

Vergaderjaar 2019–2020

24 557

Kansspelen

Nr. 168

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2020

Tijdens het Algemeen Overleg kansspelen op 27 november jongstleden sprak ik met uw Kamer over de (beschermings)maatregelen die in de nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen op afstand zijn opgenomen (Kamerstuk 24 557, nr. 167). Uw Kamer vroeg extra aandacht voor onder meer deelname van jongvolwassenen aan kansspelen, het effect van reclame op maatschappelijk kwetsbare groepen, handhaving door de Kansspelautoriteit (hierna Ksa) van de huidige en toekomstige wet- en regelgeving en voor de rol van sportorganisaties bij sportwedstrijden.

Naar aanleiding van dit AO zijn een zevental moties aangenomen over deze onderwerpen.¹ Met uw Kamer deel ik de noodzaak tot een veilig en verantwoord kansspelaanbod. Ik informeer u met deze brief over de wijze waarop ik uitvoering geef aan zes van deze moties en doe een drietal toezeggingen gestand: twee op het terrein van handhaving en een betreffende de inwerkingtredingstermijn van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (hierna CRUKS).

Omdat de gesprekken betreffende de game-industrie nog lopen zal ik, samen met de Staatssecretaris van VWS, uw Kamer dit voorjaar informeren over de invulling van de motie van het lid Van Nispen c.s. (Kamerstuk 24 557, nr. 156) over de handhaving van de kansspelwetgeving bij videogames. Dit geldt tevens voor de toezegging gedaan in het AO kansspelen op 27 november jongstleden over het overleg met de game-industrie en het VKC-verzoek betreffende (verslavende) (video)games/lootboxes.

De motie van het lid Van Nispen c.s. (Kamerstuk 24 557, nr. 154) verzoekt de regering ervoor te zorgen dat aanbieders van illegale onlinekansspelen die zich ook na de parlementaire behandeling van de Wet kansspelen op afstand (hierna Wet koa) actief blijven richten op de Nederlandse markt,

¹ Handelingen II 2019/20, nr. 37, item 4 en Handelingen II 2019/20, nr. 39, item 6.

voorlopig geen kans krijgen en dat de eerste vergunningen verstrekt zullen worden aan betrouwbare, bonafide nieuwe aanbieders. De motie bezie ik in samenhang met de in de Eerste Kamer aangenomen motie Postema c.s.² Ten behoeve van de uitvoering van beide moties en conform het gestelde in mijn brief van 15 november 2019, heb ik overlegd met de Ksa of de afkoelingsperiode van twee jaar in het kader van de betrouwbaarheidstoets toereikend is.³ Deze betrouwbaarheidstoets zou zo stringent mogelijk moeten zijn zonder afbreuk te doen aan de beoogde kanalisatie. De Ksa schat in dat met de latere inwerkingtreding van de wet er voldoende ruimte is om de periode met een half jaar te verlengen zonder de beoogde kanalisatie in gevaar te brengen. De Ksa heeft mij aangegeven de termijn in de beleidsregel aan te zullen passen naar tweeënehalf jaar.

Daarnaast heb ik tijdens het Algemeen Overleg kansspelen op 27 november 2019 twee toezeggingen over de handhaving van kansspelen gedaan. Een betreft het contact van de Ksa met betaaldienstverleners en de ander gaat over een stringentere handhaving na inwerkingtreding van de Wet koa.

Met het oog op de inwerkingtreding van de wet spreekt de Ksa met banken en dienstverleners. In deze gesprekken wordt de Wet koa toegelicht en vraagt de Ksa banken en dienstverleners, vooruitlopend op en na inwerkingtreding van de wet, de betaaldienstverlening aan niet-vergunde aanbieders te staken. Tot aan de inwerkingtreding van de wet is het convenant van kracht dat de Ksa met een aantal financiële dienstverleners heeft gesloten. Hierin is afgesproken dat aangesloten partijen hun bestaande betaaldienstverlening aan een kansspelaanbieder staken en daarnaast geen nieuwe dienstverleningsovereenkomsten sluiten met een kansspelaanbieder indien deze beboet is.

Met betrekking tot de tweede toezegging, over de gewenste stringentere handhaving nadat de Wet koa in werking is getreden, merk ik het volgende op.⁴

De Ksa krijgt met de inwerkingtreding van de wet een aantal nieuwe toezicht- en handhavinginstrumenten in handen. Zo mogen medewerkers van de Ksa meespelen om meer informatie over de illegale aanbieder en het aanbod te achterhalen of de betaaldienstverleners in beeld te krijgen. Ook krijgt de Ksa de mogelijkheid bindende aanwijzingen te geven aan actoren als banken, reclamediensverleners en mediabedrijven om hun dienstverlening aan illegale aanbieders te staken. Deze instrumenten zal de Ksa inzetten voor de aanpak van illegale aanbieders. Daartoe breidt de Ksa de handhavingcapaciteit na de inwerkingtreding van de wet uit. Deze capaciteit zal specifiek gericht zijn op de aanpak van het illegale online aanbod dat zich actief en specifiek richt op Nederland en op het aanpakken van bedrijven die dit aanbod faciliteren.

Op mijn verzoek is de motie van het lid Van Nispen c.s. (*Kamerstuk 24 557*, nr. 157) aangehouden. De motie verzoekt de regering ervoor te zorgen dat

² Kamerstuk 33 996, L.

³ Deze afkoelingsperiode is genoemd in de conceptbeleidsregel van de Ksa van 12 juli 2019.

⁴ Betreffende het nader disciplineren van de markt spelen daarnaast nog de volgende twee aspecten. Ten eerste de eis dat aanbieders reeds vanaf 1 januari 2020 de leeftijd moeten verifiëren vóórdat het inschrijfproces voltooid is. Het niet-verifiëren van de leeftijd is een van de prioriteringscriteria in de handhaving van de Ksa en zal door de Ksa ook opgenomen worden in de beleidsregels omtrent de betrouwbaarheidstoets. Daarnaast zullen direct na inwerkingtreding van de Wet koa en de daarbij behorende lagere regelgeving de regels omtrent reclame strenger worden voor vergunninghouders (zie ook hetgeen gesteld verderop in deze brief in reactie op moties Kamerstuk 24 557, nrs. 160 en 161). De Ksa zal hier strikt op toezien en handhaven.

aan vier voorwaarden voor een succesvol verslavingspreventiebeleid is voldaan, alvorens CRUKS in te voeren. Zoals ik heb toegezegd heb ik gesproken met deskundigen uit de verslavingszorg, organisaties die (andere) laagdrempelige hulp bieden aan spelers, ervaringsdeskundigen, vergunninghouders van landgebonden kansspelen en de Ksa. Op basis van deze gesprekken kom ik tot de conclusie dat een latere inwerking-treding van CRUKS niet nodig en zelfs onwenselijk is.

Vanzelfsprekend is een betrouwbare werking van CRUKS een voorwaarde om tot implementatie van het systeem over te gaan. Vooralsnog zie ik daarbij geen reden tot uitstel. De Ksa laat mij weten dat de CRUKS-applicatie medio 2020 gereed is en dat vanaf maart wordt gestart met de voorbereiding en tests voor de aansluiting van de huidige, landgebonden vergunninghouders.

Het verslavingspreventiefonds verandert het financieringsmodel voor een grotendeels reeds bestaand pakket van maatregelen door financiering vanuit de branche te introduceren.⁵ Het fonds zal geleidelijk aan gevuld worden. Naar verwachting zal er zes maanden na de inwerkingtreding van de wet voldoende geld voor de bestedingsdoelen beschikbaar zijn. Dit is echter geen reden de invoering van CRUKS te vertragen. Vóórdat er financiering uit het fonds beschikbaar is, worden de bestedingsdoelen van het fonds op andere wijze gefinancierd. Onderzoek naar kansspelverslaving wordt gefinancierd door mijn ministerie en de Ksa. Anonieme behandeling en hulp is reeds beschikbaar via het zorgverzekeringsfonds en via zelfhulpgroepen zoals de AGOG. Overeenkomstig hetgeen voorzien is in het verslavingspreventieloket, is er voor spelers en naasten informatie beschikbaar op gokkeninfo.nl. Ook is direct na inwerkingtreding van de wet voorzien in doorgeleiding naar hulp of behandeling bij een registratie in CRUKS. Dit wordt ingevuld door het, met de inwerking-treding van de wet, aangescherpte preventiebeleid, de actieve zorgplicht van vergunninghouders en de bestaande samenwerking tussen de landgebonden vergunninghouders en zorg.

In het VAO van 11 december jongstleden is de zorg uitgesproken dat spelers die geregistreerd staan in CRUKS zich zouden wenden tot illegale aanbieders (Handelingen II 2019/20, nr. 35, item 15). Het bestaan van illegaal aanbod mag er echter niet aan in de weg staan beschermingsmaatregelen, zoals CRUKS, in te voeren. Dit laat onverlet dat de Ksa stevig zal optreden tegen illegaal aanbod.

Het belang van snelle invoering van CRUKS wordt ondersteund door zowel ervaringsdeskundigen als Verslavingskunde Nederland. Naast bovengenoemde redenen, wijzen zij in dit verband op de groep verslaafde (ex-)spelers die zich met of zonder tussenkomst van een vergunninghouder (bijvoorbeeld vanuit hun behandeling) vrijwillig willen laten registreren in CRUKS. Voor deze spelers ligt uitwijking naar illegaal aanbod minder voor de hand, terwijl een registratie direct in het eerste half jaar na inwerkingtreding van de wet hen helpt om een terugval te voorkomen. Om deze redenen acht ik de motie overbodig. Indien de motie ongewijzigd in stemming wordt gebracht moet ik deze ontraden.

De gewijzigde motie van het lid Van Nispen c.s. (*Kamerstuk 24 557, nr. 164*) verzoekt de regering te onderzoeken op welke wijze de meeropbrengsten van onlinekansspelen ten goede komen aan de sport.

⁵ Via een uitbreiding van de kansspelheffing.

In het kader van deze motie lijkt er sprake te zijn van drie soorten mogelijke «meeropbrengsten»:⁶

- ten eerste zijn er de meeropbrengsten van de kansspelbelasting. Een deel van de markt dat nu nog geen belasting betaalt zal dit na inwerkingtreding van de wet wel doen;
- ten tweede geeft de sportcoalitie in haar *position paper* aan dat de regulering van kansspelen op afstand nieuwe commerciële mogelijkheden biedt voor de sport, bijvoorbeeld in de vorm van sponsoring;
- ten derde is er het dividend vanuit de Nederlandse Loterij aan de sport (NOC*NSF). Deze zou, bijvoorbeeld door een groeiende deelname aan online sportwedstrijden, kunnen meeprofiteren van de regulering van de onlinekansspelen.

Daarnaast is artikel 31f aan de Wet koa toegevoegd, niet met het oog op meeropbrengsten, maar als «noodventiel» voor het geval de afdracht aan sport en goede doelen vanuit de loterijen onverhoopt zou afnemen door substitutie tussen loterijen en kansspelen op afstand. Ik heb uw Kamer al eerder toegelicht dat ik niet verwacht dat de loterij-afdrachten aan sport en goede doelen zullen dalen na de inwerkingtreding van de Wet koa.⁷ Mocht uit de wetsevaluatie een ander beeld rijzen dan moet worden onderzocht welke redenen hieraan ten grondslag liggen. Indien er sprake is van substitutie tussen loterijen en kansspelen op afstand dan biedt artikel 31f van de Wet op de kansspelen de mogelijkheid om, na afweging van alle beleidsdoelen waaronder kanalisatie, een verplichte afdracht aan sport en goede doelen in te voeren voor houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.

In de Wet koa is, door middel van het amendement-Van Wijngaarden/Mei Li Vos, in artikel VIII lid 2, opgenomen dat bij de wetsevaluatie drie jaar na inwerkingtreding in ieder geval meegenomen moet worden: de meeropbrengst van de kansspelbelasting van de landgebonden kansspelen en die van de kansspelen op afstand; de behaalde kanalisatiegraad; het succes van de verslavingszorg bij speelhallen en de horeca; de ontwikkeling van de afdrachten aan de sport. Deze informatie zal bij de evaluatie inzichtelijk worden gemaakt.

Daarnaast zullen de onderzoekers worden gevraagd te onderzoeken op welke wijze de meeropbrengsten van onlinekansspelen ten goede komen aan de sport. Voor zover het de meeropbrengsten uit de kansspelbelasting betreft dient in de toekomst rekening gehouden te worden met de geldende begrotingsregels. De huidige begrotingsregels laten geen ruimte voor geormeerde bestedingen van belastinggeld.

De motie van het lid Van den Berge c.s. (*Kamerstuk 24 557*, nr. 158) verzoekt de regering om bij de aangekondigde onderzoeken expliciet in te gaan op de mogelijkheid om voor risicovolle kansspelen aanvullende maatregelen uit te werken ter bescherming van jongeren tegen bijvoorbeeld reclame-uitingen op televisie en sociale media.

Zoals ik uw Kamer eerder heb aangegeven zullen de ontwikkelingen in de reclame voor kansspelen direct na inwerkingtreding van de Wet koa nauwlettend worden gemonitord.⁸ Uw Kamer wordt daarover jaarlijks, via de marktscan van de Ksa, geïnformeerd. Daarbij zal ik de Ksa vragen om, op basis van de gegevens uit de jaarlijkse monitoring, aan te geven of er

⁶ Hierbij dient wel vermeld te worden dat, ondanks het belang dat de regering hecht aan de afdrachten aan dan wel opbrengsten voor sport, deze een neveneffect van het beleid zijn en niet één van de doelstellingen van het kansspelbeleid.

⁷ O.m. Kamerstuk 33 996, nr. 12.

⁸ O.m. Kamerstuk 24 557, nr. 167.

aanleiding is de reclameregels aan te passen. Bij de evaluatie van de Wet koa, drie jaar na inwerkingtreding, kan een meer compleet beeld geschetst worden van de eventuele ontwikkelingen van deelname aan risicovolle kansspelen door jongeren en de mogelijke relatie hiervan met reclame. Afhankelijk van de uitkomsten van de jaarlijkse monitor en de onderzoeksresultaten wordt bekeken of en zo ja, welke aanvullende acties er nodig zijn. De normen in lagere regelgeving betreffende reclame kunnen, indien noodzakelijk, al vóór de geplande wetsevaluatie worden aangepast.

De motie van het lid Van der Graaf c.s. (*Kamerstuk 24 557*, nr. 160) verzoekt de regering het verbod op het uitzenden van reclame door vergunninghouders van kansspelautomaten, casinospelen, krasloten en sportweddenschappen uit te breiden tot 21.00 uur.

De regering neemt extra maatregelen om te voorkomen dat televisiereclames voor de risicovolle kansspelen jongeren en andere maatschappelijk kwetsbare groepen bereiken. Televisiereclames voor dergelijke kansspelen mogen slechts tussen 21.00 uur en 06.00 uur worden uitgezonden in plaats van tussen 19.00 en 6.00 uur. Deze aanscherping is opgenomen in het aangepaste ontwerpbesluit kansspelen op afstand en geldt na inwerkingtreding van de Wet koa.⁹ De aanscherping geldt naast kansspelautomaten, casinospelen, kansspelen op afstand ook voor landgebonden krasloten die eveneens een hoger verslavingsrisico kennen. Met deze aanscherping voor risicovolle kansspelen wordt aangesloten bij het standpunt van de regering dat bij toekomstige beleidsvorming het risicoprofiel van het kansspel meer centraal staat.¹⁰ Deze aanscherping geldt ook voor minder risicovolle landgebonden weddenschappen omdat met het maken van reclame voor landgebonden weddenschappen de vergunninghouder (in)direct ook reclame maakt voor de online variant van hetzelfde kansspel en voor deelname aan sportweddenschappen in het algemeen. Op deze manier wordt voorkomen dat kwetsbare groepen en jongeren, die tussen 19.00–21.00 uur deze reclame zien, de online variant gaan spelen met een hoger risico op kansspelverslaving. Voor wervings- en reclameactiviteiten op televisie voor risicoarme kansspelen, zoals loterijen, blijft het bestaande tijdvenster tussen 19.00 uur en 06.00 van kracht.

De motie van het lid Van der Graaf c.s. (*Kamerstuk 24 557*, nr. 161) verzoekt de regering in regelgeving vast te leggen dat beroemdheden in reclame-uitingen voor kansspelen ten minste 25 jaar moeten zijn en dat tevens aangetoond moet worden dat zij geen substantieel bereik hebben onder jongeren van 24 jaar of jonger.

Het is vergunninghouders nu al niet toegestaan om zich te richten op minderjarigen en op personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen. Voor vergunninghouders van risicovolle kansspelen geldt bovendien dat ze hun wervings- en reclameactiviteiten niet mogen richten op jongvolwassenen. Deze normen gelden ongeacht het medium. Naast tv-reclame of geprinte media, dus ook voor online reclame.

Ter nadere uitwerking voorziet de ontwerpregelgeving kansspelen op afstand in een wijziging van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.¹¹ Hierin is ter uitvoering van de motie van het lid Mei Li Vos (*Kamerstuk 33 996*, nr. 58) al een verbod voor vergunninghouders opgenomen om bij hun wervings- en reclameactiviteiten gebruik te maken

⁹ Artikel 3, zesde lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Bijlage bij Kamerstuk 33 996, nr. 76.

¹⁰ Kamerstuk 24 557, nr. 152.

¹¹ De ontwerpregelgeving is bijlage bij Kamerstuk 33 996, nr. 75.

van de diensten van individuele sporters. Minderjarigen en jongvolwassenen zijn immers in het bijzonder vatbaar voor de uitingen van deze personen.

Ter uitvoering van de motie van het lid Van der Graaf zal in aanvulling hierop in de ontwerpregeling tevens een verbod worden opgenomen voor vergunninghouders om bij het ontplooiën van wervings- en reclameactiviteiten andere rolmodellen in te zetten die een substantieel bereik hebben onder minderjarigen en jongvolwassenen of jonger zijn dan 25 jaar. Hiermee wordt voorkomen dat rolmodellen worden ingezet in kansspelreclame waar minderjarigen en jongvolwassenen zich mee identificeren of door wie ze zich aangesproken voelen. Dit betekent ook dat andere rolmodellen, voor zover zij een substantieel bereik hebben onder minderjarigen en jongvolwassenen, of die de leeftijd van 25 jaar nog niet bereikt hebben, niet mogen worden gesponsord door vergunninghouders.

De gewijzigde motie van het lid Van Toerenburg c.s. (*Kamerstuk 24 557*, nr. 166) verzoekt de regering NOC*NSF een zwaarwegend adviesrecht te geven voor wat betreft het kansspelaanbod op wedstrijden en competities in Nederland die door sportbonden wordt georganiseerd, waar de Ksa enkel uitvoerig gemotiveerd aan voorbij kan gaan.

De uitwerking van dit adviesrecht is opgenomen in het aangepaste ontwerpbesluit kansspelen op afstand. Het ontwerpbesluit voorziet in een «zwarte» lijst die als bijlage bij de ontwerpregeling kansspelen op afstand zal worden gevoegd.¹² Daarmee is de Minister voor Rechtsbescherming degene die de lijst vaststelt en daaromtrent wordt geadviseerd door de sportorganisaties. De Ksa houdt toezicht op de naleving ervan door de kansspelaanbieders. Deze zwarte lijst bevat wedstrijden en gebeurtenissen waarop geen weddenschappen mogen worden georganiseerd. Bij de vaststelling en bij latere wijzigingen van deze lijst worden organisaties door wie of onder wiens auspiciën de betrokken sportwedstrijden of competities worden georganiseerd een zwaarwegend adviesrecht toegekend. Deze sportorganisaties worden in de gelegenheid gesteld om de Minister voorafgaand aan de vaststelling of een wijziging van die zwarte lijst te adviseren over risico's daarvan voor de integriteit van de wedstrijden of competities.¹³ De Minister is in beginsel gehouden die adviezen over de risico's voor de integriteit van de sport over te nemen, uiteraard mits deze voldoende daadkrachtig gemotiveerd zijn. Hij kan daar slechts onder opgave van redenen van afwijken.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

¹² Bij deze regeling zal ook een «witte lijst» worden gevoegd. In beginsel dient een aanbieder voorafgaand aan elke wedstrijd een risicoanalyse te maken met het oog op matchfixing. In deze witte lijst worden (nationale en internationale) sportwedstrijden en/of -competities aangewezen waarbij een dergelijke risicoanalyse achterwege kan blijven, omdat die wedstrijden of competities reeds met voldoende waarborgen tegen matchfixing zijn omkleed. Overigens ontslaat plaatsing op de witte lijst de aanbieder niet van de verplichting om de wedstrijden (uit de betrokken competitie) te monitoren en alsnog maatregelen te treffen, indien en voor zover zich alsnog onaanvaardbare matchfixingsrisico's zich voordoen. Ook bij het vaststellen en voornemen tot wijzigen van deze witte lijst geldt dat de sportorganisaties een zwaarwegend adviesrecht hebben.

¹³ Bijvoorbeeld NOC*NSF, KNVB, KNLTB en de Stichting Nederlandse Draf- en Rensport.