

Vergaderjaar 1995–1996

**24 557**

## Kansspelen

**Nr. 2**

**NOTA**

<b>INHOUDSOPGAVE</b>		<b>Blz.</b>
<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>ONTWIKKELINGEN IN VOGELVLUCHT</b>	<b>3</b>
	2.1. Pijlers van het beleid	3
	2.2. Uitbreiding aanbod	4
	2.3. Negatieve effecten	5
	Gokverslaving	6
	Criminaliteit	6
	Evaluatie- onderzoeken	7
<b>3.</b>	<b>KOERS VOOR DE NABIJE TOEKOMST</b>	<b>7</b>
	3.1. Scherper kansspelbeleid	7
	3.2. Bevriezing bestaande aanbod	8
	3.3. Fondsenwerving	9
	3.4. Illegaliteit en het verbod tot het bevorderen van deelneming aan buitenlandse kansspelen	10
	3.5. Handhaving	11
	3.6. Reclame-activiteiten	12
	3.7. Prijzenschema's	13
	3.8. Coördinatie kansspelbeleid	14
	3.9. Belasting met betrekking tot kansspelen	14
<b>4.</b>	<b>DE AFZONDERLIJKE KANSSPELEN</b>	<b>14</b>
	4.1. Loterijen	14
	Staatsloterij	14
	Overige loterijen	15
	Media	15
	4.2. Totalisator	16
	4.3. Sporttotalisator	16
	4.4. Instantloterij	17
	4.5. Kleine kansspelen	17
	4.6. Casinospelen	17
	4.7. Speelautomaten	19
	4.8. Kermisautomaten	26
	4.9. Sweepstakes	27
<b>5.</b>	<b>SLOTBESCHOUWING</b>	<b>28</b>
	<b>BIJLAGE I</b>	<b>29</b>
	<b>BIJLAGE II</b>	<b>30</b>

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Reacties van organisaties<sup>1</sup>

## KANSSPELEN HERIJKT

### 1. INLEIDING

Naar aanleiding van de toegenomen zorg over de negatieve effecten van kansspelen en de snelle uitbreiding van het aantal aangeboden spelen in de afgelopen jaren heeft het vorige kabinet zich beraden op het toekomstig kansspelbeleid. In dat kader is aan de Tweede Kamer bij brief van 10 maart 1994 een beleidsnota in het vooruitzicht gesteld, als vervolg op de 31 augustus 1989 uitgebrachte nota «Kansspelen in perspectief» (Kamerstukken II 1988–1989, 21 277 nr. 2). Met de onderhavige brede nota over het gehele kansspelbeleid wordt voldaan aan genoemde toezegging. De voorgestane aanscherping van het kansspelbeleid, zoals voorgesteld in deze nota, is gebaseerd op de door het vorige kabinet genomen besluiten.

Sinds het uitbrengen van de nota «Kansspelen in perspectief» heeft zich geleidelijk een omslag in het denken met betrekking tot de kansspelen voltrokken. Die omslag hangt allereerst samen met de zorg over de toename van gokverslaving en daarmee samenhangende signalen over verwervingscriminaliteit.<sup>1</sup> Daarnaast is een trend waarneembaar die niet meer strookt met de pijlers waarop het Nederlandse kansspelbeleid rust.<sup>2</sup> Gelet op deze ontwikkelingen heeft het vorige kabinet begin 1994 een aantal beperkende besluiten genomen.

- Er wordt geen enkele verruiming meer toegestaan van het bestaande aanbod van legale kansspelen.
- De reclame voor kansspelen, de hoogte van de prijzen en de toegang tot zendtijd van zendgemachtigden wordt ingeperkt door aanscherping van de regelgeving.
- De kansspelautomaten moeten verdwijnen uit de zogenaamde laagdrempelige voorzieningen als cafetaria's en snackbars. In hoogdrempelige voorzieningen, zoals cafés, moet het aantal beperkt worden tot ten hoogste twee kansspelautomaten.
- Aan de Commissie kansspelautomaten (Commissie Nijpels) wordt verzocht om op de kortst mogelijke termijn met voorstellen te komen op welke wijze kan worden gerealiseerd dat kansspelautomaten in hun schadelijke werking (gokverslaving) verder kunnen worden beperkt.

Het kabinet meent dat er nog steeds aanleiding bestaat de onder het vorige kabinet gesignaleerde trend in de kansspelmarkt om te buigen. Deze nota bevat dan ook een uitwerking van bovengenoemde besluiten. Hierbij maakt het kabinet een onderscheid tussen kansspelen met duidelijke risico's voor verslaving (zoals speelautomaten) en kansspelen die in dit verband minder of geen risico opleveren.

Zonder tot een andere beoordeling te komen van de door het vorige kabinet gesignaleerde ontwikkelingen wijkt het kabinet op een tweetal punten af van bovengenoemde besluiten. Vanuit het streven van het kabinet te komen tot verdergaande decentralisatie krijgen de gemeenten de vrijheid zelf te bepalen óf en, zo ja, hoeveel speelautomaten zij willen toestaan in hoogdrempelige voorzieningen, zoals cafés. Gelet op de voorgestelde inperking van reclame en werving, die moet leiden tot een meer ingetogen presentatie van de landelijke kansspelen, stelt het kabinet thans geen maximum vast voor de hoogte van de prijzen.

De aanscherping van het beleid zal vooral zijn gericht op de riskante kansspelen (zoals speelautomaten). In deze nota wordt daarbij ingegaan op de verdere uitwerking van de maatregelen van de «Notitie speelautomatenbeleid» die op 8 december 1993 aan de Tweede Kamer is aange-

---

<sup>1</sup> Zie hierna paragraaf 2.3.

<sup>2</sup> Zie hierna paragraaf 2.1.

boden.<sup>1</sup> Tevens wordt ingegaan op het advies van de Commissie kansspelautomaten, dat op 30 maart 1995 is uitgebracht.

In de voorliggende nota wordt de koers voor de nabije toekomst uitgezet. Volgens planning moet het College van toezicht op de kansspelen 1 januari 1996 operationeel zijn.<sup>2</sup> Het College heeft als primaire taak het houden van toezicht op en het geven van advies inzake de uitvoering van de landelijke kansspelen. Een aantal van de thans voorgestelde maatregelen levert uitgangspunten op voor de taakvervulling door dit College.

Het kabinet is zich ervan bewust dat rekening moet worden gehouden met een aantal ontwikkelingen die invloed hebben op (de effectiviteit van) het kansspelbeleid.

Daarbij valt te wijzen op technologische en internationale ontwikkelingen waarop slechts in beperkte mate kan worden geanticipeerd. Voorts brengt een beperking van het legale kansspelaanbod, evenals overigens dat aanbod zelf, het risico met zich mee van een illegaal (parallel) aanbod. De immer aanwezige menselijke speelzucht levert een uit financieel oogpunt aantrekkelijke vraag op die weer tot een aanbod leidt. Er zijn reeds signalen over de toename van illegale casino's, krasloten en speelautomaten. Hierbij dient te worden bedacht dat het opsporings- en vervolgingsapparaat een beperkte capaciteit kent. De handhaving van de Wet op de kansspelen vormt dan ook een onderdeel van een bredere prioriteitenafweging door politie en openbaar ministerie. De ten aanzien van de kansspelautomaten voorgenomen regelgeving zal in beginsel op grond van het plan van aanpak «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit»<sup>3</sup> moeten worden getoetst op haar gevolgen voor het bedrijfsleven en de marktwerking (zie paragraaf 4.7, p. 28).

Na een korte beschouwing in paragraaf 2 over de ontwikkeling van de kansspelmarkt wordt in paragraaf 3 de koers voor de nabije toekomst beschreven. In paragraaf 4 wordt vervolgens aangegeven wat de gevolgen van deze koers zijn voor de afzonderlijke kansspelen. Paragraaf 5 sluit de nota af met enkele slotopmerkingen.

Buiten bespreking blijven de premie (obligatie)leningen, de prijsvragen en de winkelweekactie alsmede de loterijen op lokaal niveau waarvoor door gemeenten vergunning kan worden verleend.

## **2. ONTWIKKELINGEN IN VOGELVLUCHT**

### **2.1. Pijlers van het beleid**

Bij de totstandkoming van de Wet op de kansspelen in het begin van de jaren zestig gold als centraal uitgangspunt het kanaliseren van de menselijke speelzucht. De wetgever was er zich van bewust dat, hoewel aan het beoefenen van het kansspel diverse bezwaren kleven, het wagen van een gokje of «speelzin» een behoefte is die nu eenmaal bestaat. Indien – bij gebreke aan een voldoende legaal aanbod van kansspelen – onvoldoende aan deze speelzin tegemoet zou worden gekomen, zou de burger zich richten op buitenlandse kansspelen of het illegale aanbod. De wetgever heeft deze menselijke speelzucht in goede banen willen leiden door een beperkt legaal aanbod mogelijk te maken, onder strikt in de wet neergelegde voorwaarden, waarbij de opbrengst ten goede diende te komen aan de schatkist of het particulier initiatief. Dit laatste om doeleinden van algemeen belang te realiseren op het terrein van de sport, de cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid. Als gevolg van deze kanalisatiegedachte werd enerzijds ruimte geboden aan de in de maatschappij bestaande behoefte om deel te nemen aan kansspelen. Anderzijds werd regulering nodig geoordeeld teneinde voldoende

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1993–1994, 21 277, nr. 28. Deze notitie is op 24 februari 1994 met de vaste Commissies voor Justitie en voor het Midden- en Kleinbedrijf besproken.

<sup>2</sup> Zie de wet van 18 mei 1995, staatsblad 300, tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het instellen van een College van toezicht op de kansspelen.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1994 – 1995, 24 036, nr. 1.

spelersbescherming te kunnen bieden en uitwassen en misstanden te voorkomen.

Voorts werd met een legaal aanbod getracht wind uit de zeilen te nemen van het illegale en het buitenlandse aanbod.

Samengevat worden de pijlers van het Nederlandse kansspelbeleid gevormd door:

- het in goede banen leiden (kanaliseren) van de menselijke speelzucht door een beperkt en genormeerd aanbod, met het oog op de bescherming van de spelers, de integriteit van het spel en het tegengaan van uitwassen en misstanden;
- de fondsenwerving: het ten goede laten komen van de opbrengsten van het kansspel aan de staatskas en «andere goede doelen»;
- het tegengaan van de illegaliteit of van het wegvloeien van gelden naar buitenlandse aanbieders.

Er is een duidelijke trend waarneembaar, die reeds door het vorige kabinet is gesignaleerd, dat de legale kansspelmogelijkheden en de wijze waarop deze onder de aandacht van het publiek worden gebracht op gespannen voet dreigen te komen staan met bovengenoemde uitgangspunten.

Zo is er een toegenomen concurrentie tussen de kansspelaanbieders waar te nemen bij het dingen naar «de gunst van de speler». Daarbij is sprake van indringende reclame-uitingen en media-activiteiten. Deze concurrentieslag schept een kansspelbevorderend klimaat waarin het afglijden naar riskante kansspelen en de risico's van gokverslaving toenemen. Door het zich zeer nadrukkelijk profileren van sommige aanbieders dreigt bovendien het evenwicht in de kansspelmarkt verloren te gaan. Ook kunnen andere wijzen van fondsenwerving in het gedrang komen.

## **2.2. Uitbreiding aanbod**

De afgelopen decennia is het beperkte legale aanbod steeds verder verruimd.

Steeds meer vormen van het kansspel werden daarbij van het algemeen verbod uitgezonderd. Uiteraard speelden hierbij veranderende maatschappelijke opvattingen over de toelaatbaarheid van bepaalde vormen van het kansspel een rol, alsmede de taxatie van de mogelijkheden om een verbod effectief te kunnen handhaven.

Bezien vanuit het perspectief van de rechtshandhaving heeft aan de uitbreiding van het legale kansspelaanbod een pragmatische benadering ten grondslag gelegen. Waar een bepaalde vorm van het kansspel is verboden, zoekt de speler met regelmaat zijn heil in de illegaliteit. Een illegaliteit die maar al te graag inspringt op een gat in de legale kansspelmarkt. Effectieve bestrijding van deze illegaliteit is niet eenvoudig, het gaat immers om zogenoemde slachtofferloze delicten. Als zich dan bovendien de opvattingen wijzigen over de toelaatbaarheid van een kansspel, is het geen goed begaanbare weg meer deze illegaliteit enkel met justitiële middelen te bestrijden. Het bieden van een legaal alternatief is dan een andere manier om de illegaliteit tegen te gaan. Zo kan haar immers gedeeltelijk de wind uit de zeilen worden genomen en kan de bescherming van de speler-consumpt worden verzekerd. De wijze waarop een aantal jaren geleden is opgetreden tegen de illegale Golden Ten Casino's is een goed voorbeeld van dit twee-sporenbeleid: enerzijds justitieel optreden en daarnaast uitbreiding van het aanbod door het openen van legale casino's in die gebieden waar klaarblijkelijk de behoefte aan dit soort spelen bestond.

Overigens is de keerzijde hiervan dat vele legale spelen een illegaal parallelaanbod genereren (bijvoorbeeld de «stadslotto» en de stedelijke krasloten).

Een belangrijke drijfveer bij de uitbreiding van het legale aanbod is voorts altijd geweest het waarborgen van de inkomsten van de beneficiënten van de kansspelen. Voorkomen moest worden dat de spelende mens zich zou richten op kansspelen uit het buitenland of het illegale gokcircuit, waardoor belangrijke geldstromen zouden wegvloeien. Er zijn dan ook sterke maatschappelijke krachten die zich voor het kansspel inspannen vanwege de daaruit voortvloeiende opbrengsten.

Zo zijn mede door toedoen van deze krachten in de afgelopen decennia in Nederland een aantal vormen van het kansspel gedecriminaliseerd en gelegaliseerd. Tot na de Tweede Wereldoorlog beperkte het legale aanbod van kansspelen ingevolge de Loterijwet 1905 zich tot de charitatieve loterijen, waarvoor (in beginsel) de minister van Justitie vergunningen kon verlenen, en de staatsloterij die een zelfstandige wettelijke basis had. Aan het einde van de jaren veertig werd het wedden op paarden geregeld in de Totalisatorwet. In het begin van de jaren zestig werden de sportprijsvraag (de toto) en andere prijsvragen gelegaliseerd. Enkele jaren later werd de nieuwe Wet op de kansspelen van kracht, waarbij alle wettelijke bepalingen inzake de kansspelen in één wet werden gebundeld. In het midden van de jaren zeventig volgden de introductie van de lotto, de casinospelen, de winkelweekacties en de zogenoemde «kleine kansspelen» (bingo en dergelijke).

Halverwege de jaren tachtig konden de gelduitkerende speelautomaten legaal op de markt komen. Bij deze speelautomaten is er voor het eerst sprake van een kansspel waarvan de opbrengst niet is bestemd voor de schatkist of het goede doel, maar voor de exploitant en de opsteller. De reden hiervoor was dat speelautomaten van oudsher al door de particuliere sector werden geëxploiteerd. Inmiddels kan het publiek sinds mei 1994 deelnemen aan de instantloterij (ook wel krasloterij genoemd).

Niet alleen het aantal vormen van toegestane kansspelen, maar ook de toegankelijkheid en de aantrekkelijkheid zijn toegenomen. Wettelijke beperkingen met betrekking tot trekkingsfrequentie, hoogte van de hoofdprijzen, distributiestructuur (vestigingen, verkooppunten en dergelijke) zijn gaandeweg gemitigeerd.

Zo is bijvoorbeeld sinds april 1993 een dagelijkse lotto-trekking, onder de naam Lucky 10, mogelijk geworden. Eind vorig jaar is de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie van deze produktinnovatie.<sup>1</sup> Daarbij is een overzicht verstrekt waaruit blijkt dat het marktsegment van de niet-risicovolle kansspelen in de periode 1985–1993 een enorme groei heeft doorgemaakt.

Geconstateerd wordt dat met name onder invloed van de toegenomen maatschappelijke acceptatie van kansspelen, mede in het licht van de fondsenwerving, de omvang van aanbod en van deelneming de afgelopen decennia – in het bijzonder de afgelopen vijf jaren – fors is toegenomen.

### **2.3. Negatieve effecten**

Naast de geleidelijke maatschappelijke acceptatie van het kansspel staat echter ook een toenemende zorg over de negatieve effecten daarvan, zoals gokverslaving en criminaliteit. Vooropgesteld wordt dat gokverslaving en (verwerings)criminaliteit zich met name voordoen bij de riskante kansspelen.

---

<sup>1</sup> Zie de brief van de staatssecretaris van Justitie van 9 december 1994 (Kamerstukken II, 1994–1995, 21 277, nr. 33) inzake de resultaten van de evaluatie ingevolge artikel III van de Wet van 3 december 1992, Stb. 636, tot wijziging van de Wet op de kansspelen betreffende sportprijsvragen en lotto.

## Gokverslaving

Uit recente cijfers van de hulpverlening blijkt dat sinds 1991 sprake is van een grote toename van het aantal mensen dat vanwege problematisch gokgedrag voor hulp aanklopt bij de verslavingszorg. De sterke groei van de gokverslavingsproblematiek is onmiskenbaar beïnvloed door de toename en institutionalisering in de laatste vijftien jaar van het aanbod van riskante kansspelen. Tussen 1986 en 1993 is het aantal hulpzoekende gokverslaafden, bij de instellingen voor ambulante verslavingszorg, gestegen van 1586 naar 6353. Bij deze cijfers kan worden aangetekend dat pas sinds 1 januari 1991 de CAD's officieel gokverslaving mogen behandelen. Voor die tijd kon slechts hulp worden geboden indien sprake was van gecombineerde verslavingsproblematiek, dat wil zeggen alcohol en/of drugs in samenhang met gokken.

Het gaat hierbij voornamelijk om niet-werkende en laag-opgeleide jongens en mannen in de leeftijd van 12 tot 35 jaar. Ongeveer de helft van de hulpvragers is jonger dan 25 jaar. Blijkens signalen uit de hulpverlening blijft het aantal hulpzoekende gokverslaafden toenemen<sup>1</sup>.

De totale gokverslavingsproblematiek is evenwel aanmerkelijk omvangrijker. Het kabinet raamde in 1993 het totaal aantal gokverslaafden op circa 75 000 en het hanteerde op grond van nader onderzoek een bodemschatting van 21 000 probleemverslaafden<sup>2</sup>. In het recente advies van de Commissie kansspelautomaten wordt overigens nog eens benadrukt dat de exacte kwantificering van het aantal gokverslaafden moeilijk is. De Commissie komt tot de conclusie – mede op grond van onderzoek van Van den Brink – dat de omvang van de gokverslaving ligt tussen de 30 000 en de 60 000. Vooral de laag-opgeleide minderjarigen en jongvolwassenen vormen de belangrijkste risicogroep. Niet alleen op grond van ervaringsgegevens uit de hulpverlening maar ook uit onderzoek<sup>3</sup> is gebleken dat de gokproblematiek voor een aanzienlijk deel wordt veroorzaakt door de kansspelautomaten. Van de aan kansspelen verslaafden speelt 73% op speelautomaten. Voorts is de speelautomaat het enige gereguleerde kansspel dat onder tieners populariteit geniet: 25% van het automatenpubliek is jonger dan 20 jaar.<sup>4</sup>

## Criminaliteit

Evenals bij een alcohol- of drugsverslaving kan dwangmatig gokken niet alleen leiden tot ingrijpende psychische en sociale gevolgen voor de betrokkene en diens naasten, maar ook tot uit geldgebrek voortvloeiende criminaliteit. Uit signalen van de politie en het openbaar ministerie blijkt dat het aantal jongeren dat met hen in aanraking komt in verband met verwervingscriminaliteit, die samenhangt met problematisch gokgedrag, verontrustend toeneemt.

Zo zijn er aanwijzingen dat 23% van de woninginbraken wordt gepleegd door gokverslaafden.<sup>5</sup> Probleemgokkers beginnen met het aangaan van schulden en met het bestelen van hun familie, vrienden of andere gokverslaafden. Andere delicten zijn vervolgens (winkel)diefstal, verduistering van geld (bij werkgever of vereniging), valsheid in geschrift, overvallen en tasjesroof.

Alhoewel (empirisch) onderzoek naar de omvang van en het verband tussen gokverslaving en criminaliteit in Nederland pas recent de nodige aandacht krijgt, valt uit een onlangs afgerond verkennend onderzoek af te leiden dat sprake is van een samenhang tussen gokverslaving en verwervingscriminaliteit,<sup>6</sup> zij het niet altijd in een rechtstreeks oorzakelijk verband. over de omvang van de aan gokverslaving gerelateerde crimi-

<sup>1</sup> Een en ander blijkt uit een brief van de voormalig minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur aan de Tweede Kamer van 29 oktober 1993, Kamerstukken II, 1993–1994, 22 684, nr. 9.

<sup>2</sup> Zie de brief, waarnaar in de vorige noot wordt verwezen. Deze gegevens zijn gebaseerd op het onderzoek «Risico-analyse kansspelen» (KUB/S. Kingma) waarin wordt geconstateerd dat Nederland in oktober 1993 30 000 kansspelverslaafden kende. Uit recent onderzoek van prof. dr. W. van den Brink (Amsterdam Institute for Addiction Research) blijkt dat de bodemschatting van 21 000 probleemverslaafden te laag is.

<sup>3</sup> Zie voor een overzicht van deze onderzoeken: het Rapport Gokverslaving en criminaliteit in Nederland (van den Heuvel en van Kalmthout, KUB, 1995).

<sup>4</sup> Zie het onderzoek «Risico-analyse kansspelen» (S. Kingma, 1993) en het onderzoek «Lucky 10 in Nederland» (Van den Heuvel, van Kalmthout, KUB 1994). Volgens het rapport «Gokverslaving en criminaliteit in Nederland» vormt het problematische gokken bij deze groep vaak onderdeel van een deviant subcultuur.

<sup>5</sup> Deze gegevens zijn ontleend aan in opdracht van het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven verricht onderzoek uit 1991.

<sup>6</sup> Zie het reeds geciteerde rapport «Gokverslaving en criminaliteit, een verkennende studie naar de aard en omvang van aan gokken en gokverslaving gerelateerde criminaliteit» (Van den Heuvel en Van Kalmthout, KUB, 1995). Dit onderzoek bevat een duidelijk signaal; nader onderzoek blijft evenwel wenselijk.

naliteit kunnen de onderzoekers (met name door registratiebeperkingen van de onderzoeksbronnen) geen conclusies trekken.

De onderzoekers hebben een groep personen uit het onderzoek geïdentificeerd bij wie het gepleegde delict in verband stond met de gokverslaving. Daaruit is een voorlopige typologie van criminele gokverslaafden geconstrueerd. Bij een tweetal typen (de wanhoopsdader en de onzichtbare fraudeur) blijkt dat de gokverslaving criminaliteitsbevorderend werkt. Bij een derde type, de startende crimineel, veelal jongeren tot 25 jaar, is (eerder) sprake van een criminele of deviante leefstijl waarvan de gokverslaving deel uitmaakt.

De laatste groep is qua omvang de grootste.

Voorts zijn er verdenkingen van misbruik van speelautomaten voor het witwassen van criminele vermogens en van het uitoefenen van druk op horeca-exploitanten en bestuurders om speelautomaten te kunnen opstellen.<sup>1</sup> In een onderzoek van de vrije Universiteit Amsterdam wordt geconstateerd dat voor wat betreft de verregaande bemoeienis van de automaten-exploitanten met de horeca van een alarmerende ontwikkeling kan worden gesproken.<sup>2</sup>

### *Evaluatie-onderzoeken*

Na acht jaren kan pas een harde uitspraak worden gedaan over de gokverslavingaspecten van een kansspel.<sup>3</sup> Daarbij wordt dan meestal gedoeld op de enge definitie van gokverslaving in pathologische zin. Er kunnen zich echter ook andere en evenmin gewenste negatieve effecten voordoen bij het deelnemen aan kansspelen. Bij de evaluatie van de dagelijkse lotto bleek<sup>4</sup> dat hieraan een (kleine) groep van bewuste of fervente spelers deelneemt, die relatief hoog inzet en frequent speelt. Daarbij valt een potentieel kwetsbare groep op van uitkeringsgerechtigden en van gepensioneerden waarvan denkbaar is dat deze groep meer uitgeeft aan de dagelijkse lotto dan gelet op haar financiële situatie verantwoord lijkt. In dit verband wordt ook gewezen op de Commissie schuldenproblematiek onder voorzitterschap van prof. dr. P. B. Boorsma die in juli 1994 een rapport heeft uitgebracht waarin een relatie wordt gelegd tussen sommige problematische schuldsituaties en diverse vormen van verslaving, waaronder gokverslaving.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Zie p. 102 van Van 't Veer, Moerland en Fijnaut, «Gokken in drievoud: facetten van deelname, aanbod en regulering», 1993. Zie ook p. 104 over «forse problemen van georganiseerde misdaad». Bovendien blijkt uit een – in de gemeenteraad van Amsterdam besproken – rapport van het Amsterdamse Horeca Interventie Team dat een aanmerkelijk deel van de onderzochte horeca-ondernemingen, door middel van een holdingstructuur deel uitmaakt van een organisatie waarbinnen tevens wordt gehandeld in verdovende middelen. Deze holdings exploiteren automaten in ondernemingen waarover zij besturende macht hebben.

<sup>2</sup> Het rapport «Georganiseerde misdaad in de horeca» (Boerman, VU 1994). (Nader onderzoek naar de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij de speelautomatenbranche is in voorbereiding.)

<sup>3</sup> Zie onder meer het rapport «Risico-analyse kansspelen» van Kingma (1993).

<sup>4</sup> Zie voetnoot 10.

<sup>5</sup> Advies van 14 juli 1994 van de Commissie Schuldenproblematiek (voorzitter: prof. dr. P.B. Boorsma: «Schulden: naar, Nieuwe impulsen in de schuldenproblematiek», aangeboden aan de staatssecretaris SZW.

## **3. KOERS VOOR DE NABIJE TOEKOMST**

### **3.1. Scherper kansspelbeleid**

De ernst van de negatieve effecten heeft – naast de in paragraaf 2.1 aangestipte wijze van werving van deelnemers aan het kansspel en de gevolgen daarvan – het vorige kabinet tot de conclusie gebracht dat de regelgeving en de beleidsvoering op het terrein van de kansspelen niet meer in voldoende mate in overeenstemming dreigde te geraken met het belangrijkste uitgangspunt van het (kanaliserend) kansspelbeleid, namelijk een «beperkt legaal aanbod» en het tegengaan van uitwassen.

Het kansspelbeleid wordt sterk beïnvloed door de maatschappelijke inzichten over de mate van toelaatbaarheid van het kansspel. De afgelopen tien jaar hebben vooral in het teken gestaan van de uitbreiding en modernisering van de kansspelmarkt. Deze lijn is ook terug te vinden in de eerdergenoemde nota «Kansspelen in perspectief» uit 1989. Vanaf het aantreden van het vorige kabinet is echter het besef gaan groeien dat de in de afgelopen decennia gerealiseerde uitbreiding van het spelaanbod

gepaard gaat met de eerder gesignaleerde trend van een kansspel-bevorderend klimaat en met zichtbaarder wordende negatieve effecten.

Het huidige kabinet ziet zich geconfronteerd met de maatschappelijke gevolgen van deze uitbreiding van het spelaanbod. Sinds de laatste grote uitbreiding van het legale kansspelaanbod met de instantloterij zijn bovendien uit de maatschappij signalen opgevangen die wijzen op de wenselijkheid van een meer terughoudend kansspelbeleid.

Het kabinet kiest, gelet op deze ontwikkelingen, voor een meer integrale en beperkende aanpak met het oog op de beheersbaarheid van de aan (bepaalde) kansspelen verbonden negatieve effecten en het behoud van een redelijk evenwicht in de regulering van de kansspelmarkt. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de belangen van de beneficiënten, incl. de staatskas. op zichzelf is er geen reden om aan te nemen dat de voorgestelde maatregelen een negatieve invloed zullen hebben op de huidige fondsenwerving, zij het dat de betrekkelijk onstuimige groei van de kansspelmarkt in de afgelopen jaren wel zal worden afgevlakt. Voorwaarde voor een stabiele verdere ontwikkeling van die markt is wel, dat adequaat op externe, mogelijk bedreigende invloeden wordt gereageerd. Het kabinet heeft een drietal, mogelijk versturende factoren op het oog, nl. binnenlandse illegaliteit, buitenlandse aanbieders en technologische ontwikkelingen, zoals Internet. De beleidsvoering in de komende jaren zal erop gericht moeten zijn die factoren onder redelijke controle te houden, omdat zij randvoorwaarde zijn voor het behouden van de fondsenwervende mogelijkheden onder het voorgestane kansspelbeleid.

Een essentieel uitgangspunt voor het beleid is een onderscheid tussen riskante en niet-riskante kansspelen, dat wil zeggen een onderscheid tussen kansspelen waaraan risico's tot dwangmatig speelgedrag zijn verbonden wanneer zij door een speler overmatig worden beoefend en kansspelen waaraan, naar algemeen wordt aangenomen, dergelijke risico's niet of in veel mindere mate kleven. Overigens is in de praktijk met name door de introductie van nieuwe loterij-varianten het onderscheid tussen riskant en niet-riskant minder scherp te maken. De riskante spelen, zoals kansspelautomaten en casinospelen, leveren – zoals in paragraaf 2 is geconstateerd – de grootste risico's op met betrekking tot gokverslaving en criminaliteit. Bij de niet-riskante kansspelen (loterijen e.d.) nopen de reclame- en media-activiteiten tot (beperkende) maatregelen. Het kabinet beoogt in de voorgestelde maatregelen het onderscheid tussen riskante en niet-riskante kansspelen door te laten werken.

### **3.2. Bevriezing bestaande aanbod**

In oorsprong was het kanaliserend kansspelbeleid erop gericht de mogelijkheid van het beoefenen van kansspelen zo veel mogelijk te beperken en, mocht uitbreiding gelet op illegaliteit of buitenlandse activiteiten onvermijdelijk zijn, ervoor te zorgen dat de opbrengsten niet tot particulier voordeel strekten, maar aan doelstellingen van algemeen belang ten goede kwamen. Uitbreiding van het kansspelaanbod werd aldus primair vanuit negatieve overwegingen ingegeven. Geconstateerd wordt dat in de afgelopen jaren dit uitgangspunt is verlaten: een aantal kansspelen (bijvoorbeeld Lucky 10 en instantloterij) werd, mede als gevolg van de behoefte van onderscheiden beneficiënten, juist met het oog op de fondsenwerving in het leven geroepen.

Bovendien werd de loterijmarkt door particuliere ondernemers als bron van inkomsten «ontdekt», blijkens de vele – kennelijk uit commerciële overwegingen ingegeven – aanvragen een loterij voor enig goed doel te mogen organiseren. Deze laatste ontwikkeling is tijdig onderkend en heeft reeds medio 1992 geleid tot het niet meer verlenen van vergunningen



voor landelijke en permanente loterijen op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen.

*Van de bij de staatssecretaris van Justitie berustende bevoegdheid om op grond van art. 3 van de Wet op de kansspelen vergunning te verlenen voor incidentele loterijen zal deze ook in de toekomst een terughoudend gebruik maken. In ieder geval zal de lijn die medio 1992 is ingezet, om geen permanente landelijke vergunningen meer op basis van artikel 3 van de wet af te geven, worden voortgezet.*

Gelet op de gesignaleerde ontwikkelingen en op het oorspronkelijke kanalisatieuitgangspunt van een beperkt legaal aanbod, trekt het kabinet de voor de artikel 3-vergunningen ingezette «bevrozing» door naar de overige, niet op artikel 3 van de Wet op de kansspelen gestoelde, kansspelen. Voorts zal de staatssecretaris van Justitie deze lijn ook volgen ten opzichte van de (reeds afgegeven) op artikel 3 van de wet gebaseerde semi-permanente landelijke vergunningen.<sup>1</sup>

*Er zal dan ook geen enkele verruiming meer worden gegeven aan het bestaande aanbod van legale kansspelen. Het aanbod van permanente kansspelen wordt bevroren op het huidige niveau dat in de vergunningen is voorzien.*

Deze maatregel houdt het volgende in.

1. De bestaande vergunningen zullen niet «verruimd» worden. Wel mag de ruimte binnen de vergunning (voor zover het totale kansspelaanbod en de concurrentieverhoudingen tussen de legale kansspelaanbieders in evenwicht blijven) door de vergunninghouders benut worden.

2. produktinnovatie voor vergunninghouders blijft mogelijk, voorzover dit binnen het wettelijke systeem blijft en het totale kansspelaanbod en de concurrentieverhoudingen tussen de legale kansspelaanbieders in evenwicht blijven, bijvoorbeeld door een gelijkaardige inruil van een oud produkt.

3. Kansspelaanbieders presenteren zich in het kader van de werving in een aantal gevallen op de markt op een wijze waaraan zekere kansspelaspecten verbonden zijn; hierbij valt te denken aan prijzen die tijdens een spelshow gewonnen kunnen worden, waarbij de deelnemers aan die show door het lot worden bepaald. Teneinde de vergunninghouders van (semi-permanente) landelijke loterijen in staat te stellen zich met dezelfde middelen op de markt te presenteren, zal desgevraagd aan de aanbieders die zulks tot dusverre nog niet deden, de gelegenheid tot vergelijkbare presentaties worden geboden.

De staatssecretaris van Justitie zal de handhaving deze maatregel bewaken.

Indien vergunninghouders besluiten tot het aangaan van samenwerkingsverbanden zal het kabinet deze maatregel, mede in het licht van de alsdan ontstane concurrentieverhouding, nader bezien.

### **3.3. Fondsenwerving**

Het belang van fondsenwerving voor de goede doelen moet weer de plaats krijgen die de wetgever oorspronkelijk voor ogen had. Dat wil zeggen dat het bestemmen van de opbrengst voor goede doelen slechts een afgeleide doelstelling is van het kanaliserend kansspelbeleid. De verdeling van de opbrengsten onder de verschillende begunstigden zal nader worden onderzocht. Nagegaan dient te worden of door de huidige marktontwikkeling binnen de kansspelwereld geen scheefgroei is ontstaan in de verdeling van de opbrengsten. Dit mede in het licht van de omstan-

---

<sup>1</sup> Gedoeld wordt op de Beschikking Postcodeloterij (Stcrt. 1993, 48), de Beschikking BankLoterij en GiroLoterij (Stcrt. 1994, 5) en de Beschikking sponsorloterij (Stcrt. 1994, 5).

digheid dat geen nieuwe vergunningen voor landelijk permanente kansspelen worden verstrekt, waardoor fondsenverwerving via het kansspel voor nieuwe begunstigden wordt bemoeilijkt. Opgemerkt wordt dat de kansspelen slechts één van de kanalen van fondsenverwerving vormen. Voorkomen moet worden dat de wijze waarop het kansspel wordt gerealiseerd afbreuk zou kunnen doen aan de mogelijkheden van andere kanalen van fondsenverwerving.

*Het College van Toezicht op de kansspelen zal om advies worden gevraagd over de verdeling van opbrengsten naar de deelnemende fondsen en andere potentiële begunstigden, dit mede in het licht van bevrozing van het bestaande aanbod van permanente kansspelen.*

De staatssecretaris van Justitie zal de verdeling van de opbrengsten naar de deelnemende fondsen en potentiële begunstigden in voorkomende gevallen betrekken bij de oordeelsvorming over de verlenging van vergunningen.

### **3.4. Illegaliteit en het verbod tot het bevorderen van deelneming aan buitenlandse kansspelen**

Voorts zullen de argumenten die tot nu toe steeds een belangrijke rol hebben gespeeld bij de uitbreiding van het kansspelaanbod, te weten een dreigende vlucht naar de illegaliteit of naar het buitenland, kritisch moeten worden getoetst gelet op het inmiddels bereikte aanbodniveau.

Kansspelen zullen nu eenmaal altijd een grote aantrekkingskracht op de illegaliteit blijven uitoefenen. Vooral omdat de illegaliteit niet gebonden is aan regels inzake winstbestemming en kansspelbelasting; dit betekent dat het prijzenpakket voor de spelers *eo ipso* aantrekkelijker kan zijn dan bij legale kansspelen. Voor de exploitant van het illegale kansspel geldt dat het een aantrekkelijke manier is om met behulp van geringe investeringen snel en vooral veel geld te verdienen, waarbij handig wordt ingespeeld op de maatschappelijke acceptatie van de diverse vormen van het (legale) kansspel.<sup>1</sup> Een dergelijk illegaal parallelaanbod aan kansspelen kan nimmer met verdere uitbreiding van het legale aanbod worden bestreden. overigens zijn weinig feitelijke gegevens<sup>2</sup> bekend over de omvang van het illegale kansspelaanbod.

Ten aanzien van het wegvloeien van gelden naar buitenlandse kansspel-aanbieders kan het volgende worden opgemerkt. Bij de totstandkoming van de Wet op de kansspelen is er uitdrukkelijk van afgezien om deelneming aan buitenlandse kansspelen strafbaar te stellen. Het staat de consument dus vrij om in Nederland of in het buitenland aan een buitenlands kansspel deel te nemen. Gelet op het inmiddels gerealiseerde aanbodniveau is de consument echter niet meer aangewezen op het buitenlands aanbod om zijn speelbehoefte te bevredigen. Daar staat tegenover dat buitenlandse aanbieders de gunsten van de Nederlandse consument trachten te verwerven. Er is nimmer onderzoek geweest naar het optreden van buitenlandse aanbieders op de Nederlandse markt. Vooralsnog zijn er geen (harde) gegevens die wijzen op een substantiële deelneming aan buitenlandse kansspelen, maar het kabinet zal dit aspect nauwlettend in het oog houden.

Het is evenwel verboden de deelneming aan een buitenlands kansspel te bevorderen of daartoe voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben (artikel 1, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen).

*Intermediairen – zoals uitgevers van periodieken en bedrijven die zich bezig houden met de verspreiding van mailings – zullen nadrukkelijk worden gewezen op dit geldende reclame-verbod.*

---

<sup>1</sup> Zo zijn er sinds de introductie van de instantloterij ook illegale instant- of krasloten op de markt gesignaleerd.

<sup>2</sup> Een indicatie vormt het door de Raad voor de Casinospelen genoemde aantal van 27 illegale casino's.

Het Hof van de Europese Gemeenschappen heeft op kansspelgebied op 24 maart 1994 een belangrijke uitspraak gedaan in het zogenoemde «schindler-arrest»<sup>1</sup>. In deze zaak was het Hof geroepen een oordeel te geven over de verenigbaarheid van beperkingen voortvloeiende uit nationale kansspelregelgeving met het vrije verkeer van goederen en diensten (in casu betrof het de inbeslagneming door de Britse autoriteiten van deelnemingsformulieren voor de Süddeutsche Klassenlotterie). Zonder uitzondering hebben de lidstaten van de Europese Unie zich op het standpunt gesteld dat uit een oogpunt van openbare orde en volksgezondheid beperkingen kunnen worden gesteld aan het (al dan niet grensoverschrijdend) aanbod aan kansspelen. Het Hof heeft zich in zijn uitspraak van 24 maart 1994 aangesloten bij het oordeel van de lidstaten. Dit betekent dat Nederland zijn grenzen gesloten kan houden voor buitenlandse aanbieders. De realiteit gebiedt te zeggen dat handhaving van het verbod van artikel 1, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen niet altijd even eenvoudig is, bijvoorbeeld waar het gaat om vanuit het buitenland verzonden «mailings».

Gelet op de positie die de overige lidstaten van de Unie in deze procedure hebben ingenomen, blijken ook daar noties als gokverslaving, criminaliteit en consumentenbescherming aan het overheidsoptreden ten grondslag te liggen. Het arrest heeft – naar valt aan te nemen – ook een zekere, althans op de korte termijn, remmende werking op de neiging tot harmonisatie van de zijde van de Europese Commissie, nog afgezien van de grote historische en culturele verschillen tussen de lidstaten die een dergelijke harmonisatie bemoeilijken.

### 3.5. Handhaving

Het kabinet staat een integrale aanpak voor van de handhaving van de Wet op de kansspelen. Daarbij gaat het vooral om het tegengaan van illegaal parallelaanbod en het overtreden van artikel 1, aanhef en onder b, van de wet op de kansspelen.

Bij de handhaving heeft niet alleen het strafrecht een functie, maar kan ook het civiele recht en – wellicht in de toekomst – het administratieve recht betekenis hebben. Ook dient in dit verband te worden onderzocht welke mogelijkheden een meer intensieve samenwerking tussen Justitie en Belastingdienst biedt. Het behoeft geen betoog dat het opsporingsbeleid ingepast zal moeten worden in de vele overige prioriteiten van de politie en het openbaar ministerie. Bestrijding van de illegaliteit is ook uit een oogpunt van de bestrijding van gokverslaving van belang. Bij het illegale aanbod zal immers nimmer sprake zijn van enig preventiebeleid op gokverslavingsgebied. Zo kan bijvoorbeeld op niet meer toegelaten kansspelautomaten worden gespeeld.

Uit diverse strafrechtelijke onderzoeken is gebleken dat exploitanten van illegale kansspelen zich weinig bekommeren om een eerlijk en betrouwbaar spelverloop en dat er duidelijke banden bestaan met andere vormen van georganiseerde misdaad in de sfeer van bijvoorbeeld de drugshandel en criminaliteit rond prostitutie en vrouwenhandel.<sup>2</sup> Men spreekt in dit verband wel van de «ondeugdennijverheid» of «vice industry» van de georganiseerde misdaad. Deze zal – als onderdeel van de geïntensiveerde strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit – verder worden bestreden. De terugdringing van gokverslaving en daarmee samenhangende «kleine» criminaliteit is onderdeel van het integrale veiligheidsbeleid zoals dat door de gemeenten wordt gevoerd en waarover ook op dit terrein afspraken (moeten) worden gemaakt met politie, openbaar ministerie en verslavingszorg.

<sup>1</sup> Gepubliceerd in NJ 1995, nr. 57.

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 2.5 van Van 't Veer, Moerland en Fijnaut, «Gokken in drievoud».

Naast strafrechtelijke handhaving dienen de mogelijkheden van handhaving met behulp van het civiele recht verder onderzocht te worden. op grond van het civiele recht kunnen «gelaedeerden» zelf optreden tegen illegale aanbieders van kansspelen. Meer dan thans reeds het geval zullen, naar het oordeel van het kabinet, vergunninghouders zelf moeten nagaan of via de burgerlijke rechter actie kan worden ondernomen tegen een op hun vergunning inbreuk makende illegale aanbieder.

Op 25 mei 1993 heeft de minister van Justitie de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten gevraagd advies uit te brengen over de wenselijkheid en mogelijkheid om op grotere schaal dan tot dusver de administratieve boete in te zetten naast of in plaats van strafrechtelijke handhaving, alsmede aanbevelingen te doen over de wijze waarop een en ander wettelijk zou moeten worden vormgegeven. In het op 12 januari 1994 uitgebrachte advies stelt de Commissie vast dat een nader onderzoek naar de mogelijkheden voor invoering van een bestuurlijke boete op het terrein van de Wet op de kansspelen de moeite alleszins zou lonen en dus gewenst is. Evenals het vorige kabinet, is het kabinet met de Commissie van mening dat het aanbeveling verdient de mogelijkheden te bezien voor introductie van bestuurlijke boeten in de Wet op de kansspelen. Vaststaat dat het strafrecht niet geheel gemist zal kunnen worden gezien de aard van de in de wet gestelde normen. Ten aanzien van de landelijke vergunninghouders wordt thans onderzocht in hoeverre door middel van bestuurlijke boeten kan worden gesanctioneerd en of deze boeten t.z.t. door het College van toezicht op de kansspelen kunnen worden opgelegd.

*De minister van Justitie zal in samenwerking met het College van Procureurs-Generaal een onderzoek entameren naar de wijze waarop een adequate strafrechtelijke bijdrage aan de handhaving van de Wet op de kansspelen, als onderdeel van een meer integrale benadering, kan worden geleverd.*

### **3.6. Reclame-activiteiten**

De reclame-activiteiten zijn de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Advertenties, buitenreclame, direct mail-acties en televisiereclame zijn aan de orde van de dag, evenals gesponsorde ondersteunende shows op de televisie die rond een trekking worden georganiseerd of «slechts» beogen de bekendheid van de loterij te vergroten. De aanzienlijke bedragen die met deze werving zijn gemoeid, komen niet rechtstreeks ten goede aan de goede doelen en/of de prijzen voor de deelnemers.

Voorts dreigt de ruimte op de markt voor de op artikel 3 van de wet gebaseerde incidentele loterijen (en voor andere vormen van fondsenwerving) mede door deze reclame-activiteiten steeds beperkter te worden. Bovendien vormt de marketing van kansspelen een (ander) risicokenmerk voor riskant kansspelgedrag bij loterijen en lotto's. Het behoeft geen betoog dat de huidige werving een dergelijk risico verhoogt.

Het kabinet staat dan ook in dit kader het navolgende samenstel van maatregelen voor ogen, dat moet leiden tot een kwalitatief en kwantitatief meer ingetogen presentatie van de landelijke kansspelen, waardoor het kansspelklimaat verbetert en de ruimte voor incidentele loterijen en andere vormen van fondsenwerving wordt verzekerd. Nadere maatregelen gericht op wervings- en reclame-activiteiten van buitenlandse kansspelaanbieders worden niet voorgesteld. Deze activiteiten vallen immers reeds onder het verbod van art. 1 onder b. Van de Wet op de kansspelen.

Met betrekking tot de handhaving van dat verbod zij verwezen naar paragraaf 3.5.

**1. Ter implementatie van de Richtlijn «Grensoverschrijdende televisie» van de Raad van de Europese Gemeenschappen, is onlangs een voorstel tot wijziging van de Mediawet door de Eerste Kamer aanvaard (Kamerstukken I, 1994–1995, nr. 23 752, nr. 199a). Het doel hiervan is om onder meer sponsoring van televisieprogramma's te reguleren.**

**Een en ander zal derhalve ook een beperkend effect hebben op de sponsoring van showprogramma's op televisie door vergunninghouders van kansspelen.**

**2. Mede ter uitvoering van de motie Schutte d.d. 17 november 1992 (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 269, nr. 11) zal de werving en reclame voor kansspelen worden ingeperkt. Het kabinet kiest daarbij primair voor zelfregulering en subsidiair voor het via de vergunningen de branche te verplichten deze activiteiten (inclusief de media-activiteiten) te beperken. Uiterlijk 1 januari 1998 zal dit aspect worden geëvalueerd, waarna op basis van de evaluatie zal worden gezien of er aanleiding is voor nadere maatregelen.**

Ter nadere invulling van dit uitgangspunt heeft het kabinet het volgende voor ogen.

– De kansspelbranche dient uit eigen beweging in samenspraak met de Reclame Code Commissie een reclamecode op te stellen. Op 1 januari 1997 dient deze kansspelreclame-code in werking te treden. Het kabinet is van oordeel dat deze code in ieder geval de volgende uitgangspunten moet bevatten: ingetogenheid, evenwichtigheid, verantwoordelijkheid, terughoudendheid en zorgvuldigheid met het oog op de bescherming van de spelers, in het bijzonder de jeugd en andere kwetsbare groepen. De staatssecretaris van Justitie initieert deze actie die verder door de branche zelf dient te worden opgepakt. Met ingang van 1 januari 1996 kan begeleiding geschieden door het College van toezicht op de kansspelen. Het College kan bijvoorbeeld aanbevelingen doen met betrekking tot werving en reclame. De reeds bestaande «reclamecode casinospelen» is overigens een goed voorbeeld van zelfregulering.

– Daarnaast wordt in iedere landelijke vergunning opgenomen – voor zover nog niet gebeurd – dat aanwijzingen kunnen worden gegeven met betrekking tot de wijze van werving en reclame. Deze bevoegdheid kan worden gebruikt, indien de branche niet of niet op tijd tot een adequate zelfregulering komt. Dit aspect wordt uiterlijk 1 januari 1998 geëvalueerd.

– De kansspelbranche dient bovendien via zelfregulering te komen tot een gelijkmatige verdeling over de verschillende vergunninghouders van de zendtijd via de televisie. Het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) zou hierbij een coördinerende rol moeten krijgen. Lukt dit niet, dan zal in de vergunning worden voorgeschreven dat, met als doel interferentie van de verschillende vormen van fondsenwerving te voorkomen, de kansspelbranche tot een evenwichtige verdeelsleutel van de zendtijd moet komen in overleg met het CBF. Een en ander zal uiteraard in overeenstemming met de mededingingsbepalingen vormgegeven moeten worden.

### **3.7. Prijzenschema's**

De hoofdprijzen of jackpots van met name de loterijen zijn in de afgelopen jaren – mede onder invloed van buitenlandse loterijen – aanzienlijk gestegen. In de reclame- en media-activiteiten van de aanbieders vormt de hoofdprijs een zeer belangrijke – zo niet de belangrijkste – wervende factor om deelneming van het Nederlandse publiek aan het kansspelprodukt te stimuleren. Hoofdprijzen en prijzenschema's zijn,

naast de goede doelen die zelf een wervend karakter kunnen hebben, een van de weinige facetten waarmee de loterijen zich van elkaar kunnen onderscheiden. De vrijheid die de loterijen (en andere kansspel aanbidders) op dit punt enkele jaren geleden als gevolg van het ruimere beleid kregen, heeft geleid tot zeer grote bedragen, zoals bijvoorbeeld een Jackpot van f 7 miljoen bij de Postcodeloterij. Gelet op deze ontwikkelingen heeft het vorige kabinet voorgesteld de hoogte van de prijzen in te perken.

Het kabinet acht een maximering van de hoofdprijzen niet noodzakelijk, nu primair via zelfregulering en subsidiair via een verplichting in de vergunning, de werving, reclame en media-activiteiten worden ingeperkt. Hierbij gaat het kabinet ervan uit dat de kansspelorganisaties de ontwikkelingen op dit vlak kritisch zullen bezien. Het winnen van (veel) geld is immers, meer dan bij enige andere vorm van kansspel, een belangrijke motiverende factor om mee te spelen. De wijze echter waarop het publiek de afgelopen periode via nadrukkelijke reclame-campagnes wordt benaderd roept in de maatschappij weerstanden op en kan de relatie met de doelstelling van loterijen – de fondsenwerving ten behoeve van «goede doelen» – (te ver) naar de achtergrond dringen.

### **3.8. Coördinatie kansspelbeleid**

De ontwikkeling van het huidige overvloedige kansspelaanbod is grotendeels historisch verklaarbaar. De wetgever heeft immers oorspronkelijk bepaald dat de opbrengsten ten goede moesten komen aan de schatkist of aan goede doelen op diverse terreinen. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal departementen betrokken werd bij het genereren van gelden. Bovendien kent elk kansspel een andere achtergrond en een andere doelstelling. Het gevolg hiervan is dat de besluitvorming met betrekking tot het kansspelbeleid in sterke mate bepaald wordt door de verschillende departementale invalshoeken, veelal te herleiden tot, financieel getinte, sectorale belangen. Niet alleen lopen hierdoor de coördinatie en besluitvorming in de regel zeer moeizaam, ook ontbreekt het aan een integrale benadering. Met de aanvaarding op 16 mei 1995 door de Eerste Kamer van het wetsvoorstel College van toezicht op de kansspelen (Kamerstukken I, 1994–1995, 23 605, nr. 204) is een belangrijke stap gezet naar versterking van de coördinatie en integrale belangenafweging.

### **3.9. Belasting met betrekking tot kansspelen**

Bij het ministerie van Financiën is thans een studie gaande naar een eventuele herziening van de heffing van kansspelbelasting en omzetbelasting ten aanzien van kansspelen, mede in het kader van recente Europese ontwikkelingen.

## **4. DE AFZONDERLIJKE KANSSPELEN**

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het aanbod van legale kansspelen.

Daarbij wordt kort inzicht gegeven in ontwikkeling en omvang van de afzonderlijke spelen. Na een beoordeling van de (feitelijk) gegroeide situatie en de daaraan klevende risico's wordt vervolgens ingegaan op de per spel (voor)genomen maatregelen.

## 4.1. Loterijen

### *Staatsloterij*

Van de huidige in de Wet op de kansspelen gereguleerde vormen van het kansspel is de staatsloterij de oudste. De staatsloterij, waarvan de geschiedenis teruggaat tot 1726, is in 1992 verzelfstandigd in de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij (SENS).

De SENS, die ingevolge artikel 12 van de Beschikking staatsloterij (stcrt. 1992, 121) de zorg draagt voor een goed regionaal verspreid verkoopnet, beschikt thans over zo'n 4000 verkooppunten, verdeeld over PTT-verkooppunten en winkels. Van deze verkooppunten zijn er op 1 september 1994 1500 omgezet in SENS-servicepoints met een online-verbinding met het hoofdkantoor. Met ingang van 1 januari 1995 zijn de VVV-besprekbureaus, circa 150 in getal, aan het verkoopnet toegevoegd.

De hoofdprijs of jackpot bedraagt f 5 miljoen. De omzet van de staatsloterij bedroeg in 1992 f 771 miljoen, in 1993 f 804 miljoen en in 1994 f 778 miljoen.

### *Overige loterijen*

Van de loterijen, waarvoor door de staatssecretaris van Justitie op grond van art. 3 van de Wet op de kansspelen vergunning wordt verleend, zijn in dit verband belangrijk de permanente, landelijke loterijen, waaraan deelname uitsluitend mogelijk is door (automatische) giro- of bankoverschrijving. Het betreft de stichting Algemene Loterij Nederland/stichting Uitvoeringsorgaan Financiële Akties (ALN/SUFA), die de giro- en bankloterij organiseren waarvan de hoofdprijs f 100 000 bedraagt (omzet in 1992 f 145 miljoen, in 1993 f 146 miljoen en in 1994 f 141 miljoen); voorts de sponsorloterij met een hoofdprijs van f 1 miljoen en een omzet<sup>1</sup> van f 10 miljoen in 1992, f 14 miljoen in 1993 en f 17 miljoen in 1994 en ten slotte de postcodeloterij. De hoofdprijs van de postcodeloterij bestaat uit een jackpot van minimaal f 0,5 miljoen die kan oplopen tot f 7 miljoen. De omzet bedroeg in 1992 f 163 miljoen, in 1993 f 238 miljoen en in 1994 f 320 miljoen.

Gelet op het ruime aanbod van spelen op de Nederlandse kansspelmarkt heeft de staatssecretaris van Justitie, daarin gesteund door de Tweede Kamer, medio 1992 besloten geen nieuwe vergunningen krachtens art. 3 van de Wet op de kansspelen meer af te geven voor permanente landelijke loterijen. Dit beleid is inmiddels gesanctioneerd door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van state.<sup>2</sup> Van de bevoegdheid ten aanzien van incidentele loterijen wordt prudent gebruik gemaakt. Met de «bevrozing» van permanente loterijen wordt nieuwe beneficiënten de mogelijkheid onthouden van structurele fondsenwerving langs die weg. Het College van toezicht op de kansspelen kan in voorkomend geval in overleg met de vergunninghouders treden om de mogelijkheid te bezien de kring van beneficiënten uit te breiden.

### *Media*

De onder andere in paragraaf 3.6 beschreven overdaad met betrekking tot reclameuitingen en media-activiteiten doet zich met name voor op dit deel van de kansspelmarkt, waar de activiteiten van de ene loterij anderen welhaast nopen om «mee te gaan», in een steeds verder stijgende spiraal. Het gaat dan zowel om de permanente als de semi-permanente landelijke loterijen.

*Alle aanbieders van landelijke kansspelen dienen uiterlijk op 1 januari 1997 een reclamecode te hebben opgesteld volgens de in paragraaf 3.6*

<sup>1</sup> Dit bedrag is opgebouwd uit de rente van de gelden die onder beheer zijn van de Stichting Beheer sponsorgelden (f 1000,- certificaten met geld teruggarantie) en de inleg voor de maandelijkse trekkingen.

<sup>2</sup> Uitspraak van 8 maart 1995, nr. R 02.93.1912; nog niet gepubliceerd.

*genoemde uitgangspunten. De kansspelbranche dient via zelfregulering te komen tot een gelijkmatige verdeling over de vergunninghouders van de zendtijd via televisie en hiertoe overleg met het CBF te starten dan wel voort te zetten.*

#### **4.2. Totalisator**

Aan het legale aanbod werd in 1948 de *totalisator* ten behoeve van de draf- en rensport toegevoegd.<sup>1</sup> Het aantal wedkantoren dat Hippo-Toto bijvoorbeeld mag exploiteren kent een maximum van 100. Feitelijk zijn er 40 in gebruik en er bestaat geen voornemen tot uitbreiding. Sinds september 1994 is de Hippo-Toto B.v., als dochter van de SENS, voor de verkoop aangesloten bij de eerdergenoemde SENS-servicepoints. Ten slotte zij nog vermeld dat in de speelcasino's de mogelijkheid kan worden geboden op paardenraces te wedden.

De hoofdprijs van de totalisator is niet gelimiteerd. De omzet bedroeg in 1992 f 115 miljoen, in 1993 f 112 miljoen en in 1994 f 103 miljoen. Op de risico's van gokverslaving van dit kansspel bestaat geen eenduidig zicht.

Noch de wijze waarop dit deel van de kansspelmarkt de afgelopen periode onder de aandacht van het publiek is gebracht, noch andere aspecten geven thans aanleiding tot maatregelen.

#### **4.3. Sporttotalisator**

In 1961 werd de totalisator voor de sportprijsvragen (toto) aan het aanbod toegevoegd. De toto wordt georganiseerd door de Stichting de Nationale sporttotalisator (SNS), zowel ten behoeve van de sportsector (via de NOC\*NSF) als ten behoeve van de charitas (via het Centraal overleg Fondsenwervingsacties).

De mogelijkheden tot fondsenwerving voor deze sectoren zijn in de daarop volgende jaren uitgebreid. In 1974 werd de lotto ingevoerd, mede vanuit de overweging dat vele Nederlanders aan de Duitse lotto deelnamen, ten koste van de inkomsten van de SNS. Verdere uitbreiding van het spelaanbod vond in 1981 plaats met de introductie van het cijferspel, een loterij op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen. Inmiddels is het cijferspel geïntegreerd in de beschikking sporttotalisator (stcrt. 1992, 244). omdat de omzet van de SNS bleef dalen is in 1991 een wetsvoorstel ingediend om een aantal tot dan geldende beperkingen te slaken en de SNS de kans te bieden adequaat te reageren op buitenlandse en illegale kansspelen. De betreffende wijziging is op 12 december 1992 in werking getreden en leidde onder andere tot de introductie van Lucky 10, de dagelijkse lottotrekking.

Het maximale aantal sportprijsvragen dat per jaar mag worden georganiseerd bedraagt 370, terwijl er in 1994 een aantal van 340 daadwerkelijk gerealiseerd is.

Het maximale aantal voor lotto's is eveneens 370. Het aantal lotto's dat in 1994 feitelijk is georganiseerd bedroeg 360. Het cijferspel werd net zo vaak gerealiseerd als is toegestaan, te weten 60 keer. De SNS heeft 2800 verkooppunten. De omzet was in 1992 f 161 miljoen, in 1993 f 268 miljoen en in 1994 f 263 miljoen (NB in 1994 werd het instantlot geïntroduceerd). De sinds 1993 gerealiseerde aanmerkelijke groei hangt nauw samen met de eerdergenoemde introductie van Lucky 10 met een omzet van f 75, 5 miljoen in 1993 en van f 77 miljoen in 1994.

*Als aanbieder van landelijke loterijen dient de SNS uiterlijk op 1 januari 1997 samen met de andere landelijke aanbieders een reclamecode te hebben opgesteld overeenkomstig paragraaf 3.6. Voorts dient de SNS met de andere landelijke loterijen via zelfregulering te komen tot een gelijk-*

---

<sup>1</sup> De mogelijkheid van het legaal wedden op de uitslagen van paardenrennen bestond tot het begin van deze eeuw en werd in 1911 in het kader van de bestrijding van de zedeloosheid geschrapt. De onmogelijkheid van effectief strafrechtelijk optreden tegen de bookmakers die hun soms frauduleuze praktijken voortzetten leidde in 1948 tot de wederinvoering van de totalisator.



*matige verdeling over de vergunninghouders van de zendtijd via televisie en hiertoe onder meer overleg met het CBF te starten dan wel voort te zetten.*

#### **4.4. Instantloterij**

De *instantloterij* is per 1 mei 1994 aan het legale aanbod van kansspelen toegevoegd. De stichting de Nationale instantloterij is de vergunninghouder. Van de instantloterij is de lotprijs bepaald op f 2, 50; de hoofdprijs is gemaximeerd op f 250 000,-. In 1994 is een hoofdprijs van f 75 000,- uitgelooft. Het toegestane maximum aantal te verkopen loten is vastgesteld op 84 miljoen per kalenderjaar. In 1994 werden alle loten verkocht met een omzet van f 210 miljoen.

Zoals bleek bij de parlementaire behandeling van de wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de instantloterij, lopen de opvattingen over mogelijk negatieve effecten van instantloten in de sfeer van gokverslaving uiteen. Onderzoek naar buitenlandse ervaringen heeft geen aanknopingspunten opgeleverd voor de veronderstelling dat de instantloterij een verslavend karakter heeft. Toch hebben reeds enkele gemeenten richting het Rijk hun zorgen geuit over het fenomeen kraslot, met name bij de introductie daarvan op de markt. In november 1995 is het evaluatie-onderzoek «De krasloterij in Nederland; deelname, deelnemers, risico en handhaving» ter beschikking van de Tweede Kamer gesteld. De onderzoekers typeren de krasloterij als een kansspel met een gematigd risico-profiel: het trekt een bestaande spelersgroep aan, maar is doorgaans geen zelfstandige veroorzaker van problemen met kansspelen. Alertheid blijft echter, aldus het rapport, gewenst. op basis van het evaluatie-rapport heeft het kabinet besloten de vergunning van de NIL, die afloopt na 30 april 1996, te verlengen. Het College van toezicht op de kansspelen wordt verzocht te adviseren over de vormgeving van de nieuwe vergunning.<sup>1</sup>

#### **4.5. Kleine kansspelen**

De zogenaamde «kleine kansspelen», waarvan het *bingospel* het meest bekende is, zijn in 1974 gelegaliseerd teneinde de illegaliteit de wind uit de zeilen te nemen, de organiserende verenigingen de gelegenheid te bieden fondsen te werven en de samenhang binnen de vereniging langs die weg te versterken. Daar de mate waarin de wettelijke voorschriften op lokaal niveau worden gehandhaafd nogal verschilt, is onzeker of de eerstgenoemde doelstelling naderbij is gebracht.

Inzet en prijzen bij het bingospel, dat primair een recreatief karakter heeft, zijn beperkt; de jaarlijkse omzet wordt geschat op enkele tientallen miljoenen.

Gegeven de korte tijdspanne tussen inzet en resultaat behoort bingo tot de riskante kansspelen, waarbij de kans op gokverslaving bepaald niet uitgesloten moet worden geacht.

Zoals in antwoord op vragen van het lid van de Tweede Kamer schutte op 14 april 1993 reeds is geantwoord door de toenmalige staatssecretaris van Justitie (Aanhangsel Hand. TK 1992–1993 nr. 488), ligt het niet in de bedoeling de mogelijkheden van dit spel wettelijk te verruimen. Andere maatregelen op dit onderdeel van de kansspelmarkt worden door het kabinet niet overwogen.

#### **4.6. Casinospelen**

Aan het aanbod van kansspelen werden, onder meer geïnspireerd door de behoefte van het Nederlandse publiek en de wens het vreemdelingenverkeer te bevorderen, in 1974 – via het initiatiefwetsvoorstel Geurtsen-van Schaik – de casinospelen toegevoegd.

---

<sup>1</sup> Brief aan de Tweede Kamer van 14 november 1995 van de staatssecretaris van Justitie, mede namens de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de evaluatie van de Instantloterij.

De vergunning werd in 1975 verleend aan (thans) Holland Casino's. Het aanvankelijke aantal vestigingen (drie) is in de loop der jaren uitgebreid en zal in de nabije toekomst in totaal twaalf bedragen.

*Met de Raad voor de Casinospelen is het kabinet van mening dat met twaalf casino's voor Nederland het maximale aantal vestigingen is bereikt.*

De kansspelen die door de casino's worden aangeboden behoren door hun hoge speelsnelheid (short odd-karakter) tot de riskante spelen. Anderzijds bieden de casino's een relatief hoogdrempelige spelgelegenheid onder meer door de voor het verkrijgen van toegang vereiste leeftijdsgrens van 18 jaar en hebben zij een intensief preventiebeleid ontwikkeld.

Het bruto-spelresultaat van de casino's bedroeg in 1992 f 406 miljoen, in 1993 f 469 miljoen en in 1994 f 485 miljoen.

Het aanbod van spelsoorten in de casino's varieert. Met enige regelmaat werden nieuwe spelen geïntroduceerd en verdwenen andere spelen uit het aanbod. Thans bedraagt het aantal casinospelen negen. Het kabinet is – met de Raad voor de Casinospelen – van oordeel dat er altijd een voldoende aantal speeltafels met aantrekkelijke spelen aanwezig en open moet zijn om een voldoende tegengewicht te kunnen bieden tegen de (toename) van speelautomaten in casino's. Een ongebreidelde groei van spelen ligt bovendien gelet op de ruimtelijke beperkingen van een casino minder voor de hand. Toch is het kabinet van oordeel dat ook deze kansspelaanbieder, zij het gelet op het voorgaande tot op zekere hoogte, onder het uitgangspunt valt van de beperking van de groei van het legale kansspelaanbod.

*Het totaal aantal casinospelen zal dan ook worden gemaximeerd op het aantal van twaalf.*

#### *Speelautomaten in casino's*

Speelcasino's worden aangemerkt als hoogdrempelige speelgelegenheden. om die reden geldt tot op heden voor de aldaar opgestelde kansspelautomaten een aantal afwijkende voorwaarden ten opzichte van de overige automaten. Daarbij moet onder andere gedacht worden aan een hogere maximuminzet, geen beperking aan de maximale uitkeringen en de mogelijkheid om automaten te koppelen. Deze afwijkende regelgeving stelt Holland Casino's in staat een zogenaamde mega-jackpot te genereren, met prijzen van gemiddeld f 0,5 miljoen. Het kabinet heeft geconstateerd dat na een stormachtig begin, het aandeel van de speelautomaten in de casino's nog slechts in geringe mate is gestegen. Deze stijging van het aandeel wordt door Holland Casino's verklaard door een marktvolgend optreden (het spelend publiek heeft een voorkeur voor speelautomaten). De laatste jaren treedt hier echter een stabilisatie op. Ook voor de komende jaren verwacht Holland Casino's nog slechts geringe verschuivingen in de opbrengstverhoudingen.

Met betrekking tot de speelautomaten in de casino's kan het volgende worden opgemerkt. Bedacht dient te worden dat de casino's (bijzonder) hoogdrempelige voorzieningen zijn. Daarnaast zijn aan het spelen in casino's strakke voorwaarden verbonden. Zo geldt ten algemene een toegangsverbod voor minderjarigen, zijn de vestigingsplaatsen van casino's beperkt, voeren de casino's een actief anti-verslavingsbeleid en bestaat een structureel toezicht (bijvoorbeeld door de Raad voor de Casinospelen). Ook de Commissie kansspelautomaten heeft bij haar advies geconcludeerd dat de speelautomaten in de casino's naar hun aard

en opstelling zo andersoortig zijn dat de Commissie daar verder niet op wilde ingaan.

Gelet op het huidige regime voor casino's en het door Holland Casino's gevoerde anti-verslavingsbeleid, ligt het naar het oordeel van het kabinet thans niet in de rede de voorstellen van de Commissie kansspelautomaten van overeenkomstige toepassing te verklaren op de speelautomaten in casino's. Het is het kabinet bekend dat de Raad voor de Casinospelen enige maanden geleden heeft gekeken naar de hoogte en frequentie van de mega-jackpot om te bezien of aanpassing noodzakelijk was. De Raad concludeerde dat daartoe geen aanleiding aanwezig was.

Zeker niet nu Holland Casino's niet met de hoogte van de jackpot adverteert. Met het oog op de inwerkingtreding van de Wet van 18 mei 1995, stb. 300, houdende wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met het instellen van een College van toezicht op de kansspelen, wordt een nieuwe casinovergunning voorbereid waarin de bepalingen voor speelautomaten in casino's zullen worden geïntegreerd. Hierdoor wordt in de nabije toekomst een snelle aanpassing van de voorschriften mogelijk.

*Zodra er enige aanwijzing is dat de huidige maatregelen niet meer voldoende zijn voor het beheersen van het risico van problematisch speelgedrag, zullen scherpere maatregelen moeten worden genomen. De belangrijkste indicatie hierbij zal zijn de ontwikkeling van het aantal spelers met problematisch speelgedrag. Aan het College van toezicht op de kansspelen zal worden gevraagd in samenspraak met de Directie Wetenschapsbeleid & Ontwikkeling van het ministerie van Justitie een evaluatie-onderzoek te doen uitvoeren naar de in het kader van het anti-verslavingsbeleid genomen maatregelen dat uiterlijk 1 juli 1999 gereed zal zijn.*

De reclame-uitingen door Holland Casino's acht het kabinet in overeenstemming met de wenselijk geachte terughoudendheid. Bovendien verdient in dit verband vermelding dat Holland Casino's in overleg met de Reclame Code Commissie een gedragscode heeft vastgesteld waaraan hun reclame-uitingen getoetst worden. Het kabinet overweegt op dit punt dan ook geen maatregelen.

#### **4.7. Speelautomaten**

In 1964 deed met de Wet op de kansspelen de (geen prijzen uitkerende) behendigheidsautomaat zijn intrede. Nadat de Hoge Raad in 1968 had beslist dat het uitkeren van zogenaamde «vrije spelen» niet verboden was en deze vrije spelen regelmatig onder de toonbank in contanten werden uitbetaald, bleek de grens tussen de behendigheidsautomaat en de (toen verboden) *kansspelautomaat* moeilijk te handhaven. Uiteindelijk werd de geld uitbetalende kansspelautomaat in 1986 gelegaliseerd. Het huidige in 1986 geïntroduceerde wettelijke regime kan nog steeds tot één van de meest liberale regimes van Europa worden gerekend. De speelautomaat is het enige kansspel, waarvan de opbrengst niet aan goede doelen (inclusief de staatskas) ten goede komt, maar aan de particuliere exploitanten en opstellers van deze kasten.

De kansspelautomaat behoort, door het snelle karakter van het spel en het grillige uitkeringspatroon, tot de riskante spelen. De meeste gokverslaving wordt dan ook in verband gebracht met de kansspelautomaat.<sup>1</sup> Doordat een deel van de opstelplaatsen zich bevindt in zogenaamde laagdrempelige inrichtingen komt een relatief kwetsbare groep uit de samenleving, de jongeren tussen 12 en 18 jaar, gemakkelijk in contact met de kansspelautomaat. onderzoek onder «recreatieve» en «problematische» automatenspelers wijst uit dat automaten veelvuldig door jeugd worden bespeeld en dat onder hen «overmatig» en

---

<sup>1</sup> Zie hiervoor paragraaf 2.3.

«verslaafd» speelgedrag voorkomt<sup>1</sup>. Voorts is geen goed inzicht mogelijk in de gerealiseerde omzetten in de speelautomatenbranche, hetgeen bijvoorbeeld de beleidsvoering niet vergemakkelijkt.

Voor het aanwezig hebben van speelautomaten is een vergunning nodig van de burgemeester. De burgemeester kan hierbij differentiëren naar aantal en soort speelautomaat. Veel gemeenten maken van deze mogelijkheid gebruik om aantal en soort automaat per inrichting te beperken. Ook wordt in een aantal gemeenten gebruik gemaakt van een convenant tussen gemeente, horeca, hulpverlening en automatenhandel om aantal en soort te reguleren. Tevens worden in convenanten afspraken gemaakt ter voorkoming van overmatig speelgedrag, over de hulpverlening en de handhaving, alsmede de bijdragen van exploitanten in de kosten daarvan.

#### *Notitie speelautomatenbeleid*

Zoals gesteld wordt de gokverslaving vooral in verband gebracht met de kansspelautomaat. Het kabinet is zeer bezorgd om de toegenomen problematiek van de gokverslaving en de daarmee samenhangende verwervingscriminaliteit.<sup>2</sup> Voorts wordt mede op verzoek van de vereniging Automatenhandel Nederland een onderzoek voorbereid naar het verband tussen speelautomatenexploitanten en criminele organisaties. Aanleiding hiervoor zijn signalen van politie en openbaar ministerie over de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad met de speelautomatenbranche.<sup>3</sup> De genoemde negatieve maatschappelijke effecten moeten substantieel worden teruggedrongen, waarbij in het bijzonder jongeren in bescherming genomen moeten worden tegen het risico van overmatig speelgedrag en gokverslaving. In het advies «aanpak jeugdcriminaliteit» van de Commissie Jeugdcriminaliteit van 16 maart 1994 wordt dan ook een krachtig beleid door de overheid bepleit ten aanzien van de opstelplaatsen van gokkasten.

Op verzoek van de Tweede Kamer hebben de voormalig minister van Economische Zaken en de voormalig staatssecretarissen van Justitie en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur het speelautomatenbeleid geëvalueerd. Hiertoe is op 8 december 1993 de «Notitie speelautomatenbeleid» aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze notitie en het voorgestelde beleid zijn vervolgens op 24 februari 1994 met de Tweede Kamer besproken. Kort samengevat werden de volgende maatregelen voorgesteld, die voor een deel thans zijn gerealiseerd:

- \* de invoering van een minimumleeftijd van 18 jaar voor het spelen op kansspelautomaten;
- \* een verbod met ingang van 1 april 1994 van de zogenaamde piekautomaten. Dit betreft circa 18 000 kansspelautomaten;
- \* verdergaande beperking van de verslavende elementen van kansspelautomaten.

Hierover heeft de Commissie Nijpels advies uitgebracht. op grond hiervan zullen alle huidige kansspelautomaten van de markt moeten verdwijnen (zie hierna);

- \* de invoering van een verbod tot opstelling in de zogenaamde pseudohoreca zoals videotheken en dergelijke;
- \* naast zelfregulering door de branche op de lokaties ook voorlichting op scholen door middel van een door EZ gesubsidieerde brochure. Inmiddels is opdracht verstrekt voor een derde oplage van 80 000 stuks;
- \* de invoering van niet-manipuleerbare tellers in speelautomaten om fiscale fraude respectievelijk witwassen tegen te gaan. Het Nederlands Meetinstituut heeft hiervoor criteria ontwikkeld. Het ministerie van Economische Zaken operationaliseert dit thans met het ministerie van Financiën en de branche;

<sup>1</sup> Zie hoofdstuk 3.2 van het Rapport analyse kansspelen en daarin aangehaalde onderzoeken. Deze onderzoeken geven geen inzicht in de schaal waarop dit voorkomt.

<sup>2</sup> Zie het reeds geciteerde rapport «Gokverslaving en verwervingscriminaliteit, een verkennende studie naar aard en omvang van aan gokken en gokverslaving gerelateerde criminaliteit» (voetnoot 9).

<sup>3</sup> Zie noot 10.

- \* «zedelijkheidseisen» voor exploitanten en opstellers (nader uit te werken door het Ministerie van Economische Zaken met het Ministerie van Justitie), om criminele infiltratie tegen te gaan;
- \* aanpassing van een aantal geconstateerde wettelijke knelpunten;
- \* scherper toezicht en sanctiebeleid;
- \* fraudebestendige merktekens. Deze zijn inmiddels ingevoerd;
- \* bekeken zou worden of voor de grote steden aanvullend beleid nodig is;
- \* onderzocht wordt of het gemeentelijk instrumentarium nog voldoende is uit een oogpunt van handhaving van de openbare orde;
- \* verhoging van de gemeentelijke leges voor toezicht. Het ministerie van Economische Zaken onderzoekt met de vereniging van Nederlandse Gemeenten de voor een goed toezicht noodzakelijke verhoging van dit bedrag.

Als één van de belangrijkste maatregelen die reeds zijn gerealiseerd kan worden genoemd de afvlakking van het uitkeringspatroon. Deze maatregel is op 1 april 1994 in werking getreden voor nieuw toe te laten kansspelautomaten (zie staatsblad 220, 1994). De eerder goedgekeurde kansspelautomaten zijn per 1 januari 1995 van de markt gehaald. Dit betrof overigens circa 18 000 automaten.

Het effect van dit verbod is uiteraard nog niet goed meetbaar.

Zoals bovenvermeld, werd in de «Notitie speelautomatenbeleid» aangekondigd dat een breed samengestelde commissie zou worden verzocht te adviseren op welke wijze kansspelautomaten verder van hun verslavende elementen zouden kunnen worden ontdaan.

Hiertoe is de Commissie kansspelautomaten ingesteld. Deze commissie heeft 30 maart 1995 een advies uitgebracht aan de minister van Economische Zaken met betrekking tot aspecten van het speelautomatenbeleid. De Commissie is in eerste instantie verzocht te adviseren over een beperking van verslavende elementen in speelautomaten.<sup>1</sup> De elementen van de speelautomaat die aanzetten tot het blijven doorspelen zouden in het bijzonder moeten worden ingeperkt teneinde problematisch speelgedrag niet in de hand te werken. Voorts is de Commissie verzocht een model-convenant te formuleren ten behoeve van het lokale speelautomatenbeleid. In een later stadium is de Commissie gevraagd te adviseren omtrent het opstelplaatsenbeleid voor speelautomaten (in het bijzonder met betrekking tot het zogenaamde 2-0-0-besluit van het vorige kabinet) en omtrent de voorschriften die zouden kunnen gelden voor zogenaamde «behendigheidsautomaten met kleine prijsjes».

#### *Nieuwe normen voor kansspelautomaten*

De Commissie is – zoals reeds geconstateerd – primair verzocht te adviseren omtrent een zodanige aanscherping van de huidige in het speelautomatenbesluit neergelegde normen voor kansspelautomaten dat daardoor het risico dat zulke automaten tot problematisch speelgedrag kunnen leiden, tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau wordt beperkt. De Commissie heeft daartoe veertien concrete aanbevelingen geformuleerd (voor een overzicht: zie bijlage I). Deze aanbevelingen kunnen worden onderverdeeld in vijf groepen:

- het doorbreken van het automatisch spelen;
- het doorbreken van het langdurig spelen;
- beperking van de aantrekkelijkheid van het spel;
- beperking van het wervend karakter;
- flankerende maatregelen.

De Commissie meent dat bij uitvoering van deze maatregelen het risico dat kansspelautomaten tot problematische speelgedrag kunnen leiden, is

<sup>1</sup> Zie de Instelling Commissie kansspelautomaten, Stcrt. 1994, nr. 60.

teruggebracht tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau. Het gevolg zal wel zijn dat alle thans op de markt aanwezige kansspelautomaten zullen moeten worden vervangen.

*Het kabinet neemt alle in bijlage I opgenomen aanbevelingen van de Commissie over, met dien verstande dat zodra er enige aanwijzing is dat de maatregelen onvoldoende bijdragen tot een maatschappelijk aanvaardbare vermindering van het risico op problematisch speelgedrag alsnog tot een verdere afvlakking (verscherping) zal worden overgegaan van met name het uitkeringsgedrag en andere elementen die de aantrekkelijkheid van het spel bepalen. De belangrijkste indicatie hierbij zal zijn de ontwikkeling van het aantal spelers met problematisch speelgedrag. Aan het College van toezicht op de kansspelen zal worden gevraagd in samenspraak met de Directie Wetenschapsbeleid & Ontwikkeling van het ministerie van Justitie daartoe in een evaluatie-onderzoek te doen uitvoeren dat uiterlijk 1 juli 1999 gereed zal zijn. Het kabinet streeft naar een zo spoedig mogelijke invoering van deze regelgeving, doch uiterlijk op 1 juli 1996. Na aanpassing van de regelgeving zullen de aangescherpte voorschriften reeds gelden voor de aldan toe te laten modellen. Voor reeds toegelaten modellen zal een redelijke overgangstermijn in acht moeten worden genomen. Hierbij wordt gedacht aan 1 januari 1997.*

#### *Opstelplaatsenbeleid*

Uitgangspunt van de wet is dat in zowel de droge horeca (er mag geen alcohol worden verstrekt) als de natte horeca in beginsel kansspelautomaten zijn toegestaan. Het beleid ten aanzien van de aanwezigheidsvergunning wordt op gemeentelijk niveau gevoerd. Gemeenten hanteren daarbij het onderscheid hoog- versus laagdrempelige voorzieningen en kunnen de opstelling van kansspelautomaten beperken tot hoogdrempelige voorzieningen.<sup>1</sup>

De ontwikkelingen rond de kansspelautomaten zijn echter de afgelopen jaren zo ernstig geworden dat landelijke maatregelen voor opstelplaatsen onontkoombaar zijn.

Laagdrempelige voorzieningen zoals cafetaria's, club- en buurthuizen, sporthallen en videotheken vormen bij uitstek de plaatsen waar bezoekers in het algemeen en jeugdigen in het bijzonder op een terloopse wijze met het gokken in aanraking komen – en waar aldus veelal de kiem van de gokproblematiek wordt gelegd. Het niet meer aanwezig hebben van kansspelautomaten in laagdrempelige voorzieningen, is ontegenzeggelijk van wezenlijke invloed op het voorkomen (en het op termijn terugdringen) van de gokverslaving vooral bij een kwetsbare groep als de jeugd.

In deze zin adviseert ook eerdergenoemde Commissie Jeugdcriminaliteit.

Voor de hoogdrempelige voorzieningen, zoals cafés ligt dit anders. op grond van de jurisprudentie dient een gemeente thans op verzoek van de horeca-ondernemer vergunning af te geven voor één kansspelautomaat in hoogdrempelige voorzieningen.

Gelet op het streven van het kabinet te komen tot verdergaande decentralisatie, meent het kabinet dat ook hier de gemeenten de volledige vrijheid moeten hebben te bepalen óf, en zo ja voor hoeveel kansspelautomaten zij vergunning willen afgeven in hoogdrempelige gelegenheden. Aldus kunnen gemeenten een speelautomatenbeleid voeren dat volledig is afgestemd op de lokale behoeftes en verlangens. Uitgangspunten daarbij zijn het kunnen blijven voldoen aan enerzijds de kennelijke behoefte van het publiek aan spelen op gelduitkerende automaten en het voorkomen van een vlucht in de illegaliteit, en, anderzijds, het voorkomen van de benadeling van zwakkere groepen.

<sup>1</sup> Onder laagdrempelige voorzieningen worden in het algemeen verstaan de inrichtingen die het publiek *niet* in de eerste plaats bezoekt voor het nuttigen van alcoholhoudende drank, maar voor andere doeleinden zoals recreatie (bijvoorbeeld zwembadkantines), sport, of consumpties. Volgens vaste jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven hebben gemeenten de bevoegdheid het afgeven van aanwezigheidsvergunningen voor kansspelautomaten te beperken tot zogenaamde hoogdrempelige voorzieningen.

*Gezien de prioriteit die het kabinet geeft aan de preventie en bestrijding van gokverslaving, besluit het kabinet geen kansspelautomaten meer toe te staan in laagdrempelige voorzieningen en gemeenten de ruimte te bieden, deze automaten desgewenst in hoogdrempelige voorzieningen te weren. Het thans op grond van de jurisprudentie verplichte minimum van één kansspelautomaat zal door aanpassing van de regelgeving worden afgeschaft. Daarmee wordt de weg vrijgemaakt voor gemeenten om voortaan ook ten aanzien van hoogdrempelige voorzieningen een eigen beleid te voeren, afgestemd op de lokale opvattingen omtrent de toelaatbaarheid van kansspelautomaten. Het streven is erop gericht dat deze besluitvorming in beginsel op 1 oktober 1996 in alle voorzieningen moet zijn geëffectueerd. Afhankelijk van de tijd die de aanpassing van de regelgeving vergt, kan deze termijn worden verlengd. Bij de regelgeving van het opstelplaatsenbeleid zal worden aangeknoopt bij het nu reeds door de meeste gemeenten gehanteerde en door de rechtspraak erkende onderscheid tussen hoog- en laagdrempelige voorzieningen, in plaats van het onderscheid tussen droge en natte horeca.*

Met dit besluit wijkt het kabinet af van het advies van de Commissie Nijpels om de opstelling van kansspelautomaten in laagdrempelige voorzieningen niet onder alle omstandigheden te verbieden. Overigens erkent ook de Commissie dat er uit een oogpunt van het voorkomen van gokverslaving grote voordelen zijn verbonden aan een dergelijk verbod. Bovendien laat het kabinet de gemeenten de volle vrijheid om ten aanzien van het toegestane aantal kansspelautomaten in hoogdrempelige voorzieningen een eigen beleid te voeren. Het kabinet beseft dat met dit besluit de mogelijkheden voor rendabele exploitatie onder druk zullen komen te staan.

Ook de Commissie Nijpels signaleert dit punt en adviseert daarom de gemeenten een aantal van twee kansspelautomaten «nieuwe stijl» toe te staan in hoogdrempelige gelegenheden. De Commissie meent echter ook dat er legitieme redenen kunnen zijn om een lager aantal vast te stellen.

Het kabinet acht het eveneens van belang dat rendabele exploitatie mogelijk blijft; voorkomen moet immers worden dat in de behoefte wordt voorzien door een illegaal spelaanbod. Zij gaat er vanuit dat dit aspect door de gemeenten bij de besluitvorming over het eigen speelautomatenbeleid zal worden betrokken.

#### *Modelconvenanten*

Sinds eind 1990 is in een aantal gemeenten een overeenkomst (convenant) gesloten tussen het gemeentebestuur, de lokale horeca en de automatenhandel (en soms ook de hulpverleningsinstanties en de politie). De Notitie speelautomatenbeleid geeft aan dat aan een convenant voordelen verbonden zijn.

Het convenant wordt reeds in de «Notitie speelautomatenbeleid» gezien als een belangrijk bestuurlijk, op de lokale situatie toegesneden, instrument voor het gemeentelijke speelautomatenbeleid. Ook de Commissie kansspelautomaten meent dat een convenant het belangrijke voordeel biedt dat de bij het lokale beleid betrokken partijen gezamenlijk een verantwoordelijkheid nemen bij het beheersbaar houden van het problematisch spelen en bovendien regelmatig met elkaar overleg hebben. Het convenant heeft niet alleen als voordeel dat het draagvlak voor beperkende maatregelen ermee wordt vergroot, maar ook dat de gemeente randvoorwaarden aan de plaatsing kan verbinden. Daarbij kan gedacht worden aan maatregelen gericht op het beheersbaar houden van riskant spelgedrag, de naleving van de Wet op de kansspelen, voorlichting, bijdragen aan toezicht en hulpverlening en periodiek overleg

tussen alle betrokkenen. Met name deze randvoorwaarden acht het kabinet voor de losse lokaties van groot belang.

*Het kabinet acht het afsluiten van een convenant tussen – zo mogelijk – alle betrokken partijen (gemeente, branche, horeca, handhaving en zorginstellingen) zinvol en gewenst. Het door de Commissie kansspel-automatenbeleid voorgestelde raamconvenant (met koepelorganisaties) al dan niet aangevuld met individuele convenanten, is naar de mening van het kabinet een geschikt model dat gemeenten een handvat kan bieden. In het convenant kunnen de te nemen maatregelen verder worden uitgewerkt inzake het toezicht en de handhaving, alsmede de financiële bijdrage door de branche in de kosten daarvan. Voorts kan het convenant aandacht besteden aan voorlichting, beperking van reclame en sanctiebeleid.*

Met het convenant kan uiteraard niet van het van rijkswege vastgestelde opstelplaatsenbeleid voor de losse lokaties worden afgeweken.

#### *Speelautomatenhallen*

Een tweede mogelijkheid om met een aanwezigheidsvergunning van de burgemeester speelautomaten op te kunnen stellen, vormen de speelautomatenhallen. Uitgangspunt van de wet is dat dit alleen kan gebeuren indien de gemeenteraad een «verordening speelautomatenhallen» heeft vastgesteld waarbij de exploitatie in een gemeente wordt toegelaten. Het is thans aan de gemeenten overgelaten om te bepalen of, en zo ja hoeveel, automatenhallen binnen de gemeentegrenzen worden toegelaten.

Gemeenten die dus geen speelautomatenhal wensen, kunnen dit eenvoudig realiseren door geen halverordening vast te stellen. Gemeenten die dit wel wensen kunnen hieraan duidelijke eisen stellen zoals het maximaal toegestane aantal hallen en het aantal speelautomaten dat hierin wordt opgesteld. Volgens de vereniging van Nederlandse Gemeenten blijkt dat gemeenten gemiddeld één speelautomatenhal per 50 000 inwoners toelaten.

*Het kabinet is van oordeel dat het huidige gemeentelijke beleid en instrumentarium ten aanzien van speelautomatenhallen voorsnog toereikend is in combinatie met de in de Notitie Speelautomatenbeleid reeds genoemde leeftijdsgrens van 18 jaar voor het spelen op kansspelautomaten en het hierna genoemde verscherpte toezicht op de toegang. Zodra de ontwikkeling van het aantal spelers met problematisch speelgedrag hiertoe aanleiding geeft, dan zal het kabinet niettemin maatregelen nemen, bijvoorbeeld in de vorm van een van rijkswege vastgesteld volumebeleid ten aanzien van zowel het aantal speelautomatenhallen als het aantal kansspelautomaten per speelhal. Verzocht zal worden in eerder genoemd evaluatie-onderzoek tevens de ontwikkelingen met betrekking tot de speelautomatenhallen vanaf 1 oktober 1996 te betrekken. Dit onderzoek zal uiterlijk 1 juli 1999 gereed moeten zijn.*

*Er zal voorts een toegangsbewijs worden geïntroduceerd dat door de exploitant slechts wordt afgegeven na overlegging van een deugdelijk identificatiebewijs.*

#### *Behendigheidsautomaten met kleine prijsjes (bcp's)*

In de Notitie speelautomatenbeleid is gewezen op de ontwikkeling door de aanbieders van kansspelautomaten van een behendigheidsautomaat waarmee ook kleine prijsjes kunnen worden gewonnen. De Commissie kansspelautomaten is verzocht te adviseren over de voorschriften die



zouden kunnen gelden voor de zogenaamde bkp's. De Commissie kansspelautomaten geeft in haar advies aan dat het nog te vroeg is concrete normen te formuleren. Zij ontraadt dan ook besluitvorming omtrent de bkp's en bepleit een beperkt experiment voor nader onderzoek naar potentiële risico's ten aanzien van problematisch speelgedrag.

Thans geldt op basis van de wet en het speelautomatenbesluit een verbod op gelduitkerende behendigheidsautomaten. Het is een ervaringsgegeven dat de exacte grens tussen behendigheids spelen enerzijds en kansspelen anderzijds niet eenvoudig is aan te geven.<sup>1</sup> Uit zintuig-fysiologisch onderzoek komt naar voren dat een spel dat op basis van zijn intrinsieke kenmerken wellicht als behendigheids spel beschouwd moet worden, door de omstandigheden waaronder het gespeeld wordt en de spelwijze tot kansspel bestempeld moet worden. Met name met het oog op het voorkomen van een verkapte kansspelautomaat, merkt de Commissie kansspelautomaten op dat het goed kunnen vaststellen van de factor behendigheid daarbij van essentieel belang is. In de praktijk zijn spelen en spelconcepten echter niet eenvoudig te rubriceren in spelen zonder invloed der spelers en spelen met invloed («behendigheid»). Het verbod op gelduitkerende behendigheidsautomaten is dan ook vooral ingegeven door de wens om geen grijs veld te laten ontstaan op het terrein van de meest riskante kansspelen: de speelautomaten.

Gelet op het verhoogde risico op problematisch speelgedrag bij speelautomaten moet uit een oogpunt van het tegengaan van gokverslaving voorkomen worden dat een dergelijk grijs gebied ontstaat. Het loslaten van het verbod op gelduitkerende automaten zal in de praktijk betekenen dat spelconcepten worden geïntroduceerd die niet of nauwelijks afwijken van echte kansspelen.<sup>2</sup> spelers zullen dan ook een met een (echte) speelautomaat vergelijkbaar fervent speelgedrag ontplooiën, al was het maar omdat de speler de illusie heeft dat hij deze kast wel kan verslaan; hetgeen uiteraard niet het geval is. ook zal het vervaagde onderscheid tussen kansspelautomaat en behendigheidsautomaat afbreuk doen aan de handhaafbaarheid van de speelautomatenregeling.

*Het kabinet is van oordeel dat uit een oogpunt van het bestrijden van gokverslaving het huidige onderscheid tussen (gelduitkerende) kansspelautomaten en behendigheidsautomaten gehandhaafd moet blijven. Daarmee is – overeenkomstig de motie Schutte cs. (Kamerstukken II, 1994–1995, 24 032, nr. 1) – een gelduitkerende behendigheidsautomaat niet verenigbaar. In dit perspectief ziet het kabinet dan ook geen aanleiding tot het toestaan van een experiment met bkp's zoals voorgesteld door de Commissie kansspelautomaten.*

#### *Toezicht en handhaving*

Niet alleen de invoering van bovengenoemde maatregelen maar ook intensivering van het toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen is een belangrijke factor voor het effectueren van het op het terugdringen van gokverslaving gerichte beleid.

*Van gemeenten mag allereerst worden verwacht dat zij met politie en justitie overleggen over de handhaving van de wettelijke voorschriften binnen de gemeente. Naar aanleiding van een toezegging tijdens het mondeling overleg met de Tweede Kamer d.d. 24 februari 1994 over eerdergenoemde Notitie Speelautomatenbeleid, wordt opgemerkt dat de huidige regelgeving een maximum stelt aan de vergoeding die gemeenten (slechts) in rekening kunnen brengen terzake van het afgeven van een aanwezigheidsvergunning. De regelgeving zal worden aangepast aan het systeem dat geldt voor de vergoedingen voor de afgifte van vergunningen voor toelating en exploitatie. Gemeenten zullen in staat*

<sup>1</sup> In dit verband kan worden verwezen naar het TNO-rapport Wagenaar/Keren inzake het onderscheid tussen kans- en behendigheids spelen, dat een belangrijke rol speelde in het Golden Ten-arrest van de Hoge Raad (HR 25 juni 1991, NJ 1991, nr. 808).

<sup>2</sup> Vergelijk de discussies rond de zogenaamde pseudo-behendigheids spelen als Golden Ten.

*gesteld worden een vergoeding te vragen voor de aan de uitvoering van het wettelijke stelsel van aanwezigheidsvergunningen verbonden kosten (waaronder het intensiveren van het toezicht).*

Verbetering van onder meer de mogelijkheden tot handhaving op een ander onderdeel van dit terrein betreft het wettelijk voorschrijven van niet manipuleerbare tellers op de speelautomaten. Daardoor wordt het mogelijk in het kader van het gevoerde en te voeren kansspelbeleid beter zicht te krijgen op de gerealiseerde omzetten in de speelautomatenbranche. Uiteraard kan een dergelijke teller ook worden gebruikt ter vaststelling van een juiste belastingafdracht.

Invoering van de vereiste fraudebestendige teller dient, evenals de technische afvlakking, uiterlijk 1 juli 1996 te zijn gerealiseerd.

#### *Herziening regelgeving kansspelautomaten*

De in dit hoofdstuk genoemde maatregelen zullen in een aantal gevallen niet zonder wijziging van de Wet op de kansspelen of het speelautomatenbesluit kunnen plaatsvinden. Voorts dient met de nodige voortvarendheid de invoering te worden gerealiseerd van de in de «Notitie speelautomatenbeleid» voorziene maatregelen (voorzover nog van belang gelet op de in deze nota opgenomen maatregelen).

Daarvoor zal eveneens wijziging van regelgeving noodzakelijk zijn, op grond van het plan van aanpak «Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit»<sup>1</sup> zal de voorgenomen regelgeving moeten worden getoetst op haar gevolgen voor het bedrijfsleven en de marktwerving (bedrijfseffectentoets).

*Het kabinet streeft ernaar op korte termijn te komen met voorstellen tot aanpassing van de regelgeving.*

#### **4.8. Kermisautomaten**

De Bond van Kermisbedrijfhouders (BOVAK) heeft herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de exploitatie van kermisautomaten. Dat zijn kans- of behendigheidsspelletjes die kleine prijsjes uitkeren in natura.

Een klein aantal gemeenten heeft inmiddels vergunning afgegeven voor een min of meer permanente kermis op toeristische vermaakcentra. Door de aanwijzing als kermis mogen deze specifieke kermisautomaten daar worden opgesteld.

De traditionele kermishouders ervaren dit als concurrentievervalsend en hebben verzocht te komen tot een wettelijke regeling, waarbij het begrip kermis wordt gedefinieerd als een gelegenheid die maximaal vier weken op een bepaalde lokatie (gemeente) wordt gehouden.

De vraag of een bepaalde lokatie de status van kermis kan krijgen en voor welke periode is een bevoegdheid die is voorbehouden aan de plaatselijke overheid, die hierbij de diverse belangen zal afwegen.

In de afgelopen jaren zijn met de opkomst van toeristische centra allerlei vermaakcentra ontstaan, die zich richten op het incidenteel bezoek van het grote publiek. Men zou kunnen zeggen dat in plaats van de traditionele kermis die de mensen komt «opzoeken», de kermis zich is gaan vestigen en de mensen haar opzoeken. Indien een aantal gemeenten dit positief waardeert en hiervoor de mogelijkheden creëert, staat dat verder ter beoordeling van die gemeenten. Een dergelijke voorziening zal onderdeel uitmaken van het totale gemeentelijk beleid voor de recreatie en het toerisme. Tegen deze ontwikkeling bestaat geen bezwaar.

Het beleid tegen gokverslaving brengt niet met zich dat kermisautomaten per definitie beperkt moeten blijven tot de traditionele

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1994–1995, 24 036, nr. 1.

kermissen. Het bezoek aan vermaakcentra heeft – net als aan kermissen – een incidenteel karakter.

Gelduitkerende automaten mogen niet worden opgesteld. Voorts is eerder reeds aangekondigd dat wordt onderzocht of bepaalde kermisautomaten waar het kansspelelement overheerst niet van kermissen en vermaakcentra moeten worden geweerd, mede ter bescherming van in het bijzonder jeugdigen tegen eventuele risico's van gokverslaving.

Ook het argument van vermeende oneerlijke concurrentie kan niet overtuigen.

Dat de vestiging van vermaakcentra met «kermisachtig» speelautomaten enige negatieve invloed zal hebben op de omzet van de traditionele kermisexploitanten is een reële mogelijkheid. Het is echter eigen aan een dynamische economie dat het bedrijfsleven zich aanpast aan gewijzigde omstandigheden, ongeacht het gegeven dat gevestigde belangen daar vaak enige moeite mee zullen hebben.

Het valt echter niet goed in te zien, waarom deze concurrentie oneerlijk zou zijn. Voor zover bekend is in gemeenten met een vermaakcentrum zoals Vlissingen en Zandvoort ook ruimte voor de traditionele kermis.

Gezien het toch beperkte aandeel van kermisautomaten op het totaal van de geboden attracties en de inbedding daarvan in de totale «ambiance» van een kermis, lijkt het overigens evenmin aannemelijk dat de economische gevolgen van deze concurrentie door vermaakcentra voor de kermisbranche zeer groot zullen zijn.

De bezorgdheid dat een min of meer permanente kermis ertoe zou kunnen leiden dat een gemeente uitsluitend om die reden de komst van een traditionele kermis zou gaan verbieden, lijkt daarom ongegrond. Een traditionele kermis omvat immers veel meer attracties dan alleen kermisautomaten. De mogelijkheid dat een gemeente op basis van de Algemene politieverordening een permanente kermis, met een aantal kermisautomaten, toelaat om vervolgens uitsluitend vanwege die permanente kermis een traditionele kermis te weren is daarom niet reëel.

#### **4.9. Sweepstakes**

Een sweepstake of prijzenfestival is een uitnodiging om gratis deel te nemen aan een soort (instant)loterij, waarbij de consument tevens wordt opgeroepen om goederen te kopen bij dat bedrijf. Het zijn in feite reclame-acties via de post waarmee bedrijven hun producten promoten. De Hoge Raad heeft met zijn arrest van 24 juni 1994 het arrest van het Gerechtshof te Leeuwarden van 10 augustus 1993 bevestigd waarin het organiseren van een sweepstake als een overtreding wordt aangemerkt van artikel 1 aanhef en onder a van de Wet op de kansspelen.<sup>1</sup> Met als uitgangspunt dit arrest onderzoekt het kabinet thans of sweepstakes zodanig kunnen worden georganiseerd dat geen sprake meer is van een kansspel in de zin van de wet. Tevens wordt bezien of deze activiteiten kunnen worden verricht binnen de huidige regeling voor prijsvragen van artikel 28 van de Wet op de kansspelen.

### **5. SLOTBESCHOUWING**

Als rode draad door de recente geschiedenis van het kansspel in Nederland lopen drie motieven om het aanbod uit te breiden, die evenzovele pijlers van het beleid tot dusverre vormen, namelijk:

- \* het in goede banen leiden van het – gelet op de menselijke behoefte onuitroeibare – kansspel, zulks met het oog op de bescherming van de spelers, de integriteit van het spel en het tegengaan van uitwassen en misstanden, zoals criminaliteit en verslaving;

- \* de fondsenwerving: het ten goede laten komen van de opbrengsten van het kansspel aan de staatskas en de «goede doelen»;

---

<sup>1</sup> Gepubliceerd in T.v.C. 1994, nr. 5, p. 395.

\* het tegengaan van illegaliteit of van het wegvloeien van gelden naar buitenlandse aanbieders.

In deze nota heeft het kabinet aangegeven waarom het de feitelijke ontwikkelingen op de kansspelmarkt niet meer in overeenstemming acht met de terughoudendheid die in het licht van het beoogde kanaliserende beleid – een beperkt aanbod – voor wenselijk moet worden gehouden. Tevens heeft het maatregelen aangekondigd die deze ontwikkelingen beogen te keren. Daarbij is het kabinet zich ervan bewust dat de technologie voortschrijdt en dat daardoor de mogelijkheden voor het aanbieden van kansspelen nog steeds toenemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan Pay-TV, waarmee men in de huiskamer interactief aan kansspelen mee kan doen of aan kansspelen op PC's via Internet, videotex of viditel. Deze technologische ontwikkelingen zullen alert worden gevolgd. Het is echter niet uitgesloten dat als gevolg hiervan de aangekondigde maatregelen aan effectiviteit zullen inboeten.

*Het kabinet zal een verkennend onderzoek naar de betekenis van technologische ontwikkelingen voor het kansspel terrein entameren.*

Bij de verdere ontwikkelingen op het terrein van de kansspelen is een belangrijke rol toebedacht aan het College van toezicht op de kansspelen. Dit College, dat op 1 januari 1996 van start gaat, is geen vast college van advies in zaken van wetgeving en bestuur, in de zin van artikel 79 van de Grondwet. Het College is primair een toezichhoudend orgaan, dat tevens adviseert inzake de uitvoering van de Wet op de kansspelen. Vanuit de kaders die neergelegd zijn in deze nota zal het College zich mede richten op een vergroting van de samenhang op kansspelgebied en een betere samenwerking tussen de verschillende kansspelorganisaties. Het kabinet acht het in dit verband een wenselijke ontwikkeling dat de landelijke vergunninghouders mogelijkheden tot verdergaande samenwerking onderzoeken. Samenwerking is uiteraard in eerste instantie een zaak van de vergunninghouders zelf. Indien er concrete voornemens zijn, zullen de vergunningverlenende instanties erbij betrokken moeten worden. Het College van toezicht op de kansspelen zal bij het uiteindelijk vormgeven van deze samenwerking een belangrijke rol kunnen vervullen. Het College zal voorts een belangrijke (coördinerende) functie kunnen vervullen met betrekking tot de door het kabinet voorgenomen maatregel primair via zelfregulering de reclame en werving te beperken.

Aan de hand van periodieke evaluatie van het College en van ontwikkelingen op het terrein van de kansspelen, kan politieke oordeelvorming plaatsvinden of er aanleiding bestaat het College in de toekomst met meer of minder bevoegdheden te bekleden.

**I. Het doorbreken van het automatisme van doorspelen**

1. Ieder spel moet bewust worden gestart. Kansspelautomaten moeten de voorziening hebben dat het pas mogelijk is een nieuw spel te beginnen nadat de startknop is losgelaten en weer is ingedrukt.

2. Alle gewonnen punten worden weggeschreven naar een «winbank» in plaats van de huidige «creditmeter».

Inzetten vanaf die winbank is niet mogelijk.

3. Automatische uitbetaling

– bij een waarde van f 50,- op de winbank;

– indien in het spel een waarde gelijk aan de maximale prijs van 200 punten (f 50,-) wordt bereikt.

4. Na iedere automatische uitbetaling geldt een wachttijd van 15 seconden, waarin de automaat niet meer bespeelbaar is en ook geen inworp mogelijk is.

5. Verplichting van een speellimiet van maximaal f 50,- in combinatie met een speelinformatiesysteem. Het speelinformatiesysteem wordt actief:

– op verzoek van de speler;

– bij het bereiken van de limiet;

– bij uitbetaling van een prijs;

– bij de beëindiging van het spel.

**II. Het doorbreken van het langdurig spelen**

6. Beperking van spaarconstructies. Op een kansspelautomaat mogen aan het einde van een spel niet meer dan 200 (volgens statistische methoden gewaardeerde) punten staan, welke worden overgebracht naar het volgende spel. Bij overschrijding wordt tot automatische uitbetaling overgegaan.

7. Een handeling van de speler mag leiden tot maximaal f 50,-.

**III. Beperking van de aantrekkelijkheid van het spel**

8. Verlenging van de minimale gemiddelde speltijd tot vier seconden met een ondergrens van 3, 5 seconden.

9. Beperking van de inzet in het vervolgspel.

**IV. Beperking van het wervend karakter van kansspelautomaten**

10. Statische verlichting bij niet-bespelen.

11. Limitering van het geluid bij uitbetaling.

**V. Flankerende maatregelen**

12. Geen wisselapparatuur op de automaat zelf.

13. Vermelding van het toevalskarakter op de automaat.

14. Snellere aanpassing van de regelgeving.

**BIJLAGE II**
**Schematisch overzicht legale kansspelen**

loterij	bestemming	freq.	prijs %	hoofdpr. f 100 000	omzet 1990 (x milj.)	omzet 1991 (x milj.)	omzet 1992 (x milj.)	omzet 1993 (x milj.)	omzet 1994 (x milj.)
Staatsloterij	staatskas	14	± 70%	50 jackpot	625	662	771	815	778
SNS	sport/cmv	div.	47,5%	niet gelimiteerd	157	154	161	268	263
NIL/SNS	sport/cmv			f 250 000 per deelnemers- bewijs	-	-	-	-	210
Postcodeloterij	int. hulpverl.; natuur en milieu	div. <sup>1</sup>	47,5%	5-70 jackpot	-	-	-	-	210
Paardentoto	paardensector	16	± 20% min.	niet gelimiteerd	15	70	163	238	320
ALN/SUFA	welzijn, volksge- zondheid e.a.	dag.	60%	niet gelimiteerd	144	124	115	112	103
Sponsorloterij	sport/cmv	12	± 30%	5	118	129	145	146	141
Casino's	staatskas	12	± 25%	10	-	4	10 <sup>2</sup>	14	17
		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		357	406	469	485

<sup>1</sup> Per kalenderjaar mogen in totaal ten hoogste 84 miljoen deelnamebewijzen worden uitgegeven.

<sup>2</sup> Dit bedrag is opgebouwd uit de rente van de gelden die onder beheer zijn van de Stichting Beheer sponsorgelden (f 1000,- certificaten met geld terug-garantie) en de inleg voor de maandelijkse trekkingen.