

GOEDEDOELENPLATFORM

Modern Kansspelbeleid: Veilig, Passend, Nuttig

Inbreng rondetafelgesprek 26 mei 2011

Modernisering kansspelbeleid is nodig. Nederland kent een ruim aanbod van illegale online kansspelen, waaronder poker en bingo. De vraag naar deze illegale kansspelen is aanzienlijk: in 2009 ging het volgens Regioplan om een markt van tussen de 86 en 224 miljoen euro. Van naleving van de wet op de kansspelen is dus beperkt sprake. Aan de andere kant wachten vergunninghouders op de integratie van de volledig ingeburgerde nieuwe media als distributiekanaal in diezelfde kansspelwet. Het is daarom een goede zaak dat het kabinet serieus werk wil maken van de modernisering van het kansspelbeleid.

De wetgevende opdracht: veilig, passend, nuttig. Nederland voert vanouds een restrictief kansspelbeleid. De wetgever staat nu voor de opdracht om de vraag naar illegale online kansspelen te kanaliseren. Het gaat hier dus niet om een fundamenteel nieuwe opdracht. In het verleden heeft de wetgever immers met succes diverse kansspelen gekanaliseerd, waaronder casinospelen, loterijen en sportweddenschappen. Het beleid tot dusver kent twee belangrijke pluspunten:

- i. **Effectief.** Het restrictieve kansspelbeleid is behoorlijk effectief gebleken in termen van het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en fraude. Het is belangrijk dat we deze effectiviteit ook in de toekomst behouden.
- ii. **Imposante afdracht aan maatschappelijk belang.** Nederland heeft het restrictieve kansspelbeleid verbonden met een aantrekkelijk afdracht-systeem aan het algemeen belang (d.w.z. goede-doelenorganisaties en algemene middelen). Deze afdrachten vallen niet meer weg te denken. Zo kwam alleen al in 2009 via de loterijen een totale afdracht van 585 miljoen euro beschikbaar voor vele goede doelen in de Nederlandse samenleving: sport, cultuur, natuur en milieu, internationale hulpverlening, welzijn, gezondheid, sociale cohesie en via de Staatsloterij ook de algemene middelen. Juist in deze tijden van bezuinigingen is het belangrijk om deze inkomsten vast te houden en waar mogelijk te vergroten.

De kunst voor de wetgever is om het huidige kansspelaanbod te verrijken met online kansspelen ('passend'), met behoud van zowel de effectiviteit van het beleid ('veilig') als de afdracht aan het algemeen belang ('nuttig').

Context

Bij de modernisering van het kansspelbeleid is het verstandig om aandacht te schenken aan de volgende zaken:

- **Diverse Europese landen bezig met regulering van online kansspelen.** Verschillende landen (o.a. Frankrijk, Denemarken en Spanje) zijn bezig met het doorvoeren van een beperkte liberalisering als middel om grip te krijgen op het aanbod via internet. Men hanteert hierbij strikte voorwaarden, ingegeven door het restrictieve kansspelbeleid. Hoewel nog pril, is nu al duidelijk dat er veel van de hiermee opgedane ervaringen te leren valt bij de integratie van online kansspelen in de kansspelwet. Een lichtend voorbeeld over hoe dit te doen heeft zich in het buitenland overigens nog niet aangediend. Dat maant tot bescheidenheid.
- **Europese afstemming.** De Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement houden zich alle bezig met het online kansspelbeleid. Uitgangspunt blijft subsidiariteit, maar zeker op onderdelen, zoals de bestrijding van illegale online kansspelaanbieders en het aanpakken van de toeleveringsindustrie, bestaat veel aanleiding om ook tot Europese afstemming te komen.
- **Verschuiving deelname aan loterijen met hoge afdracht naar kansspelen zonder afdracht.** Het toestaan van nieuwe kansspeltypen heeft negatieve gevolgen voor de deelname aan de huidige loterijen. Een precieze inschatting van de omvang van dergelijke verschuivingseffecten is direct afhankelijk van de specifieke wijze waarop de nieuwe markt wordt ingericht. Een eerste simulatie in opdracht van de Nationale Goede Doelen Loterijen en de Lotto laat zien dat deze verschuivingseffecten omvangrijk zullen zijn – in termen van markt-aandeel, en zeker in termen van omvang van de afdracht. Voor beide vergunninghouders gezamenlijk komt dit neer op een afname van de gezamenlijke inleg van zeker 146 miljoen euro, wat zich vertaalt in een korting van hun afdracht met zeker 50 miljoen euro, wat neerkomt op minstens 15% van hun totale afdracht. Gezien het karakter van online kansspelen (zeer hoge pay-out ratio) is het uitgesloten dat dit verlies volledig kan worden gecompenseerd. Uitgaande van een prijzenpercentage van 90 procent (in werkelijkheid 92-94 procent volgens de *European Gaming & Betting Association*) en een gebruikelijke winst van 4 procent resteert hooguit 6 procent van de inleg voor kosten, belastingen en afdracht. Zelfs wanneer deze 6 procent volledig zou worden aangewend als afdracht aan het algemeen belang, vergt dit een inleg van minimaal $(100/6)*50=833$ miljoen euro,

GOEDEDOELENPLATFORM

bijna een miljard euro, om de 50 miljoen euro afdrachtsverlies te compenseren. Dit is een bijzonder hoog bedrag, zeker in het licht van de omvang van de huidige kansspelmarkt van ‘slechts’ 2 miljard euro.

- **Verschuivende vraag naar risicovollere kansspelen.** Analyse van de openbare jaarverslagen van de grootste kansspelaanbieders in Europa laat zien dat de deelname aan online poker een dalende trend vertoont, terwijl de deelname aan casinospelen en live-sportwedenschappen juist in de lift zit. De vraag naar (nu nog) illegale kansspelen is dus geen statische. Meer en kwalitatief beter inzicht is daarom nodig in de precieze omvang van de behoefte aan online kansspelen en de veranderlijkheid daarvan. We moeten immers voorkomen dat we wetgeving ontwikkelen voor een consumentenbehoefte die vandaag bestaat maar mogelijk morgen niet meer.

Wat te doen: hoe kan het kansspelbeleid het beste worden gemoderniseerd?

Herinrichting van het kansspelbeleid heeft snel gevolgen voor de omvang van de totale afdracht aan het algemeen belang. Wijzigingen in de kansspelwet zullen daarom zeer doordacht moeten worden doorgevoerd, met goed zicht op de gevolgen voor de hoogte en de samenstelling van die afdracht, zodat de Nederlandse goede doelen en de Nederlandse staat daarvan zullen kunnen blijven profiteren. In ieder geval is het volgende nodig:

- I. Blijf uitgaan van het restrictieve kansspelbeleid en bevorder de consistentie daarvan.** Handhaving van de formule van het restrictieve kansspelbeleid is essentieel. Uitsluitend op grond daarvan, verdedigbaar vanuit de optiek van de openbare orde, mag de Nederlandse kansspelmarkt worden afgeschermd. De jurisprudentie van het Europees Hof maakt duidelijk dat die afscherming op consistente wijze moet plaatsvinden. Volledig vrijgeven van de online kansspelmarkt of vergaand privatiseren van het Holland Casino voldoen niet aan dit criterium en zijn daarom hoogst onwenselijk. De consistentie van het beleid kan worden vergroot door:
 - a. Afdrachtsverplichting voor iedereen.** De invulling van deze verplichting kan per kansspeltipe blijven verschillen, net als nu.
 - b. Harde aanpak illegale kansspelen.** Ook de toeleveringsindustrie – internetsites, betaalsystemen, reclame – kan en moet worden aangepakt. Het zou goed zijn als op dit vlak ook Europees wordt samengewerkt. Consumenten verdienen bescherming. Bij de wetshandhaving zal daardoor bijzondere aandacht nodig zijn voor de bescherming van kinderen door strikte handhaving van de minimumleeftijd van 18 jaar.
- II. Breng de vraag naar online kansspelen preciezer in kaart.** De informatie over de vraag naar online kansspelen rust op slechts één onderzoek dat bovendien nog tamelijk impressionistisch is vormgegeven. Dat vormt een dunne basis voor verdere wetgevende stappen. Over welke kansspelen hebben we het nu precies? Welke precieze regels formuleren we daarvoor? Wat gebeurt er verder in de markt? Wat is het effect op de totale afdracht aan het algemeen belang? Het zou verstandig zijn om eerst de onzekerheid rondom deze vragen uit de weg te ruimen. Daarbij komen we idealiter tot een taxonomie van kansspelen, die vervolgens de bouwstenen bevat voor (consistente) wet- en regelgeving en dus de mate van toezicht per kansspel. Voor deze nieuwe kansspeltypen wordt ook een passend afdrachtpercentage vastgesteld.
- III. Sta huidige vergunninghouders toe om online kansspelen aan te bieden.** Zo zetten we een belangrijke stap in het bedienen van de vraag van de consument. Bovendien wordt zo ook innovatie bevorderd. Dit levert dan, *ceteris paribus*, een hogere afdracht aan het algemeen belang op, geen lagere. De door de overheid nu al ingeboekte inkomstenverhoging van 10 miljoen euro is in dat geval zonder probleem te realiseren. Dit kan vergezeld gaan van een beperkt aantal extra licenties aan nieuwe aanbieders, onder strikte voorwaarden en vanzelfsprekend met een fatsoenlijke afdrachtverplichting.

Samenvattend: veilig, passend en nuttig. Een modernisering van het kansspelbeleid uitgevoerd langs deze lijnen leidt tot een praktijk waarin mensen veilig deel kunnen nemen aan kansspelen, waarin sprake is van een passend kansspelaanbod dat voldoende tegemoet komt aan de wensen van de consumenten en dat nuttig is voor de samenleving in de vorm van een vergrote afdracht aan het maatschappelijk belang. Met deze kanalisatie van de vraag naar offline en online kansspelen betugelen we bovendien de maatschappelijke kosten die zonder wetgeving zouden optreden als gevolg van verslaving en illegaliteit. Passend, veilig, nuttig: dat is een doelstelling die in Nederland gelukkig op brede sympathie mag rekenen.