

Vergaderjaar 2016–2017

33 996

Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 9 mei 2017

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben zorgvuldig kennisgenomen van de antwoorden van de regering op hun eerdere vragen. Zij hebben nog enkele nadere vragen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Naar aanleiding hiervan hebben zij nog een aantal vragen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord van de regering met betrekking tot het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand. Deze leden menen dat hun vragen niet op alle onderdelen volledig zijn beantwoord. Verder wensen zij de behandeling van het genoemde wetsvoorstel in relatie te bezien met het wetsvoorstel Modernisering speelcasinoregime². Hieruit vloeien een aantal vragen voort. De voornoemde leden wachten de beantwoording van hun nadere vragen door de regering met belangstelling af.

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS)

² Kamerstukken 34 471.

2. Doelstellingen van het wetsvoorstel

Het komt de **CDA**-fractieleden voor dat de regering bij de wens tot regulering meermaals uitgaat van niet-gesubstantieerde verwachtingen. Een van die verwachtingen is dat de massaliteit van het illegale aanbod afneemt wanneer er een legaal aanbod mogelijk wordt gemaakt.³ Elders stelt de regering te verwachten dat er 40–50 legale aanbieders zich zullen melden in het geval dit wetsvoorstel tot wet wordt.⁴ Waarop baseert de regering die verwachtingen? Wanneer het aanbod nu inderdaad zo massaal is, vermindert de massaliteit dan door de verwachte legale aanbieders? Is de regering ervan overtuigd dat het aantal illegale aanbieders eenvoudig stabiel blijft? De voornoemde leden zijn benieuwd naar een analyse hieromtrent.

De regering geeft aan dat, mocht uit de evaluatie na drie jaar blijken dat de wet niet aan de verwachtingen voldoet, deze dan weer gewijzigd kan worden. Is zij het met de leden van de **CDA**-fractie eens dat het niet reëel is te veronderstellen dat, eenmaal gelegaliseerd, internetgokken zoals deze wet dit beoogt te legaliseren, weer ten principale verboden kan worden? Met andere woorden: deelt de regering hun verwachting dat legalisering als zodanig in de praktijk onomkeerbaar zal zijn en er hoogstens bijstellingen zullen kunnen plaatsvinden in de manier waarop?

De regering gaat uit van een overgrote belangstelling voor legaal aanbod wanneer dit er is, in plaats van de keus voor illegaal aanbod. Kan zij deze verwachting onderbouwen? De **CDA**-fractieleden vragen dit met name in het licht van de opmerking van de regering, dat een voorwaarde dan is dat de toegang tot het legaal aanbod snel plaats kan vinden wanneer eenmaal de betreffende website is gevonden. Dat wringt toch met de «hoge drempels» die er zijn voor de inschrijvingsprocedure en de verplichte beschermende waarschuwingen?⁵ Zien de voornoemde leden het goed dat de te overleggen burgerservicenummers door de spelers uitsluitend via een elektronisch systeem worden verwerkt zonder dat natuurlijke personen daarvan kennis (kunnen) nemen? Het lijkt hen dat het systeem van de overlegging van burgerservicenummers niet waterdicht is, zelfs niet wanneer nog aanvullende gegevens overgelegd moeten worden. Familieleden, bekenden, en anderen die in een meer of minder officiële of commerciële hoedanigheid kennis hebben van die gegevens, kunnen daar toch misbruik van maken?

Gelet op de centrale doelstellingen van het kansspelbeleid (het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit) en de zowel door de regering als de **PvdA**-fractieleden gevoelde behoefte om het onlinekansspelaanbod niet louter te verbieden maar juist te reguleren, vragen deze leden de regering of zij in overweging heeft genomen, of wil nemen, om de komende jaren Holland Casino dan wel een andere door de overheid gecontroleerde partij als proef het alleenrecht te verlenen op het aanbieden van onlinekansspelen. Daarbij kan immers worden aangesloten bij de uitstekende staat van dienst die Holland Casino heeft ten aanzien van het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en criminaliteit.

³ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 3.

⁴ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 6.

⁵ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 4.

3. Kansspelverslaving en preventie

De CDA-fractieleden hebben een beschouwing gemist van de regering over de vraag naar het kunnen onlinegokken via meerdere apparaten en meerdere websites dan via die waar de (initiële) registratie voor geldt en waarvoor door de speler eventueel een speellimiet is geregistreerd. Het is heel wel in te denken dat een speler van tevoren een limiet bedenkt, maar dat juist wanneer hij in een risicozone van verslaving is terechtgekomen, hij de zelf gestelde limieten gaat omzeilen.

Wanneer anderen bijvoorbeeld personen uit de naaste omgeving van de speler de speler willen aanmelden voor onvrijwillige blokkering, welke gegevens moeten zij dan overleggen aan de Kansspelautoriteit (hierna: KSA) en op welke wijze? En hoe diep gaat de KSA dan studie doen naar die persoon om tot registratie in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (hierna: CRUKS) over te gaan? Het lijkt de CDA-fractieleden dat dit een bijzondere vorm van onderzoek is, die moeilijk vanuit de expertise van de KSA kan worden uitgevoerd, zeker zonder medewerking van de speler zelf. Vindt er bijvoorbeeld een persoonlijk gesprek plaats met de speler door de KSA? Wordt hem duidelijk gemaakt wie hem heeft voorgedragen voor blokkade? Kan die energie van de KSA niet beter worden ingezet door handhaving van het verbod op onlinegokken, iets waar de KSA expertise in heeft? Hoeveel capaciteit verwacht de regering dat de blokkeringsactiviteiten gaan leggen op de KSA en om hoeveel personen schat zij dat het hier gaat?

De vergunninghouder is verplicht een persoonlijk onderhoud te arrangeren in geval van een probleemspeler. Is de speler verplicht een telefoonnummer op te geven bij registratie, en zo ja, moet dit worden geverifieerd? Hoe kan zo'n gesprek effectief plaatsvinden wanneer de speler niet opneemt of een beller of *skyper* niet te woord wenst te staan? Hoe groot is de kans dat de speler zijn «leven betert» na een afstandelijk gesprek met iemand die hij nooit ontmoet heeft en die hij nooit zal ontmoeten? En wat valt er te zeggen over de waarschijnlijkheid dat een speler ook daadwerkelijk hulp gaat zoeken? Welke talen moet de vergunninghouder machtig zijn en welke training heeft hij in een dergelijk gesprek, en welk belang heeft hij bij een bepaald type resultaat? Wat moeten de CDA-fractieleden zich voorstellen bij het «actief doorgeleiden» van een problematische speler naar de verslavingszorg? Wordt zijn naam daar doorgegeven? Of blijft het bij een vriendelijke aansporing per telefoon of Skype? Worden die gesprekken gemonitord of opgeslagen? Heeft de KSA daar in het kader van de toezichhoudende rol toegang toe of inzicht in? Mag, moet of kan de vergunninghouder zich ook aan de huisdeur melden?

Wanneer een speler al zijn persoonlijke gegevens moet registreren, zijn de CDA-fractieleden er bepaald nog niet van overtuigd dat een speler niet voor illegaal aanbod zal kiezen. Kan de regering ingaan op de effectiviteit van de elektronische waarschuwingen voor verslaving op de goksites, in het bijzonder voor minder geletterde personen? Is er onderzoek beschikbaar over de mate waarin personen een voor hun draagkracht en psychologische gesteldheid een realistisch spelersprofiel invullen?

Bij onvrijwillige registratie in het CRUKS geldt de uitsluiting voor een periode van zes maanden. Die zes maanden zijn nodig om gedragsverandering te bewerkstelligen.⁶ Is het verplicht dat een traject van gedragsverandering wordt ingezet? Hoe moeten de CDA-fractieleden zich dit voorstellen?

⁶ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 24.

De CDA-fractieleden merken op dat de memorie van antwoord stelt over de vergunninghouder: «Hij is in voorkomende gevallen ook verplicht te onderzoeken of de speler door onmatige deelname aan kansspelen schade kan berokkenen aan zichzelf of zijn naasten.»⁷ Hoe kan, mag of moet de vergunninghouder dit doen? Daarvoor is toch een diepte-interventie in zeer persoonlijke feiten en omstandigheden vereist? En wat zijn die «voorkomende gevallen»?

Het toestaan van reclame-uitingen ook tussen 19.00 uur en 21.00 uur (anders dan voor alcohol) kunnen de CDA-fractieleden ook niet goed rijmen, ondanks de redenering die de regering hieraan verbindt⁸. Juist voor de bescherming van jeugdigen ligt het voor de hand dit tijdstip te verschuiven naar een later tijdstip. Kan de regering hier een reactie op geven?

De leden van de fractie van de **SP** willen graag een reactie op het onderzoek van de KSA naar het gokken in onlinegames⁹. Zij zijn geschrokken van de resultaten. Deelt de regering deze zorg? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke maatregelen wil zij treffen om jongeren beter te beschermen? Is de regering van plan het onderhavige wetsvoorstel aan te houden totdat voldoende aanvullende maatregelen aantoonbaar laten zien dat een verwaarloosbaar percentage jongeren doorstroomt naar het onlinegokken? Zo nee, waarom niet?

De maatregelen die de regering treft om jongeren niet te verleiden tot gokken, vallen in het niet wanneer men dit onderzoek bekijkt. Welke aanvullende maatregelen gaat zij nemen om deze verleiding tegen te gaan?

De kans op het verliezen van veel geld in een relatief korte tijd verschilt aanzienlijk tussen de diverse (sub)branches, zoals die van aanbieders van sportwedenschappen, pokerevenementen, casinospelen, loterijen, speelautomatenhallen en speelautomaten vanuit horecavoorzieningen. De leden van de fractie van de **PvdA** hebben eerder aan de regering de vraag voorgelegd of zij de mate van spelbegrenzing relevant acht voor het toezichtregime, en constateren dat zij hierop nog geen antwoord hebben ontvangen. Graag verzoeken zij de regering dit alsnog te doen.

De PvdA-fractieleden vragen of de regering bereid is de speelautomaten-sector in de gelegenheid te stellen alternatieve werkwijzen in te voeren en in dat kader een of meerdere pilots toe te staan, bijvoorbeeld het door de VAN Kansspelen Branche-organisatie ontwikkelde alternatieve preventieplan ZElF Uitsluiting Speelautomaten (ZEUS).

4. Gedelegeerde regelgeving

De memorie van antwoord maakt melding van de mogelijkheid tot verplichting bij ministeriële regeling van vergunninghouders tot afdracht aan sport of goede doelen.¹⁰ Behoeft een dergelijke verplichting niet regeling bij wet? De **CDA**-fractieleden wijzen daarbij op hetgeen de regering zelf eerder in de memorie van antwoord stelt over de verhouding wet-AMvB's¹¹. Die zelfde vraag geldt voor het voornemen om bij lagere regelgeving een nadere begripsaanduiding van loterijen op te nemen. Dat raakt rechtstreeks het toepassingsbereik van de wet en dient dan toch ook bij wet te worden vastgesteld?

⁷ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 27.

⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 35.

⁹ <http://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/maart/spelers-steken/>.

¹⁰ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 42.

¹¹ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 10–11.

5. Toezicht en handhaving

De regering gaat in op de tijdbesteding van de KSA en effectiviteit daarvan in de voorgestelde toekomstige situatie. Zij legt meermaals uit dat handhaving van illegaal aanbod «complex» is. De memorie van antwoord vermeldt voorts: «Toezicht en handhaving jegens vergunninghouders is aanzienlijk minder complex»¹² en een «hoge kanalisatiegraad stelt de kansspelautoriteit beter in staat haar handhavingsinstrumentarium gericht in te zetten op de bestrijding van het resterende illegale aanbod»¹³. De **CDA**-fractieleden gaan ervan uit dat de complexiteit van bestrijding van illegaal aanbod niet minder wordt door een eventueel geringer aanbod. Wanneer een effectieve methodiek bestaat, dan is die toch evenzeer toepasbaar op een groter aanbod? Bovendien is het detecteren van illegaal aanbod waarschijnlijk niet moeilijk wanneer gewone spelers dat aanbod via internet ook kunnen vinden. Wanneer de handhaving zich dan bovendien richt op Nederlandstalig aanbod of aanbod in een courante westerse taal, dan is de handhaving daarmee naar verwachting toch behoorlijk te overzien? Of zien de voornoemde leden dit verkeerd? Daar komt voor hen bij dat de regering voor het straks overblijvende illegale aanbod wijst op allerlei convenanten die reeds gesloten zijn met financiële instellingen. Wanneer uitsluitend Nederlandse rekeningen daaronder vallen, dan is handhaving van illegaal aanbod toch vooral een kwestie van wil en capaciteit? Dus, wanneer straks illegaal aanbod goed te bestrijden is volgens de regering, waarom dan nu niet door professionals die daar hun werk van maken, afgezien van een hogere kwantiteit? Hoe staat de regering tegenover een doorlichting van de KSA? De leden van de CDA-fractie vragen dit in het bijzonder om een beoordeling te kunnen maken van de vraag of de KSA wel is opgewassen tegen de huidige taak. De KSA heeft, wanneer zij de stukken goed lezen, maar in beperkte mate kunnen optreden tegen het illegale aanbod.

Is niet juist de complexiteit gelegen in toezicht en handhaving van het vergunde aanbod? Gelet op de enorme hoeveelheid regels in de beoogde wet, in de voorziene AMvB's en nadere uitvoeringsregelingen, en de daadwerkelijke controle op de gang van zaken bij de vergunninghouders, lijkt dat de CDA-fractieleden juist bijzonder complex, tijdrovend en capaciteit in beslag nemend. Kan de regering hierop zorgvuldig ingaan?

De regering bespreekt in de memorie van antwoord ook de belastingtechnische kanten van kansspelen. Bij vergunde onlinekansspelen is de speler niet belastingplichtig, bij illegaal aanbod wel. Is dat laatste handhaafbaar? Zo ja, biedt dat een ingang voor de opsporing, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Het wetsvoorstel voorziet in een uitbreiding van bevoegdheden van de KSA voor effectieve handhaving.¹⁴ Is, mede gelet op hetgeen de CDA-fractieleden hierboven al hebben gesteld, van deze uitbreidingen in combinatie met een capaciteitsuitbreiding van de KSA niet veel meer te verwachten voor het beteugelen van internetgokken en het voorkomen van verslaving dan met dit wetsvoorstel in den brede? Immers, online-aanbod voor kansspelen zonder geldelijke inleg zou dan toch mogelijk zijn?

¹² Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 7.

¹³ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 7.

¹⁴ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 42.

De leden van de fractie van de **SP** lezen in veel van de antwoorden dat de KSA moet prioriteren. Is de regering van mening dat de KSA voldoende is toegerust voor al haar nieuwe taken? Hoe wordt dit gemonitord? Is er geld beschikbaar voor de situatie dat blijkt dat de KSA moet opschakelen?

De **PvdA**-fractieleden hebben de regering gevraagd een appreciatie te geven van het amendement-Swinkels/Verhoeven¹⁵ dat de KSA de bevoegdheid ontnemt om DNS¹⁶- en IP¹⁷-blokkades uit te voeren bij illegale websites die kansspelen aanbieden, mede in het licht van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Deze leden zijn verbaasd over de reactie, omdat dit amendement immers een effectief optreden tegen illegale websites nagenoeg onmogelijk maakt. Waarom, zo vragen de voornoemde leden, geeft de regering de KSA niet juist de capaciteit én de bevoegdheid om daadwerkelijk paal en perk te stellen aan het illegale aanbod van kansspelen?

De voorgaande vraag is des te prangender vanwege de door de KSA gesignaleerde zeer snelle toename van het gebruik van onlinekansspelen door minderjarigen. Op welke wijze adresseert het voorliggende wetsvoorstel deze problematiek? Deelt de regering de mening van de PvdA-fractieleden dat juist dergelijke ontwikkelingen het noodzakelijk maken dat illegale aanbieders van onlinekansspelen effectief worden bestreden?

6. Overige

De **CDA**-fractieleden merken op dat de regering vermeldt dat «waar mogelijk» is aangesloten bij internationale standaarden bij het formuleren van eisen voor vergunninghouders¹⁸. Waar is dat niet gebeurd en waarom?

In de memorie van antwoord gaat de regering in op de kosten voor de vergunningverkrijging.¹⁹ Belangrijk is natuurlijk hoe die kosten zich verhouden tot de eventueel of waarschijnlijk te maken omzet of winst. Kan de regering daar getalsmatig nader op ingaan? Hoe hoog is het op grond hiervan verwachte getal aan belastingopbrengsten voor de overheid, gesplitst naar de diverse typen belastingen? Het belastingtarief en het percentage van de inleg dat vervolgens aan spelers wordt uitgekeerd, lijkt bepalend te zijn voor het illegale aanbod. Het belastingregime zal niet of nauwelijks worden aangepast, althans niet in de richting van het wensenlijstje van de aanbieders. Is het daarom niet gerechtvaardigd om te veronderstellen dat ook in de toekomst een groot aanbod van illegale aanbieders zal blijven bestaan, zo vragen de CDA-fractieleden.

Met betrekking tot de afdracht aan «goede doelen» door de huidige kansspelaanbieders, is het de leden van de CDA-fractie niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de voorgenomen wetgeving. Wat betreft De Nederlandse Loterij ligt het uitkeringsbedrag redelijk vast, maar dat zal bij meer private aanbieders wellicht anders liggen?

In de memorie van antwoord stelt de regering dat «gratis speelgoed een standaard en belangrijk marketinginstrument is voor aanbieders van kansspelen op afstand. Het verbieden van dergelijke bonussen zou de concurrentiepositie van vergunninghouders verslechteren ten opzicht van

¹⁵ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29.

¹⁶ *Domain Name System*.

¹⁷ *Internet Protocol*.

¹⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 5.

¹⁹ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 12.

illegale aanbieders.»²⁰ Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat gratis speelgoed inderdaad een zeer krachtig reclamemiddel is, dat bovendien veel risico's in zich bergt. Is het niet vreemd om in dit opzicht te spreken van een concurrentiepositie tussen legaal en illegaal aanbod?

Welke implicaties heeft het oordeel van de Europese Commissie inzake de gelijke behandeling van de aanbieders van landgebonden (sport)weddenschappen en bingo, en van online(sport)weddenschappen en bingo voor goede doelenkansspelen²¹, zo vragen de CDA-fractieleden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tevens om een uitgebreide en zorgvuldige reactie op de vier opgeworpen aanvullende voorstellen in de *position paper* van de sportcoalitie over spelregels voor wedden op sport²².

Kan de regering bevestigen dat zij uitvoering zal geven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Bouwmeester²³, waarin de regering wordt verzocht illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking te laten komen voor een vergunning om kansspelen via internet aan te bieden? Graag vernemen de **PvdA**-fractieleden voorts hoe de regering dit in wet- en regelgeving zal gaan afdwingen. Is zij het eens met deze leden dat hierover volstrekte duidelijkheid dient te bestaan alvorens tot stemming over het voorliggende wetsvoorstel kan worden overgegaan?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering bij voorkeur binnen vier weken met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

²⁰ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 34.

²¹ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 54, 56–57.

²² *Position paper* van 10 april 2017, griffienummer: 160759.02, p. 1.

²³ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 19.