

Toezicht op kansspelen

Inventarisatie van toezichtarrangementen in Europa

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van
het College van toezicht op de kansspelen

Jaap Wils
André Oostdijk

B2967

Leiden, 19 december 2005

Inhoudsopgave

Samenvatting	5	
1	Achtergrond en opzet van het onderzoek	11
1.1	Organisatie van het toezicht op kansspelen	11
1.2	Doel- en vraagstelling	12
1.3	Onderzoeksopzet	12
1.4	Leeswijzer	13
2	Overzicht enquête-uitkomsten	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Typering toezichthouders	15
2.3	Taken en instrumenten	17
2.4	Kansspelbeleid	18
2.5	Kansspelmarkt	19
3	Zes landen nader bekeken	21
3.1	België	21
3.2	Nederland	27
3.3	Portugal	33
3.4	Verenigd Koninkrijk	37
3.5	Zweden	45
3.6	Zwitserland	51
4	Onderzoeksuitkomsten op een rij	57
4.1	Inleiding	57
4.2	De kansspelmarkt	57
4.3	Organisatie van het toezicht	59
4.4	Uitvoering van het toezicht	62
4.5	Voor- en nadelen verschillende arrangementen	64
5	Summary	69

Samenvatting

Doel en opzet van het onderzoek

Het kabinet heeft in 2000 besloten dat het wenselijk is een nieuw orgaan op te richten dat operationeel toezicht houdt op de landelijke kansspelvergunninghouders. De Minister van Justitie heeft aangegeven dat hij het toezicht op de kansspelen graag onder zijn directe verantwoordelijkheid wil positioneren. Het College van toezicht op de kansspelen pleit daarentegen voor het handhaven van een zelfstandig bestuursorgaan voor de uitoefening van het toezicht. Tegen de achtergrond van deze discussie wenst het College inzicht te krijgen in de verschillende vergunningssystemen en met name toezichtconstructies die in Europa van toepassing zijn op de kansspelmarkt. Bovendien wil het College per constructie de voor- en nadelen in kaart brengen. Dit onderzoek dient dit inzicht te verschaffen.

Het onderzoek bestond uit een enquête onder toezichthouders in alle 22 landen die bij het Gaming Regulators European Forum (GREF) zijn aangesloten. Vervolgens zijn in zes landen de uitkomsten van de enquête verdiept door middel van deskresearch en interviews.

Organisatie van het toezicht op kansspelen in Europa

In het onderzoek zijn verschillende organisatietypen onderscheiden waarin het toezicht op kansspelen kan worden ingedeeld. Deze typen lopen uiteen van een volledig onafhankelijke toezichthouder tot het uitvoeren van toezichtstaken binnen een ministerie zonder een aparte afdeling. Niet altijd zijn de scheidslijnen tussen de verschillende vormen even scherp te trekken, maar in grote lijnen zijn de Europese toezichthouders in de genoemde modellen te plaatsen. In de onderstaande tabel is de verdeling weergegeven.

Tabel S1 Wijze waarop toezicht organisatorisch is geregeld

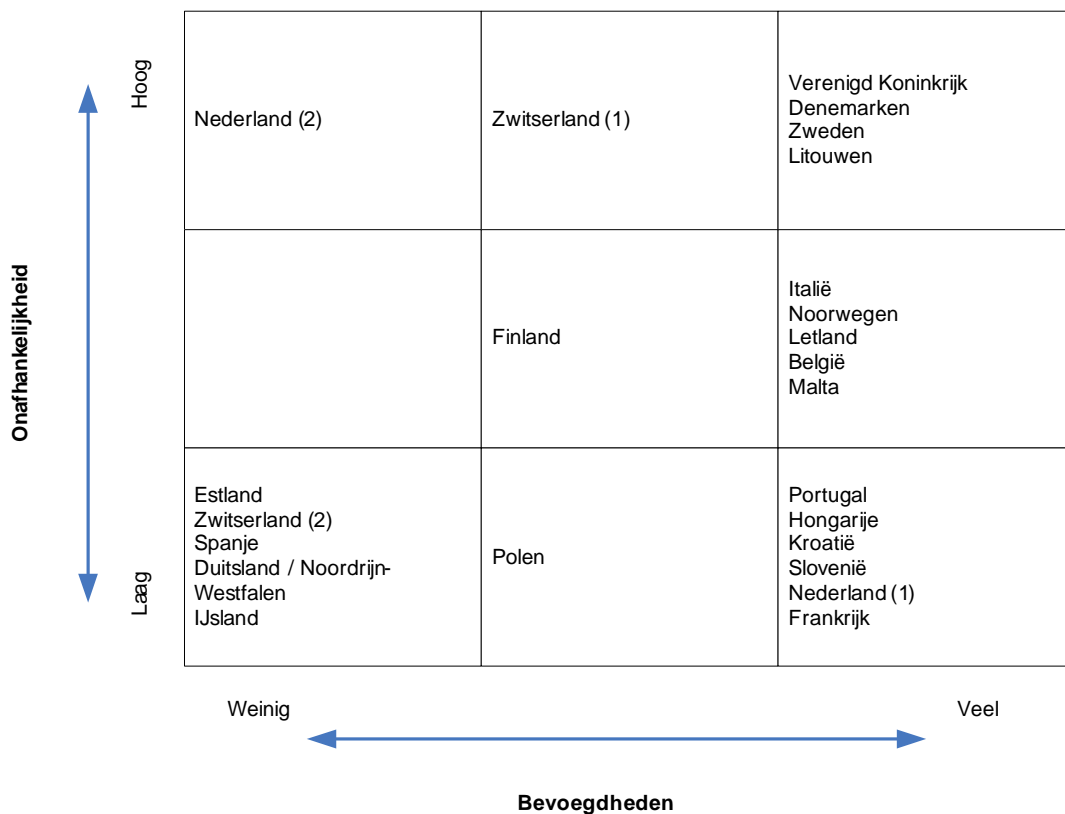
	Aantal	%
De toezichtstaken worden binnen een ministerie uitgevoerd. Hiervoor is geen aparte afdeling aanwezig	9	31%
De toezichtstaken worden binnen een aparte afdeling van een ministerie uitgevoerd	7	24%
De toezichtstaken worden door een buitendienst van een ministerie uitgevoerd	1	3%
De toezichtstaken zijn ondergebracht bij een agentschap/inspectiedienst van een ministerie	4	14%
De organisatie is te typeren als een zelfstandig en onafhankelijk toezichtsorgaan	6	21%
Anders	2	7%
Totaal	29	100%

Uit het overzicht blijkt dat het toezicht op kansspelen vaak binnen een ministerie wordt uitgevoerd. Een agentschap/inspectiedienst en een zelfstandig toezichtsorgaan komen iets minder vaak voor. Het relatief lage aantal zelfstandige toezichthouders is voor een deel te verklaren doordat in landen met een onafhankelijke toezichthouder nog altijd een deel van de toezichtstaken bij het ministerie ligt. Soms zijn deze toezichtstaken afgebakend per markt (in Zwitserland is de onafhankelijke toezichthouder verantwoordelijk voor de casino's, het Ministerie van Justitie voor de loterijen). In andere gevallen is een functioneel onderscheid gemaakt in het type taken. Zo ligt bijvoorbeeld het tweedelijntoezicht op lokale overheden bij het ministerie.

Om een snel inzicht te geven in de bevoegdheden van toezichthouders in Europa is hieronder een matrix gepresenteerd. Naast de bevoegdheden is hierin ook de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie weergegeven. Een hoge onafhankelijkheid staat qua organisatietype voor een ZBO. Bij een land dat is ingedeeld bij de lage onafhankelijkheid is sprake van toezicht door een afdeling van een ministerie of een inspectiedienst. Tussenvormen zijn commissies die weliswaar zelfstandige opereren, maar waar de betrokken ministeries wel invloed op het beleid kunnen uitoefenen. Op deze wijze ontstaat in één oogopslag inzicht in de stand van zaken per land.

In de figuur zijn Zwitserland en Nederland twee keer vermeld. Gezien de grote verschillen tussen de aanwezige toezichthouders kon niet worden volstaan met één vermelding.

Figuur S1 Indeling toezichthouders op basis van hun positionering en bevoegdheden



Relatie met de minister

De positionering van de organisatie is bepalend voor de invulling van de relatie met de minister. Zolang het toezicht onder directe invloed en verantwoordelijkheid van de minister is geplaatst is de relatie helder. De beleidsverantwoordelijke minister stuurt aan en is volledig verantwoordelijk voor alle beslissingen die in het kader van het toezicht zijn genomen. De relatie tussen de minister en toezichthouder speelt vooral een rol bij een toezichthouder die op afstand opereert. Met name een ZBO is binnen de kaders van de wet volledig zelfstandig. De minister kan in de onderzochte landen bij ZBO's alleen op hoofdlijnen aanwijzingen geven. Daarnaast is er in enkele landen voor gekozen de vergunningverlening niet of beperkt te laten uitvoeren door de toezichthouder.

De onafhankelijkheid is bij vrijwel alle onafhankelijke toezichthouders wettelijk verankerd. Doorgaans in de kansspelwetgeving, maar soms ook in de grondwet, is deze onafhankelijkheid vastgelegd. Dat een toezichthouder volledig zelfstandig opereert wil niet zeggen dat hijzelf niet onder toezicht staat. Zij dienen in de onderzochte landen doorgaans een jaarplan en een jaarverslag op te stellen waarmee zij verantwoording afleggen aan de minister. Daarnaast staan de toezichthouders vaak onder controle van een equivalent van de Algemene Rekenkamer en het parlement. Op deze wijze wordt gecontroleerd of de toezichthouder daadwerkelijk volgens het wettelijk kader opereert.

Omvang van de organisatie

De omvang van toezichthouders (zowel qua formatieplaatsen als het beschikbare budget) is zeer uiteenlopend. Er zijn verschillende toezichthouders met meer dan 100 FTE en een omvangrijk budget. Daarnaast zijn er landen waarin geen aparte formatieplaatsen en budgetten voor de toezichtstaken zijn te onderscheiden. Gemiddeld houden per toezichthouder 32 FTE zich bezig met toezicht op kansspelen. Het gemiddelde budget (niet in alle gevallen is sprake van een apart budget) bedraagt €4,2 miljoen. Het budget is vaak (bij 55%) afkomstig uit middelen van de verantwoordelijke ministeries.

Het aantal medewerkers in Nederland dat zich met de toezichtstaken bezighoudt, is relatief laag in vergelijking met de onderzochte landen. Bij het Projectbureau kansspelen van het Ministerie van Justitie zijn 10 FTE en bij het College 4 FTE aanwezig. Niet al deze medewerkers zijn bovendien direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht. In de onderzochte landen in de casestudies houden zich beduidend meer mensen bezig met de uitvoering van het toezicht. Dit aantal is noodzakelijk omdat op diverse terreinen deskundigheid van specialisten is vereist. Daarnaast vraagt regionaal toezicht – zeker in grote landen – om voldoende inspecteurs ter plaatse. Voor een deel is het relatief lage aantal betrokkenen in Nederland te verklaren door de delegatie van toezichtstaken aan het private toezichtbedrijf Verispect. Verispect heeft 15 mensen in dienst (14 inspecteurs en een manager) die zich met toezicht op kansspelen bezighouden. Nederland is overigens het enige onderzochte land waar de inspecties volledig door een private organisatie worden uitgevoerd.

Achtergronden van de inrichting van het toezicht

De keuze voor een specifiek model kan afhankelijk zijn van vele elementen. Om een mogelijke verklaring voor de organisatie van toezicht te kunnen geven, zijn verschillende contextfactoren te onderscheiden: de bestuurlijk-institutionele setting (de wijze waarop in een land in het algemeen toezicht wordt georganiseerd en uitgevoerd), de beleidscontext (de beleidsfilosofie van de overheid ten aanzien van de kansspelmarkt) en de kansspelmarkt (de omvang van de kansspelmarkt en de mate waarin de overheid zelf invloed kan uitoefenen op de eigen opbrengsten).

Op basis van de enquêteresultaten blijkt zowel het kansspelbeleid als de kansspelmarkt geen duidelijke relatie te hebben met de wijze waarop toezicht is georganiseerd. Ook de omvang van de kansspelmarkt of de mate waarin de overheid baat heeft bij opbrengsten uit kansspelen leiden niet duidelijk tot een bepaald type toezichthouder. Uit de casestudies blijkt de verklaring vaak een mix van een historisch gegroeide situatie, bestuurlijke-institutionele factoren en politieke compromissen te zijn. In landen als Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn onafhankelijke toezichthouders actief. Deze passen goed in de daar heersende bestuurscultuur waarin toezicht bijna altijd op afstand van het ministerie wordt uitgevoerd. In Portugal daarentegen is het plaatsen van toezicht op afstand van het verantwoordelijke ministerie een onbekend fenomeen. Toezicht vindt veelal plaats door inspectiediensten die een nauwe relatie met de minister onderhouden.

Activiteiten en instrumenten van toezichthouders

Naast toezicht kunnen advisering, vergunningverlening en voorlichting tot de activiteiten van toezichthouders behoren. Dit geldt voor bijna alle toezichthouders in het onderzoek. Voor het uitvoeren van deze activiteiten staan toezichthouders verschillende instrumenten ter beschikking. Deze kunnen variëren van administratief toezicht tot het controleren van kansspelapparatuur. Toezichthouders beschikken doorgaans over meerdere instrumenten.

Tabel S2 Aanwezig toezichtinstrumentarium bij toezichthouders

	Aantal	%
Administratief toezicht	24	86%
Inspectie ter plaatse	19	68%
Financieel toezicht	18	64%
Technische inspectie	14	50%
On-line monitoring	9	32%
Anders	10	36%
Totaal	28	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

Deelmarkten waarop toezicht wordt gehouden

In de onderzochte landen maakt de wetgever doorgaans onderscheid tussen verschillende vormen van kansspelen. Met name de tweedeling tussen de "hardere" vormen van kansspelen als casinospelen en speelautomaten enerzijds en loterijen en weddenschappen anderzijds is vaak terug te vinden. Bij veel landen is dit zichtbaar in aparte wetgeving voor kansspelen (waar dan casino's en ook regelmatig speelautomaten onder vallen) en aparte loterijwetgeving. Het wettelijke kader voor de beide typen kansspelen verschilt met name door een andere vorm van regulering en vaak ook een andere wijze van toezicht.

Voor casinospelen gelden de strengste voorwaarden en het meest intensieve toezicht. De voorwaarden voor speelautomaten zijn in de regel minder strikt. Wel wordt deze markt in veel landen als een probleem ervaren vanwege de laagdrempeligheid en de grote spreiding over diverse gelegenheden. Strikt toezicht wordt hierdoor bemoeilijkt. Enkele onderzochte landen hebben recent de vergunningverlening voor automaten gewijzigd. In Zweden is de vergunningverlening van gemeentelijk niveau naar de Gaming Board verplaatst. België kent sinds enige jaren een nieuw, streng regime van vergunningseisen voor de speelautomatensector. In Noorwegen wordt de commerciële exploitatie van speelautomaten vanaf 1 januari 2006 verboden. Voor loterijen gelden ten slotte de minst strikte eisen. Dit laatste heeft niet alleen te maken met het minder verslavende karakter van loterijen, maar ook met de veel overzichtelijkere markt. Meestal is slechts één (of beperkt aantal) aanbieder(s) van loterijen toegestaan. Bovendien zijn dat vaak (geprivatiseerde) staatsbedrijven.

Sancties

De onderzochte toezichthouders concentreren zich in principe op het legale aanbod van kansspelen. Bij constatering van een overtreding bij een vergunninghouder kan de toezichthouder op basis van het wettelijke kader middelen inzetten om naleving van de wetgeving af te dwingen. In de meeste onderzochte landen zijn de sancties het tijdelijk of permanent intrekken van de vergunning. Deze intrekking wordt overigens voorafgegaan door een waarschuwing. Intrekking van een vergunning is een zware sanctie die in de meeste landen zeer beperkt wordt toegepast. België kent als tussenvorm een tijdelijk exploitatieverbod voor enkele toestellen.

Naast intrekking van de vergunning bestaat in enkele landen ook de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Zowel in Zweden als Zwitserland kan de toezichthouder een boete opleggen. In Zwitserland bedraagt deze boete bijvoorbeeld maximaal driemaal de opbrengst die uit de gemaakte overtreding is verworven of - als deze niet is vast te stellen - 20% van de bruto spelopbrengst. Strafrechtelijk optreden is op dit moment in de onderzochte landen een taak van politie en justitie. De nieuwe Gambling Commission in het Verenigd Koninkrijk kan wel zelfstandig strafrechtelijk op gaan treden.

Voor- en nadelen verschillende toezichtsmodellen

Bij het benoemen van voor- en nadelen van de verschillende organisatiemodellen bleek voor respondenten slechts één fundamenteel onderscheid relevant: de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie. Dit is het onderscheidende criterium. Het oordeel van respondenten spitste zich daardoor toe op twee modellen. Het ene model is een onafhankelijke toezichthouder, het andere een toezichthouder die onderdeel uitmaakt van het ministerie (ongeacht of dit een inspectiedienst, agentschap of afdeling is). Op basis van dit onderscheid zijn door respondenten de (in hun perceptie) belangrijkste voor- en nadelen van deze modellen genoemd.

Het belangrijkste voordeel van een onafhankelijk toezichthouder is volgens respondenten dat er binnen de overheid een duidelijke scheiding is tussen de financiële belangen bij de opbrengsten en het toezicht op de markt. De overheid kan zo geen directe sturing geven aan het toezicht om hiermee de eigen opbrengsten te beïnvloeden. Door deze scheiding is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het beleid en wie voor de uitvoering van het toezicht. Een mogelijke schijn van belangenverstrengeling wordt tegengegaan en de transparantie voor de buitenwacht is groot. Aanvullend op dit principiële aspect noemen respondenten nog enkele andere voordelen: de organisatie opereert in een stabiele context omdat politieke beïnvloeding ontbreekt, de politiek kan niet worden aangesproken op het falen van toezicht in een politiek gevoelige markt en een onafhankelijke toezichthouder heeft meer mogelijkheden een kwalitatief hoogwaardige organisatie in te richten.

Belangrijkste voordeel van toezicht dat direct onder het ministerie is gepositioneerd, is volgens respondenten de grotere flexibiliteit. Het is mogelijk snel in te springen op politiek ongewenste ontwikkelingen. In het toezicht kunnen dan direct de gewenste accenten worden gelegd. Een ander genoemd voordeel is dat de minister ook daadwerkelijk instrumenten heeft om invloed uit te oefenen op het beleidsterrein waarvoor hij ook politiek verantwoordelijk is.

De nadelen van de verschillende modellen zijn niet apart vermeld. Het voordeel van het ene model is tegelijkertijd het nadeel van het andere model.

Keuze voor onafhankelijk toezicht of positionering bij ministerie

Bij de inrichting van het toezicht dient ongeacht de uiteindelijke keuze voor een organisatietype aandacht te zijn voor enkele door respondenten genoemde vereisten. Ten eerste is een goed geëquipeerde toezichthouder met voldoende mensen, middelen en instrumenten een basisvoorwaarde voor goed toezicht. Een complexe en innovatieve markt als die van kansspelen vraagt om voldoende menskracht en deskundigheid op diverse terreinen. Verschillende toezichthouders pleiten daarnaast voor het zoveel mogelijk concentreren van toezicht op de verschillende kansspelmarkten bij één partij. Hierdoor wordt voorkomen dat op kansspelmarkten die onderling concurreren verschillende toezichtregimes gelden. Als laatste is de aanwezigheid van voldoende dwangmiddelen van belang. Hiermee wordt vooral bedoeld op de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en een goede samenwerking met betrokken organisaties bij strafrechtelijke vervolging.

De genoemde voorwaarden zijn in principe in meerdere organisatievormen te realiseren. Als aan de voorwaarden is voldaan, is de keuze voor een toezichthouder onder het ministerie of een onafhankelijke organisatie vooral afhankelijk van de heersende bestuurscultuur en de politieke voorkeur. Landen met een onafhankelijke toezichthouder of een inspectiedienst hebben een traditie waarin toezicht vooral op dergelijke wijze wordt georganiseerd. Er zijn ook landen (waaronder Nederland) waarin meerdere organisatievormen gangbaar zijn. In deze landen geeft het belang dat op politiek niveau aan de hierboven genoemde voor- en nadelen wordt toegekend de doorslag bij de keuze.

1 Achtergrond en opzet van het onderzoek

1.1 Organisatie van het toezicht op kansspelen

Op 20 november 2000 heeft de Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer bericht dat het wenselijk is een nieuw orgaan op te richten dat operationeel toezicht houdt op de landelijke kansspelvergunninghouders en advies geeft aan vergunningverleners over de uitvoering van de Wet op de kansspelen. Deze wens is ingegeven door het rapport 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' dat in het kader van de MDW-operatie¹ werd opgesteld. Het rapport staat een vrijere kansspelenmarkt en een verbetering van de handhaving op deze markt voor². Dit vanwege onder meer de grotere maatschappelijke acceptatie van kansspelen en het zich (sterk) ontwikkelende aanbod van interactieve spelen op internet. Om inzicht te krijgen in de mogelijke organisatievormen voor dit nieuwe orgaan hebben de Ministeries van Justitie en Economische Zaken een onderzoek laten uitvoeren naar de voorwaarden voor bepaalde toezichtarrangementen³. Hieruit blijkt dat er geen juridische of operationele overwegingen zijn op basis waarvan voor een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) of een inspectiedienst gekozen dient te worden.

Op 7 juli 2003 heeft de Minister van Justitie de Tweede Kamer bericht dat hij – teneinde zijn ministeriële verantwoordelijkheid te bekrachtigen - het toezicht op de kansspelen graag onder zijn directe verantwoordelijkheid wil positioneren. Hij is van mening dat het huidige toezicht te veel is versnipperd, onvoldoende slagkracht heeft en is beperkt tot het legale aanbod. De potentieel nadelige effecten van kansspelen en de kwetsbaarheid van de betrokken belangen rechtvaardigen volgens de minister directe overheidsbetrokkenheid.

Het College van toezicht op de kansspelen pleit daarentegen voor het handhaven van een ZBO op het terrein van de kansspelen, aangezien een dergelijk orgaan in tegenstelling tot een inspectiedienst onafhankelijk is. Het College voert verschillende redenen aan waarom het toezichthoudende orgaan onafhankelijk dient te zijn.

- Ten eerste acht het College het van belang dat een onafhankelijk en afgewogen oordeelsvorming plaatsvindt over belanghebbenden.
- Ten tweede hebben verschillende departementen eigen (financiële) belangen bij de regulering van de kansspelmarkt. Dit belemmert onafhankelijke oordeelsvorming. Tevens heeft het College de indruk dat departementen niet altijd in staat zijn voldoende expertise op te bouwen om de handhaving op dit terrein uit te voeren.
- Ten slotte voert het College aan dat het toezicht reeds 30 jaar door een ZBO is uitgevoerd en dat er zwaarwegende redenen moeten zijn hier wijzigingen in aan te brengen. Het College noemt het opvallend dat in steeds meer Europese landen het toezicht door een onafhankelijk bestuursorgaan wordt uitgevoerd.

De politieke discussie over de aard van de nieuw op te richten toezichthoudende instantie loopt nog steeds. Uit het algemeen overleg van 3 juni 2004 blijkt overigens dat er in de Tweede Kamer steun is voor een onafhankelijke toezichthouder.

¹ Operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

² MDW-werkgroep Wet op de kansspelen (2000), Nieuwe ronden, nieuwe kansen: Eindrapport van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen, Den Haag.

³ DHV Milieu en Infrastructuur BV (2003), Vernieuwd toezicht op de kansspelen, Amersfoort.

1.2 Doel- en vraagstelling

Tegen de achtergrond van de huidige politieke discussie wenst het College inzicht te krijgen in de verschillende vergunningssystemen en met name toezichtconstructies die in Europa van toepassing zijn. Bovendien wil het College per constructie de voor- en nadelen in kaart laten brengen. Dit leidt tot de volgende vraagstelling.

Op welke wijze hebben Europese landen de vergunningverlening en handhaving van de kansspelwetgeving vorm gegeven? Welke uitgangspunten (institutionele structuur/visie op kansspelen/structuur markt) liggen hieraan ten grondslag? Welke voor- en nadelen zijn aan de structuren verbonden?

De van deze vraagstelling afgeleide onderzoeksvragen zijn vermeld in bijlage 1.

Het onderzoek is een inventarisatie van toezichtsmodellen in diverse Europese landen en is daarom vooral beschrijvend van aard. Het geeft geen oordeel over de effectiviteit van de verschillende modellen en doet geen aanbevelingen over de mogelijke invulling van het toezicht in Nederland.

1.3 Onderzoeksopzet

Internetenquête

De eerste fase van het onderzoek bestond uit een enquête onder leden van het Gaming Regulators European Forum (GREF)¹. In totaal zijn 31 toezichthouders op kansspelen in alle 22 landen die bij de GREF zijn aangesloten benaderd met de vraag de enquête in te vullen. Deze had vooral als doel per land in kaart te brengen hoe het toezicht op kansspelen is georganiseerd, op welke wijze de relatie met het verantwoordelijke ministerie is vormgegeven en welke taken en instrumenten toezichthouders hebben. Daarnaast is gevraagd naar de belangrijkste kenmerken van de kansspelmarkt. Op deze wijze is niet alleen inzicht ontstaan in de organisatie van het toezicht, maar ook mogelijk belangrijke contextfactoren die hieraan ten grondslag liggen.

Opvallend is dat alle 22 landen hun medewerking hebben verleend. In totaal zijn uit deze landen 29 bruikbare enquêtes ontvangen. De bereidheid bij respondenten om mee te werken aan het onderzoek was groot. Door deze hoge respons is het mogelijk een brede typering te geven van de wijze waarop het toezicht op kansspelen in Europa is georganiseerd.

Casestudies

Op basis van de uitkomsten van de enquête heeft een verdieping plaatsgevonden in 6 geselecteerde landen. Naast Nederland zijn Portugal, België, Zwitserland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk onderzocht. Deze landen zijn geselecteerd op basis van twee criteria. Als eerste was van belang dat de toezichthouders in deze landen beschikken over een volwaardig toezichtinstrumentarium, daarnaast is een verdeling over verschillende organisatietypen gemaakt.

¹ Organisaties uit de volgende landen zijn lid: België, Denemarken, Duitsland / Noordrijn-Westfalen, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Slovenië, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland.

De toezichthouders in de onderzochte landen zijn als volgt te typeren.

- België: de Kansspelcommissie. Deze heeft een hybride organisatievorm. Het secretariaat van de commissie opereert zelfstandig, maar de betrokken ministeries zijn wel in het bestuur vertegenwoordigd en hebben zo een belangrijke stem.
- Nederland: het Ministerie van Justitie en het College van toezicht op de kansspelen. Binnen het ministerie is een aparte afdeling verantwoordelijk voor het toezicht. Het College is een onafhankelijke toezichthouder.
- Portugal: het Inspectoraat-Generaal voor de kansspelen. Deze organisatie is een inspectie-dienst van het Ministerie van Economische Zaken.
- Verenigd Koninkrijk: de National Lottery Commission en de Gaming Board. Beide organisaties zijn onafhankelijke toezichthouders.
- Zweden: de National Gaming Board. Deze organisatie is een onafhankelijke toezichthouder.
- Zwitserland: het federale Ministerie van Justitie en de Swiss Federal Gaming Board. Binnen het Ministerie van Justitie voert een aparte afdeling toezichtstaken uit. De Gaming Board is een onafhankelijke toezichthouder.

De verdiepingsronde bestond uit het bestuderen van aanvullende informatie als het wettelijk kader en achtergrondinformatie over organisatie van het toezicht. Daarnaast zijn in deze landen met de aanwezige toezichthouders interviews afgenomen. Net als bij de enquête was ook bij de case-studies de bereidheidwilligheid om medewerking te verlenen aan het onderzoek groot. Het was eenvoudige afspraken voor interviews te plannen en de gesprekken verliepen in een zeer prettige sfeer.

1.4 Leeswijzer

De uitkomsten van de casestudies en de enquête vormen de basis voor deze rapportage. Het rapport bestaat uit vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de uitwerking van de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 2 geeft een analyse van de enquêteresultaten. In het derde hoofdstuk is een beschrijving opgenomen van de onderzochte landen in de verdiepingsfase. Deze beschrijving dient vooral als achtergrondinformatie en geeft zowel inzicht in de kansspelmarkt als in de organisatie van het toezicht. Hoofdstuk 4 bevat een integrale analyse van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek. Hierin zijn de uitkomsten van zowel de casestudies als de enquête verwerkt. Hoofdstuk 5 is de Engelstalige samenvatting. Bij dit rapport hoort een separaat bijlagenrapport dat de factsheets bevat van alle landen. Hierin zijn de resultaten uit de enquête op een rij gezet. Ook zijn in dit bijlagenrapport de onderzoeksvragen en de geïnterviewde respondenten vermeld.



2 Overzicht enquête-uitkomsten

2.1 Inleiding

Doel van de enquête is per land in kaart te brengen hoe het toezicht op kansspelen is georganiseerd, op welke wijze de relatie met het verantwoordelijke ministerie is vormgegeven en welke taken en instrumenten toezichthouders hebben. Daarnaast is in de enquête gevraagd naar enkele achtergrondgegevens om te kunnen onderzoeken in hoeverre een relatie aanwezig is tussen deze gegevens en de wijze waarop het toezicht is georganiseerd. In deze korte beschouwing beschrijven we in grote lijnen de resultaten van de enquête. Deze beschouwing dient vooral als overzicht voor de individuele resultaten per land die zijn opgenomen in de separate bijlage.

2.2 Typering toezichthouders

Organisatietype en mate van zelfstandigheid

In het onderzoek zijn verschillende organisatietypen onderscheiden waarin het toezicht op kansspelen kan worden ingedeeld. Deze typen lopen uiteen van een volledig onafhankelijke toezichthouder tot het uitvoeren van toezichtstaken binnen een ministerie dat hiervoor geen aparte afdeling heeft. De wijze van organisatie is bepalend voor de relatie met de verantwoordelijke minister en de mate waarin deze directe sturingsmogelijkheden heeft en verantwoordelijk is voor de uitgevoerde activiteiten.

In de onderstaande tabel is weergegeven in welke mate 5 onderscheiden typen voorkomen.

Tabel 1 Wijze waarop toezicht organisatorisch is geregeld

	Aantal	%
De toezichtstaken worden binnen een ministerie uitgevoerd. Hiervoor is geen aparte afdeling aanwezig	9	31%
De toezichtstaken worden binnen een aparte afdeling van een ministerie uitgevoerd	7	24%
De toezichtstaken worden door een buitendienst van een ministerie uitgevoerd	1	3%
De toezichtstaken zijn ondergebracht bij een agentschap/inspectiedienst van een ministerie	4	14%
De organisatie is te typeren als een zelfstandig en onafhankelijk toezichtsorgaan	6	21%
Anders	2	7%
Totaal	29	100%

Nb: de antwoorden zijn weergegeven per toezichthouder en niet per land. In verschillende landen zijn meerdere toezichthouders aanwezig. Om deze reden is het aantal antwoorden (29) hier hoger dan het aantal onderzochte landen (22).

Het meest voorkomend is het uitvoeren van toezichtstaken binnen een ministerie, zonder dat hiervoor een herkenbare afdeling aanwezig is (31%). Andere vormen die regelmatig voorkomen zijn een aparte afdeling binnen een ministerie (24%) en een onafhankelijk toezichtsorgaan (21%). Een buitendienst komt het minst vaak voor.

Kijkend naar de mate van zelfstandigheid dan valt op dat in de meerderheid van de ondervraagde landen het toezicht op kansspelen zeer nauw is gelieerd aan het verantwoordelijke ministerie. In totaal wordt door 59% het toezicht binnen het ministerie of door een buitendienst van het ministe-

rie uitgevoerd. Daarnaast zijn er toezichthouders die als inspectiedienst of agentschap weliswaar onder een ministerie vallen, maar wel een zelfstandige organisatie vormen. De laatste categorie bestaat uit volledig onafhankelijke toezichthouders. In verhouding tot de “afhankelijke toezichthouders” komt deze vorm minder vaak voor.

Bij de gepresenteerde antwoorden moet overigens wordt opgemerkt dat respondenten zichzelf hebben ingedeeld in één van de bovenstaande categorieën. In enkele gevallen is op basis van de overige gegeven antwoorden sprake van een andere categorie dan is ingevuld. Om deze reden zijn de antwoorden voor twee toezichthouders in de tabel aangepast.

De positionering van de organisatie is bepalend voor de mate van onafhankelijkheid van een toezichthouder. Voor een afdeling binnen een ministerie geldt dat geen onafhankelijke beslissingen worden genomen. Een agentschap en een zelfstandige toezichthouder staan meer op afstand van het ministerie en kunnen (meer) zelfstandig en onafhankelijk opereren. Van de in totaal tien agentschappen/onafhankelijke toezichthouders hebben er negen wettelijk vastgelegde waarborgen voor hun onafhankelijkheid. Specifiek in de kansspelwetgeving of in andere wetgeving is de onafhankelijkheid van de toezichthouder vastgelegd. Wel is de verantwoordelijke minister vaak op afstand nog betrokken doordat bestuursleden door hem zijn benoemd.

Landen met één of meer toezichthouders die volledig onafhankelijk van het verantwoordelijke ministerie opereren zijn bijvoorbeeld: het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken en Zwitserland. In Noorwegen, België en Malta is de toezichthouder redelijk onafhankelijk te noemen.

Onafhankelijkheid betekent niet dat geen verantwoording voor de uitgevoerde activiteiten wordt afgelegd. Voor alle onafhankelijke toezichthouders geldt dat jaarlijks via jaarverslagen wordt gerapporteerd aan het verantwoordelijk ministerie voor het kansspelbeleid over uitgevoerde activiteiten, financiering en vaak ook ontwikkelingen in de kansspelmarkt.

Naast de onafhankelijke toezichthouders is een grote categorie landen aanwezig waar het toezicht onder directe verantwoordelijkheid van een ministerie wordt uitgevoerd. Voorbeelden van landen zijn Spanje, Frankrijk, Polen, Hongarije, Portugal, IJsland en de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen. Bij deze landen kan vanuit het ministerie directe sturing worden gegeven aan de uit te voeren activiteiten.

Aantal toezichthouders

In de meerderheid van de onderzochte landen is het toezicht op kansspelen niet in handen van één organisatie. Bij twaalf van de 22 landen zijn er twee of meer betrokken. Deze organisaties kunnen allen aparte toezichthouders zijn, maar meestal is sprake van een combinatie van een toezichthouder en een ministerie met enkele toezichtstaken. Daarnaast komt het ook voor dat lokale overheden voor bepaalde typen kansspelen eigen bevoegdheden hebben.

Tussen de betrokken organisaties is soms een scheiding gemaakt op basis van het type kansspelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. In Zwitserland is bijvoorbeeld de federale toezichthouder verantwoordelijk voor casinospelen, het federale Ministerie van Justitie voor loterijen en weddenschappen. Ook kan een scheiding tussen de betrokken organisaties worden gemaakt op basis van bevoegdheden. De ene organisatie is dan bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het verstrekken van vergunningen en de andere organisatie voert de inspectie van vergunninghouders uit.

Omvang

De omvang van toezichthouders zowel qua formatieplaatsen als het beschikbare budget is zeer uiteenlopend. De grootste toezichthouder is de "Gaming board of Hungary" met in totaal 135 FTE en een budget van € 17 miljoen. Hiertegenover staat het verantwoordelijke ministerie in Estland dat geen aparte FTE en geen apart budget voor toezichtstaken heeft onderscheiden. Gemiddeld houden 32 FTE zich bezig met toezicht op kansspelen. Het gemiddelde budget (niet in alle gevallen is sprake van een apart budget) bedraagt € 4,2 miljoen.

Het aantal FTE en de omvang van het budget zijn sterk afhankelijk van de soort taken die de toezichthouder uitvoert. Met name het uitvoeren van technische inspectie van kansspelapparatuur en inspecties ter plaatse zijn arbeidsintensief. Indien deze activiteiten door derden worden uitgevoerd is het aantal medewerkers duidelijk lager. Daarnaast is er een relatie tussen de omvang van de toezichthouder en het organisatietype. Agentschappen en zelfstandige toezichthouders hebben gemiddeld meer FTE in dienst dan de overige categorieën.

In de meeste gevallen worden de toezichtstaken gefinancierd vanuit het budget van het verantwoordelijke ministerie. Enkele organisaties worden betaald door de vergunninghouders of vanuit algemene middelen. In de onderstaande tabel is de wijze van financiering weergegeven.

Tabel 2 Wijze van financiering

	Aantal	%
Vanuit budget van verantwoordelijk(e) ministerie(s)	16	55%
Door vergunninghouders/aanbieders van kansspelen	2	7%
Uit algemene middelen	5	17%
Anders	6	21%
Totaal	29	100%

De verantwoordelijke minister is in de meeste gevallen de Minister van Financiën (bij 54%). Daarnaast is ook vaak het Ministerie van Justitie (29%) en het Ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk (21%) voor (een deel van) het toezicht. In veel landen is meer dan één ministerie betrokken. Gemiddeld zijn 1,5 ministeries verantwoordelijk voor (een deel) van het toezicht op kansspelen.

2.3 Taken en instrumenten

Voor het uitvoeren van toezicht zijn verschillende taken en instrumenten te onderscheiden. Naarmate een toezichthouder over meer taken en instrumenten beschikt, zijn de bevoegdheden groter. In de onderstaande tabel is aangegeven welke activiteiten de ondervraagde toezichthouders uitvoeren.

Tabel 3 Activiteiten

	Aantal	%
Advisering over wetgeving	28	97%
Algemeen toezicht	27	93%
Toezicht op vergunninghouders	25	86%
Voorlichting	22	76%
Vergunningverlening	21	72%
(Technische) inspectie van kansspelapparatuur	17	59%
Onderzoek	10	34%
Anders	5	17%
Totaal	29	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

Toezichthouders voeren een groot deel van de genoemde activiteiten uit. Gemiddeld zijn zij voor vier van de zeven genoemde activiteiten verantwoordelijk. Alleen het uitvoeren van onderzoek wordt relatief minder vaak genoemd.

Voor het uitvoeren van deze activiteiten staan toezichthouders verschillende instrumenten ter beschikking. Deze kunnen variëren van administratief toezicht tot het controleren van kansspelapparatuur. Toezichthouders hebben doorgaans meerdere bevoegdheden.

Tabel 4 Instrumenten

	Aantal	%
Administratief toezicht	24	86%
Inspectie ter plaatse	19	68%
Financieel toezicht	18	64%
Technische inspectie	14	50%
On-line monitoring	9	32%
Anders	10	36%
Totaal	28	100%

Meerdere antwoorden mogelijk

Met name administratief toezicht, inspectie ter plaatse en financieel toezicht op zijn veelgebruikte instrumenten voor controle en inspectie. Technische inspectie en on-line monitoring komen relatief minder vaak voor.

2.4 Kansspelbeleid

De beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid kunnen op verschillende filosofieën zijn gebaseerd. Cabot¹ heeft hiervoor een indeling in zes modellen ontwikkeld. Om een indruk te krijgen van de achtergronden van het kansspelbeleid zijn deze zes modellen voorgelegd aan respondenten.

¹ Cabot, *Casino gaming: policy, economics and regulation*, Las Vegas, 1996.

Tabel 5 Beleidsmodellen

	Aantal	%
Uitroeimodel	0	0%
Gedoogmodel	1	3%
Beschermen van kansspelers	9	31%
Neutrale model	2	7%
Overheidsbelangenmodel	3	10%
Hybride modellen	14	48%
Totaal	29	100%

De meest voorkomende beleidsmodellen zijn het beschermen van kansspelers en hybride modellen. Binnen deze hybride modellen is doorgaans een combinatie van het beschermen van kansspelers en overheidsbelangen gemaakt.

Er is geen duidelijke relatie tussen het type kansspelbeleid dat in een land wordt gevoerd en de wijze waarop het toezicht is georganiseerd. Bij de meest genoemde modellen - het hybride model en het beschermen van kansspelers - komen alle vormen van toezicht voor. Alleen bij de minder vaak voorkomende modellen als het gedoogmodel, het neutrale model en het overheidsbelangenmodel valt op dat het toezicht vooral wordt uitgevoerd binnen het ministerie zelf, zonder dat hiervoor een aparte afdeling aanwezig is.

Voor het grootste deel van respondenten geldt dat in het kansspelbeleid specifiek aandacht wordt besteed aan het bestrijden van de illegale kansspelmarkt (door 90%) en van gokverslaving (door 76%). Cijfers over gokverslaving, maar vooral over de illegale kansspelmarkt ontbreken in veel landen. Wel is op basis van schattingen een beeld van de omvang van gokverslaving te geven voor elf van de twintig landen. Gemiddeld bedraagt de prevalentie als percentage van de populatie 0,7%. Er treden wel duidelijke verschillen op tussen de landen die deze vragen hebben beantwoord. De waarden variëren van 0,1% tot 2,0%.

2.5 Kansspelmarkt

In de enquête is gevraagd naar de omvang van de kansspelmarkt (onder andere omzet en bruto spelopbrengst). Niet alle landen konden een volledig overzicht verstrekken van deze gegevens. De verstrekte gegevens zijn per land weergegeven in de factsheets. Hieronder is de gemiddelde bruto spelopbrengst gepresenteerd.

Tabel 6 Gemiddelde bruto spelopbrengst (in € miljoen)

	Gemiddelde	Aantal
Loterijen	858	16
Casinospelen	315	17
Speelautomaten	968	14
Bingo	236	12
Wedden op (sport) wedstrijden	355	15
Anders	21	7
Totaal	2.752	17

Het gemiddelde heeft betrekking op onderzochte landen, niet op het toezichhouders. Hierdoor wordt voorkomen dat dubbeltellingen ontstaan.

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat in de onderzochte landen de bruto spelopbrengst gemiddeld € 2,7 miljard bedraagt. Met name loterijen en speelautomaten dragen sterk bij aan deze omvang. De verschillen tussen landen zijn groot. Landen als het Verenigd Koninkrijk en Spanje hebben een beduidend hogere opbrengst dan gemiddeld. Bij de meeste andere landen ligt de opbrengst beneden de € 2 miljard.

Gekeken is in hoeverre er een relatie bestaat tussen de omvang van de kansspelmarkt en het type toezichthouder. Er is geen duidelijk verband te vinden. Toezichthouders die relatief onafhankelijk opereren, zoals een agentschap en een zelfstandige toezichthouder, komen zowel in landen met een kleine als juist een grote marktomvang voor.

3 Zes landen nader bekeken

3.1 België

Inleiding

België kent een aparte historie ten opzichte van kansspelen. Tot de recente wetswijziging bestond het wettelijk kader uit de wet van 1902. In deze wet waren alle kansspelen verboden. Niettemin waren wel casino's aanwezig. Strikt genomen hadden deze een illegaal karakter, maar ze betaalden wel belasting aan de Staat. De casino's dienden zich binnen deze situatie daarnaast nog te houden aan enkele specifieke, maar niet formele regels ten aanzien van de wijze van organisatie, de toegang van spelers en het maximaal aantal vestigingen. Tot de wetswijziging van 1999 heeft de situatie bestaan dat kansspelen weliswaar in de praktijk plaatsvonden, maar formeel niet waren toegestaan.

De loterij bestaat in België sinds 1934. Begonnen als Koloniale Loterij is deze in de loop der jaren omgevormd tot de Nationale Loterij.

Beleid en wettelijk kader

Het kansspelbeleid van België is te typeren als het "beschermen van kansspelers" model. Niettemin staat bij de uitvoering van de wet ook het mogelijk maken van een rendabele bedrijfsvoering door private aanbieders centraal. Regels dienen niet zo strikt te zijn dat een normale exploitatie niet mogelijk is.

Het wettelijk kader wordt in België gevormd door meerdere wetten. Sinds 7 mei 1999 is de *Wet op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van spelers* van kracht. Deze wet is van toepassing op casino's, speelautomatenhallen en drankgelegenheden die kansspelen exploiteren. Loterijen (met onderscheid naar loterijen op het grondgebied van een gemeente, provincie of geheel België) vallen onder de *Wet op de loterijen* van 31 december 1851. Daarnaast is de *Wet tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij* van 19 april 2002 van kracht voor de producten die wordt aangeboden door de Nationale Loterij (loterijen en weddenschappen op het hele Belgische grondgebied). Tenslotte zijn het organiseren van paardenwedrennen en weddenschappen op sportuitslagen geregeld in een Koninklijk Besluit en enkele decreten.

Kansspelwetgeving

De Wet op de kansspelen regelt onder andere de vergunningsplicht van kansspelaanbieders, beschrijft de opzet en bevoegdheden van de toezichhouder op de kansspelen, geeft maatregelen ter bescherming van gokkers en geeft de strafbepalingen op overtredingen van de wet weer. Er zijn vergunningplichten voor kansspelaanbieders (casino's, speelautomatenhallen en drankgelegenheden), voor het personeel van casino's en speelautomatenhallen en voor leveranciers van kansspelapparatuur. De zwaarste eisen gelden voor casino's; aan drankgelegenheden zijn de minst strikte verplichtingen gesteld. Casino's dienen naast de casinovergunning ook een conces-

sieovereenkomst met de betreffende gemeente af te sluiten. Exploitanten van speelautomaten dienen naast hun vergunning te beschikken over een convenant met de gemeente. In de wet op de kansspelen zijn strafbepalingen opgenomen ten aanzien van illegale en criminele activiteiten. Deze variëren van boetes tot gevangenisstraffen. Daarnaast kan worden overgegaan tot de definitieve of tijdelijke sluiting van een kansspelinrichting met een vergunning. Er zijn mogelijkheden tot opleggen van een bestuurlijke boete in de wet opgenomen.

De uitvoering van de wet wordt geregeld in diverse koninklijke besluiten. Bij een besluit is een protocol aanwezig dat in detail zaken regelt. Dit protocol kan door de Kansspelcommissie zelf worden aangepast indien de omstandigheden daar om vragen.

Loterijen en weddenschappen

In de wetgeving ten aanzien van de Nationale Loterij is het doel, de werking en de structuur van de Nationale Loterij beschreven. Eén van de kernpunten van de wet is de omvorming van de Nationale Loterij tot een naamloze vennootschap van publiek recht. De Staat is enig aandeelhouder van deze NV. In de wet is aangegeven dat het betrokken ministerie (het Ministerie van Begroting en Overheidsbedrijven) toeziet op de naleving van de wet en het afgesloten beheerscontract tussen de Staat en de Nationale Loterij.

Kleinere loterijen vallen onder de provincie of de gemeente, afhankelijk van de reikwijdte van de loterij.

Markt

De markt voor casinospelen en speelautomaten heeft jarenlang in een grijze schemerzone geopereerd. Er waren diverse informele en eigen regels waarbinnen de exploitanten opereerden. Met de inwerkingtreding van de wet op de kansspelen is de situatie in één klap veranderd. Er is een strikter regime van toepassing waarin duidelijke vergunningsverplichtingen zijn ingesteld. Op dit moment zijn er acht casino's, vier in Vlaanderen en vier in Wallonië. Een negende casino zal in Brussel worden geopend. Daarnaast waren er eind 2004 180 vergunningen verstrekt voor speelautomatenhallen. Aan drankangelegenheden waren op dat moment ruim 7500 vergunningen toegekend voor de exploitatie van kansspelapparatuur.

Het totale bedrag dat omgaat in de hierboven genoemde kansspelen is niet bekend. De aanbieders van deze kansspelen zijn private partijen.

Openbare loterijen, weddenschappen en wedstrijden worden uitgevoerd door de Nationale Loterij. Deze biedt diverse spelen aan als de lotto, toto, krasloten en hieraan gerelateerde vormen. In 2003 was de totale omzet €990 miljoen. Een jaar later was dit opgelopen tot ruim een miljard euro. Meer dan de helft van dit bedrag wordt uitgekeerd aan prijswinnaars. Daarnaast draagt de Loterij aan de staatsbegroting een zogenaamde monopolierente af. De winst van de Nationale Loterij is bestemd voor de financiering van programma's, hulpverlening aan de ontwikkelingslanden en sociale projecten op het gebied van cultuur, wetenschap en sport.

Organisatie van het toezicht

Toezicht op kansspelen

Het toezicht op kansspelen wordt in België uitgevoerd door de "Commission des Jeux de Hasard/Kansspelcommissie/Belgian Gaming Commission". Deze is in 1999 opgericht. De oprichting, taken en organisatie zijn vastgelegd in de Wet op de kansspelen. De commissie is verantwoordelijk voor:

- advisering van de overheid en het parlement
- het nemen van beslissingen over vergunningen (voor casino's, automatenhallen, cafés, personeel van casino's en automatenhallen en leveranciers en herstellende van speelautomaten)
- controle van vergunninghouders.

De Kansspelcommissie heeft een hybride organisatievorm. Het houdt het midden tussen een onafhankelijke toezichthouder en een organisatie onder ministeriele controle. De commissie bestaat uit 12 leden die afkomstig zijn van zes ministeries¹ en een onafhankelijke voorzitter. De voorzitter is afkomstig uit de rechterlijke macht (magistraat). De zes betrokken ministeries vaardigen elk een lid en een plaatsvervangend lid af. Deze worden voor een periode van drie jaar benoemd met de mogelijkheid voor een verlenging voor nog eens drie jaar. Deze leden zijn in principe op persoonlijke titel benoemd, maar vertegenwoordigen hun minister.

Bij de uitvoering van haar taken wordt de commissie ondersteund door een secretariaat dat bestaat uit ambtenaren van het Ministerie van Justitie. Het ministerie is daarnaast nauw betrokken bij de vaststelling van het budget en logistieke aspecten. Bij het secretariaat zijn 24 FTE's werkzaam. Het beschikbare budget voor 2005 is € 3,1 miljoen. Deze middelen worden gefinancierd door vergunninghouders. Het aantal medewerkers en het beschikbare budget worden toereikend genoemd. Het secretariaat staat onder leiding van een directeur die verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken. Het bestaat uit verschillende afdelingen:

- controle
- afdelingen voor vergunningverstrekking van de verschillende typen vergunningen
- financiële afdeling
- IT afdeling.

De hybride organisatievorm is ontstaan uit de diverse partijen die betrokken waren bij de herziening van de wet op de kansspelen. Het doel was een orgaan op te richten dat genoeg draagvlak bij alle betrokkenen zou hebben. Positionering bij één van de ministeries zou een te zwaar accent bij deze partij leggen en was daarom ongewenst. Om deze reden is gekozen voor een externe positionering waarbij alle partijen wel betrokken zijn. Volledige onafhankelijkheid was niet gewenst vanwege de politieke dimensie van kansspelen en de grote financiële belangen. De verschillende ministeries wilden wel enige invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming.

De organisatievorm betekent dat de Kansspelcommissie weliswaar onafhankelijk is (deze status is gewaarborgd in de wet op kansspelen), maar wel onder directe invloed opereert van de betrokken ministeries. Dit heeft voor- en nadelen. Belangrijk voordeel is dat alle betrokkenen direct aan één tafel zitten. De beslissingsmacht van het orgaan is daardoor groot. Er hoeft niet gewacht te worden op instemming van andere ministeries. Het functioneert als een netwerk en doorgeefluik.

¹ Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie, Gezondheidszorg, Begroting/Overheidsbedrijven en Economie/Energie/Buitenlandse Handel.

Zonder deze vertegenwoordigers van de ministeries is het moeilijk zaken voor elkaar te krijgen. Het nadeel van deze constructie is dat ook de politieke dimensie een rol speelt bij beslissingen. De onafhankelijke voorzitter en de vertegenwoordiger van het secretariaat moeten hieraan tegenwicht bieden.

De Kansspelcommissie is formeel een advies-, beslissings- en controleorgaan. De opzet van dit orgaan is specifiek voor de kansspelmarkt. Er zijn geen andere organen die bij de installatie als voorbeeld hebben gediend. In andere sectoren zijn ook verschillende commissies aanwezig met een vergelijkbare status, maar deze zijn qua opzet iets verschillend.

De commissie is verantwoording schuldig aan de zes betrokken ministeries en het parlement. Hiertoe wordt aan deze partijen een jaarverslag voorgelegd. Het Rekenhof controleert de uitvoering en financiële verantwoording van de Kansspelcommissie. Het Rekenhof is een grondwettelijke instelling die overheden controleert en de uitvoering en de bereikte resultaten van het overheidsbeleid evalueert met het oog op informatieverstrekking aan het parlement.

De belangrijkste genoemde voordelen van de gekozen organisatievorm zijn.

- De concentratie van kennis en deskundigheid. Voorheen was deze versnipperd over diverse partijen
- De onafhankelijkheid van het secretariaat. Gezien de rol die het secretariaat speelt in de advisering en uitvoering van het toezicht wordt de onafhankelijkheid ten opzichte van de verschillende ministeries belangrijk genoemd.
- De transparantie van het beleidsproces. Alle elementen die van belang zijn voor de uitvoering van het toezicht worden besproken in de commissievergaderingen. De commissievergaderingen zijn openbaar
- Alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd in de commissie waardoor een platform en netwerk is ontstaan voor het nemen van beslissingen. Hierdoor is er ook meer draagvlak voor genomen beslissingen. Tevens wordt daarmee voorkomen dat de doelstellingen van één van de ministeries te zwaar doorweegt in het handelen van de commissie
- Er is één aanspreekpunt voor de markt en voor andere overheden. Dit schept duidelijkheid.

De belangrijkste genoemde nadelen van de organisatievorm zijn.

- De competentie van de Kansspelcommissie is beperkt tot alleen kansspelen. Hierdoor wordt een gebrek aan coherentie geconstateerd tussen kansspelen enerzijds en loterijen en weddenschappen anderzijds
- De betrokkenheid van ministeries heeft als nadeel dat ook de politieke dimensie een rol speelt bij te nemen beslissingen. Dit kan discussies vanuit politieke perspectief opleveren.
- De commissieleden zijn voor een beperkte termijn benoemd. Na deze termijn worden zij vervangen door andere vertegenwoordigers van de ministeries. Omdat binnen ministeries weinig mensen deskundig zijn op het gebied van kansspelen, leidt vervanging al snel tot verlies aan expertise

Een ander aspect van verbetering dat los staat van de organisatie is het ontbreken van een boetesysteem. Nu is alleen sluiting mogelijk. Dit is een zware sanctie die niet vaak wordt toegepast. Een tussenvorm met boetes geeft meer mogelijkheden op te treden

Toezicht op loterijen en weddenschappen

De Kansspelcommissie ziet niet toe op loterijen en weddenschappen. De Nationale Loterij is een zogenaamde naamloze vennootschap van publiekrecht. Tussen de Nationale Loterij en de Staat is een beheerscontract afgesloten waarin nadere voorwaarden zijn gesteld over de wijze waarop de organisatie haar taak vervult. De verantwoordelijke minister, de Minister van Begroting en Overheidsbedrijven, ziet toe op de naleving van de wet en het afgesloten beheerscontract. Hiervoor is een regeringscommissaris benoemd die aanwezig is bij alle vergaderingen van de raad van bestuur en het directiecomité. Deze commissaris kan beroep aantekenen tegen alle beslissingen die hij strijdig acht met de wet of het beheerscontract. De minister kan vervolgens een nietig verklaring uitspreken. De raad van bestuur brengt jaarlijks verslag uit bij de minister over de uitvoering van haar taken. De minister brengt vervolgens verslag uit bij het parlement.

Het toezicht op weddenschappen wordt uitgevoerd door regionale overheden. De wijze van uitvoering is niet bekend.

Uitvoering van het toezicht

Toezicht op kansspelen

Controle van vergunninghouders is één van de taken van de Kansspelcommissie. De commissie gebruikt in België diverse instrumenten:

- financiële controle
- inspecties ter plaatse
- technische inspectie van kansspelapparatuur
- administratieve controle ten behoeve van naleving van procedures
- on-line monitoring.

De Kansspelcommissie heeft wettelijke bevoegdheden gekregen voor de uitoefening van haar functie. Zij kunnen onder andere binnentreden, overgaan tot onderzoek, controle en inbeslagname van bewijsstukken indien dit nodig is voor de vervulling van hun taak. Hiervoor beschikt de commissie over een eigen Controlecel. Deze is samengesteld uit enkele federale politieagenten die verbonden zijn aan het secretariaat van de commissie. Ze worden bijgestaan door verschillende ambtenaren. De Controlecel verricht controles om de naleving van de werkelijke en technische normen na te gaan. Hierbij wordt samengewerkt met deskundigen van de dienst Metrologie en indien nodig de plaatselijke politie. Ook wordt soms samengewerkt met financiële toezichthouders. Naast de controle ter plaatse wordt via een on-line systeem toezicht gehouden op alle casino's en automatenhalens.

De modelgoedkeuring voor kansspelapparatuur wordt uitgevoerd door de dienst Metrologie van het Ministerie van Economie (Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie). Binnen deze dienst is een afdeling kansspelen aanwezig waar in totaal zeven personen werkzaam zijn. Naast de uitvoering van de modelgoedkeuring ondersteunt de dienst de controlecel van de Kansspelcommissie bij de inspectie ter plaatse.

De commissie kan een vergunning voor bepaalde tijd schorsen of intrekken. Als tussenvorm kan een exploitatieverbod voor enkele toestellen worden ingesteld. Een bestuurlijke boete kan niet worden opgelegd.

De Kansspelcommissie heeft formeel contact met de Nationale Loterij over de activiteiten van beide organisaties. Deze samenwerking is onder andere vastgelegd in de wet van de Nationale Loterij. Aangegeven is dat minimaal twee keer per jaar afstemming tussen beide partijen plaatsvindt.

Toezicht op loterijen en weddenschappen

De uitvoering van het toezicht op loterijen en weddenschappen is reeds in de voorgaande paragraaf beschreven. De Minister van Begroting en Overheidsbedrijven ziet toe op de naleving van de wet door de nationale loterij. Regionale overheden zien toe op de uitvoering van weddenschappen.

Algemene opmerkingen organisatie van het toezicht

Door de geïnterviewde respondenten is aangegeven dat men in het algemeen tevreden is met de wijze waarop het toezicht is georganiseerd en de wettelijke basis die de wet op de kansspelen biedt. Vanuit een situatie waarin er feitelijk geen toezicht was is in één klap een sprong gemaakt naar een strikte handhaving van de regelgeving. Doordat is gekozen voor een onafhankelijke partij kon snel en effectief een duidelijke positie op de markt worden opgebouwd. De verwachting was dat indien was gekozen voor een positionering binnen een ministerie de organisatie te veel verlamd zou worden door de belangen van de betrokken partijen. In de eerste jaren was sprake van aanloopproblemen, mede omdat deskundigheid moest worden opgebouwd. Nu is men tevreden over hoe de organisatie in de praktijk functioneert. De commissie heeft zich een belangrijke positie verworven. Op onderdelen zijn wel verbeteringen mogelijk. Een belangrijk gemis volgens de Kansspelcommissie is het verschil in toezicht tussen de verschillende vormen van kansspelen. Liefst zien zij één toezichthouder voor alle kansspelen.

3.2 Nederland

Inleiding

In 1976 opende in Nederland het eerste casino zijn deuren. Daarvoor waren geen legale casino's aanwezig. Eén van de belangrijkste redenen om een legaal aanbod aan casino's te creëren was illegale casino's tegen te gaan. De vergunning voor de exploitatie van het casino werd verleend aan de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (Holland Casino). Sinds 1976 is het aantal casino's langzaam gegroeid tot 12 vestigingen. In de komende jaren wordt dit aantal nog met twee nieuwe vestigingen uitgebreid.

Kansspelautomaten zijn in Nederland sinds de jaren vijftig aanwezig. Deze waren in eerste instantie onder de Wet op de kansspelen niet toegestaan. De illegale markt was echter dusdanig groot dat gelduitkerende speelautomaten in 1986 onder strikte voorwaarden zijn gelegaliseerd. Deze legalisatie ging echter ook gepaard met ongewenste neveneffecten zoals een sterke toename van gokverslaving. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een wetswijziging in 2000 waarbij speelautomaten niet langer in laagdrempelige gelegenheden worden toegestaan. Deze laagdrempelige gelegenheden mogen voortaan alleen nog behendigheids spelen aanbieden.

Loterijen hebben in Nederland een lange historie. De geschiedenis van de Nederlandse Staatsloterij gaat terug tot 1726 als de Generaliteitsloterij. In 1848 werd deze naam gewijzigd in Nederlandse Staatsloterij. Naast de Staatsloterij zijn in Nederland loterijen ten behoeve van fondsenwerving voor goede doelen toegestaan. Deze zijn deels van incidenteel karakter. Daarnaast zijn ook vergunningen verleend aan niet-incidentele goede doelen loterijen.

In de Wet op de kansspelen zijn ook de toto, lotto, instantloterij en de totalisator geregeld. De toto is in Nederland vanaf 1961 onder strikte voorwaarden toegestaan. In de jaren zeventig volgde de lotto en in de jaren negentig de instantloterij.

Beleid en wettelijk kader

Het kansspelbeleid van Nederland is te typeren als een hybride model. Het bevat zowel elementen van het beschermen van kansspelers als het overheidsbelangenmodel.

In veel onderzochte andere landen is aparte wetgeving voor loterijen aan de ene kant en casinospelen/speelautomaten aan de andere kant van kracht. In Nederland zijn alle kansspelen onder één wet gebracht: de *Wet op de kansspelen* (Wok).

De Wet op de kansspelen regelt welke spelen zijn toegestaan. Per speltype zijn de vergunningsvoorschriften en enkele eisen ten aanzien van de opbrengsten en de vestiging opgenomen. Onderscheiden zijn de Staatsloterij, de instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator, de lotto, casinospelen, speelautomaten en prijsvragen. Ten slotte bevat de wet strafbepalingen en is de instelling van het College van toezicht op de kansspelen geregeld.

Het bestrijden van de illegale kansspelmarkt is een specifieke beleidsdoelstelling in Nederland. De illegale kansspelmarkt wordt als een beperkt probleem ervaren. Naar schatting bedraagt de totale illegale kansspelmarkt €0,5 miljard. Het bestrijden van gokverslaving is ook een specifiek aandachtspunt. Gokverslaving wordt in redelijke mate als een probleem beschouwd. Op basis van recent onderzoek wordt de prevalentie als percentage van de bevolking van 16 jaar en ouder op 0,3% geschat¹.

Markt

In Nederland is één vergunninghouder toegestaan die casinospelen mag aanbieden. Deze vergunning is in handen van Holland Casino. Hoewel Holland Casino in de praktijk opereert als een private onderneming is het - gezien de formele status als stichting en de nauwe verbondenheid met de rijksoverheid - een publieke partij te noemen. Op dit moment exploiteert Holland Casino 12 vestigingen. De komende jaren wordt dit aantal uitgebreid tot 14 vestigingen. In totaal waren in 2004 in alle casino's gezamenlijk 379 speelafels, 374 multi roulettes en bijna 6300 speelautomaten aanwezig. De bruto spelopbrengst bedroeg €682 miljoen. Van dit bedrag werd voor €144 miljoen aan belastingen en €137 miljoen aan winst afgedragen aan de Staat.

Kansspelautomaten zijn niet alleen in casino's aanwezig maar ook in speelhallen en hoogdrempelige horecagelegenheden. In de laagdrempelige horeca zijn alleen behendigheidsautomaten toegestaan. Er zijn ongeveer 300 ondernemingen die beschikken over circa 900 vergunningen. Alle aanbieders zijn private partijen. In totaal zijn er ongeveer 40.000 kansspelautomaten buiten casino's aanwezig. Daarnaast zijn er bijna 13.000 behendigheidsautomaten. Naar schatting was de bruto spelopbrengst van de kansspelautomaten in 2003 ongeveer €840 miljoen².

Er zijn in Nederland verschillende vergunninghouders voor niet-incidentele loterijen. Het gaat om de Staatsloterij, drie goede doelen loterijen (Bankgiroloterij, Sponsorloterij en Postcodeloterij) en de instantloterij (krasloten). Daarnaast vinden incidentele en kleinschalige loterijen plaats. Jaarlijks gaat het om ongeveer 75 vergunningen. De vergunninghouders dienen aan verschillende eisen te voldoen. Ook is de bestemming van de opbrengsten verschillend. De Staatsloterij draagt opbrengsten af aan de staat, terwijl de goede doelen loterijen vooral gericht zijn op cultuur, natuur, welzijn, sport en volksgezondheid. De gezamenlijke omzet van de niet-incidentele vergunninghouders was in 2004 €1,3 miljard.

Een laatste categorie kansspelen zijn de lotto/toto en de totalisator. Voor ieder van deze typen kansspelen is één vergunninghouder aangewezen. In 2004 was de omzet van de lotto/toto €211 miljoen en van de (paarden) totalisator €32 miljoen. De opbrengsten van de lotto/toto komen ten goede aan sport en lichamelijke vorming, maatschappelijk welzijn, volksgezondheid en cultuur. De opbrengsten van de totalisator zijn vrijwel geheel voor de paardensport bestemd.

¹ Centrum voor Verslavingsonderzoek, *Verslingerd aan meer dan een spel: Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*, 2005.

² In een onderzoek in opdracht van de branchevereniging voor de speelautomatensector (KPMG, *Onderzoek kentallen speelautomatenbranche*, oktober 2004) is een bedrag van €560 miljoen genoemd. In dit bedrag zijn echter de BTW en het opbrengstaandeel van de mede-exploitant niet weergegeven. Indien deze wel worden meegerekend bedraagt de totale bruto spelopbrengst €840 miljoen.

Organisatie van het toezicht

De organisatie van het toezicht hing voorheen sterk samen met de betrokken vergunningverleners van ieder type kansspelen. Vijf ministeries verleenden vergunningen en waren ieder vanuit hun eigen optiek verantwoordelijk voor het toezicht.

- Het Ministerie van EZ was verantwoordelijk voor beleid en het beheer van Holland Casino en het beleid en het toezicht op speelautomaten
- Het Ministerie van Financiën was verantwoordelijk voor het beleid en het beheer van de Staatsloterij en toezicht in het algemeen op de Wet op de kansspelbelasting
- Het Ministerie van Justitie was eindverantwoordelijk voor het kansspelbeleid en de kansspelregelgeving
- Het Ministerie van LNV was medeverantwoordelijk voor de totalisator. Het feitelijk toezicht werd door de Algemene Inspectiedienst van LNV uitgevoerd
- Het Ministerie van VWS was medeverantwoordelijk voor de lotto/toto en de instantloterij.

Recent is de versnippering in beleid en uitvoering tegengegaan door concentratie van taken bij het Ministerie van Justitie. Vanuit EZ, Financiën, VWS en LNV is de verantwoordelijkheid voor het beleid en het toezicht overgedragen aan Justitie. Daarnaast is een scheiding aangebracht tussen het beleid en het beheer door het Ministerie van Financiën verantwoordelijk te maken voor het beheer voor de Staatsloterij en Holland Casino. Binnen het Ministerie van Justitie is geen aparte afdeling aanwezig voor het toezicht op kansspelen. Wel is er een Projectbureau kansspelen. Het heeft een budget van €3,2 miljoen en er zijn 10 FTE's in dienst.

Naast het Ministerie van Justitie is het College van toezicht op de kansspelen betrokken bij het toezicht. Het College houdt toezicht op landelijke vergunninghouders voor casino's, loterijen en sportwedenschappen/paardenrennen. Het adviseert de betrokken ministeries over het verlenen, wijzigen en intrekken van de vergunningen voor de landelijke kansspelen en over het verlenen van instemming met hun statuten en reglementen. Speelautomaten behoren niet tot het taakveld.

Het College is in 1996 gestart met zijn werkzaamheden. Aan de instelling is een lange discussie voorafgegaan. In eerste instantie werd in het begin van de jaren negentig gestreefd naar een algemene Raad op de kansspelen ter vervanging van de op dat moment bestaande Raad voor de casinospelen. Deze nieuwe Raad zou de geconstateerde versnippering in regelgeving en gebrek aan coördinatie in het toezicht moeten tegengaan. Uiteindelijk is er niet voor gekozen om het vergunningenbeleid en het toezicht daarop bij een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan onder te brengen. In plaats daarvan is gekozen voor het instellen van een College van toezicht op de kansspelen. Formeel heeft het College als taak het houden van toezicht op de naleving van de Wet op de kansspelen en het adviseren van de betrokken ministers. In de praktijk heeft het College echter geen uitvoerende bevoegdheden gekregen voor het houden van toezicht. Deze taken bleven bij de betrokken ministeries.

Het College bestaat uit zeven onafhankelijke leden, benoemd door de Kroon. Het secretariaat van het College heeft vier medewerkers. Het beschikbare budget voor 2005 is €0,5 miljoen. Deze middelen worden gefinancierd uit het budget van het Ministerie van Justitie. Het College is een onafhankelijke organisatie en heeft de status van een ZBO.

Vergeleken met de andere onderzochte landen is het aantal medewerkers bij de rijksoverheid dat betrokken is bij het toezicht beperkt te noemen. Dit heeft deels te maken met de delegatie van toezichtstaken aan een private organisatie: Verispect. Deze onderneming is onderdeel van het Nederlands Meetinstituut en houdt toezicht op de IJkwet, de Wet op de kansspelen en de Waarborgwet. Verispect is voortgekomen uit de verzelfstandigde Dienst van het ijkwezen dat onder het Ministerie van EZ viel. In opdracht van het Ministerie van Justitie controleert Verispect of speelautomaten voldoen aan de Wet op de kansspelen. Bij Verispect zijn in totaal 15 personen betrokken bij het toezicht op speelautomaten.

De Minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor het toezicht op kansspelen, ook voor de taken van het College. De minister kan uiteraard directe sturing geven aan de activiteiten van het eigen ministerie. Het College is volledig onafhankelijk in de uitvoering van zijn activiteiten. Deze onafhankelijkheid is wettelijk gewaarborgd door zijn installatie als onafhankelijk adviesorgaan. Daarnaast is een beheersovereenkomst gesloten met het ministerie waarin enkele afspraken zijn gemaakt over de administratieve en financiële onafhankelijkheid. Het College legt verantwoording af door middel van een viermaandelijke rapportage over de uitgevoerde activiteiten en de besteding van de financiële middelen. Daarnaast stelt het College een jaarverslag op. Er is op verschillende manieren contact tussen het College en het ministerie. Twee keer per jaar is een formeel overleg tussen de Collegevoorzitter en de minister. Daarnaast vindt informeel op ad hoc basis contact plaats tussen het Collegesecretariaat en het ministerie. Er zijn verder geen formele contacten tussen vertegenwoordigers van het College en het ministerie.

Over de huidige toezichtstructuur is geen van de respondenten positief. Wel wordt de concentratie van taken bij Justitie als een vooruitgang gezien. Justitie zelf geeft aan dat er hierdoor geen tegenstrijdige afspraken meer zijn en er sprake is van nieuw gezag en verantwoording in de sector. De huidige toezichtstructuur heeft als nadeel dat taken dubbel worden gedaan. Het College en het ministerie doen voor een deel dezelfde werkzaamheden. Hierdoor is de structuur onvoldoende transparant. Ook wordt door het College gevonden dat het toezicht nog teveel boven de markt zweeft. De afstand tot de markt is relatief groot. Een andere knelpunt volgens het College is de uitvoering van toezichtstaken door een derde partij buiten de overheid. Omdat toezicht een publieke taak is, vindt het College dat deze kennis over en uitvoering van technische toezichtstaken ook bij de overheid zelf aanwezig moet zijn.

De voorgenomen wijziging in de organisatie van het toezicht wordt van belang gevonden. Beide organisaties pleiten voor het concentreren van bevoegdheden binnen één organisatie. Dat er een sterke toezichthouder met voldoende instrumenten, middelen en mensen moet komen is geen onderwerp van discussie. Wel verschillen de meningen over de invulling en positionering van deze organisatie. Vanuit het College wordt gewezen op de noodzaak voor onafhankelijkheid van de toezichthouder. Een fors deel van de opbrengsten van kansspelen komt ten goede aan de algemene middelen. Een striktere scheiding dan nu (Ministerie van Justitie doet uitvoering en beleid, Ministerie van Financiën het beheer) wordt door het College van belang gevonden. Beïnvloeding vanwege financiële belangen kan alleen dan worden voorkomen. Vanuit Justitie wordt gevonden dat de huidige scheiding reeds voldoet en dat de onafhankelijkheid ook binnen een ministerie of inspectiedienst is gewaarborgd. Belangrijker voor Justitie is dat de minister de ministeriële verantwoordelijkheid behoudt voor het gehele beleidsterrein.

Uitvoering van het toezicht

De activiteiten die het Ministerie van Justitie uitvoert, zijn:

- algemene toezichtstaken
- toezicht op vergunninghouders
- (technische) inspectie van kansspelapparatuur
- vergunningverlening
- advisering van de minister
- onderzoek
- publieksvoorlichting.

Het College heeft vooral een adviserende functie waardoor de activiteiten beperkter van omvang zijn. De twee taken die het College uitvoert, zijn het toezicht houden op vergunninghouders en het adviseren van de verantwoordelijke minister. Het toezicht op vergunninghouders is vooral indirect van aard. Kwartaalrapportages, jaarverslagen en verslagen van externe deskundigen (accountants, auditors en technische deskundigen) worden beoordeeld. Daarnaast dienen ingediende klachten als signaal voor mogelijke misstanden. Instrumenten om vervolgens op te treden heeft het College niet.

Er wordt geen gebruik gemaakt van direct financieel toezicht of van on-line monitoring. Financieel toezicht wordt in de eerste plaats uitgevoerd door de externe accountant en indien aanwezig de raad van commissarissen. Daarnaast kan het ministerie richtlijnen geven over het opstellen van het jaarverslag.

Voordat kansspelapparatuur wordt toegelaten dient het te beschikken over een vergunning. Deze vergunning wordt door de Minister van Justitie verleend. De testen voor de toelating van kansspelapparatuur worden verricht door certificerende instellingen als NMI Certin, KEMA en GLI. Op basis het keuringsprotocol wordt getoetst of de automaten en tafelspelen voldoen aan de eisen.

Toezicht op casino's

De Minister van Justitie verstrekt de vergunning en is verantwoordelijk voor het toezicht op Holland Casino. Het Ministerie van Financiën heeft de rol van aandeelhouder namens de staat. In de praktijk wordt het toezicht op de financiën uitgevoerd door de raad van commissarissen. De directe rol van de overheid is beperkt tot het geven van aanwijzingen over de wijze waarop het jaarverslag wordt opgezet en gepubliceerd. Naast financieel toezicht vindt technische inspectie van kansspelapparatuur plaats. Dit toezicht is gedelegeerd aan Verispect. Verispect controleert ter plaatse of de aanwezige speelautomaten overeenkomen met het toegelaten model. De technische eisen waarmee de toetsing plaatsvindt zijn vastgelegd in diverse besluiten en regelingen.

Toezicht op speelautomaten

Bij het toezicht op speelautomaten zijn het Ministerie van Justitie en gemeenten betrokken. Het ministerie is verantwoordelijk voor het verstrekken van en toezicht op de exploitatievergunning en de modeltoelatingen. Zoals eerder aangegeven worden de keuringen voor modeltoelatingen uitgevoerd door certificerende instellingen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de aanwezigheidsvergunningen die bepalen waar speelautomaten opgesteld mogen worden. Het ministerie heeft ten aanzien van gemeenten een tweedelijns toezichtfunctie. Zoals hierboven aangegeven is het toezicht op kansspelautomaten gedelegeerd aan Verispect.

Toezicht op loterijen, lotto/toto en de totalisator

Na de verzelfstandiging van de Staatsloterij in 1992 is de bemoeienis van de overheid met de Staatsloterij sterk verminderd. Het toezicht van de overheid vindt plaats door goedkeuring van de statuten en reglementen. Daarnaast vindt financieel toezicht plaats op de Staatsloterij via schriftelijke rapportages.

Het toezicht op goede doelen loterijen, lotto/toto en de instantloterij komt in grote lijnen overeen met het toezicht op de Staatsloterij. Ook hier dienen de reglementen en statuten door de Minister van Justitie te worden goedgekeurd. Daarnaast is het toezicht gericht op de financiële verslaglegging. De minister kan aanwijzingen geven ten aanzien van inrichting van het jaarverslag. Ook wordt gekeken naar de wijze van verdeling van de opbrengsten.

Overige elementen van toezicht

Bij constatering van overtredingen kan de toezichthouder, bijvoorbeeld Verispect, een waarschuwing verstrekken. Uiteindelijk kan als sanctie worden besloten tot het intrekken van een vergunning. Er kunnen geen bestuurlijke boetes worden uitgedeeld. Naast het bestuursrechtelijk optreden tegen vergunninghouders kan fiscaalrechtelijk door de Belastingdienst en de FIOD en strafrechtelijk door de politie worden opgetreden. In de praktijk heeft vooral de Belastingdienst een belangrijke rol bij het optreden tegen de illegale markt. Bij de dienst is in de afgelopen jaren uitgebreide expertise op dit terrein opgebouwd. Bij de politie en het Openbaar Ministerie heeft het bestrijden van de illegale kansspelmarkt minder prioriteit.

3.3 Portugal

Inleiding

Het eerste casino in Portugal is in 1904 geopend. Daarna is deze weer voor een aantal jaren gesloten. Sinds 1927 zijn casino's toegestaan. In de loop der jaren zijn steeds meer casino's geopend. In eerste instantie waren deze vooral gericht op toeristen en daarom ook niet het hele jaar geopend. Dit is later veranderd. Op dit moment zijn er acht casino's geopend en is een negende (in Lissabon, op het terrein van de Expo) in aanbouw. Kenmerk van alle regio's waarin casino's geopend zijn is dat deze in een toeristisch gebied liggen. Naast kansspelen dienen de casino's een breed scala aan amusement te bieden.

Loterijen kennen een lange historie in Portugal. In 1783 is de eerste nationale loterij opgericht. Deze mocht worden uitgevoerd door een liefdadigheidsinstelling die gericht is op diverse humanitaire en liefdadigheidsdoelen: Santa Casa da Misericordia de Lisboa (SCML). De SCML heeft sinds de 60-er jaren ook voor andere loterijen als de toto, de lotto en de instantloterij een concessie gekregen. In Portugal is zij de enige organisatie die loterijen mag exploiteren. Omdat de opbrengsten bestemd zijn voor de goede doelen van de eigen organisatie en de ondersteuning van andere organisaties met vergelijkbare doelstellingen worden deze kansspelen aangeduid met de naam "social gambling".

Beleid en wettelijk kader

Het kansspelbeleid van Portugal is te typeren als een hybride model. Het bevat zowel elementen van het "beschermen van kansspelers" model als het overheidsbelangenmodel. In de eerste kansspelwet uit 1927 is de centrale filosofie dat kansspelen in principe slecht zijn maar dat het verbieden onmogelijk is. Zodra dit wel wordt verboden ontstaan illegale en andere ongewenste activiteiten. Daarom moet een goede en beschermde omgeving worden geboden voor de kansspeler. Om deze reden zijn casino's toegestaan. Om te voorkomen dat mensen eenvoudig in aanraking komen met agressieve spelvormen zijn speelautomaten verboden buiten de casino's. Hierdoor is het aanbod aan de kansspelen goed te controleren en te reguleren. Bijkomend onderdeel van het beleid is dat aanbieders van kansspelen niet puur gericht moeten zijn op gokken alleen. De kansspelactiviteiten dienen onderdeel uit te maken van een breder aanbod aan amusement, culturele en toeristische activiteiten.

Portugal is opgedeeld in verschillende kansspelgebieden waarbinnen een casino mag worden gevestigd. De afstand tussen de casino's is doorgaans dermate groot dat geen onderlinge concurrentie kan ontstaan. De casino's zijn eigendom van de staat. De feitelijke exploitatie is in handen van private partijen. Zij hebben op basis van openbare aanbesteding een concessie voor 20 jaar. De private partijen betalen hiervoor een jaarlijkse fee. Tot enkele jaren geleden werd deze fee niet betaald in geld, maar in de vorm van investeringen in de lokale infrastructuur. Omdat verdere investeringen in infrastructuur niet meer nodig zijn, is nu gekozen dit in de vorm van geld te betalen. De Staat deelt daarnaast in de opbrengsten uit exploitatie. In totaal wordt 50% van de opbrengsten afgedragen. Het andere deel is bestemd voor de private organisatie die het casino exploiteert.

Naast casino's zijn ook bingo's toegestaan. Deze kunnen alleen worden geëxporteerd door organisaties die toeristische activiteiten ondernemen. Een derde kansspeltype in Portugal is het wedden op paardenwedstrijden. Dit is echter een relatief nieuwe activiteit van beperkte omvang.

Zoals eerder aangegeven mogen loterijen door één instantie worden georganiseerd. Hoewel de organisator SCML al vele eeuwen bestaat is zij sinds 1991 een publieke organisatie geworden. In de Decree-law n° 322 van 1991 zijn de status van de organisatie en de verplichtingen vastgesteld. Naast loterijen organiseert SCML diverse andere activiteiten. Deze zijn vooral gericht op uiteenlopende goede doelen. De opbrengsten worden volledig aan goede doelen besteed. Over de prijzen moeten winnaars kansspelbelasting afdragen. Deze varieert van 25% tot 35% afhankelijk van het spel.

Markt

Zoals eerder aangegeven zijn er in Portugal op dit moment acht casino's en is het negende in aanbouw. Alle aanbieders zijn private Portugese ondernemingen. De bruto spelopbrengst was in 2003 € 1,3 miljard. Hoewel de casino's van oorsprong zijn gericht op toeristen, is het grootste deel van de bezoekers Portugees. Daarnaast zijn er in totaal 30 "bingorooms" aanwezig. Deze hadden in 2003 een omzet van € 120 miljoen en een bruto spelopbrengst van € 42 miljoen.

Naast de traditionele loterij biedt de organisator diverse spellen als Totoloto, Totobola, Joker en een instantloterij aan. De totale omzet uit loterijen is niet precies bekend. Wel bekend is dat in 2004 voor € 350 miljoen is uitgekeerd aan diverse goede doelen.

Organisatie van het toezicht

Toezicht op kansspelen

Het toezicht op casino's, bingo's en wedden op paardenwedrennen wordt in Portugal uitgevoerd door de "Inspeção-Geral de Jogos/Inspectorate General on Gambling" (IGG). Deze organisatie bestaat, weliswaar met enkele veranderingen, sinds 1927. IGG is verantwoordelijk voor:

- toezicht op de naleving van de wet
- controle op en de inning van belastingen van de organisatoren van casinospelen, bingo's en weddenschappen op paardenraces.

IGG is een inspectiedienst en maakt sinds kort onderdeel uit van het Ministerie van Economie en Innovatie. Binnen het ministerie valt het onder het departement voor Toerisme. Voorheen was Toerisme een apart ministerie, maar dit is nu samengevoegd het Ministerie van Economie en Innovatie. De staatssecretaris voor Toerisme is nog wel de verantwoordelijke bewindspersoon voor kansspelen. Alle overheidsactiviteiten die zijn gerelateerd aan kansspelen zijn binnen de inspectiedienst geconcentreerd. Zowel alle beleidsmatige als toezichthoudende activiteiten worden hier uitgevoerd. IGG stelt jaarlijks een werkplan op en legt verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten door middel van een jaarverslag. Hierin komen ook de ontwikkelingen in de kansspelmarkt aan bod.

De dienst is omvangrijk. In totaal zijn er op dit moment 84 medewerkers actief, maar er zijn diverse openstaande vacatures. De verwachting is dat op termijn de dienst groeit tot maximaal 108 werknemers. IGG staat onder leiding van een inspecteur-generaal. Hieronder vallen 13 teams waarin inspecteurs werkzaam zijn. Het totale budget voor 2005 is € 10 miljoen. Deze middelen zijn afkomstig uit de inkomsten van vergeven concessies aan casino's. De grote omvang van de organisatie is te verklaren vanuit de werkwijze. IGG voert het toezicht niet op afstand uit, maar is met inspectieteams dagelijks in alle casino's aanwezig. Hiervoor zijn veel inspecteurs noodzakelijk.

De organisatievorm betekent dat de IGG weliswaar eigen werkplannen en een duidelijk omschreven activiteitenpakket heeft, maar dat de staatssecretaris voor Toerisme wel directe invloed kan uitoefenen. De lijnen met de staatssecretaris worden kort genoemd. Er is zeer regelmatig contact.

De uitvoering van het toezicht en de controle op de exploitatie van casino's heeft ook in het verleden op vergelijkbare wijze onderdeel uitgemaakt van een ministerie. Dit maakt onderdeel uit van de filosofie in Portugal waarbij casino's in de vorm van een publiek-private samenwerking opereren. Directe aansturing en aanwezigheid ter plaatse worden van belang gevonden. Een andere wijze van organisatie van het toezicht is nooit overwogen. Andere sectoren kennen ook toezichthouders die direct gerelateerd zijn aan het verantwoordelijke ministerie. Niettemin is de feitelijke uitvoering van het toezicht waarbij IGG zeer direct betrokken is bij de dagelijkse gang van zaken binnen casino's uniek. Dit wordt veroorzaakt door het specifieke karakter van de kansspelmarkt.

De belangrijkste genoemde voordelen van de gekozen organisatievorm zijn.

- Directe controle op de werkvloer van alle activiteiten in casino's. Hierdoor is het mogelijk direct bij te sturen indien onregelmatigheden worden geconstateerd.
- Alle details in de bedrijfsvoering zijn bekend. Hierdoor ontstaat grotere transparantie en wordt de mogelijkheid tot overtreden van de wet bemoedilijkt.
- Bescherming van kansspelers is goed mogelijk doordat bij eventuele onregelmatigheden direct contact met de inspecteur ter plaatse kan worden opgenomen. Deze kan dan direct handelen als dat noodzakelijk is.

Een toezichtorganisatie die op meer afstand van het ministerie opereert wordt niet mogelijk geacht. Juist het feit dat de staat eigenaar is van de casino's is de reden dat de overheid directe sturing moet kunnen geven.

De wijze van toezicht levert op dit moment wel problemen op bij kansspelen op internet. De huidige vorm van toezicht is daar niet mogelijk omdat inspecteurs niet fysiek aanwezig kunnen zijn. Op dit moment is op dit terrein geen wetgeving en zijn kansspelen via internet in Portugal daarom illegaal.

Toezicht op loterijen

De uitvoerder van de loterijen is een publieke organisatie. In de organisatie is een aparte adviescommissie voor kansspelen aanwezig. Daarnaast is er een aparte toezichtcommissie aanwezig die toezicht houdt op alle inkomsten en uitgaven van SCML, waaronder de loterijen. SCML valt onder het Ministerie van Arbeid en Maatschappelijke solidariteit.

Uitvoering van het toezicht

Toezicht op kansspelen

De toezichthouder in Portugal heeft veel bevoegdheden en instrumenten. IGG maakt gebruik van:

- financiële controle
- inspecties ter plaatse
- technische inspectie van kansspelapparatuur
- administratieve controle ten behoeve van naleving van procedures
- on-line monitoring.

IGG richt zich op de controle van vergunninghouders. Ze heeft geen bevoegdheden ten aanzien van criminele activiteiten. Bij eventueel geconstateerde wetsovertredingen wordt de lokale politie ingeschakeld. Meestal gaat het initiatief echter uit van de politie en worden de inspecteurs gebruikt als deskundigen.

Het feitelijk toezicht wordt door inspectieteams ter plaatse uitgevoerd. Gedurende de openingstijden van het casino is minimaal één inspecteur aanwezig. Inspecteurs beschikken over eigen kantoorruimten waar zij on-line inzicht hebben in alle kansspelapparatuur. Daarnaast kunnen zij alle activiteiten volgen via de monitoren van het CCTV-systeem.

De technische inspectie van kansspelapparatuur gebeurt door technici van IGG zelf. Hetzelfde geldt voor de toelating van kansspelapparatuur. Ook deze testen worden door eigen technici uitgevoerd.

IGG heeft formeel contact met SCML over hun activiteiten. Daarnaast wordt in noodzakelijke gevallen gezamenlijk naar buiten getreden. Doorgaans is het contact redelijk beperkt, omdat beide partijen op zeer verschillende markten opereren.

Toezicht op loterijen

Over de feitelijke uitvoering van het toezicht op loterijen is geen informatie bekend.

Overige opmerkingen

Door de geïnterviewde respondenten is aangegeven dat de wijze van toezicht op dit moment goed functioneert. Men is van mening dat het toezicht goed aansluit op de wijze waarop de kansspelmarkt is georganiseerd en de doelstellingen van de overheid. Pas indien veranderingen in de markt optreden kan eventueel aanpassing van het toezicht noodzakelijk zijn. In dit kader wordt bijvoorbeeld gewezen op een mogelijke harmonisering van de kansspelmarkt binnen Europa. Hoewel het de vraag is of dit zover komt, kan dit belangrijke wijzigingen geven. Ook kansspelen via internet kunnen aanleiding zijn tot bijstellingen. Op dit moment is wetgeving op dit terrein in voorbereiding.

3.4 Verenigd Koninkrijk

Inleiding

De Britse kansspelindustrie is voor Europese begrippen omvangrijk. Zo telt het land 138 casino's (mei 2005). Alleen Frankrijk telt meer casino's. In Londen bevinden zich alleen al 24 casino's. Met 12,3 miljoen bezoekers in 2004/2005 worden de casino's druk bezocht. Naast de casinospelen zijn ook bingo, speelautomaten, wedden op sportwedstrijden en loterijen populair.

De markt is te typeren als relatief open. Hoewel aan strikte eisen moet worden voldaan voordat een vergunning wordt verstrekt, kan – met uitzondering van de National Lottery die in handen is van één bedrijf – in principe iedereen kansspelen ontwikkelen en exploiteren. Door dit open karakter telt de markt een groot aantal kleine aanbieders. Desalniettemin wordt ze gedomineerd door enkele grote bedrijven. De Gaming Board en de National Lottery Commission verstrekken de vergunningen. Beide organisaties zien tegelijkertijd toe op de naleving van de wet- en regelgeving. Het Ministerie van Cultuur, Media en Sport is verantwoordelijk voor de beleidsmatige kant.

De komende jaren staan in het teken van de implementatie van de Gambling Act. Deze nieuwe wet vervangt de bestaande wetten op het gebied van kansspelen (met uitzondering van de National Lottery) en introduceert een nieuwe toezichthouder: de Gambling Commission. De Gaming Board is daar sinds 1 oktober 2005 in opgegaan. Medio 2007 moet de wet volledig zijn geïmplementeerd.

Er is geen aparte autoriteit die toeziet op het wedden op sportwedstrijden. Een onafhankelijk arbitrage-instituut beslist bij eventuele geschillen. Met de inwerkingtreding van de Gambling Act gaat de Gambling Commission ook toezien op het wedden. Het huidige toezicht op wedden laten we in dit rapport verder buiten beschouwing.

Beleid en wettelijk kader

Hoewel de bescherming van kansspelers een belangrijk uitgangspunt van het kansspelbeleid is, spelen ook de overheidsbelangen een rol. In feite worden kansspelen in het Verenigd Koninkrijk gezien als een bron van vermaak en ontspanning waaraan – gezien de potentiële schadelijke effecten – randvoorwaarden worden verbonden. Dat de schatkist en goede doelen profiteren van de spelen is een welkome bijkomstigheid.

Voor wat betreft de National Lottery bestaat het wettelijk kader uit de National Lottery etc Act 1993 aangevuld met de National Lottery Act 1998. Een nieuwe wet, National Lottery Bill, is in voorbereiding. De andere kansspelen (exclusief wedden) vallen onder het regime van de Gaming Act 1968. Deze wet wordt vervangen door de Gambling Act 2005. De implementatie is inmiddels in volle gang.

National Lottery etc Act 1993 en National Lottery Act 1998

De Act 1993 is het wettelijk kader waarbinnen de National Lottery wordt geëxploiteerd. Met de Act 1998 is de National Lottery Commission ingesteld als toezichhoudend orgaan.

De hoofddoelen van de wet zijn te waarborgen dat de National Lottery naar behoren wordt uitgevoerd, de belangen van spelers worden beschermd en de inkomsten voor goede doelen gemaximaliseerd. De wet bepaalt niet tot in detail op welke wijze de National Lottery moet worden vorm gegeven en welke loterijen daaronder mogen vallen. Dergelijke zaken zijn geconcretiseerd in de vergunning.

De Act 1993 onderscheidt twee typen vergunningen. Het eerste type, section 5 licence, wordt via een openbare aanbesteding verstrekt aan een bedrijf dat de National Lottery voor een bepaalde periode mag uitvoeren. Tot januari 2009 is dat Camelot, een joint venture van een groot aantal bedrijven. Naast het uitbetalen van de prijswinnaars, het financieren van het National Lottery Distribution Fund en de afdracht van belastingen is de hoofdtaak van Camelot de infrastructuur te ontwikkelen (niet alleen techniek maar ook verkoopkanalen) met behulp waarvan de section 6 vergunninghouders hun spelen kunnen aanbieden. Bedrijven die over dit tweede type vergunning beschikken, zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling, promotie en uitvoering van spelen binnen de randvoorwaarden die door de wet worden gesteld. Ten tijde van het onderzoek beschikt alleen Camelot over section 6 vergunningen en wel de volgende: Lotto, Lotto Extra, Thunderball, Daily Play, Hot Picks, EuroMillions, Scratchcards, Interactive Instant Win Games.

De verdeling van de opbrengsten van de National Lottery staat vast. Het verschilt iets per spel maar gemiddeld genomen is die als volgt: 50% voor de prijswinnaars, 28% naar publieke doelen, 12% belastingen, 5% voor de retailers, 4½ % operationele kosten, ½ % winst voor Camelot. Het bedrag dat is bestemd voor de publieke doelen wordt verdeeld door de National Lottery Distribution Fund.

Zoals eerder opgemerkt is een nieuwe wet in voorbereiding. Behalve aan enkele organisatorische wijzigingen zoals het aantal Commissieleden en de hoogte van de leges, wordt gedacht aan een vereenvoudiging van het vergunningensysteem en wordt er naar verwachting een nieuwe organisatie in het leven geroepen die de opbrengsten moet distribueren (Big Lottery Fund). Doel van de nieuwe wet is de opbrengsten van de National Lottery te vergroten.

Gaming Act 1968

In reactie op de wildgroei aan kansspelen medio jaren '60 van de vorige eeuw is de Gaming Act 1968 ingesteld. De wet regelt het aanbieden van casinospelen, bingo, speelautomaten en grotere loterijen en heeft als doel:

- er voor zorg te dragen dat de organisaties die betrokken zijn bij de organisatie van kansspelen betrouwbaar en financieel gezond zijn
- criminele elementen te weren uit de kansspelindustrie
- te garanderen dat de kansspelen eerlijk en volgens de wet worden uitgevoerd.

De Gaming Act is complex en uitvoerig. In de kern komt het er op neer dat de wet binnen randvoorwaarden bedrijven toestaat met een winstoogmerk kansspelen aan te bieden. Om de industrie te monitoren en te controleren regelt de wet de instelling van de Gaming Board.

De wet is restrictief van karakter en kent drie soorten vergunningen. Teneinde casinospelen of bingo aan te mogen bieden, dient een bedrijf te beschikken over een 'certificate of consent'. De Board verstrekt dit certificaat alleen aan betrouwbare bedrijven die over voldoende financiële reserves beschikken. Alleen bedrijven met een certificate of consent kunnen bij de betreffende autoriteit een 'premises licence' aanvragen voor het exploiteren van een casino of het opzetten van een bingoclub. Bij het verstrekken van de vergunning dient expliciet te worden overwogen of er voldoende vraag is en of de beoogde locatie geschikt is. Casino's zijn overigens alleen in een aantal regio's (53) toegestaan. Tenslotte moeten personeelsleden in sommige functies binnen een casino of een bingoclub beschikken over een 'certificate of approval' teneinde ongewilde personen uit de industrie te weren. De Gaming Board verstrekt dit certificaat dat doorgaans op naam van het bedrijf wordt aangevraagd.

Bedrijven die speelautomaten verkopen en/of onderhouden dienen te beschikken over een 'certificate of approval'. De wet stelt afhankelijk van de locatie voorwaarden aan de maximum inzet en de hoogte van de prijzen.

Grotere loterijen tenslotte moeten zijn geregistreerd. Zij mogen geen winstoogmerk hebben. De Gaming Board onderzoekt of de organisator in staat is binnen de wettelijke kaders de loterij te organiseren.

Gambling Act

De komende jaren staan in het teken van de implementatie van de Gambling Act. Deze nieuwe wet was noodzakelijk omdat de Gaming Act 1968 was verouderd. De nieuwe wet heeft een uitgebreidere werkingssfeer dan de oude. Zo wordt nu ook het wedden en het gokken via internet gereguleerd. Verder staat de wet een gecontroleerde groei van het aantal casino's toe en kunnen er maximaal 17 zogenoemde new style casino's (zeer grote speelgelegenheden) worden vergund. Ook zijn casino's geen 'memberclubs' meer waardoor er niet meer eerst een lidmaatschap hoeft te worden aangevraagd (duurt 24 uur). In de nieuwe situatie verkrijgt men direct toegang.

Verder zijn de definities van kansspelen minder exact. Hierdoor kan de minister desgewenst bepaalde spelen tot kansspel verklaren. Het is dan aan de aanbieder om het tegendeel te bewijzen. Andere belangrijke wijzigingen zijn een vereenvoudiging van het vergunningensysteem¹ en de instelling van de Gambling Commission die onder meer als taak krijgt kinderen en kwetsbare spelers te beschermen.

Markt

In 2004 telde het Verenigd Koninkrijk 138 casino's, 700 bingoclubs en 647 geregistreerde loterijen (naast de National Lottery). Naar schatting staan er verspreid door het land 250.000 speelautomaten op legale locaties en zijn er 8.800 wedkantoren. Los van de National Lottery waagt 20 à 30% van de bevolking zich al dan niet incidenteel aan een kansspel.

¹ In de nieuwe situatie hoeven bedrijven niet voor iedere nieuwe vestiging een certificate of consent aan te vragen. In plaats daarvan krijgt men één operators license waarmee meerdere premises licences aangevraagd kunnen worden.

De omvang van de kansspelindustrie in het Verenigd Koninkrijk is groot. Door het geprivatiseerde karakter van de markt is het lastig een goed inzicht te krijgen in de exacte omvang, opbrengsten enzovoorts. Uit de enquête bleek dat verschillende partijen sterk wisselende cijfers hanteren. In het rapport *A Winning hand – The Modernisation of UK Gambling* wordt de totale omzet van de gehele sector in 2002 geschat op € 93 miljard. De bruto spelopbrengst (na aftrek van de uitgekeerde prijzen) bedroeg circa € 11,4 miljard. Bijna € 3,4 miljard komt voor rekening van de National Lottery. Ongeveer € 3,65 miljard is het aandeel van het wedden onder meer op paardenrennen. De overige € 4,4 miljard wordt omgezet door de kansspelen waarop de Gaming Board toeziet (casino's, bingoclubs, speelautomaten en grotere loterijen die niet onder de National Lottery vallen).

Organisatie van het toezicht

Het toezicht op de markt is zoals eerder vermeld in handen van de National Lottery Commission en de Gaming Board. Deze organisatie gaat per 1 oktober 2005 op in de Gambling Commission.

National Lottery Commission

De National Lottery Commission – ingesteld per 1 april 1999 – is een onafhankelijk orgaan dat toezicht houdt op de uitvoering van de National Lottery. Volgens de wet heeft de National Lottery Commission als doelen (1) te verzekeren dat de National Lottery zorgvuldig opereert, (2) belangen van de spelers te beschermen en (3) met inachtneming van de eerste tweede punten de opbrengsten voor goede doelen te maximaliseren.

Teneinde deze doelen te organiseren, zijn de belangrijkste activiteiten van de National Lottery Commission de volgende:

- periodiek uitschrijven van een competitie voor de selectie van een onderneming die de National Lottery mag exploiteren
- verzekeren dat de vergunninghouder (Camelot) conform de vergunning en de reglementen opereert
- onderzoeken of individuen en bedrijven die geassocieerd zijn met de National Lottery (oonaannemers van Camelot) van onbesproken gedrag zijn
- beoordelen aanvragen en eventueel verlenen van vergunningen voor loterijen
- bewaken van de veiligheid van de computersystemen van de vergunninghouder en het distributienetwerk
- toezien op de afdracht van de spelopbrengsten
- monitoren van het cliëntenserviceprogramma van de vergunninghouder.

De National Lottery Commission opereert binnen de kaders die in de wet zijn vastgelegd. Over de dagelijkse gang van zaken heeft het ministerie geen zeggenschap. Daarmee is de Commission te typeren als een zelfstandig bestuursorgaan. Er liggen overigens wel relaties met de overheid. Zo wordt de Commission geleid door vijf commissieleden die door de minister worden benoemd, keurt de minister de begroting goed en wordt een jaarverslag opgesteld dat ter goedkeuring aan de minister en het parlement wordt voorgelegd. Verder is er zowel informeel als formeel regelmatig contact met het ministerie over tal van zaken. Ook kan de minister een aanwijzing geven. Dit komt echter zelden voor en heeft dan veelal betrekking op de allocatie van middelen (zoals bijvoorbeeld de Olympische Spelen).

De National Lottery Commission heeft een budget van circa €5,9 miljoen (april 2004 – maart 2005) dat wordt opgebracht uit een fonds dat door de National Lottery wordt gevuld. De personele omvang bedraagt 43 fte verdeeld over de afdelingen Compliance, Licensing en Performance.

Gaming Board

De Gaming Board is verantwoordelijk voor het toezicht op casino's, bingoclubs, speelautomaten en grotere loterijen voor zover ze niet onder de National Lottery Commission vallen¹. De doelen van de Board zijn (1) te bewaken dat organisaties die actief zijn op de kansspelmarkt capabel en van onbesproken gedrag zijn, (2) criminelen van de markt te weren, (3) bewaken dat de kansspelen conform de wet worden uitgevoerd en (4) de minister te informeren over ontwikkelen in de kansspelmarkt zodat de wet daarop kan anticiperen. De belangrijkste taken van de Board zijn de volgende:

- beoordelen van aanvragen en afgeven van de 'certificates of consent' (ook verlengingen) aan bedrijven die casinospelen of bingo's willen aanbieden
- beoordelen van aanvragen en verstrekken van 'certificates of approval' aan personen die bepaalde functies in de kansspelmarkt willen vervullen
- beoordelen van aanvragen en afgeven van vergunningen aan bedrijven die speelautomaten willen verkopen, verstrekken en/of onderhouden
- beoordelen van aanvragen voor de registratie van grotere loterijen
- beoordelen van aanvragen en verstrekken van vergunningen aan personen die als onafhankelijk loterijmanager willen opereren
- monitoren van het gedrag van de vergunninghouders en zonodig actie ondernemen wanneer afwijkingen van de vergunning worden geconstateerd.

Net als de National Lottery Commission is de Gaming Board te typeren als een ZBO. De acht commissieleden worden door de overheid benoemd. De kaders waarin de Board opereert liggen vast in de wet, het ministerie bepaalt de strategie op hoofdlijnen. Verder is er op het moment veel contact tussen de Board en het ministerie, zowel formeel als informeel. Dit grote aantal contactmomenten komt door de veranderingen in de wetgeving. Op termijn – wanneer alles wat duidelijker is – zal de situatie zich weer normaliseren. Verder is er de jaarlijkse verantwoording in rapporten en dergelijke.

De wijze van verantwoording is gelijk aan die van de National Lottery Commission. Het budget voor de Gaming Board bedraagt €8 miljoen (2005), de personele omvang 80 fte. Het telt vijf regionale en een centrale vestiging. De regionale vestigingen zijn belast met het toezicht op de vergunninghouders in hun regio. De centrale vestiging houdt zich naast beleidszaken bezig met financiën en dergelijke.

¹ Het gaat om eenmalige loterijen met een opbrengst van circa €30.000,- of een serie van loterijen met een opbrengst van ongeveer €365.000,-. Kleinere loterijen moeten worden geregistreerd bij de relevante lokale autoriteit.

Gambling Commission

De Gambling Commission gaat toezien op de gehele kansspelindustrie (inclusief wedden, on line kansspelen en voetbalpools) met uitzondering van de National Lottery. De doelen komen overeen met die van de Gaming Board met dien verstande dat expliciet als doel is verwoord dat de Commission toeziet op de bescherming van kinderen en kwetsbare personen. In verband met dit laatste doel gaat de Commission op reguliere basis prevalentiestudies verrichten en wordt er een Game Trust ingesteld. Dit fonds wordt op vrijwillige basis gevuld door de industrie zelf en dient ter financiering van activiteiten gericht op preventie van gokverslaving. Daarbij gaat het niet alleen om voorlichting en educatie, maar ook om het financieren van onderzoek. Indien blijkt dat de industrie niet in staat is het fonds op vrijwillige basis te vullen, wordt dit wettelijk verplicht gesteld.

In verhouding tot de huidige situatie is verder nieuw dat de Commission condities aan vergunningen kan verbinden en ook 'codes of guidances' kan opleggen. Dit laatste zijn procedures/werkwijzen die gevolgd moeten worden teneinde een specifiek doel te bereiken. Mogelijke voorbeelden (de codes zijn er nog niet) zijn bijvoorbeeld de supervisie, promotie, aanpak van probleemgokkers en voorkomen van witwassen. Wanneer een bedrijf zich niet aan de vergunning houdt is het in overtreding. Overtredingen van de codes zijn niet per definitie illegaal. Een bedrijf kan de doelen eventueel ook op andere wijze realiseren. Wel is het wellicht laakbaar en kan het op termijn leiden tot consequenties. Een andere belangrijke nieuwe bevoegdheid is dat de Commission een grote rol krijgt in de bestrijding van illegale kansspelen, zowel in de opsporing als in de vervolging.

Medio 2007 is de Commission naar verwachting volledig operationeel. De voorziene formatie bedraagt dan 280 personen, teruglopend naar circa 200 wanneer de organisatie in rustiger vaarwater verkeert. De organisatie wordt gefinancierd uit de opbrengsten van de leges. Dit geldt niet voor de bestrijding van de illegale markt. Daarvoor ontvangt de Commission middelen van het ministerie.

Uitvoering van het toezicht

Zowel de National Lottery Commission als de Gaming Board kunnen een breed scala aan instrumenten inzetten waaronder:

- onderzoeken
- financiële controle van de boeken
- inspectie ter plaatse
- administratie controles (gericht op naleving procedures)
- sancties (waarschuwingen, intrekken vergunning).

National Lottery Commission

Het toezicht vindt plaats op verschillende manieren. Zo is het 'compliance team' van de National Lottery Commission ondergebracht bij Camelot. Dit team heeft toegang tot alle computers en is onder andere belast met het toezicht op de naleving van procedures en dergelijke. De afdeling Performance monitort en analyseert de uitkomsten van de loterijen met als doel het random karakter te bewaken en patronen in de uitkomsten te voorkomen. Ook doet deze afdeling onderzoek op het gebied van bescherming van spelers. Voorbeelden zijn onderzoeken naar de participatie van vrouwen (met name vrouwen die weinig te besteden hebben) en prevalentie (in samenwer-

king met de Board). Verder analyseert deze afdeling de markt (bestedingspatronen, spelers, kanalen) mede in internationaal perspectief.

De relatie met Camelot is volgens de National Lottery Commission goed te nemen. Achtergrond hiervan is dat zowel het bedrijf als de overheid een gezamenlijk doel hebben, namelijk: het maximaliseren van de opbrengsten voor goede doelen. Dit neemt niet weg dat incidenteel afwijkingen van de vergunningvoorschriften worden geconstateerd. Deze zijn echter niet wezenlijk van karakter en hebben geen zware consequenties. Wel worden ze gepubliceerd op de website.

Gaming Board

Het toezicht van de Gaming Board richt zich vooral op het voortraject voorafgaand aan het verlenen van de vergunning. Het onderzoek dat in die fase wordt uitgevoerd is diepgaand en grondig. Ook na het verstrekken van de vergunning houdt de Gaming Board toezicht. Daarbij gaat het niet alleen om administratief toezicht (wanneer bijvoorbeeld om een verlenging van de vergunning wordt verzocht) maar ook om inspecties ter plaatse. De inspecteurs wonen verspreid over het land en bezoeken periodiek de aanbieders van kansspelen om ter plekke controles uit te voeren.

De Gaming Board stelt zich constructief op in haar rol als toezichthouder. Achtergrond hiervan is de grote professionaliteit van de branche. Eventuele onduidelijkheden, kleine afwijkingen van de wet- en regelgeving worden in de regel afgedaan met een mondelinge dan wel schriftelijke waarschuwing. Het weigeren of intrekken van een vergunning komt zelden voor. Overigens is dit geen bevoegdheid van de individuele toezichthouders maar wordt dit besloten door de commissieleden.

Voor- en nadelen

De zelfstandigheid van de toezichthoudende organen wordt als belangrijk voordeel van de huidige constructie gezien. Niet alleen opereren de organisaties in een stabiele context, ook biedt de structuur de mogelijkheid om kwalitatief hoogwaardige organisaties in te richten. Dit komt het toezicht ten goede en houdt de regering uit de wind.

Met de inwerkingtreding van de Gambling Act worden de nadelen van de huidige structuur onderzocht. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Gambling Commission omvatten nagenoeg de gehele markt, de Commission kan strafrechtelijk optreden en heeft een belangrijke taak in het bestrijden van de gokverslaving. Verder bevat de wet brede definities waardoor moderne vormen van kansspelen nu ook gereguleerd kunnen worden.

Overige opmerkingen

Gokverslaving

Ondanks het open karakter van de Britse kansspelmarkt ligt het percentage probleemgokkers met 2 à 3% niet hoger dan elders in Europa. De prevalentie van kansspelverslaving wordt geschat op 0,7%. Desalniettemin is het beschermen van de kansspelers een hoofddoelstelling van het beleid. De extra taak van Gambling Commission op dit punt illustreert dat des te meer.

Illegale markt

De illegale markt wordt als een redelijk groot probleem ervaren. Naar schatting bedraagt de omvang van deze markt € 1 miljard. De bestrijding van de illegale markt is een specifieke beleidsdoelstelling. Met het toekennen van strafrechtelijke bevoegdheden aan de Gambling Commission wordt de strijd tegen illegale aanbieders geïntensiveerd.

3.5 Zweden

Inleiding

Het beoefenen van kansspelen is populair in Zweden. Niet alleen wedden veel Zweden op paardenrennen, ook casinospelen worden veelvuldig beoefend. Er zijn vier casino's in de grootste steden die druk worden bezocht. Verder telt het land circa 1000 restaurantcasino's, een typisch Zweeds fenomeen. De markt is voor 85% in handen van twee grote bedrijven (Svenska Spel en ATG). Maatschappelijke organisaties (loterijen en bingo's) en de restaurantcasino's hebben een marktaandeel van circa 15%.

Het toezicht op de markt is transparant georganiseerd. De nationale overheid vergunt de twee grote bedrijven. Andere actoren krijgen – afhankelijk van de omvang van de activiteiten en de toegepaste technieken – een vergunning van de Gaming Board of van een decentrale autoriteit. De Gaming Board houdt toezicht op de twee grote bedrijven en de organisaties waaraan ze een vergunning heeft verstrekt. De decentrale autoriteiten zien toe op de kansspelen die zij hebben vergund.

Beleid en wettelijk kader

In het Zweedse kansspelbeleid staat het beschermen van de spelers centraal. De algemene doelstelling van het beleid is als volgt verwoord: “Het garanderen dat loterijen, casinospelen en andere vormen van kansspelen in Zweden veilig, betrouwbaar en in overeenstemming met de geldende wetten en regels worden uitgevoerd”. Het beschermen van de belangen van spelers en het reduceren van mogelijke negatieve sociale effecten staan centraal in het toezicht door de overheid.

Het wettelijk kader bestaat uit de 'Lotteries Act' (1994) en de 'Casinos Act' (1999).

Lotteries Act

De Lotteries Act heeft als doel loterijen vrij van criminaliteit te houden, spelers te beschermen en de winsten van loterijen te controleren. Onder de werkingsfeer van de wet vallen het trekken van loten, raden, wedden, bingo, roulette, dobbelspelen, kaartspelen en speelautomaten. Er hoeft niet noodzakelijkerwijs sprake te zijn van een inzet om onder de wet te vallen. De wet beschrijft onder meer de eisen die aan vergunningen worden gesteld, type goedkeuringen (voor bingokaarten en krasloten), spelen die onder de wet vallen, welke organisatie wanneer bevoegd is om vergunning te verlenen, de uitoefening van het toezicht en op te leggen sancties.

Loterijen mogen alleen worden georganiseerd door de nationale loterij, de paardenrenindustrie en non-profitorganisaties. Voor wat betreft de laatste groep gaat het dan om traditionele loterijen, raden en bingo op voorwaarde dat de winsten bestemd zijn voor publieke doelen. Vergunningen worden verstrekt door gemeenten (wanneer de loterij zich tot één gemeente beperkt), counties (gemeente-overstijgende loterijen) of de Gaming Board (wanneer de loterij meerdere counties omvat of gebruik wordt gemaakt van nieuwe technieken als internet, mobiele telefonie of digitale televisie).

Speelautomaten zijn buiten casino's alleen toegestaan in restaurants en hotels met een alcoholvergunning en in bingohallen. De automaten keren certificaten uit die kunnen worden ingewisseld voor geld. De speelautomaten worden geëxploiteerd door Svenska Spel. Er zijn maximaal 7.500 automaten toegestaan.

Vanaf 2002 mogen nieuwe media worden ingezet op de kansspelmarkt (mobiele telefonie, internet, digitale televisie).

Casinos Act

De Casinos Act reguleert casinospelen die uitgaande van internationale spelregels worden gespeeld. De wet regelt onder andere zaken als leeftijdslimiet, bezoekersregistratie en het verbod op verstrekken van kredieten. Casino's mogen alleen worden geëxploiteerd door Svenska Spel. De wet beperkt het aantal casino's tot maximaal zes. Op dit moment zijn er vier casino's in bedrijf (Stockholm, Gothenburg, Malmö en Sundsvall).

Markt

Op deze Zweedse kansspelmarkt zijn een beperkt aantal actoren actief. Het overheidsbedrijf AB Svenska Spel (Svenska Spel) exploiteert de casino's en speelautomaten, verzorgt het wedden op sportwedstrijden en organiseert grote loterijen. AB Trav och Gallop (ATG) organiseert het wedden op paardenraces. ATG is geen overheidsbedrijf, de aandelen zijn in handen van de raceindustrie. Wel benoemt de overheid de directie van het bedrijf. Naast Svenska Spel en ATG - die tezamen circa 85% van de markt beheersen - mogen maatschappelijke organisaties loterijen en bingo's verzorgen.

Tot slot telt Zweden een groot aantal restaurantcasino's (circa 1000). In de jaren '50 van de vorige eeuw bepaalde de wet dat voor gokspelen met beperkte inzet geen vergunning vereist was. Enkele restaurants experimenteerden toen met het aanbieden van roulette, kaartspelen en dobbelen. Later werden de maximale inzet en de prijzen verlaagd (inzet circa €0,50 en de prijzen ongeveer €20,-). Desalniettemin groeide het aantal restaurantcasino's sterk tot de huidige omvang. De restaurantcasino's worden door private partijen – doorgaans andere dan de restaurant-eigenaar – geëxploiteerd.

In onderstaande tabel zijn de omzet en bruto spelopbrengst weergegeven.

Tabel 7 Omzet en bruto spelopbrengst in 2003 (in € miljoen)

Type spel	Omzet	%	Bruto spelopbrengst	%
Loterijen	1.244	32	682	42
Wedden op (sport)wedstrijden	1.537	39	517	32
Casinospelen			78	5
Restaurantcasino's	119	3	52	3
Speelautomaten	747	19	228	14
Bingo	194	5	68	4
Totaal	3.919	100	1.625	100

In totaal vindt er voor € 400 miljoen aan afdrachten plaats en gaat er € 132 miljoen naar de fiscus. Een verdeling van deze cijfers over de verschillende spelen zijn niet te geven.

De 'gemiddelde Zweed' vergokt circa € 370,- per jaar.

Organisatie van het toezicht

Gaming Board

Het toezicht op de kansspelen is in handen van de National Gaming Board die in 1995 is ingesteld. De Gaming Board houdt toezicht op de gehele markt en voert de volgende activiteiten uit:

- verlenen van vergunningen aan organisaties die countie-overstijgende loterijen organiseren en/of gebruik willen maken van elektronische middelen
- verlenen van vergunningen aan exploitanten van amusementsmachines¹
- toezicht op de vergunninghouders en de uitoefening van de spelen
- (technische) inspectie van de kansspelapparatuur
- advisering van het ministerie
- uitvoeren van onderzoeken
- educatie van lagere overheden
- publieksvoorlichting.

In de Lotteries Act en de Casinos Act zijn de kaders vastgelegd waarbinnen de Board opereert. Hoewel de Board formeel is gepositioneerd onder de Minister van Financiën heeft deze geen directe controle over de organisatie. De budgetten (€ 4,2 miljoen in 2005) lopen via het ministerie dat instructies op hoofdlijnen aan de Board kan geven en ook om bijvoorbeeld onderzoeken of adviezen kan vragen. Het ministerie heeft daarmee invloed op de beleidskaders waarbinnen de organisatie opereert. Grondwettelijk is echter vastgelegd dat de minister zich niet kan mengen in operationele zaken. Voor Nederlandse begrippen is de Board daarmee te typeren als een ZBO.

De contacten tussen het ministerie en de Gaming Board zijn goed. In reguliere overleggen wordt gesproken over onder meer budgettaire zaken, ontwikkelingen in de organisatie en de kansspelmarkt. Ook vindt regelmatig ad hoc overleg plaats. De Board legt in jaarrapportages verantwoording af over haar activiteiten.

Het bestuur van de Gaming Board bestaat uit zes leden die worden benoemd door de overheid. De Board kent de volgende afdelingen:

- vergunningverlening
- monitoring
- administratie en personeelszaken
- stafafdeling (secretariële functies).

De personele omvang van de Gaming Board (centrale kantoor) bedraagt 38 fte. Daarnaast werken er circa 90 parttimers. Deze groep vormt een landelijk dekkend netwerk. Vaak zijn het ambtenaren die bij andere overheden werken. Daarnaast staan er ongeveer 40 'undercover inspecteurs' op de loonlijst. Deze houden toezicht op de restaurantcasino's.

¹ Tot voor kort was dit de bevoegdheid van gemeenten. Omdat gemeenten te makkelijk vergunden (niet alleen amusementsmachines) is de bevoegdheid overgegaan naar de Gaming Board.

Andere organisaties

Niet de Gaming Board maar de nationale overheid verstrekt de vergunningen aan Svenska Spel en ATG. Wel ziet Gaming Board toe op de naleving van de vergunning. De achtergrond van deze constructie is niet duidelijk. Volgens een respondent kan het te maken hebben met het gegeven dat de regering controle wilde houden op de omvang van de markt. Wanneer de regering randvoorwaarden formuleert en de vergunningen laat uitgeven door de Board is ze de controle kwijt. Immers, de Board vergunt dan iedere organisatie die aan de randvoorwaarden voldoet.

Naast de Gaming Board kunnen de 290 gemeenten vergunningen verstrekken voor traditionele loterijen die niet verder strekken dan de gemeente. Counties verstrekken vergunningen voor loterijen die gemeentegrensoverschrijdend van karakter zijn en kunnen ook bingospelen vergunnen. Wanneer de decentrale overheden de vergunningen verstrekken zijn zij verantwoordelijk voor het toezicht hierop.

Uitvoering van het toezicht

De Gaming Board beschikt over de volgende instrumenten:

- financiële controle van de boeken
- administratieve controle
- inspectie ter plaatse
- monitoring
- opleggen van sancties (waarschuwingen, bestuurlijke boetes en intrekken vergunning)

Er zijn verschillende niveaus van toezicht. Zo zijn er bijvoorbeeld simpele taken die wel van groot belang zijn (bijvoorbeeld de lottoballen uit de kluis halen waar alleen de Board toegang toe heeft). Hiervoor schakelt de Board dan de parttimers in. Een andere taak van deze groep medewerkers is op locatie toezicht te houden op de gang van zaken, bepalen of de procedures worden gevolgd enzovoorts.

Onder meer om toezicht op de restaurants te houden, schakelt de Gaming Board de eerder genoemde 'undercover inspecteurs' in. Deze inspecteurs controleren 's avonds en in het weekend of bijvoorbeeld de regels ophangen, de openingstijden worden nageleefd en de inzetten niet te hoog zijn. Bij misstanden maken de inspecteurs een rapport op waarna de Board eventueel kan ingrijpen door waarschuwingen te geven of in het uiterste geval de vergunning in te trekken¹.

Op Svenska Spel en ATG wordt toegezien vanuit de centrale vestiging. Een gespecialiseerde groep medewerkers beoordeelt de door het ministerie verstrekte vergunningen en vraagt vervolgens aan Svenska Spel hoe ze deze vergunningen gaat concretiseren. De Board kan eventueel aanvullende eisen stellen. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om de wijze waarop de leeftijdsgrens wordt gehandhaafd, technische controles worden uitgevoerd enzovoorts. Vervolgens wordt op de naleving daarvan toegezien. In dit verband voert de Board administratieve controles uit maar bezoekt ze ook de casino's.

¹ Er worden circa vijf waarschuwingen per jaar gegeven en dan met name aan de kleinere aanbieders.

Kern van het toezicht bestaat uit het uitvoeren van risico-analyses aan de hand waarvan prioriteiten voor de handhaving worden geformuleerd. De centrale vraag in de analyses is waar de risico's liggen. Daarbij wordt de gehele keten (van bijvoorbeeld productie, aankoop en uitbetaling van loten) in ogenschouw genomen. Dergelijke analyses monden uit in thema's (bijvoorbeeld leeftijdslimiet) waarop vervolgens gericht gecontroleerd wordt. Er is een project gaande om de risico-analyses te verbeteren zodat betere prioriteiten te stellen zijn en het proces ook geëvalueerd kan worden. Dit onder het motto dat niet alles gecontroleerd kan worden en dat dat ook niet nodig is.

De Gaming Board is van mening dat het veld waarop ze toezicht houdt steeds complexer wordt waardoor de behoefte aan centraal toezicht groeit. Dit in de eerste plaats door de opkomst van nieuwe technieken als internet, mobiele telefonie en digitale televisie. In de tweede plaats worden de zakelijke constructies die samenhangen met de organisatie van loterijen steeds ingewikkelder. Het Rode Kruis bijvoorbeeld organiseert een loterij niet alleen maar sluit complexe contracten af met andere organisaties waaronder bijvoorbeeld de televisie. De vraag is dan hoe verantwoordelijkheden liggen, wie welke bevoegdheden heeft enzovoorts. Om dit te doorgronden en vervolgens een vergunning te verstrekken zijn hoog gekwalificeerde deskundigen nodig die ook toezicht kunnen houden. Nu zijn deze werelden binnen de Gaming Board sterk gescheiden waardoor men te weinig van elkaars deskundigheid kan profiteren. Dit najaar wordt de organisatie doorgelicht. Wellicht worden dan de afdelingen vergunningverlening en supervisie gemixt in units die corresponderen met de verschillende spelen.

Voor- en nadelen

Een onafhankelijke toezichthouder die opereert binnen de wettelijke kaders is een typisch Zweedse constructie die is verankerd in de grondwet. De onafhankelijkheid van de Gaming Board staat dan ook niet ter discussie, niet in de laatste plaats overigens omdat de ervaringen met de Board positief zijn. Zo opereert de organisatie in relatieve rust, wordt ze niet geregeerd door de 'waan van de dag' en kan de politiek niet worden aangesproken op eventuele (vermeende) feilen in het toezicht. Hier staat tegenover dat de flexibiliteit in de uitvoering – vanuit het perspectief van de regering – geringer is. Prioriteiten kunnen door de regering niet worden gesteld.

Verder is het nader beschouwd een vreemde constructie dat de rijksoverheid 85% van de markt vergunt. De vraag is of er twee vergunningverlenende lichamen moeten zijn. Dit zou problemen op kunnen leveren wanneer beide organisaties andere prioriteiten gaan stellen. Bijvoorbeeld wanneer de regering Svenska Spel toestaat internetpoker te organiseren terwijl de Board dat andere aanbieders verbiedt.

Doordat het toezicht gecentraliseerd is en de Gaming Board goed is toegerust, heeft de organisatie zich kunnen ontwikkelen tot een autoriteit op het gebied van kansspelen. Zeker gezien de toenemende complexiteit van de markt wordt dit als een groot voordeel van de gekozen constructie ervaren. Er is geen behoefte aan een gedecentraliseerde Board.

Sinds één jaar geeft de Board ook vergunningen uit voor amusementsmachines. Dit omdat de 290 gemeenten te ver gingen. Men vergunde alles. Ook voor het vergunnen van loterijen zet de Board de lijnen uit. Onder die voorwaarden kunnen lagere overheden vergunningen verstrekken, maar het blijft een complex terrein. Al te veel verantwoordelijkheden kun je op dat niveau niet leggen. De Board is van mening dat Zweden een goede balans heeft gevonden.

Als nadeel wordt ervaren dat de Gaming Board niet strafrechtelijk kan optreden. In voorkomende gevallen is dit een taak van de politie. De deskundigheid van de politie en de rechterlijke macht is echter niet altijd toereikend. Geen van beide organisaties heeft kansspelspecialisten in dienst en stellen bovendien andere prioriteiten.

Overige opmerkingen

Illegale markt

Illegaal gokken wordt gezien als een serieus maar niet echt omvangrijk probleem. Met name illegale speelautomaten komen relatief vaak voor. Naar schatting worden er circa 3 à 5.000 illegale gokkasten geëxploiteerd. Dan gaat het om machines die niet zijn vergund en bijvoorbeeld geen limiet kennen. Dit zou betekenen dat circa 1/3 van de markt illegaal is (er zijn 7.500 legale machines).

Internet

De grootste uitdaging is hoe om te gaan met de spelen die via internet door buitenlandse aanbieders worden aangeboden. Door het internet vervagen de grenzen en is er eigenlijk geen sprake meer van een nationale markt. Geschat wordt dat jaarlijks enkele miljoenen naar het buitenland verdwijnen. Vanuit de filosofie spelers te willen beschermen is dit een ongewenste situatie. Wel ziet de Board een ontwikkeling dat de grote bedrijven dicht bij hun markt willen zitten. Ze moeten zichtbaar zijn, de taal spreken enzovoorts. De vraag is dan ook hoe succesvol de buitenlandse aanbieders op termijn zullen zijn. Buitenlandse aanbieders mogen overigens niet adverteren in Zweden.

Tegen de achtergrond van alle ontwikkelingen op het gebied van kansspelen (waaronder internet) is er is een onafhankelijke commissie ingesteld die de kansspelmarkt gaat onderzoeken en daarover gaat adviseren. Belangrijk aandachtspunt daarbij is hoe het marktaandeel van de staatsbedrijven behouden kan blijven. In dat verband gaat de Commissie alle relevante wetten in ogenschouw nemen, bezien of er conflicten zijn met EU-regelgeving, technische vragen in kaart brengen, internationale ontwikkelingen bestuderen enzovoorts. Medio december brengt de Commissie advies uit.

Probleemgokken

De prevalentie bedraagt naar schatting 2%. Dit was overigens in '99. De Gaming Board schat dat het aandeel pathologisch verslaafden circa 0,5% van de groep gokkers bedraagt en dat 2 à 3% van de gokkers een probleem heeft. Een groot onderzoek naar de prevalentie wordt overigens uitgevoerd door de Public Health Authority.

Overigens heeft Zweden het verslavingspreventieprogramma overgenomen van Holland Casino.

3.6 Zwitserland

Inleiding

Kansspelen hebben zich lange tijd beperkt tot speelautomaten en loterijen. Casinospelen waren tot 1993 grotendeels verboden. Onder de oude casinowet waren alleen tafelspelen – het zogenaamde “jeu de boule” - voor lage inzetten (vijf Zwitserse francs) toegestaan in kuuroordcasino's. Na een referendum is ervoor gekozen casino's toch onder restricties toe te laten. In 1998 is de Wet op de casinospelen in werking getreden. Sinds 2001 zijn casino's feitelijk in werking. Er zijn regio's afgebakend waarbinnen een licentie voor een casino wordt toegestaan. Deze regio's zijn vastgesteld op basis van de mogelijkheden voor (grens)toerisme en mate van verstedelijking. De opening van casino's betekende tegelijkertijd het verbieden van speelautomaten in openbare gelegenheden. Speelautomaten waren in verschillende kantons toegestaan. Er is een overgangperiode van vijf jaar afgesproken waarna speelautomaten alleen nog binnen casino's mogen staan.

De loterijen kennen een lange traditie in Zwitserland. Er zijn diverse soorten loterijen die zich of op de Franssprekende of op de Duitssprekende kantons richten. De kantons zorgen ieder voor de vergunningverlening en de verdeling van de opbrengsten. Naast de grote loterijen zijn er ook kleinere loterijen (met een maximumbedrag van 100.000 Zwitserse frank) die zich op de lokale en regionale markten richten. Wedden is grotendeels verboden in Zwitserland. Wel kunnen kantons zelf wettelijke uitzonderingen maken voor paardenwedrennen. Daarnaast worden er toto en andere weddenschappen aangeboden. Deze zijn volgens de federale overheid niet volledig in overeenstemming met de wet, maar kunnen niettemin vrijelijk opereren. Een recente poging vanuit de federale overheid om de wetgeving op de loterijen aan te passen, is vanuit de kantons geblokkeerd.

Beleid en wettelijk kader

Het kansspelbeleid van Zwitserland is te typeren als een hybride model. Het bevat zowel elementen van het beschermen van kansspelers als het overheidsbelangenmodel.

Het wettelijk kader wordt in Zwitserland gevormd door een artikel in de grondwet dat kansspelen toestaat. Dit artikel verdeelt de markt in de casinosector aan de ene kant en de loterij en weddenschappensector aan de andere kant. Sinds 18 december 1998 is de *Federale wet op de kansspelen en casino's van kracht*. Deze wet reguleert de kansspelen en de vergunningverlening en bepaalt de wijze van functioneren en belastingheffing van casino's. Naast deze wet is de *Federale wet op de loterijen en commerciële weddenschappen* van 8 juni 1923 nog steeds van kracht. Deze wet staat loterijen, weddenschappen en andere nauwelijks meer gebruikte loterijvarianten als mixed lotteries toe. Daarnaast beschrijft deze wet de regels ten aanzien van piramidespelen.

Kansspelwetgeving

De wet op de kansspelen regelt welke spelen zijn toegestaan, welke eisen aan casino's zijn gesteld, op welke wijze casino's moeten opereren, de instelling van een toezichthouder en enkele overgangsmaatregelen. Kansspelen mogen alleen in casino's worden aangeboden. Kansspelen via internet of andere telecommunicatiemiddelen zijn verboden.

In de wet is aangegeven dat er twee typen casinovergunningen zijn. De A-vergunning is voor grote casino's die veel tafelspelen en diverse kansspelen kunnen aanbieden. Daarnaast is er een B-vergunning voor zogenaamde Kursaals. Dit zijn kleine casino's met een beperkt aantal tafelspelen en minder verslavende speelautomaten. Een vergunning voor een casino kan alleen worden verstrekt als het kanton en de gemeente hiermee instemmen en de exploitant kan aantonen dat het casino economische voordelen voor de regio oplevert. De vergunning wordt voor 20 jaar verstrekt.

In de wet op de kansspelen zijn de opzet, de taken en de bevoegdheden van de kansspelcommissie opgenomen. Ook zijn de maatregelen en administratieve sancties beschreven die de commissie kan toepassen in het geval van een overtreding door één van de vergunninghouders. Naast het intrekken van de vergunning kan het secretariaat van de commissie ingrijpen in de werkzaamheden van het casino. Daarnaast mag een boete worden opgelegd die driemaal de opbrengst bedraagt die uit de gemaakte overtreding is verworven. Als deze opbrengst niet is vast te stellen dan kan de boete maximaal 20% van de bruto spelopbrengst bedragen.

Ook kent de wet strafbepalingen ten aanzien van illegale en criminele activiteiten. Deze variëren van een maximale gevangenisstraf van een jaar tot een boete van maximaal 1 miljoen Zwitserse francs.

Loterijen en weddenschappen

De federale wet beschrijft alleen de hoofdlijnen van de wetgeving. De 26 kantons hebben ieder hun eigen loterijenwet waarin veel zaken zijn geregeld. Alle kantons kennen de vergunningen toe en zorgen voor de controle. Doordat de grote loterijen niet op het niveau van de kantons, maar doorgaans in het gehele taalgebied actief zijn, moeten de kantons samenwerken bij het toezicht. Naast de grote loterijen kunnen binnen de kantons ook kleine loterijen worden georganiseerd. De totale geldstroom voor deze loterijen is zeer beperkt in vergelijking tot de grote loterijen.

In de afgelopen jaren zijn in de Franstalige kantons loterijen op de markt gekomen die het midden houden tussen een speelautomaat en elektronische loterij. Deze machines zoals de Tactilo en Lotto Expres zijn te vinden in publieke gelegenheden en hebben snel een groot marktaandeel verworven. Tot nu toe zijn deze door de kantons toegestaan als loterij. De kansspelcommissie heeft hier echter bezwaar tegen aangetekend en daarom een bevestiging van het aantal machines (ruim 700) ingesteld. De kansspelcommissie stelt zich op het standpunt dat deze machines als speelautomaten moeten worden aangemerkt en daarom onder de kansspelwetgeving vallen. Dit betekent dat zij buiten casino's verboden zijn. Op dit moment is de exploitatie van deze loterijautomaten uiterst lucratief. De gezamenlijke omzet van de Tactilo en Lotto Expres automaten was in 2004 CHF 970 miljoen (€ 650 miljoen).

Markt

In Zwitserland in zijn totaal 22 casino's toegestaan. In eerste instantie zijn 21 casino's van start gegaan, maar 2 zijn al vrij snel weer gesloten vanwege een gebrek aan inkomsten. Op dit moment zijn er 19 casino's daadwerkelijk actief. Hiervan hebben 7 casino's de A-licentie en 12 de B-licentie. In totaal zijn in alle casino's gezamenlijk 243 tafelspelen en 3.245 speelautomaten operationeel. De casino's worden geëxploiteerd door 7 private partijen. De bruto spelopbrengst van alle casino's gezamenlijk was in 2004 € 516 miljoen. Over de opbrengsten betalen de casino's

belasting. Per casino kan een ander percentage (binnen bepaalde bandbreedtes) worden gehanteerd. Gemiddeld bedraagt de belasting 48% van de bruto spelopbrengst.

Er zijn twee grote loterij-aanbieders actief. In de Franse kantons is dit de Loterie Romande en in de Duits sprekende kantons de Landeslotterie (Swisslos). De omzet van deze loterijen is al jaren groeiend. Deze groei is onder andere te danken aan de eerder genoemde loterijmachines. Deze machines nemen op dit moment bijna 40% van de markt in. In totaal was de omzet van de loterijen in 2004 € 1,69 miljard. De opbrengsten van de loterijen dient naar goede doelen te gaan. In ieder kanton is het betrokken ministerie verantwoordelijk voor de verdeling van de middelen over de mogelijke goede doelen.

Organisatie van het toezicht

Toezicht op kansspelen

Het toezicht op kansspelen wordt in Zwitserland volgens de wet op de kansspelen uitgevoerd door de kansspelcommissie (*Eidgenössischen Spielbankenkommission/Commission fédérale des maisons de jeu/Commissione federale delle case da gioco*). De kansspelcommissie is opgericht in 2000. Speciale aandacht gaat uit naar het voorkomen van het witwassen van geld en het voorkomen van maatschappelijke problemen gerelateerd aan kansspelen. Ook is de commissie verantwoordelijk voor het innen van de kansspelbelasting en bestrijding van illegale kansspelen.

De kansspelcommissie is te beschouwen als een onafhankelijke autoriteit. De commissie bestaat uit zeven leden. De leden worden benoemd door het Zwitserse federale kabinet (de zeven federale ministers gezamenlijk). De bestuursleden zijn onafhankelijke deskundigen die geen belangen hebben in de kansspelindustrie. Diverse relevante disciplines zijn vertegenwoordigd. Eén van de leden vertegenwoordigt de kantons. De commissie komt 10 keer per jaar bijeen.

De dagelijkse uitvoering is in handen van een secretariaat. Het secretariaat bestaat uit twee afdelingen: onderzoek en toezicht. De afdeling toezicht is weer opgedeeld in drie secties: algemeen toezicht, financieel toezicht en technisch toezicht. Het secretariaat staat onder leiding van een directeur. De commissie heeft 33 FTE en een budget van € 4,2 miljoen. Het budget is afkomstig uit drie bronnen: het Ministerie van Justitie, afdrachten van vergunninghouders en opbrengsten van belastingen. De middelen van het Ministerie van Justitie zijn vooral bestemd voor de infrastructuur van het kantoor.

De organisatie van de kansspelcommissie is niet uniek voor Zwitserland. Bij de keuze voor de opzet van een systeem is gekeken naar de federale bankcommissie. Deze werkt op vergelijkbare wijze. Ook is een mededingingsautoriteit in Zwitserland actief die qua organisatie enigszins vergelijkbaar is. Bij de oprichting is er bewust voor gekozen een onafhankelijke toezichthouder in te stellen. Er was geen ervaring met toezicht op casino's. Om aan het publiek duidelijk te maken dat hierop onafhankelijk zou worden toegezien, is ervoor gekozen de toezichthouder op afstand van de betrokken ministeries te plaatsen.

De commissie is verantwoording schuldig aan het federale kabinet. Jaarlijks wordt het jaarverslag voorgelegd. Daarnaast bestaat een aparte commissie, vergelijkbaar met een rekenkamer, die de activiteiten analyseert. De relatie tussen het kabinet en de kansspelcommissie is strikt gedefinieerd in de wet. Het kabinet is verantwoordelijk voor het nemen van de beslissingen over het ver-

strekken en vernieuwen van vergunningen, het vaststellen van het toezicht op hoofdlijnen en het benoemen van bestuursleden. De commissie voert het toezicht uit en is verantwoordelijk voor het toepassen van de wet. Binnen de federale ministeries zijn feitelijk geen ambtenaren aanwezig die zich bezighouden met het kansspelbeleid.

De belangrijkste genoemde voordelen van de gekozen organisatievorm zijn:

- de concentratie van kennis
- de onafhankelijkheid van de commissie. Vanwege de gevoeligheid van het onderwerp was het belangrijk een duidelijk signaal te geven aan het publiek dat er zeker geen sprake kon zijn van belangenverstrengeling. Het toezicht staat niet onder invloed van politieke keuzes en profiteert niet zelf van de opbrengsten. Verschillende acties van de commissie waren ondenkbaar geweest als deze onder politieke invloed hadden gestaan. Voorbeeld hiervan is het aanvechten van de loterijmachines.
- de benodigde middelen voor de uitvoering van het toezicht worden door de casino's zelf opgebracht. Het kost de belastingbetaler dus geen geld.

Nadelen van het huidige systeem zijn niet genoemd. Er zijn wel verbetermogelijkheden in de uitvoering van het toezicht, maar deze hebben meer te maken met de wettelijke bevoegdheden en praktijkomstandigheden dan met de organisatievorm.

Toezicht op loterijen en weddenschappen

Het toezicht op loterijen en weddenschappen valt op hoofdlijnen onder het Ministerie van Justitie. Een aparte afdeling, de sectie loterijen en weddenschappen, is hiervoor verantwoordelijk. Deze bestaat sinds 1923 en zorgt voor de voorbereiding van wetgeving en houdt op hoofdlijnen toezicht op de naleving ervan. Het feitelijke toezicht wordt door de kantons uitgevoerd. Ieder kanton heeft eigen wetgeving waarin de wijze van toezicht is geregeld. De toezichthouder kan het parlement, het kabinet of een speciale commissie zijn. Zij zijn niet alleen verantwoordelijk voor het toezicht, maar zijn ook voor de verdeling van de opbrengsten onder diverse organisaties op het gebied van cultuur, natuur, sport of andere goede doelen.

In feite is sprake van tweedelijns toezicht door het federale Ministerie van Justitie. Het ministerie heeft weinig eigen bevoegdheden. In totaal zijn 4 FTE bij de afdeling aanwezig. Het beschikbare budget voor 2005 is € 0,4 miljoen. Deze middelen worden gefinancierd uit de begroting van het ministerie.

De huidige vorm van toezicht op loterijen wordt zwak genoemd. Dit heeft te maken met de positie van de federale overheid ten opzichte van de kantons. De kantons zijn zelf verantwoordelijk voor de controle op de interkantonaal opererende loterijaanbieders. Hierdoor kunnen eventuele problemen met de aanbieders alleen op het niveau van een kanton worden aangepakt. Alleen door gezamenlijke aansturing is dan resultaat te boeken. In de praktijk blijken kantons nauwelijks samen te werken. Hier komt bij dat de toezichtsfunctie binnen de kantons zwak is. De kantons hebben weinig inzicht in de feitelijke ontwikkelingen en richten zich vooral op de distributie van de verkregen middelen.

Een ander probleem met het toezicht op loterijen is de grote politieke invloed op de uitvoering hiervan. De kantons hebben financieel belang bij de opbrengsten uit de loterijen. Inmenging vanuit de federale overheid wordt niet gewaardeerd. Dit is één van de redenen dat de ontwikkeling van nieuwe wetgeving voor loterijen op dit moment in een impasse verkeert.

Uitvoering van het toezicht

Toezicht op kansspelen

De kansspelcommissie heeft verschillende instrumenten voor het uitoefenen van het toezicht op vergunninghouders:

- inspecties ter plaatse
- technische inspectie van kansspelapparatuur
- administratieve controle ten behoeve van naleving van procedures.

Financiële controle en on-line monitoring worden niet gedaan. Financiële controle vindt plaats door externe accountants. Deze moeten wel de jaarverslagen voorleggen aan de kansspelcommissie. On-line monitoring wordt niet nodig geacht. Wel wordt regelmatig het geldregistratiesysteem van casino's gecheckt.

De Kansspelcommissie heeft wettelijke bevoegdheden gekregen voor de uitoefening van haar functie. Zij kan onder andere alle benodigde informatie opvragen bij casino's en toeleveranciers, binnentreden in casino's en speciale eisen stellen aan de accountant van de casino's. Voor de uitvoering van het toezicht is een aparte afdeling binnen het secretariaat aanwezig. Hierin zijn diverse expertises verenigd. In het algemeen worden de instrumenten voldoende gevonden. Wel wil men in de toekomst zelf meer financiële controle kunnen uitvoeren. Op dit moment ontbreekt de benodigde expertise hiervoor nog.

Bij de opsporing van criminele activiteiten is de politie betrokken. Deze is op het niveau van de kantons actief. In enkele gevallen is een convenant afgesloten over de inzet en samenwerking.

De commissie kan sancties opleggen aan overtreders. Al eerder is aangegeven dat deze onder andere bestaan uit het intrekken van de vergunning en het opleggen van een boete. De boete is maximaal driemaal de opbrengst die uit de gemaakte overtreding is verworven. Als deze opbrengst niet is vast te stellen dan kan de boete maximaal 20% van de bruto spelopbrengst bedragen.

De Kansspelcommissie heeft geen formeel contact met de het Ministerie van Justitie als toezicht houder over de loterijen. Wel vindt regelmatig informeel contact plaats over lopende zaken.

Toezicht op loterijen en weddenschappen

Het Ministerie van Justitie heeft bij het uitvoeren van toezicht minder instrumenten. Het maakt alleen gebruik van administratieve controles. Daarnaast wordt toezicht gehouden op de genomen beslissingen in de kantons.

Het toezicht op loterijen wordt zwak genoemd. De respondent geeft aan dat om deze reden Zwitserland als een testmarkt geldt voor nieuwe producten. Vooral de grenzen tussen kansspelen, behendigheidspele en loterijen worden regelmatig opgezocht. Voorbeeld hiervan is de introductie van de Tactilo. Vanuit de kantons vindt weinig toezicht op deze praktijken plaats. Hiervoor is een sterker federaal georganiseerd toezicht nodig.

Totaalbeeld

Door de geïnterviewden respondenten wordt aangegeven dat er een groot verschil bestaat in de wijze van toezicht tussen de casino's aan de ene kant en de loterijen aan de andere kant. Het toezicht op casino's is relatief nieuw en de organisatie wordt gezien als een sterke en goed functionerende toezichthouder. Vooral de onafhankelijke positie ten opzichte van de kantons en de federale overheid wordt als belangrijk ervaren. Op onderdelen kan het toezicht op casino's worden versterkt. Bijvoorbeeld de invulling van een zogenaamd sociaal plan door casino's ter preventie van gokverslaving laat te wensen over. De instrumenten om hier tegen op te treden worden niet krachtig genoemd. Ook de wijze van financieel toezicht, via een ingehuurde accountant door de casino's, wordt ingewikkeld en voor verbetering vatbaar genoemd. Al met al worden de opzet van de organisatie, de omvang, instrumenten en de verhouding tot de markt en de overheid goed gevonden.

Eerder is aangegeven dat het toezicht op loterijen minder goed functioneert. Dit heeft te maken met het gebrek aan bevoegdheden op federaal niveau. Daarnaast is de politieke invloed vanuit de kantons groot. Een federale toezichthouder die op meer afstand van de politiek kan opereren wordt daarom van groot belang gevonden.

4 Onderzoeksuitkomsten op een rij

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschouwen we op basis van de uitkomsten van de enquête onder toezichthouders in 22 landen en de casestudies in zes van deze landen de belangrijkste resultaten. Centrale thema's zijn de kansspelmarkt, de organisatie van het toezicht en de wijze waarop dit in de praktijk wordt uitgevoerd. Tenslotte komen de belangrijkste voor- en nadelen van de verschillende toezichtarrangementen aan de orde.

4.2 De kansspelmarkt

Positie van de overheid

De kansspelmarkt neemt in alle onderzochte landen een speciale positie in. Enerzijds vanwege de discussie over de wenselijkheid van gokken, de bescherming van kansspelers en de bestrijding van illegale activiteiten. Anderzijds vanwege de grote financiële belangen voor spelers in de kansspelmarkt. Het is een lucratieve markt voor zowel overheid als private partijen. Daarbij heeft de kansspelmarkt een specifieke positie omdat de overheid dikwijls niet alleen wetgever en toezichthouder is, maar zelf ook als speler actief is op de markt. Bijvoorbeeld door als staatsbedrijf bepaalde typen kansspelen aan te bieden. Ook een indirecte rol als aandeelhouder of begunstigde van opbrengsten is mogelijk.

De potentiële negatieve kanten van de kansspelmarkt gecombineerd met de lucratieve aspecten zijn in alle onderzochte landen een rechtvaardiging voor specifiek beleid en toezicht. Overheden hebben specifieke wetgeving opgesteld en proberen door middel van regulering misstanden zoveel mogelijk te voorkomen.

In de onderzochte landen maakt de wetgever doorgaans onderscheid tussen verschillende vormen van kansspelen. Met name de tweedeling tussen de "hardere" vormen van kansspelen als casinospelen en speelautomaten enerzijds en loterijen en weddenschappen anderzijds is vaak terug te vinden. Bij veel landen is dit zichtbaar in aparte wetgeving voor kansspelen (waar dan casino's en ook regelmatig speelautomaten onder vallen) en aparte loterijwetgeving. Het wettelijke kader voor de beide typen kansspelen verschilt met name door een andere vorm van regulering en vaak ook een andere wijze van toezicht.

Voor casinospelen gelden de strengste voorwaarden en het meest intensieve toezicht. De voorwaarden voor speelautomaten zijn in de regel minder strikt. Wel wordt deze markt in veel landen als een probleem ervaren vanwege de laagdrempeligheid en de grote spreiding over diverse gelegenheden. Strikt toezicht wordt hierdoor bemoeilijkt. Enkele onderzochte landen hebben recent de vergunningverlening voor automaten gewijzigd. In Zweden is de vergunningverlening van gemeentelijk niveau naar de Gaming Board verplaatst. België kent sinds enige jaren ook strenge vergunningseisen voor de speelautomatensector. In Noorwegen wordt de commerciële exploitatie van speelautomaten vanaf 1 januari 2006 verboden. Voor loterijen gelden ten slotte de minst strikte eisen. Dit laatste heeft niet alleen te maken met het minder verslavende karakter van loterijen, maar ook met de veel overzichtelijkere markt. Meestal is slechts één (of beperkt aantal) aanbieder(s) van loterijen toegestaan. Bovendien zijn dat vaak (geprivatiseerde) staatsbedrijven.

Eigen kenmerken van de kansspelmarkt

In ieder van de zes onderzochte landen heeft de kansspelmarkt eigen kenmerken. In Zweden bestaat bijvoorbeeld het typisch fenomeen van de restaurantscasino's. In totaal zijn circa 1000 van deze casino's in restaurants aanwezig. Zij bieden enkele kansspelen aan met beperkte inzet en lage prijzen.

Zwitserland staat sinds kort casino's toe. Daarvoor waren alleen in kuuroorden tafelspelen (jeu de boule) met beperkte inzet toegestaan. In de nieuwe wet is onderscheid gemaakt tussen grote casino's met een A-licentie en kleinere casino's met een B-licentie. Met de nieuwe wet zijn tegelijkertijd speelautomaten buiten de casino's verboden.

In Portugal zijn de casino's eigendom van de staat, maar is de exploitatie in handen van private partijen. Deze kunnen door middel van een openbare aanbesteding een concessie voor 20 jaar krijgen. De casino's liggen vooral in toeristische gebieden en dienen een breed scala aan amusement te bieden. Spielautomaten zijn buiten casino's niet toegestaan.

Naast de centrale (of federale) overheid hebben in diverse landen ook lokale en regionale overheden een rol binnen de kansspelmarkt. Zij zijn met name betrokken bij vergunningverlening voor de vestiging van speelgelegenheden (casino's en automatenhalen). Daarnaast verstrekken zij in veel landen ook vergunningen voor de organisatie van lokale en regionale loterijen. De noodzakelijke kennis over de kansspelmarkt is op lokaal en regionaal niveau niet altijd voldoende aanwezig. De landelijke overheid heeft daarom vaak een vraagbaakfunctie voor lagere overheden en ziet toe of zij binnen de kaders van de wet opereren.

De aanbieders van kansspelen

De kansspelmarkt laat zich in de onderzochte landen kenmerken als een professionele markt. Aanbieders zijn doorgaans goed georganiseerd, hebben hun bedrijfsvoering op orde en voldoen aan de vergunningseisen. Ook hun uitstraling naar buiten toe is vaak professioneel. Voor grote aanbieders is deze professionele wijze van opereren eenvoudigweg een noodzaak geworden. Misstappen kunnen zij zich niet permitteren vanwege de aanzienlijke financiële consequenties.

Daarnaast is het een zeer innovatieve bedrijfstak. Nieuwe speltypen worden regelmatig geïntroduceerd om de interesse van klanten te behouden en waar mogelijk nieuwe klantengroepen aan te boren. Bij sommige spelinnovaties worden de grenzen van de wetgeving verkend. Met name het onderscheid tussen kansspelautomaten en behendigheidsautomaten of kansspelautomaten en loterijmachines is niet altijd strikt te maken. Leveranciers en aanbieders proberen daarom automaten op de markt te brengen die zodanig zijn geconstrueerd dat ze onder een minder strikt regime vallen. Ook via internet laten kansspelaanbieders zich niet onbetuigd. Diverse typen kansspelen worden via het net aangeboden. Voor een deel worden deze illegaal aangeboden.

De Tactilo in Zwitserland

In het verleden waren in Zwitserland diverse speelautomaten in cafés en restaurants aanwezig. Het toestaan van casino's enkele jaren geleden betekende tegelijkertijd een verbod op speelautomaten buiten casino's. In de afgelopen jaren zijn in de Franstalige kantons loterijen op de markt gekomen die het midden houden tussen een speelautomaat en elektronische loterij. Deze machines zoals de Tactilo en Lotto Expres zijn te vinden in publieke gelegenheden en hebben snel een groot marktaandeel verworven. Tot nu toe zijn deze door de kantons toegestaan als loterij. De kansspelcommissie heeft hier echter bezwaar tegen aangetekend en daarom een bevestiging van het aantal machines (van de Tactilo zijn er ongeveer 600) ingesteld. De kansspelcommissie stelt zich op het standpunt dat deze machines als speelautomaten moeten worden aangemerkt en daarom onder de kansspelwetgeving vallen. Op dit moment is de exploitatie van deze loterij-automaten uiterst lucratief. De omzet van de Tactilo automaten was in 2004 CHF 935 miljoen (€627 miljoen).

Naast de grote professionele aanbieders die met name actief zijn op het gebied van casinospelen, loterijen en weddenschappen, zijn ook kleinere aanbieders aanwezig. Indien speelautomaten buiten casino's zijn toegestaan, worden deze vaak (mede) door kleinere partijen aangeboden. Bij deze partijen is de kennis van de specifieke wet- en regelgeving doorgaans minder groot.

4.3 Organisatie van het toezicht

De potentieel negatieve aspecten van kansspelen zijn in combinatie met het financiële belang voor de overheid een rechtvaardiging voor specifiek beleid. Onderdeel van dit beleid is een strikte regulering van aanbieders door middel van een vergunningstelsel en toezicht op de mate waarin aanbieders voldoen aan de vergunningeisen. Hieronder gaan we eerst kort in op een nadere definitie van toezicht voordat de verschillende toezichtarrangementen worden beschreven.

Achtergrond: definitie van toezicht

Een beschrijving van de kernactiviteiten van toezicht en de belangrijke elementen bij de inrichting van het toezicht is gegeven in de Kaderstellende visie op toezicht van het kabinet. In deze notitie is toezicht als volgt gedefinieerd: *het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of taak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.*

In de bovenstaande definitie zijn drie kernactiviteiten van het toezicht te onderscheiden: het verzamelen van informatie, oordeelsvorming en interventie. Voor de uitvoering van deze taken zijn verschillende instrumenten en organisatievormen mogelijk.

Bij de inrichting van het toezicht neemt de positionering ten opzichte van de politiek verantwoordelijke bestuurder een centrale positie in. Zowel interne als externe positionering van het toezicht is mogelijk. In de eerder genoemde Kaderstellende visie op toezicht zijn criteria geformuleerd aan de hand waarvan een afweging tussen de verschillende toezichtvormen is te maken. Bij interne positionering zijn verschillende vormen denkbaar. Het toezicht kan worden ondergebracht binnen een aparte (en herkenbare) afdeling binnen het ministerie. Deze vorm kent de meest directe invloed van de minister. Niettemin dient volgens de Kaderstellende visie op toezicht ook hier de toezichthouder inhoudelijk onafhankelijk van de minister te zijn. Een tweede vorm is een inspectiedienst. Een inspectiedienst is een onderdeel van het ministerie waarin het accent wordt gelegd op de uitvoering van inspectietaken. Deze opereert organisatorisch op grotere afstand van het ministerie dan een aparte afdeling. De minister is volledig verantwoordelijk voor de dienst. Een derde vorm van interne positionering is een agentschap. Een agentschap is een interne vorm van verzelfstandiging binnen een ministerie en voert bijvoorbeeld een eigen boekhouding. Het is vooral gericht op het efficiënt uitvoeren van bedrijfsprocessen die gericht zijn op een specifiek product of dienst.

Externe positionering van het toezicht betekent dat een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) buiten het ministerie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de toezichtstaken. Een zelfstandig bestuursorgaan is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij wet openbaar gezag is verleend en niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister. Toezichtstaken worden autonoom uitgevoerd. Wel blijft de algemene de ministeriële verantwoordelijkheid van kracht.

Organisatie van toezicht op kansspelen in Europa

Niet altijd zijn de scheidslijnen tussen de verschillende vormen even scherp te trekken, maar in grote lijnen zijn toezichthouders in de genoemde modellen te plaatsen. In de enquête onder toezichthouders is gevraagd wat hun positionering ten opzichte van het verantwoordelijke ministerie is. In de onderstaande tabel zijn de antwoorden weergegeven.

Tabel 8 Wijze waarop toezicht organisatorisch is geregeld

	Aantal
1. De toezichtstaken worden binnen een ministerie uitgevoerd. Hiervoor is geen aparte afdeling aanwezig	9
2. De toezichtstaken worden binnen een aparte afdeling van een ministerie uitgevoerd	7
3. De toezichtstaken worden door een buitendienst van een ministerie uitgevoerd	1
4. De toezichtstaken zijn ondergebracht bij een agentschap/inspectiedienst van een ministerie	4
5. De organisatie is te typeren als een zelfstandig en onafhankelijk toezichtsorgaan	6
Anders	2
Totaal	29

Uit het overzicht blijkt dat het toezicht op kansspelen vaak binnen een ministerie wordt uitgevoerd. Een agentschap/inspectiedienst en een zelfstandig toezichtsorgaan komen iets minder vaak voor.

Het relatief lage aantal zelfstandige toezichthouders is voor een deel te verklaren doordat in landen met een onafhankelijke toezichthouder nog altijd een deel van de toezichtstaken bij het ministerie ligt. Soms zijn deze toezichtstaken afgebakend per markt (in Zwitserland is de onafhankelijke toezichthouder verantwoordelijk voor de casino's, het Ministerie van Justitie voor de loterijen). In andere gevallen is een functioneel onderscheid gemaakt in het type taken. Zo ligt bijvoorbeeld het tweedelijns toezicht op lokale overheden bij het ministerie.

Tot voor kort onderscheidde Nederland zich duidelijk van de andere onderzochte landen doordat het toezicht was verspreid over diverse partijen. Naast het onafhankelijke College van toezicht op de kansspelen speelden in totaal vijf ministeries een rol. In geen enkel ander land was een dergelijke versnippering aanwezig. Na de overdracht van taken van de andere ministeries aan het Ministerie van Justitie is deze situatie duidelijk gewijzigd. Naast het ministerie is het College nog steeds actief. Hoewel de aanwezigheid van een onafhankelijke toezichthouder naast een ministerie met toezichtstaken in het buitenland redelijk gebruikelijk is, is de wijze van invulling van de taken ongebruikelijk te noemen. Beide partijen houden toezicht op grotendeels dezelfde markt. Het College heeft echter geen uitvoerende bevoegdheden gekregen voor uitoefening van het toezicht. Deze structuur is in andere Europese landen niet aanwezig.

Achtergronden van de inrichting van het toezicht

In alle onderzochte landen is ooit de keuze gemaakt voor een bepaalde inrichting van het toezicht. De keuze voor een specifiek model kan afhankelijk zijn van vele elementen. Om een mogelijke verklaring voor de organisatie van toezicht te kunnen geven, hebben we verschillende contextfactoren onderscheiden. Deze contextfactoren spelen mogelijk een rol voor de overheid bij de inrichting van het toezicht. Het gaat om:

- de bestuurlijk-institutionele setting: de wijze waarop in een land in het algemeen toezicht wordt georganiseerd en uitgevoerd
- de beleidscontext: de beleidsfilosofie van de overheid ten aanzien van de kansspelmarkt
- de kansspelmarkt: de omvang van de kansspelmarkt en de mate waarin de overheid zelf invloed kan uitoefenen op de eigen opbrengsten.

Op basis van de enquêteresultaten van de 22 landen blijkt voor zowel het kansspelbeleid als de kansspelmarkt geen duidelijke relatie te zijn met de wijze waarop toezicht is georganiseerd. Alle onderscheiden vormen van toezicht komen bij de meest genoemde typen kansspelbeleid voor. Ook de omvang van de kansspelmarkt of de mate waarin de overheid baat heeft bij opbrengsten uit kansspelen leiden niet duidelijk tot een bepaald type toezichthouder. De invloed van de bestuurlijk-institutionele factoren voerde te ver voor de enquête. In de casestudies zijn wel alle elementen aan de orde geweest.

Ook uit de onderzochte landen in de casestudies komen geen eenduidige verklaringen naar voren voor de inrichting van de toezichtstructuur. Het is bijvoorbeeld niet zo dat landen met een strikter kansspelbeleid een andere vorm van toezicht hebben dan landen met een minder strikt beleid. Uit de casestudies blijkt dat het vaak een mix van een historisch gegroeide situatie, bestuurlijke-institutionele factoren en politieke compromissen te zijn. In landen als Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn onafhankelijke toezichthouders actief. Deze passen goed in de daar heersende bestuurscultuur waarin toezicht bijna altijd op afstand van het ministerie wordt uitgevoerd. In Portugal daarentegen is het plaatsen van toezicht op afstand van het verantwoordelijke ministerie een onbekend fenomeen. Toezicht vindt veelal plaats door inspectiediensten die een nauwe relatie met de minister onderhouden.

Relatie toezichthouder-minister

De positionering van een organisatie is bepalend voor de invulling van de relatie met de minister. Zolang het toezicht onder directe invloed en verantwoordelijkheid van de minister is geplaatst is de relatie helder. De beleidsverantwoordelijke minister stuurt aan en is volledig verantwoordelijk voor alle genomen beslissingen die in het kader van het toezicht zijn genomen. Dit heeft voor de minister als voordeel dat hij verantwoording moet afleggen over zaken waar hij direct invloed op kan uitoefenen. Tegelijkertijd kan dit ook een nadeel betekenen. De minister wordt direct aangesproken door het parlement op genomen beslissingen op dit vaak politiek gevoelige dossier.

De invulling van de relatie tussen de minister en toezichthouder speelt vooral een rol bij een toezichthouder die op afstand opereert. Met name een ZBO is binnen de kaders van de wet volledig zelfstandig. De minister kan in de meeste onderzochte landen alleen op hoofdlijnen aanwijzingen geven. Daarnaast is er in enkele landen voor gekozen de vergunningverlening niet of beperkt in handen te geven van de toezichthouder. Bijvoorbeeld in Zweden verleent het ministerie de vergunningen voor de grootste kansspelaanbieders. In Zwitserland is de toekenning van een vergunning aan een casino-aanbieder een beslissing die op kabinetsniveau wordt genomen.

Dat een toezichthouder volledig zelfstandig opereert wil niet zeggen dat hijzelf niet onder toezicht staat. In de onderzochte landen dienen zij doorgaans een jaarplan en een jaarverslag op te stellen waarmee zij verantwoording afleggen aan de minister. Daarnaast staan de toezichthouders vaak onder controle van een equivalent van de Algemene Rekenkamer en het parlement. Op deze wijze wordt gecontroleerd of de toezichthouder daadwerkelijk volgens het wettelijk kader opereert.

De onafhankelijkheid is bij vrijwel alle onafhankelijke toezichthouders wettelijk vastgelegd. Doorgaans in de kansspelwetgeving, maar soms ook in de grondwet, is de onafhankelijkheid van de organisatie bepaald. Wel is de verantwoordelijke minister nog op afstand betrokken doordat bestuursleden formeel door hem worden benoemd. In enkele landen (met name België, en in mindere mate Zwitserland) zijn ook bestuursleden namens de minister aanwezig. Daarnaast zijn in vrijwel alle andere landen geformaliseerde afspraken over contact tussen de minister en de toezichthouder.

4.4 Uitvoering van het toezicht

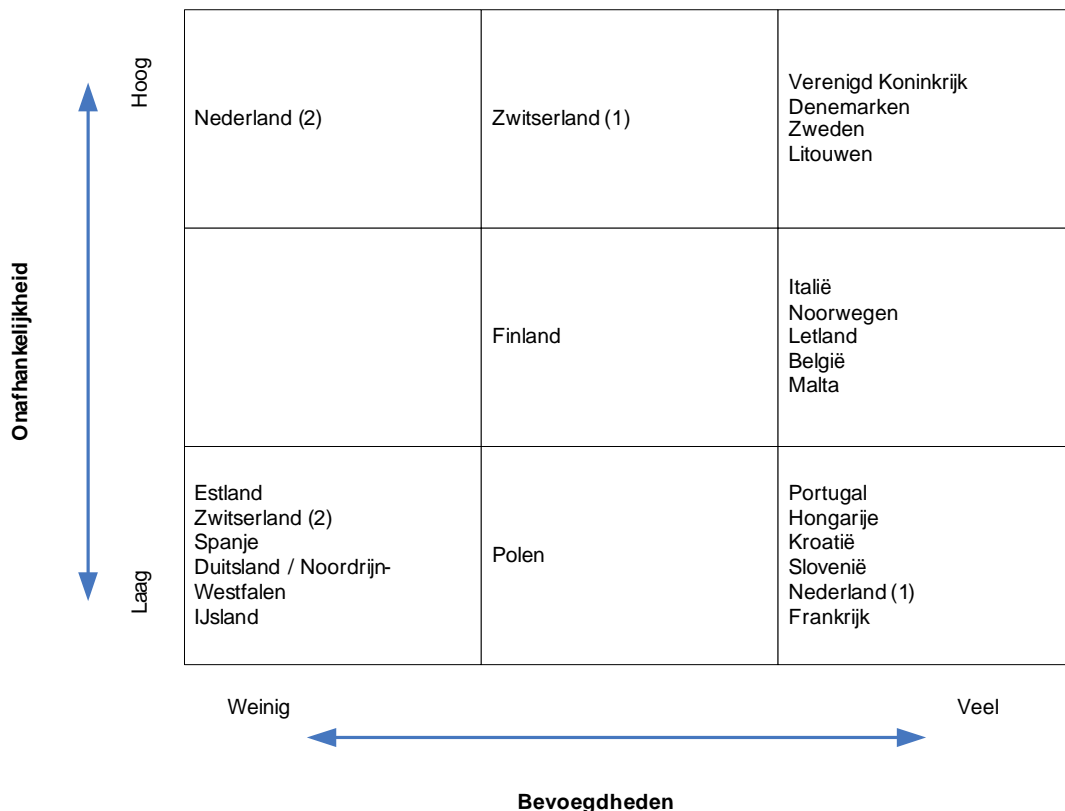
Activiteiten en bevoegdheden

Naast toezicht kunnen advisering, vergunningverlening en voorlichting tot de activiteiten van toezichthouders behoren. De toezichthouders in het onderzoek verrichten bijna allemaal dergelijke activiteiten.

Voor de uitvoering van hun activiteiten zijn diverse instrumenten denkbaar. Het kan hierbij gaan om (technische) inspecties, administratieve controles, financiële controles en on-line monitoring. Het aantal activiteiten en instrumenten dat toezichthouders op kansspelen in Europa gebruiken is zeer uiteenlopend. Om een snel inzicht te geven in de bevoegdheden van toezichthouders in Europa is hieronder een matrix gepresenteerd. Naast de bevoegdheden is hierin ook de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie weergegeven. Een hoge onafhankelijkheid staat qua organisatietype voor een ZBO. Bij een land dat is ingedeeld bij de lage onafhankelijkheid is sprake van toezicht door een afdeling van een ministerie of een inspectiedienst. Tussenvormen zijn commissies die weliswaar zelfstandige opereren, maar waar de betrokken ministeries wel invloed op het beleid kunnen uitoefenen. Op deze wijze ontstaat in één oogopslag inzicht in de stand van zaken per land.

In de figuur zijn Zwitserland en Nederland twee keer vermeld. Gezien de grote verschillen tussen de aanwezige toezichthouders kon niet worden volstaan met één vermelding.

Figuur 1 Indeling toezichthouders op basis van hun positionering en bevoegdheden



Opvallend is dat er vier categorieën zijn die regelmatig voorkomen:

- onafhankelijke toezichthouders met veel bevoegdheden, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Zweden
- toezichthouders met enige mate van onafhankelijkheid en veel bevoegdheden, zoals in Noorwegen en België
- "afhankelijke" toezichthouders met veel bevoegdheden, zoals in Portugal, Hongarije en Frankrijk
- "afhankelijke" toezichthouders met weinig bevoegdheden, zoals in Spanje en IJsland.

In de figuur valt de aparte positie van Nederland (2) op. Hiermee wordt het College aangeduid. Het College is de enige onafhankelijke toezichthouder die nauwelijks bevoegdheden heeft. Andere toezichthouders met een beperkt takenpakket zijn vooral te vinden onder ministeriële toezichthouders.

Het aantal medewerkers in Nederland dat zich met de toezichtstaken bezighoudt, is relatief laag in vergelijking met de onderzochte landen. Bij het Projectbureau kansspelen van het Ministerie van Justitie zijn 10 FTE en bij het College 4 FTE aanwezig. Niet al deze medewerkers zijn bovendien direct betrokken bij de uitvoering van het toezicht. In de onderzochte landen houden zich beduidend meer mensen bezig met de uitvoering van het toezicht. Dit aantal mensen is noodzakelijk omdat op diverse terreinen deskundigheid van specialisten is vereist. Daarnaast vraagt regionaal toezicht – zeker in grote landen – om voldoende inspecteurs ter plaatse.

Personele omvang in onderzochte landen

Het verschil ten opzichte van de Nederlandse situatie is opvallend. Zo bedraagt bijvoorbeeld de personele omvang van de Gaming Board in Zweden 38 FTE, maar staan daarnaast ook nog diverse "undercover inspecteurs" op de loonlijst. Deze inspecteurs houden toezicht op restaurantcasino's. In Portugal heeft de inspectie 84 medewerkers in dienst. Deze zijn verdeeld over diverse inspectieteams die dagelijks in casino's aanwezig zijn. Ook in België (25 medewerkers bij de Kansspelcommissie) en Zwitserland (33 medewerkers bij de federale Gaming Board en 4 bij het Ministerie van Justitie) ligt het aantal medewerkers hoger dan in Nederland. In het land met de grootste kansspelmarkt – het Verenigd Koninkrijk – zijn op dit moment 43 medewerkers bij de National Lottery Commission en 80 bij de Gaming Board in dienst. De nieuwe Gambling Commission heeft een voorziene formatie van 280 personen.

Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk zijn de onderzochte landen qua omvang van de markt redelijk vergelijkbaar met Nederland. De verklaring voor het verschil in aantal medewerkers ligt dan ook vooral in het aantal taken dat in Nederland wordt uitgevoerd. In Nederland wordt het toezicht op relatief veel afstand van vergunninghouders uitgevoerd. Goedkeuring van statuten en reglementen en financieel toezicht op de schriftelijke rapportages zijn belangrijke elementen van het Nederlandse toezicht. Andere landen hebben gekozen voor directer toezicht door bijvoorbeeld controle van computersystemen, analyse van de uitkomsten van loterijen of permanente aanwezigheid van inspecteurs in speelgelegenheden.

Een tweede verklaring voor het relatief lage aantal betrokkenen in Nederland is de delegatie van toezichtstaken aan het private toezichtbedrijf Verispect. Bij zowel het ministerie als het College zijn geen inspecteurs in dienst die de inspecties bij speelgelegenheden uitvoeren. Verispect heeft 15 mensen in dienst (14 inspecteurs en een manager) die zich met toezicht op kansspelen bezighouden. Indien dit aantal wordt opgeteld bij het aantal mensen bij Justitie en het College, dan is het beeld minder afwijkend. Overigens is Nederland het enige onderzochte land waar de inspec-

ties volledig door een organisatie buiten de overheid worden uitgevoerd. Alleen in België is een enigszins vergelijkbare situatie waarin een deel van het technisch toezicht door de dienst Metrologie wordt uitgevoerd. Deze dienst maakt echter wel onderdeel uit van de rijksoverheid.

Sancties

De onderzochte toezichthouders concentreren zich in principe op het legale aanbod van kansspelen. Bij constatering van een overtreding bij een vergunninghouder kan de toezichthouder op basis van het wettelijk kader middelen inzetten om naleving van de wetgeving af te dwingen. In de meeste onderzochte landen zijn de sancties het tijdelijk of permanent intrekken van de vergunning. Deze intrekking wordt overigens voorafgegaan door een waarschuwing. Intrekking van een vergunning is een zware sanctie die in de meeste landen zeer beperkt wordt toegepast. België kent als tussenvorm overigens een tijdelijk exploitatieverbod voor enkele toestellen.

Naast intrekking van de vergunning bestaat in enkele landen ook de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Zowel in Zweden (de Gaming Board) als Zwitserland (de Kansspelcommissie) kan de toezichthouder een boete opleggen. In Zwitserland bedraagt deze boete bijvoorbeeld maximaal driemaal de opbrengst die uit de gemaakte overtreding is verworven of - als deze niet is vast te stellen - 20% van de bruto spelopbrengst.

Strafrechtelijk optreden is op dit moment in alle onderzochte landen een taak van politie en justitie. De nieuwe Gambling Commission in het Verenigd Koninkrijk kan wel zelfstandig strafrechtelijk op gaan treden. De huidige Gaming Board heeft deze bevoegdheid nog niet. Voor vervolging van geconstateerde overtredingen dienen toezichthouders gezamenlijk met politie en justitie op te treden. In veel landen zijn inspecteurs van de toezichthouders regelmatig gezamenlijk actief met politie- en justitiemedewerkers in speciale teams. Uit de casestudies komt naar voren dat de toezichthouder vaak wel als “trekker” moet optreden voor acties vanuit politie en justitie. De kennis over en belangstelling voor kansspelen is vaak in beperkte mate aanwezig bij de politiekorpsen.

Samenwerking in België

In België wordt gestreefd de samenwerking tussen de verschillende partijen te bevorderen door middel van een speciale Controlecel bij de Kansspelcommissie. Deze is samengesteld uit enkele federale politieagenten en verbonden aan het secretariaat van de commissie. In samenwerking met deskundigen van het Belgische IJkwezen, de plaatselijke politie en financiële toezichthouders vinden controles plaats.

4.5 Voor- en nadelen verschillende arrangementen

In de casestudies is expliciet aandacht besteed aan de voor- en nadelen die de geïnterviewde toezichthouders toekennen aan hun eigen organisatievorm en aan andere mogelijke modellen. Opvallend is dat ondanks de onderlinge verschillen de respondenten in de meeste landen tevreden zijn over hun eigen organisatietype. Het bleek lastig uit het eigen systeem te treden en de voor- en nadelen van andere modellen te benoemen. Met name de sterke punten van het eigen toezichtmodel zijn benadrukt. Men is in de meeste gevallen niet “jaloers” op landen met een andere vorm van toezicht. Weliswaar zijn ook nadelen of tekortkomingen genoemd, maar deze zijn meestal vooral van praktische aard en hangen niet direct samen met de organisatievorm. Los van de voor- en nadelen van de verschillende modellen zijn door respondenten aspecten genoemd die van belang zijn voor een goed functionerende toezichthouder. Deze elementen komen hieronder eerst aan bod, vervolgens zijn de voor- en nadelen genoemd.

Vereisten aan toezichthouder

Onafhankelijk van het type toezichtsmodel dient het toezicht volgens respondenten te voldoen aan enkele belangrijke eisen. Hiermee is een toezichthouder in staat zijn taken naar behoren uit te voeren. De eisen hangen niet samen met een specifiek model. In alle typen organisaties moet hieraan worden voldaan.

Door respondenten zijn volgende aspecten genoemd.

- Het toezicht op een complexe en innovatieve markt als die van kansspelen vraagt om voldoende menskracht en deskundigheid. Het is daarom van groot belang dat de toezichthouder beschikt over voldoende "massa". Diverse gespecialiseerde disciplines zijn nodig binnen de organisatie.
- De reikwijdte van het toezicht is in veel landen onderwerp van discussie. Indien het toezicht is afgebakend tot een specifieke markt vallen de verschillende kansspelen ook onder verschillende toezichthouders en regimes. De markt zelf is in de praktijk echter niet zo strikt af te bakenen. Hierdoor is het mogelijk dat de grenzen van de wetgeving door de kansspelindustrie worden verkend om zo onder het minst strikte regime te kunnen opereren. Voorbeeld hiervan zijn loterijmachines die niet onder de speelautomatenwetgeving, maar onder de loterijwetgeving vallen. Toezichthouders in verschillende landen (met name Zwitserland en België) pleiten daarom voor concentratie van alle kansspelen bij dezelfde toezichthouder.
- Voor een effectief toezicht zijn voldoende dwangmiddelen noodzakelijk. Niet alle landen beschikken over de bestuurlijke boete als instrument. Dit wordt als een gemis ervaren. Daarnaast wordt de relatie met het strafrecht in de meeste landen een zwak punt genoemd. Gezamenlijk optreden met de politie is noodzakelijk voor strafrechtelijke vervolging. De kennis over en interesse voor de kansspelmarkt blijkt bij politie en justitie vaak te weinig aanwezig te zijn. In de zes onderzochte kan alleen de nieuwe toezichthouder in het Verenigd Koninkrijk in de toekomst zelf strafrechtelijk optreden.

Achtergrond: zes principes van goed toezicht

In de kaderstellende visie op toezicht 2005, getiteld "Minder last, meer effect" is aangegeven aan welke principes goed toezicht dient te voldoen. Goed toezicht is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. Ter illustratie zijn deze principes hier weergegeven.

- **Selectief:** toezichthouders maken keuzes op basis van afweging van risico's, kosten en baten. Voor elke situatie wordt de juiste vorm en omvang van toezicht bepaald.
- **Slagvaardig:** toezicht is zacht waar het kan en hard waar het moet. Ingrijpen is noodzakelijk als de situatie dat vereist.
- **Samenwerkend:** door samenwerking moet worden voorkomen dat verschillende toezichthouders om dezelfde informatie vragen en om dezelfde redenen bezoeken afleggen.
- **Onafhankelijk:** toezichthouders moeten onafhankelijk informatie kunnen verzamelen, een eigen oordeel kunnen vormen en onafhankelijk kunnen optreden. De toezichthouder dient afstand te houden tot de situatie en belangen van de onder toezicht staande of andere belanghebbenden.
- **Transparant:** toezichthouders leggen keuzes in het toezicht uit, maken hun bevindingen zoveel mogelijk openbaar en leggen verantwoording af over de keuzes en behaalde resultaten.
- **Professioneel:** professioneel toezicht vereist onder andere eigen vakdisciplines, voortdurende ontwikkeling van medewerkers en kennisoverdracht en personeelsuitwisseling tussen toezichthouders.

Voor- en nadelen

Bij het benoemen van voor- en nadelen van de verschillende organisatiemodellen bleek voor respondenten slechts één fundamenteel onderscheid relevant: de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie. Alle andere modellen zijn hier in feite van afgeleid. Het oordeel van respondenten spitste zich daardoor toe op twee modellen. Het ene model is een onafhankelijke toezichthouder, het andere een toezichthouder die onderdeel uitmaakt van het ministerie (ongeacht of dit een inspectiedienst, agentschap of afdeling is). Op basis van dit onderscheid zijn door respondenten de belangrijkste voor- en nadelen van deze modellen genoemd.

Het belangrijkste voordeel van een onafhankelijk toezichthouder is volgens respondenten dat er binnen de overheid een duidelijke scheiding is tussen de financiële belangen bij de opbrengsten en het toezicht op de markt. De overheid kan zo geen directe sturing geven aan het toezicht om hiermee het eigen financieel belang te beïnvloeden. Door deze scheiding is duidelijk wie verantwoordelijk is voor het beleid en wie voor de uitvoering van het toezicht. Een mogelijke schijn van belangenverstrengeling wordt tegengegaan en de transparantie voor de buitenwacht is groot.

Aanvullend op dit principiële aspect noemen respondenten nog enkele andere voordelen.

- Respondenten in Zwitserland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk geven aan dat de organisatie in relatieve rust kan opereren. Er is een stabiele context die niet door de politieke “waan van de dag” wordt beïnvloed.
- In het verlengde van het bovenstaande heeft de onafhankelijkheid volgens deze respondenten als voordeel dat de politiek niet kan worden aangesproken op het falen van het toezicht. In een politiek gevoelige markt als de kansspelen kan dit belangrijk zijn.
- Verschillende respondenten geven aan dat een onafhankelijke toezichthouder meer mogelijkheden heeft om een kwalitatief hoogwaardige organisatie op te richten die beschikt over voldoende menskracht. Dit is van belang in een complexe markt die vraagt om kennis en deskundigheid bij medewerkers.

Belangrijkste voordeel van toezicht dat direct onder het ministerie is gepositioneerd, is volgens respondenten de grotere flexibiliteit in het toezicht. Het is mogelijk snel in te springen op politiek ongewenste ontwikkelingen. In het toezicht kunnen dan direct de gewenste accenten worden gelegd. Een ander genoemd voordeel is dat de minister ook daadwerkelijk instrumenten heeft om invloed uit te oefenen op het beleidsterrein waarvoor hij ook politiek verantwoordelijk is.

De nadelen van de verschillende modellen zijn niet apart vermeld. Het voordeel van het ene model is tegelijkertijd het nadeel van het andere model.

Keuze voor onafhankelijk toezicht of positionering bij ministerie

De onderzochte landen zijn doorgaans tevreden met de gekozen organisatievorm van het toezicht. In enkele landen hebben recent wijzigingen plaatsgevonden in de organisatie van het toezicht. Dit is het geval in het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland en België. In de laatste twee landen heeft het ook geleid tot de keuze voor een nieuwe organisatievorm.

In Zwitserland en België is recent een nieuwe toezichthouder opgericht

Zwitserland heeft recent een onafhankelijke toezichthouder voor casinospelen opgericht. Dit ging samen met een verandering in de wet waarbij casino's onder restricties werden toegestaan. Bij de oprichting is er bewust voor gekozen een onafhankelijke toezichthouder in te stellen. Er was geen ervaring met toezicht op casino's. Om aan het publiek duidelijk te maken dat hierop onafhankelijk zou worden toegezien, is ervoor gekozen de toezichthouder op afstand van de betrokken ministeries te plaatsen. Bijkomend element was dat het toezicht de samenleving zo geen geld kost, omdat de benodigde middelen voor deze organisatie door de casino's zelf worden opgebracht.

Ook in België is de toezichthouder op de kansspelen recent opgericht. De keuze voor de organisatie is een typisch voorbeeld van een mix van de bestuurscultuur en politieke compromissen. De opgerichte toezichthouder - de Kansspelcommissie – is in principe onafhankelijk, maar de betrokken ministeries kunnen via het bestuur invloed uitoefenen. Deze hybride organisatievorm is ontstaan uit de diverse partijen die betrokken waren bij de herziening van de Wet op de kansspelen. Het doel was een orgaan op te richten dat genoeg draagvlak bij alle betrokkenen heeft. Positionering bij één van de ministeries zou een te zwaar accent bij deze partij leggen en was daarom ongewenst. Om deze reden is gekozen voor een externe positionering waarbij alle partijen wel betrokken zijn. Volledige onafhankelijkheid was niet gewenst vanwege de politieke dimensie van kansspelen en de grote financiële belangen.

Bij de inrichting van het toezicht dient ongeacht de uiteindelijke keuze voor een organisatietype aandacht te zijn voor de eerder door respondenten genoemde vereisten. Een goed geëquipeerde toezichthouder met voldoende mensen en instrumenten is een basisvoorwaarde voor goed toezicht. Diverse toezichthouders pleiten daarnaast voor het zoveel mogelijk concentreren van toezicht op de verschillende kansspelmarkten bij één partij en de aanwezigheid van voldoende dwangmiddelen. Deze voorwaarden zijn in principe in meerdere organisatievormen te realiseren. Als aan de voorwaarden is voldaan, is de keuze voor een toezichthouder onder het ministerie of een onafhankelijke organisatie vooral afhankelijk van de heersende bestuurscultuur en de politieke voorkeur. Landen met een onafhankelijke toezichthouder of een inspectiedienst hebben een traditie waarin toezicht vooral op dergelijke wijze wordt georganiseerd. Er zijn ook landen (waaronder Nederland) waarin meerdere organisatievormen gangbaar zijn. In deze landen geeft het belang dat op politiek niveau aan de hierboven genoemde voor- en nadelen wordt toegekend de doorslag bij de keuze.

5 Summary

Aim and structure of the study

In 2000 the Dutch government decided that a new body should be established to regulate the national gaming monopolies. The Minister of Justice has said that he wishes to maintain the supervision of the industry under his direct responsibility. The Netherlands Gaming Control Board (*College van toezicht op de kansspelen*), by contrast, is calling for the retention of an independent body to carry out the supervision. Against the background of this discussion, the Gaming Control Board wanted to learn more about the different systems adopted in Europe for the licensing, and in particular the regulation, of the gaming market. The Gaming Control Board also wanted to identify the pros and cons of each system. This study set out to provide that information.

The study consisted of a survey of regulatory organisations in all 22 member countries of the Gaming Regulators European Forum (GREF). The results of the survey were then fleshed out with desk research and interviews in six countries.

Organisation of the regulation of gaming in Europe

The study identified a number of different types of organisational structure into which the supervision of gaming can be grouped. They range from a totally independent regulator to the delegation of supervisory tasks within a ministry but without the creation of a separate department. The distinctions between the different types of organisation are not always sharply defined but broadly speaking the European regulators can all be placed in one of the models presented here. The classification is shown in the table below.

Table S1 How regulation is organised

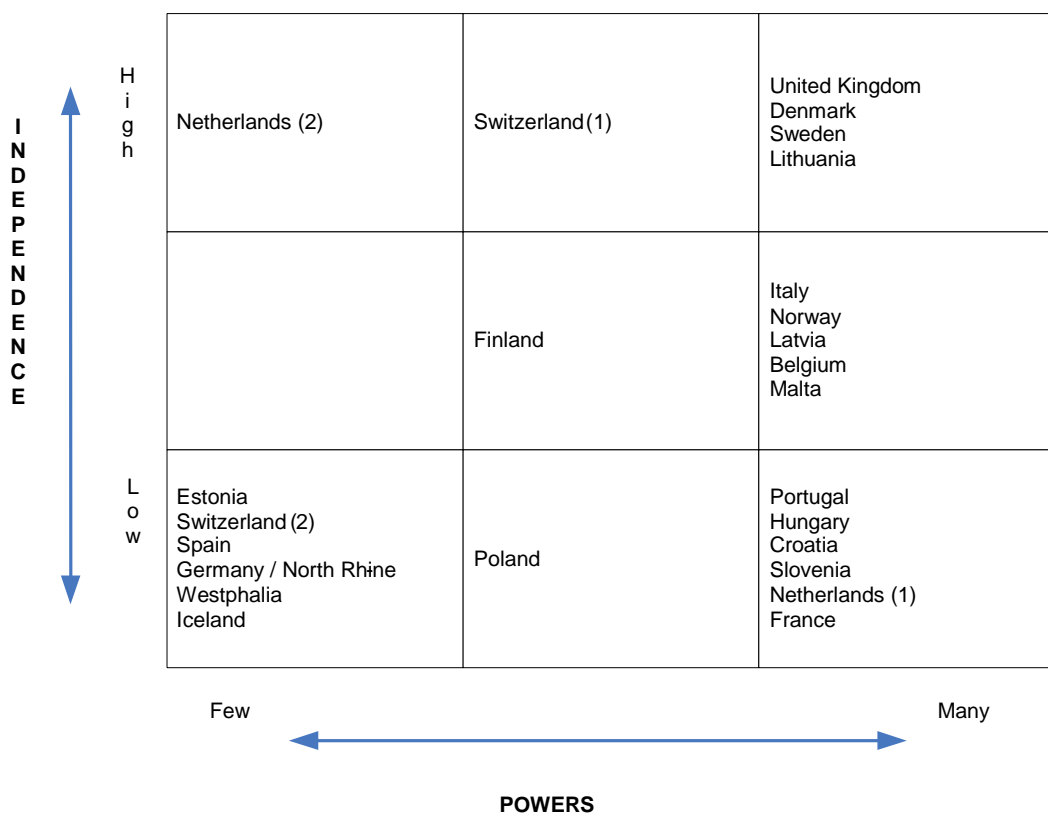
	Number	%
The regulatory tasks are carried out by a ministry. There is no separate office	9	31%
The regulatory tasks are carried out by a separate office within the ministry	7	24%
The regulatory tasks are carried out by a ministerial office located outside the ministry	1	3%
The regulatory tasks are carried out by an agency/inspectorate under ministerial control	4	14%
The regulatory tasks have been assigned to an independent regulatory body	6	21%
Other	2	7%
Total	29	100%

The table shows that the regulation of gaming is frequently carried out by a ministry. The existence of an agency/inspectorate or an independent regulator is slightly less common. The relatively small number of independent regulators can be explained in part by the fact that even in countries with an independent regulator some of the regulatory tasks are still retained by the ministry. These regulatory tasks are sometimes demarcated by market (in Switzerland the independent regulator is responsible for the casinos, the Ministry of Justice for the lotteries), while in other countries the separation of tasks is based on function. For example, the secondary regulation of local authorities is left with the ministry.

The matrix on the next page gives a snapshot of the powers of regulatory authorities in Europe. In addition to their powers, the table also shows the degree of independence of the regulator in relation to the ministry. A high degree of independence means the organisation is an independent administrative organisation. In a country that is grouped among those with a low degree of independence the regulation is performed by a department of a ministry or an inspectorate. Intermediate forms are commissions that operate independently but whose policies can be influenced by the relevant ministries. The figure shows at a glance what the situation is in each country.

In the figure Switzerland and the Netherlands are mentioned twice. Given the major differences between the existing regulators in those countries a single mention was not enough.

Figure 1 Classification of regulators according to their positioning and powers



Relationship to the minister

The positioning of the organisation determines the nature of the relationship with the minister. As long as the regulation falls under the direct influence and responsibility of the minister the relationship is clear. The responsible minister takes charge and has full responsibility for all decisions made in the context of the regulation. The relationship between the minister and the regulatory authority is particularly important where the regulator operates at arm's length. An independent administrative organisation in particular is completely independent within the limits laid down by law. In the countries in the study the minister can only issue general directions to the independent administrative organisations. There are also several countries which have opted to give only limited or no licensing powers to the regulator.

The independence of practically every independent regulator is guaranteed by law. This independence is generally laid down in the gaming legislation, but sometimes also in the constitution. The fact that a regulator operates entirely independently does not mean that its own operations are not supervised. In the countries studied they are generally accountable to the minister and have to draw up an annual plan and an annual report. The regulators are also often subject to scrutiny by an equivalent of the Netherlands Court of Audit (*Algemene Rekenkamer*) and parliament, whose task is to monitor that the regulator is in fact operating within the statutory framework.

Size of the organisation

The size of the regulatory authorities (both in terms of full-time employees and budget) varies enormously. There are some regulatory authorities with more than 100 FTEs and a substantial budget. There are other countries that have no employees or budget specifically dedicated to gaming regulation. On average, the regulatory authorities have 32 FTEs devoted to supervising gaming. The average budget (there is not always a separate budget) is €4.2 million. The budget is often (in 55% of cases) paid from the funds of the responsible ministries.

The number of employees engaged in the regulation of gaming in the Netherlands is relatively small compared with the other countries in the study. There are 10 FTEs employed at the Ministry of Justice's Gaming Office (*Projectbureau kansspelen*) and 4 FTEs at the Gaming Control Board. Moreover, these employees are not all directly involved in carrying out the supervision. In the countries examined in the case studies the number of people involved in the actual supervision is significantly larger. This number is necessary because the expertise of specialists is required in various areas. In addition, regional regulation – especially in large countries – demands an adequate number of local inspectors. The relatively low number of employees involved in regulation in the Netherlands can be partly explained by the delegation of technical inspections to the private company Verispect. Verispect has 15 employees (14 inspectors and a manager) engaged in the inspection of slot machines. The Netherlands is in fact the only country in the study where all inspections are carried out by a private organisation.

Background to the regulatory structure

The choice of a particular model can depend on many factors. There are various context factors that could possibly explain the organisation of regulation: the administrative-institutional setting (the way in which regulation in general is organised and implemented in a country), the policy context (the political philosophy of the government towards the gaming market) and the gaming market (the size of the gaming market and the extent to which the government can influence its own revenues).

The results of the survey do not show any clear correlation between either the gaming policy or the gaming market and the way in which the regulation is organised. Nor do the size of the gaming market or the extent to which the government benefits from gaming revenues clearly lead to a particular type of regulation. The case studies show that the organisational structure is often explained by a mixture of historical developments, administrative-institutional factors and political compromises. In countries like Sweden and the United Kingdom the regulators are independent, which follows closely from the dominant administrative culture in those countries where regulation is almost always carried out at arm's length from the ministry. In Portugal, by contrast, it is unheard of for regulation to be delegated to a body outside the responsible ministry. Supervision is usually carried out by inspectorates with a close relationship with the minister.

Activities and instruments of regulators

In addition to supervision, the activities of the regulators can also include providing advice, issuing licences and providing information. This is the case with almost all the regulatory authorities in the study. The regulatory authorities have various instruments to enable them to carry out their activities. These can range from administrative controls to inspection of gaming equipment. Regulators generally have a range of instruments at their disposal.

Table S2 Instruments available to regulatory authorities

	Number	%
Administrative controls	24	86%
On-site inspections	19	68%
Financial controls	18	64%
Technical inspections	14	50%
On-line monitoring	9	32%
Other	10	36%
Total	28	100%

Multiple answers possible

Market segments covered by regulation

In the countries in the study the legislator has generally made a distinction between different forms of gaming. The distinction between the “harder” forms of gaming, such as casino games and slot machines, on the one hand, and lotteries and betting on the other is particularly common. In many countries this is reflected in separate legislation for gaming (which in those cases covers casinos and often also slot machines) and for lotteries. The statutory framework for the two types of gaming differs mainly in the form of regulation, and often in the form of supervision.

The toughest conditions and the most intensive supervision apply for casino games. The conditions for slot machines are generally less strict, although this market is felt to be a problem in many countries because they represent a low-threshold form of gambling and because their wide distribution over many venues makes strict supervision more difficult. Some of the countries in the study recently amended the licensing rules for slot machines. In Sweden the licensing was switched from local authorities to the Gaming Board. Several years ago Belgium introduced a strict new regime of licensing requirements for the slot machine sector. In Norway the commercial exploitation of slot machines will be banned from 1 January 2006. The least strict requirements apply for lotteries. This is connected not only with the fact that lotteries are less addictive, but also that the lottery market is far more transparent. There is usually just a single supplier or only a small number of suppliers of lottery games. Moreover, they are often (privatised) state-owned companies.

Sanctions

The regulators in the study in principle concentrate on the legal supply of forms of gaming. When it discovers a violation by a licence holder, the regulator can impose sanctions under the statutory framework to compel compliance with the legislation. In most of the countries studied, the sanctions are the temporary or permanent withdrawal of the licence. The decision to withdraw the licence is preceded by a warning. Withdrawing a licence is a heavy sanction which is used very sparingly in most countries. Belgium has an intermediate step in the form of a temporary ban on operating some machines.

Besides revoking a licence, in some countries the regulator also has the option of imposing administrative fines. In both Sweden and Switzerland the regulator can impose fines. In Switzerland, for example, the maximum fine is three times the proceeds earned from the offence or – if that cannot be determined – 20% of the gross gaming revenues. Criminal prosecution is currently a task for the police and public prosecution department in the countries in the study, although the new Gambling Commission in the United Kingdom is able to institute criminal proceedings itself.

Pros and cons of the different regulatory models

When mentioning the pros and cons of the different organisational models the respondents found only one fundamental difference to be relevant: the degree of independence from the ministry. This is the distinctive criterion. The opinions of the respondents therefore focused on two models. The first model is an independent regulator, the other a regulator which is part of the ministry (regardless of whether it is an inspectorate, agency or department). On the basis of this distinction the respondents described what in their eyes were the main benefits and drawbacks of these models.

The major advantage of an independent regulator, according to the respondents, is that there is a clear distinction within the government between its financial interest in earning revenue and the supervision of the market. With this model the government cannot directly steer the supervision in order to influence its own revenues. This separation makes it clear who is responsible for the policy and who is responsible for the supervision. It prevents any semblance of a conflict of interests and the system is very transparent. Apart from this point of principle, the respondents mentioned several other advantages: the organisation operates in a stable context since there is no political influence; politicians cannot be blamed for failings in the supervision in a politically sensitive market; and an independent regulator has greater possibilities to build a high-quality organisation.

The most important advantage of supervision falling directly under the control of the ministry is, according to the respondents, the greater flexibility. It is possible to intervene quickly in response to politically undesirable developments. The desired emphases can then be made directly. Another advantage that was mentioned is the fact that the minister actually possesses instruments to exert influence in the policy area for which he is also politically responsible.

The drawbacks of the different models are not specifically mentioned. The advantage of one model is simultaneously the drawback of the other.

Choice of independent supervision or positioning in ministry

Irrespective of the type of organisation that is actually chosen, the respondents mentioned a number of specific requirements that must be considered in designing the regulatory regime. First, a well equipped regulator with sufficient staff, funds and instruments is a basic condition for effective regulation. Regulation of a complex and innovative market like gaming requires sufficient manpower and expertise in various fields. Several regulators also felt that the supervision of the various gaming markets should be concentrated as far as possible in a single body. This will avoid a situation where different regulatory regimes apply to competing gaming markets. Lastly, it is important that there are adequate coercive measures. This refers above all to the possibility of imposing administrative fines and close cooperation with organisations in the criminal justice system.

In principle, these conditions can be met by different organisational forms. If the conditions are met, the choice of a regulator falling under the ministry or an independent organisation depends above all on the dominant administrative culture and political preference. In countries with an independent regulator regulation has traditionally been organised in that way. The same applies to countries where inspectorates are generally used for regulation. There are also countries (including the Netherlands) where different forms of organisation are common. In those countries the choice will be determined by the political importance that is attached to the pros and cons mentioned above.

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl