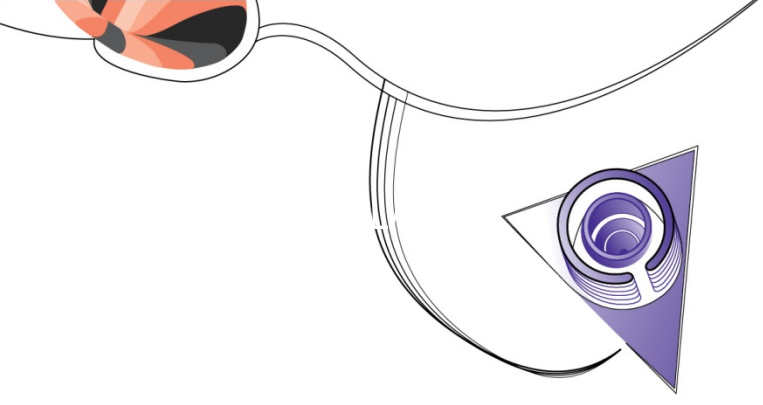
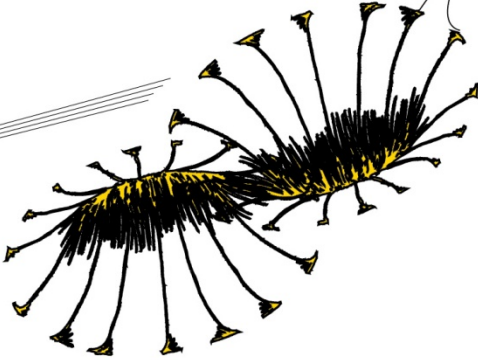


GOKKEN OP MARKTWERKING?



Een onderzoek naar hervormingen binnen
de kansspelsector

Universiteit Twente

Masterthesis Public Administration

Track Recht & Bestuur

Augustus 2013

Gokken op marktwerking?

-

Een onderzoek naar hervormingen binnen de kansspelsector

Begeleiders Universiteit Twente:

Prof. Mr. Dr. M.A. Heldeweg

Mr. Drs. M. Harmsen

Voorwoord

Met deze thesis sluit ik mijn Master Public Administration, track Recht en Bestuur, aan de Universiteit Twente af. Mijn studententijd komt hiermee definitief ten einde. Na het volgen van de Minor Recht in Maatschappij & Bedrijf, wist ik dat ik na de afronding van mijn bacheloropleiding Bedrijfskunde de overstap wilde maken naar de bestuurskunde. De keuze voor de track Recht en Bestuur was vanwege mijn interesse in het juridische aspect van de bestuurskunde snel gemaakt.

Ondanks dat mijn interesses met name liggen in de juridische aspecten van de Bestuurskunde, heeft mijn masterthesis een andere invulling gekregen. Mijn interesse in het onderwerp van deze thesis werd gewekt door een artikel in de Elsevier over de vermeende onzinnigheid van de monopolieposities binnen de kansspelsector. Nadere bestudering van dit onderwerp leerde mij dat er al jaren interessante vraagstukken bestaan over de vormgeving van het kansspelbeleid en de inrichting van de kansspelsector. In deze thesis staat één van de nieuwste kabinetsplannen betreffende de kansspelsector centraal: de introductie van marktwerking.

Na een lange periode van inlezen en het aanscherpen van het onderwerp en de vraagstelling, was in oktober het moment daar om daadwerkelijk te beginnen met het schrijven van deze thesis. Tijdens het afstudeerproces hebben verschillende mensen mij begeleid. Op deze plaats wil ik graag van de gelegenheid gebruikmaken om deze mensen te bedanken. In het bijzonder wil ik een woord van dank uitspreken richting mijn ouders en zusje. Zij hebben mij de mogelijkheid gegeven om mij te ontwikkelen en hebben ervoor gezorgd dat ik onbekommerd kon studeren. Daarnaast wil ik mijn vriendin bedanken voor de ondersteuning en geduld waarmee zij op mijn afstudeerproces heeft toegezien. In dit voorwoord wil ik God niet vergeten, Hij heeft mij de talenten gegeven om deze universitaire studie af te ronden.

Ook wil ik mijn begeleiders van de Universiteit Twente, de heer Heldeweg en de heer Harmsen, bedanken voor hun begeleiding gedurende het afstudeerproces. Zij hebben mij de ruimte gegeven om deze scriptie in eigen tempo vorm te geven en met een kritische blik vanuit kennis, kunde en ervaring, stuurden zij mij in de goede richting. Tijdens de gesprekken kon ik mijn ideeën en gedachten bespreken en met de gekregen adviezen kwam ik tot nieuwe inzichten.

Notter, 20 augustus 2013

Jeffrey Cornelis ter Haar

Summary

The background of the Dutch gambling regulation law is that, by regulating gambling, negative consequences of gambling, like problem gambling, illegal gambling and criminal activities, will be diminished and citizens will be protected from fraudulent gambling enterprises. Control of gambling can be seen as an end in itself, unrelated to the negative effects that gambling may have. In response to the market demand and illegal supply of gambling products, a restricted and legal alternative will be offered under strict external government control. This restrictive policy is criticized because of a growing acceptance of gambling, technological developments in online gambling and it is in breach of EU law, because the restrictive policy is not applied in a coherent and systematic manner and it failed to comply with the principles of transparency.

This resulted in plans to modernize the gambling policy. There is a shift in government's thinking on the regulation of all forms of gambling. The current situation, where only one operator has been granted a license, will be changed. In particular, there are plans to open the gambling monopolies. Where possible, government will introduce market forces concerning the instant lottery, (sport) betting and the casinos. The government needs to ensure that consumers should be able to participate gambling activities in a safe and responsible setting. Additionally, it is important that vulnerable groups, as much as possible, should be protected against the negative aspects of gambling. The consumer should have a choice of an appropriate and attractive selection of games.

If the gambling sector exposed to market forces, it may contain elements which endanger the public interest. The government will search for a right balance between the public interest, in particular by preventing addiction and crime, and preventing the imposition of unnecessary limitations on market freedoms. This results in the following central question of this study:

How can be modified regulation and control in the gambling market in such a way that more market forces becomes possible without compromising the public interest?

Market forces are forces of demand and supply representing the aggregate influence of self-interested buyers and sellers on price and quantity of the goods and services. Two conditions must be fulfilled: price mechanism and competition. Conditions of the market opening are liberalization and the separation (unbundling) of government responsibilities and duties arising there from.

The market mechanism does not always produce the most optimal situation. Market failure can occur. The term market failure describes the failure of the market economy to achieve an efficient allocation of resources. Market failure can be typically defined by categories of monopoly, externalities, public goods and informative asymmetries. The problem of market failure is relevant in the perspective of the protection of public interests. Regulation is a response to imperfections in the market. Correction of market failures increase the community's general welfare and is in the

public interest. In addition to being public interests are determined on the basis of possible inefficient market outcomes, also political principles and social ideals are involved. Specifically in relation to the gambling sector, social ideals and political motives play an important role. That's why discussions about gambling policy acquire additional depth and intensity because for many people, gambling is a moral issue. It is basically wrong for the state to interfere with the essentially private choices of individuals about how they will spend their time and money. Only where public interests are involved which are not be ensured by market, there is reserved a role for the government.

The gambling market is marked by market failure in terms of negative externalities and information asymmetry. Government intervention is justified because of the negative effects that problematic gambling behavior may affect societal level and the direct vicinity of the player. In addition, government intervention required in order to protect the gamblers from possible fraudulent practices. Finally, illegal gambling should be countered because it endangers the public revenue. Briefly, this leads to the following public interests: protecting consumers against fraudulent operators, preventing the development of problematic gambling behavior and preventing illegal supply.

Developing a social responsibility gaming policy in which the public interests are guaranteed, requires cooperation between government, gambling sector and consumers. In the new situation, the government regulate the market to prevent things from going wrong. Restricting of supply is not necessary to secure the public interests. In general, there are two types of strategies to reduce harm for people who gamble: strengthening people's capacity for informed choice and moderating the hazardous features of gambling. There may a duty on the gambling operators to implement measures that will reduce the development of problematic gambling behavior. The gambling sector may draw shared codes of practice.

Consumers are responsible for their own behavior. However, there is sufficient information required to make the correct choices. Gambling operators should therefore ensure that consumers have enough information. This is complicated because gambling are intransparent goods. Through forms of self-regulation and certification, additional information may be given to the consumer in the pre-contractual stage.

The artificial scarcity on gambling markets paved the way for an illegal supply. Competition and market forces leads to a new situation: the market will satisfy customer demand. Illegality will increasingly be displaced, but illegal supply will be attractive to evade gambling tax. It is an important task for the gambling authority in order to prevent this. In addition, supervision is required to counter criminal gambling activities. The gambling authority, founded 1 April 2012, is responsible for enforcement, granting of licenses, monitoring competition and supervision. It can use administrative measures against both licensed and unlicensed operators.

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Summary	ii
Inhoudsopgave	iv
1 Inleiding	1
1.1 Het Nederlandse kansspelbeleid	2
1.2 Probleemsituatie	6
1.3 Probleemstelling	8
1.4 Onderzoeksopzet en hoofdstukindeling	10
1.5 Methodologie	12
2 Kansspelsector en -regulering	13
2.1 Kansspelsector	13
2.2 Korte geschiedenis van de kansspelregulering	16
2.3 De kansspelwetgeving	19
2.4 De kansspelvergunning nader bekeken	23
2.5 De kaders van het Europees recht	24
2.6 Nederlands kansspelbeleid in Europees perspectief	28
2.7 Conclusie	30
3 Marktwerving en het publiek belang	32
3.1 Nederland als marktsamenleving	32
3.2 Het marktwervingproces	33
3.3 Het publiek belang	38
3.4 Marktregulering	41
3.5 Conclusie	45
4 Identificatie van publieke belangen	47
4.1 Politieke motieven	47
4.2 Publieke belangen in de kanspelmarkt	50
4.3 Overige gronden van overheidsinterventie	56
4.4 Conclusie	57
5 Borgen van publieke belangen	59
5.1 Maatschappelijk verantwoord kansspelbeleid	59

5.2	Tegengaan problematisch kansspelgedrag	60
5.3	Beschermen van de consument	64
5.4	Garanderen van overheidsinkomsten.....	66
5.5	Organisatie van de markttoegang	69
5.6	Conclusie	71
6	Conclusie	72
6.1	Aanleiding van het onderzoek: een korte terugblik.....	72
6.2	Conclusies van het onderzoek	73
6.3	Beantwoording probleemstelling	75
6.4	Aanbevelingen voor verder onderzoek	76
6.5	Slotbeschouwing.....	77
7	Geraadpleegde bronnen.....	78
7.1	Literatuur	78
7.2	Parlementaire informatie	84
7.3	Jurisprudentie	86

1 Inleiding

Sinds mensenheugenis wordt er al gegokt. De eerste bewijzen hiervoor stammen uit de tijd van de prehistorie. Op grotschilderingen is te zien hoe mensen met kleine botjes van een schaap of een hond gokten. Jaren later vermaakten de Romeinen zich met dobbelspelen en loterijen¹. Het waren ook de Romeinen die als eerste regels opstelden om de gokactiviteiten in te dammen. Door overmatige deelname aan dergelijke activiteiten zou men zich ongelukkig maken en allerlei kwaads verrichten. Daarom werden slechts bepaalde, onschuldige gokactiviteiten toegelaten die slechts een geringe inzet vereisten².

Jarenlang bestonden er morele bezwaren tegen het gokken en werd deelname gezien als afwijkend gedrag. Volgens de protestanten waren de gokspelen een duivelse uitvinding die lichaam en ziel ondermijnde. De overheid vond dat er door kansspelen een 'schadelijke invloed werd uitgeoefend op de zedelijkheid der ingezetenen'³. Het gokken werd dan ook zoveel mogelijk aan banden gelegd.

Sinds de jaren vijftig wordt het gokken steeds meer gezien als een onschuldige vorm van vermaak. In plaats van gokken werd er vanaf toen steeds vaker gesproken over kansspelen⁴. Deze verschuiving in terminologie stond mede in verband met de bespreekbaarheid en de maatschappelijke aanvaarding van kansspelen⁵. Men wilde af van de negatieve associaties die de term gokken met zich meebracht.

Inmiddels lijken kansspelen een vast onderdeel uit te maken in onze samenleving. Daar waar het deelnemen aan kansspelen vroeger als moreel onaanvaardbaar werd beschouwd, is het nu geworden tot een vorm van vrijetijdsbesteding. Een casinobezoek wordt als een gezellig en spannend avondje uit gepresenteerd en het meespelen met de oudejaarsloterij is voor veel mensen een traditie geworden. Op menig televisiezender wordt de laatste jaren een op kansspelen betrekking hebbende show uitgezonden en verschillende maatschappelijke sectoren als sport en cultuur worden steeds sterker afhankelijk van de inkomsten uit de kansspelsector.

Het kansspelbeleid zorgde in het verleden regelmatig voor politieke opschudding. Het huidige succes van de kansspelen heeft ervoor gezorgd dat het politieke debat over het meest gewenste kansspelbeleid opnieuw is opgelaaid.

¹ Kerssemakers, R., & Meerten, R. V. (2008). *Drugsverslaving en alcoholisme - Gebruik, misbruik en verslaving*. Houten: Springer Uitgeverij. p. 433

² Molster, J. A. (1859). *Iets over spel en weddenschap*. Amsterdam: Gebroeders Kraay. p. 15

³ *Handelingen Verenigde Vergadering 1827/28*, 15 oktober 1827, p. 3 (Vereenigde zitting der beide kamers)

⁴ Dit onderzoek sluit zich aan bij deze terminologie. Ook in beleidsstukken en in de Wet op de kansspelen wordt uitsluitend van het woord kansspel gesproken. De verschuiving van de terminologie 'gokken' naar 'kansspelen' is vergelijkbaar met de verschuiving op het Engelse taalgebied van 'gambling' naar 'gaming'.

⁵ Kingma, S. (2002). *Het Gokcomplex, verzelfstandiging van vermaak*. Amsterdam: Rozenberg Publishers. p. 18-19

1.1 Het Nederlandse kansspelbeleid

De houding van de Nederlandse overheid ten opzichte van de kansspelen is van oudsher tweeslachtig. Enerzijds bestaat er het besef dat ongelimiteerde kansspeldeelname tot maatschappelijke en persoonlijke problemen kan leiden in de vorm van verslaving en criminaliteit. Anderzijds wordt ook vastgesteld dat er bij de mens nu eenmaal een behoefte bestaat om aan kansspelen deel te nemen en dat hieraan ook positieve kanten zitten in de zin van fondsenwerving en inkomsten voor de staat⁶. De houding van de overheid is daarom op het gebied van kansspelen nooit volledig onderdrukkend geweest. Er is altijd gezocht naar een evenwicht tussen een beteugelende en een meer liberale benadering. De verhouding hiertussen heeft veel weg van golfbewegingen, samenhangend met het politieke klimaat⁷.

1.1.1 Pijlers van het beleid

Het Nederlandse kansspelbeleid is sinds lange tijd gericht op het reguleren en beheersen van kansspelen met bijzondere aandacht voor het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit⁸. In het kader van de preventie zijn de volgende uitgangspunten van belang: het beteugelen van de speelzucht, het beperken van nadelige gevolgen van kansspelen, het niet stimuleren van de vraag naar kansspelen, het continueren van overheidsinterventie en –betrokkenheid daar waar nadelige effecten van kansspelen en kwetsbaarheid van de betrokken belangen dat vragen⁹.

De regulering van kansspelen in Nederland is van oudsher gebaseerd op de zogenaamde kanalisatiegedachte. Dit houdt in dat er een legaal kansspelaanbod onder strikte voorwaarden wordt aangeboden. Hierdoor kan enerzijds aan de vraag van de klaarblijkelijke speelbehoefte worden voldaan, terwijl anderzijds het aanbod kan worden beperkt tot de bestaande behoefte en voorkomen kan worden dat door concurrentie de vraag verder wordt gestimuleerd. Er wordt aangenomen dat op het moment dat er een legaal en betrouwbaar aanbod bestaat, er vanwege alle daarmee gepaarde onzekerheden voor goklustigen weinig of geen aanleiding meer is om te kiezen voor illegaal of buitenlands aanbod. Het feit dat het legale kansspelaanbod omgeven is met allerlei waarborgen ter bescherming van de speler, maakt het aantrekkelijker om voor het wettelijk toegelaten aanbod te kiezen. Voorwaarde hierbij is dat het legale aanbod voldoende attractief en bekend moet zijn om de spelers ertoe te bewegen om juist van dat aanbod gebruik te maken¹⁰. Om de spelers te beschermen en kansspelverslaving te voorkomen, wordt de concurrentie van kansspelaanbieders zoveel mogelijk beperkt en wordt de speelzucht niet uitgebuit

⁶ Besluit vaststelling selectielijst neerslag handelingen beleidsterrein Kansspelen 1945-2000 van 1 december 1997, *Stcrt.*, 2007, 137

⁷ Vondelen, E. A. (1996). Van kanaliseren, liberaliseren en saneren, golfbewegingen in het kansspelbeleid. *Justitiële verkenningen* 22, 8-17

⁸ *Kamerstukken II*, 2008-2009, 24 557, nr. 93 (Brief van de Minister van Justitie over enkele voorgenomen aanpassingen van het kansspelbeleid en de gevolgen daarvan voor het wetsvoorstel)

⁹ Zie onder andere: *Kamerstukken II*, 2010-2011, 32 636, nr. 2, p. 7 (Rapport Holland Casino: Naleving overheidsbeleid)

¹⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2010/11, 24 557, nr. 74, p. 3 (Ingebrekestelling Wet op de kansspelen)

voor particulier gewin¹¹. De opbrengst van de kansspelen komt daarom van oudsher ten goede aan doelen op het terrein van de sport, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid of aan de staatskas¹².

De huidige Wet op de kansspelen dateert uit 1964 en kent een lange voorgeschiedenis. Vanaf de 19^e eeuw was er in Nederland sprake van een wettelijk gereguleerd kansspelaanbod om de kennelijk bij het publiek bestaande speelzucht te kanaliseren. Onder het mom van het beteugelen van de menselijke speelzucht en de exploitatie hiervan, is in 1905 de Loterijwet tot stand gekomen¹³. Midden jaren vijftig bleek dat deze wet aan herziening toe was. De speelbehoefte onder het publiek nam toe, er bestond onduidelijkheid over de wettelijke mogelijkheid om uitwassen tegen te gaan en de wetgeving voorzag in onvoldoende waarborgen in de mogelijkheid van kanalisatie¹⁴. In 1964 werd daarom de huidige Wet op de Kansspelen ingesteld. Bij de totstandkoming van deze wet gold dat het aanbieden van kansspelen verboden is, tenzij daarvoor een vergunning is verleend¹⁵. Ook nu weer was het kanaliseren van de menselijke speelzucht het centrale uitgangspunt¹⁶. Daar waar de overheid voorheen kansspelen zoveel mogelijk verbood vanuit levensbeschouwelijke, sociale en morele motieven, probeerde zij nu de vraag van het spelerspubliek naar relatief onschuldige kansspelen, waarbij het vermaak vooropstaat, zo veel mogelijk te aanvaarden. De wetgever was zich bewust van het feit dat aan het beoefenen van kansspelen diverse bezwaren kleven en heeft daarom de menselijke speelzucht in goede banen proberen te leiden door een beperkt legaal kansspelaanbod onder strikt in de wet neergelegde voorwaarden mogelijk te maken. Dit legale aanbod mag niet dusdanig omvangrijk en opdringerig zijn, dat de overige pijlers van het kansspelbeleid, het tegengaan van kansspelverslaving en het beschermen van de consument, in het gedrang komen. Tussen de verschillende uitgangspunten en doelen zal steeds een evenwicht moeten worden gezocht.

Kort samengevat worden de pijlers van het Nederlandse kansspelbeleid gevormd door¹⁷:

- het in goede banen leiden (kanaliseren) van de menselijke speelzucht door een beperkt en genormeerd aanbod met het oog op de bescherming van de spelers, de integriteit van het spel en het tegengaan van uitwassen en misstanden;
- de fondsenwerving: het ten goede laten komen van de opbrengsten van het kansspel aan de staatskas en andere goede doelen op het gebied van sport, cultuur, maatschappelijk welzijn of volksgezondheid;

¹¹ Met uitzondering van de speelautomaten. Zie paragraaf 2.3.8 voor meer informatie

¹² *Kamerstukken II*, 1995/96, 24 557, nr. 2, p. 3 (Nota Kansspelen Herijkt)

¹³ *Handelingen der Staten-Generaal* 1902/03, 213, nr. 3, p. 4 (Memorie van Toelichting: Wettelijke bepalingen betreffende loterijen)

¹⁴ Bijlage bij *Kamerstukken II*, 2005/06, 24 557, nr. 74, p. 4 (Ingebrekestelling Wet op de kansspelen)

¹⁵ Artikel 1 van de Wet of de Kansspelen

¹⁶ *Kamerstukken II*, 1964/65, 7603, nr. 6 (Memorie van Antwoord: Wet op de kansspelen)

¹⁷ Zie onder andere: *Kamerstukken II*, 1995/96, 24 557, nr. 2, p. 3 (Nota Kansspelen Herijkt)

- het tegengaan van de illegaliteit of van het wegvloeien van gelden naar buitenlandse aanbieders.

1.1.2 Legitimatiecrisis

Gedurende de jaren tachtig groeide de kansspelsector sterk. De overheid hield zo veel en zo lang mogelijk vast aan de beginselen van de Wet op de kansspelen. Geleidelijk begon zich echter een omvattende hervorming af te tekenen. Er ontstond een steeds breder wordende politieke consensus over de legitimiteit van het gokken als commercieel vermaak¹⁸. Steeds meer vormen van het kansspel werden van het algemeen verbod uitgezonderd en het economisch belang in de kansspelsector werd erkend. Dit kwam tot uiting in de uitbereiding van het aantal casino's in de eind jaren tachtig en de legalisatie van de instantloterij (1993).

De uitbreiding van het kansspelaanbod leidde tot een legitimatiecrisis op de kansspelmarkt¹⁹. De legitimatiecrisis verwijst naar een situatie wanneer er niet in geslaagd wordt een verbinding te maken met, of niet voldoet aan de eisen van de markt. Er wordt aan de marktvraag toegegeven zonder sluitende en overtuigende (wettelijke) legitimering. De overheid volgde de logica van de marktontwikkeling, paste het kansspelbeleid hier ook op aan, maar ondermijnde hiermee de onderliggende gedachte van de Wet op de kansspelen. Deze wet kreeg een creatieve en vrijzinnige uitleg om toe te kunnen geven aan maatschappelijk als legitiem ervaren speexploitatie. De uitbreiding van de markt was in veel gevallen gerechtvaardigd door pragmatische redenen, in plaats van door solide juridische argumentaties²⁰.

Hoewel de verruiming van het kansspelaanbod werd verantwoord in overeenstemming met de traditionele uitgangspunten van het kansspelbeleid, namelijk door het bieden van een legaal alternatief om illegaal spelaanbod tegen te gaan, kregen economische motieven voorrang boven de morele bezwaren en mogelijke risico's op kansspelverslaving. Zo gaf het economisch voordeel voor uitbereiding van de casino's de doorslag²¹ en werd de instantloterij juist met het oog op de fondsenwerving in het leven geroepen²².

¹⁸ Kingma, S. (2004). Gambling and the risk society: the liberalisation and legitimization crisis of gambling in the Netherlands. *International Gambling Studies*, (4) , 47-67. p. 47

¹⁹ Kingma, S. (2004). De liberalisering van kansspelen en de thes van de risicosamenleving. *Sociologische Gids*, 52(2) , 151-177. p. 160

²⁰ Kingma, S. (2008). The liberalization and (re)regulation of Dutch gambling markets: national consequences of the changing European context. *Regulation & Governance*, 2(4) , 455-458. p. 8

²¹ *Kamerstukken II*, 1983/84, 17 971, nr. 2, p. 2 (Brief van de Staatssecretarissen van Economische Zaken en van Justitie: Casinoverstagingen)

²² *Kamerstukken II*, 1990/91, 22 269, nr. 3, p. 2 (Memorie van Toelichting: Wijziging Wet op de kansspelen in verband met het organiseren van de instantloterij)

1.1.3 MDW RAPPORT “Nieuwe ronde, nieuwe kansen”

In 1995 leidde de legitimatiecrisis tot bevrozing van de kansspelmarkt. Dit hield in dat er geen enkele verruiming meer werd gegeven aan het bestaande aanbod van legale kansspelen²³. Er was sprake van een behoedzame benadering van het kansspelbeleid. Dit veranderde toen het kansspelbeleid werd betrokken in de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)²⁴. De MDW projecten hadden als doelstelling het verbeteren van de concurrentie op markten en het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen in de regelgeving. Het achterliggende doel was een beter functionerende economie waardoor welvaart en werkgelegenheid konden stijgen²⁵.

In 1999 bekeek de MDW werkgroep de situatie op de kansspelmarkt. Het doel hierbij was om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving ten aanzien van de verschillende kansspelen te verbeteren. Naast de aanbeveling van de MDW om toezicht, handhaving en opsporing op de kansspelmarkt te vernieuwen en intensiveren, luidde één van de belangrijkste conclusies dat de kansspelmarkt als een gewone markt moest worden gezien. Een ieder die aan hoge kwaliteitseisen voldoet, zou in beginsel toestemming moeten krijgen om als aanbieder te worden toegelaten op de kansspelmarkt. De MDW werkgroep voorspelde dat een strikt nationaal beleid van de kansspelmarkt niet kon worden vastgehouden met het oog op maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen. Daarom adviseerde de werkgroep om de Nederlandse kansspelmarkt te liberaliseren en te openen voor buitenlandse kansspel aanbieders. De overheid kon volstaan met het bieden van consumentenbescherming, het waarborgen van transparantie, een gelijk speelveld voor alle aanbieders, een actief anti-verslavingsbeleid en toezicht om criminele activiteiten te voorkomen²⁶.

De plannen zoals die door de MDW werkgroep waren voorgesteld, werden selectief aangenomen. De meest vergaande voorstellen van de commissie zijn grotendeels niet gevolgd. Zo ging de zuiver economische benadering van de kansspelmarkt politiek gezien, in eerste instantie te ver. Ten tijde van het rapport was men van oordeel dat nog niet kon worden voorzien wat de effecten van deze maatregelen op onder meer de kansspelverslaving zouden zijn en evenmin welke financiële consequenties dit kon hebben²⁷.

Desondanks werd er in de aanloop naar de herziening van de Wet op de kansspelen een meer liberale benadering van het kansspelbeleid gehanteerd: er werd naar mogelijkheden gezocht om

²³ *Kamerstukken II*, 1993/94, 21 277, nr. 30, p. 2 (Brief van de staatssecretaris van Justitie)

²⁴ *Kamerstukken II*, 1998/99, 24 036, nr. 126, p. 2 (Officiële bekendmakingen: Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit)

²⁵ *Kamerstukken II*, 1994/95, 24 036, nr. 1 (Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit)

²⁶ Huls, N. J. (2004). *God dobbelt niet: realiteiten en mythen van de kansspelregulering*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. p. 8

²⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 24 036, nr. 180, p. 5 (Brief minister en staatssecretaris ter aanbieding van het rapport: 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen)

het aantal casino's en loterijen in Nederland uit te bereiden²⁸. Deze meer liberale benadering veranderde onder verantwoordelijkheid van de Kabinetten Balkenende geheel in tegenovergestelde richting terug naar het oorspronkelijke restrictieve kansspelbeleid. Er werd, in tegenstelling tot de aanbeveling van de MDW, vooropgesteld dat de kansspelmarkt niet als een normale economische markt kon worden beschouwd²⁹. Als reden hiervoor werd aangevoerd dat deelname aan een kansspel kan leiden tot een geldelijk gewin zonder dat daar een evenredige inspanning tegenover staat. Mede hierdoor brengen kansspelen het risico van verslaving, fraude en bedrog met zich mee³⁰. De speelzucht moest worden beteugeld en de vraag naar kansspelen mocht niet worden gestimuleerd. De angst voor de negatieve gevolgen en verlies van controle over de markt vormden de basis voor het restrictieve beleid, welke terugverwijst naar de kanalisatiegedachte. De monopolieposities op de kansspelmarkt bleven gehandhaafd en markttuitbreidingen werden beperkt tot het minimum.

1.2 Probleemsituatie

De kansspelmarkt is lange tijd gezien als een markt waarin de overheid een belangrijke rol te vervullen heeft. Zij hield door middel van het restrictieve kansspelbeleid de touwtjes strak in handen en met dit reeds lang gevoerde beleid, is er in Nederland een situatie gecreëerd waarbij er slechts aan één aanbieder per kansspeltype een vergunning wordt verleend. Het ontbreekt dit restrictieve beleid aan de vereiste flexibiliteit dat nodig is voor een steeds verder ontwikkelende kanspelsector. Het eenzijdige legale kansspelaanbod zal hierdoor op termijn in aantrekkingskracht verliezen. De kansspeldeelnemer zal hierdoor uitwijken naar het illegale circuit. Het is dan de vraag in hoeverre het kansspelbeleid in dat geval een veilige en verantwoorde spelomgeving kan bieden aan de consument.

1.2.1 Veranderingen in de samenleving

Het restrictieve beleid waarop de Wet op de kansspelen berust, staat onder druk. De beperking van het aanbod verhoudt zich niet meer met de toenemende acceptatie van kansspelen. Daar waar de overheid met name vanaf de negentiende eeuw het tot haar taak rekende om, (mede op basis van levensbeschouwelijke achtergronden), de burgers te beschermen tegen de kwalijke gevolgen van kansspelen, lijkt de samenleving nu klaar voor een andere benadering van overheidsinterventie op de kansspelmarkt³¹. Het deelnemen aan kansspelen wordt steeds minder als moreel verwerpelijk gezien. Deze verschuiving maakt onderdeel uit van een meer algemene verandering in morele waarden. Het deelnemen aan kansspelen wordt over het algemeen als een geaccepteerde vorm

²⁸ *Kamerstukken II*, 2001/02, 24 036 & 24 556, nr. 257, p. 1 & 2 (Brief staatssecretaris: Eerste voortgangsrapportage van het project kansspelen)

²⁹ *Kamerstukken II*, 2002/03, 24 036 & 24 556, nr. 280, p. 2 (Brief staatssecretaris: Tweede voortgangsrapportage van het project kansspelen)

³⁰ *Kamerstukken II*, 2006/07, 24 557, nr. 3, p. 2 (Memorie van Toelichting: Wet op de kansspelen)

³¹ *Kamerstukken II*, 2000/01, 24 036, nr. 221, p. 3 (Lijst van vragen en antwoorden over het rapport: 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen)

van vrijetijdsbesteding beschouwd³². Voor een deel is dit te verklaren door de liberalisering van het overheidsbeleid. Vanaf de jaren tachtig werd het voor kansspel aanbiederders mogelijk om hun spelaanbod te verruimen. Dit viel samen met een forse groei van de vrijetijdsconsumptie³³. In de huidige samenleving is dit steeds verder doorgegroeid en presenteert de kanspelsector zichzelf steeds meer als een gewone commerciële bedrijfstak³⁴. De zichtbaarheid van kansspelen is de laatste jaren sterk vergroot door de vele reclame uitingen en de spectaculaire kansspelshows op de televisie. Ondanks deze verschuivingen houdt de overheid vast aan het restrictieve kansspelbeleid.

1.2.2 Europees recht

Daarnaast is het restrictieve kansspelbeleid inmiddels gestuit op de barrières van het Europese recht. Hoewel er geen Europese regelgeving bestaat met betrekking tot de regulering van kansspelen, is er aan de hand van jurisprudentie toch het één en ander te zeggen over de houdbaarheid van het Nederlandse kansspelbeleid. Het huidige kansspelbeleid voldoet niet aan de door het Hof van Justitie geformuleerde eisen van samenhangendheid en stelselmatigheid. Het is hierdoor moeilijk aan te tonen dat het Nederlandse restrictieve kansspelbeleid niet in strijd is met de verdragsbepaling voor het vrij verkeer van diensten³⁵. Daarnaast wordt de wijze waarop de kansspelvergunning wordt verleend aan de aanbieders van de instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator en de speelcasino's sterk bekritiseerd. Er zou sprake zijn van het schenden van het transparantiebeginsel: de vergunningeisen zijn niet gebaseerd op objectieve criteria en worden niet vooraf kenbaar gemaakt. Deze niet transparante verlengingsprocedure voorkomt dat andere exploitanten hun interesse in de te vergunnen activiteit bekend kunnen maken en is daarom in strijd met het Europese recht³⁶.

1.2.3 Technologische ontwikkelingen

De knelpunten van het Nederlandse kansspelbeleid liggen voor een deel ook in het feit dat er de laatste jaren niet is ingespeeld op de belangrijkste technologische ontwikkeling binnen de kanspelsector, namelijk de sterke toename van het kansspel aanbod op het internet. Aangezien er in de virtuele omgeving van het internet geen landsgrenzen bestaan, wordt er een bijzondere situatie gecreëerd waarbij het moeilijk is om de toetreding op de kansspelmarkt af te schermen en (buitenlandse) kansspel aanbiederders uit te sluiten³⁷. Daarnaast biedt het internet de mogelijkheid om

³² Kingma, S. (2008). The liberalization and (re)regulation of Dutch gambling markets: national consequences of the changing European context. *Regulation & Governance*, 2(4), 455-458. p. 2

³³ Beckers, T., & Heuvel, M. v. (1996). Spelen om het gewin: De ontwikkeling van kansspelen in Nederland. In *Jaarboek Marktonderzoek Associatie* (pp. 113-124). p. 122

³⁴ Huls, N. J. (2004). God dobbelt niet: realiteiten en mythen van de kansspelregulering. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. p. 9

³⁵ Koburg, A., Koppenol-Laforce, M., & Wefers Bettink, W. (2012). Online kansspelen in Nederland: the next level. *Mediaforum*, (9), 270-279. p. 279

³⁶ Drahmman, A. (2012). Uitdijning van de werking van het transparantiebeginsel: Van concessies naar vergunningen? *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, (7), 184-193. p. 2

³⁷ *Kamerstukken II*, 2000/01, 24 036, nr. 180, p. 8 (Brief minister en staatssecretaris ter aanbieding van het Rapport: 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen)

een aantrekkelijk en innovatief aanbod van kansspelen aan te kunnen bieden. Er wordt op dit moment niet door een legaal aanbod aan deze bestaande behoefte tegemoet gekomen. Het aanbod van de overheid loopt op dit deel van de kansspelmarkt achter bij de marktvraag. Online kansspelen worden in Nederland volop illegaal aangeboden door veelal buitenlandse aanbieders. Het kansspelbeleid kan daarom niet de bescherming bieden op dit deel van de kansspelmarkt.

1.3 Probleemstelling

Zoals eerder in dit hoofdstuk is besproken, komt de huidige strikte kansspelregulering voort vanuit de historie. De overheid wilde lange tijd de kansspeldeelname ontmoedigen vanwege de mogelijke schade die het in de vorm van verslaving en criminaliteit kan toebrengen aan de samenleving. De overheid heeft het tot haar taak gezien om de negatieve gevolgen van de kansspelen tot het minimum te beperken. Zij beseft echter ook dat er in de vorm van kansspelbelastingen veel geld richting de staatskas stroomt. Het optreden van de overheid binnen de kansspelsector wordt daarom gekenmerkt door een dubbele moraal³⁸. Het kansspelbeleid is er enerzijds erop gericht om het kansspelaanbod te beperken en de negatieve gevolgen te onderdrukken via verbodsbepalingen, voorlichtingen en sancties. Anderzijds wordt vanuit economische en fiscale overwegingen het aanbod van kansspelen uitgebreid en deelname bevorderd.

De veranderende kijk van de samenleving op de kansspelen, technologische ontwikkelingen en ontwikkelingen op het gebied van het Europees recht, hebben geleid tot nieuwe beleidsplannen. In deze plannen staat beschreven dat de overheid ervoor wil zorgen dat de consumenten die willen deelnemen aan kansspelen, dit op een veilige en verantwoorde manier moeten kunnen doen. De consument dient desgewenst te beschikken over een passend en attractief kansspelaanbod. Tegelijkertijd wordt van belang geacht dat kwetsbare groepen zoveel mogelijk tegen de negatieve aspecten van kansspelen worden beschermd³⁹.

Er wordt getracht om de nagestreefde doelstellingen zoveel mogelijk te bereiken door strikte regels vast te stellen en adequaat toezicht op de naleving van die regels te houden. Dit betekent dat er niet per definitie vastgehouden dient te worden aan het ten grondslag liggende beginsel van de Wet op de kansspelen. Dit beginsel houdt in dat er ter beperking van de risico's die aan kansspelen zijn verbonden, er per kansspelcategorie slechts aan één aanbieder een vergunning wordt verleend. De plannen zijn om daar waar de betrokken belangen het toelaten, dit beginsel los te laten en marktwerking te bevorderen door meer aanbieders toe te laten op het gebied van de instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator en speelcasino's. Dit leidt tot concurrentie op de

³⁸ Beckers, T., & Heuvel, M. v. (1996). Spelen om het gewin: De ontwikkeling van kansspelen in Nederland. In *Jaarboek Marktonderzoek Associatie* (pp. 113-124). p. 120

³⁹ Regeerakkoord. (2012). Bruggenslaan: Regeerakkoord VVD - PVDA. p. 29

kansspelm Markt. De consument is hierbij gebaat, mits de te beschermen belangen op een adequate wijze worden geborgd⁴⁰.

Het algemene beginsel van markwerking zegt dat de werking van de markt kan bijdragen aan een grotere prestatiedruk, leidende tot grotere efficiëntie, lagere prijzen en meer innovatie in dienstverlening, meer vraagsturing en een verschuiving in verantwoording⁴¹. Er zijn geen aanwijzingen te vinden dat deze voordelen niet zouden gelden in de kansspelm Markt⁴². Concurrentie dwingt organisaties in het algemeen om meer aandacht te besteden aan betere deals met de klant. Dit uit zich in het geval van de kansspelen in hogere winkansen voor de consument en een betere verhouding tussen de inleg en de mogelijk te winnen prijs. Daarnaast zal er een innovatief spelaanbod ontstaan en wordt de consument in staat gesteld om te kiezen tussen de aanbieders⁴³. Door verruiming van het aantal kansspelaanbieders kunnen liefhebbers kieskeuriger worden en zich af gaan vragen in hoeverre zij van de beschikbare kansspelen gebruik willen maken. Exploitanten moeten serieus rekening gaan houden met concurrenten en met het publiek dat zij voor hun spelproducten moeten winnen⁴⁴.

Het bevorderen van de werking van de markt past bij de gedachte van een terugtrekkende overheid die zich niet meer zozeer bevoogdend en sterk controlerend wil laten gelden⁴⁵. Het marktmechanisme vormt het vertrekpunt en alleen daar waar het noodzakelijk is, is er een rol voor de overheid weggelegd. Als uitgangspunt dient het principe van de markt en het spel van vraag en aanbod. Binnen de huidige situatie van de kansspelm Markt staat de exploitatie van het kansspel onder een permanent toezicht van de overheid. De kansspelen worden beperkt om de markt te ordenen en de speler te beschermen tegen het eigen spelgedrag⁴⁶. Marktwerving gaat samen met de omkering in de verhouding tussen de markt en de overheid. In het verleden liet de overheid de markt min of meer op zijn beloop totdat het fout ging. In de nieuwe situatie wordt het zo dat de overheid de markt reguleert om te voorkomen dat het fout gaat. Het is echter de vraag of kansspelen zich er naar hun aard toe lenen om via de markt in ruiltransacties te worden toegewezen.

De kanspelsector kan elementen bevatten die, wanneer deze aan de tucht van de markt onderhevig worden gebracht, een gevaar vormen voor het algemeen belang. Hierbij valt te denken aan een toenemende ontwikkeling van problematisch spelgedrag, frauduleuze praktijken en

⁴⁰ Kamerstukken II, 2010/11, 24 557, nr. 124 (Brief staatssecretaris: Zevende voortgangsrapportage van het project Kansspelen)

⁴¹ Heldeweg, M. (2006). *Bestuursrecht en beleid*. Groningen-Houten: Wolters-Noordhoff. p. 378

⁴² Damme, E. v. (2007). Liberalizing Gambling Markets: Lessons from Network Industries? *TILEC Discussion Paper*. p. 10

⁴³ Orford, J. (2010). An unsafe bet?: The dangerous rise of gambling and the debate we should be having. Hoboken: Wiley-Blackwell. p. 143

⁴⁴ Kingma, S. (2004) 'De liberalisering van kansspelen en de these van de risicosamenleving', *Sociologische Gids*, p. 161

⁴⁵ Ebbers, H. (2005). *Economische bedrijfsomgeving*. Amsterdam: Pearson Benelux. p. 143

⁴⁶ Kingma, S. (2004). De liberalisering van kansspelen en de these van de risicosamenleving. *Sociologische Gids*, 52(2) , 151-177. p. 163

misleiding van de consument. Het kan gewenst zijn dat de overheid zich deze belangen aantrekt en ingrijpt daar waar de markt tekortschiet. Dit is vooral bedoeld om de samenleving te beschermen en verdere schade te voorkomen. Het overheidsbeleid is er in dat geval op gericht om de publieke belangen te borgen en op een adequate en efficiënte manier het marktfalen te corrigeren.

Ook al zijn de kansspelen steeds meer geaccepteerd als een vorm van entertainment, de vormgeving van het beleid is omgeven door controverse. De invulling van het kansspelbeleid bevat naast de tegenstrijdige belangen in de vorm van het potentiële gevaar en de financiële belangen een extra dimensie doordat het voor veel mensen een morele kwestie is⁴⁷. Enerzijds zijn er groeperingen die zeggen dat kansspelen immoreel zijn en dat de overheid er alles aan moet doen om immoreel gedrag tegen te gaan. Anderzijds zijn er mensen voor wie de kansspelen een belangrijke bron van inkomsten en plezier is. Zij zijn van mening dat de overheid zich in een vrije samenleving niet moet bemoeien met de manier waarop geld, plezier en tijd wordt besteed. Tussen deze twee uitgangspunten zit een hele groep mensen die het kansspelbeleid bekijken met variërende gradaties van welwillendheid of afkeer. Zij zijn van mening dat kansspelen dienen te worden toegestaan en, indien nodig, onderworpen dienen te worden aan meer of minder strenge regulering.

Door de mix van morele passie en grote financiële belangen, is het niet verwonderlijk dat er weinig neutrale analyses bestaan over dit onderwerp. De meeste documenten zijn opgesteld om de belangen van een bepaalde groep te bevorderen door een bepaald beleid te verdedigen of te ontmoedigen. Deze thesis heeft als doel het vinden van het juiste evenwicht tussen enerzijds het borgen van de uiteindelijke doelen van overheidsbeleid in de vorm van publieke belangen⁴⁸, en anderzijds profiteren van de voordelen van marktwerking en onnodige beperkingen van de kansspelsector voorkomen. De volgende probleemstelling staat daarom centraal:

Hoe kan regulering en toezicht in de kansspelmarkt zodanig worden aangepast dat daarin meer marktwerking mogelijk wordt, zonder dat dit ten koste gaat van het publiek belang?

1.4 Onderzoekopzet en hoofdstukindeling

Om tot een systematische beantwoording van de probleemstelling te komen, zijn er vier deelvragen opgesteld. Aan elke deelvraag wordt een apart hoofdstuk gewijd. Het eerstvolgende hoofdstuk begint met het geven van een algemene beschrijving van een aantal essentiële onderdelen van de kansspelsector. Er wordt gesproken over een aantal begrippen, er wordt een spelersprofiel gegeven en de marktomvang wordt in kaart gebracht. Vervolgens wordt het ontstaan van de huidige kansspelregulering toegelicht. Aan de hand van deze beschrijving kan het huidige kansspelbeleid en de bijbehorende regulering in het juiste perspectief worden geplaatst. Daarnaast

⁴⁷ Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Praeger Publishers. p. 3

⁴⁸ Publieke belangen zijn de uiteindelijke doelen van overheidsbeleid: Sociaal-Economische Raad. (2010). *Overheid én Markt. Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes*. Den Haag: SER. p. 35

worden er een aantal recente ontwikkelingen besproken die zich op het gebied van de kansspelen op het niveau van het Europees recht hebben voorgedaan. Toekomstig kansspelbeleid dient rekening te houden met deze ontwikkelingen en daarom is dit een belangrijk onderdeel van dit hoofdstuk. De volgende vraag staat in hoofdstuk twee centraal:

Hoe zijn kansspelen gereguleerd?

Hoofdstuk drie dient voor een belangrijk deel als theoretisch kader. Dit hoofdstuk behandelt de begrippen marktwerking en publiek belang en vormt de basis voor de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen. Er wordt allereerst een beeld geschetst van de opkomst van het marktwerkingbeleid in Nederland. Vervolgens wordt er ingegaan op het begrip marktwerking. Het is verwonderlijk dat het noemen van dit begrip als zodanig, in veel gevallen de gemoederen al flink in beweging brengt. Een duidelijke uiteenzetting van het begrip marktwerking is hierdoor vereist. Aan de hand van de constatering dat de markt niet altijd tot een maatschappelijke optimale welvaartsverdeling leidt, komt het publiek belang ter sprake. Hierbij wordt inhoudelijk ingegaan op dit begrip. Daarna wordt er, vooruitgelopen op de laatste onderzoeksvraag, aandacht besteed aan de wijze waarop een publiek belang kan worden geborgd. In het derde hoofdstuk staat de volgende vraag centraal:

Welke stappen dienen te worden gezet om van marktwerking in de kansspelmarkt te kunnen spreken?

De derde deelvraag wordt behandeld in hoofdstuk vier en dient als opmaat voor de beantwoording van de laatste deelvraag. Het is gewenst om eerst de in het geding zijnde publieke belangen helder te expliciteren, voordat er kan worden bepaald welke mechanismen geschikt zijn om deze publieke belangen te borgen. Om te kunnen beoordelen op welke wijze de overheid haar eindverantwoordelijkheid het beste kan waarmaken, moet immers duidelijk zijn waarom de overheid zich het betreffende belang heeft aangetrokken⁴⁹. Er zal daarom een nauwkeurige analyse worden gegeven van de publieke belangen die binnen de kansspelmarkt als zodanig kunnen worden aangemerkt. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan de invloed van politieke motieven en sociale idealen die invloed hebben op de identificatie van het publiek belang. De volgende deelvraag staat centraal:

Welke publieke belangen zijn direct betrokken bij (regulering van) kansspelen?

Nadat de betrokken publieke belangen zijn geïdentificeerd, wordt de vraag gesteld hoe deze belangen binnen de kansspelsector zo optimaal mogelijk kunnen worden geborgd. Het is immers niet vanzelfsprekend dat degenen die een publiek belang behartigen, dat belang ook optimaal dient. Om publieke belangen te borgen, is het nodig om organisaties te disciplineren. Er zijn

⁴⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 45

hiervoor diverse mogelijkheden. Welk mechanisme hiervoor geschikt is, is afhankelijk van de aard van het publiek belang dat in het geding is en hangt samen met de aard en cultuur van de betreffende organisatie⁵⁰. De volgende vraag staat in dit hoofdstuk centraal:

Hoe kunnen publieke belangen in de kansspelmarkt worden geborgd?

In het laatste hoofdstuk van deze thesis zal de probleemstelling worden beantwoord. Er zal aan de hand van de reeds behandelde deelvragen een antwoord worden gegeven op de vraag hoe regulering in de kansspelsector zodanig kan worden aangepast, dat er meer marktwerking mogelijk wordt zonder dat dit ten koste gaat van het publiek belang. Afsluitend zal er ruimte voor de discussie worden vrijgemaakt en zullen er suggesties worden gegeven voor vervolgonderzoek.

1.5 Methodologie

Deze thesis kan als een juridisch en bestuurskundig onderzoek worden aangemerkt en bestaat primair uit een literatuurstudie en is kwalitatief van aard. Een deel van de literatuurstudie bestaat uit een juridische analyse van de relevante wet- en regelgeving aangaande de kansspelsector. Er is gebruik gemaakt van verschillende informatiebronnen om de regelgeving in kaart te brengen. Deze bronnen bevatten primair wetsgeschiedenissen, parlementaire documenten en aanvullende jurisprudentie. Deze documenten zijn vergaard met behulp van websites met juridische databanken van de Nederlandse overheid en de Europese Unie.

Literatuur over de theorie van marktwerking en publieke belangen is gevormd aan de hand van handboeken en artikelen uit wetenschappelijke vakbladen. Deze literatuur is geraadpleegd door middel van online databases en bibliotheekbezoek. Aanvullend zijn er ook een aantal algemene bronnen en online publicaties gebruikt die specifiek zijn toegespitst op de kansspelsector. Dit betreffen voornamelijk artikelen van toonaangevende wetenschappers op het gebied van kansspelen.

⁵⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 59

2 Kansspelsector en -regulering

De populariteit van kansspelen is de laatste decennia sterk in opmars. Dit is gepaard gegaan met een uitbereiding van het gereguleerde spelaanbod. Enerzijds is er steeds sterker het besef ontstaan dat de consument een kansspel wil spelen en anderzijds is men zich bewust van de risico's die deze spelen met zich mee kunnen brengen. De overheid heeft daarom slechts aan enkele aanbieders een vergunning verleend voor het aanbieden van kansspelen. Daarnaast is zij in het geval van de staatsloterij en het casino zelf overgegaan tot het aanbieden van kansspelen. De belangrijkste kansspelen in Nederland zijn tegenwoordig de (staats)loterij, instantloterij, sportprijsvragen, de totalisator, casinospelen en de speelautomaten. Dit hoofdstuk gaat kort in op deze verschillende vormen van kansspelen en besteed aandacht aan de bijbehorende regulering op zowel nationaal als Europees niveau.

2.1 Kansspelsector

De kansspelsector⁵¹ is in vergelijking met andere sectoren in vele opzichten verschillend. In tegenstelling tot sectoren waarin de markt de belangrijkste determinant is van vraag aan aanbod, is de grootte en de vorm van kansspelsector in Nederland grotendeels bepaald door de beslissingen van de overheid⁵².

2.1.1 Het begrip 'kansspel'

Onder het algemene begrip 'spel' wordt een in tijd en ruimte afgebakende vrijwillige activiteit verstaan. De deelnemer is onzeker over het spelverloop en de bijbehorende regels zijn vastgelegd. Er kunnen vier soorten spelen worden onderscheiden: competitiespelen (Agon), rollenspelen (Mimicry), sensatiespelen of amusementspelen (Inlinx) en spelen waarbij de uitkomst afhankelijk is van het toeval (Alea)⁵³.

Wanneer er gesproken wordt over kansspelen, is er sprake van een combinatie van de spelsoorten Inlinx en Alea. De combinatie tussen het spelen voor amusement waarbij het toeval een belangrijk deel uit maakt voor het bepalen van winst of verlies, sluit goed aan bij de algemeen gangbare definitie van kansspelen. Een kansspel kan namelijk worden gedefinieerd als een activiteit waarbij twee of meer partijen iets van waarde inzetten in de hoop op het winnen van iets van een grotere waarde (de prijs). Het antwoord op de vraag wie er wint, hangt af van de uitkomst van de gebeurtenissen die voor de deelnemers onbekend zijn op het tijdstip van de inzet⁵⁴.

⁵¹ De term kansspelsector wordt in dit onderzoek gebruikt als verzamelnaam voor alle organisaties die op de één of andere manier inkomsten genereren uit kansspelen.

⁵² Kearney, M. S. (2005). The Economic Winners and Losers of Legalized Gambling. *National Tax Journal*, (58.2) , 281-302. p. 281

⁵³ R. Caillois, The definition of play and the classification of games, p. 122-155. In K. Salen & E. Zimmerman (2006) (red.) The Game Design Reader: A Rules of Play Anthology, Cambridge: Mit Press. p. 130

⁵⁴ Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport, CT: Praeger. p. 15

Kansspelen kunnen zowel online als offline worden gespeeld. Het online kansspel is de omvattende term voor alle kansspelactiviteiten die via het internet kunnen worden gespeeld. In de huidige tijd worden kansspelen ook in steeds grotere mate via de mobiele telefoon en interactieve televisie aangeboden. Deze kansspelkanalen worden samen met de online kansspelen onder de noemer “remote kansspelen” geschaard⁵⁵. Online kansspelen is echter de gebruikelijke verzamelterm en zal daarom dan ook in deze thesis worden gebruikt.

Binnen de online kansspelmarkt wordt er onderscheid gemaakt tussen e-commerce en e-gaming⁵⁶. Met e-gaming wordt het daadwerkelijk spelen van kansspelen op het internet bedoeld⁵⁷. De term e-commerce wordt gebruikt wanneer het internet als een alternatief verkoop- en communicatiekanaal van een bestaand kansspel geldt. Als voorbeeld kan hierbij de lotto worden genoemd. Blijkens een expliciete bepaling in de lottovergunning is het toegestaan loten via de website te verkopen⁵⁸. Dit betekent niet dat er ook daadwerkelijk kansspelen op het internet mogen worden aangeboden. Voor het aanbieden van internetkansspelen kent de Wet op de kansspelen nog geen vergunningmogelijkheid. De vergunningen voor het aanbieden van deze kansspelen zijn expliciet vergeven in een fysieke context. Dit betekent dat een dergelijk aanbod van onlinekansspelen verboden is⁵⁹.

2.1.2 Spelersprofiel

Een groot deel van de Nederlandse bevolking (81.8% in 2011) heeft ooit deelgenomen aan een kansspel. Het merendeel van deze kansspeldeelnemers (8,7 miljoen) is te categoriseren als een recreatieve speler. De risico- en probleemspelers vormen het overige deel van de kansspeldeelnemers⁶⁰. De loterij is al enige tijd het populairste kansspel, gevolgd door de krasloten en speelautomaten. Casinospelen en de sportweddenschappen zijn in mindere mate populair. Naast deze klassieke vormen van kansspelen, hebben de online kansspelen sterk aan populariteit gewonnen⁶¹.

Kansspeldeelnemers hebben uiteenlopende motieven om deel te nemen aan een kansspel⁶². Voor veel mensen is een kansspel dé mogelijkheid voor het winnen van een grote geldprijs met een relatief kleine inzet. Er wordt door verschillende onderzoekers beweerd dat dit economische motief

⁵⁵ STIOG. (2011). Position Paper: Regulering remote kansspelen. Laren. p. 1

⁵⁶ WODC. (2012). *Substitutie tussen online en offline kansspelen en loterijen*. Den Haag: APE. p. 8

⁵⁷ Jansen, G.J., Brakman, I., Craemer, R.W.M., Koeter, M.J.W., de Moor-van Vugt, A.J.C., Legalisatie van kansspelen via internet: eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via Internet, 2010, Rijksoverheid, Den Haag. p. 37

⁵⁸ Artikel 7 lid 2 Beschikking sporttotalisator 2004: 'Aan de lotto kan eveneens worden deelgenomen door aanmelding van de voorspellingen langs direct elektronische weg'.

⁵⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 22 112, nr. 1516, p. 4 (Fiche : Mededeling EU raamwerk online gokken)

⁶⁰ WODC. (2011). *Gokken in kaart: Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*. Groningen/Rotterdam: Intraval.

⁶¹ Blijkt uit: Bruin, D. d., Meijerman, C., Leenders, F., & Braam, R. (2005). *Verslingerd aan meer dan een spel: een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek.

⁶² Cotte, J. (1997). Chances, Trances and Lots of Slots: Gambling Motives and Consumption Experience. *Journal of Leisure Research*, (29) , 380-406

in de meeste gevallen het primaire motief is voor kansspeldeelnemers⁶³. Doordat de winkansen sterk in het nadeel van de deelnemer zijn, lijkt enkel de economische benadering voor het bepalen van het deelnamemotief onvolledig. Er is daarom verondersteld dat er ook symbolische en hedonistische motieven zijn voor het spelen van een kansspel. Doordat er risicovolle beslissingen kunnen worden genomen bij het spelen van een kansspel, kan dit een symbolisch gevoel van controle en vrijheid geven aan de deelnemer. Kansspelen kunnen daarom een uitweg bieden in de dagelijkse sleur en kunnen voor mensen die op zoek zijn naar bepaalde vormen van spanningen, fungeren als een soort van uitlaatklep⁶⁴.

In plaats van de zoektocht naar geldelijk gewin of spanning, kan een kansspel ook ter ontspanning of voor het plezier worden gespeeld⁶⁵. Het plezier is hier in de eerste plaats het spel zelf. De mogelijkheid van het winnen van geld voegt als het ware een extra element aan het spel toe. Daarnaast kan er plezier worden beleefd aan het fantaseren over het feit dat deelname aan het kansspel een grote prijs kan opleveren. Het meespelen in de loterij is hiervan het duidelijkste voorbeeld. Mensen kopen voor relatief een kleine inzet een lot en hebben daarmee een kleine kans op het winnen van een grote geldprijs. Tot aan de trekking wordt er gedacht over wat er allemaal met het geld kan worden gedaan als er gewonnen wordt. Indien de tijd tussen de inzet en het bekend worden van de uitkomst kort is, kan dit zorgen voor een genotgevend effect. Het leven tussen hoop en vrees tijdens het spelen van een kansspel zorgt dan voor een adrenaline rush. Niet elke kansspeldeelnemer is op zoek naar dit gevoel en hierop wordt door de kansspeexploitant ingespeeld. Luxueuze speelhallen bieden plaats aan mensen die vooral spelen ter ontspanning of willen ontsnappen aan verveling, stress of eenzaamheid en daarom primair spelen vanwege de sociale aspecten.

2.1.3 Marktomvang

De Nederlandse kansspelmarkt was in 2010 goed voor een totale omzet van ruim 1,9 miljard euro. Hiervan kwam 413,5 miljoen euro ten goede aan de staat⁶⁶. De kansspelmarkt bestaat in Nederland uit een aantal landelijke kansspelen (wettelijke monopolies) die elk een vastgesteld type spel mogen aanbieden (staatsloterij, instantloterij, totalisator, lotto, sportprijsvragen, casinospelen), vergunninghouders op grond van artikel 3 Wet op de kansspelen (goede doelen loterijen), kortlopende loterijen en puzzelacties, speelautomaten, lokale kansspelen (loterijen, bingo's, rad van avontuur en vogelpiekspel) en enkele specifieke kansspelen in de vorm van winkelweekacties, prijsvragen en premieregelingen⁶⁷. Het aanbieden van kansspelen is verboden, tenzij daarvoor op grond van de wet een vergunning is verleend. De markt is voor wat betreft de

⁶³ Zie onder andere: Kusyszyn, I. (1984). The Psychology of Gambling. *The American Academy of Political and Social Science*, 474(1), 133-145

⁶⁴ Bloch, H. A. (1951). The Sociology of Gambling. *American Journal of Sociology*, 57, 215-221. p. 217

⁶⁵ Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport, CT: Praeger. P. 22

⁶⁶ College van Toezicht op de Kansspelen. (2010). *Jaarverslag College van Toezicht op de Kansspelen*. Opgehaald van <http://www.pokerbond.nl/images/stories/Bestanden/JAAR2010.pdf>. p. 19

⁶⁷ WODC. (2003). *Vernieuwd toezicht op de kansspelen*. Amersfoort: WODC. p. 14-15

landelijke kansspelen gesloten. Er zijn in totaal slechts zeven landelijke vergunningen afgegeven. De vergunning voor het organiseren van de staatsloterij is in handen van de SENS (Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij). Daarnaast zijn er onder de Holding Nationale Goede Doelen Loterijen NV een drietal loterijen actief in de vorm van de Postcodeloterij, BankGiroLoterij en de Vriendenloterij. De Stichting Nationale Sporttotalisator is bevoegd voor het organiseren van de lotto en de sportwedenschappen. Scientific Games Racing B.V. (voorheen Autototo Nederland B.V.) is in het bezit van een vergunning voor het organiseren van de totalisator. Tot slot heeft het Holland Casino een monopoliepositie tot het exploiteren van een beperkt aantal casino's in Nederland. Voor bepaalde soorten loterijen, kleine kansspelen en speelautomaten, voorziet de Wet op de kansspelen in een minder beperkt regime. Aan vrijwel alle vergunningen is de verplichting verbonden (een deel van) de opbrengst af te dragen aan hetzij de Staat (staatsloterij, speelcasino's), hetzij goede doelen (overige). Hiervan zijn de vergunninghouders van speelautomaten uitgezonderd. Zij opereren voor eigen gewin⁶⁸.

Voor kansspelen geldt dat zij legaal zijn, mits aan bepaalde eisen wordt voldaan. Voor sommige kansspelen geldt dat deze krachtens de Wet op de kansspelen verboden zijn. Daarmee zijn deze kansspelen als illegaal te bestempelen. Het ontbreekt de Wet op de kansspelen aan wettelijke bepalingen die het aanbieden van kansspelen via het internet op de Nederlandse markt toestaan. Online kansspelactiviteiten zijn daarom als illegaal aan te merken⁶⁹. De illegale Nederlandse kansspelmarkt is in 2008 voor het laatst in kaart gebracht⁷⁰. Uit dit onderzoek bleek dat circa 1 miljoen Nederlanders regelmatig deelnemen aan illegale kansspelen. Het grootste deel van deze mensen doet dit in de vorm van internetkansspelen. De bruto opbrengst voor de exploitanten van illegale kansspelen wordt geschat op een bedrag tussen de 86 en 224 miljoen euro per jaar⁷¹. Over de opbrengsten van dit deel van de kansspelmarkt ontvangt de overheid geen inkomsten.

2.2 Korte geschiedenis van de kansspelregulering

Kansspelen zijn oud. Sinds mensenheugenis wordt er gedobbeld, gekaart en gegokt. Al eeuwen lang worden er regels opgesteld om aan dergelijke praktijken een einde te maken of deze tenminste te beperken. In Nederland kwamen rond 1250 bepalingen voor die het in die tijd zeer populaire dobbelen onder de burgerij beperkten⁷². Steden verboden het dobbelen of namen het

⁶⁸ *Kamerstukken II*, 2010/11, 24 557, nr 124, p. 1-2 (Brief staatssecretaris: Zevende voortgangsrapportage van het project kansspelen)

⁶⁹ Wilkinson, C., Vunderink, L., & Heijden, P. G. (2008). Een slimme gok? Onderzoek naar de mogelijkheden om de aard en de omvang van illegale kansspelen in Nederland vast te stellen. Barneveld: Significant. p. 15

⁷⁰ Homburg, G. H., & Oranje, E. (2009). *Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

⁷¹ *Kamerstukken II*, 2009/10, 24 557, nr. 103, p. 2 (Brief minister ter aanbieding eindrapport 'Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland')

⁷² 't Veer, A. v., Moerland, H., & Fijnaut, C. (1993). *Gokken in drievoud: Facetten van deelname, aanbod en regulering*. Arnhem: Gouda Quint. p. 109

dobbelverbod op in de eerste bepaling van het stadsrecht⁷³. Ook ten aanzien van loterijen werden al vanaf de middeleeuwen regels gesteld.

Van oudsher zijn loterijen populaire middelen in handen van politieke leiders om in korte tijd veel geld te verdienen. De geschiedenis van de loterij gaat terug tot 1444 toen in Utrecht de eerste loterij werd georganiseerd⁷⁴. De opbrengsten gingen naar de stad. In de jaren die volgden werden er in veel steden en gewesten loterijen gehouden. Met de opbrengsten hiervan wilden de lagere overheden de financiële middelen opvijzelen. De loterijen mochten slechts worden georganiseerd indien een landsheer een octrooi had afgegeven. Op deze wijze werd de landsheer in staat gesteld om toezicht te kunnen houden op het aanbod en de vraag naar loterijen. In het octrooi werd bepaald aan welke voorwaarden een loterij moest voldoen.

Na 1650 veranderde het karakter van de loterijen. Waar voorheen voornamelijk sprake was van loterijen met een liefdadigheidsdoel, veranderden de loterijen steeds meer in een middel om aan de speelzucht van de burgers te voldoen⁷⁵. De loterijen kregen hierdoor een commercieel karakter en werden daardoor instrumenten om voor willekeurige doelen geld in te zamelen. De Staten-Generaal van de Verenigde Nederlanden raakten ook steeds meer overtuigd van het feit dat door middel van een loterij snel en makkelijk een groot geldbedrag kon worden binnengehaald. De organisatie van één grote loterij ten bate van de Staten-Generaal werd door de verschillende gewesten tegengehouden. Zij zagen de loterij als belangrijke inkomstenbron en wilden dit graag behouden.

De inmiddels ontstane wirwar van grote en kleine loterijen zorgde voor grote verwarring bij het publiek⁷⁶. Dit veranderde in 1726 toen de Generaliteitsloterij werd opgericht om de ergste uitwassen van de kansspelen in te perken. Het organiseren van andere loterijen werd verboden. In de jaren die volgden, veranderde de Generaliteitsloterij diverse keren van naam totdat het uiteindelijk in 1848 de huidige naam kreeg: de Nederlandse Staatsloterij.

Langzamerhand ontstond er vanuit het volk steeds meer kritiek op enerzijds het meespelen in de loterijen en anderzijds op het gebruik door de overheid van de loterijen als instrument op de staatsfinanciën op peil te houden⁷⁷. De overheid werd sterk bekritiseerd door het feit dat zij steeds meer afhankelijk werd van de opbrengsten van haar eigen Staatsloterij. Daarnaast was het in de ogen van veel Nederlanders moreel verwerpelijk om mee te spelen in loterijen.

⁷³ Vries, K. d. (1955). Het Dobbelverbod in de Middeleeuwse Stadsrechten. *Tijdschrift voor Strafrecht*, 64, 252-257.

⁷⁴ Huisman, A., & Koppenol, J. (1991). Dear compt de Lotery met trommels en trompet! - Loterijen in de nederlanden tot 1726. Hilversum: Uitgeverij Verloren. p. 112

⁷⁵ Fokker, G. A. (1862). *De geschiedenis der loterijen in de Nederlanden*. Amsterdam: Frederik Muller. p. 99

⁷⁶ Huisman, A., & Koppenol, J. (1991). Dear compt de Lotery met trommels en trompet! - Loterijen in de nederlanden tot 1726. Hilversum: Uitgeverij Verloren. p. 112

⁷⁷ 't Veer, A. v., Moerland, H., & Fijnaut, C. (1993). *Gokken in drievoud: Facetten van deelname, aanbod en regulering*. Arnhem: Gouda Quint. p. 113

In 1905 is onder het mom van “het beteugelen van de volkspeelhartstocht en de exploitatie van dien speelhartstocht” de Loterijwet tot stand gekomen⁷⁸. Onder een loterij werd volgens art 1 van de loterijwet verstaan “elke gelegenheid, door iemand opengesteld voor hen, die aan zekere voorwaarde voldoen, om mede te dingen naar prijzen of premies in geld of goed, uitgelooft ten behoeve van de deelnemers, die als winnaar worden aangewezen door het lot, of enige andere kansbepaling, waarop zij geen invloed kunnen uitoefenen”. Daarnaast werd omschreven welke vormen van loterijspelen waren toegestaan en waarvoor een vergunning kon worden afgegeven. Het aanbieden van loterijspelen zonder vergunning werd aangemerkt als een overtreding.

De Loterijwet had geen betrekking op hazardspelen. Een hazardspel werd omschreven als elk spel waarbij in het algemeen de kans op winst van het toeval afhangt, ook wanneer die kans toeneemt met de meerdere geoefendheid of grotere behendigheid van de speler⁷⁹. Hierbij moet worden gedacht aan kaartspelen, dobbelspelen en ook roulettes, welke al rond 1860 in Scheveningen werden gespeeld. Deze spellen werden risicovoller geacht dan de loterijen. Verbodsbepalingen van dergelijke hazardspellen werden daarom met de invoering van de Wet tot bestrijding van de Zedeloosheid in 1911 ondergebracht in het Wetboek van Strafrecht. Het organiseren en exploiteren van en het deelnemen aan een hazardspel werd als een misdrijf bestempeld⁸⁰.

Veel parlementariërs waren van oordeel dat de totalisator⁸¹ ook tot het verboden hazardspel moest worden gerekend⁸². Met het van kracht worden van de Wet tot bestrijding van Zedeloosheid kwam er dus ook een einde aan de totalisator. Dit werd immers ook als een hazardspel aangemerkt en was dus verboden.

Het verbod op de totalisator bleek een averechts effect te hebben. Ondanks het verbod bleef het wedden onverminderd populair. De mogelijke negatieve gevolgen van deelname werden steeds groter. Het optreden van de bookmakers met hun slinkse welbedrijf waarbij enorme bedragen werden vergokt en de daaruit voortvloeiende omkoperij, zorgden voor afkeurenswaardige verschijnselen. Ondanks dat er bezwaren bestonden tegen iedere vorm van wedden, werd uit praktische overwegingen besloten om deze onwenselijke effecten te bestrijden met een gereguleerde totalisator⁸³. Dit leidde in 1948 tot de ingebruikname van de Totalisatorwet.

⁷⁸ *Kamerstukken II*, 1902/03, nr. 213, p. 4 (Memorie van Toelichting: Wettelijke bepalingen betreffende loterijen)

⁷⁹ *Kamerstukken II*, 1909/10, nr. 56, p. 28 (Memorie van Antwoord: Wet Bestrijding van Zedeloosheid)

⁸⁰ *Kamerstukken II*, 1909/10, nr. 56, p. 28 (Wet Bestrijding van Zedeloosheid: Memorie van Antwoord)

⁸¹ Het bieden van een gelegenheid waarbij door deelnemers ingelegde inzetten bij een bepaalde race (in de draf en rensport) worden geregistreerd en na afloop het totaal van inzetten (minus de kosten) uit wordt gekeerd op degene(n) die op de winnaar heeft ingezet.

⁸² *Kamerstukken II*, 1908/09, nr. 293, p. 4 (Wet Bestrijding van Zedeloosheid: Memorie van Toelichting)

⁸³ *Kamerstukken II*, 1946/47, nr. 553, p. 2 (Totalisatorwet: Memorie van Toelichting)

2.3 De kansspelwetgeving

Kort samengevat waren de kansspelbepalingen halverwege de twintigste eeuw verspreid over het Wetboek van Strafrecht, de Loterijwet en de Totalisatorwet. Het samenstel van deze bestaande wettelijke voorzieningen was zeer ingewikkeld. Dit leidde ertoe dat het voor belanghebbenden niet duidelijk was waar men zich op het gebied van kansspelen aan had te houden. Het was dan ook van groot belang om tot een harmonisatie en vereenvoudiging van de wet te komen⁸⁴. Het wettelijke kader voor het reguleren van kansspelen in Nederland werd daarom in 1964 samengevoegd in de Wet op de kansspelen⁸⁵. Nadere regulering heeft plaatsgevonden in diverse besluiten, zoals het Kansspelenbesluit⁸⁶, gemeentelijke verordeningen, beschikkingen, beleid⁸⁷ en zelfregulering⁸⁸. De Wet op de kansspelen vormt de kern van de kansspelregulering in Nederland en zal daarom kort worden besproken.

2.3.1 Het basisverbod

De kern van de Wet op de kansspelen wordt weergegeven in artikel 1 sub a, welke het aanbieden van kansspelen zonder vergunning verbiedt. Er is sprake van een kansspel indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. Een overtreding van de verbodsbepalingen in artikel 1 vormt een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten⁸⁹. Het basisverbod is, indien wordt voldaan aan de bepalingen uit Titel Ia van de Wet op de kansspelen, niet van toepassing op het houden van winkelweek acties en het organiseren van kleine kansspelen. De overige bepalingen van deze wet hebben voornamelijk betrekking op verschillende type kansspelen en bestaande uitzonderingen op het basisverbod.

2.3.2 Staatsloterij

Loterijen kunnen worden opgesplitst in loterijen met een afdracht naar goede doelen en de Staatsloterij. De gegenereerde opbrengst van de Staatsloterij komt direct ten goede aan de staatskas. De overige loterijen, de Postcode Loterij, de Bankgiroloterij en de Vriendenloterij, vallen onder de Holding Nationale Goede Doelen Loterij en dragen de helft van hun omzet af aan goede doelen.

Titel II van de Wet op de kansspelen geeft aan dat er onder een Staatsloterij een loterij wordt verstaan waarbij door trekking de nummers van de deelnamebewijzen worden aangewezen waarop de prijzen vallen en waarbij ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgekeerd. De netto opbrengst moet jaarlijks aan de Staat worden afgedragen.

⁸⁴ *Kamerstukken II*, 1963/64, nr. 7603, p. 7 (Wet op de kansspelen: Memorie van Toelichting)

⁸⁵ Wet van 10 december 1964, *Stb.* 1964, 483, laatstelijk gewijzigd bij wet van 28 maart 2013, *Stb.* 2013, 125

⁸⁶ Besluit van 1 december 1997, *Stb.* 1997, 616, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 19 december 2013, *Stb.* 2012, 685

⁸⁷ Onder meer Beleidsregels incidentele kansspelen en prijsvragen. *Stcrt.*, 2007, 128

⁸⁸ Bijvoorbeeld Gedragscode Promotionele kansspelen

⁸⁹ Artikel 1 Wet op de Economische Delicten onder aanhef 3

De kansspelautoriteit kan voor een door hem te bepalen duur aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid een vergunning verlenen tot het organiseren van de Staatsloterij. Zij kan aan deze vergunning voorschriften verbinden. Deze voorschriften hebben onder meer betrekking op het aantal loterijen dat per jaar mag worden gehouden, de maximale verkoopprijs van de loten, de wijze waarop de trekkingen plaatsvinden en de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de prijzen betaalbaar zijn. Indien deze vastgestelde voorschriften worden overtreden, kan de verleende vergunning tussentijds door de kansspelautoriteit worden ingetrokken. De staatsloterijvergunning is voor onbepaalde tijd verleend aan de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij, beter bekend onder de naam de Nederlandse Staatsloterij⁹⁰.

2.3.3 Instantloterij

Titel IIA van de Wet op de kansspelen geeft de kansspelautoriteit de bevoegdheid om voor een door hem te bepalen duur aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid een vergunning te verlenen tot het organiseren van een instantloterij. Onder een instantloterij wordt een loterij verstaan waarbij de prijsbepaling van de winnende loten geschiedt voordat er aanvang wordt gemaakt met de uitgifte van de deelnamebewijzen. Een bekend voorbeeld van een instantloterij is het kraslot. De Wet op de kansspelen is op dit gebied toegespitst op fysieke krasloten en staat daarom geen aanbod via internet toe

De instantloterij moet worden georganiseerd met het oog op de belangen van instellingen die werkzaam zijn ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid. De opbrengst komt ten goede aan de belangen die de rechtspersoon beoogt te dienen met het organiseren van de instantloterij. De instantloterijvergunning wordt sinds 1994 verleend aan de Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto) en is onlangs voor de duur van drie jaar en drie maanden verlengd tot en met 31 december 2014⁹¹.

2.3.4 Sportprijsvragen

In Titel III van de Wet op de kansspelen worden de sportprijsvragen besproken. Onder een sportprijsvraag wordt een prijsvraag verstaan, welke erop gericht is deelnemers uitslagen van tevoren aangekondigde sportwedstrijden, met uitzondering van harddraverijen en paardenrennen, te doen raden of voorspellen. Deze moeten worden georganiseerd met het oog op de belangen van instellingen die werkzaam zijn ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid. Sportprijsvragen mogen, door een expliciete bepaling in de vergunning, worden aangeboden langs de elektronische weg. De opbrengst van een prijsvraag, na aftrek van de prijzen en kosten, komt ten goede aan de belangen die de rechtspersoon beoogt te dienen met het aanleggen en houden van sportprijsvragen.

⁹⁰ Beschikking Staatsloterij, *Stcrt.* 2008, 137

⁹¹ Beschikking instantloterij, *Stcrt.* 2013, 163

De kansspelautoriteit kan voor een door hem te bepalen duur een vergunning verlenen tot het organiseren van sportprijsvragen aan één rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. Tot en met 15 januari 2015 is deze vergunning vergeven aan de Stichting de Nationale Sporttotalisator (De Lotto)⁹².

2.3.5 De totalisator

Titel IV van de Wet op de kansspelen geeft de kansspelautoriteit de bevoegdheid om aan één enkele rechtspersoon vergunning te verlenen voor de totalisator. Onder de totalisator wordt verstaan elke gelegenheid, opengesteld om op de uitslag van harddraverijen en paardenrennen te wedden, met dien verstande dat het totaal van de inleg, behoudens bij of krachtens de wet toegestane aftrek, verdeeld zal worden onder degenen die op de winnaar of op één van de prijswinnaars hebben gewed. De winst van de winnaars hangt af van de inzetten van alle spelers samen. De winst per winnend paard is hoger naarmate er minder op ingezet is. Op dit punt wordt afgeweken van de sporttotalisator, waarbij de organisator een vaste winstverhouding aanbiedt. Het is toegestaan om weddenschappen af te sluiten langs de elektronische weg. Op dit moment heeft Scientific Games Racing B.V. vergunning voor het organiseren van een totalisator. De vereiste vergunning hiervoor wordt telkens voor vijf jaar verleend⁹³.

2.3.6 De lotto

In titel IVa van de Wet op de kansspelen wordt aangegeven dat er onder de lotto een kansspel wordt verstaan die erop gericht is deelnemers een aantal symbolen te doen voorspellen, die door loting of trekking worden verkregen uit een van te voren opgegeven aantal symbolen. De volgnummers van de deelnamebewijzen aan de lotto kunnen hierbij als lotnummers worden toegevoegd. De lotto moet worden georganiseerd met het oog op de belangen van instellingen die werkzaam zijn ten algemene nutte, in het bijzonder op het gebied van sport en lichamelijke vorming, cultuur, het maatschappelijk welzijn en de volksgezondheid.

Ook voor de lotto geldt dat de kansspelautoriteit aan slechts één enkele rechtspersoon een vergunning verleend. Sinds 1974 is de lottovergunning, die telkens voor een periode van vijf jaar wordt afgegeven, in handen van de Stichting Nationale Sporttotalisator (De Lotto)⁹⁴.

2.3.7 Casinospelen

In Titel IVb van de Wet op de kansspelen wordt aangegeven wat er onder een speelcasino wordt verstaan, namelijk de voor het publiek opengestelde of bedrijfsmatig gedreven inrichting, waar door middel van gemeenschappelijk beoefende kansspelen aan de deelnemers de gelegenheid wordt gegeven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling, waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen. De Nederlandse kansspelautoriteit heeft de bevoegdheid om aan één

⁹² Beschikking sporttotalisator, *Stcrt.* 2013, 162

⁹³ Beschikking totalisator, *Stcrt.* 2011, 8835

⁹⁴ Beschikking sporttotalisator, *Stcrt.* 2013, 162

enkele rechtspersoon vergunning te verlenen voor het organiseren van speelcasino's. De netto opbrengsten van de casino's moeten worden afgedragen aan de Staat. De casinovergunning is voor onbepaalde tijd verleend aan de Nationale Stichting Exploitatie van Casinospelen in Nederland (Holland Casino)⁹⁵.

Het Holland Casino is een door de Rijksoverheid gecontroleerde stichting en wordt aangestuurd door de minister van Financiën. De stichting heeft de plicht om alle noodzakelijke maatregelen en voorzieningen te treffen voor een eerlijk spelverloop. Misbruik en fraude moet worden tegengegaan. De Wet op de kansspelen gaat uit van speelcasino's als fysieke inrichtingen. Er kan daarom momenteel geen toestemming worden gegeven voor het aanbieden van casinospelen via internet.

2.3.8 Speelautomaten

Titel VA van de Wet op de kansspelen geeft aan dat er onder een speelautomaat een toestel wordt verstaan die is ingericht voor de beoefening van een spel, bestaande uit een door de speler in werking gesteld mechanisch, elektrisch of elektronisch proces, waarbij het resultaat kan leiden tot de middellijke of onmiddellijke uitkering van prijzen of premies, daaronder begrepen het recht om gratis verder te spelen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kansspelautomaten, in de praktijk ook wel gokautomaten of gokkasten genoemd, en behendigheidsautomaten in de vorm van flipperkasten of videospellen. Een behendigheidsautomaat is een speelautomaat waarvan het spelresultaat uitsluitend kan leiden tot een verlengde speelduur of het recht op gratis spellen en het proces, ook nadat het in werking is gesteld, door de speler kan worden beïnvloed en het geheel of vrijwel geheel van zijn inzicht en behendigheid bij het gebruik van de daartoe geboden middelen afhangt of en in welke mate de speelduur verlengd of het recht op gratis spelen verkregen wordt. Een kansspelautomaat wordt gedefinieerd als zijnde geen behendigheidsautomaat.

De speelautomatentitel van de Wet op de kansspelen bevat een uitgebreid aantal wetsartikelen en verschilt op het gebied van de benodigde vergunning met de andere titels van deze wet. Daar waar volgens de andere titels alleen de aanbieder van het kansspel een vergunning moet hebben, zijn er voor de speelautomaten verschillende vergunningen nodig.

Als eerst is er de aanwezigheidsvergunning die bepaalt waar (en hoeveel) speelautomaten opgesteld mogen worden. Deze vergunning wordt verleend door de burgemeester van de betrokken gemeente aan de uitbater van de locatie. De aanwezigheidsvergunning voor behendigheidsautomaten is per 1 juli 2010 afgeschaft⁹⁶. Voor kansspelautomaten is deze vergunning nog wel verplicht. Daarnaast is er de vergunning tot het exploiteren van speelautomaten. Onder exploiteren wordt het bedrijfsmatig en als eigenaar gebruiken, of aan een ander in gebruik geven, van een of meer speelautomaten verstaan. Zonder vergunning van de

⁹⁵ Beschikking casinospelen, *Stcrt.* 2011, 21 841

⁹⁶ Wijziging Wet op de kansspelen, *Stb.* 2010, 205

Nederlandse kansspelautoriteit is dit verboden. Tot slot zijn er regels verbonden aan de toelating van speelautomaten. Het vervaardigen of invoeren van speelautomaten is verboden, tenzij het speelautomaten betreft die overeenstemmen met een door de kansspelautoriteit toegelaten model. De technische toelatingscriteria voor de speelautomaten staan uitgebreid beschreven in titel VA van de Wet op de kansspelen.

Voor speelautomaten in casino's is geen aanwezigheid- of exploitatievergunning nodig. In plaats daarvan kan de Nederlandse kansspelautoriteit een vergunning verlenen aan het speelcasino voor het aanwezig hebben en het exploiteren van een of meer speelautomaten. De Wet op de kansspelen gaat op het gebied van speelautomaten uit van fysieke objecten op fysieke locaties. De speelautomatentitel kan daarom geen toestemming geven voor het aanbieden van soortgelijke spellen via internet.

Daar waar voor de overige kansspelen in de Wet op de kansspelen monopolieposities gelden, kent de speelautomatentitel juist veel aanbieders. De reden hiervoor is terug te voeren op de omstandigheden rond de invoering van de speelautomatentitel. Het ontbrak aan helderheid waardoor een goede uitvoering en controleerbare naleving van de speelautomatentitel onmogelijk werd⁹⁷. Ten tijde van de invoering van de speelautomatentitel was er sprake van een groot aantal illegale speelautomaten. Bij de legalisatie is gepoogd de illegale aanbieders de kans te geven om zich om te vormen tot legale aanbieders. Dit verklaart waarom de speelautomaten als enige vorm van kansspelen, commercieel geëxploiteerd mogen worden zonder afdracht aan goede doelen of aan de staat⁹⁸.

2.4 De kansspelvergunning nader bekeken

Zoals is aangegeven, is het in Nederland verboden om zonder een vergunning kansspelen te organiseren⁹⁹. Elke kansspelvorm heeft zijn eigen soort vergunning. Als eerste is er de eenmalige vergunning die is vereist voor het organiseren van een eenmalige loterij of een prijsvraag die als kansspel wordt aangemerkt. In beginsel is er voor deze kansspelvormen een onbeperkt aantal vergunningen beschikbaar. Voor het aanbieden van speelautomaten zijn twee vergunningen vereist. Als eerste is er de exploitatievergunning voor de eigenaar van de automaat. Daarnaast moet de eigenaar van de locatie waar de kansspelautomaat wordt geplaatst, in het bezit zijn van een aanwezigheidsvergunning. Tot slot zijn er een aantal kansspelen waarvoor slechts aan één partij of aan enkele partijen een vergunning wordt verleend. Het gaat hierbij om de Staatsloterij, Holland Casino, De Lotto, De Nationale Goede Doelen Loterijen, de sportprijsvragen en de

⁹⁷ *Kamerstukken II*, 1981-1982, 16 481, nr. 6, p. 1 (Herziening van de Wet op de kansspelen: Memorie van Antwoord)

⁹⁸ G.J. Jansen, I. Brakman, R.W.M. Craemer, M.J.W. Koeter, A.J.C. de Moor-van Vugt, Legalisatie van kansspelen via internet: eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via Internet, 2010, Rijksoverheid, Den Haag. p. 18-19

⁹⁹ Kleine kansspelen en promotionele kansspelen zijn hiervan uitgezonderd.

totalisator. De vergunningen voor deze kansspelvormen zijn meerdere jaren geldig en kunnen in tussentijd niet aan andere partijen worden verleend¹⁰⁰.

Deze meerjarige vergunningen vallen in NL onder de zogenaamde schaarse publieke rechten. Dit zijn door het openbaar bestuur te verstrekken rechten, zoals vergunningen en subsidies, waarvoor er meer aanvragers dan beschikbare rechten zijn. De schaarste van vergunningen op de kansspelmarkt is bewust gecreëerd door de wetgever om een gecontroleerd kansspelaanbod mogelijk te maken. Lange tijd betekende dit dat er in Nederland in de praktijk bepaalde kansspelvergunningen automatisch werden verleend. Hierdoor beschikken bijvoorbeeld De Lotto en het Holland Casino al jaren over het monopolie om sportprijsvragen en casinospelen te organiseren. In de praktijk kan dit echter allerlei (juridische) vragen en problemen oproepen. De toedeling van een vergunning aan de ene aanvrager betekent immers automatisch een teleurstelling en een groot financieel nadeel aan de ander¹⁰¹.

De combinatie van de schaarse verlening van vergunningen en het feit dat er veel geld kan worden verdiend met het aanbieden van kansspelen, heeft ervoor gezorgd dat het Nederlandse kansspelbeleid de afgelopen jaren hevig onder vuur is komen te liggen. Over diverse onderdelen zijn procedures gevoerd bij zowel nationale rechters als het Hof van Justitie van de Europese Unie¹⁰². Daarbij betrof het met name de beperkingen die de Nederlandse regelgeving inhoudt ten aanzien van de toelating van meerdere (buitenlandse) kansspelaanbieders, alsmede de Nederlandse niet-transparante methode van vergunningverlening¹⁰³.

2.5 De kaders van het Europees recht

Tot op heden wordt het debat betreffende de regulering van kansspelen binnen Europa beheerst door de vraag of deze bevoegdheid toekomt aan de EU of aan de lidstaten. In 1991 werd reeds het grote economische belang van kansspelen door de Europese Commissie binnen de Europese Gemeenschap erkend. Dit leidde tot de overweging om Richtlijnen op te stellen die kansspelactiviteiten in de lidstaten zouden regelen¹⁰⁴. Uit nader onderzoek bleek dat grensoverschrijdende kansspelactiviteiten en de belangstelling van kansspelexploitanten voor vestiging in verschillende lidstaten relatief beperkt waren. Hierdoor werd het niet noodzakelijk

¹⁰⁰ Kansspelautoriteit. (2013). *Soorten vergunningen*. Opgeroepen op januari 2013, van Kansspelautoriteit: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/vergunningen/>

¹⁰¹ Ommeren, F. v., Ouden, W. d., & Wolswinkel, C. J. (2011). Schaarse Publieke Rechten - Wat Bard, Betfair en BNR met elkaar Gemeen Hebben. *Nederlands Juristenblad*, 28, 1858-1866. p. 1858

¹⁰² Adriaanse, P. C., Barkhuysen, T., & Bogaert, S. C. (2011). Verdeling van schaarse kansspelvergunningen. In F. J. Ommeren, W. d. Ouden, & J. Wolswinkel, *Schaarse publieke rechten* (pp. 159-176). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers. p. 159

¹⁰³ Adriaanse, P., Barkhuysen, T., & Bogaert, S. v. (2010). Nederlandse Kansspelregulering aan de Europese Maat. De zaken Ladbroke's en Sporting Exchange (Betfair) over internetaanbod en kansspelmonopolies in perspectief: les jeux sont faits? *Nederlands Juristenblad*, 1900-1907. p. 1900

¹⁰⁴ EU Institutions press releases, IP/91/904, Gambling and the single market: EC Commission organises hearings towards year's end, 1991

geacht om de kansspelmaterie te reguleren op Europees niveau. De Commissie voegde hieraan toe dat deze standpunten kunnen worden herzien indien er zich nieuwe ontwikkelingen aandienen¹⁰⁵.

Nu er een Europese harmonisatie op het gebied van kansspelen ontbreekt, mogen de lidstaten kansspelen zelfstandig reguleren op voorwaarde dat de daarmee gaande beperking niet in strijd is met de bepalingen die zijn neergelegd in artikel 56 van het EU-Werkingsverdrag. Op grond van dit artikel kan een ieder afkomstig uit één van de lidstaten diensten aanbieden en aanvaarden in een andere lidstaat. Elke lidstaat van de Europese Unie kan dus grensoverschrijdende diensten verrichten zolang zij in een lidstaat gevestigd is. Indien de wetgeving van een bepaalde lidstaat de mogelijkheid om kansspelen aan te bieden beperkt, kan dit een verboden beperking vormen van het beginsel van het vrij verrichten van diensten. Het belemmeren van dienstaanbieders uit andere lidstaten enkel vanwege de nationaliteit, druist in tegen het principe van het vrije verkeer van diensten en vormt een (direct) discriminatoire belemmering van dit vrije dienstenverkeer. Een (direct) discriminatoire belemmering is alleen te rechtvaardigen door de rechtvaardigingsgronden uit artikel 51 juncto 62 van het EU-Werkingsverdrag. Deze artikelen geven aan dat beperkingen gerechtvaardigd kunnen worden vanwege gevaar voor de volksgezondheid of verstoring van de openbare orde. Daarnaast kunnen beperkingen van het vrije verkeer worden gerechtvaardigd vanwege dwingende reden van algemeen belang. De geldende criteria voor deze niet (direct) discriminatoire belemmeringen zijn veelal te herleiden uit de jurisprudentie van het Hof.

Hoewel de lidstaten binnen de EU vaak een verschillende aanpak hanteren op het gebied van kansspelregulering, zijn er in de verschillende nationale regelingen een aantal gemeenschappelijke doelen aan te wijzen: financieren van publieke doelstellingen en goede doelen, controleren van verslavend gedrag en het tegengaan van illegale activiteiten. De lidstaten willen elk, het zij op verschillende manieren, de kansspelen controleren en beperken¹⁰⁶. Enerzijds is er de autonomie van de lidstaten, veelal gebaseerd op culturele, traditionele waarden en anderzijds is er de voorrang van het Europese Recht met de verdragsvrijheden die slechts onder bepaalde voorwaarden beperkt kunnen worden¹⁰⁷. Dit levert spanningen op en niet elke lidstaat ligt hiermee dan ook op één lijn. Zo waren enkele lidstaten bijvoorbeeld van mening dat het kansspel geen gewone economische activiteit is en daarom niet onder de verdragsbepalingen valt. Het Hof van Justitie bepaalde in tegenspraak tot deze bewering dat een kansspel wel degelijk een economische activiteit in de zin van het verdrag is¹⁰⁸. Daarnaast heeft het Hof in eerdere jurisprudentie vastgesteld dat het aanbieden van kansspelen kan worden beschouwd als het aanbieden van een dienst en hiermee onder het vrije verkeer van diensten valt¹⁰⁹.

¹⁰⁵ EU Institutions press releases, IP/92/1120, Gambling and the single market: No need for any legislative initiative, 1992

¹⁰⁶ Europe Economics. (2004). *The case for a single European gambling market*. London: Europe Economics. p. 4

¹⁰⁷ Hoekx, N., & Verbeke, A. (2011). De Regulering van Kansspelen: Wanneer bekent Europa kleur? In *Universalis. Liber Amicorum Cyrille Fijnaut* (pp. 1009-1018). Antwerpen: Intersentia. p. 1011

¹⁰⁸ HvJ EU 24 maart 1994, nr. C-275/92, *Schindler*, Jur. 1994, p. I-1039, r.o. 19

¹⁰⁹ *Schindler*, r.o. 27 en 28

Sinds het begin van de jaren negentig ontving het Hof van Justitie een aantal prejudiciële vragen van nationale rechters die verduidelijking zochten over hoe de voorrang van de beginselen van vrij verkeer zich verhoudt tot de bepalingen in de nationale kansspelwetgeving die mogelijk het vrije verkeer van kansspelen en kansspelexploitanten beperken. De procedure van prejudiciële vraagstelling is niet bedoeld om Europees beleid te bepalen. Door middel van een prejudiciële vraag kunnen nationale hoven en rechtbanken uitleg en duidelijkheid worden verschaft over de correcte interpretatie van het gemeenschapsrecht. Een prejudiciële beslissing levert een voor het hele gemeenschapsrecht bindende beslissing op. Tot op heden heeft het Hof naar aanleiding van prejudiciële vragen in de zaken *Schindler*¹¹⁰, *Laara*¹¹¹, *Zenatti*¹¹², *Lindman*¹¹³, *Gambelli*¹¹⁴ en *Placanica*¹¹⁵ arresten gevelde die allen rechtstreeks verband houden met het aanbieden van kansspelen.

2.5.1 Jurisprudentie Hof van Justitie

Het Hof erkent dat de lidstaten beoordelingsvrijheid hebben om het gewenste beschermingsniveau voor de consument en de maatschappelijke orde te bepalen¹¹⁶. Het Hof verwees hierbij naar de bijzondere aard van kansspelen en naar de overwegingen van morele, religieuze of culturele aard en de mogelijke morele en financieel schadelijke gevolgen van kansspelen voor het individu en de samenleving¹¹⁷.

Beperkingen op grond van regelgeving kunnen toelaatbaar zijn, indien zij gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang. Het Hof noemde zaken als de bescherming van de consument, fraudebestrijding, het voorkomen dat men tot geldverkwisting door kansspeldeelname wordt aangespoord of het bestrijden van maatschappelijke problemen¹¹⁸. Er is bewijs nodig om het causale verband aan te tonen tussen het doel van de beperkende regel en het werkelijke gevaar¹¹⁹. De bijdrage van kansspelen aan de financiering van onbaatzuchtige activiteiten of activiteiten van algemeen belang vormt daarom geen objectieve rechtvaardiging tot het beperken van het kansspelaanbod¹²⁰. Wat betreft de omvang van de bescherming heeft het Hof bevestigd dat de lidstaten grote vrijheid hebben ten aanzien van de wijze waarop zij kansspelen wensen te reguleren. Lidstaten mogen een totaalverbod instellen of ervoor kiezen het aanbod aan kansspelen te reguleren. Daartoe mogen lidstaten ook monopolies instellen¹²¹.

¹¹⁰ *Schindler*, r.o. 60

¹¹¹ HvJ EU 21 september 1999, *Läärä*, C-124/97, Jur. 1999, I-06067, r.o. 32 & 33

¹¹² HvJ EU 21 oktober 1999, *Zenatti*, C-67/98, Jur. 1999, I-07289, r.o. 30 & 31

¹¹³ HvJ EU 13 november 2003, *Lindman*, C-42/02, Jur. 2003, I-13519, r.o. 26

¹¹⁴ HvJ EU 6 november 2003, *Gambelli*, C-243/01, Jur. 2003, I-13031, r.o. 67

¹¹⁵ HvJ EU 6 maart 2007, *Placanica*, C-360/04, Jur. 2007, I-1891

¹¹⁶ *Schindler*, r.o. 60

¹¹⁷ *Schindler*, r.o. 61

¹¹⁸ *Schindler*, r.o. 57-60

¹¹⁹ *Lindman*, r.o. 26

¹²⁰ *Schindler*, r.o. 60

¹²¹ *Läärä*, r.o. 39

De lidstaten zijn weliswaar vrij om zelf hun doelstellingen te bepalen inzake de beperking van kansspelen, maar de maatregelen die zij in dit verband treffen moeten daadwerkelijk en consequent gericht zijn op de aangevoerde doelstellingen¹²². Dit wordt ook wel aangeduid als de hypocrisietoets¹²³. De beperkingen mogen niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is ter bereiking van het nagestreefde doel (evenredigheidsvereiste) en zijn op basis van gelijke criteria van toepassing op alle marktdeelnemers van de EU. De kansspelactiviteiten moeten door de getroffen maatregelen op samenhangende en stelselmatige wijze worden beperkt¹²⁴. Dit betekent dat de lidstaten zich niet kunnen beroepen op het argument van de bescherming van maatschappelijke orde ter rechtvaardiging van beperkende nationale maatregelen wanneer zij de consumenten actief aanmoedigen om deel te nemen aan kansspelen opdat de schatkist er financieel beter van wordt. Dit geldt ook voor het uitsluiten van exploitanten uit andere lidstaten, terwijl lokale exploitanten de mogelijkheid krijgen hun diensten uit te breiden¹²⁵. Het Hof oordeelde echter wel dat een gecontroleerd expansiebeleid toelaatbaar is, indien dit nodig wordt geacht om het illegaal aanbod te verdringen en om spelers te bewegen tot het deelnemen aan toegestane en gereguleerde kansspelactiviteiten¹²⁶.

2.5.2 Europees Recht en online kansspelen

Sinds de opkomst van het internet is er een extra dimensie toegevoegd aan de kansspelsector. De mogelijkheden om online deel te nemen aan kansspelen is de laatste jaren sterk toegenomen. Door de ontwikkeling van het internet is het mogelijk om kansspelen en weddenschappen grensoverschrijdend aan te bieden, zonder dat het noodzakelijk is om je in een andere lidstaat te vestigen. Deze ontwikkeling stond doorgaans op gespannen voet met de restrictieve nationale regelgeving en zorgde bij zowel nationale overheden, als bij de kansspelaanbieders voor vele vragen omtrent de interpretatie van de verdragsvrijheden¹²⁷. Ook voor online kansspelen geldt dat deze niet zijn geharmoniseerd op communautair niveau. Het Hof kreeg hierdoor een aantal prejudiciële vragen voorgelegd omtrent de interpretatie van de verdragsvrijheden in de online kansspelmarkt¹²⁸.

Volgens de regels van het verdrag mogen exploitanten waaraan in een bepaalde lidstaat een vergunning is verleend, hun diensten verlenen aan consumenten in andere lidstaten tenzij deze lidstaten beperkingen stellen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van het

¹²² *Zenatti*, r.o. 37

¹²³ Beek, J. C., & Koning, M. d. (2004). De Goksaga: Nieuwe Grenzen aan de Beperkingen van Gokken over de Grenzen. *NTER*, 137-146. p. 140

¹²⁴ *Gambelli*, r.o. 67

¹²⁵ *Gambelli*, r.o. 69

¹²⁶ *Placanice*, r.o. 55

¹²⁷ Gainsbury, S., Parke, J., & Suhonen, N. (2013). Consumer attitudes towards Internet gambling: Perceptions of responsible gambling policies, consumer protection, and regulation of online gambling sites. *Computers in Human Behavior*, 29(1), 235-245. p. 236

¹²⁸ HvJ EU 8 september 2009, *Liga Portuguesa*, C-42/07

algemeen belang¹²⁹. Het Hof verwees in haar uitspraak op de in eerdere rechtspraak aangegeven rechtvaardigheidsgronden. Zij stelde aanvullend dat wanneer een marktdeelnemer via internet diensten aanbiedt in een andere lidstaat dan waar het is gevestigd en in beginsel reeds aan wettelijke voorwaarden en aan controles wordt onderworpen door de bevoegde autoriteiten van deze staat, niet kan worden beschouwd als een voldoende waarborg dat de nationale consumenten worden beschermd tegen het risico van fraude en criminaliteit. Als reden hiervoor gaf het Hof dat het voor de autoriteiten van de lidstaat van vestiging moeilijk kan zijn om de professionele kwaliteiten en integriteit van de marktdeelnemers te beoordelen¹³⁰.

2.6 Nederlands kansspelbeleid in Europees perspectief

De Europese Commissie heeft een aantal jaar geleden kritiek geuit op het kansspelbeleid van een aantal lidstaten wegens de belemmering van het dienstenverkeer¹³¹. Ook Nederland kreeg kritiek te verduren. De Europese Commissie heeft Nederland formeel verzocht om het beleid te wijzigen om zo de belemmeringen voor het vrije verkeer van kansspeldiensten op te heffen¹³².

Uit de zojuist besproken jurisprudentie van het Hof blijkt dat het voor lidstaten toegestaan kan zijn om de exploitatie van zowel online als offline kansspelen aan banden te leggen, mits dit gerechtvaardigd is op grond van dwingende redenen van algemeen belang in de vorm van bescherming van de consument, fraudebestrijding en het voorkomen dat men tot geldverkwisting wordt aangespoord. De beperkingen die hierdoor worden opgelegd, zijn enkel te rechtvaardigen indien het kansspelaanbod op een samenhangende en stelselmatige wijze wordt beperkt. In de zaak *Ladbroke*¹³³ is beoordeeld in hoeverre het Nederlandse kansspelbeleid aan deze rechtvaardigingseis voldoet.

2.6.1 Samenhangend en stelselmatig

Het Hof heeft bevestigd dat de doelstellingen die met het Nederlandse exclusieve kansspelvergunningstelsel worden nagestreefd, het voorkomen van criminaliteit en gokverslaving, in hun onderlinge samenhang moeten worden beschouwd¹³⁴. Het kansspelbeleid wordt niet als samenhangend beschouwd indien de kansspelactiviteiten worden uitgebreid met het oog op het verhogen van de opbrengsten¹³⁵. Een expansief kansspelbeleid waarbij de introductie van nieuwe spelen en reclame hiervoor wordt toegelaten, kan wel als samenhangend worden beschouwd indien de illegale activiteiten op aanzienlijke schaal plaatsvonden en de getroffen maatregelen tot doel

¹²⁹ Europese Commissie. (2011). Groenboek: Online gokken op de interne markt. Brussel. p. 7

¹³⁰ *Liga Portuguesa*, r.o. 69

¹³¹ EU Institutions press releases, IP/06/436, Vrij verkeer van diensten: Commissie stelt onderzoek in naar restricties voor aanbieders van sportwedenschappen in Denemarken, Finland, Duitsland, Hongarije, Italië, Nederland en Zweden, 2006

¹³² EU Institutions press releases, IP/08/330, Vrij verkeer van diensten: Commissie grijpt in om obstakels voor het aanbieden van kansspeldiensten in Griekenland en Nederland uit de weg te ruimen, 2008

¹³³ HvJ EU 3 juni 2010, *Ladbroke*, C-258/08. I-04757

¹³⁴ *Ladbroke* r.o. 26

¹³⁵ *Ladbroke* r.o. 28

hadden de goklust van de consument naar het legale circuits te leiden¹³⁶. Voorwaarde hiervoor is wel dat er voldoende vastgesteld moet worden dat de omvang van de illegale kansspelactiviteiten een probleem kan vormen en dat dit kan worden ondervangen door uitbereiding van de toegestane gereguleerde activiteiten¹³⁷. Uit concrete gegevens moet dus blijken dat het restrictieve kansspelbeleid leidt tot beperking van kansspelverslaving en criminaliteit.

Het ontbreekt Nederland aan deze gegevens en het effect van het beleid wordt niet gecontroleerd¹³⁸. Hierdoor wordt er niet voldaan aan de eis van een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid en is het niet mogelijk om aan te tonen dat het restrictieve Nederlandse kansspelbeleid niet in strijd is met de verdragsbepaling voor het vrij verkeer van diensten. Volgens het Hof kan er immers pas sprake zijn van een samenhangend en stelselmatig beleid indien het illegale aanbod is afgenomen en met het expansiebeleid het juiste evenwicht is gevonden tussen enerzijds de gecontroleerde uitbreiding met het doel het aanbod aantrekkelijk te maken en anderzijds de noodzaak verslaving tegen te gaan¹³⁹.

2.6.2 Transparante vergunningprocedure

Naast de beschuldiging dat het Nederlandse kansspelbeleid niet samenhangend is, is er sterke kritiek op de manier waarop de kansspelvergunningen worden verleend. Het Nederlandse vergunningbeleid zou niet voldoen aan de vereiste transparantieplichting. In de zaak *Betfair*¹⁴⁰ is de Nederlandse kansspelvergunningprocedure voorgelegd aan het Europese Hof van Justitie. De kernvraag was in hoeverre alle potentieel in de vergunning geïnteresseerde partijen in de gelegenheid moeten worden gesteld om mee te dingen naar de zogenoemde schaarse vergunning. Hierbij ging het met name om de toepasselijkheid van de uit de EU beginselen van gelijke behandeling en uit de non discriminatie voortvloeiende transparantieplichting.

Het Hof stelde vast dat een stelsel van vergunningen gebaseerd moet zijn op objectieve criteria die niet discriminerend en vooraf kenbaar en bekend moeten worden gemaakt. Dit betekent dat de selectie en gunningcriteria en de uitsluitinggronden vooraf vastgesteld dienen te zijn. Tevens dient de procedure op algemene passende wijze bekend worden gemaakt en de criteria dienen ook daadwerkelijk te worden toegepast. Ook de procedure van vergunningverlening zelf moet transparant zijn. Zo dient aan de verlening of verlenging van de vergunning voldoende bekendheid te worden gegeven¹⁴¹.

¹³⁶ *Ladbroke* r.o. 30

¹³⁷ *Ladbroke* r.o. 29

¹³⁸ Koburg, A., Koppenol-Laforce, M., & Wefers Bettink, W. (2012). Online kansspelen in Nederland: the next level. *Mediaforum*, (9) , 270-279. p. 279

¹³⁹ *Ladbroke* r.o. 32

¹⁴⁰ HvJ EU 3 juni 2010, *Betfair*, C-203/08

¹⁴¹ *Betfair* r.o. 50 & 51

In de Wet op de kansspelen is geen procedure voor het verlenen van de kansspelvergunning opgenomen. De criteria waaraan een aanbieder zou moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een kansspelvergunning, zijn onbekend. Daarnaast is het onvoldoende geregeld wanneer bekend moet worden gemaakt dat een vergunning binnen afzienbare tijd beschikbaar wordt en wat de te volgen procedure is. De vergunningen die zonder oproep tot mededinging aan de kansspelaanbieders op de Nederlandse kansspelmarkt zijn verleend, voldoen dan ook niet aan de zojuist beschreven voorwaarden¹⁴². De niet-transparantie procedure heeft voorkomen dat andere exploitanten hun interesse in de te vergunnen activiteit kenbaar konden maken.

2.7 Conclusie

Het wettelijk kader voor de kansspelen in Nederland, is samengevoegd in de Wet op de kansspelen. Het basisverbod van deze wet verbiedt het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. De markt is voor wat betreft de landelijke kansspelen (staatsloterij, instantloterij, totalisator, lotto, sportprijsvragen, casinospelen) gesloten. Nadere regulering heeft plaatsgevonden in diverse besluiten, zoals het Kansspelenbesluit, gemeentelijke verordeningen, beschikkingen, beleid en zelfregulering.

Op Europees niveau ontbreekt harmonisatie op het gebied van de regulering van kansspelen. Vanuit het Europees Recht gezien mag Nederland daarom de kansspelen zelfstandig reguleren op voorwaarde dat de daarmee gaande beperkingen niet in strijd zijn met de bepalingen omtrent het vrije verkeer van diensten (art 56 EU Werkingsverdrag). Beperkingen op grond van regelgeving kunnen toelaatbaar zijn indien zij gerechtvaardigd zijn door dwingende redenen van algemeen belang. De bescherming van de consument, fraudebestrijding, het voorkomen dat men tot geldverkwisting door kansspeldeelname wordt aangespoord of het bestrijden van maatschappelijke problemen kunnen als zodanig worden aangemerkt.

De Nederlandse kansspelvergunningen vallen onder de zogenaamde schaarse publieke rechten. De schaarste van vergunningen op de kansspelmarkt is bewust gecreëerd door de wetgever om een gecontroleerd kansspelaanbod mogelijk te maken. De combinatie van de schaarse verlening van vergunningen en het feit dat er veel geld kan worden verdiend met het aanbieden van kansspelen, heeft ervoor gezorgd dat het Nederlandse kansspelbeleid de laatste jaren hevig onder vuur is komen te liggen. Over diverse onderdelen zijn procedures gevoerd bij zowel nationale rechters als het Hof van Justitie van de Europese Unie

In een tweetal procedures heeft het Europese Hof van Justitie zich uitgesproken over het Nederlandse kansspelbeleid. Er is vastgesteld dat het Nederlandse kansspelbeleid onvoldoende samenhangend en stelselmatig is en daarmee in strijd is met de bepalingen omtrent het vrije

¹⁴² Koburg, A., Koppenol-Laforce, M., & Wefers Bettink, W. (2012). Online kansspelen in Nederland: the next level. *Mediaforum*, (9) , 270-279. p. 279

verkeer van diensten. Daarnaast ligt het Nederlandse kansspelvergunningstelsel voor de landelijke kansspelen niet in één lijn met het transparantiebeginsel. (Buitenlandse) kansspelaanbieders die willen meedingen naar een kansspelvergunning, worden hierdoor benadeeld. De Europese Commissie heeft Nederland daarom formeel verzocht om het beleid te wijzigen om zo de belemmeringen voor het vrije verkeer van kansspeldiensten op te heffen.

3 Marktwerving en het publiek belang

Uit verschillende Kamerdebatten blijkt dat er door een aantal politieke partijen met argwaan werd gereageerd op de plannen om marktwerving in de kansspelsector te introduceren. Kort samengevat bestaat er de angst dat de introductie van marktwerving in de kanspelmarkt tot ongewenste resultaten zullen leiden. Er klonken geluiden dat marktwerving niet in het belang van de consument, de opbrengsten en de verslavingspreventie zou zijn¹⁴³. Daarnaast zouden de doelstellingen van het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit naar de achtergrond worden gedrongen¹⁴⁴.

De discussie over marktwerving is in de loop van de afgelopen jaren scherp gepolariseerd en gepolitiseerd geraakt. Daarnaast is het vertrouwen in marktwerving door een aantal mislukte en halfslachtige marktwervingoperaties bij veel mensen sterk gedaald. Net als de geuite onvrede van de Kamer, komt het wantrouwen van het marktwervingsprincipe voornamelijk voort uit onduidelijkheid. Dit hoofdstuk wil deze onduidelijkheid wegnemen en helderheid scheppen omtrent het begrip marktwerving en een uiteenzetting geven van de stappen die genomen dienen te worden voordat er van marktwerving kan worden gesproken.

3.1 Nederland als marktsamenleving

Vroeg in de twintigste eeuw heeft de Nederlandse overheid in eerste instantie in een aantal sectoren de uitvoering naar zich toegetrokken¹⁴⁵. Dit veranderde de afgelopen drie decennia toen de markt de belangrijkste inspiratiebron van het overheidsbeleid werd. Economische en maatschappelijke handelingen zouden niet langer van bovenaf worden aangestuurd, maar op elkaar worden afgestemd door de onzichtbare hand van het bij de markt horende prijsmechanisme¹⁴⁶. Begin jaren tachtig werden er onder de noemer van privatisering de eerste initiatieven genomen om taken vanuit de publieke sector naar de markt te brengen. Het beleid gericht op het introduceren of versterken van marktmechanismen had niet uitsluitend te maken met het geloof in de markt. In eerste instantie gaven met name financiële motieven in de vorm van begrotingstekorten en een oplopende staatschuld reden om te streven naar een andere, veelal kleinere rol voor de overheid¹⁴⁷. Daarnaast werden de keuzes van beleidsmakers en politici mede

¹⁴³ *Kamerstukken II* 2010/11, 24 557, nr. 128, p. 13 (Kansspelen: Verslag van algemeen overleg)

¹⁴⁴ *Kamerstukken II* 2010/11, 24 557, nr. 125, p. 16 (Kansspelen: Verslag van algemeen overleg)

¹⁴⁵ Sociaal-Economische Raad. (2010). *Overheid en markt: Het resultaat telt!* Den Haag: SER. p. 127

¹⁴⁶ Twist, M. J. (2011). Marktwerving en de rol van de overheid. Verkenningnotitie voor de gedachtevorming over het eigene van de overheid. In M. J. Twist, & C. F. Berg, *Het eigene van de overheid - Input voor het debat over de rol van de overheid* (pp. 101 - 126). Den Haag: CAOP. p. 104

¹⁴⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerving*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 9

bepaald door een complex van externe factoren, ideeën, instituties, belangen en padafhankelijkheid¹⁴⁸.

Vanaf de jaren negentig gaf vooral het willen vergroten van de stuurbaarheid door de overheid en de kwaliteit van dienstverlening de doorslag voor het aanpassen van de rol van de overheid. Er ontstond inzicht in het feit dat wetgeving voor het reguleren van een dynamische samenleving niet altijd meer een adequaat middel was. De samenleving bleek door de toegenomen differentiatie steeds lastiger via algemeen geldende wetten van bovenaf te besturen. Daarnaast zouden burgers belang hebben bij een grotere mate van zeggenschap en keuzemogelijkheden. De introductie van marktwerking en de overgang van een sturende naar een ordenende rol van de overheid, werd beschouwd als een uitweg. Voor overheden zou hierbij in beginsel slechts een marginale rol zijn weggelegd¹⁴⁹. De overheid zou slechts in actie moeten komen in de gevallen waarin de markt niet perfect zou werken. Dit houdt dus in dat de overheid niet meer zelf in maatschappelijke goederen en diensten moet voorzien, maar zorg moet dragen voor het feit dat er organisaties zijn die dat op een maatschappelijk verantwoorde wijze doen. De overheid neemt niet meer de presterende of uitvoerende taken op zich, maar draagt zorg voor een bepaalde economische ordening waarbinnen deze taken op een maatschappelijke verantwoorde manier worden uitgevoerd¹⁵⁰.

3.2 Het marktwerkingproces

Wanneer er over het begrip marktwerking wordt gesproken, komt al snel het debat op gang tussen de voor en tegenstanders. In feite is marktwerking echter een neutraal begrip waarbij als uitgangspunt geldt dat alle economische beslissingen door individuele burgers en organisaties worden genomen. Marktwerkingbeleid is erop gericht om vraag en aanbod effectiever op elkaar te laten reageren met als doel dat de gebruiker van de goederen of diensten profiteert van de toegenomen keuzevrijheid en/of verbeterde prijs-kwaliteitverhouding. Marktwerking is hierbij een middel voor meer welvaart en geen doel op zich¹⁵¹.

3.2.1 Het begrip marktwerking

Het begrip marktwerking wordt in politieke debatten en maatschappelijk taalgebruik veelal opgerekt. Dit wordt veroorzaakt door het niet onderscheiden van zaken die soms, of in veel gevallen, samengaan maar niet per definitie aan elkaar gelijk zijn. Er is pas sprake van marktwerking wanneer er aan ten minste twee voorwaarden is voldaan¹⁵². In de eerste plaats moet

¹⁴⁸ Sociaal-Economische Raad. (2010). *Overheid en markt: Het resultaat telt!* Den Haag: SER. p. 131

¹⁴⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 27

¹⁵⁰ Plug, P. M., Twist, M. v., & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke van Gorcum. p. 19

¹⁵¹ Ministerie van Economische Zaken (2008), *Onderzoek marktwerkingsbeleid*. Den Haag. p. 10

¹⁵² Plug, P. M., Twist, M. v., & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke van Gorcum. p. 14

er een rechtstreekse koppeling bestaan tussen de prijs en prestatie en de beschikbaarheid van de benodigde informatie om daartussen een afweging te kunnen maken. Binnen de publieke sector is het prijsmechanisme niet of slechts gedeeltelijk werkzaam. De scheiding tussen prestatie en tegenprestatie leidt ertoe dat de overheid moeilijk in kan schatten wat vanuit maatschappelijk welvaartsperspectief het juiste voorzieningenniveau is van goederen en diensten is. Wanneer het prijsmechanisme op een goed werkende markt domineert, zal er zelden sprake zijn van een langdurig overaanbod of een tekort aan aanbod. Via het prijsmechanisme groeien vraag en aanbod naar een natuurlijk evenwicht en bepalen de vragers en aanbieders zelf op basis van de prijs of een product of dienst aantrekkelijk genoeg is om te consumeren of produceren.

Naast het prijsmechanisme dient er, voordat er van marktwerking gesproken kan worden, sprake te zijn van concurrentie en keuzevrijheid. Marktwerking is hierdoor niet per definitie gelijk aan privatisering en verzelfstandiging, al kan het wel een onderdeel zijn van de introductie van marktwerking¹⁵³. Er is sprake van verzelfstandiging wanneer een onderdeel van de overheid uit de normaal aanwezige hiërarchie wordt losgemaakt. De verzelfstandigde organisatie valt niet meer onder de leiding van de betrokken minister, maar heeft een zekere zelfstandigheid verkregen. Privatisering wil zeggen dat de overheid afstand doet van een bepaalde taak of organisatie. Het verschil met verzelfstandiging is dat bij privatisering de directie of zwaarwegende overheidsbemoeienis ophoudt¹⁵⁴. Indien er na het privatiseren of verzelfstandigen een monopolie tot stand komt, gaat er vanwege een gebrek aan concurrentie geen disciplinerende werking van het marktmechanisme uit. Vragers hebben immers alsnog geen vrijheid en keuzemogelijkheden tussen meerdere aanbieders. De prikkel voor de aanbieders om zo klantgericht mogelijk te werken ontbreekt hierdoor.

Ervaringen uit het verleden leren dat het introduceren van marktwerking niet zondermeer in alle sectoren tot een succes kan worden gebracht. Marktmechanismen blijken niet altijd zo (positief) te werken als werd verwacht en kunnen zelfs tot ongewenste publieke of maatschappelijke kosten leiden. Als oorzaak wordt hier het ondoordachte en onvoorbereide optreden van de overheid genoemd. In het verleden werden keuzes voor marktwerking gemaakt zonder dat men zich bewust was van de vraag in hoeverre de borging van de in het geding zijnde publieke belangen noodzakelijk was¹⁵⁵. Er zijn steken laten vallen bij aanvang van fundamentele beleidsherzieningen. Bij beleidsvoorbereidingen is er onvoldoende aandacht geweest voor de identificatie en operationalisering van publieke belangen¹⁵⁶.

¹⁵³ Baarsma, B., Koopmans, C. C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 10

¹⁵⁴ *Kamerstukken I*, 2012-2013, C nr. F. (Parlementair Onderzoek Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten) p. 22

¹⁵⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 162

¹⁵⁶ Sociaal-Economische Raad. (2010). *Overheid en markt: Het resultaat telt!* Den Haag: SER. p. 20

Aan de hand van het verleden, zijn er een aantal aanknopingspunten voor nieuwe fases in het marktwerkingbeleid opgesteld¹⁵⁷. Allereerst dient marktwerking niet als doel op zich te worden beschouwd, maar als een middel om algemene en publieke belangen te verwezenlijken. Om te voorkomen dat er valse verwachtingen worden gewekt, dient bij het begin van het marktwerkingbeleid duidelijk te worden gemaakt wat het doel van het beleid is. Marktwerking wordt veelal geïntroduceerd om een sector doelmatiger te laten werken. Hierbij is het belangrijk om op te merken dat markten van elkaar verschillen en dat het marktwerkingbeleid daarom recht moet doen aan deze sectorale verschillen. Sectorspecifieke omstandigheden vragen om sectorspecifieke maatregelen.

3.2.2 Marktwerking in de kanspelsector

Alvorens de uitvoering van taken met een publiek belang onder de tucht van de markt kan worden gebracht, moeten er twee noodzakelijke stappen worden gezet: ontvlechten en liberaliseren¹⁵⁸. Ontvlechten is het scheiden van overheidsverantwoordelijkheden en de taken die daaruit voortvloeien. De overheid blijft verantwoordelijk voor het bepalen van het beleid en verantwoordelijk voor het beantwoorden van de vraag welke zaken als publiek belang moeten worden gedefinieerd en wanneer overheidsinterventie noodzakelijk is om deze belangen te borgen. De uitvoerende taken komen niet meer voor rekening van de overheid. Concreet betekent dit voor de kanspelsector dat de overheid het daadwerkelijk aanbieden van kansspelen niet langer tot haar taak dient te zien. Momenteel is de overheid nog de aanbieder van de Staatsloterij en het Casino. Dit staat op het punt geprivatiseerd te worden¹⁵⁹. Voordat de privatisering kan plaatsvinden, dient het regelgevend kader voor de marktordening te worden ingevuld zodat het publiek belang adequaat kan worden geborgd¹⁶⁰. Het betekent daarom niet per definitie dat privatisering gepaard gaat met een mindere mate van overheidsbemoediging.

Met het verzelfstandigen of privatiseren van uitvoeringsorganisaties ontstaat er nog geen marktwerking. Dit ontstaat pas als er concurrentie ondervonden wordt. Juist in sectoren waar marktwerking wordt geïntroduceerd, is er van oudsher sprake van een wettelijk vastgelegd monopolie. Binnen de kansspelmarkt is er al jaren sprake van wettelijke bepalingen waarmee voor nagenoeg elke kansspelvorm monopolieposities zijn ingesteld. Hiermee wordt een kunstmatige schaarste aan kansspelen geïmpliceerd. Liberalisering vergt dat deze wettelijke bepaling wordt opgeheven. De aandacht van het beperken van de legale kansspelen zal verschuiven naar het bestrijden van de illegale parallelmarkten¹⁶¹.

¹⁵⁷ *Kamerstukken I*, 2012-2013, C nr. F. (Parlementair Onderzoek Privatisering / Verzelfstandiging Overheidsdiensten) p. 69-73

¹⁵⁸ Plug, P. M., Twist, M. v., & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke van Gorcum. p. 19

¹⁵⁹ Regeerakkoord. (2012). *Bruggenslaan: Regeerakkoord VVD - PVDA*. p. 29

¹⁶⁰ Bijlage bij *Kamerstuk C*, 2012/13, nr. G. (Overzicht voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen, stand van zaken medio november 2012)

¹⁶¹ Kingma, S. (2002). *Het Gokcomplex, verzelfstandiging van vermaak*. Amsterdam: Rozenberg Publishers. p. 201

Door de opheffing van de monopolieposities en het toelaten van meerdere kansspelaanbieders per kansspel, wordt de markt in staat gebracht om een efficiënte allocatie van economische middelen in overeenstemming met de vraag van consumenten naar kansspeldiensten te bewerkstelligen. Om marktgroei te bewerkstelligen en concurrenten voor te blijven, zullen de exploitanten hun spelproducten vernieuwen en neemt de variëteit van het kansspelaanbod toe. Voor de consument betekent dit ruimere keuzemogelijkheden. De groei en verbreding van de kanspelsector zal leiden tot versterking van het speelplezier. Daarnaast zullen de exploitanten serieus rekening moeten gaan houden met het publiek dat zij voor hun spelproducten willen winnen. Er wordt van de spelers (bewust kiezen) en van de aanbieders (actief werven) een andere houding verwacht¹⁶².

3.2.3 Marktfalen

Het economisch systeem kan met behulp van marktwerking onder ideale omstandigheden zo worden georganiseerd, dat een zo optimaal mogelijke maatschappelijke welvaart kan worden bereikt en het maatschappelijk belang wordt gediend. Marktwerking leidt echter niet altijd tot de maatschappelijk optimale welvaartsverdeling¹⁶³. Deze gebreken van marktwerking kunnen onder de term marktfalen worden geschaard. Marktfalen doet zich voor wanneer de markt er niet in slaagt om een Pareto optimale allocatie te realiseren. Dit wil zeggen dat de werking van de markt er niet in slaagt om de beste prijs-kwaliteitverhouding en de hoogste welvaart voor de consument te bereiken. Deze situatie kan ontstaan indien er sprake is van collectieve goederen of diensten. Hiervan is de voortbrenging via de markt uitgesloten omdat de baten van het goed non-exclusief zijn en omdat het goed wordt gekenmerkt door non-rivaliteit in het gebruikt. Bij collectieve goederen komt de private markt en daarmee ook de marktprijs niet tot stand. Overige vormen van marktfalen zijn marktmacht, imperfecte informatie en externe effecten¹⁶⁴.

Marktmacht en monopolievorming betekent dat aanbieders onvoldoende door concurrentie gedisciplineerd worden zodat de prijzen hoger zijn, er minder geproduceerd wordt en er geen prikkels zijn om goedkoop te produceren en om te innoveren¹⁶⁵. Een aanbieder met marktmacht kan zich in belangrijke mate onafhankelijk van zijn concurrenten, leveranciers, afnemers of de eindgebruikers gedragen en de totstandkoming van een Pareto optimale allocatie verhinderen. Er ontstaat een natuurlijk monopolie indien er sprake is van dusdanig sterke schaalvoordelen zodat er, gegeven de omvang van de markt, slechts één aanbieder tegen de laagste kosten kan leveren¹⁶⁶. In deze context ontstaat er regulering om de marktmacht in verband met het natuurlijk monopolie te beteugelen en de belangen van de consument te beschermen.

¹⁶² Kingma, S. (2004). De liberalisering van kansspelen en de thesise van de risicosamenleving. *Sociologische Gids*, 52(2), 151-177. p. 161

¹⁶³ Baarsma, B., Koopmans, C. C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 24

¹⁶⁴ Winston, C. (2006). *Government failure versus market failure*. Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies. p. 2

¹⁶⁵ Sociaal-Economische Raad. (2010). *Overheid en markt: Het resultaat telt!* Den Haag: SER. p. 42

¹⁶⁶ Baarsma, B., Koopmans, C. C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 26

In tegenstelling tot de natuurlijke monopolies, zijn de monopolieposities binnen de kansspelsector niet aan de hand van schaalvoordelen tot stand gekomen, maar als gevolg van concurrentiebeperkende regelgeving kunstmatig ontstaan¹⁶⁷. Als algemeen uitgangspunt geldt dat kansspelen niet onderhevig zijn aan natuurlijke onvolkomenheden van de markt. Een ongereguleerde markt voor kansspelen is in feite een vrije markt zonder toetredingsbarrières. Toetreding tot de kansspelmarkt wordt echter in de praktijk belemmerd door overheidsmaatregelen¹⁶⁸. Een kansspelaanbieder moet voor het aanbieden van een kansspel immers in het bezit zijn van een vergunning. Per kansspel wordt er slechts één vergunning verleend. Dit zorgt voor een hoge (kunstmatige) toetredingsbarrière voor potentiële kansspelaanbieders.

De concurrentie is in feite doelbewust beperkt vanwege de bezorgdheid over de gevolgen van een meer liberale en concurrerende kansspelmarkt. Een liberale kansspelmarkt zou mogelijke negatieve externe effecten met zich mee kunnen brengen op sociaal en economisch gebied. In het geval van dergelijke effecten weerspiegeld de prijs van een product onvoldoende alle baten en kosten die relevant zijn in de productie van dat goed of dienst. Dit kan tot uiting komen in het produceren van een inefficiënte lage hoeveelheid goederen of diensten met positieve externe effecten, of de productie van goederen met negatieve externe effecten¹⁶⁹.

Een negatief extern effect dat door de kansspelmarkt kan worden voortgebracht, is de ontwikkeling van problematisch spelgedrag. Probleemspelers kunnen niet alleen zichzelf in financiële moeilijkheden brengen, maar zij kunnen ook een vernietigende effecten hebben op hun omgeving¹⁷⁰ en in verband staan met verschillende vormen van criminaliteit waarmee het problematisch spelgedrag kan worden onderhouden¹⁷¹. Dit creëert kosten die niet ten laste kunnen worden gelegd aan de betrokken individu, maar tot rekening komen van de maatschappij. Economisch gezien is er dan sprake van een negatief extern effect op de omgeving en samenleving.

Het falen van de markt in de vorm van de informatieasymmetrie is voor een groot deel debet aan deze negatieve externe effecten. Indien de ene partij meer informatie heeft dan de ander, bestaat de kans op opportunistisch en suboptimaal keuzegedrag. Het kan gaan om gebrekkige informatie over onder meer prijzen, kosten, risico's of kwaliteit¹⁷². Indien de kansspelaanbieders aanmerkelijk

¹⁶⁷ Damme, E. v. (2007). Liberalizing Gambling Markets: Lessons from Network Industries? *TILEC Discussion Paper*. p. 9

¹⁶⁸ Miers, D. (2003). The Gambling Review Report: Redefining the Social and Economic Regulation of Commercial Gambling. *Mod Law Rev* 66(4) , 604 - 622. p. 609

¹⁶⁹ Sociaal-Economische Raad. (2010). *Overheid en markt: Het resultaat telt!* Den Haag: SER. p. 42

¹⁷⁰ Griffiths, M., Hayer, T., & Meyer, G. (2009). Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention and Interventions. In G. Meyer, T. Hayer, & M. Griffiths, *Problem Gambling: A European Perspective* (pp. XIX-XXX). Houten: Springer. p. 19

¹⁷¹ Meyer, G., & Stadler, M. (1999). Criminal Behavior Associated with Pathological Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 15 , 29-43

¹⁷² Baarsma, B., Koopmans, C. C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 28

meer informatie hebben dan consumenten, bestaat er de mogelijkheid dat zij deze informatie zullen gebruiken om uitkomsten af te dwingen die voor hen het voordeligste uitkomen. Spelers zijn vaak onwetend over hun winkans en hebben geen zicht op het verloop van het spel. Informatie hierover is enkel in het bezit van de kansspelaanbieder¹⁷³. Kansspelen kunnen hierdoor tot de niet-transparante producten worden gerekend. Het is nauwelijks mogelijk voor de consument om te controleren of de beloofde prijzen daadwerkelijk zijn uitgekeerd of dat er een eerlijke kans is geweest op het winnen van de prijs¹⁷⁴.

Afhankelijk van de ernst van het marktfalen, kan het nodig zijn voor de overheid om in te grijpen. De praktijk laat zien dat de overheid niet alleen optreedt om de vier bovengenoemde vormen van marktfalen te corrigeren. Er kunnen ook niet-economische redenen ten grondslag liggen aan regulerend optreden van de overheid. Overheidsingrijpen is dan veelal het gevolg van ongelijke welvaartsverdeling, paternalistische motieven en onevenwichtigheden in een bepaalde sector¹⁷⁵. In paragraaf 4.1 wordt hier nader op ingegaan.

3.3 Het publiek belang

Het probleem van het marktfalen is relevant in het perspectief van de behartiging van publieke belangen. Er bestaan min of meer twee tegenovergestelde uitgangspunten voor het identificeren van publieke belangen. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) stelt dat de overheid de enige partij is die bepaalt wat een publiek belang is¹⁷⁶. Daartegenover staat de calculus van het publieke belang. Deze benadering heeft als uitgangspunt dat publieke belangen zich voordoen bij externe effecten die zo complex zijn, dat burgers ze niet zelf kunnen oplossen omdat sommige belanghebbenden weigeren mee te doen. Op dit punt is een rol voor de overheid weggelegd, aangezien zij een ieder kan dwingen mee te doen¹⁷⁷.

Deze twee uitgangspunten zijn elkaars tegenpool¹⁷⁸. De WRR neemt de overheid als uitgangspunt. Alleen in de gevallen waarin zij bepaalt dat belangen geborgd kunnen worden via de markt, is marktwerking aan de orde. De calculus van het publieke belang begint bij de markt. Bij het

¹⁷³ Miers, D. (2003). The Gambling Review Report: Redefining the Social and Economic Regulation of Commercial Gambling. *Mod Law Rev* 66(4) , 604 - 622. p. 606

¹⁷⁴ SEO Economisch Onderzoek. (2001). Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt. Amsterdam: SEO. p. 42

¹⁷⁵ Baarsma, B., Felsö, F., Geffen, S. v., & Mulder, J. (2003). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam: SEO. p. 8

¹⁷⁶ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 57

¹⁷⁷ Teulings, C. N., Bovenberg, A. L., & Dalen, H. P. (2003). *De Calculus van het Publieke Belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken. p. 30

¹⁷⁸ Baarsma, B., & Theeuwes, J. (2009). Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak. In E. v. Damme, & M. P. Schinkel, *Marktwerking en Publieke Belangen. Koninklijke vereniging voor de Staatshuishoudkunde Preadviezen* (pp. 23 - 86). Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde. p. 23

ontstaan van complexe externe effecten is er pas sprake van een publiek belang en biedt overheidsingrijpen mogelijk een oplossing.

3.3.1 Benadering vanuit overheid

De WRR stelt dat belangen maatschappelijke belangen zijn als de behartiging voor de samenleving als geheel gewenst is. De overheid hoeft echter niet de behartiging van al deze belangen voor haar rekening te nemen. Er is volgens de WRR sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt¹⁷⁹. Een publiek belang is dus datgene dat de overheid als zodanig aanmerkt. In deze redenering wordt het publiek belang daarmee onlosmakelijk verbonden met een rol voor de overheid. De politiek aanspreekbare overheid is de partij die bepaalt wat tot een publiek belang aangemerkt dient te worden¹⁸⁰. Het antwoord op de vraag wat het publiek belang is, wordt daarmee door de overheid bepaald. Vervolgens dient zij te beslissen hoe dit publiek belang het beste kan worden behartigd. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden hiervoor de mogelijke instrumenten besproken.

3.3.2 Benadering vanuit markt

Het economisch perspectief op publieke belangen gaat uit van een markt zonder overheidsingrijpen. Daar waar de markt faalt, ligt een rol voor de overheid weggelegd. Publieke belangen vloeien voort uit dit marktfalen. In de genoemde gevallen van marktfalen slaagt het prijsmechanisme er niet in om een Pareto optimale situatie te bereiken waarin vraag en aanbod op elkaar wordt afgestemd. Theoretisch gezien zou de overheid in dit geval kunnen inspringen om deze situatie te herstellen. Het falen van de markt leidt dan tot een publiek belang¹⁸¹. De rol van de overheid is beperkt tot het scheppen van de voorwaarden waaronder de markt haar werk kan doen. Het marktfalen zal hierbij moeten worden hersteld waardoor de optimale situatie kan worden bereikt. Indien deze situatie is bereikt, moet de overheid de markt haar werk laten doen en dient zij niet meer te interveniëren. Er hoeft overigens niet per definitie sprake te zijn van een publiek belang als de markt faalt. Overheidsinterventie ter borging van het publiek belang is alleen aan de orde als de kosten van haar ingrijpen opwegen tegen de baten in termen van welvaart.

3.3.3 Het startpunt: markt of overheid?

In de redenering van de WRR kan alles wat door de overheid als zodanig wordt aangemerkt tot publiek belang verheven. Hierdoor wordt het begrip publiek belang tautologisch. De economische benadering begint bij de markt. In het geval van marktfalen is er sprake van een publiek belang en biedt overheidsingrijpen mogelijk een oplossing. De kanttekening die hierbij moet worden geplaatst

¹⁷⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 20

¹⁸⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 105

¹⁸¹ Teulings, C. N., Bovenberg, A. L., & Dalen, H. P. (2003). *De Calculus van het Publieke Belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken.

is dat een publiek belang meer kan zijn dan enkel falende markten. Een publiek belang kan ook ontstaan als gevolg van politieke motieven, herverdeling van welvaart of paternalisme¹⁸².

Desondanks leidt de economische benadering tot een consistente aanpak van het beleid. Dit wil echter niet zeggen dat deze theorie beter is dan de benadering van de WRR. Het voordeel van de economische benadering is dat de vraag wat tot publiek belang dient te worden aangemerkt, op basis van criteria kan worden beantwoord. Dit geeft goede handvaten om deze vraag te beantwoorden en zal daarom in deze thesis worden gebruikt om de publieke belangen in de kansspelmarkt te identificeren.

3.3.4 Overheidsfalen

Indien er voor de overheid een taak is weggelegd ten aanzien van de behartiging van een publiek belang, wil dit nog niet zeggen dat zij de bijbehorende goederen of diensten zelf moet produceren of leveren. De overheid kan hiervoor immers ook gebruik maken van de markt. Zoals er net is aangetoond, ontstaat er in sommige gevallen de kans op marktfalen. Door middel van overheidsbeleid kan het marktfalen worden gecorrigeerd. Dit corrigeren is echter onderhevig aan gebreken. De overheid kan namelijk zelf ook falen in haar optreden¹⁸³. Hiervan is sprake als de overheid toch ingrijpt daar waar de markt geen significante tekortkomingen vertoont. Het overheidsbeleid kan hierbij economische inefficiënties creëren. Daarnaast kan de overheid marktfalen corrigeren op een manier die aanzienlijk minder voordelen oplevert dan feitelijk was beoogd. Dit kan zelfs zover gaan dat het in sommige gevallen zelfs het maatschappelijk welzijn vermindert.

Overheidsfalen ontstaat indien overheidsinterventie onnodig of disproportioneel wordt geacht¹⁸⁴. Hiervan is sprake wanneer de markt voldoende in staat is om zelf adequaat de problemen op te lossen. Daarnaast kan overheidsingrijpen contraproductief zijn indien beleid gericht op het bestrijden van marktfalen gebrekkig wordt geïmplementeerd. In bepaalde gevallen kunnen marktpartijen zelfstandig beter in staat zijn om marktfalen te corrigeren dan de overheid. Dit komt mede door het gebrek aan informatie. De overheid kan als toezichthouder over een grote informatieachterstand beschikken ten opzichte van de organisaties waarop zij toezicht moet houden¹⁸⁵. Deze informatieachterstand maakt de overheid kwetsbaar voor lobbyisten en kan tot gevolg hebben dat het kansspelbeleid niet primair of niet uitsluitend het publieke belang dient,

¹⁸² Baarsma, B., Koopmans, C. C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 15-18

¹⁸³ Winston, C. (2006). *Government failure versus market failure*. Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies. p. 75

¹⁸⁴ Winston, C. (2006). *Government failure versus market failure*. Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies. p. 2&3

¹⁸⁵ Baarsma, B., & Theeuwes, J. (2009). Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak. In E. v. Damme, & M. P. Schinkel, *Marktwerking en Publieke Belangen. Koninklijke vereniging voor de Staatshuishoudkunde Preadviezen* (pp. 23 - 86). Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde. p. 39

maar ook de succesvolle lobbyisten¹⁸⁶. Het zijn met name de (buitenlandse) kansspelexploitanten die druk uitoefenen en een sterke lobby voeren voor de hervorming van de kansspelmarkt. Het gebrek aan informatie van de overheid op het gebied van kansspelen kan ertoe leiden dat zij besluiten neemt die weliswaar voor de lobbyisten voordelen opleveren, maar voor de samenleving als geheel ongunstig uitpakken¹⁸⁷.

Hoewel overheidsingrijpen in bepaalde situaties wel degelijk heeft geholpen om het falen van de markt aan te pakken, leidt het ondanks alle goede bedoelingen vaak tot verstoringen in de economie. Het ingrijpen van de overheid heeft in het verleden vaak bijgedragen aan falend beleid dankzij kortzichtigheid, inflexibiliteit en conflicten¹⁸⁸. In deze gevallen ontbrak het aan de visie om het contraproductieve beleid aan te passen. De kosten van het ingrijpen van de overheid om het marktfalen te corrigeren zijn in deze gevallen groter dan de baten. Met andere woorden: het medicijn van overheidsingrijpen veroorzaakt regelmatig meer welvaartsverlies dan de ziekte van het marktfalen¹⁸⁹. De gebreken in het ontwerp en de uitvoering van het beleid gericht op het voorkomen van marktfalen kunnen over het algemeen goed worden geïdentificeerd. Het vormen van doeltreffend beleid om dit falen aan te pakken is voor beleidsmakers veelal een groter probleem.

3.4 Marktregulering

Marktwerking zorgt niet altijd voor een adequate borging van publieke belangen. De markt dient in die gevallen te worden geconditioneerd¹⁹⁰. De kracht van een goed werkend marktmechanisme is dat er zonder sturing van bovenaf als vanzelf een maatschappelijk gewenst evenwicht ontstaat. Indien de markt perfect zou werken, zou de uitkomst in overeenstemming zijn aan het algemeen belang¹⁹¹. De praktijk laat echter zien dat markten lang niet in alle gevallen tot perfecte uitkomsten leiden. Er bestaat immers de kans op marktfalen. Door middel van overheidsbeleid kan het marktfalen worden gecorrigeerd. De overheid kan echter zelf ook falen in haar optreden. De middenweg, marktregulering genaamd, biedt de mogelijke oplossing: marktwerking binnen door de overheid gestelde grenzen¹⁹².

¹⁸⁶ Bijkerk, W., Poort, J., & Schuurman, A. (2003). *Publieke belangen in private handen*. Breukelen: Nyver. p. 49

¹⁸⁷ In het verleden werd er door belanghebbenden ook volop gelobbyd voor de legalisering van casino's en speelautomaten: Kingma, S. (2002). *Het Gokcomplex, verzelfstandiging van vermaak*. Amsterdam: Rozenberg Publishers. Hoofdstuk 5

¹⁸⁸ Winston, C. (2006). *Government failure versus market failure*. Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies. p. 79

¹⁸⁹ Baarsma, B., Koopmans, C. C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 33

¹⁹⁰ Eijlander, P. H., & Damme, E. (2000). Toezicht op marktwerking: Algemeen of specifiek? In H. d. Ru, & J. Peters, *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering* (pp. 53-66). Den Haag: Sdu. p. 53

¹⁹¹ Plug, P. M., Twist, M. v., & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke van Gorcum. p. 30

¹⁹² Heldeweg, M. (2012). *Smart rules & regimes. Publiekrechtelijk(e) ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie*. Enschede: Uitgewerkte oratie, Universiteit Twente. p. 38

Overheidsinterventie dient in overweging te worden genomen daar waar het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector tekort schiet. In eerste instantie dient te worden gezien of overheidsmaatregelen het zelfregulerend vermogen kunnen versterken. Direct overheidsingrijpen is alleen op zijn plaats daar waar het de verwachting is dat het zelfregulerend vermogen tot onvoldoende resultaat leidt. Indien overheidsinterventie noodzakelijk wordt geacht, dient er zoveel mogelijk te worden aangesloten bij het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector¹⁹³.

Er dient niet te worden aangenomen dat publieke en private organisaties uit zichzelf uitsluitend oog hebben voor het publiek belang. Organisaties dienen zodanig te worden gedisciplineerd dat de behartiging van publieke belangen wordt veiliggesteld. Private partijen dienen hierbij de operationele verantwoordelijkheid te nemen. De eindverantwoordelijkheid ligt echter volledig bij de overheid¹⁹⁴. Zij moet zorgen voor een adequate borging van de publieke belangen. Er kunnen vier vormen van borging worden onderscheiden¹⁹⁵. Er zijn drie vormen van borging door de private sector die elk min of meer gebruik maken van het marktmechanisme: marktconcurrentie, regelbinding en institutionele borging. Daarnaast bestaat er één vorm van borging door de overheid zelf via de overheidshiërarchie. Het antwoord op de vraag welk mechanisme van borging in concrete gevallen het meest geschikt is, hangt samen met de aard van het publiek belang. Elk mechanisme heeft als doel om tot een optimale waarborging van de belangen te komen. In het algemeen gesteld is het niet verstandig om op één bepaald borgingsmechanisme te vertrouwen. Er moet echter wel worden gewaakt dat de mechanismen elkaar niet gaan tegenwerken¹⁹⁶.

3.4.1 Marktconcurrentie

Concurrentie disciplineert partijen op de markt. Producenten worden niet alleen gedwongen om hun kostenefficiëntie te verbeteren, het leidt er ook toe dat de preferenties van de burgers optimaal worden bediend¹⁹⁷.

Bij eerlijke concurrentie hoort marktmeesterschap. De overheid dient heldere kaders op te stellen waarbinnen de marktpartijen met zekerheid kunnen opereren¹⁹⁸. De overheid heeft als marktmeester de taak om effectieve en eerlijke concurrentieverhoudingen (level playing field) te waarborgen¹⁹⁹. De meerwaarde die de markt schept, moet op een rechtmatige wijze worden verdeeld. Er dient te worden voorkomen dat slechts enkele aanbieders profiteren van de nieuwe

¹⁹³ Aanwijzingen voor de regelgeving, *Stcrt.* 2011, 6602

¹⁹⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 105

¹⁹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 59

¹⁹⁶ Damme, E. (2001). Marktwerking vereist maatwerk. *Maandschrift Economie*, 65(3), 185-207. p. 191

¹⁹⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 60

¹⁹⁸ Becker, M. (2007). *Bestuurlijke ethiek: Een inleiding*. Assen: Koninklijke Van Gorcum. p. 155

¹⁹⁹ Plug, P. M., Twist, M. v., & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke van Gorcum. p. 46

situatie²⁰⁰. In de praktijk worden markten veelal door onvolkomen concurrentie gekenmerkt. Er zijn daarom regels nodig en een passend toezichtarrangement om de markt goed te laten werken en om het publiek belang te waarborgen. Er kan hierbij gebruik worden gemaakt van zowel algemene mededingingsregels en generiek toezicht, als sector specifieke maatregelen en specifiek toezicht.

Er dient te worden gewaakt voor het in stand houden van marktwerking. Machtsposities en misbruik van machtsposities dienen daarom te worden voorkomen. Met generiek mededingingsrechtelijk toezicht kan worden beoordeeld of de markt blijvend voldoet aan de eisen van de Mededingingswet. De Autoriteit Consument en Markt is belast met de uitoefening van toezicht op de naleving van de bepalingen van de Mededingingswet. Dit soort toezicht werkt het beste bij een bestaande en goed functionerende markt²⁰¹.

Er kan in de praktijk in een bepaalde sector behoefte bestaan aan sectorspecifieke regels op het vlak van marktordening. Dit doet zich met name voor in situaties waarbij er sprake is van een overgang van monopolies naar meer marktconforme arrangementen. In deze zogenaamde transitie markten, is het doel om concurrentie te scheppen en is de Mededingingswet onvoldoende krachtig om dit doel te bewerkstelligen. Er zijn sectorspecifieke regels nodig om tot een aanvaardbare ordening van de markt te komen en de realisatie van concurrentie te bevorderen²⁰². Sectorspecifieke toezichthouders zijn vooral aangewezen in situaties waarin de regels primair toezien op de ordening van de markt.

3.4.2 Regelbinding

In tegenstelling tot concurrentie, wordt de beslisruimte bij binding vooraf met wettelijke regels en contracten van tevoren ingeperkt door het stellen van in abstracto geformuleerde regels²⁰³. Indien zich een geval voordoet dat onder deze regels valt, dient er te worden gehandeld overeenkomstig die regel. De concurrentie werkt hier wel, maar niet om het publiek belang te borgen.

Onder regulering wordt een opgelegde beperking verstaan van de handelingsvrijheid die ondersteund wordt door de dreiging van sancties. Deze beperking kan zowel door de overheid worden opgelegd (publieke regulering), als door bindende privaatrechtelijke normstelling (zelfregulering)²⁰⁴. Bij zuivere overheidsregulering stelt de overheid een doel en tevens ook de middelen vast om tot het gestelde doel te komen en zorgt daarbij voor toezicht en handhaving. De overheid kan ook tot het gestelde doel komen en daarbij gebruik maken van een

²⁰⁰ Eijlander, P. H., & Damme, E. (2000). Toezicht op marktwerking: Algemeen of specifiek? In H. d. Ru, & J. Peters, *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering* (pp. 53-66). Den Haag: Sdu. p. 3

²⁰¹ Baarsma, B., & Mulder, J. (2005). *Nederland toezichtland: Een economisch perspectief*. Amsterdam: SEO. p. 7

²⁰² Eijlander, P. H., & Damme, E. (2000). Toezicht op marktwerking: Algemeen of specifiek? In H. d. Ru, & J. Peters, *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering* (pp. 53-66). Den Haag: Sdu. p. 5

²⁰³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 63

²⁰⁴ Damme, E. (1996). Marktwerking en herregulering. In R. v. Gestel, & P. Eijlander, *Markt en wet* (pp. 19-42). Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink. p. 4

zelfreguleringsinstrument. Beide vormen van regulering zijn geschikt voor het aanpakken van de problemen omtrent informatieasymmetrie tussen aanbieders en de consument. Indien de ernst van het informatieprobleem dermate hoog wordt ingeschat, kan de overheid besluiten om zelf de regulering ter hand te nemen. Oplossingen voor informatieproblemen kunnen echter ook uit de sector zelf ontstaan²⁰⁵.

Zelfregulering houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van de regels²⁰⁶. Er bestaat een verschil tussen zelfregulering met en zonder wettelijk kader²⁰⁷. Zelfregulering zonder wettelijk kader vergt nauwelijks inspanning van de overheid. Deze categorie omvat de gevallen van zelfregulering die vrijwillig zijn ontstaan. Dit is het geval indien de ernst van het probleem (nog) geen overheidsinterventies rechtvaardigt. De sector kan in dit geval op eigen initiatief overgaan tot zelfregulering om bijvoorbeeld een beter imago te creëren of om transactiekosten van het economisch verkeer te verlagen.

In het geval van zelfregulering met wettelijk kader heeft de wetgever zich beperkt tot het stellen van enige randvoorwaarden. Dit wordt ook wel geconditioneerde zelfregulering genoemd²⁰⁸. De sector heeft zelf een ruime vrijheid om deze ruimte in te vullen. Het voordeel hiervan is dat de vereiste specifieke kennis voor het opstellen van regulering bij de sector vaak groter en adequater is dan bij de overheid.

3.4.3 Institutionele borging

Borging van publieke belangen is eenvoudiger indien de eigen waarden en normen van organisaties beter aansluiten bij de aard van het publieke belang dat in het geding is. Borging van publieke belangen kan geschieden door de waarden en normen van organisaties te versterken die het in het geding zijnde publieke belang ondersteunen²⁰⁹. Hierbij is het belangrijk om de normen en waarden die binnen een organisatie bestaan en aansluiten bij het te borgen publiek belang, te versterken. Er dient een intrinsieke motivatie bij uitvoerende partijen te worden gecreëerd. Een middel hiervoor is het stimuleren van zelfregulering en dit vervolgens vorm te geven door gebruik te maken van gedragsgerichte instrumenten.

Een veelvuldig toegepast gedragsgericht zelfreguleringsinstrument is de gedragscode. Een gedragscode is een middel om gedrag in organisaties te reguleren en het geeft bepaalde

²⁰⁵ Baarsma, B., Felsö, F., Geffen, S. v., & Mulder, J. (2003). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam: SEO. p. 45 & 51

²⁰⁶ Baarsma, B., Felsö, F., Geffen, S. v., & Mulder, J. (2003). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam: SEO. p. 13

²⁰⁷ Driel, M. v. (1989). *Zelfregulering: Hoog opspelen of thuisblijven*. Deventer: Kluwer. p. 2

²⁰⁸ Zie onder andere: Baarsma, B., Koopmans, C., Mulder, J., Nooij, M. d., & Zijdeveld, C. (2004). *Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering*. Amsterdam: SEO Amsterdam. p. 8

²⁰⁹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 63

gedragsregels aan. De gedragscode kan worden opgesteld door een enkele organisatie maar ook door een collectief van organisaties uit een bepaalde branche. De belangrijkste reden voor het instellen van een gedragscode zijn het voorkomen of beperken van negatieve externe effecten, imago Problemen in de sector en een informatieasymmetrie tussen aanbieder en consument. In sommige gevallen dient de gedragscode ter voorkoming van overheidsregulering²¹⁰.

3.4.4 Overheidshiërarchie

Naast de zojuist beschreven borgingsmechanismen, kan de borging van het publiek belang ook volledig binnen de overheid geschieden. Een ministerie kan zelf een bepaalde overheidstaak uitvoeren onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid van de betrokken minister. De minister heeft de mogelijkheid om in te grijpen op elk gewenst moment. Ambtenaren dienen conform zijn aanwijzingen te handelen. Het handelen van de overheid is democratisch gelegitimeerd. De politiek gelegitimeerde bestuurders hebben immers de zeggenschap en kunnen door de volksvertegenwoordiging tot verantwoording worden geroepen.

Er wordt verwacht dat de zeggenschap op de juiste manier wordt gebruikt. Dit wordt afgedwongen door de plicht tot het afleggen van verantwoording. Wat voor de private sector de tucht van de markt is, is voor de publieke sector de tucht van de ministeriële verantwoordelijkheid²¹¹.

3.5 Conclusie

Marktwerking vereist een rechtstreekse koppeling tussen prijs en prestatie en de beschikbaarheid van de benodigde informatie om daartussen een afweging te kunnen maken. Daarnaast dient er sprake te zijn van concurrentie en keuzevrijheid. Alvorens er kan worden gesproken van marktwerking in de kansspelmarkt, dienen er twee noodzakelijke stappen te worden gezet, namelijk ontvlechting en liberalisering. Concreet betekent dit dat de overheid het aanbieden van kansspelen niet langer tot haar taak dient te zien. Daarnaast dient de wettelijke bepaling waarmee voor nagenoeg elke kansspelvorm monopolieposities is ingesteld, te worden opgeheven.

Marktwerking leidt niet altijd tot de meest optimale situatie. Negatieve externe effecten en de informatieasymmetrie tussen kansspelexploitanten en de consument zijn als vormen van marktfalen te identificeren. Het probleem van marktfalen is relevant in het perspectief van de behartiging van publieke belangen. In het geval van marktfalen is er sprake van een publiek belang en biedt overheidsingrijpen een mogelijke oplossing. Daarnaast kan een publiek belang ook ontstaan als gevolg van politieke motieven of paternalisme. Door middel van overheidsbeleid kan het marktfalen worden gecorrigeerd. Een belangrijke kanttekening die hierbij moet worden gemaakt, is dat de overheid zelf echter ook kan falen in haar optreden.

²¹⁰ Baarsma, B., Felsö, F., Geffen, S. v., & Mulder, J. (2003). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam: SEO. p. 27 & 28

²¹¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers. p. 91

Dit leidt tot een spagaatpositie bij de overheid. Enerzijds wil zij het overheidsingrijpen beperken tot het minimum en daarmee het overheidsfalen voorkomen, anderzijds wordt er wegens het falen van de markt om overheidsingrijpen gevraagd. De middenweg marktregulering genaamd, biedt de mogelijke oplossing: marktwerking binnen door de overheid gestelde grenzen.

De overheid heeft een aantal instrumenten tot haar beschikking om de markt te conditioneren en het publiek belang te borgen. Met behulp van concurrentie, regulering, institutionele borging en hiërarchie en ministeriële verantwoordelijkheid kan de overheid het marktproces bijsturen zodat zo optimaal mogelijke resultaten worden behaald.

4 | Identificatie van publieke belangen

In de inleiding van deze thesis is gesproken over het feit dat het spelen van een kansspel wordt beschouwd als een vorm van vrijetijdsbesteding en als een geaccepteerde tak van de entertainmentindustrie. De deelnemers betalen een voor hun optimale bepaalde prijs voor het plezier dat zij beleven en voor de kans op het winnen van een prijs en de kansspelaanbieders leveren een dienst tegen de prijs die het de moeite waard maakt om geld, tijd en energie in te investeren. In het vorige hoofdstuk hebben we echter gezien dat de werkelijkheid op het gebied van kansspelen complexer is en dat er een aantal vormen van misstanden van toepassing zijn binnen de kansspelsector. Er is aangetoond dat marktwerking in de kansspelmarkt tot gebreken leidt. In dit hoofdstuk wordt de economische analyse afgerond en wordt er antwoord gegeven op de vraag welke publieke belangen op de kansspelmarkt kunnen worden geïdentificeerd.

4.1 Politieke motieven

Publieke belangen worden niet alleen bepaald op basis van mogelijk inefficiënte markttuitkomsten. Ook politieke beginselen en sociale idealen spelen een rol²¹². In de vormgeving van het kansspelbeleid is dit van grote betekenis. De discussie over de invulling van het kansspelbeleid is omgeven door controverse en krijgt veelal een extra dimensie doordat dit onderwerp voor veel mensen een morele kwestie is. Niet iedereen ziet de kansspelsector als onderdeel van de entertainmentindustrie. Er zijn partijen die kansspelen met variaties van afkeer bekijken. Deze negatieve houding ten opzichte van de kansspelen kan zich op verschillende manieren manifesteren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de visie op het kansspelbeleid afhankelijk is van de bredere kijk op de juiste rol van de overheid in het reguleren van het gedrag van haar burgers²¹³.

4.1.1 Handhaving van moraal

Een (klein) deel van de huidige samenleving is van mening dat er morele wetten zijn die niet alleen bepalen hoe er met elkaar moet worden omgegaan, maar ook aan welke vormen van entertainment kan worden toegegeven. Het kansspel wordt hierbij als een immorele vorm van vermaak gezien. Aanhangers van de handhaving van het moraal zien het als de taak van de overheid om te proberen om immoraliteit uit de samenleving te verbannen. Het is daarom in hun ogen de taak van de overheid om kansspelen zoveel mogelijk te beperken.

Tegenstanders van kansspelen vinden kansspelactiviteiten veelal moreel verwerpelijk door bepaalde religieuze overtuigingen of zij denken dat deelname een schandelijke verspilling is van

²¹² Sociaal-Economische Raad. (2010). Overheid én Markt. Het resultaat telt! Voorbereiding bepalend voor succes. Den Haag: SER. p. 43

²¹³ Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Praeger Publishers. p. 3 & 9

tijd, geld en energie²¹⁴. Het kansspel wordt in de ogen van veel religies gezien als ondeugd of zonde. Er wordt aangenomen dat het deelnemen aan kansspelen schadelijk is voor het geestelijk welzijn. Kansspelen worden binnen deze religieuze stromingen veroordeeld omwille van de hebzucht die tot uiting komt in de hoop op verlies van de medespelers. De winsten komen immers voort uit de verliezen van de tegenstanders.

Kansspelen worden niet per definitie enkel door religieuze stromingen afgekeurd, maar kunnen ook tegenstrijdig worden geacht met datgene wat men binnen de sociale context als handel ziet²¹⁵. De rationele basis van het uitwisselingssysteem wordt gevormd door de verhouding tussen inspanning en genoegdoening. Er wordt eigendom verkregen door ruilprocessen. Hierbij wordt het algemeen erkend dat hiervoor de arbeid of menselijke inspanning als natuurlijke basis geldt. De uitwisseling van goederen, diensten en informatie vormt het hart van de samenleving. Het principe van kansspelen ontkent het rationele systeem van het vergaren van eigendom. De winnaar van het kansspel krijgt het eigendom over de gewonnen inzet. Het duikt in de geest van een wereld waarin toeval een grote rol speelt²¹⁶. Ook hier wordt vervolgens weer verwezen naar het ontstaan van een verborgen drift naar hebzucht. De hoop op het verlies van een ander zodat je eigen winkansen worden verhoogt, kan leiden tot afbraak van de menselijke sympathie en leidt tot een ongevoelige samenleving waarin onverschilligheid ten opzichte van andermans ongeluk vooropstaat.

Politiek gezien is het moeilijk om op dergelijke argumenten te reageren. De meerderheid binnen de hedendaagse samenleving accepteert het deelnemen van een kansspel immers als een normale vorm van entertainment. Zij zullen dan ook ontkennen dat het de taak van de overheid is om door middel van haar machtspositie de samenleving te dwingen om zich te gedragen op een manier die door een minderheid moreel aanvaardbaar wordt geacht. Het is daarom moeilijk om over deze opvatting een politieke consensus te bereiken. Een nog belangrijkere reden voor het niet aannemen van deze visie, is dat het onjuist is dat de overheid zich bemoeit met keuzes die niet schadelijk zijn voor anderen, uitsluitend met het argument dat sommige mensen de activiteiten immoreel vinden²¹⁷.

4.1.2 Paternalisme

De overheid hoeft niet per definitie te oordelen over wat in een samenleving moreel gezien wel en niet toelaatbaar kan worden geacht. Zij kan zich ook richten op het voorkomen dat individuen activiteiten ondernemen of tot besluiten komen die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor andere individuen. Het paternalisme ziet het als taak van de overheid om te voorkomen dat mensen tot een dergelijk besluit komen.

²¹⁴ Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Preager Publishers. p. 28 & 29

²¹⁵ Binde, P. (2005). Gambling, exchange systems, and moralities. *Journal of Gambling Studies*, 21 , 445 - 479. p. 446

²¹⁶ Hobson, J. A. (1905). The Ethics of Gambling. *International Journal of Ethics*, 15 (2) , 135 - 148. p. 137

²¹⁷ Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Preager Publishers. p. 31

Het paternalisme kan worden gedefinieerd als een inmenging in de vrijheid van handelen bij een persoon, gerechtvaardigd door redenen die betrekking hebben op het welzijn, geluk, behoeften, belangen of waarden van degene die wordt gedwongen²¹⁸. De randvoorwaarden waaraan een verrichte handeling moet voldoen om te worden beschouwd als paternalistisch, is dat er een inmenging plaats moet vinden in de autonome besluitvorming van een persoon door een ander persoon of de staat en dat deze inmenging wordt verricht in het belang van de persoon. Hieraan kan worden toegevoegd dat dit kan geschieden zonder toestemming van de betrokkene.

Een paternalistische interventie is gerechtvaardigd in situaties waarin de overheid meer in staat is om te oordelen over de individuele belangen dan het individu zelf. Deze rechtvaardiging heeft betrekking op de zwakte van de wil en het feit dat de overheid in verband met het nemen van belangrijke beslissingen zich minder snel laat leiden door directe behoeftebevrediging dan het individu. Dit is een belangrijk argument om in te grijpen bij mensen met problematisch spelgedrag. Deze spelers vinden het moeilijk om verleidingen van het kansspel te weerstaan en zijn voornamelijk op zoek naar het voeden van hun verslaving. Veel maatregelen gericht op het tegengaan van problematisch spelgedrag zijn daarom paternalistisch van aard²¹⁹.

Ten tweede kan de overheid in sommige gevallen competenter zijn om beslissingen te maken dan het individu. De overheid is in staat om het probleem te bekijken met behulp van een breder perspectief. Kansspeldeelnemers die spelen voor het geldelijk gewin, kunnen handelen in een opwelling zonder daadwerkelijk te weten wat de winkansen zijn. Dit argument heeft betrekking op het gebrek aan overzicht van het individu. Tot slot wordt de overheid in staat geacht beter te beoordelen wat in het belang van het individu is, omdat de overheid deskundigen kan inschakelen voor het maken van beleid²²⁰.

Een belangrijk punt tegen de paternalistische interventies van de overheid binnen de kansspelsector is dat deze ook invloed hebben op recreatieve spelers. De vrijheid van recreatieve spelers, voor wie de kansspelen geen bedreiging vormen, wordt door de inmenging van de overheid beperkt. Ondanks dat de kansspelregulering kan worden gezien en nodig kan worden geacht als extra bescherming voor de recreatieve speler en kan leiden tot een verlaging van het mogelijk aantal potentiële probleemspelers, dient paternalistische overheidsinterventie de balans van kosten en baten in acht te nemen voor allen die door de interventie worden getroffen. Dit betreft zowel de doelgroep als de ongerichte groep²²¹.

²¹⁸ Dworkin, G. (1971). Paternalism. In R. A. Wasserstrom, *Morality and the law* (pp. 107 - 126). Belmont: CA: Wadsworth. p. 123

²¹⁹ Denk bijvoorbeeld aan het weten van kansspelen uit openbare gelegenheden en het instelling van een leeftijdsgrens: Jones, R., Pykett, J., & Whitehead, M. (2011). Governing Temptation: changing behaviour in an age of libertarian paternalism. *Progress in Human Geography*, 35(4) , 483-501. p. 487

²²⁰ New, B. (1999). Paternalism and Public Policy. *Economics and Philosophy*, 15 , 63 - 83. p. 75 - 78

²²¹ Leonard, T., Goldfarb, R., & Suranovic, S. (2000). New on Paternalism and Public Policy. *Economics and Philosophy*, 16 , 323 - 331. p. 328

4.2 Publieke belangen in de kansspelmarkt

De argumenten tegen het paternalisme zijn met name gelegen in empirische argumenten. Het is aannemelijk (maar niet onbetwistbaar), om te zeggen dat mensen die deelnemen aan kansspelen zichzelf en omgeving schade berokkenen. Het is niet aannemelijk om deze bewering over het grootste gedeelte van de mensen uit te spreken. Het merendeel van de mensen kan prima een kansspel spelen zonder vergaande negatieve consequenties²²². Desondanks wordt de kanspelsector traditioneel gezien aan een hogere mate van regulering onderworpen dan veel andere organisaties binnen de entertainmentindustrie. Deze regulering is gebaseerd op een aantal veronderstellingen. Kansspelen zouden leiden tot maatschappelijke kosten in de vorm van verslavingen en criminele activiteiten en consumenten zouden in een niet gereguleerde kansspelmarkt onvoldoende worden beschermd tegen oneerlijk of onbekwaam gedrag van de kansspelorganisaties. Zoals besproken in het vorige hoofdstuk, vormen deze veronderstellingen samen de kern van het falen van kansspelmarkt.

4.2.1 Tegengaan van problematisch kansspelgedrag

Het grootste deel van de kansspeldeelnemers ziet het spelen van een kansspel als een plezierige bezigheid. Deze zogenoemde recreatieve spelers zien het kansspel als een bron van plezier en een (sociale) vorm van vrijetijdsbesteding. Er wordt gespeeld voor de duur van een beperkte periode met, vooraf bepaalde, acceptabele verliezen²²³.

Ondanks de grote populariteit van de kansspelen, schuilt er een gevaar in deelname. Veelvuldige deelname aan kansspelen kan bij sommige mensen leiden tot grote problemen op zowel individueel als maatschappelijk niveau²²⁴. Er ontwikkelt zich een individuele zelfversterkende dynamiek die ingrijpt in het privéleven. Dit kan zich uiten in problemen met persoonlijke relaties, verwaarlozing van de naaste omgeving, sociale isolering en het opbouwen van grote schulden. Hierbij kan de speler zijn eigen omgeving meeslepen of vervallen in leugens en criminele activiteiten om het benodigde geld waarmee de drang naar het spelen van een kansspel kan worden gevoed.

Overmatige kansspeldeelname wordt veelal aangeduid met problematisch of verslavend spelgedrag²²⁵. Dit is de verzamelterm voor verstorend of schadelijk spelgedrag en wordt vaak omschreven als een drang tot deelname aan een kansspel, ondanks de ondervonden schadelijke negatieve gevolgen en zonder de behoefte om ermee te stoppen²²⁶. Onderzoek in 2011²²⁷ heeft

²²² Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Preager Publishers. p. 33

²²³ WODC. (2011). *Gokken in kaart: Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*. Groningen/Rotterdam: IntraVal. p. 1

²²⁴ Griffiths, M., Hayer, T., & Meyer, G. (2009). Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention and Interventions. In G. Meyer, T. Hayer, & M. Griffiths, *Problem Gambling: A European Perspective* (pp. XIX-XXX). Houten: Springer. p. 19

²²⁵ Hoogduin, C. A., Keijsers, B. P., Minnen, A. v., & Verbraak, M. J. (2006). Stoornissen in de impulscontrole. In W. Vandereycken, C. A. Hoogduin, & P. M. Emmelkamp, *Handboek Psychopathologie. Deel 2. Klinische praktijk* (pp. 431 - 442). Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum. p. 434

²²⁶ Europese Commissie. (2011). *Groenboek: Online gokken op de interne markt*. Brussel. p. 20

uitgewezen dat er naar schatting 20.300 kansspeldeelnemers als probleemspeler gekarakteriseerd kunnen worden. 92.000 spelers zitten in de zogenoemde risicogroep. De kans is groot dat een deel van deze groep naar verloop van tijd probleemspelers worden.

Problematisch kansspelgedrag werd in het verleden voornamelijk als een impulsbeheersingsstoornis beschouwd²²⁸ en niet als verslavingsvorm. Recente studies hebben echter aangetoond dat er gelijkenissen bestaan tussen drugs- alcohol- en soortgelijke verslavingen²²⁹. Net als vele andere verslavingen, is ook het problematische spelgedrag het gevolg van een interactie en samenspel tussen vele factoren, waaronder de biologische of genetische aanleg, de psychologische aard, de sociale omgeving en de aard van de activiteit zelf²³⁰.

De ontwikkeling van problematisch spelgedrag wordt veelal onderscheiden in een drietal fases: de winnende fase, de verliezende fase en de wanhoopsfase²³¹. De winnende fase ontstaat wanneer het individu voor het eerst succesvol deelneemt aan een kansspel. De deelname wordt als een plezierige bezigheid ervaren en de eventuele behaalde winsten worden als een prestatie gezien en niet als toeval. De winsten laten de speler geloven dat er een bepaalde behendigheid en aanleg aanwezig is voor het succes. De meeste recreatieve spelers stoppen in deze fase²³². Een speler kan echter ook zo overtuigd zijn van zijn of haar vaardigheden, dat er een onrealistisch optimisme ontstaat. Hiermee loopt de speler het risico om in de volgende fase uit te komen waar voornamelijk verlies wordt geleden. Alle inzetten zijn vervolgens een poging om het verlies terug te verdienen²³³. Het resultaat leidt veelal niet tot het terugverdienen van het verspeelde geld, maar tot nog grotere verliezen en een eventuele zwaardere schuldenlast. In deze fase ontstaan de eerste tekenen van sociale problemen en wordt de speler ook op andere gebieden in het functioneren nadelig beïnvloed. Als resultaat van dit problematische spelgedrag, bereikt de speler de wanhoopsfase. Deze fase wordt gekenmerkt door stijgende schulden, een sociaal isolement en als laatste redmiddel om de financiële problemen op te lossen, kan de speler zich gedwongen voelen om criminele activiteiten te ontplooiën. Problematisch spelgedrag wordt pas in de laatste fase

²²⁷ WODC. (2011). Gokken in kaart: Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland. Groningen/Rotterdam: IntraVal. p. 15-16

²²⁸ American Psychiatric Association. (1994). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (4th ed.)*. Washington: DC: Author.

²²⁹ American Psychiatric Association. (2013). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (5th ed.)*. Washington: DC: Author.

²³⁰ Griffiths, M. D., & Wood, R. T. (2002). Lottery Gambling and Addiction: An Overview of European Research. *European Lotteries*, Psychology Division, Nottingham Trent University. p. 6

²³¹ Griffiths, M. D. (1996). Pathological Gambling: A Review of the Literature. *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing*, 347 - 353.

²³² Custer, R. L. (1982). An overview of compulsive gambling. In P. A. Carone, S. F. Yolles, S. N. Kieffer, & L. W. Krinsky, *Addictive Disorders Update: Alcoholism, Drug, Abuse, Gambling* (pp. 107 - 124). New York: Human Sciences Press.

²³³ Lesieur, H. R. (1984). *The Chase: Career of the Compulsive Gambler*. Cambridge: Schenkman Books.

zichtbaar voor de speler zelf en de omgeving. Er ligt veelal een aanzienlijke periode tussen de eerste fase en de fase waarin problemen worden ondervonden²³⁴.

De kans op de ontwikkeling van problematisch kansspelgedrag, wordt sterk geassocieerd met de spelelementen die een bepaalde kansspelvorm bevat²³⁵. Niet elk kansspel bevat in gelijke mate deze elementen. De kans op de ontwikkeling van problematisch spelgedrag wordt bijvoorbeeld bij de deelname aan een loterij over het algemeen minder groot geacht in vergelijking met de speelautomaten en casinospelen. Dit ligt aan het feit dat het problematische kansspelgedrag door een aantal specifieke spelelementen en factoren kan worden versterkt. Hierbij valt te denken aan spellen waarbij de inzetten elkaar snel opvolgen, spellen die een behendigheid/vaardigheid element bevatten en spellen waarbij de speler bij verlies telkens het gevoel krijgt dat er bij de volgende poging gewonnen wordt²³⁶. Daarnaast is de hoogte van het te winnen geldbedrag, de waargenomen winkans en de mogelijkheid van het spelen op krediet mede van invloed op de ontwikkeling van problematisch spelgedrag²³⁷.

Niet alleen bepaalde spelkenmerken kunnen invloed hebben op de ontwikkeling van problematisch spelgedrag, ook situationele kenmerken in de vorm van beschikbaarheid en toegankelijkheid van kansspelen kunnen een rol spelen. Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is het Nederlandse kansspelaanbod een aantal keren uitgebreid. Vanaf de midden jaren tachtig ontstonden er steeds sterkere signalen van een toenemend aantal probleemspelers²³⁸. Onderzoek uit verschillende landen heeft bevestigd dat een verhoging van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van kansspelen niet alleen leidt tot een toename van recreatieve spelers, maar ook een toename van probleemspelers tot gevolg heeft²³⁹. Deze toename van probleemspelers hoeft niet per definitie evenredig te zijn met de toename van de recreatieve spelers. Dit betekent dat niet iedereen gevoelig is voor de ontwikkeling van problematisch spelgedrag. Het betekent wel dat, wanneer de mogelijkheden tot het deelnemen aan een kansspel toeneemt, de negatieve gevolgen van problematisch spelgedrag op maatschappelijk niveau groter worden²⁴⁰.

²³⁴ Bellringer, P. (1999). Understanding problem gamblers: A practitioner's guide to effective intervention. London: Free Association Books.

²³⁵ Griffiths, M., Hayer, T., & Meyer, G. (2009). Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention and Interventions. In G. Meyer, T. Hayer, & M. Griffiths, *Problem Gambling: A European Perspective* (pp. XIX-XXX). Houten: Springer. p. 20

²³⁶ Griffiths, M. D. (1999). Gambling Technologies: Prospects for Problem Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 15, 265 - 283.

²³⁷ Parke, J., & Griffiths, M. D. (2007). The role of structural characteristics in gambling. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams, *Research and measurement issues in gambling studies* (pp. 217 - 249). Amsterdam: Elsevier.

²³⁸ Bruin, D. d. (2008). Gambling and Addiction Problems in the Netherlands. In T. Spapens, A. Littler, & C. Fijnaut, *Crime, Addiction and the regulation of Gambling* (pp. 109-126). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. p. 113

²³⁹ Custer, R. L. (1982). An overview of compulsive gambling. In P. A. Carone, S. F. Yolles, S. N. Kieffer, & L. W. Krinsky, *Addictive Disorders Update: Alcoholism, Drug, Abuse, Gambling* (pp. 107 - 124). New York: Human Sciences Press.

²⁴⁰ Griffiths, M. D. (1999). Gambling Technologies: Prospects for Problem Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 15, 265 - 283. p. 267

De negatieve gevolgen die het problematische spelgedrag kan hebben op de omgeving van de speler en op maatschappelijk niveau, vormen een legitimatie voor overheidsingrijpen. Voor zover de negatieve externe effecten ontbreken doordat een probleemspeler voldoende financiële middelen tot zijn beschikking heeft waarmee het (problematische) spelgedrag kan worden onderhouden, is een economische legitimatie voor overheidsinterventie moeilijker te geven. De interventie van de overheid is dan paternalistisch van aard²⁴¹. De interventie treedt immers op in de individuele vrijheid ten aanleiding van de besteding van eigen geld.

Desondanks kan de omgeving van de probleemspeler ongewenst slachtoffer worden van diens problematische spelbedrag en dient daartegen te worden beschermd. Bij het aanbieden van kansspelen is het daarom in het publieke belang dat de ontwikkeling van problematisch kansspelgedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen. Wanneer het spelaanbod echter volledig aan de grillen van de markt wordt overgelaten, bestaat er de kans dat probleemspelers zoveel mogelijk worden uitgebuit. Zij zijn immers bereid om veel geld aan hun kansspelgedrag te spenderen om daarmee de verslaving te voeden. Om eventuele uitbuiting van (problematische) kansspeldeelnemers tegen te gaan, dient de overheid het marktmechanisme bij te sturen en te zorgen voor waarborgen waardoor de consument kan worden beschermd voor de ontwikkeling van dergelijk gedrag. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

4.2.2 Beschermen van de consument

Naast de zojuist genoemde factoren die problematisch kansspelgedrag versterken, kunnen kansspelgerelateerde problemen ontstaan vanuit verkeerde percepties over de winkansen. Hoewel individuen uiteindelijk zelf de verantwoordelijkheid dragen en de keus hebben om deel te nemen aan een kansspel, hangt een optimale besluitvorming onder meer af van de beschikbaarheid van betrouwbare en volledige informatie. Individen moeten voldoende informatie ontvangen opdat zij verantwoordelijke (spel)keuzes kunnen maken²⁴². Het verstrekken van relevante en objectieve informatie is daarom gewenst en er dient opheldering van de voordelen van verantwoorde kansspeldeelname te worden gegeven. Aanvullend kan er aandacht worden besteed aan de specifieke subgroepen waarvan er een hogere verwachting bestaat op de ontwikkeling van problematisch spelgedrag.

Het wordt van individuen in beginsel verwacht dat zij eigen verantwoordelijkheid dragen over besluiten die van invloed zijn op hun welzijn en toekomst. Individen kunnen aan de hand van adequate informatievoorzieningen rationelere besluiten nemen waarmee een betere levensstijl en

²⁴¹ SEO Economisch Onderzoek. (2001). Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt. Amsterdam: SEO. p. 41

²⁴² Blaszczynski, A., Ladouceur, R., Nower, L., & Shaffer, H. (2008). Informed Choice and Gambling: Principles for Consumer Protection. *The Journal of Gambling Business and Economics*, 103 – 118. p. 103

recreatieve activiteiten kunnen worden bevorderd²⁴³. Degene die de producten of diensten leveren aan de consument, is verplicht om de consument volledig te informeren over de potentiële risico's.

Kansspelen vallen onder de zogenoemde niet-transparantie producten die worden gekenmerkt door een informatieasymmetrie²⁴⁴. Dit wil zeggen dat de kwaliteit van de tegenprestatie, zelfs na aankoop, voor de consument moeilijk te beoordelen is. Op het gebied van de kansspelen kan de consument niet beoordelen of er een eerlijke kans is geweest op het winnen van de prijs en of de beloofde prijzen daadwerkelijk zijn uitgekeerd. Informatie over de kansspelen is asymmetrisch verdeeld. De vraag is of de markt voldoende zelfregulerend vermogen heeft om deze vorm van marktfalen op te lossen. Ter bescherming van de consument is onafhankelijk toezicht op de uitkering van de beloofde prijzen en op het eerlijke verloop van het kansspel daarom van groot belang. Overheidsregulering is een krachtig instrument om dit belang veilig te stellen en transparantie en toezicht af te dwingen²⁴⁵. Daarnaast zijn er diverse mechanismen waarmee de markt zelf het informatieprobleem kan verminderen²⁴⁶. In het volgende hoofdstuk zal hier nader op worden ingegaan.

4.2.3 Tegengaan illegaliteit en criminaliteit

Kansspelen worden veelal in verband gebracht met criminaliteit en illegaliteit en daarmee is het een veel gehoord argument om de kansspelsector strikt te reguleren. Het voorgaande punt van transparantie, raakt aan criminaliteit en illegaliteit wanneer aanbieders valse beloftes doen of uitslagen manipuleren.

Er kunnen vier algemeen mogelijke manieren worden geïdentificeerd waarin de kansspelen met criminaliteit en illegaliteit zijn gekoppeld²⁴⁷. Ten eerste kunnen de kansspelactiviteiten mogelijkwerwijs illegaal worden aangeboden. Het is voor de consument, met name op het gebied van online kansspelen bijvoorbeeld, lastig om te beoordelen of er gespeeld wordt bij een legale of illegale kansspelaanbieder. Illegaliteit ontstaat wanneer bepaalde exploitanten of met bepaalde spelvormen de markt niet mogen betreden omdat dit wettelijk is verboden. Er is in dat geval geen zicht op de activiteiten en de consument kan niet worden beschermd tegen gemanipuleerd spelaanbod.

²⁴³ Leichter, H. M. (2003). Evil Habits and Personal Choices: Assigning Responsibility for Health in the 20th Century. *The Millbank Quarterly*, 81, 603 - 626.

²⁴⁴ In de literatuur wordt ook gesproken van 'credence goods'

²⁴⁵ SEO Economisch Onderzoek. (2001). Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt. Amsterdam: SEO. p. 42

²⁴⁶ Bijvoorbeeld door zelfregulering: Bijl, P. d., & Damme, E. v. (1997). *Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitsonzekerheid*. Tilburg: CentER for Economic Research. p. 33

²⁴⁷ Spapens, T. (2008). Crime Problems Related to Gambling: An Overview. In T. Spapens, A. Littler, & C. Fijnaut, *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling* (pp. 19-54). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. p. 19

Daarnaast kunnen criminele organisaties proberen om de kansspelsector binnen te dringen. Wanneer de werking van een kansspelen onder toezicht valt van criminelen, kan dit worden aangegrepen om geld wit te wassen en illegale activiteiten te organiseren met de opbrengsten. Het witwassen van geld is enkel mogelijk bij legale kansspelexploitanten²⁴⁸ en kan worden omschreven als het proces van het verbergen van de herkomst van geld dat is verkregen door middel van illegale activiteiten, zodat het afkomstig lijkt uit een betrouwbare bron. Hierdoor kan het geld vervolgens worden gebruikt voor andere doeleinden²⁴⁹. Op het eerste gezicht lijkt het principe van het kunnen winnen van een grote geldelijke prijs met een kleine inzet, een goede manier om te verklaren waarom iemand plotseling in het bezit is van een grote som geld.

Criminele organisaties kunnen ook proberen om oneigenlijk gebruik te maken van legale kansspelvormen. Een mogelijke manier hiervoor is matchfixing. Door het manipuleren van het verloop van sportwedstrijden door sporters of officials, kunnen illegale gokfederaties grote sommen geld opstrijken. Hoewel er steeds concretere aanwijzingen opduiken over matchfixing in Nederland, is hier nog relatief weinig over bekend. De minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport heeft daarom een onderzoek naar matchfixing aangekondigd²⁵⁰.

Daarnaast kunnen zowel exploitanten als gokkers proberen om de winkansen te verbeteren door vals te spelen. Het resultaat kan worden gemanipuleerd door kansspelsoftware, trekkingen of winkansen aan te passen. Ook kunnen personen die betrokken zijn bij de organisatie van het kansspel of evenement worden omgekocht. Tevens kan er toevlucht worden genomen tot andere vormen van fraude. Een voorbeeld hiervan is een illegale exploitant zonder vergunning die contact zoekt met consumenten en hun vraagt een geldbedrag over te maken of persoonlijke informatie te geven (bankgegevens), voordat een prijs kan worden uitbetaald. Veelal wordt er verwezen naar niet bestaande vergunningen²⁵¹.

Tot slot bestaat er een verband tussen gokverslaving en criminaliteit. Als gevolg van de drang om door te gaan met kansspelen of de schulden af te betalen, kunnen probleemspelers crimineel gedrag gaan vertonen om de verslaving te kunnen financieren²⁵². Daarnaast bieden kansspelen mogelijkheden voor belastingontduiking voor de aanbieder. Met name casino's ontvangen daarom grote belangstelling vanuit het criminele circuit.

Het probleem van fraude hangt nauw samen met vorige punten van marktfalen. Zoals in de vorige paragraaf is gezegd, dient de consument tegen frauduleus spelgedrag te worden beschermd.

²⁴⁸ Geld gewonnen uit illegale kansspelpraktijken is immers nog steeds 'zwart'

²⁴⁹ Spapens, T. (2008). Crime Problems Related to Gambling: An Overview. In T. Spapens, A. Littler, & C. Fijnaut, *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling* (pp. 19-54). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. p. 201

²⁵⁰ *Kamerstukken II*, 2012/13, 33 296, nr. 3 (Mogelijke beïnvloeding van sportwedstrijden)

²⁵¹ Europese Commissie. (2011). *Groenboek: Online gokken op de interne markt*. Brussel. p. 27

²⁵² Het verband tussen problematisch kansspelgedrag en criminaliteit wordt onder andere aangetoond in: Meyer, G., & Stadler, M. (1999). Criminal Behavior Associated with Pathological Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 15, 29-43

Daarnaast leidt illegaal kansspelaanbod tot misgelopen overheidsinkomsten. Er wordt over de gewonnen prijzen immers geen kansspelbelasting afgedragen. Belastingontduiking brengt de overheidsinkomsten in gevaar, wat het controleren van het aanbod tot een publiek belang maakt²⁵³.

4.3 Overige gronden van overheidsinterventie

In aanvulling op de hierboven besproken publieke belangen, kan ook monopolievorming een legitimatie zijn voor overheidsingrijpen²⁵⁴. Dit houdt verband met consumentenbescherming. Ditmaal niet op het gebied van fraude of intransparantie, maar tegen misbruik van een economische machtspositie. Als sectoren gedomineerd worden door één of enkele organisaties die zodanige marktmacht hebben dat de prijsvorming beïnvloed kan worden, dan zal deze marktmacht worden uitgebuit en zullen er hogere prijzen worden afgedwongen dan in het geval van zuivere mededinging²⁵⁵. Dit leidt tot een situatie van welvaartsverlies, waarbij de productie lager ligt dan het optimale niveau. Een vastgestelde prijs die hoger is dan de ideale marktprijs, leidt immers tot vraaguitval²⁵⁶. Daarnaast leiden te hoge prijzen tot een overdracht van welvaart van de consument naar de producent.

In de kansspelmarkt liggen deze aspecten anders²⁵⁷. Daar zal de misbruik van een economische machtspositie zich uiten in laag uitkeringspercentage en hoge kosten en winsten voor de aanbieder. Voor zover de vroegere gedachte en doelstelling van de overheid (het ontmoedigen van kansspeldeelname) nu nog meespeelt, draagt de vraaguitval bij aan het bereiken van dit doel. Ook vanuit het achterliggende doel criminele activiteiten in de vorm van witwassen tegen te gaan, kan een hoog kostenniveau effectief zijn. Het effect van dit hoge kostenniveau op verslavingsrisico's is voor velerlei uitleg vatbaar. Enerzijds is het aannemelijk dat er minder consumenten mee zullen spelen indien de winkans klein is en de verhouding tussen inleg en winst laag is. Hierdoor worden minder mensen onderworpen aan de verslavende werking van het kansspel. Anderzijds is het de vraag of dit leidt tot een afname van de spelers die vatbaar zijn voor de ontwikkeling van problematisch spelgedrag. Daarnaast kan een hoog kostenniveau ook averechts werken. Hoge spelkosten kunnen spelers in de richting van illegaal aanbod drijven waardoor consumenten nauwelijks kunnen worden beschermd tegen eventueel malafide kansspelaanbod²⁵⁸.

²⁵³ SEO Economisch Onderzoek. (2001). *Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*. Amsterdam: SEO. p. 43

²⁵⁴ Baarsma, B., Koopmans, C. C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press. p. 26

²⁵⁵ Borger, B. d., & Poeck, A. v. (2009). *Algemene economie*. Antwerpen: De Boeck. p. 263

²⁵⁶ Appeldoorn, J. F., & Vedder, H. (2010). *Mededingingsrecht: Beginnselen van Europees en Nederlands Mededingingsrecht*. Groningen: Europa Law Publishing. p. 6

²⁵⁷ SEO Economisch Onderzoek. (2001). *Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*. Amsterdam: SEO. p. 44

²⁵⁸ Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Praeger Publishers. p. 90

Daarnaast krijgt ook het producentensurplus krijgt ander gewicht²⁵⁹. Wanneer de extra opbrengsten in de kas van algemene middelen stromen of aan goede doelen wordt geschonken, zoals nu verplicht het geval is, kan het producentensurplus een voordelig effect krijgen. Dit is echter geen reden om de huidige monopolieposities in stand te houden. Dit kan immers ook worden bereikt door middel van regulering omtrent verplichte uitkeringspercentages en afdrachten aan goede doelen. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

4.4 Conclusie

In beginsel is het niet de taak van de overheid om een oordeel te vellen over de wijze waarop burgers hun eigen tijd en geld willen spenderen aan het plezier waarvoor zij kiezen. De keus om wel of niet deel te nemen aan kansspelen, is inherent verbonden aan de individuele vrijheid²⁶⁰. Alleen daar waar maatschappelijke belangen in het geding zijn waarvan de overheid denkt dat deze niet voldoende door de markt worden gewaarborgd, ontstaat een publiek belang en is overheidsingrijpen gelegitimeerd.

In hoofdstuk drie is aangetoond dat de kansspelmarkt gekenmerkt wordt door marktfalen in de vorm van negatieve externe effecten en informatieasymmetrie. In dit hoofdstuk is aangetoond dat de vormen van marktfalen slechts beperkt ingrijpen van de overheid vereist. Overheidsinterventie is gerechtvaardigd vanwege de negatieve gevolgen die het problematisch spelgedrag kan hebben op de directe omgeving van de speler en op maatschappelijk niveau. De omgeving van de probleemspeler kan ongewenst slachtoffer worden van diens problematische spelbedrag en dient daartegen te worden beschermd. Het publieke belang is daarom dat de ontwikkeling van problematisch kansspelgedrag zoveel mogelijk dient te worden voorkomen. Het is niet voldoende aannemelijk dat de markt hier zelfstandig voldoende zorg voor kan dragen. De overheid dient het marktmechanisme bij te sturen en te zorgen voor waarborgen waarmee de consument kan worden beschermd. Beleid zal gericht moeten zijn op het wegnemen of controleren van de factoren die problematisch spelgedrag in de hand werken²⁶¹.

Daarnaast is er overheidsingrijpen gewenst om problemen betreffende de informatieasymmetrie op te lossen. De consument is gebaat bij heldere informatie omtrent de kansspelen zodat er weloverwogen keuzes kunnen worden gemaakt. Daarnaast dienen consumenten te worden beschermd tegen mogelijke frauduleuze praktijken. Kansspelen kunnen tot de zogenoemde niet-transparante producten worden gerekend. Consumenten hebben hierdoor geen zicht op het eerlijke verloop van het kansspel. Overheidsregulering is een krachtig instrument om dit belang veilig te stellen en transparantie en toezicht af te dwingen. Het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit

²⁵⁹ SEO Economisch Onderzoek. (2001). Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt. Amsterdam: SEO. p. 44

²⁶⁰ Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Praeger Publishers. p. 47

²⁶¹ SEO Economisch Onderzoek. (2001). Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt. Amsterdam: SEO. p. 41

hangt hierbij nauw samen. Als toevoeging kan worden gegeven dat de overheid inkomsten mis kan lopen vanwege illegaal kansspelaanbod. Dit brengt de overheidsinkomsten in gevaar, wat het controleren van het aanbod tot een publiek belang maakt.

De economische analyse heeft geleid tot de volgende publieke belangen: het beschermen van de consument, het voorkomen van de ontwikkeling van problematisch kansspelgedrag en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Ook vanuit politiek oogpunt kunnen deze punten, getuige de vele vermeldingen in de beleidsrapporten, als publiek belang worden aangemerkt²⁶².

De marktmacht van de kansspelaanbieders is als gevolg van concurrentiebeperkende regelgeving kunstmatig ontstaan. Gezien het feit dat de publieke belangen ook door middel van verschillende instrumenten kunnen worden geborgd, is de beperking van het aanbod niet te rechtvaardigen. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op het vraagstuk omtrent de borging van de geïdentificeerde publieke belangen.

²⁶² Zie onder andere de bijlage van: *Kamerstukken II*, 2008/09, 28 165, nr. 69, p. 8 (Brief publieke belangen en staatsdeelnemingen)

5 | Borgen van publieke belangen

In het vorige hoofdstuk is aangetoond dat er op de kansspelmarkt een rol voor de overheid is weggelegd in de vorm van de borging van een aantal publieke belangen. In hoofdstuk drie is er een scala aan borgingsmechanismen besproken die de overheid kan gebruiken om het publiek belang te borgen. Niet elk besproken publiek belang zal gebaat zijn bij hetzelfde borgingsmechanisme. Bepaalde belangen hebben baat bij een hogere mate van overheidsingrijpen, terwijl het in andere gevallen kan worden vertrouwd op de tucht van de markt.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke borgingsmechanismen gewenst zijn voor de in het geding zijnde publieke belangen. Het doel is hierbij om tot een maatschappelijk verantwoord kansspelbeleid te komen die de potentiële nadelen en risico's van de kansspelen minimaliseert en tegelijkertijd de potentiële voordelen van marktwerking maximaliseert.

5.1 Maatschappelijk verantwoord kansspelbeleid

Een maatschappelijk verantwoord kansspelbeleid vraagt om het verrichten van kansspeldiensten op een dusdanige manier waarbij het doel voorop staat om de nadelige gevolgen aan de consument en gemeenschap te minimaliseren²⁶³. Dit vereist een samenwerking tussen de overheid, sector en de consument. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze actoren elk concurrerende belangen hebben en elk een verantwoord kansspelbeleid vanuit verschillende invalshoeken definiëren²⁶⁴. In een concurrerende markt is de kansspelexploitant gebaat bij toestemming om een breed aanbod aan recreatieve kansspelproducten en –mogelijkheden te bieden. De consument heeft als belang om een kansspel te kunnen spelen als vorm van entertainment of recreatieve activiteit. De overheid heeft tenslotte een regulerende functie en dient te zorgen voor de bescherming van kwetsbare bevolkingsgroepen tegen verslaving en uitbuiting. Om dit te bereiken, kan zij zagezegd samenwerken met de sector en consument. De eindverantwoordelijkheid voor een verantwoord kansspelbeleid ligt echter volledig bij de overheid.

Er zijn twee algemene strategieën om de risico's van de kansspelen te beperken²⁶⁵. Ten eerste dient de informatievoorziening richting de consument te worden verbeterd zodat er geïnformeerde keuzes kunnen worden gemaakt. Daarnaast dienen de risico-eigenschappen van de kansspelen te worden verminderd. Uit deze algemene strategieën zijn diverse preventie en interventie initiatieven voortgekomen²⁶⁶. De doelen van deze interventies zijn om kansspelgerelateerde problemen te

²⁶³ McMillen, J., & McAllister, G. (2000). *Responsible Gambling: Legal and Policy Issues*. Sydney: University of Western Sydney. p. 7

²⁶⁴ Zie onder andere: Blaszczynski, A., Ladouceur, R., & Shaffer, H. J. (2004). A Science-Based Framework for Responsible Gambling: The Reno Model. *Journal of Gambling Studies*, 20(3), 301-317. p. 302

²⁶⁵ Blanks, G. (2011). *Evidence and social policy: the case of gambling*. Adelaide: South Australian Centre for Economic Studies. p. 12

²⁶⁶ Griffiths, M., Hayer, T., & Meyer, G. (2009). Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention and Interventions. In G. Meyer, T. Hayer, & M. Griffiths, *Problem Gambling: A European Perspective* (pp. XIX-XXX). Houten: Springer. p. xxiv

voorkomen, de mogelijkheid voor het maken van weloverwogen keuzes te bevorderen en kwetsbare groepen te beschermen. De leidende beginselen zijn dan ook preventie, bevordering van het welzijn en persoonlijke en maatschappelijke verantwoordelijkheid²⁶⁷.

Door middel van regulering kunnen aanbieders worden gedwongen om de exploitatie van kansspelen op een maatschappelijk verantwoorde manier te laten geschieden. Er kan aan de kansspelexploitanten een zorgplicht worden opgelegd om te zorgen dat de consument op een verantwoorde manier kan deelnemen aan een kansspel. Dergelijke bepalingen kunnen worden gecombineerd met specifieke aanwijzingen of voorschriften. Een tweede niveau van regulerende invloed kan worden bereikt door middel van gedragscodes. Dit is een set van overeengekomen principes die aangeven hoe de industrie zich zou kunnen of moeten gedragen om zo verantwoorde kansspeldeelname aan te moedigen en risico's te minimaliseren²⁶⁸. Een derde en laatste niveau om een verantwoord kansspelbeleid te bereiken is door gebruik te maken van mission statements, verklaringen van bedrijfsethiek of operationele principes die verantwoordelijk spelgedrag of een zorgplicht articuleren richting de consument²⁶⁹.

5.2 Tegengaan problematisch kansspelgedrag

In het vorige hoofdstuk is aangetoond dat de negatieve externe effecten (en eventueel paternalisme), ten grondslag liggen aan de doelstelling om problematisch kansspelgedrag tegen te gaan. Het voorkomen van problematisch kansspelgedrag is een complexe materie. Derhalve is het al jaren één van de beleidsuitgangspunten van de overheid²⁷⁰. Concrete maatregelen kunnen op verschillende manieren vorm krijgen en er kan onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende doelstellingen en doelgroepen. Het meest succesvol is een preventiebeleid dat zich richt op de oorzaken die debet zijn aan het problematische spelgedrag²⁷¹. In het vorige hoofdstuk is aangetoond dat bepaalde spelkenmerken, toegankelijkheid en beschikbaarheid van kansspelen de belangrijkste factoren zijn van de ontwikkeling van problematisch spelgedrag.

De preventie van problematisch kansspelgedrag wordt in het huidige kansspelbeleid mede bewerkstelligd door het beperken van het aanbod. De introductie van marktwerking binnen de kansspelsector leidt ertoe dat dit principe niet langer wordt nagestreefd. De achterliggende gedachte 'aanbod schept vraag' en de daaruit voorkomende gedachte van aanbodregulering, door

²⁶⁷ Zoals ook wordt aangeprezen in: Korn, D. A. (2000). Expansion of Gambling in Canada: Implications for Health and Social policy. *Canadian Medical Association Journal*, 163(1), 61-64.

²⁶⁸ Zie onder andere: McMillen, J., & Doherty, K. (2001). *Responsible Gambling Code of Practice: Implementation Resource Manual*. Brisbane: Queensland Treasury.

²⁶⁹ Delfabbro, P., Osborn, A., Nevile, M., Skelt, & McMillen, J. (2007). *Identifying Problem Gamblers in Gaming Venues: Final Report*. Melbourne: AU: Gambling Research Australia. p. 44

²⁷⁰ WODC. (2011). *Gokken in kaart: Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*. Groningen/Rotterdam: Intraval. p. 63

²⁷¹ Zie onder andere: Bruin, D. d. (2008). Gambling and Addiction Problems in the Netherlands. In T. Spapens, A. Littler, & C. Fijnaut, *Crime, Addiction and the regulation of Gambling* (pp. 109-126). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers. p. 120

bijvoorbeeld maximaal één vergunning per kansspelvorm te verlenen, wordt hiermee losgelaten²⁷². Om marktwerking te kunnen invoeren, zal de kansspelsector geliberaliseerd worden en wordt het mogelijk om meer aanbieders toegang tot de markt te verlenen waardoor concurrentie kan worden gecreëerd. De preventie van problematisch kansspelgedrag wordt niet langer bewerkstelligd door het beperken van het aanbod en het instellen van monopolieposities, maar door preventiemaatregelen. Deze preventiemaatregelen dienen door zowel de overheid, als de branche en de speler zelf te worden genomen.

5.2.1 Preventie vanuit de overheid

De wettelijke waarborgen waarin de overheid kan voorzien om problematisch kansspelgedrag tegen te gaan, kunnen op verschillende manieren worden uitgewerkt. Er bestaat een groot scala aan preventie initiatieven²⁷³. De overheid kan zelf door middel van productregulering de ontwikkeling van problematisch spelgedrag verminderen. Het spelen op krediet, één van de factoren die de ontwikkeling van probleemgedrag versterkt, kan bijvoorbeeld bij wet worden verboden. De overheid heeft echter onvoldoende inzicht en informatie om het gehele vraagstuk omtrent probleemgedrag aan te pakken. Daarom kan de overheid de kansspelexploitanten de plicht opleggen om maatregelen en voorzieningen te treffen waarmee problematisch spelgedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen. Die plicht kan nader worden uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur of worden opgenomen in vergunningvoorwaarden²⁷⁴.

Naast het feit dat bepaalde spelkenmerken invloed kunnen hebben op de ontwikkeling van problematisch spelgedrag, kan ook de beschikbaarheid en toegankelijkheid van kansspelen een rol spelen²⁷⁵. Dit kan worden ingeperkt door aanbod te weren uit laagdrempelige horecagelegenheden en openbare ruimtes. Daarnaast is het instellen van een leeftijdsgrens een belangrijk onderdeel betreffende de toegankelijkheid en beschikbaarheid van kansspelen. Naast het feit dat dit standpunt voortkomt uit paternalistische overwegingen, toont onderzoek aan dat hoe jonger een persoon voor het eerst deelneemt aan een kansspel, hoe groter de kans wordt om op latere leeftijd problematisch spelgedrag te ontwikkelen. Problematisch spelgedrag kan ontstaan in de jeugdige jaren en op latere leeftijd kunnen er pas duidelijke tekenen van problemen optreden²⁷⁶. De overheid kan leeftijdsgrenzen omtrent kansspelen in de wetgeving vastleggen. De kansspelsector dient vervolgens te zorgen voor naleving van deze regels.

²⁷² *Kamerstukken II*, 2010/11, 24 557, nr. 124 (Brief staatssecretaris: Zevende voortgangsrapportage van het project Kansspelen) p. 3

²⁷³ Zie voor uitgebreide behandeling: Williams, R. J., West, B. L., & Simpson, R. I. (2007). *Prevention of problem gambling: A comprehensive review of the evidence*. Guelph, Ontario, Canada: Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre.

²⁷⁴ Kansspelautoriteit. (2012). *Activiteitenplan 2012-2013*. Opgeroepen op juni 2013, van www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2365/activiteitenplan.pdf

²⁷⁵ Griffiths, M., Hayer, T., & Meyer, G. (2009). Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention and Interventions. In G. Meyer, T. Hayer, & M. Griffiths, *Problem Gambling: A European Perspective* (pp. XIX-XXX). Houten: Springer. p. xxi

²⁷⁶ Zie voor het volledige onderzoek: Griffiths, M. D. (2002). *Gambling and Gaming Addictions in Adolescence*. Leicester: British Psychological Society/Blackwells.

5.2.2 Preventie vanuit de kansspelsector

Er is een actief optreden van de kansspelexploitant vereist om problematisch kansspelgedrag tegen te gaan.²⁷⁷ Dit is echter een aanvulling op de regulering en het kan de wetgeving niet volledig vervangen²⁷⁸. De kansspelsector speelt een belangrijke rol bij de beteugeling van problematisch spelgedrag. Zij zal haar sociale verantwoordelijkheid moeten nemen en kwetsbare individuen beschermen tegen overmatig spelgedrag. Er zal, naast de besproken regulering, meer nadruk dienen te worden gelegd op preventiemaatregelen uit de sector zelf. De overheid kan de kansspelexploitant hiertoe dwingen door bepalingen op te nemen in de vergunningvoorschriften. Er kan een voorschrift worden opgenomen betreffende de preventie van problematisch kansspelgedrag. De vergunninghouder dient zorg te dragen voor een evenwichtig beleid op het gebied van kansspelverslaving en maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om problematisch kansspelgedrag zoveel mogelijk te voorkomen²⁷⁹.

De kansspelsector kan gezamenlijke gedragscodes opstellen waarin wordt vastgelegd dat de consument niet wordt uitgebuit, maar dat overmatig spelgedrag dient te worden opgemerkt en dat er tijdig dient te worden ingegrepen. Vergaande overheidsregulering kan hiermee worden voorkomen. Door gebruik te maken van klantenanalyses kunnen probleemspelers worden gedetecteerd²⁸⁰. Traditioneel worden klantenanalyses gebruikt om nieuwe consumenten te werven en de verkoop te verhogen. Het kan echter ook worden gebruikt voor omgekeerde doelstellingen²⁸¹.

Nadat (mogelijke) probleemspelers zijn opgemerkt, ligt er vervolgens een taak voor de kansspelexploitant om in te grijpen en hulp te bieden. De kansspelaanbieder kan bijvoorbeeld de speler de toegang dat het kansspel ontzeggen of doorverwijzen naar hulpverleningsinstanties. Daarnaast kan de kansspelexploitant ook mogelijkheden voor zelfuitsluiting bieden. Consumenten kunnen hier, wanneer zij zelf denken dat het spelgedrag uit de hand begint te lopen, gebruik van maken.

Het feit dat minderjarigen moeten worden weerhouden van kansspelen, is relatief onomstreden. Hierover bestaat politieke consensus en het is relatief makkelijk af te dwingen door middel van het verplicht tonen van het legitimatiebewijs voorafgaand aan de kansspeldeelname. Het handhaven van de leeftijdsgrens is echter niet voor elke kansspelvorm op deze manier even realistisch haalbaar. Online kansspelen vergen bijvoorbeeld andere vormen van controle om de leeftijdsgrens

²⁷⁷ Griffiths, M. D. (2009). Minimizing Harm from Gambling: What is the Gambling Industry's Role? *Journal Compilation Society for the Study of Addiction*, 104(5), 696-697. p. 696

²⁷⁸ Commissie Economische en Monetaire Zaken. (2011). *Onlinegokken op de interne markt*. 2011/2084(INI). p. 3

²⁷⁹ WODC. (2011). *Gokken in kaart: Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*. Groningen/Rotterdam: IntraVal. p. 82

²⁸⁰ Een voorbeeld hiervan is Playscan. Deze software analyseert het spelgedrag van een kansspeldeelnemer en draagt bij aan de ontwikkeling van een duurzame relatie tussen de exploitant en de speler.

²⁸¹ Griffiths, M. D. (2009). Minimizing Harm from Gambling: What is the Gambling Industry's Role? *Journal Compilation Society for the Study of Addiction*, 104(5), 696-697. p. 697

te kunnen handhaven. Een mogelijkheid hiervoor is om als kansspelaanbieder eigen controlemechanismen te gebruiken. Door middel van aanmeldformulieren en documenten kan informatie worden gevraagd van potentiële klanten. Dit kan inhouden dat de speler rechtstreeks gevraagd wordt naar de leeftijd bij het openen van de website. Dit is echter geen volwaardig controlesysteem. Je vertrouwt immers zonder dit te verifiëren op de informatie die door de consument wordt verstrekt. Toch is dit bij buitenlandse online kansspelaanbieders een regelmatig gebruikt systeem. Het brengt lage kosten met zich mee en het is eenvoudig te implementeren.

Een tweede mogelijkheid om de leeftijdsgrens te kunnen handhaven, is door gebruik te maken van eerdere identificatie, uitgevoerd door betalingsondernemingen. Deze tussenpersonen zijn noodzakelijkerwijze verbonden met de (online) kansspelen. Zij verschaffen immers de betaalmiddelen die consumenten aanwenden om online een kansspel te kunnen spelen. Kansspelaanbieders kunnen een beroep doen op de informatie die de betalingsondernemer heeft ontvangen van de consument. De eindverantwoordelijkheid van de leeftijdscontrole ligt (en blijft) echter bij de kansspelaanbieder zelf. Ook bij deze controlevorm zijn een aantal zwakke punten te identificeren. Niet alle vormen van kredietverlening zijn immers beperkt tot het gebruik door volwassenen. Er bestaan ook kredietkaarten en debetkaarten die toegankelijk zijn voor minderjarigen. Daarnaast kunnen bepaalde kredietkaarten anoniem worden aangevraagd. Daarnaast kan het deelnemen aan een kansspel via de mobiele telefoon op deze manier niet worden afgevangen²⁸².

Tot slot zijn er de controlemechanismen van de kansspelaanbieder zelf. Veel aanbieders beschikken echter niet over de middelen en de technologie om een eigen adequaat controle systeem op touw te zetten. Er wordt dan veelal gebruik gemaakt van technologie die andere organisaties aanbieden voor leeftijdscontrole. Als voorbeeld valt te denken aan digitale identiteit service providers die verbindingen leggen met (inter)nationale verstrekkeurs van identiteitsgegevens voor controle van leeftijd.

5.2.3 Preventie door de speler

Naast het feit dat de kansspelorganisaties worden aangespoord om de eigen verantwoordelijkheid te nemen, is deze taak ook voor de consument weggelegd. Door middel van het vergroten van de verantwoordelijkheid van de consument, wil de overheid probleemgedrag aanpakken²⁸³. De vraag is echter of het terecht is om de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van probleemgedrag bij de consument neer te leggen. Uitspraken over een verantwoorde deelname aan kansspelen impliceert dat problematisch kansspelgedrag grotendeels de schuld is van het individu, in dit geval de probleemspeler, en niet zozeer inherent is aan het product zelf²⁸⁴. Dit is onjuist. Vanuit de

²⁸² Europese Commissie. (2011). *Groenboek: Online gokken op de interne markt*. Brussel.

²⁸³ *Kamerstukken II*, 2010/11, 24 557, nr. 124 (Brief staatssecretaris: Zevende voortgangsrapportage van het project Kansspelen) p. 3

²⁸⁴ Orford, J. (2005). Disabling the public interest: gambling strategies and policies for Britain. *Addiction*, 100, 1219-1225. p.

verslavingszorg kan er immers worden opgemerkt dat het kenmerkend is voor probleemspeelers dat zij hun eigen verantwoordelijkheid niet (kunnen) nemen. Het is dan ook niet realistisch om dit van (alle) probleemspeelers te verwachten. Het niet juist inschatten van de omvang van het eigen probleemgedrag en culturele factoren kunnen debet zijn aan de reden voor een individu om geen hulp te zoeken. Ook de beperkte kennis en informatie over de geboden hulp kan hierbij een rol spelen.

Het vermogen om controle terug te krijgen, verschilt per individu. In plaats van de nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid, zal er daarom meer nadruk moeten worden gelegd op de uitwerking van het preventiebeleid²⁸⁵. Dit wil echter niet zeggen dat de probleemspeeler de schuld en oplossingen volledig buiten zichzelf moet zoeken. De probleemspeeler blijft daarom ook altijd verantwoordelijk voor de gevolgen van zijn eigen spelgedrag. Zij dienen zelf dan ook preventiemaatregelen te nemen en van de aangeboden middelen gebruik te maken om het problematische speelgedrag aan te pakken. Onder preventiemaatregelen vallen zowel de zelfcontroletechnieken, bijvoorbeeld spelen met een vooraf bepaald maximum, als het gebruikmaken van de preventieactiviteiten die vanuit de kansspelsector zijn ontwikkeld in de vorm van mogelijkheden tot zelfuitsluiting. Daarnaast dient de probleemspeeler, indien nodig, gebruik te maken van hulpverleningsinstanties²⁸⁶.

5.3 Beschermen van de consument

Zoals gezegd ligt de uiteindelijke beslissing om deel te nemen aan een kansspel bij het individu. Om rationele keuzes te kunnen maken, dient het individu voldoende geïnformeerd te zijn²⁸⁷. Zoals in het vorige hoofdstuk is aangetoond, is er sprake van een informatieprobleem binnen de kansspelsector. Dit uit zich in een ongelijke verdeling van informatie over het aangeboden kansspel tussen de exploitant en de consument. De kansspelexploitant is volledig op de hoogte over winkansen en de verdeling en uitkering van de prijzen, terwijl deze informatie bij de consument ontbreekt. Het inwinnen van informatie wordt voor de consument extra bemoeilijkt doordat de kansspelen tot de zogenoemde niet-transparante producten kunnen worden gerekend. Bij dit soort producten zijn de informatieproblemen het grootst. Hierdoor is de kwaliteit van de geleverde dienst zelfs na het spelen van het spel niet volledig waarneembaar. De consument heeft bijvoorbeeld geen zicht op het daadwerkelijk uitkeren van de prijzen en de winkansen.

Het informatieprobleem dient te worden verminderd ter bescherming van de consument tegen suboptimaal keuzegedrag en de niet-transparante kenmerken van het kansspel. De markt heeft

²⁸⁵ WODC. (2011). *Gokken in kaart: Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*. Groningen/Rotterdam: Intraval. p. 69

²⁸⁶ Bruin, D. d., Meijerman, C., Leenders, F., & Braam, R. (2005). *Verslingerd aan meer dan een spel: een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek. p. 72

²⁸⁷ Blaszczynski, A., Ladouceur, R., & Shaffer, H. J. (2004). A Science-Based Framework for Responsible Gambling: The Reno Model. *Journal of Gambling Studies*, 20(3) , 301-317. p. 311

zelf diverse mechanismen waarmee dit probleem kan worden verholpen. Daarnaast behoort ook overheidsingrijpen tot de mogelijkheden.

5.3.1 Overheidsregulering

Overheidsregulering is een krachtig instrument om transparantie af te dwingen. In het algemeen kan gesteld worden dat de overheidsregulering het beste kan aangrijpen bij de kern van het probleem. In het kader van problemen op het gebied van informatieasymmetrie, dient de regulering daarom gericht te zijn op het reduceren van de informatieverschillen tussen aanbieder en consument²⁸⁸.

Een belangrijk onderdeel voor het kunnen maken van weloverwogen keuzes, is informatie over de winkansen en informatie over de mogelijke risico's die kansspelen met zich mee kunnen brengen. De overheid kan daarom de kansspelaanbieders een informatieplicht opleggen zodat de consument niet in onwetendheid blijft, maar een rationele keuze kan maken en bewust is van de mogelijke risico's. Partijen die profiteren van de onwetendheid van de consument, worden hierdoor gedwongen om informatie te verstrekken. Recreatieve kansspeldeelnemers zullen profiteren van deze informatieve mededelingen. Zij zullen de winkansen en de hiervoor vereiste inzetten van verschillende kansspelaanbieders vergelijken en bepalen welke de beste verhoudingen biedt. Zonder deze accurate prijsinformatie kan de consument geen weloverwogen besluit nemen. Daarnaast heeft de verplichtstelling om prijzen publiek kenbaar te maken als voordeel dat het tot een neerwaartse druk op de prijzen kan leiden²⁸⁹.

Naast de overheidsregulering in de vorm van een informatieplicht, heeft de markt zelf ook een aantal middelen om het informatieprobleem te verminderen. Overheidsingrijpen is immers niet altijd nodig om transparantie en toezicht in een markt veilig te stellen. Door het ontbreken van de vereiste informatie bij de overheid, is dit ook niet altijd even praktisch. De overheid is immers enkel in staat om de informatieasymmetrie op te lossen wanneer zij meer informatie heeft dan de consument²⁹⁰. Er zal daarom voornamelijk een beroep worden gedaan op mechanismen waarmee de markt zelf het informatieprobleem kan verminderen. Op het gebied van de ongelijke informatieverdeling op de kansspelmarkt, wordt overheidsingrijpen geplaagd door overheidsfalen. Voor de overheid blijft daarom slechts het schetsen van de kaders over. De invulling dient hierbij te worden overlaten aan de sector, die wel over de vereiste informatie beschikt.

²⁸⁸ Bijl, P. d., & Damme, E. v. (1997). *Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitsonzekerheid*. Tilburg: CentER for Economic Research. p. 31

²⁸⁹ Damme, E. (1996). Marktwerking en herregulering. In R. v. Gestel, & P. Eijlander, *Markt en wet* (pp. 19-42). Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink. p. 16

²⁹⁰ Bijl, P. d., & Damme, E. v. (1997). *Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitsonzekerheid*. Tilburg: CentER for Economic Research. p. 22

5.3.2 Zelfregulering

De markt kan zelf gebruik maken van diverse mechanismen waarmee het informatieprobleem kan worden verminderd. Informerende instrumenten kunnen worden ingezet als zelfreguleringinstrument indien de transparantie op de markt bemoeilijkt wordt door een informatieasymmetrie tussen aanbieder en consument. Door extra informatie te geven aan de consument in de precontractuele fase, kan het consumentenvertrouwen toenemen²⁹¹.

De kanspelsector kan door middel van certificatie de transparantie in de kansspelmarkt vergroten. Deze vorm van certificatie kan door de brancheorganisatie zelf in het leven worden geroepen (tweedegraads keurmerken). Aan de hand van het keurmerk kan de kansspelaanbieder laten zien dat er aan bepaalde eisen wordt voldaan. Exploitanten kunnen zich door middel van het dragen van een (beschermd) keurmerk onderscheiden van andere marktspelers. Daarnaast kan de consument onderscheid maken tussen aanbieders met en zonder keurmerk. Consumenten die bijvoorbeeld willen deelnemen aan een online kansspel, kunnen gezien de grote zorg omtrent manipulatie van kansspelwebsites kiezen voor gecertificeerde kansspelaanbieders die met waarborgen zijn omkleed²⁹². Het sterke negatieve signaal dat uitgaat van het ontbreken van een keurmerk, zal leiden tot een situatie waarin niet gecertificeerde aanbieders minder kansspeldeelnemers aan zich weten te binden en uiteindelijk niet langer kunnen concurreren met gecertificeerde aanbieders²⁹³. Naast het feit dat de kanspelsector zelf kan besluiten om over te gaan tot certificatie, kan een certificatieregeling ook deel uit maken van een wettelijke regeling²⁹⁴. Dit om zeker te zijn dat deze certificering functioneert. Het certificaat kan dan verplicht worden gesteld om toegang te krijgen tot de markt. Het bezit van een certificaat levert een voorwaardelijk of onvoorwaardelijk bewijsvermoeden op dat het kansspel voldoet aan wettelijke vereisten.

5.4 Garanderen van overheidsinkomsten

Het verband tussen kansspelen en criminaliteit kan op verschillende manieren worden gelegd. In het vorige hoofdstuk is uiteengezet dat kansspelactiviteiten dekmantels kunnen zijn voor het witwassen van geld en criminele en frauduleuze activiteiten. Daarnaast is aangetoond dat criminaliteit in verband kan staan met de ontwikkeling van problematisch spelgedrag. Dit laatste kan worden verminderd door dergelijk gedrag te voorkomen. Mogelijke manieren hiervoor zijn zojuist al aan de orde gesteld. Het punt van frauduleus spelgedrag, raakt aan het voorgaande punt van intransparantie. Hierdoor is het voor de consument moeilijk vast te stellen of het kansspel op

²⁹¹ Baarsma, B., Felsö, F., Geffen, S. v., & Mulder, J. (2003). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringinstrumenten*. Amsterdam: SEO. p. 31

²⁹² Blijkt uit onderzoek: Wood, R. T., & Griffiths, M. D. (2008). Why Swedish people play online poker and factors that can increase or decrease trust in poker Web sites: A qualitative investigation. *Journal of Gambling Issues*, 21, 80-97.

²⁹³ Landes, R. S. (2007). Layovers and Cargo Ships: The Prohibition of Internet Gambling and a Proposed System of Regulation. *New York University Law Review*, 83, 913-943. p. 938

²⁹⁴ In dat geval wordt er gesproken van de toelatingsvariant (wettelijke certificatie): *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 304, nr. 1, p. 21 (Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid)

een eerlijke wijze is verlopen. Door middel van met name zelfreguleringsmechanismen, kan de transparantie worden bevorderd. Wat rest is het tegengaan van de illegaal kansspelaanbod. Illegaal kansspelaanbod leidt niet alleen tot misgelopen inkomsten voor de overheid en goede doelen, maar ook tot het wegvloeien van geld in een illegaal circuit²⁹⁵.

De huidige kunstmatige schaarste van het kansspelaanbod creëert ruimte voor illegaal aanbod²⁹⁶. Het huidige legale kansspelaanbod voldoet onvoldoende aan de eisen van de consument en daardoor wordt er veelal toevlucht gezocht in de illegale kansspelsector²⁹⁷. Daarnaast lijkt een strikt ontmoedigend kansspelbeleid en te hoge belastingtarieven een aanzienlijke illegale markt in de hand te werken. Dit effect wordt versterkt door ingewikkelde kansspelwetgeving, gebrek aan tijd, capaciteit en prioriteit en het gedogen van illegale kansspelaanbod²⁹⁸. De aanwezigheid van een passend legaal aanbod sluitend op de vraag van de consument, is één van de factoren die de omvang van de illegale kansspelmarkt verkleint. Door uitbreiding van de mogelijkheden tot het aanbieden van andere type kansspelen, kunnen meerdere en nieuwe marktsegmenten worden bediend waardoor de illegaliteit verder verdrongen zal worden. Vergunninghouders zullen daarom, mits de beleidsmatige en juridische kaders in acht worden genomen, de ruimte moeten krijgen voor productinnovatie en productdiversiteit. Hierdoor ontstaat een blijvend attractief en met waarborgen omkleed spelaanbod²⁹⁹.

Dit wil echter niet zeggen dat illegaal spelaanbod volledig kan worden voorkomen. Illegaal aanbod kan aantrekkelijk blijven om regelingen omtrent de kansspelbelasting te ontduiken. Daarnaast is het risico op de mogelijkheden van het witwassen van geld en de ontwikkeling van illegale en criminele activiteiten hoger bij niet-transparante kansspelaanbieders en exploitanten zonder vergunning³⁰⁰. Er dient actie te worden genomen om mogelijke illegale activiteiten van kansspelexploitanten te voorkomen. Kansspelexploitanten dienen daarom te worden onderworpen aan periodieke controles door de daartoe bevoegde autoriteiten.

5.4.1 Toezicht op illegaliteit en criminaliteit

De periodieke controles hebben tot doel het aanbod van illegale kansspelen te minimaliseren en uiteindelijk volledig te beëindigen³⁰¹. Daarnaast dient toezicht om criminele kansspelactiviteiten

²⁹⁵ Bruin, D. d., Meijerman, C., Leenders, F., & Braam, R. (2005). *Verslingerd aan meer dan een spel: een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek. p. 21

²⁹⁶ Kingma, S. (2004). De liberalisering van kansspelen en de thesise van de risicosamenleving. *Sociologische Gids*, 52(2), 151-177. p. 161

²⁹⁷ Denk bijvoorbeeld aan het deelnemen aan online kansspelen via buitenlandse websites.

²⁹⁸ Moerland, H. (1997). *Kansspelen in kaart gebracht*. Deventer: Gouda Quint. p. 88-91

²⁹⁹ Kansspelautoriteit. (2012). *Activiteitenplan 2012-2013*. Opgeroepen op juni 2013, van www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2365/activiteitenplan.pdf

³⁰⁰ European Casino Association. (2008). *Crime Prevention & Consumer Protection in the Gambling Sector*. Brussel. p. 2

³⁰¹ Wilkinson, C., Vunderink, L., & Heijden, P. G. (2008). Een slimme gok? Onderzoek naar de mogelijkheden om de aard en de omvang van illegale kansspelen in Nederland vast te stellen. Barneveld: Significant. p. 15

tegen te gaan. Lange tijd was het College van Toezicht op de kansspelen verantwoordelijk voor de handhaving op de kansspelmarkt. Het toezicht op de kansspelmarkt versnipperde echter in toenemende mate dankzij verschillende maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen. Er ontstond daardoor in de praktijk een dringende behoefte aan intensiever en effectiever toezicht op zowel de legale, als de illegale kansspelsector³⁰². Het ontbrak zowel het College van Toezicht op de kansspelen, het ministerie en de gemeenten aan een adequaat en proportioneel instrumentarium om te interveniëren. De mogelijkheden voor handhaving, het intrekken van de vergunning, bleek met het oog op de aard van de overtreding in veel gevallen een te zwaar middel waardoor effectieve handhaving onmogelijk was. Daarnaast was het praktisch gezien niet mogelijk om de vergunning van een kansspelmonopolist in te trekken omdat dit zou leiden tot een groot vacuüm in het kader van de vraag naar het kansspel. Tevens is het enkel mogelijk om de maatregel in te zetten op de legale kansspelmarkt. Tegen illegaal kansspelaanbod kon op grond van de Wet op de kansspelen strafrechtelijk worden opgetreden. Wegens beperkte capaciteit van de politie en van het Openbaar Ministerie, gebeurde dit lang niet in alle gevallen³⁰³. Er was dus op de kansspelmarkt een dringende behoefte aan een daadkrachtige toezichthouder³⁰⁴.

Deze daadkrachtige toezichthouder is per 1 april 2012 actief in de vorm van de Nederlandse Kansspelautoriteit³⁰⁵ en heeft tot taak het verstrekken, wijzigen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen en het geven van voorlichting en informatie aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties en het houden van toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving³⁰⁶. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het voeren van een evenwichtig, samenhangend en consistent kansspelbeleid. De uitvoerende taken zijn toebedeeld aan de kansspelautoriteit. Hiermee wordt het beleid en de uitvoering ervan gescheiden en wordt voorkomen dat de overheid naast speler, ook spelbepaler zou zijn. De schijn van belangenverstrengeling wordt hiermee weggenomen³⁰⁷.

Naast de uitvoerende en toezichthoudende taken, is de kansspelautoriteit ook verantwoordelijk voor de handhaving op de kansspelmarkt. Dit houdt in dat erop wordt toegezien dat kansspelaanbieders de gestelde overheidsregulering en vergunningsvoorwaarden nakomen. Het bezit van een certificaat of keurmerk kan een indicatie geven dat de kansspelexploitant zich inzet voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Dit kan worden benut bij de uitvoering van het

³⁰² *Kamerstukken II*, 2008/09, 24 557, nr. 93, p. 9 (Brief minister over enkele voorgenomen aanpassingen van het kansspelbeleid en de gevolgen daarvan voor het wetsvoorstel)

³⁰³ *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 3 (Memorie van Toelichting: Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit)

³⁰⁴ *Kamerstukken II*, 2008/09, 24 557, nr. 95, p. 2 (Brief staatssecretaris: Zesde voortgangsrapportage van het project kansspelen)

³⁰⁵ Koninklijk Besluit van 25 februari 2012, *Stb.* 2012, 83

³⁰⁶ Art: 33b Wet op de kansspelen

³⁰⁷ *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 3 (Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit: Memorie van Toelichting)

toezicht. Het nalevingtoezicht van overheidswege mag echter nooit geheel achterwege blijven³⁰⁸. Indien er onrechtmatigheden worden geconstateerd, kan de kansspelautoriteit optreden door middel van het inzetten van een aantal bestuurlijke handhavinginstrumenten, namelijk last onder bestuursdwang, last onder dwangsom en de bestuurlijke boete³⁰⁹. Het strafrecht is het sluitstuk van de handhaving³¹⁰.

5.5 Organisatie van de markttoegang

De huidige situatie op de kansspelmarkt wordt gekenmerkt door toetredingsbarrières. Per kansspelvorm wordt er immers slechts aan één aanbieder een vergunning verleend waarmee toestemming wordt verkregen tot het aanbieden van dat specifieke kansspel. De monopolieposities in de huidige kanspelsector zijn daarom niet op een natuurlijke wijze tot stand gekomen, maar als gevolg van regelgeving kunstmatig ontstaan. De overheid wilde op deze wijze het kansspelaanbod in eigen hand houden omdat zij voorzag dat er anders onbeheersbare problemen zouden kunnen ontstaan. Daarnaast was een vrije kanspelsector gezien de morele bezwaren uit de samenleving absoluut niet wenselijk. Op dit moment bestaan er nauwelijks meer morele bezwaren tegen de kansspelen. Gezien het feit dat de publieke belangen ook door middel van verschillende mechanismen kunnen worden geborgd, is de beperking van het aanbod niet te rechtvaardigen. Het maximale aantal vergunningen hoeft daarom niet per definitie vastgesteld te worden. Indien het aantal aanbieders in de beleidskeuze wordt beperkt, wordt er bewust een kunstmatige schaarste gecreëerd aan kansspelvergunningen³¹¹.

De introductie van marktwerking betekent niet dat elke organisatie die voornemens heeft om kansspelen aan te bieden, zondermeer tot de markt dient te worden toegelaten. Vergunningen worden verstrekt onder bepaalde voorwaarden waarmee de publieke belangen geborgd worden. Zo dient de kansspelexploitant zorg te dragen voor het voeren van preventiemaatregelen ter voorkoming van de ontwikkeling van problematisch spelgedrag. Er moet bijvoorbeeld op een adequate wijze leeftijdscontroles worden uitgevoerd, een veilige spelomgeving worden geboden en spelers dienen te worden gewezen op de risico's en gevaren die kansspelen met zich mee kunnen brengen. In geval van (herhaaldelijke) overtredingen kan de kansspelautoriteit besluiten om tot het intrekken van de vergunning over te gaan. Middels vergunningvoorwaarden kunnen ook verplichte afdrachten aan goede doelen veilig worden gesteld³¹². Deze goede doelen moeten het algemeen belang dienen. Er valt te denken aan sport, maatschappelijk welzijn, cultuur,

³⁰⁸ Gestel, R. A. (2008). Certificatie. In P. C. Westerman, & A. R. Mackor, *Vormen van (de?)regulering* (pp. 93-107). Den Haag: Boom Juridische uitgevers. p. 96

³⁰⁹ Titel VIb Wet op de kansspelen

³¹⁰ Titel VIc Wet op de kansspelen

³¹¹ SEO Economisch Onderzoek. (2001). Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt. Amsterdam: SEO. p. 46

³¹² Dit blijft een belangrijk speerpunt: Regeerakkoord. (2012). Bruggenslaan: Regeerakkoord VVD - PVDA. p. 29

gezondheidszorg of ontwikkelingswerk. Daarnaast kan door middel van de kansspelbelasting en opbrengsten van de vergunningverlening inkomsten voor de overheid worden gegenereerd.

5.5.1 Overheid als marktmeester

Wanneer de overheid het marktmechanisme inzet bij de uitvoering van taken met een publiek belang, dient zij erop toe te zien dat het marktwerkingproces adequaat verloopt. Als marktmeester richt de overheid zich op het bewaken van effectieve en eerlijke concurrentieverhoudingen³¹³. Er dient immers sprake te zijn van een level playing field.

In de praktijk worden markten veelal door onvolkomen concurrentie gekenmerkt. Er zijn daarom regels nodig en een passend toezichtarrangement om de markt goed te laten werken. Naarmate het mogelijk aantal kansspelvergunningen toeneemt, neemt de schaarste hiervan af. Door mogelijkheden van productdifferentiatie zal de totale omzet van de kansspelmarkt toenemen. Als kansspelaanbieders weinig van elkaar verschillen is er relatief veel ruimte voor substitutie waardoor het netwerkeffect een grotere rol zal gaan spelen³¹⁴. Dit netwerkeffect wordt gecreëerd door het effect van de hoogte van de hoofdprijs of winkansen van een kansspel. Kansspelexploitanten profiteren van een groter aantal deelnemers waardoor er grotere prijzen kunnen worden uitgekeerd en betere winkansen worden geboden. Deze hogere prijzenpot en winkansen maakt het kansspel vervolgens nog aantrekkelijker voor de consument. Er wordt een zogenaamde vicieuze cirkel gecreëerd³¹⁵.

Dit kan resulteren in marktmacht van aanbieders, hetgeen overheidsingrijpen kan rechtvaardigen. De marktwerking dient immers in stand te worden gehouden. Machtsposities en misbruik van machtsposities dienen daarom te worden voorkomen. De taak om hier tegen op te treden ligt bij de Autoriteit Consument en Markt. De ACM heeft het doel om bestaande concurrentie in stand te houden, maar heeft nauwelijks bevoegdheden om in te grijpen in de structuur van de markt³¹⁶. In het geval wanneer een sector zich in een situatie bevindt waar een overgang plaatsvindt van overheidsvoorziening naar marktwerking, is veelal sectorspecifieke wet- en regelgeving gewenst om tot een aanvaardbare ordening van de markt te komen en de realisatie van concurrentie te bevorderen³¹⁷. De kansspelautoriteit is daarom belast met het houden van sectorspecifiek toezicht. Zij dient zich daarom niet alleen bezighouden te houden met het verlenen van vergunningen en toezicht op de behartiging van de publieke belangen, maar ook te zorgen voor juiste

³¹³ Plug, P. M., Twist, M. v., & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke van Gorcum. p. 39

³¹⁴ Zoals is aangetoond in: hoofdstuk 2.2 van SEO Economisch Onderzoek. (2001). *Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*. Amsterdam: SEO. p.

³¹⁵ European Commission. (2006). *Study of gambling services in the internal market of the European Union*. Lausanne: ISDC. p. 1109

³¹⁶ Eijlander, P. H., & Damme, E. (2000). Toezicht op marktwerking: Algemeen of specifiek? In H. d. Ru, & J. Peters, *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering* (pp. 53-66). Den Haag: Sdu. p. 13

³¹⁷ Plug, P. M., Twist, M. v., & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke van Gorcum. p. 40

concurrentieverhoudingen. Het is voor nieuwkomers immers moeilijk om een markt te betreden als de gevestigde organisaties reeds een goede reputatie hebben opgebouwd³¹⁸.

5.6 Conclusie

Het ontwikkelen van een maatschappelijk verantwoord kansspelbeleid waarin de publieke belangen worden geborgd, vereist een samenwerking tussen de overheid, sector en consument. De algemene strategieën om de risico's van kansspelen te beperken, dienen gericht te zijn op de verbetering van de informatievoorziening richting de consument en het verminderen van de risico-eigenschappen van kansspelen. Er kan aan de kansspelexploitanten de plicht worden opgelegd om maatregelen en voorzieningen te treffen waarmee problematisch spelgedrag zoveel mogelijk kan worden voorkomen. Daarnaast kan de kansspelsector gezamenlijke gedragscodes opstellen waarin wordt vastgelegd dat de consument niet wordt uitgebuit, maar dat overmatig spelgedrag dient te worden opgemerkt en dat er tijdig ingegrepen dient te worden. Vergaande overheidsregulering kan hiermee worden voorkomen. Kansspeldeelnemers zijn echter zelf ook verantwoordelijk voor hun spelgedrag. Er is echter wel voldoende informatie vereist om rationele keuzes te kunnen maken. Kansspelexploitanten dienen daarom te zorgen dat de consument voldoende informatie tot zijn beschikking heeft. Dit wordt bemoeilijkt doordat kansspelen tot de zogenaamde niet-transparante goederen wordt gerekend. Door middel van zelfregulering in de vorm van keurmerken en certificering kan er extra informatie worden gegeven aan de consument in de precontractuele fase. Hierdoor is de consument in staat om rationelere beslissingen te nemen.

De kunstmatige schaarste van het huidige kansspelaanbod creëert ruimte voor illegaal aanbod. Door uitbreiding en de mogelijkheden tot het aanbieden van een breder spelaanbod dan in de huidige situatie, kunnen meerdere en nieuwe marktsegmenten bediend worden waardoor de illegaliteit verder verdrongen zal worden. Desalniettemin zal illegaal spelaanbod aantrekkelijk blijven om kansspelbelasting te ontduiken. Er is op dit vlak een belangrijke taak weggelegd voor de kansspelautoriteit. Deze onlangs ingestelde toezichthouder is verantwoordelijk voor de handhaving op de kansspelmarkt en heeft een scala aan handhavinginstrumenten om overtredingen effectief aan te kunnen pakken. De kansspelautoriteit is onder meer verantwoordelijk voor het houden van toezicht op een eerlijk spelverloop en dient er voor te waken dat kansspelexploitanten voldoende preventieve maatregelen nemen om de ontwikkeling van problematisch spelgedrag bij deelnemers te voorkomen. Daarnaast is zij belast met het verlenen van vergunningen en het bewaken van de concurrentieverhoudingen.

³¹⁸ Bijl, P. d., & Damme, E. v. (1997). *Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitsonzekerheid*. Tilburg: CentER for Economic Research. p. 35

6 Conclusie

De laatste maanden is het Nederlandse kansspelbeleid regelmatig onderwerp van discussie geweest. Er zijn kabinetsplannen om het Holland Casino te verkopen en om marktwerking in de kansspelsector te introduceren. Het bevorderen van de werking van de markt past bij de gedachte van een terugtrekkende overheid die zich niet meer zozeer bevoogdend en sterk controlerend wil laten gelden.

Deze thesis heeft gekeken naar de vraag hoe regulering en toezicht in de kansspelmarkt zodanig kan worden aangepast, dat daarin meer marktwerking mogelijk wordt zonder dat dit ten koste gaat van het publiek belang. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten gepresenteerd en conclusies getrokken. Na het geven van de beantwoording van de opgestelde deelvragen, wordt de probleemstelling beantwoord. Vervolgens worden er enkele aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

6.1 Aanleiding van het onderzoek: een korte terugblik

Het Nederlandse kansspelbeleid is van oudsher restrictief en heeft als doel de bestaande vraag naar kansspelen te leiden naar een door de overheid gecontroleerd en gereguleerd spelaanbod. Van oudsher liggen drie achterliggende doelstellingen aan het Nederlandse kansspelbeleid ten grondslag, namelijk het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. De kansspelmarkt is lange tijd gezien als een markt waarin een belangrijke rol voor de overheid was weggelegd.

Een veranderende opinie over de rol van de overheid en een toenemende acceptatie van kansspelen in de huidige samenleving, heeft ertoe geleid dat het Nederlandse kansspelbeleid onder druk is komen te staan. Daarnaast eist (Europese) jurisprudentie een samenhangend en stelselmatig kansspelbeleid. Het huidige kansspelbeleid is historisch gegroeid en inmiddels sterk verouderd. Technologische ontwikkelingen gaan sneller dan de statische wetgeving toelaat. Er is daardoor niet ingespeeld op technologische ontwikkelingen. De Wet op de kansspelen kent daarom geen vergunningmogelijkheid voor online kansspelvormen.

Het huidige restrictieve beleid biedt de mogelijkheid om aan slechts één aanbieder per kansspelvorm een vergunning te verlenen. Hierdoor ontbreekt de benodigde flexibiliteit om op de zojuist genoemde veranderingen en ontwikkelingen in te spelen. Er zijn daarom nieuwe beleidsplannen opgesteld. De plannen zijn om daar waar de betrokken belangen het toelaten, het beginsel waarbij er maximaal één vergunning per kansspelvorm kan worden verleend los te laten. Er zal marktwerking worden geïntroduceerd door meer aanbieders toe te laten treden op het gebied van de instantloterij, sportprijsvragen, totalisator en speelcasino's.

De kansspelsector kan echter elementen bevatten die, wanneer deze aan de tucht van de markt onderhevig worden gebracht, een mogelijk gevaar kunnen gaan vormen voor het algemeen belang. Hierbij valt te denken aan een toenemende ontwikkeling van problematisch spelgedrag, frauduleuze praktijken en misleiding van de consument. Het kan gewenst zijn dat de overheid zich deze belangen aantrekt en ingrijpt daar waar de markt tekortschiet. Dit is vooral bedoeld om de samenleving te beschermen en verdere schade te voorkomen. Het overheidsbeleid is er in dat geval op gericht om de publieke belangen te borgen en op een adequate en efficiënte manier het falen van de markt te corrigeren.

6.2 Conclusies van het onderzoek

De zojuist geschetste aanleiding van het onderzoek heeft geleid tot de volgende probleemstelling: hoe kan regulering en toezicht in de kanspelmarkt zodanig worden aangepast dat daarin meer marktwerking mogelijk wordt, zonder dat dit ten koste gaat van het publiek belang? Om tot een systematische beantwoording van dit vraagstuk te komen, worden eerst de vier deelvragen beantwoord die elk in een afzonderlijk hoofdstuk zijn behandeld.

6.2.1 Kansspelsector en –regulering

In hoofdstuk twee werd de volgende vraag behandeld: hoe zijn kansspelen gereguleerd? Als antwoord hierop is er een beschrijving gegeven van de kaders van de kansspelwetgeving. Het wettelijk kader voor de kansspelen in Nederland is samengevoegd in de Wet op de kansspelen. Het basisverbod van deze wet verbiedt het aanbieden van kansspelen zonder vergunning. De markt is voor de landelijke kansspelen (staatsloterij, instantloterij, totalisator, lotto, sportprijsvragen en het casino) gesloten. Dit houdt in dat er per kansspelvorm slechts aan één aanbieder een vergunning kan worden verleend. Deze schaarste aan kansspelvergunningen is bewust gecreëerd door de wetgever om een gecontroleerd kansspelaanbod mogelijk te maken.

Op Europees niveau ontbreekt harmonisatie op het gebied van de kansspelregulering. Nederland mag daarom de kansspelen zelfstandig reguleren op voorwaarde dat de daarmee gaande beperkingen niet in strijd zijn met de bepalingen omtrent het vrije verkeer van diensten (art 56 EU Werkingsverdrag). Het Europese Hof van Justitie heeft in twee zaken uitspraak gedaan over het Nederlandse kansspelbeleid. Er is vastgesteld dat het huidige Nederlandse kansspelbeleid onvoldoende samenhangend en stelselmatig is en daarmee in strijd is met de bepalingen omtrent het vrije verkeer van diensten. Daarnaast ligt het Nederlandse kansspelvergunningstelsel voor de landelijke kansspelen niet in één lijn met het transparantiebeginsel. Het toekomstige kansspelbeleid dient met deze punten rekening te houden.

6.2.2 Werking van de markt

Nadat de huidige situatie op de kanspelmarkt is geschetst, werd er aandacht besteed aan de vraag: welke stappen dienen te worden gezet om van marktwerking in de kanspelmarkt te kunnen spreken? Marktwerking vereist een rechtstreekse koppeling tussen prijs en prestatie en de

beschikbaarheid van de benodigde informatie om daartussen een afweging te kunnen maken. Daarnaast dient er sprake te zijn van concurrentie en keuzevrijheid. Alvorens er kan worden gesproken van marktwerking in de kansspelmarkt, dienen er daarom twee noodzakelijke stappen te worden gezet, namelijk ontvlechten en liberaliseren. Concreet betekent dit dat de overheid het aanbieden van kansspelen niet langer tot haar taak dient te zien. Daarnaast dient de wettelijke bepaling waarmee voor nagenoeg elke kansspelvorm monopolieposities is ingesteld, te worden opgeheven. Marktwerking leidt echter niet altijd tot de meest optimale situatie. Er kan sprake zijn van marktfalen. Negatieve externe effecten in de vorm van de ontwikkeling van problematisch spelgedrag en de informatieasymmetrie tussen kansspelexploitanten en de consument zijn als vormen van dit marktfalen te identificeren.

6.2.3 Identificatie van publieke belangen

In de laatste twee hoofdstukken stond het vraagstuk van de identificatie en borging van de publieke belangen binnen de kansspelsector centraal. Aan de hand van de constatering dat de markt niet altijd tot een maatschappelijke optimale welvaartsverdeling leidt, kwam bij de beantwoording van de vorige deelvraag het publiek belang ter sprake. Het is gewenst om eerst de in het geding zijnde publieke belangen helder te expliciteren, voordat er kan worden bepaald welke mechanismen geschikt zijn om deze publieke belangen te borgen. In hoofdstuk vier werd dan ook de vraag gesteld: welke publieke belangen zijn direct betrokken bij (regulering van) kansspelen?

Het publiek belang op de kansspelmarkt ontstaat in de eerste plaats door negatieve externe effecten. Deze effecten zijn gelegen in risico's voor de ontwikkeling van problematisch kansspelgedrag. De omgeving van de speler kan ongewenst slachtoffer worden van diens problematisch spelgedrag en dient daartegen te worden beschermd. Daarnaast bestaat er een informatieasymmetrie tussen de exploitant en de consument. Kansspelen behoren tot de zogenoemde niet-transparante producten. Dit wil zeggen dat de kwaliteit van de tegenprestatie, zelfs na aankoop, voor de consument moeilijk te beoordelen is. Het punt van transparantie raakt aan criminaliteit en illegaliteit wanneer aanbieders valse beloftes doen of uitslagen manipuleren. De consument dient hiertegen te worden beschermd. Aan deze punten liggen ook paternalistische overheidsmotieven ten grondslag. De overheid wil kwetsbare groepen beschermen tegen de risico's van kansspelen, zowel op het gebied van problematisch spelgedrag als in het geval van mogelijke fraude. Daarnaast leidt illegaal kansspelaanbod tot misgelopen overheidsinkomsten, wat het controleren en tegengaan van illegaal aanbod tot een publiek belang maakt.

6.2.4 Borgen van publieke belangen

Nadat de betrokken publieke belangen zijn geïdentificeerd, werd er de vraag gesteld hoe deze belangen binnen de kansspelsector zo optimaal mogelijk kunnen worden geborgd. In hoofdstuk vijf werd er daarom antwoord gegeven op de vraag: hoe kunnen publieke belangen worden gewaarborgd in de kansspelmarkt? De geïdentificeerde publieke belangen vergen slechts beperkt ingrijpen van de overheid. Hoewel overheidsregulering een krachtig instrument is om publieke belangen veilig te stellen, kan de overheid zelf ook falen in haar optreden. Het zelfregulerend

vermogen van de markt dient daarom te worden benut. Er kan aan de kansspelexploitanten de plicht worden opgelegd om maatregelen en voorzieningen te treffen waarmee problematisch spelgedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen. De kansspelsector kan gezamenlijke gedragscodes opstellen waarin wordt vastgelegd dat de consument niet wordt uitgebuit, maar dat overmatig spelgedrag dient te worden opgemerkt en dat er tijdig ingegrepen dient te worden. De uiteindelijke beslissing om deel te nemen aan een kansspel, blijft de verantwoordelijkheid van de consument. Om rationele keuzes te kunnen maken, dient de consument voldoende geïnformeerd te zijn. De overheid kan daarom een informatieplicht opleggen aan de kansspelexploitant. Daarnaast kan de sector zelf door middel van het gebruik van keurmerken de consument in de precontractuele fase extra informatie verschaffen.

De huidige kunstmatige schaarste van het kansspelaanbod creëert ruimte voor illegaal aanbod. Het huidige legale kansspelaanbod sluit onvoldoende aan op de eisen van de consument. Dit leidt ertoe dat er veelal een toevlucht wordt gezocht in illegale spelvormen. Kansspelaanbieders dienen daarom de ruimte te krijgen voor productinnovatie en productdiversiteit zodat er een blijvend attractief en met waarborgen omkleed spelaanbod ontstaat. Desondanks kan illegaal aanbod aantrekkelijk blijven om regelingen omtrent de kansspelbelasting te ontduiken. De kansspelautoriteit dient daarom toezicht te houden op de kansspelsector.

6.3 Beantwoording probleemstelling

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: hoe kan regulering en toezicht in de kansspelmarkt zodanig worden aangepast dat daarin meer marktwerking mogelijk wordt, zonder dat dit ten koste gaat van het publiek belang?

Het introduceren van marktwerking in de kansspelmarkt leidt niet tot het opheffen van de overheidsregulering, maar met een verandering daarvan. De kansspelen krijgen een groter aandeel in de samenleving en krijgen een status van een autonome, zichzelf sturende economische sector. Kansspelen blijven echter ondergeschikt aan de wet. Het accent verschuift van een vooraf door de overheid opgelegde regulering, naar het zelfregulerend vermogen van de kansspelsector die achteraf door de overheid wordt getoetst³¹⁹. Hierbij is het beheersen van de negatieve externe gevolgen het doel en wordt het kansspelaanbod niet langer beperkt vanwege morele gronden. In plaats daarvan worden de aanbodmonopolies opgeheven en is er ruimte voor de werking van de markt.

De huidige situatie op de kansspelmarkt wordt gekenmerkt door monopolieposities. Daarnaast exploiteert de overheid zelf ook kansspelen in de vorm van de Staatsloterij en het Holland Casino. Alvorens de kansspelen onder de tucht van de markt kunnen worden gebracht, dienen er twee

³¹⁹ Zoals ook is voorzien in het artikel: Kingma, S. (2004). De Liberalisering van Kansspelen en de Thesis van de Risicosamenleving. *Sociologische Gids*, 52(2), 151-177.

noodzakelijke stappen worden gezet. Allereerst dient de overheid het aanbieden van kansspelen niet langer tot haar taak te zien. De uitvoerende taken, het exploiteren van kansspelen, komen niet meer voor rekening van de overheid. De overheidsverantwoordelijkheden en de taken die daaruit voortvloeien, worden door middel van ontvlechting gescheiden. De overheid is verantwoordelijk voor het bepalen van het beleid en niet langer voor de uitvoerende taken. De Staatsloterij en het Holland Casino dienen daarom niet langer door de overheid geëxploiteerd te worden³²⁰.

Daarnaast vereist marktwerking dat de wettelijke bepalingen waarmee voor nagenoeg elke kansspelvorm monopolieposities zijn ingesteld, worden opgeheven. Door de opheffing van de monopolieposities en het toelaten van meerdere kansspelaanbieders per kansspel, wordt de markt in staat gebracht om een efficiënte allocatie van economische middelen in overeenstemming met de vraag van consumenten naar kansspeldiensten te bewerkstelligen.

Het economisch systeem kan met behulp van marktwerking onder ideale omstandigheden zo worden georganiseerd, dat een zo optimaal mogelijke maatschappelijke welvaart kan worden bereikt en het maatschappelijk belang wordt gediend. Marktwerking leidt echter niet altijd tot de maatschappelijk optimale welvaartsverdeling. Het probleem van het marktfalen is relevant in het perspectief van de behartiging van publieke belangen. De bescherming van de consument, tegengaan probleemgedrag en illegaliteit wordt niet langer gerealiseerd door beperking van het aanbod, maar door in grote mate gebruik te maken van het zelfregulerende vermogen van de markt. De kansspelautoriteit is ingesteld als belangrijkste toezichthouder op de kansspelmarkt. Naast het verlenen van vergunningen en het houden van toezicht op de behartiging van publieke belangen, dient zij zich ook bezig te houden met het bewaken van de concurrentieverhoudingen.

6.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Het is belangrijk om empirische onderzoek te verrichten nadat marktwerking is geïntroduceerd. Besluiten dienen te worden geëvalueerd³²¹. De nadruk zal moeten liggen op het verzamelen en monitoren van gegevens over de gevolgen van de marktwerking. Hierbij dient te worden gekeken naar de gevolgen voor de samenleving en de consument. In plaats van de beperkingen van het spelaanbod, staat in de toekomstige situatie de consument steeds meer centraal. Het wordt belangrijker om meer te weten te komen over het spelgedrag. In het bijzonder of en in welke mate problematisch en frauduleus spelgedrag bij wie en bij welke kansspelen zich voordoen. Daarnaast ontstaat er een nieuwe tak van onderzoek dankzij de marktwerking. Er zal aandacht moeten worden besteed aan de concurrentieverhoudingen. Voorheen bestonden de landelijke kansspelen uit monopolieposities. Nu dient marktmacht te worden beteugeld en staat het belang van een gelijk level playing field voorop.

³²⁰ Dit staat inmiddels ook in het regeerakkoord: Regeerakkoord. (2012). Bruggenslaan: Regeerakkoord VVD - PVDA. p. 29

³²¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2012 - 2013. (C nr. F). *Parlementair onderzoek privatisering / verzelfstandiging overheidsdiensten*. p. 12

Daarnaast dient er gekeken te worden of er op het gebied van de kansspelen kan worden samengewerkt op Europees niveau. Jurisprudentie van het Hof beperkt de beslissruimte van de lidstaten in een steeds grotere mate waardoor verschillen betreffende het kansspelbeleid tussen lidstaten kleiner worden. Harmonisatie van kansspelbeleid op Europees niveau kan voordelen hebben. Deze voordelen gelden met name op het gebied van de online kansspelen. Bij deze kansspelvorm vervagen de landsgrenzen. Een mogelijke samenwerking tussen lidstaten op dit gebied zou gewenst kunnen zijn om een adequate aanpak voor fraude en problematisch spelgedrag te ontwikkelen. Indien de Nederlandse online kansspelsector een strikt verslavingsbeleid hanteert en overige Europese lidstaten niet, dan is het voor een probleemspeler eenvoudig om bij een buitenlandse online aanbieder te gaan spelen. Door middel van samenwerking en afstemming van het verslavingsbeleid op Europees niveau, kunnen deze mogelijkheden worden verkleind. Dit geldt ook op het gebied van aanpak van fraude en het gebruik van internationale keurmerken.

6.5 Slotbeschouwing

Het kansspelbeleid weerspiegelt de heersende morele of esthetische waarden van een bepaalde cultuur of samenleving³²². In de ene samenleving kan het gewenst zijn dat vanuit moreel oogpunt kansspelactiviteiten zoveel mogelijk worden ontmoedigd, terwijl het in andere samenlevingen wenselijk is dat de kansspelexploitanten de mogelijkheid hebben om hun activiteiten verder te ontplooiën. Ook tussen de lidstaten van de Europese Unie bestaan er verschillende percepties op het kansspelbeleid³²³. Het kan daarom moeilijk worden om het kansspelbeleid op elkaar af te stemmen. In tegenstelling tot fundamentele kwesties over bijvoorbeeld de mensenrechten, is er op het gebied van kansspelen plaats voor moreel en cultureel relativisme.

Oppervlakkig gezien lijkt het misschien zo dat er wordt teruggekeerd naar de marktsituatie van voor de negentiende eeuw. Dit is echter een misvatting³²⁴. Deze periode werd gekenmerkt door de aanwezigheid van een groot aantal kansspelexploitanten, aangezien kansspelen als een lucratieve inkomstenbron gezien kon worden en het monopoliestelsel nog niet was ingevoerd. Ook na de introductie van marktwerking zal het aantal kansspelexploitanten toenemen. In tegenstelling tot de situatie voor de negentiende eeuw, staat het kansspelbeleid nu onder toezicht van de overheid. De kansspelmarkt wordt gereguleerd om de consument te beschermen tegen het ontwikkelen van problematisch spelgedrag en tegen frauduleuze praktijken. In tegenstelling tot het huidige kansspelbeleid waar de overheid ingrijpt als het fout gaat, voorkomt zij in de nieuwe situatie dat het fout gaat en wordt het voorkomen dat de borging van het publieke belang in gevaar komt.

³²² Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Praeger Publishers. p. 7

³²³ Ter illustratie: het kansspelbeleid van Duitsland en Spanje richt zich voor het grootste deel op het beschermen van de economische belangen terwijl landen als Denemarken en België meer nadruk leggen op de bescherming van de speler.

³²⁴ Zie ook: Kingma, S. (2004). De Liberalisering van Kansspelen en de Theses van de Risicosamenleving. *Sociologische Gids*, 52(2), 151-177. p. 163

7 | Geraadpleegde bronnen

7.1 Literatuur

- Adriaanse, P. C., Barkhuysen, T., & Bogaert, S. C. (2011). Verdeling van schaarse kansspelvergunningen. In F. J. Ommeren, W. d. Ouden, & J. Wolswinkel, *Schaarse publieke rechten* (pp. 159-176). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Adriaanse, P., Barkhuysen, T., & Bogaert, S. v. (2010). Nederlandse Kansspelregulering aan de Europese Maat. De zaken Ladbrokes en Sporting Exchange (Betfair) over internetaanbod en kansspelmonopolies in perspectief: les jeux sont faits? *Nederlands Juristenblad*, 1900-1907.
- American Psychiatric Association. (1994). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (4th ed.)*. Washington: DC: Author.
- American Psychiatric Association. (2013). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (5th ed.)*. Washington: DC: Author.
- Appeldoorn, J. F., & Vedder, H. (2010). *Mededingingsrecht: Beginselen van Europees en Nederlands Mededingingsrecht*. Groningen: Europa Law Publishing.
- Baarsma, B. (2010). Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging: Een welvaartseconomisch perspectief. *TPE*, 4(1), 147 - 176.
- Baarsma, B., & Mulder, J. (2005). *Nederland toezichtland: Een economisch perspectief*. Amsterdam: SEO.
- Baarsma, B., & Theeuwes, J. (2009). Publiek belang en marktwerking: Argumenten voor een welvaartseconomische aanpak. In E. v. Damme, & M. P. Schinkel, *Marktwerking en Publieke Belangen. Koninklijke vereniging voor de Staatshuishoudkunde Preadviezen* (pp. 23 - 86). Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde.
- Baarsma, B., Felsö, F., Geffen, S. v., & Mulder, J. (2003). *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*. Amsterdam: SEO.
- Baarsma, B., Koopmans, C. C., & Theeuwes, J. (2010). *Beleidseconomie. Een rationele onderbouwing van overheidsingrijpen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Baarsma, B., Koopmans, C., Mulder, J., Nooij, M. d., & Zijdeveld, C. (2004). *Goed(koop) geregeld: Een kosten-baten analyse van wetgeving en zelfregulering*. Amsterdam: SEO Amsterdam.
- Becker, M. (2007). *Bestuurlijke ethiek: Een inleiding*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Beckers, T., & Heuvel, M. v. (1996). Spelen om het gewin: De ontwikkeling van kansspelen in Nederland. In *Jaarboek Marktonderzoek Associatie* (pp. 113-124).
- Beek, J. C., & Koning, M. d. (2004). De Goksaga: Nieuwe Grenzen aan de Beperkingen van Gokken over de Grenzen. *NTER*, 137-146.
- Bellringer, P. (1999). *Understanding problem gamblers: A practitioner's guide to effective intervention*. London: Free Association Books.

- Bijkerk, W., Poort, J., & Schuurman, A. (2003). *Publieke belangen in private handen*. Breukelen: Nyver.
- Bijl, P. d., & Damme, E. v. (1997). *Regulering en zelfregulering in markten met kwaliteitsonzekerheid*. Tilburg: CentER for Economic Research.
- Binde, P. (2005). Gambling, exchange systems, and moralities. *Journal of Gambling Studies*, 21 , 445 - 479.
- Blanks, G. (2011). *Evidence and social policy: the case of gambling*. Adelaide: South Australian Centre for Economic Studies.
- Blaszczyński, A., Ladouceur, R., & Shaffer, H. J. (2004). A Science-Based Framework for Responsible Gambling: The Reno Model. *Journal of Gambling Studies*, 20(3) , 301-317.
- Blaszczyński, A., Ladouceur, R., Nower, L., & Shaffer, H. (2008). Informed Choice and Gambling: Principles for Consumer Protection. *The Journal of Gambling Business and Economics* , 103 - 118.
- Bloch, H. A. (1951). The Sociology of Gambling. *American Journal of Sociology*, 57 , 215-221.
- Borger, B. d., & Poeck, A. v. (2009). *Algemene economie*. Antwerpen: De Boeck.
- Bruin, D. d. (2008). Gambling and Addiction Problems in the Netherlands. In T. Spapens, A. Littler, & C. Fijnaut, *Crime, Addiction and the regulation of Gambling* (pp. 109-126). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bruin, D. d., Meijerman, C., Leenders, F., & Braam, R. (2005). *Verslingerd aan meer dan een spel: een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. Utrecht: Centrum voor Verslavingsonderzoek.
- Caillois, R. (2006). The difinition of play and the classification of games. In K. Salen, & E. Zimmerman, *The game design reader* (pp. 122-155). Cambridge: Mit Press.
- College van Toezicht op de Kansspelen. (2010). *Jaarverslag College van Toezicht op de Kansspelen*. Opgehaald van <http://www.pokerbond.nl/images/stories/Bestanden/JAAR2010.pdf>
- Collins, P. (2003). *Gambling and the public interest*. Westport: Preager Publishers.
- Commissie Economische en Monetaire Zaken. (2011). *Onlinegokken op de interne markt*. 2011/2084(INI).
- Cotte, J. (1997). Chances, Trances and Lots of Slots: Gambling Motives and Consumption Experience. *Journal of Leisure Research*, (29) , 380-406.
- Custer, R. L. (1982). An overview of compulsive gambling. In P. A. Carone, S. F. Yolles, S. N. Kieffer, & L. W. Krinsky, *Addictive Disorders Update: Alcoholism, Drug, Abuse, Gambling* (pp. 107 - 124). New York: Human Sciences Press.
- Damme, E. (1996). Marktwerving en herregulering. In R. v. Gestel, & P. Eijlander, *Markt en wet* (pp. 19-42). Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Damme, E. (2001). Marktwerving vereist maatwerk. *Maandschrift Economie*, 65(3) , 185-207.
- Damme, E. v. (2007). Liberalizing Gambling Markets: Lessons from Network Industries? *TILEC Discussion Paper* .

- Drahmman, A. (2012). Uitdijing van de Werking van het Transparantiebeginsel: Van concessies naar Vergunningen? *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, (7) , 184-193.
- Driel, M. v. (1989). *Zelfregulering: Hoog opspelen of thuisblijven*. Deventer: Kluwer.
- Dworking, G. (1971). Paternalism. In R. A. Wasserstrom, *Morality and the law* (pp. 107 - 126). Belmont: CA: Wadsworth.
- Ebbers, H. (2005). *Economische bedrijfsomgeving*. Amsterdam: Pearson Benelux.
- Eijlander, P. H., & Damme, E. (2000). Toezicht op marktwerking: Algemeen of specifiek? In H. d. Ru, & J. Peters, *Toezicht en regulering van nieuwe markten: Opstellen over de juridische aspecten van regulering* (pp. 53-66). Den Haag: Sdu.
- EU Institutions press releases, IP/06/436. (2006). *Vrij verkeer van diensten: Commissie stelt onderzoek in naar restricties voor aanbieders van sportwedenschappen in Denemarken, Finland, Duitsland, Hongarije, Italië, Nederland en Zweden*.
- EU Institutions press releases, IP/08/330. (2008). *Vrij verkeer van diensten: Commissie grijpt in om obstakels voor het aanbieden van kansspeldiensten in Griekenland en Nederland uit de weg te ruimen*.
- EU Institutions press releases, IP/91/904. (1991). *Gambling and the single market: EC Commission organises hearings towards year's end*.
- EU Institutions press releases, IP/92/1120. (1992). *Gambling and the single market: No need for any legislative initiative*.
- Europe Economics. (2004). *The case for a single European gambling market*. London: Europe Economics.
- European Casino Association. (2008). *Crime Prevention & Consumer Protection in the Gambling Sector*. Brussel.
- European Commission. (2006). *Study of gambling services in the internal market of the European Union*. Lausanne: ISDC.
- Europese Commissie. (2011). *Groenboek: Online gokken op de interne markt*. Brussel.
- Fokker, G. A. (1862). *De geschiedenis der loterijen in de Nederlanden*. Amsterdam: Frederik Muller.
- Gainsbury, S., Parke, J., & Suhonen, N. (2013). Consumer attitudes towards Internet gambling: Perceptions of responsible gambling policies, consumer protection, and regulation of online gambling sites. *Computers in Human Behavior*, 29(1) , 235-245.
- Gestel, R. A. (2008). Certificatie. In P. C. Westerman, & A. R. Mackor, *Vormen van (de?)regulering* (pp. 93-107). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Griffiths, M. D. (2002). *Gambling and Gaming Addictions in Adolescence*. Leicester: British Psychological Society/Blackwells.
- Griffiths, M. D. (1999). Gambling Technologies: Prospects for Problem Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 15 , 265 - 283.
- Griffiths, M. D. (2009). Minimizing Harm from Gambling: What is the Gambling Industry's Role? *Journal Compilation Society for the Study of Addiction*, 104(5) , 696-697.
- Griffiths, M. D. (1996). Pathological Gambling: A Review of the Literature. *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing* , 347 - 353.

- Griffiths, M. D., & Wood, R. T. (2002). Lottery Gambling and Addiction: An Overview of European Research. *European Lotteries*, Psychology Division, Nottingham Trent University.
- Griffiths, M., Hayer, T., & Meyer, G. (2009). Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention and Interventions. In G. Meyer, T. Hayer, & M. Griffiths, *Problem Gambling: A European Perspective* (pp. XIX-XXX). Houten: Springer.
- Heldeweg, M. (2006). *Bestuursrecht en beleid*. Groningen-Houten: Wolters-Noordhoff.
- Heldeweg, M. (2012). *Smart rules & regimes. Publiekrechtelijk(e) ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie*. Enschede: Uitgewerkte oratie, Universiteit Twente.
- Hobson, J. A. (1905). The Ethics of Gambling. *International Journal of Ethics*, 15 (2) , 135 - 148.
- Hoekx, N., & Verbeke, A. (2011). De Regulering van Kansspelen: Wanneer bekend Europa kleur? In *Universalis. Liber Amicorum Cyrille Fijnaut* (pp. 1009-1018). Antwerpen: Intersentia.
- Homburg, G. H., & Oranje, E. (2009). *Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Hoogduin, C. A., Keijsers, B. P., Minnen, A. v., & Verbraak, M. J. (2006). Stoornissen in de impulscontrole. In W. Vandereycken, C. A. Hoogduin, & P. M. Emmelkamp, *Handboek Psychopathologie. Deel 2. Klinische praktijk* (pp. 431 - 442). Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Huisman, A., & Koppenol, J. (1991). *Dear compt de Lotery met trommels en trompet! - Loterijen in de nederlanden tot 1726*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Huls, N. J. (2004). *God dobbelt niet: realiteiten en mythen van de kansspelregulering*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Jansen, G. J., Brakman, I., Craemer, R. W., Koeter, M. J., & Moor-van Vugt, A. J. (2010). *Legalisatie van kansspelen via internet: eindrapport van de Adviescommissie Kansspelen via Internet*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Jones, R., Pykett, J., & Whitehead, M. (2011). Governing Temptation: changing behaviour in an age of libertarian paternalism. *Progress in Human Geography*, 35(4) , 483-501.
- Kansspelautoriteit. (2012). *Activiteitenplan 2012-2013*. Opgeroepen op juni 2013, van www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/2365/activiteitenplan.pdf
- Kansspelautoriteit. (2013). *Soorten vergunningen*. Opgeroepen op januari 2013, van Kansspelautoriteit: <http://www.kansspelautoriteit.nl/kansspelen/vergunningen/>
- Kearney, M. S. (2005). The Economic Winners and Losers of Legalized Gambling. *National Tax Journal*, (58.2) , 281-302.
- Kerssemakers, R., & Meerten, R. V. (2008). *Drugsverslaving en alcoholisme - Gebruik, misbruik en verslaving*. Houten: Springer Uitgeverij.
- Kingma, S. (2004). De Liberalisering van Kansspelen en de Thesis van de Risicosamenleving. *Sociologische Gids*, 52(2) , 151-177.
- Kingma, S. (2004). Gambling and the Risk Society: The Liberalisation and Legitimation Crisis of Gambling in the Netherlands. *International Gambling Studies*, (4) , 47-67.

- Kingma, S. (2002). *Het Gokcomplex, verzelfstandiging van vermaak*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Kingma, S. (2008). The Liberalization and (re)Regulation of Dutch Gambling Markets: National Consequences of the Changing European Context. *Regulation & Governance*, 2(4) , 455-458.
- Koburg, A., Koppenol-Laforce, M., & Wefers Bettink, W. (2012). Online Kansspelen in Nederland: The Next Level. *Mediaforum*, (9) , 270-279.
- Korn, D. A. (2000). Expansion of Gambling in Canada: Implications for Health and Social policy. *Canadian Medical Association Journal*, 163(1) , 61-64.
- Kusyszyn, I. (1984). The Psychology of Gambling. *The American Academy of Political and Social Science*, 474(1) , 133-145.
- Landes, R. S. (2007). Layovers and Cargo Ships: The Prohibition of Internet Gambling and a Proposed System of Regulation. *New York University Law Review*, 83 , 913-943.
- Leichter, H. M. (2003). Evil Habits and Personal Choices: Assigning Responsibility for Health in the 20th Century. *The Millbank Quarterly*, 81 , 603 - 626.
- Leonard, T., Goldfarb, R., & Suranovic, S. (2000). New on Paternalism and Public Policy. *Economics and Philosophy*, 16 , 323 - 331.
- Lesieur, H. R. (1984). *The Chase: Career of the Compulsive Gambler*. Cambridge: Schenkman Books.
- McMillen, J., & Doherty, K. (2001). *Responsible Gambling Code of Practice: Implementation Resource Manual*. Brisbane: Queensland Treasury.
- McMillen, J., & McAllister, G. (2000). *Responsible Gambling: Legal and Policy Issues*. Sydney: University of Western Sydney.
- Meyer, G., & Stadler, M. (1999). Criminal Behavior Associated with Pathological Gambling. *Journal of Gambling Studies*, 15 , 29-43.
- Miers, D. (1996). Regulation and the Public Interest: Commercial Gambling and the National Lottery. *The Modern Law Review*, 59(4) , 489-516.
- Miers, D. (2003). The Gambling Review Report: Redefining the Social and Economic Regulation of Commercial Gambling. *Mod Law Rev* 66(4) , 604 - 622.
- Ministerie van Economische Zaken. (2008). *Onderzoek marktwerkingsbeleid*. Den Haag.
- Moerland, H. (1997). *Kansspelen in kaart gebracht*. Deventer: Gouda Quint.
- Molster, J. A. (1859). *Iets over spel en weddenschap*. Amsterdam: Gebroeders Kraay.
- New, B. (1999). Paternalism and Public Policy. *Economics and Philosophy*, 15 , 63 - 83.
- Ommeren, F. v., Ouden, W. d., & Wolswinkel, C. J. (2011). Schaarse Publieke Rechten - Wat Bard, Betfair en BNR met elkaar Gemeen Hebben. *Nederlands Juristenblad*, 28 , 1858-1866.
- Orford, J. (2010). *An unsafe bet?: The dangerous rise of gambling and the debate we should be having*. Hoboken: Wiley-Blackwell.
- Orford, J. (2005). Disabling the public interest: gambling strategies and policies for Britain. *Addiction*, 100 , 1219-1225.

- Parke, J., & Griffiths, M. D. (2007). The role of structural characteristics in gambling. In G. Smith, D. C. Hodgins, & R. J. Williams, *Research and measurement issues in gambling studies* (pp. 217 - 249). Amsterdam: Elsevier.
- Plug, P. M., Twist, M. v., & Geut, L. (2003). *Sturing van marktwerking: De bestuurlijke gevolgen van liberalisering en privatisering*. Assen: Koninklijke van Gorcum.
- SEO Economisch Onderzoek. (2001). *Lotsbestemming: Selectiemechanismen en selectiecriteria voor toegang tot de loterijenmarkt*. Amsterdam: SEO.
- Sociaal-Economische Raad. (2010). *Overheid en markt: Het resultaat telt!* Den Haag: SER.
- Spapens, T. (2008). Crime Problems Related to Gambling: An Overview. In T. Spapens, A. Littler, & C. Fijnaut, *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling* (pp. 19-54). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- STIOG. (2011). *Position Paper: Regulering remote kansspelen*. Laren.
- 't Veer, A. v., Moerland, H., & Fijnaut, C. (1993). *Gokken in drievoud: Facetten van deelname, aanbod en regulering*. Arnhem: Gouda Quint.
- Teulings, C. N., Bovenberg, A. L., & Dalen, H. P. (2003). *De Calculus van het Publieke Belang*. Den Haag: Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken.
- Twist, M. J. (2011). Marktwerking en de rol van de overheid. Verkenningnotitie voor de gedachtevorming over het eigendom van de overheid. In M. J. Twist, & C. F. Berg, *Het eigendom van de overheid - Input voor het debat over de rol van de overheid* (pp. 101 - 126). Den Haag: CAOP.
- Vondelen, E. A. (1996). Van Kanaliseren, Liberaliseren en Saneren, Golfbewegingen in het Kansspelbeleid. *Justitiële verkenningen* 22 , 8-17.
- Vries, K. d. (1955). Het Dobbelverbod in de Middeleeuwse Stadsrechten. *Tijdschrift voor Strafrecht*, 64 , 252-257.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2000). *Het borgen van publiek belang*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wilkinson, C., Vunderink, L., & Heijden, P. G. (2008). *Een slimme gok? Onderzoek naar de mogelijkheden om de aard en de omvang van illegale kansspelen in Nederland vast te stellen*. Barneveld: Significant.
- Williams, R. J., West, B. L., & Simpson, R. I. (2007). *Prevention of problem gambling: A comprehensive review of the evidence*. Guelph, Ontario, Canada: Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre.
- Winston, C. (2006). *Government failure versus market failure*. Washington: AEI-Brookings joint center for regulatory studies.
- WODC. (2011). *Gokken in kaart: Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*. Groningen/Rotterdam: Intraval.
- WODC. (2012). *Substitutie tussen online en offline kansspelen en loterijen*. Den Haag: APE.

- WODC. (2003). *Vernieuwd toezicht op de kansspelen*. Amersfoort: WODC.
- Wood, R. T., & Griffiths, M. D. (2008). Why Swedish people play online poker and factors that can increase or decrease trust in poker Web sites: A qualitative investigation. *Journal of Gambling Issues*, 21 , 80-97.

7.2 Parlementaire informatie

- Eerste Kamer, vergaderjaar 2012 - 2013. (C nr. G). *Overzicht voorgenomen privatiseringen en verzelfstandigingen, stand van zaken medio november 2012*.
- Eerste Kamer, vergaderjaar 2012 - 2013. (C nr. F). *Parlementair onderzoek privatisering / verzelfstandiging overheidsdiensten*.
- Handelingen der Staten-Generaal. (1902 - 1903). *Memorie van Toelichting: Wettelijke bepalingen betreffende loterijen*. 213, nr. 3.
- Handelingen Verenigde Vergadering, vergaderjaar 1827 - 1829. *Vereenigde zitting der beide kamers*. 15 oktober 1827.
- Regeerakkoord. (2012). *Bruggenslaan: Regeerakkoord VVD - PVDA*.
- Staatsblad 2010, nr. 205. *Wijziging Wet op de kansspelen*.
- Staatsblad 2013, nr. 125. *Wijziging Wet op de kansspelen*.
- Staatsblad 2013, nr. 685. *Wijziging Kansspelenbesluit*.
- Staatscourant 2007, nr. 128. *Beleidsregels incidentele kansspelen en prijsvragen*.
- Staatscourant 2008, nr. 137. *Beschikking Staatsloterij*.
- Staatscourant 2011, nr. 21 841. *Beschikking casinospelen*.
- Staatscourant 2011, nr. 6602. *Aanwijzingen voor de regelgeving*.
- Staatscourant 2011, nr. 8835. *Beschikking Totalisator*.
- Staatscourant 2013, nr. 162. *Beschikking sporttotalisator*.
- Staatscourant 2013, nr. 163. *Beschikking instantloterij*.
- Tweede Kamer. (1908 - 1909). *Memorie van Toelichting: Wet bestrijding van zedeloosheid*. nr. 293.
- Tweede Kamer. (2006 - 2007). *Memorie van Toelichting: Wet op de kansspelen*. 24 557, nr. 3.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1902 - 1903. *Wettelijke bepalingen betreffende loterijen: Memorie van Toelichting*. nr. 213.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1909 - 1910. *Wet bestrijding van zedeloosheid: Memorie van Antwoord*. nr. 56.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1946 - 1947. *Totalisatorwet: Memorie van Toelichting*. nr. 553.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1963 - 1964. *Memorie van Toelichting: Wet op de kansspelen*. nr. 7603.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1964 - 1965. *Wet op de kansspelen: Memorie van Antwoord*. 7603, nr. 6.

- Tweede Kamer, vergaderjaar 1981 - 1982. *Herziening van de Wet op de kansspelen: Memorie van Antwoord*. 16 481, nr. 44
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1983 - 1984. *Brief van de Staatssecretarissen van Economische Zaken en van Justitie: Casinovestigingen*. 17 971, nr. 2.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1990 - 1991. *Wijziging WoK in verband met het organiseren van de instantloterij: Memorie van Toelichting*. 22 269, nr. 3.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1993 - 1994. *Brief van de staatssecretaris van Justitie*. 21 227, nr. 30.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1994 - 1995. *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. 24 036, nr. 1.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1995 - 1996. *Nota Kansspelen Herijkt*. 24 557, nr. 2.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 - 1999. *Officiële bekendmakingen: Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*. 24 036, nr. 126.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000 - 2001. *Brief minister en staatssecretaris ter aanbieding van het Rapport: 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen*. 24 036, nr. 180.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001. *Lijst van vragen en antwoorden over het rapport: 'Nieuwe ronde, nieuwe kansen' van de MDW-werkgroep Wet op de kansspelen*. 24 036, nr. 221.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2001 - 2002. *Brief staatssecretaris: Eerste voortgangsrapportage van het project kansspelen*. 24 036 & 24 556, nr. 257.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002 - 2003. *Brief staatssecretaris: Tweede voortgangsrapportage van het project kansspelen*. 24 036 & 24 556, nr. 280.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2003 - 2004. *Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid*. 29 304, nr. 1.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 - 2009. *Brief publieke belangen en staatsdeelnemingen*. 28 165, nr. 69.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 - 2009. *Brief staatssecretaris: Zesde voortgangsrapportage van het project kansspelen*. 24 557, nr. 95.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2008 - 2009. *Brief van de Minister van Justitie over enkele voorgenomen aanpassingen van het kansspelbeleid en de gevolgen daarvan voor het wetsvoorstel*. 24 557, nr. 93.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009 - 2010. *Brief minister ter aanbieding eindrapport 'Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland'*. 24 557, nr. 103.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2009 - 2010. *Wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de instelling van de kansspelautoriteit: Memorie van Toelichting*. 32 264, nr. 3.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010 - 2011. *Brief staatssecretaris: Zevende voortgangsrapportage van het project Kansspelen*. 24 557, nr. 124.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010 - 2011. *Ingebrekestelling Wet op de kansspelen*. 24 557, nr. 124.

- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010 - 2011. (24 557, nr. 125). *Kansspelen: Verslag van algemeen overleg*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010 - 2011. (24 557, nr. 128). *Kansspelen: Verslag van algemeen overleg*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2010 - 2011. *Rapport Holland Casino: Naleving overheidsbeleid*. 32 636, nr. 2.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2012 - 2013. *Fiche : Mededeling EU raamwerk online gokken*. 22 112, nr. 1516.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2012 - 2013. *Mogelijke beïnvloeding van sportwedstrijden*. 33 296, nr. 3.

7.3 Jurisprudentie

- Betfair, C-203/08 (HvJ EU juni 3, 2010).
- Gambelli, C-243/01 (HvJ EU november 6, 2003).
- Läärä, C-124/97 (HvJ EU september 21, 1999).
- Ladbrokes, C-258/08 (HvJ EU juni 3, 2010).
- Liga Portuguesa, C-42/07 (HvJ EU september 8, 2009).
- Lindman, C-42/02 (HvJ EU november 13, 2003).
- Placanica, C-360/04 (HvJ EU maart 6, 2007).
- Schindler, C-275/92 (HvJ EU maart 24, 1994).
- Zenatti, C-67/98 (HvJ EU oktober 21, 1999).