

4

Wet op de kansspelen

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit (32264).**

De voorzitter:

Ik heet de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw Beuving (PvdA):

Voorzitter. Door het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt op dit moment gewerkt aan een algehele herziening van de Wet op de kansspelen. In de praktijk is echter dringend behoefte aan een krachtige toezichthouder op de kansspelsector. Daarom wil de regering met het onderhavige wetsvoorstel, vooruitlopend op het voorstel voor een nieuwe Wet op de kansspelen, de instelling van de kansspelautoriteit realiseren. De PvdA-fractie steunt de instelling van de kansspelautoriteit en vindt het verstandig dat de regering hiermee niet heeft gewacht totdat er een nieuwe Wet op de kansspelen is.

De kansspelautoriteit krijgt de volgende taken: het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen; het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving; het geven van voorlichting aan burgers, overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties; het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen; de handhaving van die wet- en regelgeving alsmede de vergunningen.

Om de kansspelautoriteit effectief te kunnen laten optreden, is het noodzakelijk dat deze de beschikking krijgt over een adequaat handhavingsinstrumentarium. Daarom bevat dit wetsvoorstel regels op het gebied van toezicht en handhaving, waaronder de introductie van de volgende bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten: de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete. Als ultimum remedium kan gekozen worden voor strafrechtelijke handhaving.

In dit wetsvoorstel wordt de kansspelautoriteit vormgegeven als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen kan slechts in een beperkt aantal gevallen een zbo in het leven worden geroepen. In casu is bij de keuze voor een zbo het onafhankelijkheidsmotief van doorslaggevende betekenis. In de kansspelsector is de overheid namelijk zowel vergunningverlener als ontvanger van de opbrengsten van de monopolisten, Holland Casino en de Staatsloterij. Het extern positioneren van taken en de vermindering van ministeriële bevoegdheden zal belangenverstrengeling of de schijn daarvan voorkomen of zelfs doen opheffen, aldus de toelichting bij dit wetsvoorstel. De minister (thans: de staatssecretaris) draagt stelselverantwoordelijkheid voor het kansspelbeleid. De kansspelautoriteit is belast met het uitvoeren van het beleid. Vanuit de eigen verantwoordelijkheid om de wettelijke taken adequaat uit

te voeren, heeft echter ook de kansspelautoriteit een beleidstaak; het gaat dan om uitvoeringsbeleid.

De Raad van State heeft in zijn advies gewezen op de bevoegdheden die de minister op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen toekomen. Daartoe behoren bevoegdheden in de sfeer van het toezicht, maar ook de mogelijkheid om beleidsregels vast te stellen over de taakuitoefening door de raad van bestuur van de kansspelautoriteit. Dergelijke beleidsregels over de taakuitoefening door de raad van bestuur kunnen onder meer betrekking hebben op de inhoud en de wijze van vergunningverlening, het toezicht daarop en de handhaving daarvan. De Raad van State is van oordeel dat in het voorliggende geval nog steeds sprake is van een schijn van belangenverstrengeling. Om dat risico te beperken adviseert de Raad, het interne toezicht binnen de kansspelautoriteit te versterken door de introductie van een raad van toezicht. De raad van toezicht zou dan bijvoorbeeld een goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van besluiten van de raad van bestuur kunnen hebben, alsmede een recht van voordracht tot benoeming, schorsing en ontslag van leden van de raad van bestuur. Op deze wijze is de rol van de minister minder geaccentueerd en wordt de schijn van belangenverstrengeling navenant minder, aldus de Raad van State.

De staatssecretaris heeft in de memorie van antwoord te kennen gegeven de noodzaak van een raad van toezicht bij de kansspelautoriteit onvoldoende te zien. Hij heeft daarbij vooral argumentatie ontleend aan de beperkte omvang van de kansspelautoriteit en het volgens de staatssecretaris overzichtelijke takenpakket. De staatssecretaris is daarbij onvoldoende ingegaan op de zojuist weergegeven redenering van de Raad van State betreffende de schijn van belangenverstrengeling bij de minister (thans: de staatssecretaris). De PvdA-fractie wenst van de staatssecretaris te vernemen of het niet toch verstandig is om een raad van toezicht te introduceren en zo de rol van de bewindspersoon minder pregnant te maken en de schijn van belangenverstrengeling te verminderen.

Het is de bedoeling van de regering dat de kansspelautoriteit bij de start van haar werkzaamheden kan beschikken over een personeelscapaciteit van ongeveer 35 fte, waarvan ten minste 10 fte wordt ingezet op toezicht en handhaving. De PvdA-fractie betwijfelt ten eerste of de kansspelautoriteit met deze omvang in staat is, de krachtige toezichthouder te worden waaraan zo dringend behoefte is. Ik wijs alleen maar op de kwestie van het illegale online kansspelaanbod. Vooralsnog geldt er een algeheel verbod van kansspelen op internet. Dit betekent dat er alleen al op dit deel terrein van de kansspelsector een enorme handhavingstaak voor de kansspelautoriteit ligt. En wat te denken van het toezicht dat van de kansspelautoriteit wordt verwacht ten aanzien van partijen zoals banken, die illegale kansspelen online faciliteren? In de nota naar aanleiding van het verslag is te lezen dat de kansspelautoriteit hiertegen tijdig en adequaat zal kunnen optreden. Meent de staatssecretaris werkelijk dat met 10 fte voor toezicht en handhaving de aanpak van de illegale online kansspelaanbieders daadkrachtig en effectief kan worden gerealiseerd? Dan heb ik het alleen nog maar over het online kansspelaanbod, en niet over de wereld die verder nog bestaat op het gebied van de kansspelen.

Het is de PvdA-fractie bekend dat de regering in deze kabinetsperiode het kansspelstelsel wil moderniseren en een meer open stelsel wil realiseren. In dit kader wil de regering onder meer het aanbieden van kansspelen

Beuving

via internet wettelijk reguleren. Het algehele verbod op online kansspelen zal dan verdwijnen, althans dat is wat de regering voor ogen heeft. Dit zal de werklast voor de kansspelautoriteit echter alleen maar groter maken. Zij zal dan immers de vergunningverlening op de online kansspelmarkt als taak erbij krijgen. Op basis van de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Bouwmeester c.s zal de regering dienen te regelen dat illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking komen voor een vergunning voor kansspelen op internet. De PvdA-fractie is ingenomen met de toets die op basis van deze motie zal moeten worden ingevoerd bij de verlening van vergunningen voor kansspelen op internet, maar de klus voor de kansspelautoriteit zal er onmiskenbaar door toenemen.

Voorts heeft de staatssecretaris er in de memorie van antwoord terecht op gewezen dat juist om een veilig en verantwoord aanbod van kansspelen op internet te creëren, het cruciaal is dat wordt voorkomen dat spelers die door legale aanbieders worden geweerd of beperkt in hun spelgedrag – denk aan kansspelerslaafden of minderjarigen – hun toevlucht zoeken tot het illegale aanbod van kansspelen op internet. Wij vragen de staatssecretaris om een inschatting te geven van wat de plannen van de regering op het gebied van regulering van de online kansspelmarkt voor de personeelscapaciteit van de kansspelautoriteit zullen betekenen.

Tot slot heeft de PvdA-fractie vragen ten aanzien van de financieringssystematiek van de kansspelautoriteit. Wij steunen van harte het principe van de financiering, namelijk het principe waarbij de landelijke vergunninghouders de kosten van het toezicht op de kansspelsector dragen. Deze vergunninghouders hebben immers een uitsluitend recht van de overheid gekregen om kansspelen te organiseren, zodat de negatieve effecten waarmee dat aanbod gepaard gaat voor rekening dienen te komen van die vergunninghouders. Vervolgens vormt de omzet van elke vergunninghouder het criterium voor de berekening van de heffing. Daarnaast geldt bij de berekening van de heffing voor risicovol aanbod, zoals casinospelen en speelautomaten, een hogere heffing dan voor minder risicovol aanbod, zoals loterijen.

Bij deze berekening speelt echter de afdracht aan goede doelen geen enkele rol. Dit betekent dat niet rekening wordt gehouden met het feit dat de goededoelenloterijen wettelijk verplicht zijn, 50% van de inleg af te dragen aan het goede doel. De PvdA-fractie is er tot dusver niet van overtuigd dat dit redelijk is en vraagt de staatssecretaris om uiteen te zetten waarom er niet voor is gekozen, de heffingsgrondslag voor de goededoelenloterijen te bepalen op de inleg minus de verplichte afdracht aan goede doelen.

Wij zien de antwoorden van de staatssecretaris met belangstelling tegemoet.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Voorzitter. Het kabinet heeft het voornemen, de huidige Wet op de kansspelen, die dateert uit 1964, te moderniseren. Daar wordt aan gewerkt, maar het is nog niet zover. In de brief van 19 maart jongstleden aan de Tweede Kamer heeft het kabinet zijn visie op het kansspelbeleid uiteengezet. In het kort komt het erop neer dat het kabinet met het kansspelbeleid blijft inzetten op het zo veel mogelijk voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en crimi-

naliteit. Het kabinet wil dit realiseren in een nieuwe, moderne Wet op de kansspelen met een opener stelsel. De VVD-fractie ondersteunt dit streven. Inmiddels is er echter dringend behoefte aan een, zoals dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt genoemd, "daadkrachtige toezichthouder". Die daadkrachtige toezichthouder wordt met het voorliggende wetsvoorstel in de vorm van de kansspelautoriteit geïntroduceerd. Mijn fractie oordeelt over de introductie van de kansspelautoriteit positief maar er zijn nog wel enkele punten waarvoor mijn fractie in dit debat de aandacht van de staatssecretaris wil vragen.

Namens mijn fractie zal ik achtereenvolgens de volgende onderwerpen aan de orde stellen: ten eerste taak en organisatie van de kansspelautoriteit; ten tweede het sanctiestelsel; ten derde het preventiebeleid en ten vierde de financiële aspecten.

Ik begin met de taak en de organisatie van de kansspelautoriteit. Volgens het wetsvoorstel wordt de kansspelautoriteit belast met de vergunningverlening, het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de handhaving ervan. In de memorie van antwoord op pag. 5 zet de staatssecretaris helder uiteen dat bij de voorgestelde kansspelautoriteit de afdeling Vergunningen strikt gescheiden wordt van de afdeling Toezicht en sanctionering. Daarmee wordt gewaarborgd dat uitvoering en toezicht onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd, zo stelt de staatssecretaris. Dat is mooi, maar kan de staatssecretaris ook garanderen dat op het terrein van de personele bezetting van beide afdelingen er een strikte scheiding gehandhaafd wordt? Ik stel die vraag omdat er, als er qua personeel makkelijk "geswitcht" kan worden tussen beide afdelingen, weliswaar formeel een strikte scheiding is maar materieel niet. Men neemt zijn kennis en inzicht, oordelen en vooroordelen mee van de ene afdeling naar de andere.

In dit verband wijs ik ook op de opmerking van de staatssecretaris op dezelfde pagina van de memorie van antwoord: "De kansspelautoriteit wordt ingericht als een organisatie met een beperkte omvang en met een overzichtelijk takenpakket." Is handhaving van de strikte scheiding bij een organisatie met een beperkte omvang wel reëel uitvoerbaar? Is de staatssecretaris bereid om bijvoorbeeld in een ministeriële regeling een verplichte strikte scheiding van de afdelingen Vergunningen en Toezicht en sanctionering vast te leggen? Dat geeft meer houvast dan het bestuursreglement, dat weliswaar op grond van artikel 33d van het wetsvoorstel door de minister moet worden goedgekeurd maar dat toch minder "hard" is.

Mijn tweede punt gaat over het sanctiestelsel. Het siert de staatssecretaris dat hij in de memorie van antwoord uitvoerig is ingegaan op de vragen van mijn fractie daarover. Die vragen waren onder meer ingegeven door de verbazing van mijn fractie dat in het voorliggende wetsvoorstel van december 2009 geen aandacht is besteed aan het toch kritisch getoonzette debat dat deze Kamer in juni van dat jaar met de toenmalige minister van Justitie voerde over de nota van 31 oktober 2008 over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel. Ik zal die discussie bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel vandaag laten rusten. Wel vraag ik de staatssecretaris en via hem de minister om steeds wanneer bij een wetsvoorstel de keuze voor bestuurlijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten aan de orde is, die keuze met kracht van argumenten te onderbouwen en daarbij

Broekers-Knol

aandacht te geven aan hetgeen tijdens het debat van juni 2009 door deze Kamer aan de orde is gesteld en naar voren is gebracht.

Ik heb nog wel een vraag over de opmerking van de staatssecretaris op pag. 8 van de memorie van antwoord. De staatssecretaris merkt op dat met de komst van de kansspelautoriteit de aanpak van illegale kansspelen zal worden geïntensiveerd, wat naar verwachting tot meer zaken zal leiden. De staatssecretaris vervolgt: "Er moet voorkomen worden dat dit onnodige extra druk op de strafrechtsketen veroorzaakt." Hoe bedoelt de staatssecretaris dit? Is de inzet dat inderdaad koste wat kost het strafrecht buiten de deur moet worden gehouden, ook al is in een specifiek geval de toepassing van strafrecht het meest aangewezen?

Ik zou het tevens op prijs stellen als in het kader van een transparant sanctiebeleid de kansspelautoriteit jaarlijks alle bestuurlijke boetebesluiten publiceert inclusief de onderbouwing van die besluiten. Dit is dus iets meer dan een voor het publiek toegankelijke versie van het handhavingsbeleid, waarbij de speerpunten voor de betreffende periode zijn benoemd; ik verwijs naar pag. 14 van de memorie van antwoord. Kan de staatssecretaris dit toezeggen?

Het derde punt betreft het preventiebeleid. Het kansspelbeleid is erop gericht, kansspelverslaving te voorkomen, de consument te beschermen en fraude en criminaliteit tegen te gaan; dat heb ik zojuist ook al gezegd. Bij een modern kansspelbeleid betekent dit naar het oordeel van mijn fractie dat de technologie die door de kansspelautoriteit gebruikt wordt om de doelstellingen te bereiken, absoluut "state of the art" moet zijn. Ook de infrastructuur dient van het hoogste niveau te zijn. Alleen dan kan de kansspelautoriteit het vergunningenbeleid en het toezicht goed uitvoeren. In de memorie van antwoord schrijft de staatssecretaris op pag. 10 dat kennis van automatisering een absolute randvoorwaarde is voor het optimaal functioneren van de kansspelautoriteit. Hij deelt dus het oordeel van de VVD-fractie. De vraag is echter of de op te richten kansspelautoriteit daarvan voldoende doordrongen is. Is de kansspelautoriteit, wanneer het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen, voldoende geëquipeerd op het gebied van technologie en infrastructuur om een rol van betekenis te kunnen spelen in een modern kansspelbeleid, met mogelijkerwijs ook online gaming?

Tot slot ga ik in op de financiële aspecten van het kansspelbeleid. In de memorie van antwoord schrijft de staatssecretaris dat de kosten van de kansspelautoriteit worden geschat op 6,4 mln. Wij ontvingen een brief, gedateerd 29 november jongstleden, van de brancheorganisatie VAN Speelautomaten. In deze brief stelt de organisatie dat de bestemmingsheffing van de branche thans jaarlijks ongeveer 2,5 mln. bedraagt en dat daarmee de branche jaarlijks een aanzienlijk deel van de bestemmingsheffing opbrengt waarmee de kansspelautoriteit gefinancierd zal worden. Tegelijkertijd vreest de branche dat de opbrengsten om verschillende redenen weleens terug zouden kunnen lopen, hetgeen vervolgens betekent dat de financiering van de kansspelautoriteit in gevaar komt. Verwacht de staatssecretaris een eventuele terugval van het bedrag aan bestemmingsheffing van de kant van de brancheorganisatie VAN Speelautomaten te kunnen compenseren doordat met de komst van een nieuwe Wet op de kansspelen het stelsel opener wordt en zich dus meer aanbieders zullen kunnen melden die vervolgens ook betalen? Of voorziet de staatssecretaris dat al naargelang de

behoefte aan dekking van de kosten van de kansspelautoriteit het tarief van de heffing naar boven wordt bijgesteld?

Ik wijs in dit verband op de opmerking van de staatssecretaris op pag. 15 van de memorie van antwoord, waar hij stelt dat de capaciteit van de kansspelautoriteit zal worden uitgebreid in het belang van effectieve handhaving. Deze opmerking lijkt een opening naar verhoging van het tarief van de heffing al naargelang de behoefte van de kansspelautoriteit. Ik neem aan dat het toch niet de bedoeling kan zijn dat op dit punt *carte blanche* wordt gegeven.

Zoals gezegd, staat de VVD-fractie positief tegenover de introductie van de kansspelautoriteit. Wij zijn echter wel van mening dat deze kansspelautoriteit een moderne organisatie dient te zijn die uitstekend is ingericht en toegerust om effectief te functioneren in een complexe branche. Niet zozeer aantallen *fte's* maar technologie en infrastructuur zijn daarbij de sleutelwoorden. Wij horen graag de reactie van de staatssecretaris op onze opmerkingen en vragen.

□

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ook de fractie van GroenLinks ziet uit naar de nieuwe Wet op de kansspelen en steunt de instelling van de kansspelautoriteit. Andere fracties hebben al gesproken over handhaving, preventie en de interne organisatie. Ook in de voorbereiding is daarover uitgebreid gesproken. Ik wil daarover nu niets zeggen, maar me beperken tot het punt van de heffingen, met name de gevolgen daarvan voor de goededoelenloterijen; mevrouw Beuving noemde dit punt ook al.

Ik plaats een korte opmerking in aansluiting op de bijdrage van mevrouw Broekers-Knol. Ik ben benieuwd naar het antwoord van de staatssecretaris op haar laatste vraag. In de schriftelijke voorbereiding had ik vragen gesteld over dezelfde kwestie: wat als de heffingen niet genoeg blijken te zijn? Ik had het juist zo begrepen: als er meer geld nodig is, betekent dit dat de heffingen omhooggaan. Ik kan me daar alleszins in vinden, anders dan mevrouw Broekers-Knol, naar ik begrijp. Ik denk dus dat het belangrijk is om hierover duidelijkheid te krijgen.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

De zaak is niet zozeer dat wij tegen de verhoging van de bestemmingsheffing zijn. Het kan echter niet zo zijn dat men bij de kansspelautoriteit voortdurend denkt dat men meer mensen nodig heeft en dat daardoor de bestemmingsheffing almaar omhooggaat. Het komt erop aan dat het een effectieve organisatie is, die er met techniek en infrastructuur heel goed voor zorgt dat zij de zaakjes op orde heeft. De bestemmingsheffing kun je niet aldoor laten rijzen. Daarover gaat onze opmerking.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

De vraag is dus meer waar de rem op het ongebreideld groeien zit?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

Ja, en voor ons is het vooral belangrijk dat men de boel intelligent organiseert en niet alleen denkt: met meer poppen gaan wij het beter doen. Dat is namelijk niet altijd het antwoord op de vraag.

De Boer

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Daar kan ik me geheel bij aansluiten, maar het lijkt me ook goed als de staatssecretaris daarover nog wat helderheid geeft.

Ik kom op het punt van de goeddoelenloterijen. Ook in de schriftelijke vragen heb ik daarvoor al aandacht gevraagd. In de eerdere behandeling in de Tweede Kamer is dit volgens mij nauwelijks aan de orde geweest. Daarom wil ik dit punt hier toch even noemen. Ik zie het namelijk als een onbedoeld neveneffect van deze wet.

Hoe zit de wet in elkaar? In het voorgestelde artikel 33e wordt bepaald dat de heffing die de kansspelaanbieders betalen, wordt vastgesteld op basis van de nominale waarde van de verkochte deelnamebewijzen. Nu zijn de goeddoelenloterijen op grond van artikel 3 van de Wet op de kansspelen verplicht om 50% van hun opbrengst af te dragen aan goede doelen. Dat betekent dat de heffing ten behoeve van de kansspelautoriteit ook wordt berekend over het deel van de opbrengst van de verkoop van loten dat die loterijen moeten afdragen aan de goede doelen. Mijn oordeel is nog steeds, al betwist de staatssecretaris dit in zijn antwoord, dat de goeddoelenloterijen hierdoor relatief zwaarder worden getroffen door de heffing. Zij kunnen deze namelijk niet uitsmeren over de vrij besteedbare 100% maar slechts over een vrij besteedbare 50%.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD):

De verplichte afdracht voor de goede doelen is 50%, dat ben ik met u eens. Ik heb mede deze vraag gesteld in het voorlopig verslag. Het blijft echter een kansspel, of er nu een afdracht van 50% aan de goede doelen is of niet. Wij hebben het hierbij over een bestemmingsheffing waaruit de kansspelautoriteit betaald zou moeten worden. Ik kon me dus wel enigszins vinden in het antwoord van de staatssecretaris in de memorie van antwoord. Het blijft namelijk een kansspel. Het is alleen een bijzonder kansspel met 50% afdracht voor de goede doelen. Dit zou betekenen dat de overheid, de Staat, meebetaalt aan de goeddoelenloterijen, namelijk doordat de bestemmingsheffing over de 50% verplichte afdracht niet zou worden meegerekend.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Nee, dit betekent niet dat de overheid eraan meebetaalt, maar dat de andere aanbieders relatief iets meer gaan betalen dan de goeddoelenloterijen, omdat je de weging anders maakt.

Naar ons oordeel is er wetstechnisch geen enkel bezwaar om de heffing te berekenen op basis van de nominale waarde van de verkochte deelnemingsbewijzen minus de verplichte afdracht. Op dit moment is in het wetsvoorstel de afdracht geregeld volgens een aantal principes. De kosten worden opgebracht door de vergunninghouders – daarmee zijn wij het eens – en de aanbieders van risicovolle kansspelen betalen meer dan die van minder risicovolle kansspelen. Daarnaast is er gekozen voor omzet als goed hanteerbaar en objectief criterium voor het bepalen van de heffing. Tot zover kunnen wij ons helemaal in het voorstel vinden. Wat ons betreft is er echter geen enkel wetstechnisch bezwaar om een ander objectief en goed hanteerbaar criterium te kiezen, namelijk de waarde van de deelnemingsbewijzen na aftrek van de verplichte afdracht. Graag hoor ik hierop nog eens de reactie van de staatssecretaris. Ook hoor ik graag welke mogelijkheden hij ziet om dit te regelen. Zou dat in een officiële

wetswijziging moeten of zou het eventueel bij nadere regeling op een later moment kunnen plaatsvinden, gesteld dat wij zoiets zouden regelen?

Tot slot kan ik alvast aankondigen dat mijn fractie overweegt om op dit punt een motie in te dienen.



De heer **Thom de Graaf** (D66):

Voorzitter. Om maar met de deur in huis te vallen: voor zover de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie nog enige spanning zou voelen over het draagvlak voor dit wetsvoorstel, wil ik die graag verlichten. Mijn fractie is ronduit voor. Hoe kan het ook anders. Het is nuttig en zelfs noodzakelijk dat er snel een goede, onafhankelijke en krachtige marktmeester gaat optreden in een onheldere, soms troebele en altijd in beweging zijnde markt van kansspelen, land-based en in de digitale lucht. De voorgestelde wetgeving voorziet in een toezichthouder en vergunningverlener met gezag en handhavingsmacht, waarin terecht primair wordt gedacht aan het bestuursrechtelijk handhavinginstrumentarium. Ook hier is het strafrecht ultimum remedium. Maar het debat boeit natuurlijk ook mijn fractie.

Meestal is de Eerste Kamer niet altijd enorm gelukkig met de amendementen die op het laatste moment nog door de collega's aan de overzijde aan wetgeving zijn toegevoegd. Zij beïnvloeden nogal eens de kwaliteit van hetgeen wordt voorgesteld in negatieve zin. Ik weersta de verleiding om recente voorbeelden te noemen. In het nu te bespreken wetsvoorstel zijn de door de Tweede Kamer aangebrachte amendementen daadwerkelijk verbeteringen. Ik denk aan het amendement-Bouwmeester om extra voorwaarden te stellen aan werving- of reclameactiviteiten om misleiding van consumenten te voorkomen. Terecht geeft de wettekst nu zelf de grondslag voor het verbod op misleidende reclame en de handhavingmogelijkheden ter zake van de kansspelautoriteit. Terecht is ook door het amendement-Van der Staaij de preventietaak van de kansspelautoriteit in de wettekst als zodanig opgenomen.

Het wetsvoorstel is er dus beter op geworden. Het blijft jammer dat dit voorstel maar een deel van het grotere geheel, namelijk de modernisering van de gehele kansspelregelgeving, aanpakt, maar het is wel een noodzakelijke voorwaarde voor die modernisering. Het is verleidelijk om over die modernisering hier te spreken, zoals het voornemen om het online gokken te reguleren of de toekomst van de 100%-overheidsdeelneming Holland Casino of de Staatsloterij, maar ik bewaar mijn opmerkingen ter zake voor het moment dat er daadwerkelijk wetgeving voorligt. Dat is nu nog niet het geval. We hebben alleen een soort eerste blik op de contouren van de modernisering. Sommigen zouden ook zeggen liberalisering, maar dat ligt geloof ik nogal gevoelig.

In de schriftelijke gedachtewisseling heeft mijn fractie aarzelingen geuit bij de keuze om af te zien van een intern toezichtinstrument bij het zelfstandig bestuursorgaan kansspelautoriteit. De staatssecretaris haastte zich in die schriftelijke gedachtewisseling om duidelijk te maken dat zijn keuze tegen een eigen Raad van Toezicht voor de kansspelautoriteit niet impliceerde dat hij dat voor alle zbo's die met beleidsuitvoering zijn belast en die onder de systeemverantwoordelijkheid van Veiligheid en Justitie vallen, zou bepleiten. Voor deze zbo met een beperkte omvang en een overzichtelijk takenpakket – ik haal nu zijn

woorden uit de memorie van antwoord aan – vond hij dat echter niet nodig. De staatssecretaris ziet een raad van toezicht als een extra waarborg voor het goed functioneren van de kansspelautoriteit, waar vanwege de overzichtelijkheid in dit geval van kan worden afgezien.

Ik ben nog niet overtuigd. In de eerste plaats niet omdat het argument van de staatssecretaris aanvechtbaar is. Het gaat niet alleen om een extra waarborg voor het goed functioneren, maar ook om een extra waarborg voor onafhankelijkheid; die met een intern toezichtorgaan wordt benadrukt. De staatssecretaris wil een zelfstandig en zeer onafhankelijk orgaan, maar benadrukt vooral zijn eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden krachtens de kaderwet om in te grijpen. Dat klinkt in de oren van mijn fractie niet erg consistent. Een raad van toezicht zou, ik citeer de memorie van antwoord, bovendien de heldere verantwoordelijkheidsverdeling niet ten goede komen. Deze redenering is in ieder geval zelf ook niet helder. Is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de systeemverantwoordelijke ministers en andere zbo's die wel een raad van toezicht hebben dan per definitie onhelder? En is het bovendien niet zo dat de regering de omvang van de kansspelautoriteit nog niet heeft willen fixeren, maar juist afhankelijk wil stellen van de verdere regulering van bijvoorbeeld de online markt, zodat die omvang nog behoorlijk kan groeien? Hoezo dan beperkte omvang? Mijn fractie verheugt zich op een nadere uiteenzetting van de staatssecretaris op deze punten.

De financiering van de kansspelautoriteit behoeft eveneens nog enige opheldering. Hoezeer wij ook kunnen begrijpen dat het toezicht en de vergunningverlening als een toepassing van het profijtbeginsel voor rekening moet komen van de branche zelf, toch blijft het enigszins wringen dat de legale aanbieders die zich over het algemeen inspannen om aan de regels te voldoen, preventie serieus nemen en meewerken aan het voorkomen van criminele praktijken, juist de handhavers moeten betalen die vooral de illegale aanbieders en de criminele activiteiten moeten opsporen. Misschien dat de staatssecretaris daar nog eens op in kan gaan.

Ook de positie van de goedbedoelenorganisaties in dit kader vraagt nog om verduidelijking. De staatssecretaris meent dat de bestemming van de winsten, de afdrachten, niet doorslaggevend mag zijn. Het ultieme goede doel is natuurlijk in sommige ogen de Staat ... Maar is het inderdaad niet zo dat een onderscheid tussen zuiver commerciële aanbieders en aanbieders met een duidelijke en nader geregelde afdracht voor goede doelen niet gerechtvaardigd zou kunnen zijn? Mijn fractie wil daar wat meer over horen. Zoals mevrouw De Boer zojuist in het interruptiedebat zei: een onderscheid zou betekenen dat andere aanbieders dan relatief iets meer zouden moeten afdragen dan de goedbedoelenorganisaties. Ik vind het op zichzelf niet onjuist als de overheid dit onderscheid zou willen aanbrengen. Uiteindelijk is het hier een interessant debat over wat het algemeen belang dan zou zijn. In dit verband zou ik overigens ook graag willen weten of het mogelijk is dat de boetes en dwangsommen die de kansspelautoriteit kan opleggen mede mogen worden aangewend om de voorziening te laten voortbestaan, een vorm van selfsupport als het ware. Wat gebeurt er met die opbrengsten? Gaan die gelijk naar de algemene middelen, of is er een vorm van bestemming voor, gekoppeld aan de kansspelautoriteit zelf?

Tot slot nog een tweetal opmerkingen die zien op de ingewikkelde en volatiele markt waar de kansspelautori-

teit toezicht op moet uitoefenen. In de eerste plaats wil ik de staatssecretaris graag vragen naar de nadere planning van zijn wetgevende arbeid. Bent u voornemens om de wetgeving stap voor stap in te zetten, te beginnen met nu de kansspelautoriteit, vervolgens de online markt en pas daarna de fysieke landbased markt? Of kunnen we de gehele markt in één keer regelen en aldus de periode van onzekerheid zo kort mogelijk laten zijn? En wat is de intentie van de regering als het gaat om de afstemming met andere landen? Kan online gokken überhaupt wel worden gereguleerd met enkel nationale wetgeving of is ook hier een Europese harmonisatie minimaal noodzakelijk?

In de tweede plaats is het vooralsnog niet goed te overzien of de nieuwe kansspelautoriteit ook voldoende toegerust is voor die snel veranderende online gokmarkt. Om te zijner tijd zowel de legale aanbieders, waarschijnlijk veelal buitenlands van aard – overigens vaak niet met de hoofdvestiging in Nederland – van toezicht te voorzien als de illegale aanbieders op te sporen en aan te pakken, zijn niet alleen bevoegdheden nodig, maar ook hoogontwikkelde technologieën. Hebben we die, wordt daarin voorzien, moeten we een voorbeeld nemen aan landen als Malta en het Verenigd Koninkrijk die op dit vlak naar ik begrijp zeer sophisticated zijn? Ik hoop dat de staatssecretaris een tipje van de sluier alvast zou willen oplichten. Hoewel, "oplichten" is in dit verband misschien een minder gelukkig woord ...

Wij wachten de antwoorden van de staatssecretaris met belangstelling af.



De heer **Nagel** (50PLUS):
Voorzitter. Om te beginnen houd ik dit betoog mede namens de fractie OSF.

Laten wij beginnen met een compliment aan de staatssecretaris voor zijn zorgvuldige pogingen om de verouderde wet op de kansspelen aan te passen aan dit nieuwe internettijdperk. Het wetsvoorstel dat de instelling regelt van de kansspelautoriteit achten wij een goede ontwikkeling. Op deze wijze kan beter geregeld worden het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen, het geven van voorlichting en informatie en de naleving en de handhaving van de wet- en regelgeving. Het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit staan voorop. Gelet op de ontwikkelingen met name op het gebied van de online kansspelen zijn vernieuwingen in het kansspelbeleid noodzakelijk. Het is om vele redenen een goede zaak dat het kabinet de illegale online kansspelen gaat reguleren. Naast deze positieve en door ons toegejuichte ontwikkelingen moet er opgepast worden dat er niet al te rooskleurige beelden worden geschetst of maatregelen worden aangekondigd waarvan er op zijn minst sterke twijfel is of deze beduidend effectief zullen zijn.

Een eerste uitgangspunt is dat zonder een strenge identificatie en registratie van spelers er geen voorwaarde is om tot een doeltreffend beleid te komen. Uit eigen waarneming hebben wij kunnen constateren dat dit op strenge wijze geschiedt. Sinds de pensioenregeling tot een casinopensioen is omgedoopt, hebben wij enkele keren een werkbezoek gebracht aan het Holland Casino. Wat opviel, was dat de staatssecretaris, toen nog Tweede Kamerlid voor de VVD, bij de meeste van die werkbezoeken al aanwezig was. Om misverstanden te voorkomen, dat

hield niet zo zeer verband met een mogelijk ontluikende kleine verslaving, maar dat was in het kader van de activiteiten van de daar bijeenkomsten houdende Stichting Max Euwe Centrum, waarvan het Kamerlid Teeven voorzitter was. Toen de heer Teeven uitverkoren werd voor het ambt van staatssecretaris en er een opvolger moest komen, werd er door het Max Euwe Centrum in het Holland Casino een feestelijke bijeenkomst belegd om de voorzittershamer over te dragen. De uitverkoren voorzitter was na Frank de Grave en ondergetekende in het verleden, opnieuw een Eerste Kamerlid, namelijk onze SP-collega Eric Smaling. Tot grote teleurstelling van de vele aanwezigen ging de perfect georganiseerde plechtigheid in het Holland Casino niet door, omdat de beoogde opvolger, wat hij ook zei, niet verder kwam dan de toegangsbalie, omdat hij geen geldig identificatiebewijs bij zich had. Een duidelijk en terecht handhaven van de regels door het Holland Casinopersoneel.

Een belangrijke zorg is de preventie van kansspelverslaving. In de memorie van toelichting wordt hier uitgebreid op ingegaan. Toch kunnen wij ons niet onttrekken aan een soms te rooskleurig beeld van de gang van zaken. De signalering kan, ik herhaal kan, worden gedaan door medewerkers wanneer het vermoeden ontstaat dat bij een gast sprake is van kansspelverslaving. Als een voorbeeld wordt dan genoemd een bezoek van meer dan één keer per week. In dat geval wordt er een kansspelverslavingsgesprek gevoerd. Wij betwijfelen of dit geschetste staaltje maatschappelijk werk een reële weergave van de praktijk is.

Eenzelfde vraagteken zetten we bij de betekenis van de preventie in horecabedrijven met speelautomaten. Gedacht wordt, zo citeer ik uit de memorie van toelichting, aan de plicht tot aanwezig hebben van foldermateriaal. Met harde woorden wordt gezegd dat de kansspelautoriteit hierop zal toezien. Met alle begrip voor de goede bedoelingen, we geloven niet dat dit erg veel zoden aan de dijk zet. De staatssecretaris schrijft over de invoering van het centrale register voor kansspelverslaving. Volgend jaar komt hij met voorstellen hierover. Ik neem aan dat dit evenmin voor horecabedrijven kan en zal gelden.

De staatssecretaris besteedt ook uitvoerige aandacht aan de aanpak van illegaal kansspelaanbod via internet. Illegale aanbieders die na aangeschreven te zijn volhardden in hun aanbiedingen kunnen na een bepaalde procedure op een zwarte lijst worden geplaatst, die vervolgens wordt overlegd aan de Nederlandse Vereniging van Banken. Plaatsing op de zwarte lijst kan uiteindelijk de consequentie hebben, zo schrijft de staatssecretaris, dat Nederlandse banken hun eventuele relatie met de op de lijst geplaatste aanbieders verbreken. Wij zouden graag van de staatssecretaris willen vernemen of dit ook dwingend is, aangezien het anders niet het gewenste effect zal hebben.

In dit verband is de ontwikkeling van het online spelen zeer belangrijk. Tijdens het spel zal het gedrag van de speler gemonitord en geanalyseerd worden. Bij ontluikend risicovol gedrag zal geïntervenieerd worden. Verwacht de staatssecretaris dat dit proces inderdaad doeltreffend kan plaatsvinden? Bij de concrete maatregelen die genoemd worden staat ook dat de speler bij zijn registratie moet aangeven wat de grenzen van zijn spelgedrag zullen zijn, bijvoorbeeld hoe lang en om hoeveel geld hij wil spelen. Hier kan iemand van tevoren veel te ruime marges melden zonder dat dit later in het spelgedrag opgemerkt kan worden. Het is bij wijze van spreken een kwestie van techniek. Voor de vergunninghouder is het dan

vervolgens een lastige, zo niet onmogelijke zaak dit spel te analyseren en bij aanwijzingen te interveniëren. Het is volgens ons dus de vraag of het in de praktijk allemaal zo zal werken als voorgesteld. Terecht stelt de staatssecretaris dan ook dat het gehele pakket preventiemaatregelen voor kansspelen via internet nog in ontwikkeling is. En hij voegt er aan toe dat in het algemeen nog betrekkelijk weinig bekend is over de effectiviteit van de verschillende maatregelen op het gebied van preventiebeleid, aangezien er nauwelijks onderzoek naar is verricht.

De cijfers die bekend zijn, liegen er niet om en vragen om een spoedige en doortastende aanpak. In 2008 hebben circa 1 miljoen Nederlanders illegaal meegedaan aan een kansspel. De cijfers tonen ook aan hoe snel de ontwikkelingen kennelijk gaan. Eén voorbeeld slechts. Uit het in 2005 in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerde onderzoek naar kansspelverslaving blijkt dat toen 1% van de bevolking wel eens via het internet aan kansspelen had meegedaan. In een recente mededeling van het Holland Casino wordt gemeld dat ongeveer een half miljoen Nederlanders regelmatig online speelt en dat is voor de goede orde niet legaal. Volgens deze cijfers betekent dit in zes jaar een toename van 300%. Ik sluit me dan ook aan bij mevrouw Beuving, die de vraag stelde of tien fte's wel voldoende zijn om deze snelgroeiende sector afdoende te controleren. Als alle overtreeders een boete zouden krijgen die gelijkstaat aan het te incasseren bedrag dat geïnd wordt bij een snelheidsovertreding van 5 km per uur, dan zou het kabinet een niet geringe meevaller hebben.

Samengevat: het is als bij autoverkeer; ongelukken kun je niet uitsluiten maar je moet wel alles doen om ze te voorkomen. Dat zou wat ons betreft nog iets harder kunnen in de door ons positief beoordeelde wijzigingen van de Wet op de kansspelen.



Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):

Voorzitter. De leden van de CDA-fractie steunen de instelling van een kansspelautoriteit die onder meer tot taak heeft "het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen", het handhaven ervan en "het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving". De CDA-fractie steunt ook de aan vergunninghouders opgelegde zorgplicht om spelverslaving tegen te gaan en de deels bij amendement opgenomen bepalingen die tot doel hebben reclameactiviteiten voor kansspelen te beteugelen en misleidende reclame te verbieden. De CDA-fractie gaat er ook van uit dat de in te stellen kansspelautoriteit een actief toezicht- en handhavingsbeleid zal voeren. Kan de staatssecretaris dit bevestigen? Wij achten het voorkómen van verslaving van groot belang en het verliezen door burgers van grote sommen geld aan kansspelen – ook zonder verslaving – onnut.

Wij hebben nog enkele vragen over het maken van reclame, het register, de heffingsgrondslag voor de uiteenlopende kansspelen, de werking van de *lex silencio positivo* voor de speelautomaten en de criteria voor de keuze van sanctiestelsels. Wij beperken ons in deze behandeling tot de inhoud van dit wetsontwerp en geven daarmee dus geen waardering van de door de minister verder in het vooruitzicht gestelde wijzigingen van de Wet op de kansspelen. Dat komt in een latere fase aan de orde.

Van Bijsterveld

Allereerst de reclameactiviteiten. In het bij amendement opgenomen vijfde en zesde lid van artikel 4a wordt via een kan-bepaling een AMvB in het vooruitzicht gesteld. Wij hebben de memorie van antwoord zo begrepen dat de staatssecretaris het voornemen heeft een dergelijke AMvB vast te stellen. Is dat ook zo? Wordt daarin ook het begrip "onmatige deelneming" in artikel 4a, tweede lid, geconcretiseerd? En kan de staatssecretaris nu al preciseren wat wij daaronder moeten verstaan?

Het valt de CDA-fractie op dat Holland Casino veelvuldig via televisiereclames adverteert. De CDA-fractie heeft hierbij wat gemengde gevoelens. Holland Casino is bovendien een overheidsmonopolie. Hoe verhouden deze reclames zich tot het voorgestelde beperkte reclameregime? En hoe verhouden deze reclames zich tot artikel 4a, derde lid, onder a en b, die straks voorschrijven dat wordt gewezen op de risico's van onmatige deelneming en dat de statistische kans op het winnen van een prijs moet worden meegedeeld? Ook de Staatsloterij en de Postcodeloterij adverteren regelmatig. Hoe verhoudt dat zich tot de genoemde artikelliden?

De uitgeloopte hoofdprijzen bij deze loterijen zijn vaak exorbitant hoog. Zijn er gegevens bekend over de relatie tussen de hoogte van het prijzengeld en de omvang van de deelname? Wij vragen dit in het bijzonder in het licht van de naar schatting 40.000 gokverslaafden en 80.000 risicospelers en schuldenproblematiek waarmee sommige burgers te maken hebben. Hoe kijkt de staatssecretaris daartegenaan? Is het in te stellen register aanbieder- en spelsoortneutraal? Dat wil zeggen, blijft het probleemspelers signaleren wanneer zij van aanbieder of spelsoort wisselen?

Wat de grondslag van de kansspelheffing betreft: het is de CDA-fractie niet helemaal duidelijk geworden waarom de staatssecretaris vasthoudt aan de gekozen heffingsgrondslag. Spelen hier nog andere argumenten mee dan louter de belangen voor de staatskas? In hoeverre leidt dit tot een verstoring in het level playing field tussen de goeddoelensector en de overige kansspelaanbieders?

Tijdens de schriftelijke behandeling heeft de CDA-fractie aandacht gevraagd voor het volgende. Een kansspelautomatenvergunning heeft een geldigheidsduur van één jaar. Door toepassing van de *lex silencio positivo* bestaat de mogelijkheid dat de vergunning de facto een – ongeziene – vergunning voor onbepaalde tijd wordt. Dat is ongewenst. Het stelt onze fractie gerust dat de regering op onze vraag daartoe heeft verklaard dat zal worden toegezien op de praktijk van de eventuele toepassing van de *lex silencio positivo* in dit verband. Kan de staatssecretaris aangeven hoe en waar de betreffende rapportage bekend zal worden gemaakt?

Tot slot: de beantwoording van onze vragen over de keuze van het type sanctiestelsel was ons niet helemaal duidelijk. Wij zijn het met de staatssecretaris eens dat uiteenlopende factoren relevant zijn bij de keuze van het sanctiestelsel. Daarom zijn wij van mening (met de RvS) dat het criterium "open of gesloten context" te weinig onderscheidend is om als uitgangspunt te dienen voor een dergelijke keuze. Is de staatssecretaris het hiermee eens? Met andere woorden: zijn niet andere factoren in eerste instantie veel meer bepalend?

Wij kijken met belangstelling uit naar de beantwoording van deze vragen door de staatssecretaris.

De vergadering wordt van 13.00 uur tot 13.45 uur geschorst.

Voorzitter: Fred de Graaf

De voorzitter:

De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

De voorzitter:

Ingekomen is een beschikking van de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal houdende aanwijzing van mevrouw Klever tot plaatsvervangend vertegenwoordiger in de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in plaats van mevrouw Popken.

De Kamer heeft diverse voornemens tot het sluiten, vaststellen, wijzigen of verlengen van verdragen, protocollen en overeenkomsten ontvangen. Ik stel vast dat voor deze voornemens de termijnen zijn verstreken en dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze voornemens geen behoefte bestaat. De nummers waaronder deze voornemens zijn gedrukt zijn: 32746, A; 32779, A; 33051, A; 33056, A; 33080, A; 33087(R1971), A).