



Sociaal-Economische
Raad Curaçao

Aan de Minister van Financiën
Dhr. mr. drs. J. Silvania
Pietermaai 17
Alhier.

Datum: Willemstad, 20 september 2022

Ref.nr.: 119/2022-SER

Betreft: Advies inzake het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van (a.) het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 4, van de 'Loterijverordening 1909' (P.B. 1965, no. 85) zoals gewijzigd; (b.) het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 2, van de "Loterijverordening 1909" (P.B. 1965, no. 85), zoals gewijzigd; en (c.) de concept-ministeriële beschikking ter verlening van mandaat aan de stichting Gaming Control Board (zaaknummer 2022/002684; ref.nr. 103/2022-SER)

Excellentie,

Gaarne vragen wij hierbij uw aandacht voor het volgende.

Op 11 juli 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek van u ontvangen betreffende (a.) het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 4, van de 'Loterijverordening 1909' (P.B. 1965, no. 85) zoals gewijzigd; (b.) het ontwerplandsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 2, van de "Loterijverordening 1909" (P.B. 1965, no. 85), zoals gewijzigd; en (c.) de concept-ministeriële beschikking ter verlening van mandaat aan de stichting Gaming Control Board (zaaknummer 2022/002684; ref.nr. 103/2022-SER).

Bijgaand advies is in de reguliere voorbereidende en plenaire vergadering van 16 september 2022 behandeld en vastgesteld.

Voor een inhoudelijke uiteenzetting wordt verwezen naar genoemd advies.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

cc.: De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)

Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T: (+5999) 461-5406/5328

www.ser.cw



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	6
1.1. Strekking en doelstelling van de voorgestelde aanpassingsregelingen	6
1.1.1. Ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4	6
1.1.2. Ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2	7
1.1.3. Conceptmandaatbeschikking	7
1.2. Nut, noodzaak en relevantie van een sociaaleconomische toetsing	8
1.3. Beschrijving aanpak	9
1.4. Opbouw van het advies	9
2. Het standpunt van de SER.....	11
2.1. Wega di Number sector: een cash intensieve branche	11
2.2. Noodzaak en wenselijkheid van verscherpte regulering nader bezien	12
2.2.1. Noodzaak	12
2.2.2. Wenselijkheid	13
2.3. Ex ante toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid aanbevolen	14
2.3.1. Uitvoerbaarheid	14
2.3.2. Handhaafbaarheid	15
2.3.3. Fraudebestendigheid van het voorgesteld geautomatiseerd systeem	17
2.3.4. Juridische aandachtspunten	17
2.4. Gevolgen van de risking voor de branche	19
2.5. Kansspelverslaving.....	22
2.5.1. Kansspelverslaving problematiek op Curaçao	22
2.5.2. Strategie en beleid preventie en bestrijding kansspelverslaving	23
2.6. Tot slot.....	25

Advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) zoals vastgesteld in zijn plenaire vergadering van 16 september 2022 betreffende (a.) het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 4, van de "Loterijverordening 1909" (P.B. 1965, no. 85) zoals gewijzigd¹; (b.) het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 2, van de "Loterijverordening 1909" (P.B. 1965, no. 85), zoals gewijzigd²; en (c.) de concept-ministeriële beschikking ter verlening van mandaat aan de stichting Gaming Control Board (zaaknummer 2022/002684; ref.nr. 103/2022-SER).

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

- Op 11 juli 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Financiën betreffende (a.) het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 4, van de "Loterijverordening 1909" (P.B. 1965, no. 85) zoals gewijzigd; (b.) het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 2, van de "Loterijverordening 1909" (P.B. 1965, no. 85), zoals gewijzigd; en (c.) de concept-ministeriële beschikking ter verlening van mandaat aan de stichting Gaming Control Board (zaaknummer 2022/002684; ref.nr. 103/2022-SER). In dit advies zullen deze ontwerp-landbesluiten worden aangeduid als respectievelijk 'ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4', 'ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2', dan wel gezamenlijk aan te duiden als 'ontwerp-wijzigingslandsbesluiten' en 'concept-mandaat-beschikking'.
- Het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4, en het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2, strekken ertoe aanpassingen aan te brengen in vigerende uitvoeringsregelingen gebaseerd op de Loterijverordening 1909, waarmee aanvullende voorwaarden worden gesteld aan het aanvragen van een nummerloterijvergunning en de verplichting wordt opgelegd aan vergunninghouders om hun administratie bij te houden volgens een geautomatiseerd systeem.
- In de bij het eerstgenoemde ontwerp behorende nota van toelichting wordt het belang onderstreept en de noodzaak onderbouwd van de voorgestelde wijziging door expliciet te verwijzen naar het karakter van het loterijbedrijf dat, vanwege de grote kasstromen die daarbinnen circuleren, als gevoelig wordt beschouwd voor witwas- en andere ongeoorloofde (lees: criminele) praktijken. Om het risicoprofiel van de loterijsector tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen, voorziet de voorgestelde wijziging in een verruiming van de voorwaarden waaraan de aanvrager van een nummerloterijvergunning dient te voldoen.
- In de considerans van het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2, is als overweging opgenomen dat het wenselijk is de verplichting tot het gebruik van een geautomatiseerd systeem ten behoeve van een doelmatige en inzichtelijke administratie van de vergunninghouders alsmede toezichtsbepalingen vast te leggen. De wenselijkheid tot het opleggen van deze verplichting wordt nader onderbouwd door de volgende zinsnede: "Een dergelijke verplichting bevordert de controle op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de onder de vergunning verrichte transacties en een vermindering van de kans op onjuiste en onvolledige administratie van transacties alsmede daaraan gerelateerde misdrijven, zoals witwassen en fraude."

¹ A.B. 1986, no. 22.

² A.B. 1986, no. 21, zoals laatstelijk gewijzigd bij A.B. 1997, no. 87.

- In de toelichting bij de conceptmandaatbeschikking wordt nader verduidelijkt dat de Stichting Gaming Control Board (GCB) krachtens mandaat over de sanctiebevoegdheid beschikt tot intrekking van een vergunning; GCB heeft thans geen toezicht- en handhavingsbevoegdheden ten aanzien van de loterijsector, "terwijl het in de praktijk wenselijk is gebleken dat GCB over bij of krachtens de Lv 1909 verleende bevoegdheden beschikt om op te kunnen treden tegen overtredingen van de Lv 1909."
- Per september 2022 bestaat de 'Wega di Number sector' in Curaçao uit 24 vergunninghouders. De nummerloterij vergunninghouders hebben gezamenlijk gedurende de periode 2018-2022 een gemiddelde jaarlijkse omzet gegenereerd van NAf. 62.4 miljoen. De SER kan hieruit concluderen dat er grote kasstromen verbonden zijn aan het aanbieden van nummerloterij.
- Verder constateert de SER dat sinds 2022 alle nummerloterijvergunninghouders uitgesloten zijn van de primaire bancaire dienstverlening als gevolg van hun risicoprofiel.
- Het risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' wordt beïnvloed door verschillende factoren, waaronder het cash intensieve karakter van de sector, de ontoereikende handhaving op de 'Wega di Number sector' en de bestaande illegale lotenverkoop.
- Het gebrek aan toezicht op de 'Wega di Number sector' vloeit voort uit het feit dat de Loterijverordening 1909 geen (bijzondere) bepalingen bevat omtrent het nalevingstoezicht. Als gevolg hiervan is er geen eenduidige toezichthouder aangewezen belast met het nalevingstoezicht op de gehele Loterijverordening.
- De SER constateert dat er geen sprake is van bestuurlijke handhaving in geval van niet-naleving van de verbodsbepalingen opgenomen in artikelen 2 en 6 van de Loterijverordening, aangezien er geen toezichthouder is aangewezen voor de uitvoering van het nalevingstoezicht. Daar komt nog bij dat de regering niet gekozen heeft voor beleidsmatige handhaving via een consistent en uniform handhavingsbeleid.
- De SER constateert echter dat niet onomstotelijk vaststaat dat het verondersteld hoog risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' heeft geleid tot een groot aantal concrete praktijkgevallen van witwaspraktijken en of terrorismebestrijding. Mocht evenwel blijken dat zulks wel het geval is, dient, naar het oordeel van de SER, hierover melding te worden gemaakt in de nota van toelichting behorende bij het ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4.
- Vanwege het ontbreken van een kwantificering van de witwasproblematiek binnen de 'Wega di Number sector' is de SER redelijkerwijs niet in staat een oordeel te vormen over de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde verscherpte regulering die met de voorliggende ontwerpwijzigingslandsbesluiten wordt beoogd. Het is voor de SER onduidelijk of de voorgestelde verscherpte regulering in verhouding staat tot de bestaande witwasproblematiek binnen de 'Wega di Number sector'. Het staat niet vast dat verscherpte regulering daadwerkelijk nodig is voor het verlagen van het risicoprofiel.
- De SER geeft de Minister van Financiën in overweging om de kwantificering van de witwas- en terrorismefinancieringsproblematiek op te nemen in de nota van toelichting behorende bij het ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4.
- Verder constateert de SER dat in de nota van toelichting behorende bij dat ontwerpwijzigingslandsbesluit niet wordt aangegeven vanuit welk perspectief de wenselijkheid tot verlaging van het risicoprofiel van de 'Wega di Number' sector tot een acceptabel niveau moet worden gezien. Voor de raad is het niet duidelijk of de wenselijkheid gezien moet worden vanuit het

perspectief van de lokale banken, de CGB als zijnde toezichthouder of de Financial Intelligence Unit (FIU). Gelet hierop geeft de SER de Minister van Financiën in overweging aanvullende informatie te verstrekken in de nota van toelichting aangaande het perspectief van waaruit de wenselijkheid moet worden gezien.

- Verder stelt de SER vast dat er geen objectieve en genormeerde invulling wordt gegeven aan de term 'acceptabel niveau'. Het is van belang deze term nader te operationaliseren in de nota van toelichting. Hiermee wordt duidelijkheid geschapen over de vraag of de voorgestelde verscherpte regulering daadwerkelijk zal bijdragen aan verlaging van het risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' tot een acceptabel niveau.
- Het valt de SER voorts op dat in de toelichtingen bij de ontwerp-wijzigingslandsbesluiten geen beschrijving wordt gegeven van de gevolgen die de nummerloterijvergunninghouders, de uitvoerende- en handhavende regeringsinstanties zullen ervaren om de in deze ontwerpen voorgestelde bepalingen na te leven dan wel uit te voeren. Hierbij kan worden gedacht aan onder andere de extra handhavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als de voorgestelde ontwerp-wijzigingslandsbesluiten niet spontaan worden nageleefd door de nummerloterijvergunninghouders.
- De SER constateert dat een kwantificering van de uitvoeringskosten, gezien vanuit het perspectief van de nummerloterijvergunninghouders, ontbreekt.
- Verder wordt vastgesteld dat er geen informatie voorhanden is met betrekking tot de technische eisen waaraan het voorgeschreven geautomatiseerd systeem dient te voldoen, waardoor een vergunninghouder de uitvoeringskosten gerelateerd aan de invoering van het voorgeschreven systeem niet op voorhand kan inschatten.
- Het ontbreken van vorengenoemde informatie in de Nota van toelichting behorende bij het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2, geeft blijk dat de regering de neveneffecten voor de nummerloterijvergunninghouders niet, althans niet in voldoende mate, in kaart heeft gebracht. De SER geeft de Minister van Financiën in overweging om alsnog een uiteenzetting te geven van de verwachte neveneffecten van de invoering van zowel het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4 als het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2.
- De SER constateert dat naar verwachting een laag tot middelmatige spontane naleving van de verscherpte vergunningsvoorwaarden door de nummerloterijvergunninghouders zal plaatsvinden, hetgeen een grotere behoefte aan handhavingscapaciteit vereist voor het bewerkstelligen van een effectieve naleving. Gelet hierop rijst de vraag of de aangewezen handhavende instantie redelijkerwijs de benodigde extra handhavingscapaciteit kan aanleveren voor het bewerkstelligen van een effectieve naleving van de verscherpte vergunningsvoorwaarden.
- Verder concludeert de SER dat verscherpte regulering additionele handhavingscapaciteit vereist voor het feitelijk kunnen bewerkstelligen van een doeltreffende handhaving. Het is, in het verlengde daarvan, derhalve van belang dat de nodige investeringen in termen van mankracht en financiën worden gepleegd zodat de aangewezen uitvoerende en handhavende instanties effectief kunnen optreden. Het investeren in GCB en FIU is randvoorwaardelijk voor een doelmatige en doeltreffende handhaving van de Loterijverordening 1909.
- Gelet op het belang van een fraudebestendig geautomatiseerd systeem voor het risicoprofiel van de 'Wega di Number sector', geeft de SER aan de Minister van Financiën verder in overweging om de lokale banken op periodieke basis de nodige informatie te verstrekken over de waarborging van de fraudebestendigheid van het systeem.

- De raad concludeert naar aanleiding van consultaties met stakeholders, dat *de-banking*, tot heden, nauwelijks van invloed is geweest op de operaties in de sector. De impact van *de-banking* van de loterijsector op Curaçao is vooralsnog klein omdat Curaçao nog altijd een cash intensieve economie is: contant geld wordt overal als betaalmiddel geaccepteerd en er is, vanuit de bevolking, een sterke voorkeur om met contant geld te betalen.
- Ook uit de omzetten lijken de operaties van de nummerloterij geen substantiële gevolgen te hebben ondervonden van *de-banking*. Afnames van de omzetten lijken eerder het gevolg te zijn van de COVID-19 pandemie en bijbehorende *lockdown*, met name de staking van niet-vitale activiteiten, waaronder nummerv verkoop (in april en mei 2020 en maart, april en mei 2021), en de economische malaise met afname van inkomens en toename van de armoede als gevolgen.
- Overigens toont het chartaal geld in omloop in de monetaire unie (Curaçao en Sint Maarten) een stijgende trend, onder andere omdat er groepen zijn die moeilijkheden ondervinden om een bankrekening te kunnen openen. In het kader van de VN-duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals* (SDGs)), dient gesteld te worden dat financiële inclusie een vereiste is voor een evenwichtige economische groei, met name het bevorderen van economische groei en werkgelegenheid (SDG-8) en armoedebestrijding (SDG-1).
- In het kader van financiële inclusie juicht de SER het initiatief van de CBCS en de bancaire sector toe om tot afspraken te komen ter vergemakkelijking van het openen van een bankrekening voor natuurlijke personen.
- Kansspelverslaving is een voorkomend fenomeen op het eiland. Actuele informatie over de precieze omvang van deze vorm van verslaving op het eiland is echter niet beschikbaar. Het laatst verrichte onderzoek naar de aard en omvang van de kansspelverslavingsproblematiek dateert uit 2003. De SER stelt derhalve vast dat er geen actuele informatie voorhanden is aangaande de kansspelverslaving in termen van onder andere het huidige aantal verslaafden, de ernst van de kansspelverslaving en de meest voorkomende vormen van kansspelverslaving.
- Kansspelverslaving wordt formeel erkend als een psychische stoornis. Ondanks deze formele erkenning constateert de SER dat deze vorm van verslaving in Curaçao niet wordt aangemerkt als een psychische stoornis en ook niet opgenomen is in het basiszorgpakket ingevolge de Landsverordening Basisverzekering Ziektekosten (P.B. 2013, no 3). Als gevolg hiervan worden de behandelingen en interventies ter bestrijding van kansspelverslaving niet vergoed door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).
- Op basis van de bevindingen van het onderzoek uit 2003 kan de SER concluderen dat de kansspelproblematiek relatief omvangrijk is, hetgeen noopt tot doeltreffend beleid gericht op preventie en bestrijding van kansspelverslaving.
- De SER geeft de regering in overweging om te kiezen voor de Public Health benadering bij het ontwikkelen van het preventiebeleid voor kansspelverslaving voor de gehele kansspelsector. De Public Health benadering erkent een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid door de regering en kansspelindustrie aangaande preventie en bestrijding van kansspelverslaving. Als gevolg hiervan dient het preventiebeleid gericht te zijn op, enerzijds, *'responsible gambling'*, anderzijds, op *'harmful reduction'*.
- De SER geeft de regering verder in overweging om de verantwoordelijkheid van de 'Wega di Number sector' aangaande verslavingspreventie op te nemen in de vergunningsvoorwaarden.

- Een nadere verscherping van de vergunningsvereisten ten dienste van verslavingspreventie zal, enerzijds, bijdragen aan verlaging van de kansspelverslavingsproblematiek op het eiland en, anderzijds, aan het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap van de nummerloterijsector.
- Ten behoeve van een effectieve uitvoering van bestrijding programma's van kansspelverslaving beveelt de SER voorts aan om (kansspel)verslaving als een psychische stoornis te erkennen, waardoor passende zorg aangeboden en vergoed kan worden via het basiszorgpakket ingevolge de Landsverordening Basisverzekering Ziektekosten.

1. Inleiding

Op 11 juli 2022 heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) een adviesverzoek ontvangen van de Minister van Financiën betreffende (a.) het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 4, van de "Loterijverordening 1909" (P.B. 1965, no. 85) zoals gewijzigd³; (b.) het ontwerp-landsbesluit, houdende algemene maatregelen, strekkende tot wijziging van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 23^{ste} september 1986 ter uitvoering van artikel 3 bis, lid 2, van de "Loterijverordening 1909" (P.B. 1965, no. 85), zoals gewijzigd⁴; en (c.) de concept-ministeriële beschikking ter verlening van mandaat aan de stichting Gaming Control Board (zaaknummer 2022/002684; ref.nr. 103/2022-SER). In dit advies zullen deze ontwerp-regelingen worden aangeduid als respectievelijk 'ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4', 'ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2', dan wel gezamenlijk aan te duiden als 'ontwerp-wijzigingslandsbesluiten' en 'concept-mandaat-beschikking'.

Het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3, lid 4, en het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2, strekken ertoe aanpassingen aan te brengen in vigerende uitvoeringsregelingen gebaseerd op de Loterijverordening 1909, waarmee aanvullende voorwaarden worden gesteld aan het aanvragen van een nummerloterij-vergunning en de verplichting wordt opgelegd aan vergunninghouders om hun administratie bij te houden volgens een geautomatiseerd systeem.

1.1. Strekking en doelstelling van de voorgestelde aanpassingsregelingen

1.1.1. Ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4

Ingevolge de considerans van het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4, wordt het als wenselijk geacht aanvullende voorwaarden vast te stellen waaraan de aanvrager ten minste dient te voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning als bedoeld in artikel 3 bis, eerste lid, van de Loterijverordening 1909⁵. Om deze aanvullende voorwaarden vast te stellen, is een nadere wijziging nodig van het Eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen, ter uitvoering van artikel 3 bis, vierde lid, van de Loterijverordening 1909, zoals gewijzigd. Het in het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4, voorgestelde artikel I, onderdeel A, voorziet daarin.

In de bij dit ontwerp behorende nota van toelichting (hierna: NvT) wordt het belang onderstreept en de noodzaak onderbouwd van de voorgestelde wijziging door expliciet te verwijzen naar het karakter van het loterijbedrijf dat, vanwege de grote kasstromen die daarbinnen circuleren, als gevoelig wordt beschouwd voor witwas- en andere ongeoorloofde (lees: criminele) praktijken. Om het risicoprofiel van de loterijsector tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen, voorziet de voorgestelde wijziging in een verruiming van de voorwaarden waaraan de aanvrager van een nummerloterijvergunning dient te voldoen, waarbij stilgestaan wordt bij de volgende voorwaarden. Op de eerste plaats, de voorwaarde dat er volledige bekendheid dient te bestaan ten aanzien van de met de exploitatie van het loterijbedrijf betrokken beleidsbepalers en belanghebbenden. Het niet voldoen aan deze voorwaarde, althans het niet kenbaar maken van degenen die het beleid van het loterijbedrijf bepalen of medebepalen of van degenen met een rechtstreeks of middellijk belang in het geplaatste aandelenkapitaal of een daarmee vergelijkbaar belang in het loterijbedrijf, of van de uiteindelijke belanghebbende(n), vormt een weigeringsgrond op basis van het voorgestelde nieuwe artikel 2, eerste lid, onder b, van het ontwerp:

Op de tweede plaats geldt de voorwaarde dat de betreffende beleidsbepalers en belanghebbenden aan een screening moeten worden onderworpen, waarbij onderzocht wordt of betrokkenen al dan niet onherroepelijk

³ A.B. 1986, no. 22.

⁴ A.B. 1986, no. 21, zoals laatstelijk gewijzigd bij A.B. 1997, no. 87.

⁵ In artikel 3 bis, eerste lid, is opgenomen dat tot het aanleggen en houden van een nummerloterij waarbij als voorwaarde tot deelneming wordt gevraagd het inzetten van een geldbedrag op een bepaald nummer of op bepaalde nummers teneinde mede te dingen naar prijzen in geld, kan het Bestuurscollege aan personen woonachtig in het eilandgebied Curaçao, vergunning verlenen.

zijn veroordeeld wegens een misdrijf of overtreding van de artikelen 2, 6 en 8⁶ van de Loterijverordening 1909 dan wel of de aanvrager en of diens loterijbedrijf een onherroepelijke belastingschuld heeft waarvoor geen uitstel van belasting is verleend of een openstaande schuld inzake het op grond van artikel 4 van de verordening verschuldigde vergunningsrecht dan wel inzake de op grond van artikel 11 bis, eerste lid, onder b, verschuldigde afdrachten hebben. Ten derde is er de voorwaarde dat de herkomst van de gelden waarmee de exploitatie van het loterijbedrijf wordt gefinancierd, vast dient te staan om infiltratie door en participatie van criminele invloeden te voorkomen.

1.1.2. Ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2

In de considerans van het ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2, is als overweging opgenomen dat het wenselijk is de verplichting tot het gebruik van een geautomatiseerd systeem ten behoeve van een doelmatige en inzichtelijke administratie van de vergunninghouders alsmede toezichtsbepalingen vast te leggen. De wenselijkheid tot het opleggen van deze verplichting wordt in de bij het ontwerp behorende NvT nader onderbouwd door de volgende zinsnede: "Een dergelijke verplichting bevordert de controle op juistheid, volledigheid en tijdigheid van de onder de vergunning verrichte transacties en een vermindering van de kans op onjuiste en onvolledige administratie van transacties alsmede daaraan gerelateerde misdrijven, zoals witwassen en fraude." In de NvT is verder aangegeven dat de Minister van Financiën de bevoegdheid heeft om richtlijnen en voorschriften te geven ter zake de door de vergunninghouder te voeren administratie, alsmede ter zake het geautomatiseerde systeem. Het betreft standaard handhavingsbevoegdheden, zoals de bevoegdheid om alle inlichtingen te vragen en inzage te verlangen van alle boeken, bescheiden en andere informatiedragers, zoals elektronische bestanden en daarvan afschrift te nemen of deze daartoe tijdelijk mee te nemen, alsmede de (technische) controle van gebruik en werking van het geautomatiseerde systeem. In de financiële paragraaf van de NvT wordt, tot slot, erop gewezen dat de kosten verbonden aan het toezicht ter handhaving van de regels zoals bepaald in het onderhavige landsbesluit gebudgetteerd worden, respectievelijk ten laste komen van de Stichting Gaming Control Board (hierna: GCB). Daarbij gelden de volgende voorwaarden: (i) dat de additionele kosten voor het eerste jaar voor 100% gedekt worden door GCB en (ii) indien de financiële implicaties na de evaluatie van de resultaten van het eerste jaar na inwerkingtreding van het landsbesluit tot een negatief saldo leiden voor GCB, de kosten in rekening worden gebracht bij de vergunninghouders, net zoals bij de casinovergunninghouders. Uitgangspunt daarbij is het principe van budgetneutraliteit zoals expliciet onderschreven door de Sectordirecteur Financieel Beleid en Begrotingsbeheer (hierna: SDFBB) van het Ministerie van Financiën in het bij het ontwerp gevoegde advies⁷.

1.1.3. Conceptmandaatbeschikking

In de toelichting bij de in het onderhavige dossier gevoegde conceptmandaatbeschikking wordt nader verduidelijkt dat GCB krachtens mandaat⁸ over de sanctiebevoegdheid beschikt tot intrekking van een vergunning; GCB heeft thans geen toezicht- en handhavingsbevoegdheden ten aanzien van de loterijsector, "terwijl het in de praktijk wenselijk is gebleken dat GCB over bij of krachtens de Lv 1909 verleende bevoegdheden beschikt om op te kunnen treden tegen overtredingen van de Lv 1909."⁹ Met het opnemen van artikel 1, tweede en derde lid, in de voorgestelde conceptmandaatbeschikking, verkrijgt GCB de (gemandateerde) bevoegdheid tot het eisen van inzage in de administratie van de vergunninghouder,

⁶ Artikelen 2 en 6 bevatten de verbodsbepalingen krachtens de Loterijverordening 1909. Artikel 8 bepaalt dat overtreding van één van de verbodsbepalingen van artikel 2 of van artikel 6 gestraft wordt met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste vijfduizend gulden.

⁷ Advies SDFBB van het Ministerie van Financiën d.d. 27 juni 2022, met zaaknummer 2022/002684, met als onderwerp: 'Landsbesluiten en mandaatbesluit WNK'.

⁸ Bij Ministeriële Beschikking van 8 maart 2017 (No. 2017/008864) heeft de Minister van Algemene Zaken aan de Directeur van GCB, ressorterende onder het Ministerie van Financiën, de bevoegdheid gemandateerd tot het verlenen, wijzigen, opschorten, verlengen en intrekken van een vergunning alsmede het stellen van nadere voorwaarden aan een vergunning als bedoeld in de Loterijverordening 1909.

⁹ Zie toelichting bij conceptmandaatbeschikking.

alsmede de (gemandateerde) bevoegdheid om, conform het bepaalde in artikel 11, eerste, tweede en derde lid, van de Lv 1909, zo nodig op kosten van de overtreders, te doen wegnemen, beletten, verrichten of in vorige toestand herstellen van hetgeen in strijd met de Lv 1909 is of wordt gehouden, gemaakt of gesteld, ondernomen, weggelaten, beschadigd of weggenomen, zo valt verder te lezen in de toelichting.

1.2. Nut, noodzaak en relevantie van een sociaaleconomische toetsing

De SER stelt vast dat er binnen de Curaçaose samenleving een uitzonderlijk groot aanbod is aan vergunde en niet-vergunde kansspelen, ook wel hazardspelen¹⁰ genoemd¹¹. Deze spelen hebben over het algemeen een verslavend karakter¹² wat een negatief effect heeft op de volksgezondheid en ook op de financiële gezondheid van huishoudens en individuele burgers (schulden, faillissementen, inkomensverlies, kosten voor strafvervolgning en strafvoltrekking, behandelings- en therapiekosten, kosten als gevolg van verminderde arbeidsprestaties of arbeidsongeschiktheid en bijstand voor het levensonderhoud van gokverslaafden en hun gezinnen). Kansspelverslaving leidt tot sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke ontwrichting van gezinnen en gemeenschappen (ontwrichting van familiebanden en persoonlijke verhoudingen). Geconstateerd wordt verder dat steeds vaker naar kansspelen als fundraisingsmiddel wordt gegrepen voor het realiseren van goede doelen, maar in grote mate ook voor privédoeleinden.

Casino's, loterijen en verschillende andere kansspelen zijn, vanwege de grote hoeveelheden contant geld die daarin omgaan, internationaal gekenmerkt als uitermate gevoelig voor criminele activiteit, het witwassen¹³ van geld en de financiering van terrorisme¹⁴. Dit wordt expliciet onderschreven in de NvT behorende bij het ontwerp wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4, zoals in paragraaf 1.1.1 hierboven is aangegeven. Bijkomend fenomeen is dat organisatoren van niet-vergunde kansspelen niet bijdragen aan de landskas door afdracht van wettelijk verplichte leges, vergunningsrechten en belastingen. Daarmee loopt het land inkomsten mis.

Uit het bovenstaande volgt de noodzaak van overheidswege om kansspelen op adequate wijze te reguleren. De SER onderschrijft deze noodzaak in beginsel, gezien de hierboven summier aangekaarte ongewenste sociaal-economische en sociaal-maatschappelijke effecten die wellicht kunnen optreden, waarover later in dit advies meer, en tevens in het licht van de toenemende internationale druk, en de lokale implicaties daarvan, om de loterijsector zodanig te reguleren dat de kans op witwaspraktijken en of terrorismefinanciering geminimaliseerd worden¹⁵ en er reëel sprake kan zijn van een re-risking van de lokale

¹⁰ In de klapper 2022 van WJZ wordt in hoofdstuk VI, onder de kop 'Openbare Zedelijkheid', loterijen en hazardspelen samen genoemd. Alle relevante wet- en regelgeving met betrekking tot loterijen en hazardspelen in Curaçao zijn te vinden op pagina's 4 tot en met 8; zie ook op de regeringswebsite gobiernu.cw/nl/document/hoofdstuk-vi-openbare-zedelijkheid-a-b/.

¹¹ Zie tevens: publicatie van GCB, *Bekendmaking goederen/loterijen* (2019); https://gamingcontrol.spin-cdn.com/media/pdf/files/20190315_gcb005_fd_ad_publicatie_goederen_loterij_7k530mm_cmyk_nl.pdf.

¹² In 1991 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) het pathologisch gokken opgenomen in haar 'Classification of mental and behavioural disorders' (ICD-10). Sindsdien is gokverslaving een erkende vorm van verslaving, net als alcohol-, drugs- en geneesmiddelenverslaving. De hoofdkenmerken die de WHO voor het pathologisch gokken noemt zijn: (i) voortdurend en terugkerend gokken en (ii) een vaak nog groeiend gokgedrag, ondanks negatieve persoonlijke en sociale gevolgen. https://cdn.who.int/media/docs/default-source/classification/other-classifications/9241544228_eng.pdf

¹³ Artikel 1, eerste lid, onder j, van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (Lb. d.d. 7 november 2017, no. 2017/3297, (P.B. 2017, no. 99) houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (P.B. 2010, no. 41) verstaat onder 'witwassen': een gedraging als strafbaar gesteld in Titel XXXA van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.

¹⁴ Onder 'financiering van terrorisme' wordt ingevolge artikel 1, eerste lid, onder k, van de hierboven genoemde Landsverordening melding ongebruikelijke transacties verstaan: een gedraging zoals omschreven in artikel 2 van het op 9 december 1999 te New York tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme (Trb. 2000, 12), begaan door een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of vennootschap, of door of ten behoeve van, of in verband met een organisatie, instelling, bedrijf, persoon dan wel groep van personen of bevolkingsgroepen; <https://wetten.regering.nl/BWV0001518/2002-04-10>.

¹⁵ Voor concrete voorbeelden over mazen in de (loterij)wet voor het witwassen van geld wordt verwezen naar de internetblog 'Sanction scanner', *The Lottery and Money Laundering*; <https://sanctionscanner.com/blog/the-lottery->

'Wega di Number sector' die al enige tijd ge-risked is. De SER wil hierbij evenwel benadrukken dat, alhoewel hij in principe zeer positief staat tegenover de intentie achter de voorgestelde conceptwijzigingsregelingen, de raad zich ervan bewust is dat aanvullende maatregelen onontkoombaar zijn om te komen tot een uitgebreider regelgevend kader dat nagenoeg alle relevante aspecten omvat ten behoeve van een 'Wega di Number sector' die op modernere leest is geschoeid en die daarbovenop maatschappelijk verantwoord is.

1.3. Beschrijving aanpak

Bij het opstellen van dit advies is door middel van een consultatief proces inzichten verkregen van en opvattingen uitgewisseld met de meest relevante stakeholders, te weten: GCB, de stichting Fundashon Wega di Number Kòrsou (FWNK), de Financial Intelligence Unit (FIU), de stichting Fundashon Maneho pa Adikshon (FMA), de bancaire sector, vertegenwoordigd in de Curaçao International Financial Association (CIFA), en een raadsman (advocaat) die welbekend is met de sector en met de operations van de twee grootste vergunninghouders¹⁶ van het eiland. Aangezien de groep loterijvergunninghouders niet verenigd is in een specifieke belangenvereniging, hoewel hiertoe in het recente verleden pogingen zijn ondernomen, moest via de desbetreffende advocaat, in brede zin, nadere inlichtingen worden verkregen met betrekking tot de mogelijke zienswijzen van de grootste loterijvergunninghouders ten aanzien van de voorgestelde aanpassingsregelingen.

Behalve het plegen van consultaties met bovengenoemde stakeholders heeft de SER, op basis van uitgebreide desk- en internetresearch alsmede literatuuronderzoek, zich een oordeel kunnen vormen over relevante aspecten die samenhangen met het voornemen van de regering, in casu van de Minister van Financiën, om de regulering van de loterijsector te verscherpen door onder meer aanvullende vergunningsvoorwaarden en nieuwe (gedigitaliseerde) administratievoorwaarden te stellen en deze wettelijk vast te leggen.

1.4. Opbouw van het advies

Dit advies is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk geeft de SER in hoofdstuk 2 zijn visie omtrent de voorgestelde wijzigingsregelingen waarbij, in de eerste plaats, stilgestaan wordt bij het cash intensieve karakter van de loterijsector vanwege de risico's die hieraan kleven. In de tweede plaats worden de conceptregelingen getoetst op aspecten als uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, waarbij onder meer zal worden stilgestaan bij de vraag of er in dit verband aan de meest elementaire randvoorwaarden is voldaan, en zo niet, welke aanvullende voorwaarden noodzakelijk zijn ten behoeve van de doelbereiking. In het verlengde hiervan, zullen de doeltreffendheid, doelmatigheid, kosteneffectiviteit en mogelijke (neven)effecten van de voorgestelde aanpassingen worden getoetst waarbij uitgegaan wordt van het gegeven dat de loterijsector, hierna ook aan te duiden als de 'Wega di Number sector', vanuit historisch, sociaal-cultureel en sociaal-maatschappelijk perspectief, hoe dan ook, een zeer bijzondere plaats inneemt in de Curaçaose gemeenschap. (Illegaal) nummerverkoop is nu eenmaal al decennialang erg populair onder brede lagen van de bevolking. Het adagium *'To win the lottery you must first buy the ticket'* is hierbij zonder meer van toepassing. Dit biedt naar het oordeel van de SER een bruikbaar handvat om te kunnen anticiperen op, dan

and-money-laundering-310. Hierin wordt onder meer het volgende gesteld: "The purchase of winning lottery tickets is considered a fundamental loophole for money laundering. This process occurs as follows; The criminals contact the lottery winners and offer to buy the ticket for more money than the lottery prize. The winner agrees to receive more than he earns. Thus, the criminal gets a winning lottery ticket, where he launders the money won. This money shows the funds obtained from the drug trade, prostitution, extortion, and the like as if it was obtained from the lottery.[...] This method has been tried many times before. The most famous case is undoubtedly about the mobster James "Whitey" Bulger. Bulger allegedly paid \$ 2 million in cash for interest on a \$ 14.3 million lottery ticket purchased in 1991. The federals stated that the money they offered to buy this ticket was illegal gambling, extortion, and usury."

¹⁶ Joeblack Lottery Curaçao en Smile Lottery.

wel uitspraken te kunnen doen over, de mate van (sociale) acceptatie voor de verscherping van de regulering, die met de voorliggende conceptregelingen wordt bepleit, en of die verscherping juist de illegale loterijverkoop niet verder in de hand zal werken mede vanwege het niet – impliciet noch expliciet – kenbaar maken van een specifiek beleidsvoornemen tot hardhandig optreden tegen illegale nummerverkoop. In het verlengde hiervan zal ook worden gekeken naar enkele juridische en sociaaleconomische aspecten waarbij in het bijzonder zal worden stilgestaan bij geconstateerde ongewenste neveneffecten als kansspelverslaving en gokgerelateerde schade en hun impact op het maatschappelijk welzijn. Hierbij zal worden ingezoomd op initiatieven van uitvoerings- en toezichtsorganen als GCB, FWNK en ook FMA om preventief, correctief en curatief op te treden tegen genoemde effecten die naar het oordeel van de SER ontwrichtende en kostbare gevolgen hebben voor de gehele samenleving. Voorts zullen de financieel-economische effecten worden geanalyseerd in de context van *de-risking* van de 'Wega di Number sector' en tegen de achtergrond van de vraag of de voorgestelde aanpassingsregelingen in afdoende mate voldoen aan de voorwaarden om *re-risking* van de sector door de bancaire wereld te (her)overwegen.

Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 2 zullen enkele algemene conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

2. Het standpunt van de SER

2.1. Wega di Number sector: een cash intensieve branche

Per september 2022 bestaat de 'Wega di Number sector' in Curaçao uit 24 vergunninghouders¹⁷. De nummerloterij vergunninghouders hebben gezamenlijk gedurende de periode 2018-2022 een gemiddelde jaarlijkse omzet gegenereerd van NAf. 62.4 miljoen.¹⁸ De SER kan hieruit concluderen dat er grote kasstromen verbonden zijn aan het aanbieden van nummerloterij. Verder constateert de raad dat sinds 2022 alle nummerloterijvergunninghouders uitgesloten zijn van de primaire bancaire dienstverlening als gevolg van hun risicoprofiel. De beweegredenen van de lokale banken voor het uitsluiten van de nummerloterijvergunninghouders lopen uiteen en verschillen per lokale bank. Volgens sommige lokale banken beschikken de nummerloterijvergunninghouders over een risicoprofiel dat hoger is dan hun eigen 'risk-appetite'¹⁹. In andere gevallen vloeit de uitsluiting van de nummervergunninghouders van primaire bancaire dienstverlening voort uit het intern risicobeleid van de 'correspondent bank'²⁰ van de lokale bank.

Het risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' wordt beïnvloed door verschillende factoren, waaronder het cash intensieve karakter van de sector, de ontoereikende handhaving op de gehele 'Wega di Number sector' en de bestaande illegale lotenverkoop. Het cash intensieve karakter van een sector wordt aangemerkt als een risico verhogende factor voor witwassen en terrorismefinanciering door de Financial Action Task Force (FATF). Het cash intensieve karakter van de 'Wega di Number sector' heeft naar verwachting geleid tot uitsluiting van deze sector van de primaire bancaire dienstverlening, hetgeen tekenend is voor de wijze waarop het risicoprofiel van de sector betreffende witwassen en terrorismefinanciering wordt ervaren.

De FATF definieert de risico's van witwassen en terrorismefinanciering als een functie van drie factoren namelijk dreiging, kwetsbaarheid en gevolgen.²¹ In het geval van de 'Wega di Number sector' kunnen de onduidelijkheden omtrent de herkomst van de gelden en de mogelijkheden tot het fingeren van speelwinst als dreigingen worden aangemerkt. De belangrijkste kwetsbaarheden van de 'Wega di Number sector' zijn naast het cash intensieve karakter van de sector, het gebrek aan toezicht op de sector, de uitsluiting van de primaire bancaire dienstverlening en het gebrek aan wettelijk voorgeschreven interne controlemechanismen. Het voorkomen van de geïdentificeerde dreigingen versterkt door kwetsbaarheden van de sector kunnen leiden tot criminele infiltratie, geen afdracht van de omzetbelasting, illegale lotenverkoop en de niet-naleving van de wet- en regelgeving aangaande anti-witwassen en terrorismefinanciering.

Het gebrek aan toezicht op de 'Wega di Number sector' vloeit voort uit het feit dat de Loterijverordening 1909 geen (bijzondere) bepalingen bevat omtrent het nalevingstoezicht. Als gevolg hiervan is er geen eenduidige toezichthouder aangewezen belast met het nalevingstoezicht op de gehele Loterijverordening. Niettegenstaande het vorenstaande, is beleidsmatige bestuurlijke handhaving via een consistent en consequent handhavingsbeleid altijd mogelijk geweest. De SER stelt vast dat er in de praktijk hieraan geen effectieve invulling is en wordt gegeven. Geconstateerd wordt dat de regering sporadisch gebruik maakt van de mogelijkheid van beleidsmatige handhaving via een uniform handhavingsbeleid. Voor zover bij de SER

¹⁷ Curaçao Gaming Control Board.

¹⁸ Fundashon Wega di Number Korsou.

¹⁹ De Nederlandse vertaling is 'risicobereidheid'; hoeveel risico een persoon of instelling accepteert om waarde te creëren, om een bepaald rendement te behalen. Bij instellingen als banken zijn vaak per soort risico (per risicobron) de principes en de daarmee verbonden belangrijkste kwalitatieve en kwantitatieve beleidsaspecten benoemd. Vervolgens wordt dan regelmatig getoetst of de actuele risico's in lijn zijn met de principes. Ook wordt gerapporteerd over de actuele stand van zaken; <https://www.dfbonline.nl/begrip/8542/risk-appetite#:~:tekst=Risicobereidheid%3B%20hoeveel%20risico%20een%20persoon%20of%20instelling%20accepteert%20om%20waarde,kwalitatieve%20en%20kwantitatieve%20beleidsaspecten%20benoemd>.

²⁰ Een correspondentbank is een bank die transacties beheert namens een andere financiële instelling die geen vestigingen in het land heeft. Banken wenden zich over het algemeen tot andere intermediaire bedrijven om op te treden als hun correspondenten in afgelegen regio's. Zo kunnen zij transacties in het buitenland uitvoeren. Correspondentbanken kunnen namens een derde onder meer deposito's aannemen, geld overmaken, leningen beheren; <https://nl.economy-pedia.com/11030275-correspondent-bank>.

²¹ FATF guidance, National Money Laundering and Terrorist financing risk Assessment 2013, p. 7.

bekend, heeft de regering slechts gebruik gemaakt van bestuurlijke beleidsmatige handhaving via mandatering van de bevoegdheden aangaande vergunningverlening.

GCB is sinds 2017 uitsluitend belast met het verlenen, wijzigen, opschorten, verlengen en intrekken van een vergunning alsmede het instellen van nadere voorwaarden aan een vergunning als bedoeld in de Loterijverordening 1909.²² Dit is de reden waarom slechts de (tijdelijke) intrekking van een vergunning²³ als handhavinginstrument kan worden ingezet door GCB. Het overige handhavinginstrument opgenomen in de Loterijverordening 1909 is de bestuursdwang.²⁴ Bestuurlijke sancties, bestuurlijke boete en dwangsom komen niet voor in de Loterijverordening 1909.

De SER constateert, in het verlengde van het vorenstaande, dat er geen sprake is van bestuurlijke handhaving in geval van niet-naleving van de verbodsbepalingen opgenomen in artikelen 2²⁵ en 6²⁶ van de Loterijverordening, aangezien er geen toezichthouder is aangewezen voor de uitvoering van het nalevingstoezicht. Daar komt nog bij dat de regering niet gekozen heeft voor beleidsmatige handhaving via een consistent en uniform handhavingbeleid. Het niet consequent handhavend optreden tegen schendingen van bovengenoemde verbodsbepalingen zou wellicht door niet-vergunde nummerloterijvergunninghouders kunnen worden opgevat als gedoogbeleid vanuit de regering, hetgeen de illegale lotenverkoop verder in de hand kan werken. Verder kan de strafrechtelijke handhaving als ontoereikend worden aangemerkt. Voor zover bij de SER bekend, is in de loop der jaren slechts één geval bekend van een veroordeling wegens het begaan van strafbare feiten ingevolge de Loterijverordening²⁷. Als gevolg hiervan is het - naar het oordeel van de SER - niet onaannemelijk dat derden de Loterijverordening 1909 in zekere zin zouden kunnen aanmerken als cosmetisch (symboolwetgeving).

2.2. Noodzaak en wenselijkheid van verscherpte regulering nader bezien

Volgens de NvT behorende bij de ontwerpwijzigingslandsbesluiten is de noodzaak van de invoering van de verscherpte regulering gelegen in het hoge risicoprofiel van de loterijsector voor witwassen en andere vormen van criminaliteit die tot de-risking van de sector hebben geleid. Gelet op het hoge risicoprofiel wordt het als wenselijk geacht het risicoprofiel te verlagen tot een acceptabel niveau.

2.2.1. Noodzaak

De constatering van een hoog risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' voor witwassen en andere vormen van criminaliteit wordt door verschillende relevante stakeholders onderschreven. Tijdens de consultatierondes hebben GCB, FWNK, FIU en de CIFA aangegeven dat er verschillende risico's kleven aan het bestaande regelgevend kader ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering binnen de loterijsector.

De SER constateert echter dat niet onomstotelijk vaststaat dat het verondersteld hoog risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' geleid heeft tot een groot aantal concrete praktijkgevallen van witwaspraktijken en of terrorismebestrijding. Mocht evenwel blijken dat zulks wel het geval is, dient er, naar het oordeel van de SER, hierover melding te worden gemaakt in de NvT behorende bij het ontwerpwijzigingslandsbesluit. Daaruit volgt de noodzaak tot kwantificering van geïdentificeerde witwaspraktijken in de 'Wega di Number sector' die als onderbouwing kan dienen voor het veronderstelde hoog risicoprofiel van deze sector. Met

²² Ministeriele beschikking no. 2017/008864.

²³ Art. 6 bis Loterijverordening 1909

²⁴ Art. 11 Loterijverordening 1909.

²⁵ Een verbodsbepaling opgenomen betreffende het aanbieden van een andere loterij dan de voorgeschreven vormen van loterij opgenomen in de Loterijverordening.

²⁶ Het aanbieden van een loterij zonder de vereiste vergunning is verboden.

²⁷ ECLI:NL:OGEAC:2016:4; <https://www.uitspraken.nl/uitspraak/gerecht-in-eerste-aanleg-van-curaçao/strafrecht/strafrecht-overig/eerste-aanleg-enkelvoudig/ecli-nl-ogeac-2016-4>.

inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb) is het van belang dat de regering, indien en voor zover er sprake is van geïdentificeerde en geregistreerde witwaspraktijken in de loterijsector, deze grondig laat onderzoeken.

Zoals reeds aangegeven, onderkent de SER de ontoereikende bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van de Loterijverordening 1909. Desalniettemin zal de constatering van een ontoereikende handhaving van de Loterijverordening de regering niet ontslaan van haar verplichting om de witwasproblematiek binnen de 'Wega di Number sector' te kwantificeren in termen van (i) het aantal geconstateerde witwaspraktijken, (ii) de vormen van gehanteerde witwasmethoden, (iii) het aantal gevallen van strafrechtelijke vervolgingen van strafbare feiten, (iv) het aantal gevallen van niet-naleving door de nummerloterijvergunninghouders van de bepalingen opgenomen in de Loterijverordening 1909, de Landsverordening identificatie bij dienstverlening (LID), de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (LMOT) in de afgelopen jaren. Gelet op de brede definitie van het begrip witwassen zullen niet alleen het fingeren van speelwinst hieronder vallen, maar ook illegale lotenverkoop en belastingfraude.

Normaliter wordt het regelgevend kader ter bestrijding van witwassen en terrorismebestrijding aangepast aan de hand van bevindingen van een verrichte sectorspecifieke risicoanalyse of een nationale risicoanalyse. Voor zover bekend is er geen sectorspecifieke risicoanalyse verricht voor de 'Wega di Number sector'. Wel constateert de SER dat een nationale risicoanalyse zich in een vergevorderd stadium bevindt. Het is voor de raad evenwel onduidelijk of het verondersteld verhoogd risicoprofiel van de loterijsector op basis van de (preliminaire) bevindingen van de nationale risicoanalyse reeds is vastgesteld. Graag vraagt de SER hierover nadere opheldering.

Vanwege het ontbreken van een kwantificering van de witwasproblematiek binnen de 'Wega di Number sector' is de SER redelijkerwijs niet in staat een oordeel te vormen over de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorgestelde verscherpte regulering die met de voorliggende ontwerpwijzigingslandsbesluiten wordt beoogd. Het is voor de SER onduidelijk of de voorgestelde verscherpte regulering in verhouding staat tot de bestaande witwasproblematiek binnen de 'Wega di Number sector'. Het staat derhalve niet vast dat verscherpte regulering daadwerkelijk nodig is voor het verlagen van het risicoprofiel. De SER geeft de Minister van Financiën in overweging om de kwantificering van de witwas- en terrorismefinancieringsproblematiek op te nemen in de NvT behorende bij het ontwerpwijzigingslandsbesluit.

2.2.2. Wenselijkheid

De SER constateert dat in de NvT behorende bij het ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4, niet wordt aangegeven vanuit welk perspectief de wenselijkheid tot verlaging van het risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' tot een acceptabel niveau moet worden gezien. Voor de raad is het niet duidelijk of de wenselijkheid gezien moet worden vanuit het perspectief van de lokale banken²⁸, de CGB als zijnde toezichthouder²⁹ of de FIU³⁰. Gelet hierop geeft de SER de Minister van Financiën in overweging aanvullende informatie te verstrekken in de NvT aangaande het perspectief van waaruit de wenselijkheid moet worden gezien.

Indien de financiële inclusie van de 'Wega di Number sector' ten grondslag ligt aan de wenselijkheid tot verlaging van het risicoprofiel tot een acceptabel niveau, rijst de vraag of de voorgestelde verscherpte regulering afdoende is om het nodige comfort te bieden aan de lokale commerciële banken om over te gaan tot het aanbieden van primaire bancaire dienstverlening aan de sector.

²⁸ Acceptabel niveau waarbij de banken bereid zijn weer primaire bancaire dienstverlening aan te bieden aan de Wega di Number sector (financiële inclusie).

²⁹ CGB is toezichthouder ingevolge de Landsverordening identificatie bij dienstverlening (LID), de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (LMOT) en de Ministeriele beschikking no. 2017/008864.

³⁰ FIU is belast met de analyse van de meldingen van ongebruikelijke transacties.

De SER heeft vernomen dat een bank eerst intern een risicoanalyse zal verrichten alvorens over te gaan tot financiële inclusie van een sector.³¹ Deze risicoanalyse is gericht op het in kaart brengen van het algemene bedrijfsrisico omgeving van de sector, de sectorspecifieke risico's aangaande witwassen en terrorismefinanciering en de algemene interne controlemechanismen ter bestrijding van de risico's aangaande witwassen en terrorismefinanciering. Het is voor de SER niet inzichtelijk of de regering consultatie heeft gepleegd met de lokale banken aangaande de voorwaarden waaronder zij bereid zullen zijn om over te gaan tot financiële inclusie. In geval de wenselijkheid bezien dient te worden vanuit het oogpunt van financiële inclusie dan is het van eminent belang dat de lokale banken in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze te geven over de voorgestelde verscherpte regulering. Hiermee zal worden beoogd dat de voorgestelde regulering in overeenstemming is met hetgeen de banken voor ogen hebben als voorwaarden voor een mogelijke financiële inclusie van de 'Wega di Number sector'.

Verder stelt de SER vast dat er geen objectieve en genormeerde invulling wordt gegeven aan de term 'acceptabel niveau'. Het is van belang deze term nader te definiëren in de NvT. Hiermee wordt duidelijkheid geschapen over de vraag of de voorgestelde verscherpte regulering daadwerkelijk zal bijdragen aan verlaging van het risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' tot een acceptabel niveau.

2.3. Ex ante toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid aanbevolen

In aanmerking nemende dat zowel de mate van naleving van de wettelijke voorschriften door de nummerloterijvergunninghouders als de mate van effectieve handhaving door de toezichthouders invloed hebben op het risicoprofiel van de 'Wega di Number sector' is het van belang om de voorgestelde uitvoeringsbesluiten te toetsen op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De toetsing op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zal de boogde effecten en neveneffecten van de regelgeving voor de nummerloterijvergunninghouders, de uitvoerende en handhavende instanties in kaart brengen.³²

Het valt de SER op dat in de toelichtingen bij de ontwerpwijzigingslandsbesluiten geen beschrijving wordt gegeven van de gevolgen die de nummerloterijvergunninghouders, de uitvoerende- en handhavende regeringsinstanties zullen ervaren om de in deze ontwerpen voorgestelde bepalingen na te leven dan wel uit te voeren. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere de extra handhavingsinspanning die zal moeten worden geleverd als de voorgestelde ontwerpwijzigingslandsbesluiten niet spontaan worden nageleefd door de nummerloterijvergunninghouders.

2.3.1. Uitvoerbaarheid

De SER constateert dat een kwantificering van de uitvoeringskosten, bezien vanuit het perspectief van de nummerloterijvergunninghouders, ontbreekt. Volgens de voorgestelde ontwerpwijzigingslandsbesluiten wordt verondersteld dat er, binnen een jaar na de inwerkingtredingdatum van vorengenoemde besluiten, de vergunninghouders over een geautomatiseerd systeem beschikken ten behoeve van een doelmatige en inzichtelijke administratie. Het is voor de SER niet duidelijk of de regering inzicht heeft verkregen in het huidige gebruik van geautomatiseerde systemen door de nummerloterijvergunninghouders. Nadere informatie over de met de invoering van het geautomatiseerde systeem gemoeide kosten en het aandeel van de vergunninghouders, die al over het voorgeschreven geautomatiseerde systeem beschikken, zijn naar het oordeel van de SER van belang bij de afweging of uitgestelde inwerkingtreding afdoende is. In de 'Aanwijzingen voor Regelgeving Curaçao'³³ wordt voorgeschreven dat bij het bepalen van de termijn tussen

³¹ FATF guidance, Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion, November 2017, p.95.

³² Ministerie van Veiligheid en Justitie, Handleiding uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets, 2015, p. 7.

³³ ArC 136

bekendmaking en de inwerkingtreding van een regeling, rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid voor de betrokkenen om zich tijdig op de regeling in te stellen.

Verder wordt geconstateerd dat er geen informatie voorhanden is met betrekking tot de technische eisen waaraan het voorgeschreven geautomatiseerde systeem dient te voldoen, waardoor een vergunninghouder de uitvoeringskosten gerelateerd aan de invoering van het voorgeschreven systeem niet op voorhand kan inschatten. Een ander belangrijk aspect aangaande de uitvoerbaarheid is de mogelijkheid tot doorrekening van de additionele uitvoeringskosten door de nummerloterijvergunningshouders aan de speler (de consument). Onder normale omstandigheden zal een verhoging van de exploitatiekosten gedeeltelijk of volledig verwerkt worden in de kostprijs van het product of dienst. In het geval van de nummerloterijvergunningshouders rijst de vraag of doorrekening van de additionele exploitatiekosten überhaupt mogelijk is, gelet op het feit dat de prijsopbouw voor een nummerslot en het prijzenpakket per verkocht lot wettelijk worden vastgesteld. Aangezien er geen verwijzing wordt gemaakt naar eventuele vormen van nadeelcompensatie³⁴, kan worden vastgesteld dat de regering er kennelijk van uitgaat dat elke nummerloterijvergunningshouder de additionele exploitatiekosten zelf dient te absorberen. Het is de vraag of de vergunningshouders deze zienswijze ook delen. Een consultatieronde zou wellicht hierop een afdoend antwoord kunnen geven.

Het ontbreken van vorengenoemde informatie in de NvT behorende bij het ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2, geeft blijk dat de regering de neveneffecten voor de nummerloterijvergunningshouders niet, althans niet in afdoende mate, in kaart heeft gebracht. De SER geeft de Minister van Financiën in overweging om alsnog een uiteenzetting te geven van de verwachte neveneffecten van de invoering van zowel het ontwerp-wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4, als het ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2.

Met betrekking tot de uitvoerbaarheid vanuit de uitvoerende instantie GCB kan gesteld worden dat er wederom sprake is van het ontbreken van een kwantificering van de additionele uitvoeringskosten. In de financiële paragraaf van de NvT behorende bij het ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 4, wordt ervan uitgegaan dat de uitvoeringskosten in het eerste jaar ten laste komen van de begroting van GCB. De SER stelt echter vast dat GCB niet over de benodigde financiële middelen zal beschikken om de uitvoeringskosten in het eerste jaar te kunnen bekostigen, aangezien de regeringsinkomsten uit de 'Wega di Number sector' (vergunningrechten, omzetbelasting en de extra-loterij fee) niet ten behoeve komen van de begroting van GCB. Volgens GCB worden alle exploitatiekosten van de stichting bekostigd door uitsluitend de inkomsten uit het casinowezen, hetgeen niet toereikend zal zijn om de additionele uitvoeringskosten voortvloeiende uit de landsbesluiten te kunnen bekostigen. Het is de vraag of GCB na het eerste jaar wel in staat zal zijn om de uitvoeringskosten geheel te bekostigen, aangezien er nu geen wettelijke grondslag is opgenomen in de Loterijverordening 1909 voor het in rekening brengen van de uitvoeringskosten bij de nummerloterijvergunningshouders. Een wijziging van de Loterijverordening 1909 lijkt op het eerste gezicht derhalve vereist gelet op het bepaalde in artikel 84 van de Staatsregeling³⁵.

Een andere belangrijke uitvoerende instantie die neveneffecten zal ervaren van de voorgestelde regelgeving is de FIU. De SER constateert dat de FIU nu al kampt met capaciteitstekort in termen van menskracht en financiële middelen om haar huidige kerntaken effectief te kunnen uitvoeren. De voorgestelde regelingen zullen leiden tot een taakverzwaring van de FIU, hetgeen additionele uitvoeringskosten met zich mee zal brengen.

2.3.2. Handhaafbaarheid

De toetsing op handhaafbaarheid van een regeling is om na te gaan of de regels opgenomen in een voorgenomen wettelijke regeling naar verwachting in redelijke mate zullen worden nageleefd zonder dat er

³⁴ Hierbij kan gedacht worden aan de bereidwilligheid van de regering om over te gaan tot invoering van flexibele prijzenpakket in plaats van het wettelijk vastgesteld prijzenpakket.

³⁵ Ingevolge artikel 84 van de Staatsregeling wordt het opleggen van belastingen en andere heffingen bij landsverordening vastgesteld.

handhaving voor nodig is. De mate van spontane naleving beïnvloedt de behoefte aan handhavingscapaciteit. Hoe hoger de spontane naleving, hoe lager de benodigde handhavingscapaciteit.

Volgens de Tafel van Elf³⁶ zullen de nummerloterijvergunningshouders overgaan tot spontane naleving indien de voorgestelde vergunningsvoorwaarden worden ervaren als redelijk (mate van acceptatie), bekend en duidelijk. Tevens zullen de vergunninghouders een kosten- en batenanalyse verrichten voor het overtreden of naleven van de voorgestelde regels. Gelet op het feit dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe en bestaande vergunninghouders, rijst de vraag hoe zal worden omgegaan met de bestaande vergunningshouders op het moment dat de landsbesluiten in werking treden. Een nieuwe aanvrager voor de nummerloterijvergunning kan voldoen aan de vereisten alvorens een aanvraag in te dienen. Echter, een bestaande vergunninghouder heeft een vergunning voor een periode van een (1) jaar. Indien de inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingsregelingen gedurende dat kalenderjaar plaatsvindt en de vergunninghouder niet aan alle voorwaarden voldoet, zal de vergunning ingetrokken worden? Een antwoord op deze vraag ontbreekt in de NvT. Een andere onduidelijkheid aangaande de vergunningsvoorwaarden heeft betrekking op het voorgeschreven geautomatiseerde systeem. Zoals eerder aangeven, zijn de technische voorschriften voor het geautomatiseerde systeem niet opgenomen in het ontwerp wijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2, hetgeen niet bijdraagt aan de inzichtelijkheid van de regels. De SER onderkent het belang van een geautomatiseerd systeem met technische ingebouwde mogelijkheid tot het uitdraaien van rapportages en het bijhouden van verrichte mutaties in het systeem. De SER vraagt bijzondere aandacht voor het vorenstaande.

Voorts is het voor de SER onduidelijk of de voorgestelde voorwaarden als redelijk en billijk zullen worden ervaren door de nummerloterijvergunningshouders. Enerzijds kan gesteld worden dat het ontbreken van een overgangsregeling voor de bestaande nummerloterijvergunningshouders de mate van acceptatie van deze voorwaarden negatief zal beïnvloeden. Tegen deze achtergrond wil de SER wijzen op de procedure die doorlopen is bij de invoering van de minimale interne controlestandaarden ten behoeve van het casinowezen.

In mei 2011 heeft de regering eerst draagvlak gecreëerd bij het casinowezen inzake de invoering van de minimale interne controlestandaarden door een 'memorandum van understanding' (MoU) te sluiten. In de ondertekende MoU is een uiterlijke inwerkingtredingdatum afgesproken van 1 januari 2014, hetgeen het casinowezen de nodige voorbereidingstijd (meer dan 2 jaar) heeft gegund. Verder is de mogelijkheid geboden aan het casinowezen om zelf te komen met een voorstel voor realistische minimale interne controlestandaarden, hetgeen ten goede komt aan brancheregulering. Het is voor de SER niet duidelijk waarom in het geval van de nummerloterijsector gekozen is voor een afwijkende procedure. De SER dringt bij de Minister van Financiën erop aan hierover de nodige duidelijkheid te verschaffen.

Anderzijds kan worden betoogd dat de nummerloterijsector baat heeft bij versnelde invoering van de verscherpte vergunningsvoorwaarden, aangezien een verlaagd risicoprofiel kan leiden tot toelating van de sector tot de primaire bancaire dienstverlening door de lokale banken (financiële inclusie). Bij het verrichten van de kostenbatenanalyse door de 'Wega di Number sector' zal ook de pakkans op het aanbieden van niet-vergunde loterijen of het zonder vergunning aanbieden van loterijen meewegen. Zoals reeds naar voren gebracht, is de constatering dat de regering geen streng handhavingsbeleid voert op het bestrijden van illegaliteit binnen de nummerloterijsector. Het gedogen van illegaliteit binnen de nummerloterijsector in combinatie met de voorgestelde verscherping van de vergunningsvoorwaarden zal uiteindelijk leiden tot hogere baten bij het overtreden van de voorgestelde regels.

Gezien bovenstaande aspecten zal naar verwachting een laag tot middelmatige spontane naleving van de verscherpte vergunningsvoorwaarden door de nummerloterijvergunningshouders plaatsvinden, hetgeen een grotere behoefte aan handhavingscapaciteit vereist voor het bewerkstelligen van een effectieve naleving. Gelet hierop rijst de vraag of de aangewezen handhavende instantie redelijkerwijs de benodigde extra

³⁶ Tafel van Elf is een instrument dat gebruikt wordt voor de inschatting van de naleving van een ontwerp-regeling.

handhavingscapaciteit kan aanleveren voor het bewerkstelligen van een effectieve naleving van de verscherpte vergunningsvoorwaarden.

GCB is aangewezen als de handhavende instantie in de voorgestelde ontwerpwijzigingslandsbesluiten en in de conceptmandaatbeschikking. Reeds hierboven is aangegeven dat GCB sinds maart 2017 belast is met het verlenen, wijzigen, opschorten, verlengen en intrekken van een vergunning alsmede het instellen van nadere voorwaarden aan een vergunning als bedoeld in de Loterijverordening 1909.³⁷ Verder is GCB sinds 2019 aangewezen als toezichthouder ingevolge de Landsverordening identificatie bij dienstverlening (LID) en de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (LMOT). Nogmaals wil de SER erop wijzen dat GCB niet over de benodigde additionele handhavingscapaciteit beschikt in termen van menskracht en geld om een effectieve handhaving te kunnen uitvoeren. De SER voorziet derhalve dat de nodige investering in de uitvoerende -en handhavende keten nodig zal zijn ten behoeve van de effectiviteit van de regelingen en de realisatie van de beoogde doelen.

2.3.3. Fraudebestendigheid van het voorgesteld geautomatiseerd systeem

Het is van belang om de fraudebestendigheid van het geautomatiseerde systeem te waarborgen teneinde een inzichtelijke administratie van de nummerloterijvergunninghouders te kunnen realiseren. Zoals eerder aangegeven, zal een fraudebestendig geautomatiseerd systeem, naar verwachting, het risicoprofiel van de nummerloterijsector verlagen. Een fraudebestendig geautomatiseerd systeem zal naar verwachting de lokale banken het nodige comfort bieden dat eventuele risico's gerelateerd aan witwassen en terrorismefinanciering gemitigeerd worden, waardoor op basis van de 'risk based approach' door de lokale banken een lagere classificatie zal worden toegekend aan bovengenoemde risico's.

Gelet op het belang van een fraudebestendig geautomatiseerd systeem voor het risicoprofiel van de 'Wega di Number sector', geeft de SER aan de regering (lees: de Minister van Financiën) in overweging om de lokale banken op periodieke basis de nodige informatie te verstrekken over de waarborging van de fraudebestendigheid van het systeem. Verder verdient het aanbeveling een overzicht van de uitgegeven vergunningen voor de 'Wega di Number sector' te plaatsen op de website van GCB. Aannemelijk is dat het publiekelijk beschikbaar maken van informatie over het vergunningsaanvraagproces en de status van de vergunningen positief zal bijdragen aan een lager risicoprofiel van de sector.

2.3.4. Juridische aandachtspunten

Algemene opmerkingen

De SER verwijst hierbij wederom naar de Circulaire 'Aanwijzingen voor de regelgeving', meer bepaald naar de toelichting op artikel 125³⁸, waar wordt vermeld dat bij het ontwerpen van een regeling, bij voorkeur reeds bij het opstellen van de startnotitie, de maatschappelijke gevolgen in kaart moeten worden gebracht en vraagt zich af in hoeverre bij het opstellen van onderhavige ontwerpwijzigingslandsbesluiten gesprekken zijn gevoerd met de stakeholders in deze, in dit geval met name met de loterijvergunninghouders om een idee te krijgen hoe zij tegenover de voorgestelde wijzigingen staan en of ze mogelijke alternatieve oplossingen hebben.

Verder acht de SER het niet billijk, in rechtstatelijk opzicht, dat thans de regels omtrent gereguleerde loterijen worden verscherpt en de vergunde verkopers aan meer regels worden onderworpen, terwijl de illegale loterijen daarnaast nog blijven bestaan. Dat de controle en handhaving op Curaçao, in brede zin, op vele fronten te wensen overlaat, helpt het verscherpen van de regels niet. Immers, als reeds vóór de verscherping

³⁷ Ministeriele beschikking no. 2017/008864

³⁸ Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving

de handhaving te wensen overlaat zal na de verscherping zonder verscherping van de handhaving niet veel in de praktijk veranderen.

Immers, sinds jaar en dag bestaan naast vergunde loterijen op Curaçao tevens illegale loterijen terwijl de FWNK te kennen heeft gegeven dat, indien winnaars van illegaal verkochte nummers hun prijzen gaan claimen bij vergunde loterijverkopers, zij ook nog hun prijzengeld uitbetaald krijgen waarbij uit de "Bientu-zaak"³⁹ is gebleken dat sommige vergunde loterijverkopers naast hun vergunde loten ook illegale loten verkopen. De SER acht het niet wenselijk en zelfs onverantwoord dat door die handelswijze een illegale toestand zelfs door de sector in stand wordt gehouden.

Bovendien is het de-risking voortgekomen uit regels die gevolgd moeten worden inzake witwassen en terrorismefinanciering afkomstig van (c⁴⁰)FATF waarbij zeker relevant is dat de astronomische bedragen⁴¹ die in deze sector, al is het vergund, nog steeds cash geld is en, wegens de aard van de illegale goksector, maar ook zo zullen blijven ongeacht de ingevoerde regels. Daardoor zal het gewenste effect van regulering van de sector, door het verband met de illegale verkoop namelijk het toch uitbetalen door de legale verkopers aan winnaars van de illegaal gekochte loten, toch niet bereikt worden. Het voorgaande pleit volgens de SER om niet alleen regels uit te voeren, maar daadwerkelijk de handhaving ter hand te nemen en met name de illegale goksector aan te pakken. Temeer daar in de uitspraak van de zaak Bientu (1 april 2016) door het gerecht niet gesproken wordt van een bestuurlijk geschreven gedoogbeleid van illegale loterijen dan wel van een beleid van "niet vervolgen door het Openbaar Ministerie van strafbare feiten die daarmee samenhangen".

Ten aanzien van de kansspelverslaving heeft de SER de volgende initiële kanttekeningen waarbij zij aangetekend dat in paragraaf 2.5. hierover nader zal worden uitgeweid. Aangezien het Land Curaçao partij is bij het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (New York, 19 december 1966, Tractatenblad 1969, nr 100 (ESOCUL)) schept dat, ingevolge artikel 12, de verplichting voor Curaçao dat de bevolking op een zo goed mogelijke lichamelijke en geestelijke gezondheid moet kunnen rekenen.

In de context van de thans aan de SER voorgelegde conceptwijzigingslandsbesluiten legt het voorgaande aan Curaçao de verplichting op om voor gokverslaafden, dus zieke mensen, de omstandigheden te scheppen die adequate geneeskundige bijstand en verzorging waarborgen. Derhalve is het land, op grond van het ESOCUL-verdrag, verplicht om adequate verslavingszorg ten aanzien van de ziekte van gokverslaving te geven naast alle andere verslavingen. Aangezien het bedrag dat door de regering voor verslavingszorg wordt geormerkt ook aan andere verslavingsvormen wordt uitgegeven, moet in ogenschouw worden genomen dat er diverse instituties zijn die zich met de diverse verslavingsvormen bezighouden. Onder de instituties die zich specifiek met verslavingszorg bezighouden bevinden zich FMA, Dios Judami, Fundashon Speransa terwijl Brasami ook verslavingszorg verleent. Op grond van het jaarlijkse subsidiebedrag (rond NAF. 2.5 miljoen) dat aan verslavingszorg in algemene zin toekomt, dus ook voor andere verslavingsinrichtingen en verslavingsziekten is het, zo is gebleken uit de consultatie met FMA, een flinke uitdaging om met deze budgettaire ruimte adequate verslavingszorg te kunnen verlenen. FMA geeft aan dat 75% van het subsidiebedrag naar vergoeding van het personeel gaat en dat het subsidiebedrag ook gebruikt wordt voor training, voorlichting en operationele kosten.

Aangezien het voor FMA duidelijk is dat er gokverslaafden op Curaçao zijn, zijn absolute aantallen echter niet voorhanden. Degenen die bij hen aankloppen, zijn veelal gokverslaafden waarvan hun sociaaleconomisch leven is vastgelopen vanwege alle bijkomende psychosociale en financiële problemen. FMA heeft, vanwege voorgaande constatering, vanuit preventief oogpunt diverse acties opgezet, al is er geen beeld van de reële omvang van de gokverslavingsproblematiek. Op grond van een MoU met GCB in

³⁹ Zie tevens voetnoot 27.

⁴⁰ De 'c' staat voor Caribbean en verwijst naar de Caribbean Financial Action Taskforce; zie in dit verband <https://www.cfatf-gafic.org/>

⁴¹ Van de Directeur van de Weg di Number Korsou is vernomen dat het gemiddeld jaarlijks bedrag aan omzet in deze sector rond NAF 63 miljoen is.

2011 heeft FMA in het verleden flyers bij casino's neergezet, daarnaast laten zij peer educator's ook voorlichting geven over verslaving.

FMA geeft echter aan dat randvoorwaardelijk voor een adequate zorg aan gokverslaafden op Curaçao, ter voldoening van de verplichting op grond van artikel 12 van het ESOCUL-verdrag, is dat psychologen deze ziekte als een mentale ziekte erkennen. Daarnaast is vroegtijdige preventie van belang om de impact op het sociaaleconomische leven van de bevolking (mogelijke toekomstige gokverslaafden) te voorkomen.

Opmerkingen bij het ontwerpwijzigingslandsbesluit art. 3 bis, lid 2

Artikelsgewijs

Artikel 2 sub e

"de herkomst van de gelden ... tot criminele activiteiten". De SER vraagt zich af of bij het opstellen van dit artikel rekening is gehouden met het feit dat de meeste bedrijven (sommigen al een lange tijd) reeds gevestigde loterijbedrijven zijn en een vergunning hebben.

Artikel 2 sub h

Dit artikel kan als een weigeringsgrond beschouwd worden en in dit kader acht de SER het nuttig om een artikelsgewijze toelichting op te nemen teneinde de achterliggende gedachte bij dit artikel nader uit te leggen; ook bij de andere artikelen is het aan te bevelen een gedetailleerdere uiteenzetting te geven van de achterliggende gedachtegang.

Overgangsregeling

Artikel II meldt dat het landsbesluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van bekendmaking. In de nota van toelichting wordt niet vermeld waarom ervoor gekozen is om geen overgangsregeling te overwegen.

Aanwijzing 125⁴² onder 1 luidt als volgt:

Een nieuwe regeling is niet slechts van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, doch ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen (onmiddellijke werking). Onder omstandigheden kunnen bezwaren kleven aan de onmiddellijke werking. Men kan dan kiezen voor de terugwerkende kracht of de zogenoemde uitgestelde werking. De SER verneemt graag of in casu rekening is gehouden met onder andere het vertrouwensbeginsel, de redelijkheid en billijkheid, de rechtszekerheid en het verassingseffect. Graag wenst de raad hierover een nadere toelichting.

Verder constateert de SER dat ook algemene bepalingen van overgangsrecht bestaan die beletten dat feiten, die vóór de inwerkingtreding zijn geschied, strafbaar of zwaarder strafbaar worden gesteld⁴³. Het gaat om onder andere artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

2.4. Gevolgen van de risking voor de branche

De-risking betreft, zoals hierboven reeds in het kort aangegeven, het fenomeen dat correspondent banken de relatie met, en daarmee het verlenen van diensten aan, respondent banken beëindigen. Aan de

⁴² Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving

⁴³ Toelichting op artikel 125 van de Circulaire Aanwijzingen voor de regelgeving

wereldwijde de-risking ligt de toename van incidenten van witwaspraktijken en financiering van terrorisme activiteiten via banken met hierdoor verscherpte regelgeving voor de financiële sector ten grondslag: naleving van de verscherpte regelgeving en de daarmee samenhangende hogere operationele kosten heeft, voor de correspondent banken, geleid tot het afwegen van het risico tegen de winstgevendheid van het blijven verlenen van internationale diensten aan lokale en regionale banken. Lokale en regionale banken hebben op hun beurt risicoprofielen herzien en, zoals in het geval van de loterijsector op Curaçao, de-banking toegepast op klanten. *De-banking* is het nemen van een eenzijdige beslissing door de bank om de relatie met een klant te beëindigen.⁴⁴

De wereldwijde de-risking heeft in Curaçao voornamelijk geleid tot beperking van de dienstverlening van correspondent banken aan lokale en internationale banken, vertraging in het verwerken van transacties door de verscherpte en daardoor langere procedures en hogere transactie- en operationele kosten.⁴⁵

Curaçao is, net als vele andere Caribische (ei)landen, een kleine open economie die sterk afhankelijk is van internationale handel en *Foreign Direct Investment* (FDI). De relatie met correspondent banken is hierbij cruciaal daar de correspondent banken essentieel zijn voor het verzorgen van internationale diensten, zoals betalingen, handel in buitenlandse valuta en overige internationale handel. Het beperken van diensten door correspondent banken beperkt ook de toegang van bedrijven tot financiële diensten wat tot vertraging in bedrijvigheid en daardoor afremming van de economische ontwikkeling kan leiden.

De *de-banking* door de commerciële banken met betrekking tot de loterijsector impliceert het beëindigen van de relatie met vergunninghouders van de nummerverkoop. De bancaire sector is tot deze beslissing gekomen door gewijzigde inschatting van de integriteitsrisico's verbonden aan de bedrijfstak in het algemeen.⁴⁶ Het beëindigen van de bankrelatie met de sector werd eind 2018 aangekondigd. De afbouw begon per eind 2019 en de relatie met alle vergunninghouders is in 2022 definitief beëindigd. Ten tijde van de aankondiging kwamen geluiden uit de nummerloterijsector dat het onmogelijk zou zijn te opereren zonder een bank.

Hoewel de huidige stand van zaken met betrekking tot de loterijsector ten opzichte van de situatie vóór de *de-banking* door de commerciële banken niet met cijfers gestaafd kan worden (aantal vergunninghouders, nummerverkoopkantoren, huis aan huis nummervkopers, werkenden etc.) concludeert de SER, naar aanleiding van consultaties met stakeholders, dat *de-banking*, tot heden, nauwelijks van invloed is geweest op de operaties in de sector⁴⁷. Volgens GCB is het aantal vergunninghouders en verkooplocaties gelijk gebleven. Ook uit de omzetten lijken de operaties van de nummerloterij geen substantiële gevolgen te hebben ondervonden van *de-banking*. Afnames van de omzetten lijken eerder het gevolg te zijn van de COVID-19 pandemie en bijbehorende *lockdown*, met name de staking van niet-vitale activiteiten, waaronder nummerverkoop (in april en mei 2020 en maart, april en mei 2021)⁴⁸, en de economische malaise met afname van inkomens/toename van de armoede als gevolg.⁴⁹

Figuur 1 geeft het verloop van de omzetten per maand weer van 2018 tot en met 2021. Om geheimhouding te waarborgen zijn de omzetten van elke maand in indexcijfers weergegeven met als januari 2018 als basismaand (100).

⁴⁴ ECLAC (2018). *Economic impact of de-risking on the Caribbean*

⁴⁵ Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2022). *Keynote speech by Richard Doornbosch at the IBA-CBA-CIFA information session*

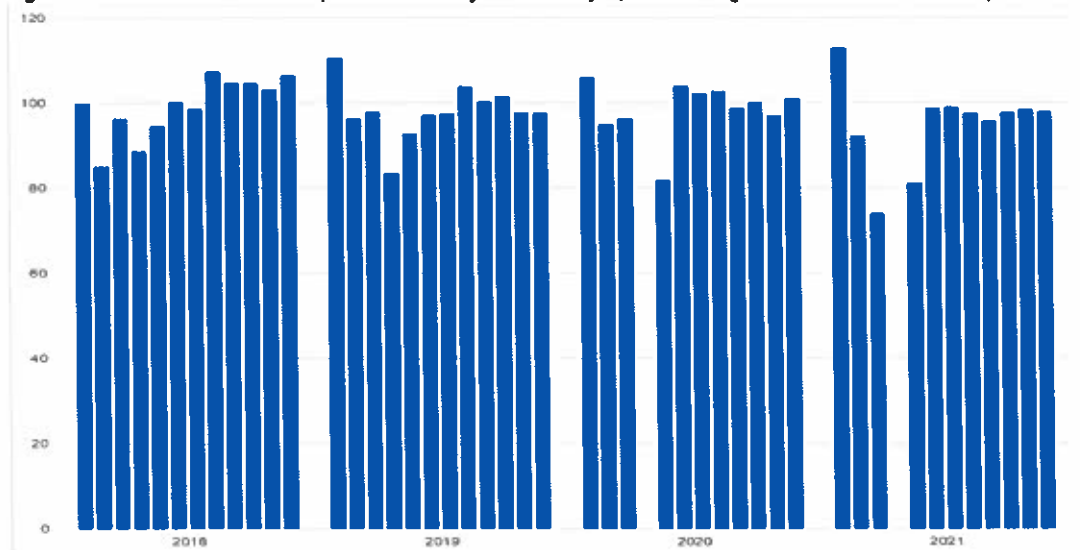
⁴⁶ Antilliaans Dagblad (16 april 2019). *Loterijhouder naarstig op zoek naar oplossing na beëindiging bankrelatie*.

⁴⁷ Van de vergunninghouders is helaas geen reactie ontvangen

⁴⁸ <https://fwnk.cw/wega-di-number-korsou/archivo-wega-di-number/> (31 augustus 2022)

⁴⁹ Volgens de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2021. *Effecten van de steunmaatregelen*) is de armoede sterk toegenomen omdat er mensen zijn die werkloos zijn geraakt en vanwege een groep die informeel actief was en als gevolg van de pandemie en lockdown geen inkomen meer had.

Figuur 1. Geïndexeerde omzetten per maand loterijsector Curaçao, 2018-2021 (januari 2018 is basismaand)



Afgeleid uit data verkregen van Fundashon Weg di Number Korsou

De impact van *de-banking* van de loterijsector op Curaçao is vooralsnog klein omdat Curaçao nog altijd een cash intensieve economie is: contant geld wordt overal als betaalmiddel geaccepteerd en er is, vanuit de bevolking, een sterke voorkeur om met contant geld te betalen.⁵⁰

Overigens toont het chartaal geld in omloop in de monetaire unie (Curaçao en Sint Maarten) een stijgende trend, onder anderen omdat er groepen zijn die moeilijkheden ondervinden om een bankrekening te kunnen openen.⁵¹ In het kader van de VN-duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals* (SDGs)), dient gesteld te worden dat financiële inclusie een vereiste is voor een evenwichtige economische groei, met name het bevorderen van economische groei en werkgelegenheid (SDG-8) en armoedebestrijding (SDG-1). Tegen deze achtergrond zijn de commerciële banken en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten tot overeenstemming gekomen over toegang tot betaalrekening voor natuurlijke personen.⁵² De banken bieden in principe aan iedere rechtmatig verblijvende meerderjarige met een vaste woon- of verblijfplaats in Curaçao respectievelijk Sint Maarten en wiens identiteit conform de Landsverordening Identificatie bij Dienstverlening respectievelijk conform de Landsverordening bestrijding witwassen en terrorismefinanciering kan worden vastgesteld en geverifieerd, een pakket primaire betaaldiensten aan.

De keerzijde van beperkte toegang tot bankdiensten is naar het oordeel van de SER een economie die op contant geld draait met mogelijke terugval op informele kanalen, wat illegaliteit in de hand kan werken. In het kader van financiële inclusie juicht de SER het initiatief van CBCS en de bancaire sector toe om tot afspraken te komen ter vergemakkelijking van het openen van een bankrekening voor natuurlijke personen.

Vooralsnog zijn er echter geen soortgelijke afspraken met betrekking tot rechtspersonen. In algemene zin, en meer specifiek voor de loterijsector, impliceert dit bevordering van voortzetting van het gebruik van voornamelijk contant geld bij betalingen, wat ook vanuit het oogpunt van veiligheid ongewenst is.

⁵⁰ Centrale bank van Curaçao en Sint Maarten (2020) *Households' Financial Affairs in Curaçao 2020*

⁵¹ Centrale bank van Curaçao en Sint Maarten (2021). *Jaarverslag 2021*

⁵²

https://cdn.centralbank.cw/media/press_releases_2022/20220326_pb2022_012_cbcs_and_commercial_banks_agree_on_access_to_payment_accounts_for_natural_persons_nl.pdf

2.5. Kansspelverslaving

Zoals in subparagraaf 2.3.4. reeds is uiteengezet, is een belangrijk sociaalmaatschappelijk probleem van het bestaan van een kansspelsector op Curaçao kansspelverslaving. Gelet hierop is de SER van oordeel dat de regering extra inspanningen dient te verrichten ter preventie en bestrijding van kansspelverslaving op het eiland, zeker in tijden van economische stagnatie, oplopende werkloosheid en forse prijsstijgingen, vanwege mogelijke schulden en financiële problemen waarmee individuen en huishoudens te maken kunnen krijgen. Alvorens over te gaan tot bespreking van de gebruiksmogelijkheden van het vergunningsbeleid als instrument ter realisatie van preventie en bestrijding van kansspelverslaving, zal eerst de kansspelproblematiek op het eiland in kaart worden gebracht.

Kansspelverslaving wordt formeel erkend als een psychische stoornis.⁵³ Ondanks deze formele erkenning constateert de SER dat deze vorm van verslaving in Curaçao niet als zodanig wordt aangemerkt en ook niet opgenomen is in het basiszorgpakket ingevolge de Landsverordening Basisverzekering Ziektekosten (P.B. 2013, no 3).⁵⁴ Als gevolg hiervan worden de behandelingen en interventies ter bestrijding van kansspelverslaving niet vergoed door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Uitzondering hierop geldt voor ambtenaren en gelijkgestelden die aanvullende voorzieningen aangeboden krijgen die uitgaan boven het basiszorgpakket van de Landsverordening Basisverzekering Ziektekosten.⁵⁵

2.5.1. Kansspelverslaving problematiek op Curaçao

Kansspelverslaving is een voorkomend fenomeen op het eiland. Actuele informatie over de precieze omvang van deze vorm van verslaving op het eiland is echter op dit moment niet beschikbaar. Het laatst verrichte onderzoek naar de aard en omvang van de kansspelverslavingsproblematiek dateert uit 2003.⁵⁶ De SER stelt derhalve vast dat er geen actuele informatie voorhanden is aangaande de kansspelverslaving in termen van onder andere het huidige aantal verslaafden, de ernst van de kansspelverslaving en de meest voorkomende vormen van kansspelverslaving.

Volgens de bevindingen van het onderzoek uit 2003 is de deelname aan kansspelen tussen 1995 en 2003 gestegen met 6 procentpunten van 57% naar 63%.⁵⁷ Verder blijkt uit eerdergenoemd onderzoek dat de favoriete vormen van kansspelen, casino's en nummerverkopen zijn.⁵⁸ In 2003 is de omvang van de kansspelproblematiek gemeten aan de hand van twee methoden namelijk de DSM-IV-methode⁵⁹ en de SOGS-methode.^{60, 61} Volgens de DSM-IV-methode is in 2003 de omvang van de deelnemers aan kansspelen met problematisch speelgedrag vastgesteld op minimaal 12% en kan oplopen tot 31% van alle deelnemers. Verder heeft de DSM-IV-methode uitgewezen dat naar verwachting minimaal 3.2% oplopend tot 6.9% van de deelnemers aan kansspelen een ernstige speelstoornis heeft. Een verdere herleiding van deze percentages (3.2% en 6.9%) naar de gehele populatie van Curaçao van 16 jaar en ouder komt neer op een percentage van 2.3% of 4.6%. Met andere woorden in het jaar 2003 had volgens de DSM-IV-methode minimaal 2.3% oplopend tot 4.6% van de gehele bevolking van Curaçao ouder dan 16 jaar een ernstige

⁵³ Handboek voor de classificatie van psychische stoornissen, vijfde editie (DMS-5).

⁵⁴ Artikel 3.1, lid 1 Landsverordening Basisverzekering Ziektekosten.

⁵⁵ Artikel 3.2 Landsverordening Basisverzekering Ziektekosten.

⁵⁶ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003.

⁵⁷ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 16.

⁵⁸ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 17.

⁵⁹ Handboek voor de classificatie van psychische stoornissen, vierde editie (DMS-IV).

⁶⁰ South Oaks Gambling Screen (SOGS-methode) is meer gericht op de sociologische aspecten van het spelen.

⁶¹ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 10-13.

speelstoornis. De omvang van deelnemers met ernstige stoornis in Curaçao is relatief hoog vergeleken met andere landen, aangezien dit percentage normaliter rond de 2% ligt.⁶²

Andere aspecten met betrekking tot de aard en omvang van de kansspelproblematiek op het eiland hebben betrekking op het aandeel risicospelers en het aandeel potentiële spelers met problematisch speelgedrag. In 2003 is een relatief grote groep spelers (tussen 15% en 20%) aan te merken als risicospelers.⁶³ Daarnaast vertoont 17.9% van de spelers signalen die duiden op mogelijk te ontwikkelen problematisch speelgedrag.⁶⁴

In 2003 heeft de nummerloterij het hoogst gescoord op populariteit onder de kansspeldeelnemers.⁶⁵ (Kans)spelers hebben in 2003 gedurende een periode van vier (4) weken gemiddeld 3 à 4 keer per week deelgenomen aan de nummerloterij. Hierdoor werd de nummerloterij aangemerkt als het kansspel waar het meest aan werd deelgenomen.⁶⁶ De belangrijkste kenmerken van de spelers van nummerloterij zijn als volgt:⁶⁷

- bij 17% van de spelers is een indicatie van problematisch speelgedrag;
- bij 96% van de spelers is het doel voor deelname aan de nummerloterij gewoon geld winnen;
- de problematische spelers behoren voornamelijk tot de leeftijdscategorie 26-55 jaar en hebben een (bruto/netto) maandinkomen dat varieert tussen NAf. 1000 en NAf. 3000.

Risico's op verslaving bij deelname aan kansspelen kunnen worden onderscheiden in: risicofactoren gelegen in de kenmerken van de speler, risicofactoren van de sociale omgeving en risicofactoren van het kansspel zelf.⁶⁸ Ten aanzien van de nummerloterij kunnen de dagelijkse trekking (met uitzondering van de officiële feestdagen)⁶⁹ in combinatie met het hoog aantal nummerverkooplokaliteiten (maximaal 362 nummerverkooplokaliteiten)⁷⁰ aangemerkt worden als de belangrijkste risicofactoren gelegen in de kenmerken van de kansspel nummerloterij. Verder is de sociaal-culturele acceptatie van deelname aan nummerloterij in Curaçao een belangrijke risicofactor gelegen in de sociale omgeving. In Curaçao is deelname aan nummerloterij een breed geaccepteerd verschijnsel, waardoor personen meer vatbaar zijn voor het beginnen met het kopen van loten en het ontwikkelen van een problematisch speelgedrag.

2.5.2. Strategie en beleid preventie en bestrijding kansspelverslaving

Op basis van de bevindingen van het onderzoek uit 2003 kan de SER concluderen dat de kansspelproblematiek relatief omvangrijk is, hetgeen noopt tot doeltreffend beleid gericht op preventie en bestrijding van kansspelverslaving. De SER geeft de regering in overweging om te kiezen voor de Public Health benadering bij het ontwikkelen van het preventiebeleid voor kansspelverslaving voor de gehele kansspelsector. De Public Health benadering erkent een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid door

⁶² Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 27.

⁶³ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 30.

⁶⁴ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 30.

⁶⁵ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 16.

⁶⁶ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 18.

⁶⁷ Curacao Institute for Social and Economic Studies (CURISES), *Gokproblematiek op Curaçao*, November 2003, p. 30.

⁶⁸ de Bruin, D.E. (2015). *Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen*. Utrecht: CVO – Research & Consultancy, p. 17.

⁶⁹ <https://fwnk.cw/en/wega-di-number-korsou/calendar/>

⁷⁰ www.gamingcontrolcuracao.org/regulation/numbers-lottery

de regering en kansspelindustrie aangaande preventie en bestrijding van kansspelverslaving⁷¹. Als gevolg hiervan dient het preventiebeleid gericht te zijn op, enerzijds, '*responsible gambling*', anderzijds, op '*harmful reduction*'. De onderdelen van het preventiebeleid die onder de verantwoordelijkheid van de regering dienen te vallen zijn de aanbodregulering, de speltechnische aanpassingen, bewustwording van de kansspelproblematiek en screening en educatieve initiatieven.⁷² In tegenstelling tot de regering, dient de kansspelindustrie verantwoordelijk te zijn voor informatieverstopping, het aanbieden van precommitment tools en de mogelijkheid tot zelfuitsluiting.⁷³

De SER onderkent de inspanningen van de regering in het kader van preventie van verslaving als gevolg van deelname aan de casino's. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere de door GCB uitgegeven richtlijnen aangaande '*responsible gaming*' voor de casino's⁷⁴ de MoU tussen het casinowezen en de regering, het samenwerkingsprotocol tussen GCB en FMA. Sinds 2012 gelden richtlijnen voor het casinowezen over onder andere mogelijkheden tot (vrijwillige) zelfuitsluiting van gokken in casino's, trainingsprogramma's voor het casinopersoneel, verplichting tot het opnemen van een boodschap over verantwoord spelen in advertenties en marketingactiviteiten.

De SER constateert dat preventieve maatregelen ten aanzien van verslaving als gevolg van deelname aan casino's niet van overeenkomstige toepassing zijn op nummerloterij. In de Loterijverordening 1909 is geen verplichting opgenomen tot uitwerking van richtlijnen aangaande verantwoord speelgedrag. Verder constateert de SER dat tot nu toe geen samenwerking is tussen de regering en de 'Wega di Number sector' ten aanzien van preventie van verslaving als gevolg van deelname aan de nummerloterij. Gezien deze constatering geeft de SER de regering in overweging om de verantwoordelijkheid van de 'Wega di Number sector' aangaande verslavingspreventie op te nemen in de vergunningsvoorwaarden. Hierbij kan de regering ervoor kiezen om de bestaande vereisten van verantwoord speelgedrag voor het casinowezen van overeenkomstig toepassing te verklaren op nummerloterijvergunninghouders. Een nadere verscherping van de vergunningsvereisten ten dienste van verslavingspreventie zal, enerzijds, bijdragen aan verlaging van de kansspelverslavingsproblematiek op het eiland en, anderzijds, aan het bevorderen van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap van de nummerloterijsector.

Ten behoeve van een effectieve uitvoering van bestrijding programma's van kansspelverslaving beveelt de SER voorts aan om (kansspel)verslaving als een psychische stoornis te erkennen, waardoor passende zorg aangeboden en vergoed kan worden via het basiszorgpakket ingevolge de Landsverordening Basisverzekering Ziektekosten.

Gelet op de omvang en aard van de kansspelverslavingsproblematiek op het eiland is het van belang dat FMA beschikt over de nodige behandelingscapaciteit om de benodigde behandelings- en nazorgprogramma's te kunnen uitvoeren. De SER constateert dat in de afgelopen jaren de regering mede als gevolg van een strenger financieel beheer beleid het subsidiebedrag heeft verlaagd van alle gesubsidieerde instellingen, waaronder FMA.

In het specifieke geval van FMA hebben de inkorting op het subsidiebedrag gedurende de periode 2020 en 2022 geleid tot halvering van de behandelingscapaciteit, hetgeen niet ten goede komt aan een effectieve bestrijding van de kansspelverslaving. Gelet op het voorgaande wil de SER de regering aanbevelen onderzoek te laten verrichten naar de benodigde behandelingscapaciteit van FMA ten behoeve van een

⁷¹ de Bruin, D.E. (2015). Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen. Utrecht: CVO – Research & Consultancy, p 30.

⁷² de Bruin, D.E. (2015). Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen. Utrecht: CVO – Research & Consultancy, p 42.

⁷³ de Bruin, D.E. (2015). Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen. Utrecht: CVO – Research & Consultancy, p 39.

⁷⁴ De uitgegeven richtlijnen zijn ter uitvoering van artikel 7a Eilandsverordening Casinowezen Curaçao, A.B. 1999 no. 97.

effectieve bestrijding van kansspelverslaving. Verder wil de SER de regering aansporen tot het opstellen van data-driven preventie en bestrijdingsbeleid op basis van actuele data over kansspelverslaving op het eiland. De SER staat derhalve zeer positief tegenover het gezamenlijk initiatief van GCB en FMA om in 2022 een onderzoek te verrichten naar het gokgedrag en probleemspelers⁷⁵. Het is van belang dat de regering over actuele data beschikt over de kansspelverslaving en tijdig hierop kan aansturen door passende maatregelen te nemen. In het verlengde hiervan wil de SER de regering voorts in overweging geven om aanvullend onderzoek te (laten) verrichten naar de sociaaleconomische gevolgen van kansspelverslaving.

2.6. Tot slot

De SER onderschrijft de voorgestelde verscherpte regulering aangezien de daaraan ten grondslag liggende ontwerpwijzigingsregelingen in lijn zijn met de FATF-richtlijnen ter bestrijding van de risico's aangaande witwassen en terrorismefinanciering. Echter, constateert de SER dat de verscherping van de regulering van de vergunde 'Wega di Number sector' zonder een doeltreffende handhaving op illegale lotenverkoop mogelijkerwijs kan leiden tot een verdere toename van illegale lotenverkoop. Indien gekozen wordt voor een gedoogbeleid op grond van het sociaal-culturele karakter van nummerloterij op het eiland, dient de regering de voorwaarden voor het gedoogbeleid op te nemen in een handhavingsbeleid en dit beleid kenbaar maken.

Verder concludeert de SER dat verscherpte regulering additionele handhavingscapaciteit vereist voor het feitelijk kunnen bewerkstelligen van een effectieve handhaving. Het is, in het verlengde daarvan, derhalve van belang dat de nodige investeringen in termen van mankracht en financiën worden gepleegd zodat de aangewezen uitvoerende en handhavende instanties effectief kunnen optreden. Het investeren in GCB en FIU is randvoorwaardelijk voor een doelmatige en doeltreffende handhaving van de Loterijverordening 1909. De regering dient te allen tijde te voorkomen dat verscherping van de regulering ertoe zal leiden dat de Loterijverordening de facto wederom als symboolwetgeving wordt aangemerkt.

Tot slot geeft de SER aan de Minister van Financiën in overweging een nadere verscherping van de vergunningsvereisten ten dienste van verslavingspreventie te overwegen. Gelet op de aard en omvang van de kansspelverslaving op het eiland, is het van belang dat de verantwoordelijkheid van de 'Wega di Number sector' ten aanzien van verslavingspreventie wordt opgenomen in de vergunningsvoorwaarden.

Al het vorengaande leidt tot de algehele slotsom, die door de SER met eenparigheid van stemmen wordt gedragen, dat het niet wenselijk noch verantwoord is het wetgevingsproces met betrekking tot de onderhavige ontwerpwijzigingsregelingen zonder meer voort te zetten, zonder acht te slaan op, dan wel rekening te houden met, de in dit advies naar voren gebrachte bezwaren en kanttekeningen. De raad dringt bij de Minister van Financiën, als indiener van de adviesaanvraag, erop aan om met het vorenstaande rekening te houden in het belang van de wetgevingskwaliteit van de voorgestelde regelingen en de realisatie van de beoogde doelen van de voorgestelde verscherpte regulering.

Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,

Dhr. mr. J.H. Jacobs

cc. De Minister van Algemene Zaken
De Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)

De Algemeen Secretaris,

Dhr. drs. R.J. Henriquez

⁷⁵ het verrichten van een onderzoek is een van de op te leveren producten opgenomen in het samenwerkingsprotocol tussen de Gaming Control Board en de Fundashon pa Maneho di Adikshon.