

## REACTIE OP INTERNETCONSULTATIE: KANSSPELEN OP AFSTAND

Publicatiedatum: 22-05-2013

Einddatum consultatie: 21-07-2013

### **Over VAN Speelautomaten Branche-organisatie**

**De VAN Speelautomaten Branche-organisatie, kortweg VAN genoemd, is sinds 1971 dé branche-organisatie voor de exploitanten van speelautomaten in Nederland. De VAN heeft circa 140 leden. Samen vertegenwoordigen zij 90% van de speelautomaten die in de Nederlandse markt uitstaan. Ze hebben circa 2.500 medewerkers in dienst.**

### **INLEIDING**

Hierbij geeft de VAN Speelautomaten branche-organisatie haar reactie op het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (hierna: het wetsvoorstel).

Deze reactie verstuurt de VAN zowel via de gewone post als via [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). De VAN wil benadrukken dat dit een openbare reactie is en geen bezwaar heeft tegen het verder openbaar maken daarvan.

In het kader van de internetconsultatie worden drie vragen aan betrokkenen gesteld:

De reactie van de VAN op bovengenoemde vragen is als volgt opgebouwd:

Paragraaf 1 bevat de samenvatting van onze reactie. In paragraaf 2 wordt het huidige fysieke productaanbod (de kansspelautomaten) vergeleken met het voorgestelde kansspel op afstand. Daarna komt in paragraaf 3 het gedifferentieerde belastingtarief aan de orde; in paragraaf 4 gaat de VAN in op de voorstellen voor identificatie en registratie en centraal register. In paragraaf 5 tenslotte gaat de VAN in op het proces van vergunningverlening voor kansspelen op afstand.

**NB.** In de tekst wordt, om redenen van leesbaarheid, afwisselend gesproken over 'online' als synoniem van 'op afstand' en over 'fysiek' als synoniem van 'landbased'.

## § 1. SAMENVATTING

De VAN kan zich vinden in het doel van het wetsvoorstel om kansspelen op afstand te reguleren. De VAN constateert evenwel dat met dit voorstel voor de speelautomatenbranche een ongelijke situatie wordt gecreëerd, waarbij van eerlijke concurrentie geen sprake kan zijn. Dit speelt zich af op vier niveaus:

- 🌀 Productaanbod (online versus landbased aanbod)
- 🌀 Gedifferentieerd kansspelbelastingtarief (20% online, versus 29% landbased)
- 🌀 Registratie, identificatie en centraal register
- 🌀 Startpositie bij vergunningverlening

### **Productaanbod**

Aan 'kansspelen op afstand' worden in het wetsvoorstel veel minder beperkingen opgelegd dan aan de fysieke kansspelautomaten. De strenge normering van het Speelautomatenbesluit blijft onverminderd van kracht. Op deze wijze kan geen sprake zijn van een eerlijke concurrentiepositie. De VAN pleit voor gelijke behandeling van beide vormen van kansspelen. De VAN dringt er daarom met klem op aan de reeds voorgenomen wetgeving met betrekking tot wijziging van de speelautomatentitel van de Wok gelijk te laten lopen met het onderhavige wetsvoorstel, inclusief een gelijktijdige inwerkingtreding.

### **Gedifferentieerd kansspelbelastingtarief**

De online aanbieders genieten door het lagere het Ksb tarief een groot, onterecht, belastingvoordeel. De enige reden die de bewindslieden hiervoor aanvoeren is dat alleen daarmee de gewenste kanalisatie van 75% wordt gerealiseerd. Los van de vraag of die aanname juist is, is de online kanalisatie, volgens de VAN, een oneigenlijk argument. Het huidige online aanbod is illegaal, want in strijd met de Wok. De enige wijze om de illegaliteit terug te dringen is een strikte opsporing en handhaving, niet het belonen van illegaal gedrag. Wenst de regering een ander tarief dan 29% voor de online sector in te voeren, dan dient dat op grond van het gelijkheidsbeginsel ook te gelden voor de landbased sector (speelautomaten).

### **Registratie, identificatie en centraal register**

Dit wetsvoorstel beoogt kansspelen op afstand te reguleren en legt daarbij een aantal verplichtingen op. Diverse verplichtingen worden echter één op één aan de huidige vergunninghouders opgelegd en houden geen rekening met de andere aard, omvang en werkwijze van de landbased sector. Daardoor hebben deze maatregelen een disproportionele impact op de bedrijfsvoering van de genoemde vergunninghouders, zonder dat enige vorm van compensatie wordt geboden. Aan de online en de landbased sector worden dezelfde regels opgelegd ten aanzien van registreren en analyseren van spelersgedrag én ten aanzien van toegangscontrole en – uitsluitingen. Het gaat echter om een totaal verschillend aanbod (ten aanzien van wijze van aanbieden en zwaarte) van kansspelen. De VAN is

tegen de invoering van een dergelijk centraal register voor speelhallen tenzij de invoering daarvan voor hen samenvalt met het toestaan van een productaanbod, gelijk aan dat van de online sector.

### **Startpositie bij vergunningverlening**

De huidige "Nederlandse" online markt is verdeeld onder zeer veel illegale aanbieders. Het huidige voorstel van wet zal, zodra van kracht, juist deze online kansspelaanbieders in staat stellen een vliegende doorstart te maken. Indien geen aanvullende maatregelen worden getroffen, hebben de

nieuwkomers op de Nederlandse markt - de huidige legale aanbieders van fysieke kansspelen (die zich niet op het illegale online vlak hebben bewogen) - het nakijken. De VAN pleit daarom voor een in de tijd gezien ruime 'pre-launch/ fast lane' fase waardoor de gereguleerde sector de mogelijkheid krijgt een beter vertrekpunt in te nemen om de opgelopen achterstand nog enigszins in te halen. Tevens blijft een strenge en gerichte handhaving ten opzichte van de illegale sector onverminderd noodzakelijk.

### **Schade**

Indien het wetsvoorstel in deze vorm tot wet wordt verheven zal de speelautomatenbranche daar aanzienlijke schade van ondervinden. Uiteraard is internet/online als zodanig van invloed op de speelautomatenbranche, zoals internet/online ook grote gevolgen heeft voor andere sectoren, b.v. in de retail. Dat zijn marktontwikkelingen en daar kunnen ondernemers op inspelen. Anders wordt het als een online sector zich bijna ongelimiteerd kan ontwikkelen terwijl de landbased tegenhanger onderworpen blijft aan strenge en zeer beperkende regels. Dat is bij de speelautomatenbranche het geval. Dit wetsvoorstel zou een nieuwe schadepost betekenen, boven op de schade die de branche lijdt en heeft geleden ten gevolge van de wijziging van de Wet Ksb per 1 juli 2008. De VAN dringt er daarop aan om ten aanzien van de bovengenoemde onderdelen van het wetsvoorstel maatregelen te treffen zodat de landbased sector niet volstrekt onnodig op een niet te overbruggen achterstand wordt gezet.

## § 2. PRODUCTAANBOD

Hoewel bij lagere regelgeving de randvoorwaarden voor kansspelen op afstand zullen worden ingevuld, wordt mede uit de MvT duidelijk dat voor het online aanbod ruime normen zullen worden gehanteerd. De kansspelautomaten in de horeca en amusementscentra blijven echter aan dezelfde zeer beperkende bepalingen gebonden van artikel 12, respectievelijk artikel 13 van het Speelautomatenbesluit. Het online aanbod wordt ruimer en aantrekkelijker dan het fysieke aanbod. Terwijl enerzijds aan de landbased sector een toegangs- en preventieregime wordt opgelegd dat gelijk is gesteld aan het toegangs- en preventieregime voor de online sector, kan anderzijds de landbased sector, vanwege deze beperkende bepalingen zich niet verder ontwikkelen. In die situatie dient de landbased sector de concurrentie met de online sector aan te gaan met de handen op de rug gebonden. Een onmogelijke opgave.

Zo kan straks de bezoeker van een café op ieder - met internet communicerend – tablet of smartphone etc. alle casinospelen en weddenschappen oproepen die de diverse online operators hebben te bieden, terwijl in dat zelfde café ook twee ‘Nijpels’ automaten staan die met al hun beperkende maatregelen voor de internetspeler nauwelijks meer interessant zijn.

In diverse berichten aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van V&J aangegeven dat de totale herziening van de Wok, waaronder de speelautomatentitel, de afronding zal vormen van het wetgevingsprogramma modernisering kansspelen. Aangezien binnen dit programma ook nog andere wetgeving in voorbereiding is (privatisering Holland Casino en herziening loterijstelsel) betekent dit dat wijziging van de speelautomatentitel nog jaren op zich zal laten wachten. Daarmee zou de sector op een niet te overbruggen afstand worden gezet ten opzichte van de online sector. De VAN doet daarom een dringend beroep op de regering de wetgeving die moet leiden tot herziening van de speelautomatentitel voortvarend ter hand te nemen en wel zodanig dat behandeling daarvan in de tijd samenvalt met behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. Deze noodzakelijke wijziging van de speelautomatenbepalingen dient voorts gelijk met (of eerder dan) het voorliggende wetsvoorstel in werking te treden.

### **Conclusie**

De VAN is van mening dat de landbased sector in aanmerking moet kunnen komen voor het ruimere online aanbod op de huidige opstelplaatsen en onder dezelfde voorwaarden als het online aanbod.

Dus verruiming van:

- normering: inzet, winst, uurverlies
- spelaanbod: poker, betting, live gaming.

## § 3. HET GEDIFFERENTIEERDE TARIEF VOOR DE KANSSPELBELASTING

### 3.1. Inleiding

In het wetsvoorstel wordt de introductie van het gedifferentieerde tarief voor de kansspelbelasting als een fait accompli gepresenteerd:

*“De regering acht een tarief van 20% kansspelbelasting op het bruto spelresultaat voor legale kansspelen op afstand passend. Dit tarief leidt tot een redelijke opbrengst van kansspelbelasting, terwijl tevens een kanalisatie bereikt wordt waarmee de doelstellingen van de regering voor kansspelen op afstand voor een belangrijk deel verwezenlijkt worden.”*

De argumentatie voor de introductie van het gedifferentieerde tarief beperkt zich tot de gewenste kanalisatie van 75%. Niet wordt gemotiveerd waarom een kanalisatiegraad van 75% het streven is (waar dat toch 100% zou moeten zijn). Maar teleurstellender is dat volledig wordt voorbijgegaan aan het fiscale neutraliteitsbeginsel. Gelijke of op elkaar lijkende kansspelen dienen fiscaal op dezelfde wijze te worden behandeld. De beslissing om af te zien van de gelijkwaardige fiscale behandeling is een politieke, namelijk het behalen van een (overigens niet volledige) kanalisatiegraad. De VAN betreurt het dan ook dat de huidige voorstellen niet worden benut om tevens één, eenduidig regime van kansspelbelastingheffing op te zetten (zoals eerder aangekondigd). De aanpassingen zoals nu worden voorgesteld zorgen juist voor een verdere differentiatie en onduidelijkheid in belastingtarief en belasting grondslag.

In de volgende sub paragrafen gaat de VAN hier nader op in. Argumenten die pleiten voor een uniform tarief kunnen bij uitstek worden ontleend aan de discussie met betrekking tot de invoering van de kansspelbelasting over speelautomaten (§ 3.2). In § 3.3. wordt ingegaan op het gelijkheidsbeginsel, de Deense casus komt aan de orde in § 3.4.

### 3.2. Kansspelbelasting over speelautomaten

Als reden voor de invoering van kansspelbelasting over de omzet van kansspelautomaten (plaatsing onder het casinoregime) heeft de regering destijds onder meer gewezen op de conclusie van de Advocaat-Generaal de Wit voor de Hoge Raad van 7 juli 2005:

*“Zo bezien is de scheidslijn (tussen BTW en Ksb, VAN) die de wetgever hier heeft aangebracht flinterdun. Hoe zou men het spel moeten kwalificeren indien een croupier wordt geplaatst bij een klassieke fruitautomaat? Indien deze het elektronische proces voor de speler in werking stelt, zal sprake zijn van een aan de kansspelbelasting onderworpen kansspel. Overigens behoeft het niet per sé een croupier te zijn. De exploitant van een snackbar kan op de zelfde wijze het elektronische proces voor de speler in werking stellen. Ik beperk mij met deze gedachtegang slechts tot de fiscale gevolgen. Deze gedachten dienen enkel ter illustratie van het toch wel wankel onderscheid dat de wetgever heeft aangebracht tussen kansspelen en kansspelautomaten, dit met name in het licht van de technologische ontwikkelingen waarbij kennelijk steeds meer traditionele kansspelen op elektronische wijze kunnen worden gespeeld.”*

In zijn brief van 12 juli 2012 aan de Eerste Kamer (EK 31205, nr.Z) schrijft staatssecretaris Weekers:

*“Aanleiding voor deze wijziging van de belastingheffing was de opheffing van de gelijke behandeling van kansspelautomaten en casinospelen. Beide soorten spelen zijn zodanig vergelijkbaar dat het, vanuit een level playing field en rechtsgelijkheid, niet verdedigbaar is deze verschillend te belasten. (.....) Ook zijn er wijzigingen aangebracht in de Wet op de kansspelbelasting in verband met kansspelen via internet. Binnenlandse internet kansspelen worden nu gelijk belast aan binnenlandse speelautomaten.”*

In zijn antwoord van 24 januari 2013 op nadere vragen vanuit de Eerste Kamer (EK 31205, nr. AA) laat staatssecretaris Weekers zich in gelijke zin uit:

*“Het primaire doel van deze maatregel (invoering Ksb op automaten, VAN) is gelijke behandeling van speelautomaten met de tafelspelen in casino's.”*

Er is dus stelselmatig benadrukt dat de fiscale rechtsgelijkheid het motief is voor de gelijkenschakeling voor de kansspelbelasting van casinospelen en speelautomaten. Waar eerst sprake was van twee fiscale regimes, dat van de BTW en de Kansspelbelasting, vallen beiden per 1 juli 2008 onder de Wet op de kansspelbelasting voor één en hetzelfde tarief: 29%.

Daarom is het onbegrijpelijk dat het fiscale gelijkheidsbeginsel nu wordt losgelaten ten faveure van de online sector. Online casinospelen en –automaten verschillen niet wezenlijk van fysieke automaten. Het distributiekanaal is hetzelfde en de spelen/spellen die worden aangeboden zijn eveneens hetzelfde. De toenmalige staatsecretaris heeft dit ook betoogd zoals duidelijk wordt uit de volgende passage uit de Handelingen van 9 september 2008 (I 30 583, nr. 39 blz. 1687-1688):

*“Wij hebben enerzijds een regime voor loterijen, die een bepaalde onderlinge samenhang vertonen, en anderzijds voor tafelspelen, zoals poker en roulette, fruitautomaten en internetkansspelen. Wat is nu het verschil met een internetkansspel? Aan een internetkansspel kan men deelnemen in bijvoorbeeld een zaaltje waar alleen maar toegang tot internet wordt geboden. Met een creditcard kun je dan via internet aan bepaald spel meedoen. Het verschil tussen een fruitautomaat en een dergelijk internetzaaltje is heel erg klein. Het zou dan ook vreemd zijn als de wetgever met de belastingheffing nog langer een groot verschil tussen die twee vormen van kansspel zou laten bestaan.”*

De reden die wordt aangevoerd voor een lager tarief voor kansspelen op afstand is kanalisatie. Bij een hoger tarief dan de voorgestelde 20% kansspelbelasting zouden de bestaande illegale online kansspelaanbieders niet overstappen naar een gereguleerd Nederlands vergunningstelsel. Van de overheid wordt daadkracht en commitment gevraagd om illegaliteit te bestrijden, hetgeen zich niet mag vertalen in het fiscaal bevoordelen van de huidige, meest buitenlandse, illegale aanbieders van internetkansspelen.

### 3.3. Rechtsgelijkheid

De definitie van kansspel in de Wok is eenduidig, ongeacht de wijze en het medium waarop kansspel

wordt aangeboden: “(...) indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen (.....).”

Zoals hiervoor uiteengezet is er op het niveau van de kansspelautomaat feitelijk geen verschil of het spel elektronisch dan wel digitaal wordt aangeboden. De interface is hetzelfde, de speler via internet beleeft ook geen andere ervaring of iets dat daarmee valt te vergelijken. Ook de Europese Commissie komt in haar besluit van 20 september 2011 over de Deense belastingmaatregelen (zie hierna § 3.4) tot dit oordeel:

*“(22). Vanwege de aard van de kansspelen die online en op fysieke locaties worden aangeboden, de sociale ervaringen die beide soorten kansspelen met zich brengen en de sociaaleconomische profielen van de consumenten, betwijfelde de Commissie of de verschillen tussen de online- en fysieke kansspelen substantieel genoeg waren om te concluderen dat zij met het oog op de fiscale behandeling op grond van de Wet inzake belasting op kansspelen in feite of in rechte niet in een vergelijkbare situatie verkeerden.*

*(.....)*

*(89) Tegen die achtergrond is de Commissie van mening dat, wat de belasting op kansspelactiviteiten betreft, het onlineaanbod van kansspelen een ander soort distributiekanaal vormt van een soortgelijk type kansspelactiviteiten. Ter ondersteuning van dit standpunt merkt de Commissie op dat dat er door onlinecasino's aanzienlijke inspanningen worden verricht om de fysieke kansspelervaring te simuleren en onlinespelers het gevoel te geven dat zij zich in een fysieke casino-omgeving bevinden in plaats van in een virtuele omgeving.*

*(.....)*

*(94) Op basis van het vorenstaande concludeert de Commissie dat online- en fysieke casino's als in rechte en in feite vergelijkbaar aangemerkt moeten worden. (...)."*

Niet ter discussie staat dat het spel hetzelfde is en blijft; daarom mag het uit oogpunt van rechtsgelijkheid niet zo zijn dat de omzet behaald met aanbieden van spelen op afstand, fiscaal gunstiger wordt belast dan de omzet behaald door de landbased aanbieders. Anders ontvangt de aanbieder van kansspelen op afstand een onmiskenbaar concurrentievoordeel (fiscaal voordeel dat kan worden aangewend en/of doorgegeven aan de speler). De rechtvaardiging wordt gezocht in de gewenste kanalisatie. De VAN vindt dit niet juist. Een gelijk speelveld is in elke markt – ook deze – van groot belang. Illegale aanbieders dienen niet verleid te worden met een lager tarief, maar – net als elke ondernemer – zich te houden aan gelijke regels. Tegen overtredingen moet streng worden opgetreden.

Daar komt nog het volgende bij: in het huidige regime van kansspelbelastingplicht is het niet van belang of een kansspel legaal is. Er wordt fiscaal geen onderscheid gemaakt tussen het legale en illegale kansspel. Op grond van het nu geldende art. 1, eerste lid, onderdeel b van de Wet Ksb zijn alle in Nederland gevestigde (per definitie illegale) internet aanbieders van kansspelen belastingplichtig. De voorgestelde wetswijzigingen zorgen ervoor dat alleen legale online kansspelaanbieders onder het 20% kansspelbelasting tarief vallen. De 25% niet gekanaliseerde illegale aanbieders van kansspelen vallen buiten de kansspelbelasting. In plaats daarvan worden de spelers belastingplichtig voor de door hun behaalde "maandwinst". Feitelijk is dit een belastingvrijstelling voor de illegale aanbieders van internetkansspelen. Dat zal een negatieve invloed hebben op de kanalisatie.

### 3.4. Deense belastingmaatregel

Indien het gedifferentieerde tarief uiteindelijk wordt gehandhaafd, is sprake van staatssteun: d.w.z. met staatsmiddelen (i.c. belastingvoordeel) worden bepaalde ondernemingen bevoordeeld. Dit wordt onderkend in de MvT, waar wordt aangegeven dat goedkeuring is vereist van de Europese Commissie (pag. 42):

*"Deze staatssteun vereist goedkeuring van de Europese Commissie. Denemarken heeft een dergelijke goedkeuring ontvangen. Goedkeuring van de Commissie zal naar verwachting maximaal tien jaar gelden. Tegen het einde van deze periode kan een verzoek tot verlenging worden ingediend. Indien de Commissie goedkeuring onthoudt, zal ook voor legale kansspelen op afstand het tarief van 29% gelden."*

Op zich is dit natuurlijk al een bijzonder fenomeen. Een sector die internationaal opereert en waar diverse partijen goed verdienen, wordt door de staat gesteund, ten koste van de al sinds jaar en dag actieve en legale landbased sector. Dat valt niet uit te leggen.

Een vergelijkbare situatie van staatssteun doet zich voor in Denemarken. Daar werd in 2010 het tarief voor online kansspelen op 20% gesteld, terwijl het landbased tarief ongewijzigd bleef (ruim 40%), welk tarief volgens een opslag kan oplopen tot 70 %.

Tegen het besluit van de Europese Commissie inzake de Deense belastingmaatregel heeft de Deense landbased sector beroep aangetekend bij het Europees Hof, naar verluidt doet het Hof in september uitspraak. Deze uitspraak zal richtinggevend zijn voor de beoordeling van de voorliggende Nederlandse maatregel. Maar ook al zou het Europese Hof het besluit van de Commissie in stand laten, dan biedt dat geen garantie dat de Nederlandse maatregel ook wordt goedgekeurd. Het is evident dat de Deense en Nederlandse marktsituaties nogal verschillen.

In het wetsvoorstel laten de bewindslieden zich niet uit over de kans dat de maatregel door de Commissie wordt goedgekeurd. Maar zolang geen definitieve goedkeuring is verleend, hetgeen enkele jaren kan duren, zal de onzekerheid boven de markt blijven hangen. De online aanbieders kunnen er niet volledig op vertrouwen dat de 20% kansspelbelasting blijft gehandhaafd, in geval van onthouding van goedkeuring moet de tot dan ontvangen steun, i.c. het belastingvoordeel worden terugbetaald.

### 3.5 Verschuiving belastingplicht bij kansspelautomaten

Hier is kennelijk sprake van reparatiewetgeving. Dat bevestigt hetgeen de VAN steeds heeft gesteld in de proefprocedures tegen de invoering (per 1 juli 2008) van kansspelbelasting over de omzet van kansspelautomaten: de huidige wettekst is ondeugdelijk.

#### Conclusie

De VAN is van mening dat haar leden door dit verschillend fiscale tarief ernstig worden benadeeld. Eerst werd de sector per 1 juli 2008 'out of the blue' een draconische belastingverhoging opgelegd, waardoor de branche in toenemende mate in zwaar weer is komen te verkeren. Met dit wetsvoorstel ontvangen haar concurrenten die vanuit een illegale doch gedoogde situatie al een aanzienlijke positie en voorsprong op toekomstige concurrenten op de Nederlandse markt hebben veroverd, ook nog eens staatssteun in de vorm van een fiscale voorkeursbehandeling.

De VAN acht dit in flagrante strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dat klemt te meer nu de regering de bovengenoemde wijziging van de kansspelbelasting per 1 juli 2008 altijd heeft gemotiveerd met verwijzing naar dat gelijkheidsbeginsel met als uiteindelijke doelstelling een gelijk en uniform fiscaal regime voor alle kansspelen.



## § 4. REGISTRATIE, IDENTIFICATIE EN CENTRAAL REGISTER

### 4.1. Inleiding

De bepalingen die betrekking hebben op het centraal register staan verspreid in het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt primair kansspelen op afstand te reguleren, maar tegelijkertijd regelt het wetsvoorstel een aantal onderwerpen die tevens betrekking hebben op speelautomatenhallen en casino's. Daarbij wordt de werkwijze bij online casino's echter als uitgangspunt genomen. Dat blijkt uit de volgende twee kernelementen:

- ☉ Registratie en identificatie van spelers: in een online-omgeving is dat noodzakelijk om hen te kunnen laten spelen. Bij een speelautomatenhal is dit, gezien het totaal andere en lichtere productaanbod van (maximaal € 0,20 per basisspel) automaten, absoluut niet nodig.
- ☉ Systematisch registreren en analyseren van het speelgedrag van alle spelers: dit verloopt in een online omgeving anders dan in een speelautomatenhal of casino. Daar zijn immers medewerkers aanwezig die opgeleid zijn om gokverslaving in een vroeg stadium te herkennen en probleemspelers door te verwijzen naar hulpverleners.

Het opleggen van deze zorgplichten zou minder bezwaarlijk zijn als andere elementen voor de speelautomatenbranche, zoals het productaanbod, ook zouden worden aangepast. Dat is in dit wetsvoorstel echter niet het geval. Over de bepalingen die zich (mede) richten op vergunninghouders van speelautomatenhallen maakt de VAN de volgende opmerkingen.

### 4.2. Nieuwe zorgplichten (Artikel 30v)

Artikel 30v, eerste lid, creëert een geheel nieuwe verplichting voor de vergunninghouder: "deze dient systematisch gegevens te registreren en te analyseren over het speelgedrag van de speler". De artikelsgewijze toelichting geeft aan dat deze bepaling (samen met andere bepalingen) is opgenomen in verband met de introductie van het centraal register. Maar de onderhavige verplichtingen gaan veel verder dan alleen wat samenhangt met het centraal register. Naast hetgeen reeds is bepaald in en krachtens het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, ziet de VAN dit als een overbodige bepaling. Bovendien wordt geen recht gedaan aan de huidige praktijk, waarbij sprake is van een degelijke en verantwoorde bedrijfsvoering. Miskend wordt dat medewerkers zijn opgeleid en door kennis en ervaring heel goed weten hoe om te gaan met onmatig speelgedrag. Te wijzen valt op artikel 4 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, waarin de kennisvereisten voor medewerkers van speelautomatenhallen staan opgesomd. Tevens is eind 2012 het nieuwe curriculum voor de opleidingen van medewerkers in speelautomatenhallen van kracht geworden. Dit curriculum waarvan de staatssecretaris van V&J met waardering heeft kennis genomen, is door de KSA in overleg met GGZ-Nederland en de VAN opgesteld. Maar daar blijft het niet bij. Het tweede, derde en vierde lid van artikel 30v bevatten een driedelige zorgplicht:

- ☉ Er dient bij redelijk vermoeden van onmatige deelname een onderzoek plaats te vinden in een persoonlijk onderhoud met betrokkene; In de huidige praktijk is dit reeds het geval!
- ☉ Indien vervolgens wordt vastgesteld dat sprake is van een 'redelijkerwijs vermoeden dat' (etc.), dient de vergunninghouder de speler te adviseren zich in te schrijven in het register; ook dit is staande praktijk!
- ☉ Weigert de speler daar gevolg aan te geven, dan dient de vergunninghouder dit – met de gegevens van betrokkene – door te geven aan de Kansspelautoriteit.

Dit laatste onderdeel is nieuw en betekent een fundamentele wijziging ten opzichte van de huidige systematiek van de witte lijsten, die is gebaseerd op vrijwilligheid. In het navolgende gaat de VAN daar nader op in.

### **4.3. Vrijwilligheid versus gedwongen inschrijving**

#### **4.3.1. Huidige situatie**

In de MvT (pag. 8) wordt gesuggereerd dat slechts een aantal speelautomatenhallen uitsluitingslijsten hanteert. Deze suggestie is onjuist, omdat alle speelautomatenhallen werken met het systeem van vrijwillige uitsluiting ('witte lijsten') waarbij doorgaans sprake is van een regionale koppeling van gegevens. Vergunninghouders kunnen spelers weliswaar aanspreken en hen al dan niet met enige drang manen zich op de zogenaamde witte lijst te laten plaatsen, maar het is en blijft aan de speler om hierover een beslissing te nemen. Uit het rapport "Gokken in kaart" blijkt ook dat 80% van de spelers bekend is met deze systematiek en hier tevreden over is. Slechts 1,6% van de spelers (8 uit een steekproef van 500) vindt dit onvoldoende. De in het wetsvoorstel genoemde maatregelen zijn ook om die reden disproportioneel. Het behelst een verregaande administratieve last en verplichting ten behoeve van een gering aantal spelers. Zoals hiervoor aangegeven treden medewerkers op in geval van risicovol en problematisch speelgedrag. Het betreft per definitie individuele gevallen, ieder met zijn eigen specifieke kenmerken. Het voert veel te ver om deze bestaande, goed functionerende werkwijze, als zware zorgplicht(en) in de wet op te nemen en te definiëren, inclusief een handhavingsregime met bestuurlijke boeten.

#### **4.3.2. Nieuwe systematiek**

In de voorgestelde systematiek wordt de werkwijze compleet anders. De vergunninghouder adviseert de speler zich in te schrijven in het register. Weigert de speler, dan dient de vergunninghouder zijn gegevens door te geven aan de Kansspelautoriteit (KSA)(vierde lid). Hij mag dat niet nalaten ("stelt in kennis"). De KSA kan dan in feite weinig anders doen dan betrokkene in te schrijven in het register. Hoe zou de KSA tot een andere afweging kunnen komen dan de vergunninghouder reeds heeft gemaakt? Zou de KSA niet tot inschrijving besluiten, dan loopt zij het

risico achteraf te worden aangesproken wegens niet nakomen van de zorgplicht. Het ligt niet voor de hand dat de KSA dat risico neemt en de KSA zal dus zekerheidshalve altijd tot inschrijving overgaan. Kortom, de nieuwe situatie wordt zo dat de vergunninghouder een speler weliswaar adviseert zich in te schrijven, maar daarbij tevens aangeeft dat als de speler het zelf niet doet, de KSA het dan wel voor hem/haar zal doen. Er is dus geen sprake meer van vrijwilligheid, terwijl dat uit oogpunt van verslavingszorg juist vaak het meest effectief is. 'Het duwtje in de goede richting' van de vergunninghouder zoals dat nu in de huidige op vrijwilligheid gebaseerde systematiek plaatsvindt, wordt nu vervangen door "als u het niet doet, doet de Kansspelautoriteit het wel". Een op deze wijze afgedwongen uitsluiting werkt naar de mening van de VAN averechts en leidt de betreffende speler alleen maar naar de illegaliteit. Er wordt in het wetsvoorstel ook geen enkele empirische onderbouwing gegeven om de huidige werkwijze te vervangen door een geheel andere systematiek. In de artikelsgewijze toelichting (pag. 49) staat dat de vergunninghouder de betrokken speler die niet eigener beweging daartoe besluit tijdelijk moet uitsluiten van deelname. Ook dit toont aan dat de huidige systematiek wordt losgelaten. Overigens bevat de tekst van de onderhavige bepaling (30v, derde lid) niet deze verplichting, waar dat kennelijk wel de bedoeling is.

### **4.4. Centraal register (artikel 33h)**

De VAN heeft bij diverse gelegenheden (impactanalyse, expertmeetings, gesprekken met beleidsambtenaren, met de staatssecretaris en onlangs ook schriftelijk (brief van 6 mei 2013 aan de staatssecretaris) haar bezorgdheid uitgesproken over de grote impact die dit register zal hebben op haar leden. Deze argumenten zijn bekend. Volledigheidshalve wordt de brief van 6 mei 2013 als bijlage bij deze reactie gevoegd. Daarnaast zijn de kosten die met dit systeem zijn gemoeid, in combinatie met

de verplichte identiteitscontrole die leidt tot een veel hogdrempeliger toegang, naar de mening van de VAN buiten proporties.

In de voorgestane opzet worden de uitsluitingen voor online kansspelen, voor Holland Casino en voor speelautomatenhallen aan elkaar gekoppeld. Dat gaat verder dan in eerdere aanbevelingen en moties is aangegeven, die beperkten zich tot een koppeling van de bezoeksverboden van Holland Casino en de witte lijsten van de speelautomatenhallen. Daar worden nu de uitsluitingen voor kansspelen op afstand aan toegevoegd (en vice versa). Dat is opmerkelijk omdat algemeen wordt aangenomen dat het risico voor een ontwikkeling van gokverslaving aan kansspelen op afstand aanmerkelijk groter is dan bij fysieke short odds (kansspelen met een snel verloop). Iemand die wordt uitgesloten van kansspelen op afstand zou zonder risico kunnen spelen in een center of in Holland Casino wegens de daar aanwezige sociale controle en toezichhoudend personeel. Omgekeerd geldt dat niet: een uitsluiting voor een speelautomatenhal is een duidelijke indicatie dat een 'risicospeler' ook maar beter bij kansspelen op afstand weg kan blijven. Een koppeling over en weer tussen uitsluitingen voor fysiek en online aanbod ligt daarom zeker in het begin niet voor de hand, wel die vanuit de toegangsverboden voor centers en Holland Casino naar de uitsluitingen voor kansspelen op afstand. Na een tussentijdse evaluatie kan eventueel worden beoordeeld of de ontwikkelingen met betrekking tot gokverslaving aanleiding geven tot een koppeling vice versa.

Met het centraal register zoals voorgesteld wordt het toegangsregime voor Holland Casino, de speelautomatenhallen en kansspelen op afstand op één lijn gesteld. Een speler dient zich te identificeren, waarna simpel gesteld het sein op rood of groen gaat. Achter de toegang van de speelautomatenhal gaat echter vooralsnog een heel ander product schuil dan bij de andere twee aanbieders. De automaten in de speelhallen zijn via artikel 13 van het Speelautomatenbesluit aan strikte bovengrenzen gebonden. Voor de kansspelen in Holland Casino en de kansspelen op afstand gelden heel andere parameters. Ingevolge dit wetsvoorstel is dus sprake van één uniform toegangsregime. Maar ook andere maatregelen met betrekking tot het optreden ten aanzien van onmatig speelgedrag worden in dit wetsvoorstel op identieke wijze aan de drie genoemde aanbieders opgelegd. Dan valt vervolgens niet te verklaren noch te rechtvaardigen waarom één van de drie aanbieders gehouden zou zijn een veel bescheidener product aan te bieden. De VAN constateert dat ook op dit terrein geen sprake is van een gelijk speelveld. Dit is voor de VAN niet acceptabel.

#### **4.5. Doelstelling CRUKS**

De cijfers met betrekking tot de geregistreerde hulpvraag en prevalentie van kansspelverslaving zijn al jaren stabiel. Het huidige systeem van op vrijwilligheid gebaseerde toegangsverboden functioneert goed. Verslavingscijfers tonen al jaren een stabiel beeld, zelfs lijkt sprake van een lichte afname ('Gokken in kaart').

Een kanalisatiegraad van 75% betekent dat 25% van de (online) markt geheel vrij kan worden betreden, zonder iedere vorm van registratie en identificatie. De regering neemt er dus kennelijk genoegen mee dat spelers die zijn uitgesloten van de legale markt (door inschrijving in het centraal register) een kwart van de online markt onbelemmerd kunnen betreden. Dat is een ernstige belemmering voor de effectiviteit van de voorgestane maatregelen.

In het kader van de consultatie is aangegeven dat een reductie in 2017 van het aantal risicospelers van 92.000 naar 52.000 en stabilisatie van het aantal probleemspelers op 20.300 wordt nagestreefd. Dat is bij gelijkblijvende omstandigheden al een ambitieuze doelstelling, maar dat is het des te meer nu met dit wetsvoorstel een geheel nieuwe markt wordt geopend, die een groot verslavingsrisico met zich meebrengt. De VAN pleit voor een nuancering van deze integrale verslavingsdoelstelling en tevens om toekomstig onderzoek zo in te richten dat duidelijk is te herleiden welk type kansspel voor welke vorm van risicovol, respectievelijk probleemgedrag verantwoordelijk is.

#### **Conclusie**

De VAN constateert dat de huidige op vrijwilligheid gebaseerde systematiek van uitsluitingen wordt ingeruild voor een systeem van verplichte, afgedwongen uitsluitingen. Het huidige systeem werkt goed, terwijl een verplichte uitsluiting alleen maar leidt tot een vlucht in de illegaliteit.

De VAN is tegen de invoering van een centraal register voor speelhallen, tenzij de invoering daarvan voor de speelautomatenhallen samenvalt met een uitbreiding van het productaanbod gelijk aan de online sector en met een gelijke fiscale behandeling. Er is daarnaast geen objectieve reden om de regels voor de speelautomatenbranche aan te scherpen. Noch de huidige verslavingscijfers, noch het huidige deels op zelfregulering geschoeide beleid geven daar aanleiding toe. Empirische onderbouwing ontbreekt.

## § 5. VERGUNNINGEN VOOR KANSSPELEN OP AFSTAND

De VAN vraagt de aandacht voor het moment van vergunningverlening en de toegang tot de markt van kansspelen op afstand. Het proces van vergunningverlening kan pas beginnen na van kracht worden van de wet. Hoewel in de publiciteit wordt gesproken over vergunningverlening in 2015 en zelfs op 1 januari van dat jaar, moet maar worden afgewacht of de parlementaire behandeling van dit omvangrijke wetsvoorstel zo vlot zal verlopen dat in 2015 de eerste vergunningen kunnen worden verleend. De huidige aanbieders van kansspelen op afstand blijven mede door de gecreëerde goeddoersituatie op een betrekkelijk comfortabele manier op de Nederlandse markt actief en proberen op allerlei manieren hun marktaandeel te vergroten. Zie hieronder voor een voorbeeld uit velen:

Op deze wijze kunnen de huidige illegale aanbieders zodra de markt is gereguleerd een vliegende start maken terwijl de huidige legale aanbieders nauwelijks serieus kunnen meedoen. De markt is immers reeds verdeeld. De VAN verwijst in dit verband ook naar de MvT (pag. 17) waar wordt aangegeven dat de huidige aanbieders een vergunning kunnen krijgen, voordat het speelsysteem is gekeurd. Om deze reden is er vanuit het sectorakkoord gepleit voor een pre launch / fast lane fase waarbij de legale aanbieders die voor een vergunning in aanmerking wensen te komen, de mogelijkheid krijgen de markt te betreden voordat de wet formeel in werking treedt. In de MvT (pag. 13) wordt deze situatie wel onderkend, maar geeft de staatssecretaris tevens aan hier niet veel aan te kunnen doen: "Binnen een strikte interpretatie van de huidige Wok ziet de regering slechts beperkte ruimte voor flankerend beleid."

Het mag echter niet zo zijn dat goed (legaal) gedrag wordt bestraft en slecht (illegaal) gedrag beloond.

### Conclusie

De VAN dringt er op aan dat in overleg met de Kansspelautoriteit de mogelijkheden worden gezien om de huidige legale aanbieders die voor een vergunning voor kansspelen op afstand opteren, van een reële startpositie te voorzien.



5 juli 2013,

Geachte heer Teeven,

In deze brief geven wij een reactie op de consultatie “Kansspelen op Afstand”, met betrekking tot het wetsvoorstel Kansspelen op Afstand en de bijbehorende Memorie van Toelichting.

Met betrekking tot het voorstel voor het wijzigen van de wet op de kansspelen, is duidelijk dat het huidige wetsvoorstel verder gaat dan een wijziging met betrekking tot regulering van "online gokken" (dit laatste wordt door ons overigens ondersteund) – zoals vermeld in de uitnodiging van de Kansspelautoriteit voor het Ronde Tafel overleg van 14 juni j.l.. In de Memorie van Toelichting is vermeld dat deelname van kansspelen via alle huidige elektronische communicatiemiddelen (en toekomstige mogelijkheden) wordt vrijgesteld, via de nieuwe wetgeving (pagina 14-15, Memorie van Toelichting). Deze bredere openstelling – naast de mogelijkheid online aan kansspelen deel te nemen via internet – zal mogelijk leiden tot een grotere popularisering van kansspelen (via televisie, ontwikkeling van apps voor smartphones (Griffiths, 2013). Dit leidt tot de conclusie dat verspreiding van kansspelen via televisie – en alle andere mogelijke toekomstige elektronische middelen - ook een hogere mate van toegankelijkheid en kennismaking met kansspelen door kinderen en jongeren zal bevorderen (bijvoorbeeld bij live betting op voetbalwedstrijden; of live betting op televisiespelletjes). Hiermee zullen nieuwe vormen van gokken mogelijk verder populariseren, met name ook onder de jeugd, waarmee door grotere toegankelijkheid het risico op kansspelen wordt verhoogd. Met name jeugd, jongeren en jong-volwassenen vormen een kwetsbare groep voor het ontwikkelen van gokproblematiek – door nog niet volledige ontwikkeling van de hersenen, en het aanleren van gedrag op jongere leeftijd, wat mogelijk leidt tot toename van het aantal toekomstige risicospelers (Chambers & Potenza, 2003; Goudriaan & DeFuentes-Merillas, 2013). Door toestaan van kansspelen via telefoon, en televisie, naast internet, wordt verder de controle op de leeftijdsgrens voor deelname aan kansspelen mogelijk moeilijk te handhaven.

Op pagina 8-9 van de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat de regering wenst “*in 2017 het aantal risicospelers te hebben terug gebracht tot het niveau van 2005 (een reductie van 92.000 naar circa 55.000) en het aantal probleemspelers maximaal op het niveau van 2011 te houden.*” Met toelating van aanbod van kansspelen via alle elektronische communicatiemiddelen, moet er rekening mee gehouden worden dat het aantal risico- en probleemspelers kan stijgen, door verdere verspreiding van mogelijkheden tot deelname aan kansspelen. Dit omdat een grotere beschikbaarheid en toegankelijkheid van kansspelen leidt tot meer gokkers en navenant meer probleemgokkers (zie bijv. Ladouceur e.a., 1999).

Wanneer er geen middelen ter beschikking worden gesteld om een reductie te bereiken in het aantal risicospelers, via bijvoorbeeld preventieve maatregelen, is het onrealistisch een reductie in risicospelers te verwachten bij een uitbreiding van het kansspelaanbod. Verdere popularisering via reclame – en via indirecte reclame door bijvoorbeeld het aanwezig zijn van

(reclame voor) sportwedenschappen of kansspelen op televisie (live betting) kan verder ook leiden tot een grotere toegankelijkheid.

In de Memorie van Toelichting worden preventieve maatregelen niet concreet uitgewerkt. Daarom zouden we willen verwijzen naar recente studies die aangeven wat er mogelijk is op het gebied van preventiemaatregelen tijdens online gokken: Monaghan, 2009; 2010; Griffiths et al., 2009 - zie referenties en lijst met webverwijzingen, onderaan deze brief, waarin maatregelen genoemd worden die beschermend zijn voor overmatig gokken.

Er wordt herhaaldelijk gesteld dat de voorwaarden en maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving worden vastgelegd in lagere regelgeving (algemene maatregel van bestuur). Voor effectiviteit van preventie maatregelen die genomen worden (zoals bijvoorbeeld voor kansspelen op internet: stellen van limieten, maatregelen bij overschrijden van gestelde limieten en toenemende speelfrequentie; pop-ups), wordt geadviseerd aan te sluiten bij preventiemaatregelen waarvan effectiviteit of bruikbaarheid zijn onderzocht of aangetoond (zie Monaghan, 2009, 2010; Griffiths e.a., 2009). Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek dat het bevorderen van zelfbewustzijn tijdens het gokken een sleutel is voor het onder controle krijgen van gedrag ("Weet je hoe lang je aan het spelen bent?", "Heb je een pauze nodig?"), en dat pop-ups waarin aan het eigen gokgedrag wordt gerefereerd, beter helpen bij het onder controle houden van gokgedrag en het doorbreken van compulsief gokgedrag. Uit eerder onderzoek bleek bijvoorbeeld dat op gokmachines waar elke 30 minuten een pop-up bericht kwam, risico-spelers minder vaak over hun speellimiet heen gingen (Schellink & Schrans, 2002; in Monaghan, 2009), dat pop-up berichten beter worden onthouden dan statische online berichten (Monaghan & Blaszczynski, 2010), en dat berichten gericht op evaluatie van het eigen gedrag meer effect hadden op gokgedrag dan algemene informatie (Monaghan & Blaszczynski, 2010). Kortom, het (wetenschappelijk) inzicht in de determinanten van kansspelproblemen dient te worden aangewend om een stijging van de prevalentie ten gevolge van een grotere beschikbaarheid en toegankelijkheid van kansspelen zo veel mogelijk tegen te gaan. Betrokkenheid van de sector (preventie, verslavingszorg, verslavingsonderzoek) in het meedenken over het ontwerp van een spelinformatie systeem, uitsluitingsregister en andere preventieve maatregelen zou hierbij wenselijk zijn. Voor het ontwikkelen van preventieve maatregelen voor andere kanalen dan internet (televisie, apps, telefoon) moet apart nagedacht worden over te implementeren preventieve maatregelen.

Er wordt vermeld dat er een fonds gevormd zal worden om preventieve activiteiten, anonieme behandeling van gokproblematiek, en onderzoek naar gokproblematiek uit te voeren, maar het is nog niet duidelijk door wie en op welke manier dit zal uitgewerkt worden (financieel, organisatorisch en qua verantwoordelijkheid). Dit zal ruim voor invoering met de verslavingszorgsector, bijvoorbeeld met de stichting 'Resultaten Scoren' uitgewerkt en voorbereid moeten worden. Dit geldt ook voor het beschikbaar stellen van de gegevens over online gokgedrag voor wetenschappelijk onderzoek, om ook vanuit de wetenschap bij te kunnen dragen aan het veilig maken/houden van online gokken. De opbrengsten van online kansspelen, en het vervolgens beschikbaar stellen van fondsen voor preventie, behandeling in verschillende vormen (online, anoniem, face-to-face, blended) en onderzoek waarin bijvoorbeeld gemonitored wordt in hoeverre er een stijging is van gokproblematiek zullen een time-gap laten zien met de mogelijke toename van gokken door legalisering en daarmee de mogelijke toename van gokproblematiek. Hier zal een praktische oplossing voor moeten komen.

Tenslotte moet er nog nader uitgewerkt worden hoe de toepassing van het uitsluitingsregister er precies uit gaat zien, vooral in die gevallen waarin de aanbieder dan wel de omgeving van

de speler verzoeken tot inschrijving in dit register. Het opstarten van een uitsluitingsregister biedt verder mogelijkheden voor preventie maatregelen en toeleiding naar hulp in de verslavingszorg.

Samenvattend kan door (1) de bredere implementatie van kansspelen op afstand, niet alleen internet, maar ook via televisie en alle andere huidige en toekomstige vormen van elektronische communicatie, (2) door het ontbreken van een specificatie van de soorten kansspelen waar het om gaat, en (3) door het ontbreken van concreet uitgewerkte preventie maatregelen, verwacht worden dat de voorgestelde wijzigingen in de Wet op de Kansspelen m.b.t andere elektronische communicatiemiddelen dan internet, resulteren in een verhoging van het aantal mensen met kansspelproblematiek, waarin vooral jongeren en jongvolwassenen kwetsbaar zijn. De toekomstige specifieke maatregelen van bestuur kunnen hierop grote invloed hebben. Ruim voor de invoering van de wetwijziging zal het oprichten van een fonds met betrekking tot preventieve maatregelen, behandeling van gokproblematiek in verschillende vormen (online, anoniem, blended, face-to-face), toeleiding naar zorg en onderzoek naar gokproblematiek gespecificeerd moeten worden, om zo een time-gap te voorkomen. Vanuit de professionals en de wetenschappelijke instellingen benadrukken wij het risico op een toename van het aantal risicospelers door genoemde maatregelen. Wij verzoeken u dan ook, zeker ook gezien de impact die het mogelijk heeft op jeugdigen, om de invoering vergezeld te doen gaan van onderzoek en concrete uitwerking van preventieve maatregelen.

Hoogachtend,

Hoofdonderzoeker Verslaving Arkin  
Principal Investigator AMC – Afdeling Psychiatrie

, Directeur Onderzoek & Onderwijs  
IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving

, Senior Onderzoeker IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en  
Verslaving

, bestuur Tactus Verslavingszorg,  
Voorzitter Netwerk Verslavingszorg GGZ Nederland

, Senior Onderzoeker Gokverslaving, Tactus Verslavingszorg

, Arkin, Jellinek - Afdeling Preventie

, Senior wetenschappelijk onderzoeker, Research & Development  
Novadic-Kentron

Dr. P.G.J. Greeven  
Hoofd Research & Development Novadic-Kentron  
Voorzitter Sectie Verslavingspsychologie  
Nederlands Instituut van Psychologen (NIP)



## Referenties:

Chambers, R. A. & Potenza, M. N. (2003). Neurodevelopment, impulsivity, and adolescent gambling. *J Gambl Stud*, 19, 53-84.

Goudriaan, A. & DeFuentes-Merillas, L. (2013). Pathologisch Gokken. In P.Muris & I. Franken (Eds.), *Basisboek Psychopathologie* (pp. 709-724). Utrecht, The Netherlands: De Tijdstroom.

Monaghan, S. (2009). Responsible gambling strategies for Internet gambling: the theoretical and empirical base of using pop-up messages to encourage self-awareness', *Computers in Human Behavior*, vol. 25, no. 1, pp. 202-207. <http://tinvurl.com/Monaghan2009>

Monaghan, S., & Blaszczynski, A. (2009). Electronic Gaming Machine Warning Messages: Information versus Self-Evaluation. *The Journal of Psychology*, vol. 144, 83-96. <http://tinvurl.com/Monagh2010>

Monaghan, S., & Blaszczynski, A. (2010). Impact of Mode of Display and Message Content of Responsible Gambling Signs for Electronic Gaming Machines on Regular Gamblers. *Journal of Gambling Studies*, vol. 26: 67-88. <http://tinvurl.com/mode-display>

Griffiths, M.D., Wood, R.T.A., Parke, J. (2009). Social Responsibility Tools in Online Gambling: A Survey of Attitudes and Behavior among Internet Gamblers. *Cyberpsychology & Behavior*, vol. 12, 413-421. <http://tinvurl.com/soc-resp>

Griffiths, M.D. (2013). The psychosocial impact of gambling apps. *Youth Gambling International*, 13(1), 6-7. <http://drmarkgriffiths.wordpress.com/2013/05/26/mind-the-app-the-psychosocial-impact-of-gambling-applications/>

Ladouceur, R., Jacques, C., Ferland, F., & Giroux, I. (1999). Prevalence of problem gambling: a replication study 7 years later. *Canadian journal of psychiatry*, 44(8), 802-4. Retrieved from <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/10566111>

Jacques C, Ladouceur R, Ferland F. Impact of availability on gambling: a longitudinal study (2000). *Can J Psychiatry*. 2000 Nov; 45(9):810-5. Retrieved from: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11143830/>





## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

De Staatssecretaris van Veiligheid en  
Justitie  
mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Directie Strategie en  
Ontwikkeling

bezoekadres  
Kneuterdijk 1  
2514 EM Den Haag

correspondentieadres  
Postbus 90613  
2509 LP Den Haag

t (088) 361 0000  
f (088) 361 0022  
[www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)

datum 7 augustus 2013  
contactpersoon  
doorkiesnummer  
e-mail

ons kenmerk UIT 7119 S&O / RMD  
uw kenmerk 388925

onderwerp Wetsadvisering concept wetsvoorstel tot wijziging van de  
Wet op de kansspelen en enkele andere wetten in verband met  
kansspelen op afstand

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 22 mei 2013 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "Raad") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Kansspelen en enkele andere wetten in verband met kansspelen op afstand (het "Wetsvoorstel"). Dit wetsvoorstel vormt de tweede fase in het proces van modernisering van het kansspelbeleid, dat tot doel heeft het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Het wetsvoorstel heeft mede tot doel om de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen, naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te geleiden<sup>1</sup>.

In het wetsvoorstel is aangegeven dat bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel nader zullen worden uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. De Raad verzoekt u om deze lagere regelgeving ook aan hem ter advisering voor te leggen.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Zie MvT blz. 2

<sup>2</sup> De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 7 augustus 2013  
kenmerk UIT 7119 S&O / RMD  
pagina 2 van 4

### Advies

#### *Vergunning*

In de artikelen 31c en 31d van het wetsvoorstel wordt aangegeven wanneer een vergunning in ieder geval wordt geweigerd en wanneer een vergunning in ieder geval kan worden ingetrokken en geschorst. De Raad vraagt zich af waarom er in artikel 31c is gekozen voor het dwingendrechtelijke “wordt” en in artikel 31d gekozen is voor het vrijere “kan” en verzoekt u hier in de Memorie van Toelichting aandacht aan te besteden.

In het kader van de vergunningverlening bepaalt artikel 31j van het wetsvoorstel dat de kansspelautoriteit gebruik kan maken van het Bibob instrumentarium. In de artikelsgewijze toelichting wordt duidelijk gemaakt dat betrouwbaarheid van de vergunninghouder van het grootste belang is. De vraag speelt of en zo ja hoe een buitenlandse vergunningaanvrager aan een Bibob onderzoek kan worden onderworpen aangezien de kansspelautoriteit afhankelijk zal zijn van gegevens die vanuit het buitenland moeten worden verkregen. De Raad verzoekt u in de Memorie van Toelichting op deze vraag in te gaan.

#### *Toezicht en handhaving*

De kansspelautoriteit is het orgaan dat belast is met het toezicht op en de handhaving van de bepalingen uit het wetsvoorstel. Handhaving geschiedt voornamelijk bestuursrechtelijk, strafrechtelijke handhaving is het ultimum remedium.

De kansspelautoriteit kan in dit kader onder meer - onder voorwaarden - overgaan tot inbeslagname van goederen. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden inbeslaggenomen goederen nadien weer teruggegeven. Het wetsvoorstel wijkt op dit punt af van de Awb. Inbeslagname zonder teruggaaf van goederen is toegestaan. Verwezen wordt naar een vergelijkbare regeling in de Algemene Douanewet. Deze afwijking wordt gerechtvaardigd door te stellen dat door teruggave de spullen gebruikt zullen worden voor het begaan van nieuwe overtredingen. Deze onderbouwing overtuigt de Raad niet omdat dit in normale beslagzaken ook geldt. In die gevallen kunnen de goederen immers ook worden gebruikt bij het begaan van een nieuwe overtreding. De Raad ziet graag een nadere onderbouwing voor deze afwijking van de Awb.

Ten aanzien van de handhaving van het vergunningstelsel voor buitenlandse aanbieders vraagt de Raad zich af hoe dit kan worden geborgd. De vraag rijst bijvoorbeeld welke actie kan worden ondernomen als een buitenlandse aanbieder geen vergunning aanvraagt. De Raad adviseert hier in de Memorie van Toelichting aandacht aan te besteden.

#### *Persoonsgegevens*

De Raad wijst er op dat de afscherming van de persoonsgegevens in het centrale register van de nodige waarborgen moet zijn voorzien. Iedere exploitant van kansspelen kan immers het centraal register raadplegen om te controleren of een zich aandienende speler is ingeschreven en daarom niet mag worden toegelaten.



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 7 augustus 2013  
kenmerk UIT 7119 S&O / RMD  
pagina 3 van 4

### *Bindende aanwijzing*

Artikel 34n van het wetsvoorstel voegt de bindende aanwijzing toe aan het bestuursrechtelijk instrumentarium van de kansspelautoriteit. Is de kansspelautoriteit van mening dat een vergunninghouder bepaalde voorwaarden niet naleeft of dat aan de vergunning op een andere wijze uitvoering moet worden gegeven, dan kan zij overgaan tot het geven van een bindende aanwijzing aan de vergunninghouder. De bindende aanwijzing zal alleen worden ingezet bij serieuze risico's op het gebied van het kansspelbeleid. Voor de inzet van dit middel is het niet noodzakelijk dat een overtreding door de kansspelautoriteit is geconstateerd. Dit nieuwe instrument moet worden gezien als een schakel in de aanloop naar een concrete handhavingsactiviteit.

De bindende aanwijzing is een besluit in de zin van de Awb. De vergunninghouder kan bezwaar en beroep tegen deze bindende aanwijzing aantekenen.

In dit kader wijst de Raad op het volgende. In het wetsvoorstel zijn geen voorwaarden opgenomen waaronder de nieuwe bevoegdheid kan worden uitgeoefend. Evenmin is genormeerd wat de aanwijzing kan inhouden. Dat de aanwijzing verband moet houden met de naleving van wettelijke voorschriften is vanzelfsprekend, maar geeft geen verder inzicht in de reikwijdte van de bevoegdheid. Met dit instrument wordt een buitengewoon vrije bevoegdheid aan de kansspelautoriteit toegekend. Voor de beoordeling (door de rechter) of het bestuur van de bevoegdheid gebruik had mogen maken, worden weinig aanknopingspunten gegeven. De Raad verzoekt u een en ander in het wetsvoorstel nader te omschrijven en verwijst in dit kader ook naar zijn advies over het wetsvoorstel Autoriteit Consument en Markt van 5 oktober 2012<sup>3</sup>.

### *Concentratie*

Met de artikelen 34e tot en met 35h van het wetsvoorstel wordt beoogd de kansspelautoriteit de bevoegdheid te geven om woningen te betreden en deze te doorzoeken tegen de wil van de bewoner. Voor het betreden of het doorzoeken is een voorafgaande machtiging vereist van de rechter-commissaris. Voorgesteld wordt om dit te concentreren bij de rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken van de rechtbank Rotterdam, in aansluiting op de regeling van binnentreden in de mededingingswetgeving. De Raad heeft geen bezwaar tegen deze concentratie bij de rechtbank Rotterdam.

---

<sup>3</sup> Kenmerk UIT 5962 S&O / RMD, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl), onder wetgevingsadvisering nr. 2012/34 blz. 4 en 5



## de Rechtspraak

Raad voor de  
rechtspraak

datum 7 augustus 2013  
kenmerk UIT 7119 S&O / RMD  
pagina 4 van 4

### Werklast

Het wetsvoorstel kan ertoe leiden dat de Rechtspraak zich geconfronteerd ziet met een extra instroom aan zaken. Hierbij moet gedacht worden aan beroepszaken die te maken hebben met de weigering, schorsing en intrekking van een vergunning voor een online kansspel, andere verplichtingen die aan de vergunninghouder/aanbieder zijn gesteld, aan handhavingszaken, de onvrijwillige inschrijving van een speler in het centraal register en aan zaken gerelateerd aan de te heffen kansspelbelasting. Gezien het geringe aantal huidige zaken en het verwachte aantal vergunningaanvragen (100 verwachte vergunningaanvragen, waarvan naar schatting 50 worden toegewezen<sup>4</sup>) zullen de kosten gemoeid met de behandeling van deze zaken naar verwachting niet substantieel zijn.

Ten aanzien van de handhaving geldt dat gelet op de nieuwe bevoegdheden van de kansspelautoriteit en de conflictgevoeligheid van de diverse besluiten, er extra zaken zullen instromen. Ook hier geldt echter dat het aantal naar verwachting niet dusdanig zal zijn dat dit leidt tot een substantiële stijging van de werklast.

### Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

Voorzitter

---

<sup>4</sup> Volgens opgave van uw Ministerie, mail van dhr. Raukema dd. 9 juli 2013.

Openbaar Ministerie

## College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
mr. F. Teeven  
Postbus 20301  
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
Telefoon +31 (0)70 339 96 00  
telefax +31 (0)70 339 98 51

Onderdeel	Cluster Wet- en Regelgeving	Bij beantwoording de datum en
Contactpersoon		ons kenmerk vermelden. Wilt u
Doorkiesnummer(s)		slechts één zaak in uw brief
E-mail		behandelen
Datum	25 juli 2013	
Ons kenmerk	PaG/W&R/16820	
Uw kenmerk	388926	
Onderwerp	Advies conceptwetsvoorstel wijziging Wet op de kansspelen in verband met kansspelen op afstand	

Geachte heer Teeven,

Bij brief van 22 maart 2013 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel inhoudende een wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok) en enkele andere wetten in verband met de regulering van kansspelen op afstand. Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat exploitanten een kansspel kunnen aanbieden dat via het internet en andere toekomstige communicatiemiddelen kan worden gespeeld. Het wetsvoorstel beoogt te bewerkstelligen dat spelers gebruik kunnen maken van een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit.

Het College heeft met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en is gaarne bereid daarover te adviseren, waarbij het advies met name zal ingaan op aspecten die de handhaving betreffen.

Alvorens op het wetsvoorstel in te gaan, hecht het College eraan om te benadrukken dat het zich geheel kan vinden in het uitgangspunt dat deze wet primair bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd. Voor het strafrecht is in deze slechts ruimte als ultimum remedium, in die gevallen waarin sprake is van ernstige overtredingen waarvoor bestuurlijke boeten tekort schieten of als er sprake is van verwevenheid met andere (georganiseerde) criminaliteit.

**Artikel 1**

Artikel 1 wordt gewijzigd in die zin, dat aan het artikel wordt toegevoegd dat nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het gelegenheid geven om mee te dingen naar prijzen of premies. Het College merkt op dat met deze toevoeging een relatief helder verbod – het is verboden kansspelen te organiseren, tenzij daarvoor een vergunning is verleend – onduidelijk wordt. Want kennelijk gaat een beperking worden aangebracht aan het bestaande verbod (anders zou een nadere regeling niet noodzakelijk zijn) en biedt de nadere regeling een opening om wel zonder vergunning een kansspel te organiseren. Het College adviseert om de voorgestelde bepaling te schrappen en het bestaande verbod te handhaven. Eventuele nadere regelgeving, noodzakelijk voor de voorwaarden waaronder een kansspel kan worden georganiseerd, kunnen onderdeel zijn van de te verlenen vergunning.

#### **Artikel 1a**

In artikel 1a, eerste lid, wordt na "piramidespel" toegevoegd: 'en poker'. Het College begrijpt de reden voor het voorstel, namelijk buiten twijfel stellen dat het kaartspel poker onder het verbod van artikel 1 van de Wok valt. Maar deze toevoeging kan juist leiden tot interpretatie van het begrip 'poker' en tot discussie over de reikwijdte van het artikel als het gaat om andere vergelijkbare spelen. De organisator van het 'andere' spel zal zich op het standpunt stellen dat zijn spel geen pokerspel is als bedoeld in de Wok. De handhaving, of het nu gaat om bestuurlijke handhaving dan wel strafrechtelijke handhaving, zal in voorkomende gevallen moeten aantonen dat het betreffende spel wel moet worden begrepen onder 'poker' of anderszins strijd met artikel 1 Wok oplevert. Het College is van oordeel dat de toevoeging 'poker' beter achterwege kan blijven of, zoals ook met het piramidespel is gedaan, in een apart lid een sluitende definitie te geven die uitdrukt wat onder poker moet worden verstaan.

#### **Artikel 34i (inbeslagneming)**

In de memorie van toelichting wordt geschetst dat het handhavingsinstrumentarium van de Awb, in tegenstelling tot de strafrechtelijke handhaving, geen mogelijkheid kent tot inbeslagneming zonder teruggave. Aangezien de Wok primair bestuursrechtelijk wordt gehandhaafd, wordt voorgesteld de toezichthouders van de kansspelautoriteit de bevoegdheid toe te kennen ook bij bestuursrechtelijk optreden goederen in beslag te nemen zonder teruggave. Voor de procedurele aspecten is hierbij in het voorgestelde artikel 34i aangesloten bij de regeling in artikel 1:37 van de Algemene douanewet.

Het College merkt hierover op dat een belangrijk verschil bestaat tussen het voorgestelde artikel 34i en de regeling van artikel 1:37 van de Algemene douanewet. De inbeslagneming zoals die is geregeld in artikel 1:37 van de Algemene douanewet ziet op precies omschreven goederen, die vanwege een bepaalde reden in beslag kunnen worden genomen. Zo gaat het onder andere om smokkelvoertuigen, vervoermiddelen die kennelijk zijn ingericht om goederen aan het ambtelijk toezicht te onttrekken en voorwerpen die kunnen worden gebruikt om goederen te smokkelen. In het voorgestelde artikel 34i, lid 1 en 2, wordt echter aan de toezichthouders een algemene

bevoegdheid tot inbeslagneming verleend. De toezichthouders mogen alle daarvoor vatbare voorwerpen in beslag nemen. Vatbaar voor inbeslagneming zijn voorwerpen;

- a. kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen;
- b. om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen;
- c. waarvan de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer kan worden bevolen.

Deze formulering is kennelijk overgenomen uit artikel 94 Sv, het algemene artikel voor inbeslagneming in het Wetboek van strafvordering.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat toezichthouders goederen bestuurlijk in beslag kunnen nemen en niet terug hoeven te geven aan de beslagene, teneinde te voorkomen dat deze goederen opnieuw in het circuit terecht komen en zullen worden gebruikt voor het begaan van overtredingen van de kansspelwetgeving. Maar de voorgestelde bevoegdheid tot inbeslagneming van de toezichthouders gaat veel verder dan alleen het in beslag nemen van goederen waarmee de Wok wordt overtreden. De bevoegdheid zoals die nu wordt geformuleerd strekt zich ook uit tot bijvoorbeeld de administratie van een bedrijf, de computers of eventueel het wagenpark. Zaken waarvan niet kan worden gezegd dat zij niet meer in het circuit mogen terugkeren omdat daarmee opnieuw de Wok wordt overtreden.

Voorts kan worden vastgesteld dat de inbeslagneming in het kader van de Wok niet de waarheidsvinding in strafvorderlijke zin beoogt, er geen sprake is van een ontnemingsprocedure omdat daarvoor een strafvorderlijke procedure noodzakelijk is en kan niet worden besloten tot het onttrekken aan het verkeer of een verbeurdverklaring omdat dit een bevoegdheid van de strafrechter is.

Het College is van oordeel dat de algemene strafvorderlijke doelen waarvoor de bevoegdheid tot in beslag neming is geschreven, en waaraan een strafvorderlijk stelsel van waarborgen is verbonden, niet zonder meer kunnen worden overgenomen in een bestuursrechtelijke regeling. Het College adviseert derhalve om in artikel 34i, gelijk artikel 1:37 van de Algemene douanewet, heel precies op te schrijven welke goederen in beslag kunnen worden genomen en met welk doel de inbeslagneming wordt gedaan.

#### **Artikel 34n (bindende aanwijzing)**

Artikel 34n geeft de raad van bestuur de bevoegdheid om een bindende aanwijzing te geven aan degene die kansspelen organiseert of daartoe middelen verschaft. Dit kan er volgens het tweede lid toe leiden dat een aanbieder van een openbare elektronische communicatiedienst wordt verplicht om het verkeer te blokkeren dat wordt gebruikt voor het organiseren of deelnemen aan kansspelen of het maken van reclame en wervingsactiviteiten.

Het College gaat ervan uit dat hiermee een bevoegdheid wordt bedoeld die vergelijkbaar is met de notice-and-take down regeling in het strafrecht. Recentelijk heeft het College geadviseerd over het wetsvoorstel Computercriminaliteit III, waarin een vergelijkbare regeling is opgenomen. In deze regeling is de bevoegdheid van de officier van justitie om bepaalde gegevens ontoegankelijk te maken afhankelijk gesteld van het verlenen van een machtiging daartoe door de rechter-commissaris. Het College adviseert om, gelijk aan artikel 34f, de uitoefening van de bevoegdheid

door de raad van bestuur slechts toe te staan na een voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris, belast met de behandeling van strafzaken, bij de rechtbank Rotterdam.

Hoogachtend  
Het College van procureurs-generaal



## Reactie

---

Naam Stichting Loterijacties Volksgezondheid (drs J.C. van Deth)  
Emailadres  
Plaats Amersfoort  
Datum 19 juli 2013 (22:49)  
Status Goedgekeurd  
Openbaar Ja

### Vraag 1

1) Graag uw reactie op het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting.

Het bestuur van de Stichting Loterijacties Volksgezondheid (SLV) heeft kennis genomen van het voornemen van het kabinet inzake de wetgeving online kansspelen.

In de SLV zijn vertegenwoordigd de 14 grote Nederlandse volksgezondheidsfondsen. Samengewerkt wordt op het gebied van de gezamenlijke inkomstenbron van deze fondsen uit loterijen, in casu De Vriendenloterij en De Lotto.

De inhoud van het wetsvoorstel is voor ons reden uiting te geven aan onze grote zorgen vanwege de gevolgen die dit voorstel zal hebben voor de Nederlandse volksgezondheidszorg.

Een aanzienlijk deel van de kosten van de volksgezondheid, in het bijzonder het wetenschappelijk onderzoek, de structuur van de patiëntenzorg en de preventie, wordt gefinancierd uit private middelen. In Nederland spelen de genoemde loterijen daarbij een onmisbare rol. Zij zijn erop gebaseerd dat een deel van de afdracht ten goede komt aan de volksgezondheid. Per jaar gaat dit om meer dan € 30.000.000.

De toelating zoals voorgesteld in het wetsvoorstel biedt aanbieders de gelegenheid kansspelen op te zetten die ten koste zullen gaan van de huidige gereguleerde afdracht aan de Nederlandse Goede Doelen organisaties, in ons geval de volksgezondheidsfondsen.

Het bestuur van de SLV voorziet grote negatieve gevolgen omdat de internationale gokbedrijven geen enkele binding hebben met de Nederlandse Goede Doelen; zij zullen alles aanwenden, inclusief een exponentiële toename van reclame, om de eigen omzet en uiteindelijk de eigen winst te vergroten. Dit zal ten koste gaan van "onze" Vriendenloterij en Lotto waardoor de afdrachten van deze loterijen aan de gezondheidsfondsen ernstig worden gereduceerd.

Naar de mening van de SLV zou het kabinet moeten inzetten op tenminste handhaving van de huidige nettoresultaten.

Het huidige voorstel dient geen Nederlandse belangen, erger nog is daarmee in tegenspraak; het dient vooral niet-Nederlandse commerciële partijen en hun belangen.

Namens het bestuur van de SLV,  
, voorzitter  
, secretaris/penningmeester

19 juli 2013



# kansspelen op afstand

## Reactie

Naam Trisigma B.V. (  
Plaats Geldermalsen  
Datum 19 juli 2013

## Vraag1

1) Graag uw reactie op het wetsvoorstel en bijbehorende memorie van toelichting.

We verwelkomen de visie vanuit het Ministerie om kansspelen op afstand te reguleren via een vergunningstelsel (er is zelfs sprake van "goed en strikt"), als onderdeel van het moderniseren van het kansspelbeleid. In lagere regelgeving zal nadere uitwerking plaatsvinden van het gewenste niveau. Het is momenteel nog niet duidelijk in hoeverre de diepgang van regeling zal worden uitgewerkt.

In de uitgangspunten worden de algemene beleidsdoelstellingen gehanteerd (voorkomen gokverslaving, beschermen consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit). Het is de vraag of er een eisenpakket ontstaat dat vergelijkbaar is qua diepgang en beschermend niveau met de huidige inrichting voor de land-based markt.

Het wetsvoorstel strekt verder dan 'Kansspelen op afstand' en introduceert een aantal maatregelen voor de huidige land-based vergunninghouders die niet direct een gevolg zijn van de introductie van kansspelen op afstand.

## Vraag2

2) Wat is uw beeld bij de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de voorgestelde maatregelen, in het bijzonder t.a.v.

a) het voorkomen van kansspelverslaving

b) b) de vergunningsvoorwaarden t.a.v. de organisatie en bedrijfsvoering van kansspelaanbod.

a)

Het is de vraag of in de lagere regelgeving een eisenpakket ontstaat dat vergelijkbaar is qua diepgang en beschermend niveau met de huidige inrichting voor de land-based markt. Het wetsvoorstel geeft nauwelijks tot niet inzicht in de richting waarin de onderliggende regelgeving zal worden uitgewerkt. Het is niet duidelijk of voldoende handen en voeten gegeven kan worden aan toetsbaarheid voorafgaand aan vergunningverlening en controleerbaarheid en inspectie in de operatie van de kansspelen op afstand.

b)

Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om onderscheid te maken in vergunningseisen al naar gelang het type spel. Het wetsvoorstel benoemt vervolgens een aantal generieke en (grooten)deels overlappende spelsoorten. Het verdient aanbeveling de indeling van spelsoorten helder en eenduidig neer te zetten.

Het wetsvoorstel legt de vergunninghouder op om spelersgedrag te analyseren, zonder invulling of richting te duiden met betrekking tot die analyse.

## Vraag3

3) Graag uw reactie op de voorgestelde fiscale maatregelen, in het bijzonder ten aanzien van de tariefdifferentiatie, de aanpassing van de prijzenvrijstelling en de verschuiving van de belastingplicht bij kansspelautomaten.

Inhoudelijk zijn wij geen partij in zake fiscale maatregelen. Wel kan opgemerkt worden dat de voorgestelde wijziging in de wet op de kansspelbelasting definities hanteert voor zowel 'kansspelen op afstand' als voor 'kansspelautomatenspel', die tekstueel net iets afwijken van de definities in de WOK. Het verdient aanbeveling de definities gelijk te houden.

