

Vergaderjaar 2009–2010

24 557

Kansspelen

Nr. 118

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2010

1. Inleiding

Tijdens het algemeen overleg van 8 december 2009 (Kamerstuk 24 557, nr. 116) over kansspelen heb ik toegezegd de Kamer op een aantal punten nader te zullen informeren. Tijdens de voortzetting van dat overleg op 17 december 2009 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2009–2010, nr. 39, blz. 3799–3803) zijn verschillende moties ingediend. Een aantal moties is aangenomen. Met deze brief doe ik enkele toezeggingen gestand en ga ik in op de uitvoering van een aantal moties. Met betrekking tot enkele daarvan moet ik mij voorlopig beperken tot het weergeven van de stand van zaken. Achtereenvolgens ga ik in deze brief in op landelijke loterijen (waaronder De Lotto), Holland Casino, speelautomaten, de Gedrags- en reclamecode kansspelen en Astro-TV.

2. Loterijen

Level playing field loterijen

Bij brief van 23 december 2008¹ heb ik aangegeven in overleg met de Minister van Financiën te zullen onderzoeken welke mogelijkheden er zijn het «level playing field» voor loterijen te vergroten. Mevrouw Joldersma (CDA) c.s. hebben de regering bij motie van 17 december 2009² gevraagd de Kamer voor 1 april 2010 samenhangende, gerichte keuzes in het kansspelbeleid voor te leggen met bijbehorend inzicht in de baten en lasten. De indieners van de motie hebben in het bijzonder gevraagd helderheid te verschaffen over de mogelijkheden en gewenste keuzes rond het komen tot een «level playing field» voor loterijen, een modelverdeelsysteem, het werken met (staats)monopolies, het al dan niet werken met staatsdeelnemingen, transparante gunningprocedures en het komen tot maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze motie is aangenomen.

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

² Tweede Kamer, 2009–2010, 24 557, nr. 108.

Over de stand van zaken van het onderzoek naar vergroting van het «level playing field» voor loterijen, deel ik u, mede namens de Minister van Financiën, het volgende mee. Sinds geruime tijd heeft een werkgroep waarin ambtenaren van het Ministerie van Financiën en mijn ministerie zitting hebben, dit onderzoek onder handen. Gelet op de nauwe samenhang tussen beide onderwerpen omvat dit onderzoek tevens de voorgenomen invoering van transparante gunningprocedures. De werkgroep is bezig verschillende scenario's voor loterijstelsels uit te werken. Om de haalbaarheid van deze scenario's te toetsen wordt juridisch en economisch/strategisch advies ingewonnen. Het onderzoek neemt meer tijd in beslag dan verwacht vanwege het complexe karakter van dit onderwerp. Ook speelt een rol dat binnenkort de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken Betfair/Minister van Justitie en De Lotto/Ladbrokes wordt verwacht. Deze uitspraak kan van belang zijn bij de herziening van het loterijstelsel.

Ik ga, gelet op de demissionaire status van het huidige kabinet en de mogelijk ingrijpende gevolgen voor het loterijstelsel, ervan uit dat de definitieve besluitvorming pas in een volgende kabinetsperiode zal kunnen plaatsvinden. Dit geldt ook voor de besluitvorming over de andere in de motie genoemde onderwerpen, die immers in belangrijke mate samenhangen met de keuze voor een bepaald loterijstelsel.

Beloningen bestuur De Lotto

Tijdens het algemeen overleg van 8 december 2009 heb ik toegezegd de Kamer te informeren of er bij het bestuur van De Lotto sprake is van omzetgerelateerde beloningen.

Om mijn toezegging gestand te kunnen doen, heb ik informatie ingewonnen bij De Lotto. De Lotto heeft mij meegedeeld dat bij de salariering van het bestuur – in casu gaat het om één bestuurder – wat betreft het variabele deel gedeeltelijk sprake is van omzetgerelateerde beloning.

3. Holland Casino

Onderzoek Algemene Rekenkamer

Tijdens het algemeen overleg van 8 december 2009 heb ik toegezegd de Kamer te zullen informeren over het marketing- en promotiebudget van Holland Casino, meer in het bijzonder over het budget voor reis- en representatiekosten van het bestuur en de Raad van Commissarissen. Voorts heeft mevrouw Azough (GroenLinks) de regering bij motie van 17 december 2009¹ verzocht de Algemene Rekenkamer te vragen een onderzoek in te stellen naar het financiële beheer van Holland Casino en zich te buigen over de vraag of Holland Casino zich als overheidsmonopolist voldoende inspant om ongewenste neveneffecten van de door haar aangeboden kansspelen te voorkomen. In dat licht vraagt zij zich af of Holland Casino zich voldoende inspant om gokverslaving, witwaspraktijken en fraude te voorkomen. Deze motie is aangenomen.

Onlangs heb ik de Algemene Rekenkamer, mede namens de Minister van Financiën, verzocht een onderzoek in te stellen naar het financieel beheer van Holland Casino en maatregelen van Holland Casino ter voorkoming van witwassen en fraude en gokverslaving.

Het onderzoek naar het financieel beheer heeft enerzijds betrekking op de juiste toerekening en verantwoording van gegevens in de jaarrekening. Anderzijds ziet dit onderzoek op het marketing- en promotiebudget van Holland Casino, waarbij duidelijkheid dient te komen over de reis- en representatiekosten van het bestuur en de Raad van Commissarissen.

¹ Tweede Kamer, 2009–1020, 24 557, nr. 111.

Het onderzoek naar maatregelen ter voorkoming van witwassen en fraude zal antwoord moeten geven op de vraag in hoeverre Holland Casino tegemoet komt aan de financiële regelgeving op dit gebied. Bij dit deel van het onderzoek kan de Algemene Rekenkamer gebruik maken van het onderzoek dat De Nederlandsche Bank (DNB) onlangs in haar hoedanigheid van toezichthouder heeft ingesteld naar de mate waarin Holland Casino voldoet aan het gestelde in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Het onderzoek naar verslavingspreventie dient zich te richten op de bestaande procedures en systemen van Holland Casino en de wijze waarop deze worden toegepast. Ik ben mij ervan bewust dat de Algemene Rekenkamer in beginsel niet de aangewezen instantie is om de effectiviteit van beleidsmaatregelen ter voorkoming van gokverslaving in kaart te brengen. Dit jaar zal echter het vervolgonderzoek naar de aard en omvang van kansspelverslaving in Nederland – de zogenaamde «eenmeting» – van start gaan. Ik heb besloten dit onderzoek mede te gebruiken om meer inzicht te verwerven in de effecten van het preventiebeleid van Holland Casino.

Pokerpilot

Tijdens het algemeen overleg heb ik voorts toegezegd de Kamer te informeren over de verdere vormgeving en het beleidsmatig kader van de pokerpilot.

Ambtenaren van mijn ministerie hebben de afgelopen maanden overleg gevoerd met vertegenwoordigers van Holland Casino over de uitvoering van de pilot en de te stellen randvoorwaarden. Aangezien Holland Casino al enkele jaren te maken heeft met – steeds verder – teruglopende resultaten en de uitvoering van de pilot extra kosten met zich zal meebrengen, is nog niet zeker of de pilot daadwerkelijk op korte termijn kan plaatsvinden. De komende maanden zal verder overleg met Holland Casino plaatsvinden. Bij dit overleg zullen ook de te verwachten kosten en de eventuele financiering van de pilot aan de orde komen.

Mocht de pilot toch doorgang vinden, dan staat mij het volgende kader voor ogen. De bedoeling is de pilot voor de duur van één jaar te houden. Verder bestaat het voornemen de pilot in twee regio's te houden (op drie locaties per regio), waar zich op dit moment verhoudingsgewijs het meeste illegaal pokeraanbod voordoet. Gedacht wordt aan regio's in de provincies Noord-Brabant en Noord-Holland.

Bij de start van de pilot zal een nulmeting en bij beëindiging een eenmeting worden gehouden, om zodoende te kunnen vaststellen of de pilot de gewenste resultaten heeft opgeleverd. In overleg met Holland Casino zullen de te stellen randvoorwaarden, onder andere op het gebied van preventiebeleid, het entreebeleid, cameratoezicht, veilige omgeving en betrouwbaar spelmateriaal, worden vastgesteld. Ook zijn ambtenaren van mijn ministerie nog steeds met Holland Casino in overleg over de vormgeving van de speellocaties en de wijze waarop deze (via de vergunning) worden gereguleerd.

Ik verwacht de Kamer voor de zomer nader over de pilot, en de eventuele doorgang daarvan, te kunnen informeren.

Tablemanagers

Tijdens het algemeen overleg van 8 december 2010 heb ik toegezegd de Kamer te informeren of de functie van Tablemanager gehandhaafd blijft of wordt opgeheven.

Van Holland Casino heb ik vernomen dat de functie van manager Tablegames niet zal verdwijnen, maar wel veranderingen zal ondergaan.

In zijn nieuwe functie krijgt de manager Tablegames meer beslissruimte en meer verantwoordelijkheid dan de huidige Tablemanager. Nog intensiever dan voorheen wordt deze functionaris betrokken bij en is hij verantwoordelijk voor de uitvoering van het preventiebeleid kansspelen van Holland Casino binnen de afdeling Tafelspelen, waar dit eerder meer belegd was bij de generalistische, meer op afstand opererende Supervisor Operations. Het is de bedoeling dat de manager Tablegames zijn gasten kent en in het vervolg ook de mogelijkheid heeft om ten aanzien van kansspelverslavingsproblematiek snel te handelen en het gesprek met de gast te zoeken. De nieuwe functionarissen zullen daartoe aanvullend worden opgeleid.

Daarnaast zullen de managers Tablegames professionele ondersteuning krijgen via het digitale camerasysteem en de specialisten die met dit systeem werken. Het camerasysteem fungeert feitelijk als het extra paar ogen van de manager Tablegames. Net als bij de Tablemanagers nu al het geval is, biedt dit goede ondersteuning aan het houden van toezicht.

In de nieuwe functie is fysiek preventief toezicht in een omgeving met speeltafels gegarandeerd. Met andere woorden, er is altijd een manager Tablegames bij de speeltafels aanwezig om toezicht te houden op een juist verloop van het spel en om als backup te fungeren voor de aldaar werkzame croupiers. Daarnaast kan de manager Tablegames ook in een vrije rol opereren. In dat geval is hij verantwoordelijk voor de organisatorische aspecten van de afdeling Tafelspelen, is er meer mogelijkheid voor het contact met gasten en kan hij daar inspringen, waar de (spel-)situatie daarom vraagt.

Verslavingrisico's bij cash games

De heer Anker (ChristenUnie) c.s. hebben de regering bij motie van 17 december 2009¹ gevraagd te onderzoeken op welke wijze de risico's op verslaving bij cashgames verkleind kunnen worden en daarbij in ieder geval de mogelijkheden van aanpassing van de inleg en het stellen van limieten te betrekken en de Kamer over de uitkomsten daarvan in het voorjaar van 2010 te informeren. Deze motie is aangenomen.

In mijn brief van 4 augustus 2009 over poker² heb ik aangegeven dat poker door Holland Casino op twee manieren wordt aangeboden: via toernooien en via cashgames. Ik heb toegelicht dat de speler het spel bij cashgames op ieder gewenst moment kan aanvangen of verlaten en de inzet zelf kan bepalen, zij het dat hij om aan het spel te kunnen deelnemen voor een minimaal bedrag aan fiches dient af te nemen (de zogenaamde «buy-in»). Bij pokertoernooien dient de speler zich vooraf in te schrijven, speelt hij voor een vast bedrag en speelt hij door tot hij ofwel afvalt ofwel het spel wint.

Van Holland Casino heb ik begrepen dat 85% van de cashgames wordt gespeeld met een «buy-in» van 50 euro. Voor het overige is er aanbod met een «buy-in» van 100 euro en 250 euro. Hoewel de genoemde bedragen misschien niet heel gering zijn, gaat het hierbij niet om de minimum inzet.

Daarnaast hanteert Holland Casino (ook) voor de cashgames onder alle omstandigheden haar preventiebeleid kansspelverslaving, waarbij zij voor de doelgroep van 18 tot en met 23 jaar – de zogenaamde jongvolwassenen – een aangescherpt preventiebeleid voert. Van Holland Casino heb ik begrepen dat haar tot dusver geen signalen hebben bereikt dat cashgames bijzondere risico's voor kansspelverslaving met zich meebrengen.

¹ Tweede Kamer, 2009–2010, 24 557, nr. 112.

² Tweede Kamer, 2008–2009, 24 557, nr. 100.

Resumerend kan ik stellen dat de inzetmogelijkheden bij cashgames niet buitensporig hoog zijn en mij vooralsnog ook niet gebleken is dat dit soort spelen bijzondere verslavingsrisico's met zich meebrengen. Daarbij moet bedacht worden dat Holland Casino, gelet op de kanalisatiegedachte die ten grondslag ligt aan het Nederlandse kansspelbeleid, wel in staat moet zijn een legaal maar voldoende aantrekkelijk spelaanbod, als alternatief voor illegaal aanbod, te bieden. Dat geldt temeer bij een spel als poker, dat op grote schaal illegaal – al dan niet via internet – en met veel minder waarborgen dan Holland Casino biedt wordt aangeboden. Het voorgaande brengt met zich mee dat ik vooralsnog onvoldoende aanleiding zie Holland Casino op te dragen bij cashgames de inleg te verlagen, dan wel speellimieten te stellen.

4. Speelautomaten

De leden Teeven (VVD) en Gerkens (SP) hebben de regering bij motie van 17 december 2009¹ gevraagd de aan de speelautomatensector gedane toezeggingen met betrekking tot compenserende maatregelen van de kansspelbelasting op speelautomaten zo spoedig mogelijk te effectueren. Ik betreur de ontstane vertraging en heb opdracht gegeven intern de nodige maatregelen te treffen om verdere vertraging te voorkomen.

Medio 2008 heeft het kabinet aangegeven bereid te zijn compenserende maatregelen te treffen om de lastenverzwaring voor de speelautomatenbranche als gevolg van de wijziging van het belastingregime voor kansspelautomaten enigszins te verlichten. In het najaar van 2008 heeft de VAN Speelautomatenbrancheorganisatie (hierna: VAN) een aantal voorstellen voor dergelijke maatregelen gedaan. Een werkgroep met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en Verispect B.V. (de toezichthouder voor de speelautomatenregelgeving) heeft daarna, in overleg met vertegenwoordigers van de branche, gemeenten en de verslavingszorg, onderzocht of en hoe deze maatregelen ingepast kunnen worden in de doelstellingen van het kansspelbeleid. Omdat speelautomaten beschouwd worden als een van de meest verslavende vormen van kansspelen, is hierbij bijzondere aandacht besteed aan het voorkomen van kansspelverslaving.

Dit heeft geleid tot het volgende pakket maatregelen:

- het toestaan van betaling door middel van papiergeld en handpay² in speelautomatenhallen en horeca, onder beperkende voorwaarden;
- het toestaan van betaling door middel van cashless play in speelhallen, onder beperkende voorwaarden;
- introductie van twee nieuwe soorten kansspelautomaten (één voor hallen, één voor de horeca), die op vier punten afwijken van de huidige automaten:
 - een (iets) hoger speltempo (alleen voor de horeca);
 - een lager uurverlies (met andere woorden: de speler verliest per saldo gemiddeld minder geld per uur);
 - een hoger uitbetaalpercentage (met andere woorden: een groter deel van de inworp wordt weer als prijzen uitbetaald);
 - een hogere maximumprijs per spel.

Dit pakket vereist een wijziging van het Speelautomatenbesluit 2000 en de onderliggende regelgeving. Een daartoe strekkend voorstel is ter consultatie toegestuurd naar de betrokken partijen. Na verwerking van de reacties uit de consultatie zal nu op korte termijn besluitvorming plaatsvinden in de Ministerraad. Vervolgens zal het voorstel onverwijld worden gepubliceerd in de Staatscourant en volgt, conform de procedure van artikel 30aa van de Wet op de kansspelen, een wachttijd van twee maanden. Tegelijk wordt het voorstel ter notificatie aangemeld bij de

¹ Tweede Kamer, 2009–2010, 24 557, nr. 106.

² «Handpay» is uitbetaling door het personeel (zoals een kassier) buiten de automaat om.

Europese Unie. Na de wachttijd van twee maanden volgt de adviesaanvraag bij de Raad van State.

5. Gedrags- en reclamecode kansspelen

In mijn brief van 27 juli 2009¹, waarin ik ben ingegaan op de evaluatie van de Gedrags- en reclamecode kansspelen, heb ik aangegeven het wenselijk te vinden dat de code op een aantal punten wordt aangescherpt en dat ik het Nederlands Kansspel Platform (NKP) zou verzoeken tot aanscherping van de code over te gaan. Tijdens het algemeen overleg van 8 december 2009 heb ik met de Kamer onder andere van gedachten gewisseld over de evaluatie van de Gedrags- en reclamecode kansspelen.

Bij brief van 10 februari 2010 heeft het NKP mij laten weten de door mij gewenste wijzigingen in de code te hebben aangebracht. Bij de brief was een exemplaar van de gewijzigde code gevoegd.

De gewijzigde code bevat een aantal belangrijke verbeteringen ten opzichte van de huidige code. Zo bevat de code nu een aanvullende bepaling die beoogt misleidende reclame – bijvoorbeeld doordat «gratis» loten beschikbaar worden gesteld die in werkelijkheid niet gratis blijken te zijn omdat er een (niet duidelijk kenbare) aankoopverplichting aan is verbonden – tegen te gaan. Voorts is een bepaling opgenomen die stelt dat gratis speelfiches voor risicovolle kansspelen niet mogen worden verspreid via landelijke dagbladen of huis aan huisbladen met landelijk bereik. In de toelichting bij de code is opgenomen dat de communicatie over aard en inhoud van reclameacties, de doelgroep en het prijzenpakket duidelijk moet zijn. Ook bepaalt de code nu duidelijk dat reclame-uitingen waar mogelijk inzicht dienen te geven in de winkansen bij de verschillende prijzen. Tot slot zijn in de code nu enkele bepalingen over sponsorcontracten opgenomen.

Hoewel de gewijzigde code een aantal belangrijke verbeteringen bevat, constateer ik dat nog niet alle door mij gewenste wijzigingen zijn opgenomen, althans niet op de wijze waarop mij dat voor ogen stond. Daarnaast is tijdens het algemeen overleg van 8 december 2009 door de fractie van de ChristenUnie verzocht om verdere aanscherping van de code. Gevraagd is de code zodanig aan te scherpen dat deze consumenten niet alleen de mogelijkheid biedt zich via de Stichting Infofilter te laten uitsluiten van persoonlijk geadresseerde reclame maar ook van ongeadresseerde reclame van kansspelaanbieders. Ik heb de Kamer toegezegd dit op te nemen met het Nederlands Kansspel Platform (NKP) om tot een acceptabele lijn te komen.

Voorts hebben de heer Van der Staaij (SGP) c.s. de regering bij motie van 17 december 2009² gevraagd te komen met toetsbare doelstellingen ten aanzien van het terugdringen van reclame en tevens ten aanzien van de effectiviteit van zelfregulering. Deze motie is aangenomen.

Ik heb het NKP onlangs per brief gevraagd de code alsnog op de ontbrekende onderdelen aan te vullen. Verder heb ik het NKP in deze brief gevraagd met de Stichting Infofilter tot een oplossing te komen met betrekking tot ongeadresseerde reclame en met een voorstel te komen met toetsbare doelstellingen met betrekking tot het terugdringen van reclame en het voorkomen van de (schijn van) vermenging van activiteiten of belangen met andere organisaties of bedrijven.

6. Astro TV

Tijdens het algemeen overleg heeft mevrouw Gerkens (SP) aangegeven dat door de transactie in het onderzoek naar de belspellen onduidelijk blijft welke gedragingen precies verboden zijn. Voorts vraagt zij zich af of

¹ Tweede Kamer, 2008–2009, 24 557, nr. 99.

² Tweede Kamer, 2009–2010, 24 557, nr. 114.

het Openbaar Ministerie zelf onderzoek heeft gedaan naar de vraag of er bij Astro-TV sprake is van oplichting. Ik heb toegezegd deze vraag onder de aandacht te zullen brengen van het Openbaar Ministerie (OM).

Het OM heeft mij met verwijzing naar mijn brief van 7 december 2009¹ met aanvullende informatie over de getroffen schikking in de belspel-lenzaak, waarvan de inhoud met het OM is afgestemd, het volgende meegedeeld.

Van een kansspel is sprake als een deelnemer aan dat spel een prijs of premie kan winnen waarbij de aanwijzing van de winnaar geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Nu bij Astro-TV geen prijs of premie valt te winnen, is geen sprake van een (vergunningplichtig) kansspel. Voorts biedt het in opdracht van de SP opgestelde consumentenrapport «Sterrenbeeld melkkoe» onvoldoende feiten en omstandigheden op grond waarvan een verdenking terzake van oplichting kan ontstaan. Van belang hierbij is dat deelnemers aan Astro-TV – zo meldt ook het consumentenrapport – via de algemene voorwaarden van Astro-TV kennis kunnen nemen van de voorwaarden waaronder zij aan het programma deelnemen. In deze voorwaarden is, blijkens het rapport, vermeld dat bellers willekeurig worden uitgekozen om in de uitzending hun vraag te mogen stellen. Voorts zijn bellers vooraf geïnformeerd over de kosten van het gesprek. Van belang is voorts dat bij het OM geen aangiftes bekend zijn die betrekking hebben op Astro-TV. Gelet op de genoemde feiten en omstandigheden, acht het OM de kans op een succesvolle vervolging terzake van oplichting gering. Ook ziet het OM in deze feiten en omstandigheden geen aanleiding om aanvullend onderzoek te doen naar Astro-TV. Het OM merkt tenslotte op dat hoewel Astro-TV nog wordt uitgezonden, RTL is gestopt met de uitzending van de overige in het consumentenrapport genoemde televisieprogramma's. Het gaat hierbij om Astro, Astro-tijd en Astrotijd-Vips.

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

¹ Tweede Kamer, 2009–2010, 24 557, nr. 105.