

Vergaderjaar 2011–2012

24 557

Kansspelen

Nr. 131

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2012

Hierbij bied ik uw Kamer het rapport «Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland» aan¹. Het onderzoek heeft als doelen de aard en omvang van de verslaving aan kansspelen in Nederland te bepalen en de ontwikkelingen in de verslaving aan kansspelen in recente jaren vast te stellen. Daartoe is het onderzoek een zo nauwkeurig mogelijke herhaling van de nulmeting uit 2005². Het onderzoek is onder auspiciën van het WODC uitgevoerd door Intraval en Mediad.

In voorliggende brief geef ik een beleidsreactie op het rapport. Voorts ga ik in op de door uw Kamer aangenomen motie van het lid Schouten c.s. waarin de regering wordt verzocht een reëel voorstel te formuleren voor een streefcijfer voor het terugbrengen van het aantal kansspelverslaafden en risicospelers³.

Conclusies

In het onderzoek staan vier onderdelen centraal: de omvang van kansspelverslaving, de aard van kansspelverslaving, het preventiebeleid en verwachtingen voor de toekomst. De onderzoekers komen op deze verschillende onderdelen tot de volgende conclusies en maatregelen voor verbetering van het preventiebeleid.

Omvang kansspelverslaving

Nederland telt in 2011 naar schatting 8,7 miljoen recreatieve spelers. Het geschatte aantal recreatieve spelers is daarmee gedaald ten opzichte van 2005, toen 9,6 miljoen recreatieve spelers actief waren. Als reden voor deze daling geven de onderzoekers onder andere een lagere instroom van jonge kansspelers. In 2011 heeft ruim 62% van de 16 tot 21 jarigen ooit aan een kansspel deelgenomen, waar dat in 2005 nog 72% was. Ook is de laatste jaren sprake van verminderde deelname aan casinospelen en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 24 557, nr. 63.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 264, nr. 16.

automatenspelers. Voor deelname aan automatenspelers berekent het onderzoek bijna een halvering van het aantal spelers dat in het afgelopen jaar heeft deelgenomen. Als redenen hiervoor kunnen de economische situatie, het rookverbod en de aanpassing van het belastingregime voor deze sector worden genoemd.

Het onderzoek geeft aan dat in 2011 naar schatting 92 000 risicospelers en 20 300 probleemspelers actief waren. In 2005 bedroeg dit respectievelijk 55 000 en 28 700. Vanwege de onzekerheid in de schattingen zijn de verschillen tussen 2005 en 2011 bij het aantal probleem- en risicospelers niet statistisch significant. Daardoor is het niet mogelijk om uitsluitel te geven over een daadwerkelijke verandering in het aantal risico- en probleemspelers over de afgelopen vijf jaar. Wel concluderen de onderzoekers dat de schattingen van 2011 en 2005 en andere omvangschattingen in de afgelopen 15 jaar lijken wel te wijzen op een dalende trend.

Voor vrijwel alle soorten kansspelen is het aantal deelnemers tussen 2005 en 2011 afgenomen. Alleen bij deelname aan kansspelen via internet is het aantal spelers dat in het afgelopen jaar heeft gespeeld gestegen. Met een stijging van 130 500 in 2005 naar ongeveer 257 500 in 2011 is volgens het onderzoek sprake van bijna een verdubbeling. Andere onderzoeken geven soms een hogere schatting van het aantal deelnemers. Zo schat een onderzoek van Regioplan het aantal deelnemers aan kansspelen via internet op 565 000.¹

Het percentage deelnemers dat uitsluitend aan long odd kansspelen² deelneemt, is gestegen van 34,6% in 2005 naar 39,6% in 2011. Dit is consistent met de bevinding dat de deelname aan short odd kansspelen is gedaald. De onderzoekers concluderen dat dit als een gunstige ontwikkeling kan worden gezien, aangezien de risico's op verslaving groter zijn bij short odd spelen.

In hun analyse van het verslavingspotentieel van kansspelen concluderen de onderzoekers dat dit het grootste is bij kansspelautomaten in amusementscentra. Kansspelen via internet, die op dit moment niet gereguleerd zijn, hebben een verslavingspotentieel dat ongeveer éénderde is van het verslavingspotentieel van kansspelautomaten; het verslavingspotentieel van sportpoules en bingo is ongeveer éénzesde van die van kansspelautomaten. Bij andere spelsoorten is het potentieel nog lager. Wat betreft deelname aan poker is het verslavingspotentieel bij Holland Casino groter dan op internet.

Aard kansspelverslaving

In dit onderdeel van het onderzoek behelst de term «risicovolle speler», zowel de hierboven benoemde categorie «probleemspelers» als de categorie «risicospelers». Risicovolle regelmatige spelers spelen significant vaker op kansspelautomaten dan recreatieve regelmatige spelers. Ook nemen zij vaker deel aan casinospelen, poker en sportpoules. Zij doen ook meestal aan meerdere kansspelvormen tegelijk mee. Van de risicovolle spelers geeft 36% aan het afgelopen jaar via internet te hebben deelgenomen aan kansspelen.

De onderzoekers concluderen dat een ruime meerderheid (meer dan 80%) van de geïnterviewde recreatieve en risicovolle spelers gebruik maakt van zelfcontroletechnieken om het eigen speelgedrag in de hand te houden. Vooral het instellen van een maximum bedrag of een maximale speeltijd is daarbij populair. De onderzoekers geven aan dat spelers met een entreeverbod bij Holland Casino of een amusementshal, gedurende dit

¹ Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland, Regioplan, 2009.

² Long odd kansspelen zijn kansspelen met een lange tijd tussen inzet en zichtbaarheid van winst en verlies (waaronder loterijen en sportprijsvragen). Short odd kansspelen zijn kansspelen met een korte tijd tussen de inzet en de zichtbaarheid van winst en verlies (waaronder casinospelen, bingo, krasloten en het wedden op paarden), waardoor de stimulans om steeds opnieuw in te zetten groter is.

verbod vaak bij andere amusementshallen spelen. Zij pleiten dan ook voor een geschakeld registratiesysteem van maatregelen.

Preventiebeleid

Dit onderzoek is geen effectevaluatie van het kansspelpreventiebeleid. Een rechtstreeks verband tussen maatregelen ter preventie van kansspelverslaving enerzijds en de afname van het aantal deelnemers aan short odd spelen anderzijds is dan ook niet gelegd. Wel wordt door deskundigen het preventiebeleid van met name Holland Casino als positief beoordeeld. Een groot deel van de geïnterviewde spelers vindt wel dat waarschuwingsfolders meer zichtbaar moeten zijn en zo'n 40% van de risicovolle spelers vindt dat spelers bij Holland Casino eerder moeten worden aangesproken op hun speelgedrag. Degenen die zelf een bezoekbeperking of entreeverbod hebben ondergaan zijn hierover veelal (zeer) tevreden. De onderzoekers benadrukken dat maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving in de praktijk ook echt moeten worden uitgevoerd.

Wat betreft de plannen om het kansspelbeleid te moderniseren en kansspelen via internet te reguleren, concluderen de onderzoekers dat meerdere sleutelinformanten hebben opgemerkt dat het reguleren van het aanbod aan kansspelen via internet vergaande mogelijkheden biedt om preventief op te kunnen treden. Dit betreffen aspecten als het zich laten identificeren van spelers in verband met de leeftijdsgrens, het vooraf laten formuleren van persoonlijke risicocriteria c.q. criteria voor verantwoord speelgedrag (bijvoorbeeld duur, frequentie en maximale inzet), het attenderen van de speler op afwijkingen hiervan en het door de speler zelf kunnen activeren van een aantal concrete zelfbeschermingsopties. Door het ontbreken van een gereguleerde markt is hierop nu geen toezicht, wat als een zwakte van het beleid tot nu toe wordt gezien.

De onderzoekers constateren dat op het gebied van hulpverlening aan probleemspelers de afgelopen jaren de online variant in opkomst is gekomen. Deelname aan deze vorm van hulpverlening is ook anoniem mogelijk. Dit maakt het een krachtig instrument, aangezien veel mensen schaamtegevoelens hebben om met een gokprobleem via de reguliere zorgverlening hulp te zoeken. Deze vorm van hulpverlening komt echter steeds meer in het geding aangezien voor de vergoeding door de zorgverzekeraars persoonsgegevens verstrekt dienen te worden. De onderzoekers pleiten er dan ook voor om anonieme behandelingsmogelijkheden via internet in stand te houden. Daarnaast is via internet steeds meer lotgenotencontact mogelijk.

Toekomst

De onderzoekers noemden de volgende mogelijke maatregelen voor verbeteringen van het preventiebeleid:

- a. Het toepassen van één algemene voorlichtingsfolder.
- b. Strikter toezien op naleving van de wervings- en reclame-uitingen.
- c. Het creëren van een sluitende registratie van beperkende maatregelen bij speelautomatenhallen en Holland Casino.
- d. De mogelijkheden voor preventie van kansspelverslaving via internet benutten.
- e. Het verder verbeteren van het preventiebeleid bij Holland Casino.
- f. Het lotgenotencontact bevorderen.
- g. De anonimiteit bij online hulpverlening garanderen.
- h. De training van personeelsleden bij kansspelaanbieders verbeteren.

Beleidsreactie

Ik heb met waardering kennis genomen van de conclusies en de door de onderzoekers voorgestelde maatregelen. De cijfers uit het onderzoek bevestigen dat de deelname aan vooral de meer verslavingsgevoelige kansspelen, in het bijzonder de speelautomaten, de afgelopen jaren is teruggelopen. Hieraan liggen veelal externe factoren ten grondslag. De verslavingsproblematiek lijkt daarbij ook te zijn afgenomen. Het onderzoek laat ook zien dat het aantal deelnemers aan kansspelen via internet sinds 2005 is verdubbeld. De onderzoekers benadrukken de noodzaak om deze spelers bij de regulering te beschermen door het stellen van strikte randvoorwaarden en door de mogelijkheden die internet daartoe biedt ook te benutten.

Hierna ga ik in op de door de onderzoekers voorgestelde maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het beleid ten aanzien van preventie van kansspelverslaving.

a. één algemene voorlichtingsfolder toepassen

Het rapport geeft aan dat deelname aan kansspelen beïnvloed kan worden door het verstrekken van informatie over risico's die bij kansspelen komen kijken. Het meest genoemde voorbeeld in het onderzoek is het verstrekken van voorlichtingsfolders. Aangegeven wordt dat het goed zou zijn wanneer één algemene folder wordt opgesteld die op diverse locaties (ook bij alle speelgelegenheden) wordt verspreid.

Met de komst van de Kansspelautoriteit (KSA) per 1 april a.s. kent Nederland een toezichthouder die tevens zal fungeren als kennis- en voorlichtingscentrum voor burgers, overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ik heb de KSA (i.o.) verzocht een coördinerende rol te vervullen bij het, medio 2012, ontwikkelen van een algemene voorlichtingsfolder door de vergunninghouders.

b. strikter toezien op naleving van wervings- en reclame-uitingen

De onderzoekers geven aan dat strikter moet worden toegezien op de zorgvuldige en evenwichtige wijze waarop wervings- en reclameactiviteiten vorm gegeven worden. Daar hecht ik ook zeer aan. Het maken van reclame dient spelers naar het legale aanbod van kansspelen te leiden, maar mag niet de goklust aanjagen of consumenten op het verkeerde been zetten. Tevens heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie meermaals richting gegeven aan de wijze waarop deze activiteiten vormgegeven mogen worden.

Met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot oprichting van de KSA krijgt de plicht om op zorgvuldige en evenwichtige wijze vorm te geven aan wervings- en reclameactiviteiten een wettelijke basis. Zoals toegezegd aan uw Kamer zullen er bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld. Deze amvb zal medio 2012 aan de Raad van State ter advisering worden gestuurd. De KSA zal toezicht houden op de naleving van deze regels.

c. sluitende registratie speelautomatenhallen en Holland Casino

De onderzoekers verwijzen naar de veel gehoorde oproep om een sluitend registratiesysteem bij alle kansspelautomatenhallen in te richten, dat tevens gekoppeld wordt aan het registratiesysteem van Holland Casino. Deze oproep sluit tevens aan bij de motie Kooiman c.s.¹

Zoals reeds toegezegd aan uw Kamer zal de KSA een centraal register gaan bijhouden van bezoekbeperkingen en entreeverboden die in voorkomende gevallen zijn opgelegd in speelcasino's, speelautomatenhallen of door aanbieders van online kansspelen. Hierbij staat mij een effectief en efficiënt systeem voor ogen. Om een spoedige start van een dergelijk register te bewerkstelligen, zal ik bij de uitwerking van het systeem de doelstelling van het voorkomen van kansspelver-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 264, nr. 24.

slaving scherp voor ogen houden. Bij de start van het register zullen dan ook die maatregelen worden opgenomen die zien op de preventie van kansspelverslaving. Hieruit volgt tevens dat kansspelen met een laag verslavingsrisico, zoals loterijen, niet deelnemen aan het register. Zoals ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot oprichting van de KSA in de Eerste Kamer al heb aangegeven, acht ik het niet wenselijk dat alle gedragingen van alle spelers te allen tijde centraal geregistreerd zouden worden. Hoewel dit wellicht een mogelijkheid zou bieden om probleemspelers te signaleren wanneer zij van aanbieder of spelsoort wisselen, zou dit van het centraal register als het ware een nationale speladministratie van alle deelnemers aan kansspelen maken. Dergelijke registratie dient aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens te voldoen. Een dergelijke registratie is naar mijn oordeel een disproportioneel middel om kansspelverslaving te voorkomen, en zal niet binnen afzienbare tijd leiden tot inrichting van een effectief en efficiënt systeem.

d. mogelijkheden preventie via internet benutten

De onderzoekers gaan terecht in op het voornemen kansspelen via internet in de nabije toekomst te reguleren. De onderzoekers geven daarbij aan dat het nog moeilijk is om in te schatten welk effect dit zal hebben op de omvang van de kansspelproblematiek. Niettemin wijzen de onderzoekers terecht op de mogelijkheden voor verbetering van de preventie van kansspelverslaving van kansspelen via internet. Ik ben mij bewust van de risico's van deze spelen. In de regulering die thans wordt uitgewerkt zullen dan ook strikte voorwaarden worden gesteld aan het aanbod van kansspelen via internet. Bij de bekendmaking van de inrichting van het vergunningstelsel zal specifiek worden ingegaan op de mogelijkheden voor verslavingspreventie. Zoals de onderzoekers ook schrijven zijn die mogelijkheden op internet zeker aanwezig. Ik verwijs ook graag naar mijn brief van 5 september 2011¹ waar ik de hoofdlijnen van de mij voor ogen staande preventiemaatregelen heb geschetst. Over de verdere invulling ben ik ook in gesprek met verslavingszorginstellingen.

e. verder verbeteren preventiebeleid Holland Casino

Hoewel het preventiebeleid van Holland Casino over het algemeen als positief wordt beoordeeld, stellen de onderzoekers dat spelers aangeven dat wel enige verbeteringen mogelijk zijn. Zo kan de zichtbaarheid van het foldermateriaal beter, terwijl het aanspreken van risicovolle spelers tijdiger kan plaatsvinden.

Om het belang van het voeren van een preventiebeleid te onderstrepen, krijgt de plicht hiertoe een wettelijke basis (bij de wet tot instelling van de kansspelautoriteit). Tevens wijs ik graag op het onderzoeksrapport «Holland Casino: naleving overheidsbeleid»² van de Algemene Rekenkamer. Hieruit blijkt dat Holland Casino in de uitvoering van zijn taken de juiste prioriteiten stelt. In opzet en werking voldoet, aldus de Rekenkamer, de bedrijfsvoering van Holland Casino aan de regelgeving. De bedrijfsvoering is tevens in lijn met het kansspelbeleid van het Rijk, en de onderneming geeft invulling aan zijn maatschappelijke taken op het terrein van verslavingspreventie. Ik heb Holland Casino gevraagd te bezien hoe invulling kan worden gegeven aan de aanbevelingen van de onderzoekers.

f. lotgenotencontact bevorderen

Uit het onderzoek blijkt dat het van belang is dat de omgeving van de gokker bij de hulpverlening wordt betrokken. Zo kan lotgenotencontact een goede bijdrage leveren aan het overwinnen van een kansspelverslaving. De onderzoekers constateren dat het aanbod aan lotgenotencontact de laatste jaren steeds verder is toegenomen. De AGOG (Anonieme Gokkers Omgeving Gokkers) is hier een bekend voorbeeld van.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010 – 2011, 24 557, nr. 130.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 636, nr. 1.

De KSA zal een coördinerende rol vervullen ten aanzien van het preventiebeleid. Zo zal de KSA het initiatief nemen voor een gestructureerd overleg tussen kansspelaanbieders, verslavingszorg, GGZ Nederland en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De AGOG zal hiertoe nadrukkelijk worden uitgenodigd.

- g. anonimiteit bij online hulpverlening garanderen
Uit het onderzoek blijkt dat de afgelopen jaren het online aanbod van (anonieme) hulpverlening aan kansspelverslaafden is toegenomen. Anonimiteit draagt bij aan de laagdrempeligheid en daarmee de effectiviteit van dit aanbod. Voor een vergoeding van de zorgverzekeraar voor de behandeling is echter een aanvraag nodig waarbij de persoonsgegevens moeten worden verstrekt. Bij het ontbreken daarvan wordt anoniem verleende zorg niet vergoed. Volgens het onderzoek vertaalt dit zich in een afname van het aantal aanmeldingen. De onderzoekers roepen dan ook op de anonimiteit van online hulpverlening te garanderen.
Ik acht het wenselijk dat anonieme hulpverlening breed toegankelijk is, ook voor degene voor wie de drempel naar reguliere zorg uit schaamtegevoel te hoog is. Zolang voor anoniem verleende *e-health* geen structurele financiering is gerealiseerd, bezie ik dan ook de mogelijkheid de kosten voor anonieme hulpverlening op andere wijze te financieren. Hiertoe denk ik in eerste instantie aan de mogelijkheid van het nog op te richten verslavingsfonds, waar uw Kamer bij motie¹ om heeft verzocht.
- h. training personeelsleden kansspelaanbieders verbeteren
Het rapport geeft aan dat nog verbeteringen mogelijk zijn in het trainen van het herkennen van kansspelproblematiek en gespreksvaardigheden van personeelsleden van kansspelaanbieders. Hierbij gaat zij specifiek in op het personeel van Holland Casino en amusementshallen. In de tweede helft van 2012 zal de KSA over aanpassing van het curriculum van de preventiecursussen afspraken maken met de VAN Speelautomatenbranchevereniging en GGZ Nederland; gesprekken hierover zijn reeds gaande.

Streefcijfer

Uw Kamer heeft bij motie van het lid Schouten c.s. de regering verzocht een reëel voorstel te formuleren voor een streefcijfer voor het terugbrengen van het aantal kansspelverslaafden en risicospelers. De volgende meting hiervoor zal plaatsvinden over het jaar 2017. Ervan uitgaande dat kansspelen via internet op korte termijn worden gereguleerd, is mijn streven het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers ten hoogste op het niveau van 2011 te houden. Immers, zoals reeds aangegeven heeft 36% van de risicovolle spelers het afgelopen jaar deelgenomen aan kansspelen via internet. Dit gaat om ongecontroleerd aanbod waarbij geen toezicht bestaat op het voorkomen van kansspelverslaving. Door een vergunningstelsel in te richten waarbij strikte voorwaarden worden gesteld ten aanzien van preventie van kansspelverslaving kunnen de risico's op verslaving – in vergelijking met de huidige situatie – aanzienlijk gemitigeerd worden.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 264, nr. 12.