krijgt op verschillende manieren invulling.

De Ksa ziet toe op de naleving van de regelgeving en de vergunningvoorwaarden door de vergunninghouders. Het gaat onder andere om het goed en tijdig informeren van consumenten over de aangeboden kansspelen en de voorwaarden die daaraan zijn verbonden, zoals de kosten, te winnen prijzen, abonnementsduur en eventuele verslavingsrisico's. Ook ziet de Ksa toe op de naleving van de Gedragscode Promotionele Kansspelen.

Daarnaast verplicht het wetsvoorstel de vergunninghouders te zorgen voor een evenwichtig beleid op het gebied van werving en reclame. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid hierover nadere regels – bij Amvb – te stellen. Tijdens de tweede termijn van het algemeen overleg heb ik de kamer toegezegd hiertoe over te gaan; een nadere uitwerking vindt op dit moment plaats. De Ksa zal gaan toezien op de naleving van deze regels en kan bij overtreding daarvan zondig sancties opleggen. Op dit moment zijn de regels over werving en reclame vervat in de Gedrags- en reclamecode kansspelen. Daarbij is sprake van zelfregulering door vergunninghouders, terwijl de Reclame Code Commissie toeziet op de naleving. De RCC heeft echter weinig mogelijkheden om sancties op te leggen.

Tot slot zal de Ksa op het terrein van de kansspelen fungeren als kennis- en voorlichtingscentrum voor burgers, overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De Ksa heeft daarbij als taak het informeren van consumenten over het kansspelbeleid in het algemeen, de mogelijke risico's van kansspelen (bijvoorbeeld ten aanzien van verslaving, fraude en bedrog) en over de rol van de Ksa. Omdat gemeenten verantwoordelijk blijven voor toezicht op en handhaving van de door hen te verstrekken vergunningen richt de informatievoorziening zich mede op deskundigheidsbevordering op dat gebied. Daarbij wordt de VNG nauw betrokken.

Het voorkomen van aan kansspelen gerelateerde illegaliteit en criminaliteit

Een andere belangrijke reden voor instelling van de Ksa is de behoefte het toezicht te intensiveren. Het toezicht richt zich op de naleving van de wet- en regelgeving en de vergunningen door vergunninghouders, maar vooral ook op de aanbieders van illegale kansspelen. Door middel van streng toezicht en actieve handhaving wordt een bijdrage geleverd aan het terugdringen van misbruik, fraude en criminaliteit. Het toezicht krijgt primair bestuursrechtelijk invulling. Zo zal de Ksa onder andere bestuurlijke boetes, last onder dwangsom en last onder bestuursdwang kunnen opleggen. Slechts in uitzonderlijke gevallen, bij herhaaldelijk recidiveren en wanneer er samenloop is van het aanbod van illegale kansspelen met andere criminele activiteiten, zal het noodzakelijk zijn het Openbaar Ministerie in te schakelen.

De Ksa hanteert een integrale aanpak van illegale kansspelen, waarbij zoveel mogelijk met andere organisaties wordt samengewerkt. Per illegaal spel wordt beoordeeld welke aanpak het meest effectief is en welke partners daarbij betrokken zijn. Illegale kansspelen die op grote schaal worden georganiseerd en/of in hoge mate leiden tot sociale en maatschappelijke problemen worden met voorrang aangepakt. De Ksa neemt hierbij niet alleen de initiërende en coördinerende rol over die de Belastingdienst tot nu toe vervulde bij de aanpak van illegale kansspelen,

maar kan en zal op basis van haar bevoegdheden ook zelfstandig optreden.

Handhavingsmogelijkheden bij kansspelen via internet

Tijdens het algemeen overleg is nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de handhaving van de wet op het gebied van (illegaal) kansspelaanbod via internet. Het belang daarvan onderken ik. Ten eerste omdat het aanbod op internet in het teken moet staan van de bescherming van spelers tegen frauduleuze websites en de voorkoming van kansspelverslaving. Ten tweede is het van belang om de legale aanbieders na invoering van een wettelijk stelsel een aantrekkelijk speelveld te bieden, waarin zij zo min mogelijk concurrentie ondervinden van illegale aanbieders.

De handhaving van legale en illegale kansspelen op internet zal, gezien de enorme omvang, veel aandacht krijgen van de Ksa. Een deel van het illegale aanbod is afkomstig uit Nederland, het grootste deel is echter afkomstig uit het buitenland, waar sommige aanbieders een vergunning hebben om deze kansspelen aan te bieden.

Bij de bestrijding van het illegale aanbod sta ik de volgende meervoudige aanpak voor. Spelers zullen door een aantrekkelijk aanbod en goede voorlichting worden verleid te spelen op legale sites in plaats van illegale. Hoe minder markt er is voor illegale aanbieders, des te oninteressanter het is voor deze aanbieders. Bij de aanpak van illegaal kansspelaanbod zal een beroep worden gedaan op organisaties die een faciliterende rol vervullen bij het aanbieden van illegale kansspelen, zoals financiële instellingen/dienstverleners, internet hosting providers en internet service providers. Aan de Nederlandse Vereniging van Banken zal een zwarte lijst met illegale kansspelaanbieders worden verstrekt met het verzoek deze lijst te verspreiden onder haar leden. Artikel 1, onder b, van de Wok houdt namelijk een verbod in om de deelneming aan niet-vergunde kansspelen te bevorderen. Het wetsvoorstel tot instelling van de Ksa biedt vervolgens mogelijkheden (voor de Ksa) om sancties op te leggen aan degenen die dit verbod overtreden. Ook zal de Ksa nauwlettend toezien op de naleving van het verbod op reclame voor illegale websites en gokgelegenheden in het algemeen. Voor de illegale aanbieder moet het een riskante onderneming worden om illegaal aanbod te richten op de Nederlandse markt. Met het Centraal Justitiepaleis worden daarom de mogelijkheden onderzocht om dwangsommen en bestuurlijke boetes, die aan in het buitenland gevestigde illegale aanbieders zijn opgelegd, te innen. Tenslotte volg ik de Europese ontwikkelingen rond kansspelen via internet op de voet en nemen vertegenwoordigers van mijn ministerie actief deel aan de discussies die daar spelen, ook op het gebied van de handhaving. Tevens worden diverse Europese landen bezocht waar al enige ervaring met het weren van illegale sites is opgedaan om waar mogelijk best practices over te nemen.

Bij de bestrijding van illegale kansspelen via internet wordt een integrale aanpak gevolgd. Er is immers niet één effectief instrument voor alle situaties. Waar een bepaald instrument voor Nederlandse aanbieders goed kan werken, hoeft het op buitenlandse aanbieders geen effect te hebben. Zo zal een Nederlandse illegale aanbieder gevoelig zijn voor de plaatsing op de zwarte lijst voor banken, een buitenlandse aanbieder die geen relatie heeft met een Nederlandse bank zal zo'n plaatsing minder raken.

Inrichting van de kansspelautoriteit

Vanwege de vereiste onafhankelijkheid en overeenkomstig vergelijkbare autoriteiten is gekozen voor een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid. Aan het hoofd van de Ksa staat de raad van bestuur, bestaande uit drie personen die door mij zullen worden benoemd.

Het bestuur wordt bijgestaan door een ondersteunend bureau. De structuur van de Ksa is gebaseerd op de noodzakelijke functiescheiding tussen de verschillende (kern)taken. Gelet op de relatief beperkte omvang van de Ksa (30 à 35 fte) worden enkele specialistische taken, zoals het toezicht op de speelautomaten, door derden¹ uitgevoerd.

De Ksa is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

– Vergunningverlening

De afdeling Vergunningverlening heeft als taak het verlenen van vergunningen voor incidentele en (semi)permanente kansspelen, voor speelautomaten (exploitatievergunningen, modeltoelatingen) en toekomstige vergunningen voor kansspelen via internet.

– Toezicht en Sanctionering

De afdeling Toezicht en Sanctionering heeft als taak het opsporen en bestrijden van illegale kansspelen en het sanctioneren van overtredingen. Ook het toezicht op de vergunninghouders (o.a. op het gebied van reclame-uitingen) en op promotionele kansspelen behoort tot de taken van deze afdeling. De afdeling zal belast zijn met de bestrijding van illegale kansspelen en daartoe contacten onderhouden met andere toezichthouders, politie, Belastingdienst en de Regionale Informatie en Expertisecentra die zijn opgericht in het kader van de bestuurlijke handhaving van de criminaliteit.

Verispect houdt onder verantwoordelijkheid en aansturing van de Ksa dagelijks toezicht op de speelautomatensector. De controleurs van Verispect zijn buitengewoon opsporingsambtenaar, hebben een breed netwerk en beschikken daardoor over voor de handhaving relevante informatie. Zij kunnen zo nodig door de Ksa worden ingezet bij operationele handhavingsactiviteiten.

– Juridische Zaken en Verslavingspreventie

De afdeling Juridische Zaken verleent juridische ondersteuning aan het bestuur, behandelt procedures, onderhoudt internationale contacten, coördineert de verslavingspreventie en houdt daarop toezicht.

– Voorlichting

De afdeling Voorlichting heeft als taak het actief en op verzoek geven van voorlichting en informatie aan bestuur, burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. De Ksa heeft de ambitie zich te ontwikkelen tot dé vraagbaak inzake kansspelen in brede zin.

– Bedrijfsvoering

Omdat de Ksa een zelfstandig bestuursorgaan wordt met eigen rechtspositie moeten de meeste bedrijfsvoeringsprocessen in eigen beheer worden uitgevoerd. Daarbij wordt waar mogelijk aangesloten op de Rijksbrede infrastructuur voor de bedrijfsvoering.

Binnen mijn ministerie werkt een kwartiermakersgroep aan de vormgeving en inrichting van de Ksa. De voorbereidingen daarvoor liggen goed op schema, waarbij 1 januari 2012 als startdatum wordt aange-

¹ Circa 13 fte bij Verispect B.V.

houden. Voorwaarde daarvoor is dat de behandeling van het wetsvoorstel tot instelling van de Ksa in beide Kamers tijdig wordt afgerond.

Spoedige instelling Ksa

De instelling van de Ksa biedt ook in het huidige stelsel de mogelijkheid de beleidsdoelstellingen veel beter te verwezenlijken. Daarnaast biedt het wetsvoorstel voldoende ruimte, mocht de verdere uitwerking van het beleid daartoe aanleiding geven, de taken van de Ksa uit te breiden. Om de volgende redenen acht ik een spoedige instelling van de Ksa wenselijk:

- De spoedige start van de kansspelautoriteit is nodig voor het intensiveren van de handhaving en het verbeteren van de effectiviteit ervan.
- De kansspelautoriteit kan straks de naleving van de gehele wet bestuursrechtelijk handhaven door het opleggen van boetes en lasten onder dwangsom en bestuursdwang. Hiermee kunnen ook illegale aanbieders van kansspelen worden aangepakt, al dan niet op internet.
- Dit zal in de uitvoeringspraktijk een belangrijke verbetering zijn ten opzichte van het huidige toezicht op vergunninghouders.
- Met de instelling van de kansspelautoriteit wordt bovendien deskundigheid en ervaring opgebouwd bij een gespecialiseerde toezichthouder. Hiermee kan de noodzakelijke basis worden gelegd voor de volgende stap: een vergunningstelsel van het aanbieden van kansspelen op internet en een systeem voor de transparante gunning van kansspelvergunningen.
- Ook bevat het wetsvoorstel de grondslag voor het stellen van regels voor het maken van reclame en voor de handhaving van die regels door de kansspelautoriteit.
- Daarnaast introduceert het wetsvoorstel de wettelijke verplichting voor vergunninghouders tot het voeren van een beleid ter preventie van kansspelverslaving.
- De nieuwe kansspelautoriteit zal afdoende zijn toegerust op haar taken. Mocht dit bij de komende aanpassingen van de wet nog nodig blijken, dan zal de capaciteit of het instrumentarium van de kansspelautoriteit verder worden uitgebreid. Het wetsvoorstel biedt daarvoor voldoende mogelijkheden.

Samenvattend ben ik van mening dat het van groot belang is dat de kansspelautoriteit er op korte termijn komt. Ook diverse sprekers tijdens de recente hoorzitting van uw Kamer hebben hierop gewezen.

II. OVERGEBLEVEN VRAGEN ALGEMEEN OVERLEG

Hieronder ga ik – per onderwerp gerangschikt – in op de vragen die tijdens de tweede termijn van het algemeen overleg onbeantwoord zijn gebleven.

Loterijen

Klopt het dat volgens de EU-richtlijn met betrekking tot horizontale consistentie er niet slechts één loterij mag zijn voor één specifiek doel en dat het aantal aanbieders van loterijen dus uitgebreid moet worden? (VVD)

Het begrip horizontale consistentie vloeit voort uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Kort gezegd komt dit begrip erop neer er consistentie dient te zijn tussen de mate van risico's van spelvormen en de mate waarin het aanbod is gereguleerd. Zo kan een vergunningstelsel waarbij kansspelvormen waaraan minder risico's kleven (zoals loterijen) op striktere (of meer beperkte) wijze zijn geregeld dan meer verslavende kansspelcategorieën (zoals casinospelen of

speelautomaten) onder bepaalde omstandigheden als onvoldoende consistent worden beoordeeld.

Op grond van de Wet op de kansspelen kan voor een aantal met name genoemde kansspelcategorieën – waaronder speelcasino's – slechts één vergunning worden verleend; voor loterijen met landelijk bereik zijn echter enkele vergunningen verleend. Een juridische noodzaak om op grond van de eis van horizontale consistentie het aantal loterijen verder uit te breiden, is er niet.

Ziet u mogelijkheden om het huidige aanbod van loterijen uit te breiden, bijvoorbeeld met een cultuurloterij? (VVD)

Dat zou in de toekomst eventueel kunnen, maar ik wil nu geen overhaaste stappen nemen en goed uitzoeken hoe we de introductie van een transparante gunningprocedure kunnen uitwerken. Het kan niet de bedoeling zijn om ten gunste van welke sector ook – of dat nu de sport of de cultuur is – het hele Nederlandse stelsel van goede doelen loterijen in de waagschaal te stellen.

Kan een goede controle op de afdrachten aan de beneficiënten van de goede doelenloterijen worden gerealiseerd? (GroenLinks)

Op dit moment hebben de goede doelenloterijen een eigenstandige verantwoordelijkheid bij de verdeling van de inkomsten. Het Europees recht lijkt zich niet te verzetten tegen de aan vergunninghouders opgelegde voorwaarde om af te dragen aan goede doelen. Hiermee wordt dan een niet-economisch doel nagestreefd. In Engeland bijvoorbeeld is dit het geval. Daar geldt de mate van afdracht ook als gunningcriterium.

Hoeveel meer geld uit de loterijen zal er naar sport gaan? (GroenLinks)

Ik ben hierover in overleg met de minister van VWS en de staatssecretaris van Financiën. Het is van belang hierbij te beseffen dat het nastreven van het enkele doel om met loterijen meer geld binnen te halen er Europees-rechtelijk toe kan leiden dat wij eerder dan bij een zorgvuldige voorbereiding passende termijnen zouden worden gedwongen de loterijmarkt open te stellen. In het huidige stelsel zijn er dus beperkte extra mogelijkheden. Over concrete bedragen en/of eventuele extra maatregelen hoop ik snel meer duidelijkheid te hebben.

Kansspelen via internet

Overweegt u het Belgische model voor inrichting van het vergunningstelsel via internet, waar een koppeling wordt gemaakt tussen het offline en online aanbieden van kansspelen? (CDA)

De beleidsuitgangspunten zijn erbij gebaat wanneer een groot deel van het illegale aanbod wordt gereguleerd. De wijze waarop en het aantal vergunningen dat wordt verleend is nog onderwerp van onderzoek. Het wetsvoorstel dat ik van plan ben circa eind dit jaar voor advies aan de Raad van State voor te leggen, zal daarover uitsluitel bieden. Wat de koppeling tussen vergunningen voor online kansspelen aan die voor offline kansspelen betreft, is de situatie in Nederland anders dan die in België. Zo is er in Nederland slechts één vergunning voor speelcasino's verleend, terwijl daarvoor in België verschillende vergunningen zijn afgegeven. Bovendien is een dergelijke opzet van een vergunningstelsel voor online kansspelen mogelijk in strijd met het Europese recht. Een element uit de Belgische regelgeving dat mij wel aanspreekt is de koppeling van speel- en bezoekverboden voor verschillende kansspelvormen. Zo'n model zou ik in Nederland ook willen: een centraal register

dat wordt bijgehouden door de Kansspelautoriteit. Maar op voorhand zie ik niet in waarom de enige manier om dat goed te regelen een koppeling zoals in België van online en offline vergunningen zou zijn.

Verslaving

Bent u van plan de kennis en ervaring van Tactus Verslavingszorg te gebruiken? (CDA)

Ambtenaren van mijn ministerie voeren reeds gespreken met Tactus Verslavingszorg en andere instellingen met expertise op dit gebied. Zij hebben goede ideeën om verslaving te voorkomen en te behandelen. Eind juni vindt op mijn ministerie een expertmeeting over (preventie van) kansspelverslaving plaats. Uit de hoorzitting onlangs bleek dat de instellingen mijn plannen om te reguleren steunen. Ik gebruik graag hun kennis bij de verdere vormgeving.

Holland Casino

Wat is de stand van zaken met betrekking tot de privatisering van Holland Casino? (PVV)

Privatisering van Holland Casino is niet van vandaag op morgen een feit. De mogelijkheden voor meer marktwerking dienen eerst uitgezocht te worden. Scenario's tot verkoop zijn pas aan de orde als duidelijker is hoe de kansspelmarkt er straks uit komt te zien.

Poker

Bent u ook van plan om grote pokertoernooien op lokaal niveau toe te staan? (PVV)

Er blijkt behoefte te zijn aan kleinschalig lokaal aanbod van poker. Ik wil daarom in de toekomst in de Wok, vergelijkbaar met de wijze waarop de zogenaamde «kleine kansspelen» zijn geregeld, de mogelijkheid creëren kleinschalige pokergelegenheden of -toernooien op gemeentelijk niveau, via een meldplicht bij het college van burgemeester en wethouders te reguleren. In de behoefte om grootschalig of in toernooivorm poker te spelen wordt reeds voorzien door Holland Casino. Bij de mogelijke privatisering van Holland Casino zal ook de vraag aan de orde komen hoe deze vorm van poker spelen in de toekomst op een goede wijze kan worden gereguleerd.