

Vergaderjaar 2005–2006

24 557

Kansspelen

Nr. 63

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2005

Tijdens algemeen overleg over kansspelbeleid op 28 juni 2005 heb ik toegezegd de Kamer te informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar de aard en omvang van kansspelverslaving in Nederland (TK 24 557, nr. 56).

De onderzoekers hebben inmiddels het rapport aan mij aangeboden¹. Hierbij bied ik u het rapport vergezeld van mijn standpunt aan.

1. Inleiding

Inzet van het kabinet is het voeren van een consistent, restrictief kansspelbeleid, ter beperking van de risico's die kansspelen met zich kunnen brengen. Een belangrijk onderdeel daarvan is het tegengaan van kansspelverslaving. Sinds medio jaren negentig werd ervan uitgegaan dat er in Nederland ongeveer 70 000 kansspelverslaafden zijn. Omdat er geen actueel en goed gedocumenteerd beeld bestond van de kansspelverslaving heeft het kabinet in de tweede voortgangsrapportage kansspelen (TK 24 036 en 24 557, nr. 280) te kennen gegeven daarnaar onderzoek te willen uitvoeren. Dit onderzoek is tussen augustus 2004 en september 2005 uitgevoerd. Het doel van het onderzoek was inzicht te krijgen in de omvang en de aard van kansspelverslaving in Nederland en aanbevelingen te doen voor eventuele verbetering en aanscherping van het preventiebeleid kansspelverslaving.

Uit bijgaand onderzoek valt op te maken dat het aantal kansspelverslaafden aanzienlijk lager is dan sinds medio jaren negentig werd aangenomen. De onderzoekers schatten het huidige aantal verslaafden op ongeveer 40 000. Naast het aantal verslaafden telt Nederland naar schatting ook 76 000 risicospelers.

Het preventiebeleid dat de rijksoverheid, gemeenten, zorginstellingen en kansspelaanbieders de afgelopen jaren hebben gevoerd, lijkt gezien de daling van het aantal verslaafden succesvol te zijn geweest. Dat neemt niet weg dat het aantal verslaafden nog steeds omvangrijk is. Ook het grote aantal risicospelers baart zorgen. De problemen waarmee kansspel-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

verslaafden en hun directe omgeving kampen, en de samenhangende (potentiële) gevolgen op sociaal-maatschappelijk en justitieel gebied maken een actieve voortzetting van het preventiebeleid ter voorkoming en beperking van kansspelveslaving noodzakelijk. Ook al omdat uit de cijfers van de ambulante verslavingszorg blijkt dat er na een jarenlange daling van het aantal zorgvragenden sinds twee jaar sprake is van een lichte stijging.

2. Belangrijkste conclusies

Samengevat luiden de belangrijkste conclusies van het onderzoek als volgt:

- Met 40 000 zijn er minder kansspelveslaafden dan tot nu toe werd aangenomen. Daarnaast zijn er 70 000 risicospelers;
- de deelname aan kansspelen is wijdverbreid; loterijen zijn het populairst en de belangstelling voor deelname aan bingo en casinospelen neemt toe;
- kansspelautomaten en casinospelen zijn het meest verslavend;
- spelers die zowel op kansspelautomaten in de horeca als in speelautomatenhallen spelen, lopen het grootste risico op kansspelveslaving;
- de speelfrequentie is een belangrijke indicator voor kansspelproblemen, hoe vaker men speelt hoe groter het risico;
- onder verslaafden bevinden zich relatief veel ongehuwde mannen en lager opgeleiden;
- het preventiebeleid van aanbieders kan een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van kansspelveslaving en het beperken van de nadelige effecten daarvan;
- het weren van kansspelautomaten uit de laagdrempelige horeca blijkt effectief te zijn.

3. Reactie op de belangrijkste aanbevelingen

Ik heb met waardering kennis genomen van de conclusies en aanbevelingen die de onderzoekers hebben gedaan. Hierna ga ik in op de belangrijkste aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit van het preventiebeleid kansspelveslaving.

3.1 Kansspel- en locatieoverstijgende preventiemaatregelen

Achtergrond

Uit het onderzoek blijkt dat de meeste probleemspelers frequent spelen en aan meerdere kansspelen deelnemen. Spelers die zowel aan speelautomaten als casinospelen deelnemen lopen een groter risico op kansspelveslaving. Binnen het preventiebeleid moet daarom de nadruk liggen op maatregelen gericht op speelautomaten en casinospelen.

Bij Holland Casino kunnen bezoekers op vrijwillige basis voor bepaalde tijd een entreeverbod of bezoekbeperking aanvragen. Holland Casino beschikt over een centrale gegevensverzameling van personen met entreeverbod of bezoekbeperking, waardoor deze maatregel in elke vestiging van Holland Casino geëffectueerd kan worden. Ook individuele speelautomatenhallen bieden bezoekers de mogelijkheid om zich uit te laten schrijven. Zij werken met zogenaamde «witte lijsten». Plaatsing op zo'n lijst gebeurt, net als bij Holland Casino, op vrijwillige basis. De toegang tot de desbetreffende speelautomatenhal wordt de speler dan voor een bepaalde tijd geheel ontzegd.

Een entreeverbod bij Holland Casino geldt voor alle vestigingen van Holland Casino, maar niet voor speelautomatenhallen of horecagelegenheden. Witte lijsten zijn sporadisch geldig voor meer dan één

speelautomatenhal, terwijl in veel gemeenten meerdere speelautomatenhallen zijn gevestigd.

Een zwak punt van deze beschermende maatregelen is dan ook dat spelers ten tijde van een maatregel wel elders kunnen spelen. Het onderzoek geeft aan dat de effectiviteit van bezoekbeperkende maatregelen verhoogd wordt door deze voor zowel speelautomatenhallen als Holland Casino en eventueel andere aanbieders, zoals de horeca te doen gelden.

Aanbeveling

Ontwikkeling en implementatie van kansspel- en locatieoverstijgende preventiemaatregelen, zoals bijvoorbeeld een koppeling van beschermende maatregelen tussen amusementscentra en Holland Casino, en eventueel andere aanbieders

Reactie

Mijn ministerie zal in overleg met betrokken (branche)organisaties nagaan op welke wijze en op welke termijn een koppeling van bezoekbeperkende maatregelen voor zowel speelautomatenhallen als casinovestigingen tot stand kan worden gebracht. Het opzetten en uitvoeren van de daartoe noodzakelijke gegevenskoppeling en uitwisseling zal, mede vanuit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens, zorgvuldig dienen plaats te vinden.

Een koppeling met ook de horeca voert mijn inziens op dit moment te ver. Over twee à drie jaar zou opnieuw beoordeeld kunnen worden of een dergelijke koppeling mogelijk en wenselijk is.

3.2 Aanvullende preventieve maatregelen in de horeca

Achtergrond

Uit het onderzoek blijkt dat de risico's van het spelen in horecagelegenheden door diverse maatregelen, zoals een stringenter overheidsbeleid en betere preventiemethoden, aanzienlijk zijn verminderd. Uit het onderzoek valt echter op te maken dat de betrokkenheid en inzet van horeca bij de ontwikkeling en uitvoering van preventiemaatregelen voor deze branche nog wel het nodige te wensen overlaat. Zo blijken vooral in de horeca nogal wat minderjarigen gebruik te maken van kansspelautomaten.

Aanbeveling

Neem aanvullende preventieve maatregelen ter verkleining van de risico's op kansspelverslaving in de horeca: 0-0-0 beleid (algeheel verbod op kansspelautomaten in de horeca), verbetering preventiebeleid en/of deelname aan koppeling van beschermende maatregelen.

Reactie

Ik acht het gezien de uitkomsten van het onderzoek wenselijk om aanvullende maatregelen te treffen voor kansspelautomaten in de horeca. In de beleidsbrief speelautomaten van 19 mei 2005 (TK 24 557, nr. 54) heb ik al eerder maatregelen in dit verband aangekondigd. Daarnaast denk ik bijvoorbeeld aan het invoeren van een leeftijdsslot (vergelijkbaar met sigarettenautomaten) en het bevorderen van kennis en inzicht van horecapersoneel over de risico's van kansspelen en daarmee samenhangende preventiemaatregelen. Krachtens het Speelautomatenbesluit dienen bedrijfsleiders en beheerders van inrichtingen waar speelautomaten staan opgesteld (horeca en speelautomatenhallen) te beschikken over voldoende kennis en inzicht met betrekking tot het gebruik van speelautomaten en daaraan verbonden risico's van kansspelverslaving. In de praktijk blijkt daaraan in de horeca echter het nodige te schorten. Ik zal met de betrokken (branche)organisaties nagaan op welke wijze verdergaande maatregelen ter beperking van kansspelverslaving doorge-

voerd kunnen worden. Overigens komen de desbetreffende organisaties binnenkort zelf al met aanvullende maatregelen ter vermindering van kansspelverslaving.

Vooralsnog acht ik het prematuur om kansspelautomaten geheel uit de horeca te bannen (0-0-0 beleid). Op basis van vervolgonderzoek zou over twee à drie jaar opnieuw beoordeeld kunnen worden of, en zo ja welke, eventuele aanvullende maatregelen in dit verband noodzakelijk zijn.

3.3 Eenduidige aanpak van kansspelen met een helder en eenduidig sanctiebeleid

Achtergrond

De onderzoekers noemen het gebrek aan een eenduidige aanpak van kansspelen en een eenduidig sanctiebeleid als punten van kritiek op het kansspelbeleid.

Aanbeveling

Zorg voor een eenduidige aanpak van kansspelen met een helder en eenduidig sanctiebeleid.

Reactie

De eenduidigheid van het beleid heeft een belangrijke impuls gekregen door de concentratie van de beleidsverantwoordelijkheid voor kansspelen binnen mijn ministerie. Tot voor kort waren vijf ministeries medeverantwoordelijk voor dit beleid, waardoor er sprake was van tegengestelde belangen en versnippering van beleid. De concentratie van de beleidsverantwoordelijkheid is begin dit jaar geformaliseerd.

Sinds enkele jaren wordt het kansspelbeleid al vanuit een meer eenduidige structuur en visie uitgevoerd. Deze aanpak zal de komende jaren worden voortgezet en versterkt.

Binnen mijn ministerie wordt voortvarend gewerkt aan de algehele herziening van de Wet op de kansspelen, waarbij conform bovenstaande aanbeveling wordt uitgegaan van heldere en eenduidige regelgeving voor alle soorten kansspelen, die in overeenstemming is met de wensen en mogelijkheden van deze tijd. Ook de sanctiemogelijkheden worden bij de herziening van de wet vereenvoudigd en uitgebreid.

3.4 Eenduidig gemeentelijk beleid en regelgeving met betrekking tot speelautomatenhallen

Achtergrond

De onderzoekers uiten met betrekking tot het beleidsproces op gemeentelijk niveau kritiek op de grote diversiteit tussen gemeenten als het gaat om de invulling van het vestigings- en plaatsingsbeleid ten aanzien van speelautomatenhallen. De onderzoekers menen dat gemeenten te weinig prioriteit leggen bij en initiatief nemen tot preventieontwikkeling en toezicht op de uitvoering van gemaakte afspraken met de hulpverlening en de branche. Ook stellen zij dat economische belangen en politieke voorkeuren hierbij te zwaar meewegen. De onderzoekers doen de suggestie voor een regionaal spreidingsbeleid, ter voorkoming van 'belangenverstremgeling' en waarbij er toch ruimte blijft voor gemeentelijke autonomie. Daarnaast adviseren zij om vanuit de rijksoverheid duidelijker richtlijnen te formuleren naar gemeenten ten aanzien van de beleidsvorming op dit gebied.

Aanbeveling

Zorg voor een eenduidig gemeentelijk beleid en regelgeving met betrekking tot speelautomatenhallen.

Reactie

Door het ontbreken van een actuele en volledige registratie heeft er enige tijd onduidelijkheid bestaan over de exacte aantallen speelautomatenhallen. De indruk bestond dat er sprake zou zijn van een zekere wildgroei. Inmiddels bestaat door verbeterde registratie duidelijkheid over het aantal speelautomatenhallen. Ik heb de Kamer daarover onlangs geïnformeerd (TK 24 557, nr. 58). Hoewel er geen sprake lijkt te zijn van een wildgroei van speelautomatenhallen acht ik het wel van belang de ontwikkelingen nauwlettend te blijven volgen. Daartoe worden vanaf begin dit jaar meer gegevens geregistreerd, zoals het aantal opgestelde speelautomaten, het aantal meerspelers en het aantal spelersplaatsen.

Vanuit mijn ministerie zullen, parallel aan de introductie van de nieuwe regelgeving, initiatieven worden ondernomen ter vergroting van de kennis en deskundigheid van gemeenten bij de toepassing van de kansspelregelgeving. Daarbij zal nadrukkelijk aandacht worden gevraagd voor het restrictieve landelijke beleid en de risico's die kansspelen met zich mee kunnen brengen.

Vooralsnog zie ik echter, mede gelet op de ingrijpende gevolgen voor het lokale beleid, geen aanleiding voor het invoeren van een regionaal vestigingsbeleid voor speelautomatenhallen.

3.5 Verbetering van samenwerking

Achtergrond

De onderzoekers geven aan dat het bij het vaststellen van risico's en het treffen van preventiemaatregelen de aandacht meestal beperkt blijft tot het veld van een specifiek kansspel. Het blikveld verbreedt zich zelden naar de onderlinge samenhang in het aanbod van kansspelen als het gaat om risico's voor spelers of het tot stand brengen van eenduidig en effectief preventiebeleid. Voor de verdere ontwikkeling van het kansspelverslavingsbeleid is het volgens de onderzoekers daarom van belang te streven naar een integraal preventieaanbod.

Aanbeveling

Werk aan verbetering van samenwerking tussen hulpverlening, gemeentelijke en landelijke overheid, kansspelsector en toezichthouder bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van preventiemaatregelen

Reactie

Sinds een jaar bestaat er onder coördinatie van mijn ministerie een periodiek overleg, waaraan deskundigen vanuit de rijksoverheid, verslavingszorg, wetenschap en VNG deelnemen. In dit overleg komen ontwikkelingen op het terrein van kansspelen en daarmee samenhangende verslavingsproblematiek aan de orde. Dit overleg heeft mede als doel het bevorderen van de samenwerking tussen betrokken organisaties en andere in dit verband relevante instanties. Ook met en binnen de kansspelsector bestaat in diverse vormen en frequenties overleg waarin onder meer verslavingsaspecten aan de orde komen. De diverse overlevormen worden gecontinueerd en waar nodig geïntensiveerd.

Uit het onderzoek blijkt dat gokkers in het illegale circuit in belangrijke mate problemen ervaren met kansspelen. Dat is een reden te meer om de integrale handhavingaanpak voort te zetten om de meest risicovolle illegale kansspelen aan te pakken. Deze aanpak is zeer succesvol gebleken bij de aanpak van illegale casino's (van circa 50 in 2001 naar 2 in 2005) en zal onder andere ook bij de aanpak van illegale kansspelen via internet worden toegepast.

3.6 Vervolgonderzoek

Achtergrond

Het onderzoek betrof een eenmalige meting. Het is echter zo opgezet dat het als nulmeting kan dienen voor een vervolgonderzoek. Vervolgmetingen zullen moeten uitwijzen of het aantal kansspelverslaafden en de samenstelling van de groep probleemspelers verandert en of beleidsmaatregelen en preventie-activiteiten het gewenste effect sorteren en tot een afname van het aantal probleemspelers hebben geleid.

Aanbeveling

Een preventiebeleid dat zich baseert op evaluatie van effecten van beleid, monitoring van ontwikkelingen in de markt en monitoring van de aard en omvang van kansspelproblematiek.

Reactie

Periodieke herhaling van dit onderzoek of onderdelen daarvan acht ik zeer wenselijk. Ik denk daarbij aan een vervolgonderzoek over twee à drie jaar.

Hiervoor ben ik ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen uit het onderzoek. Het onderzoek bevat echter nog tal van andere aanbevelingen. Bij de algehele herziening van de Wet op de kansspelen en het verder ontwikkelen en verbeteren van preventiebeleid worden deze aanbevelingen waar nodig en mogelijk meegenomen.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner