

Vergaderjaar 2017–2018

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

F

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 juli 2018

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid inzake het wetsvoorstel Kansspelen op afstand.

De leden van de CDA-, SP- en PvdA-fracties hebben na kennisneming van de memorie van antwoord nog enkele nadere vragen. Ik dank deze leden voor de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waarop ik hieronder, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, inga. Daarnaast heeft de vaste commissie op 6 juli 2017 gevraagd in te gaan op de consequenties van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 22 juni 2017 in zaak C-49/16. Dat doe ik in paragraaf 6.

Als gevolg van de technologische ontwikkelingen sinds de jaren negentig is de Nederlandse consument er aan gewend dat hij een groot aantal producten en diensten via het internet kan afnemen. Kansspelen vormen hierop geen uitzondering. De vraag naar en het aanbod van kansspelen op afstand zijn inmiddels sterk gegroeid. Honderdduizenden Nederlanders nemen al jaren deel aan kansspelen op afstand, veelal in onwetendheid van de daaraan verbonden risico's en zonder het besef dat het aanbod van en hun deelname aan die kansspelen in Nederland verboden zijn. De ontwikkelingen op de kansspelmarkt hebben de regulering van kansspelen in de Wet op de kansspelen (Wok) achterhaald. De Wok heeft tot doel de publieke belangen van het Nederlandse kansspelbeleid – het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de consument en het bestrijden van kansspelgerelateerde criminaliteit als fraude en witwassen – te borgen, maar sluit niet meer goed aan bij de huidige realiteit. Deze constatering vraagt om een duurzaam en flexibel wettelijk kader voor de regulering van kansspelen op afstand, dat de Nederlandse speler in staat stelt deel te nemen aan onlinekansspelen en hem beschermt tegen de daaraan inherente risico's. De voorgestelde regulering bevat een uitgebalanceerd vergunningstelsel, dat aansluit bij de internationale praktijk en in overeenstemming is met onze Europees-rechtelijke verplichtingen op het gebied van het vrije dienstenverkeer

binnen de Europese Unie. Het voorliggende wetsvoorstel is gebaseerd op de nodige gedegen onderzoeken en kan zich bogen op een zeer gedegen voorbereiding in de Tweede en Eerste Kamer.

Door de leden van verschillende fracties is aandacht gevraagd voor maatregelen gericht op preventie van kansspelverslaving. In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» heeft de regering aangekondigd bij de uitvoering van het kansspelbeleid bijzondere aandacht te besteden aan het terugdringen van kansspelverslaving.¹ Zoals ik heb toegelicht in mijn brief van 19 juni 2018 aan de Tweede Kamer, zien deze maatregelen onder meer op een verplichting voor de houder van een vergunning voor het aanbieden van kansspelen op afstand tot het aanwijzen van een vertegenwoordiger op het gebied van verslavingspreventie, een rol voor ervaringsdeskundigen bij de totstandkoming en de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid, een striktere scheiding tussen *games* en kansspelen en een verplichting voor vergunninghouders tot het analyseren van nieuw spelaanbod op risico's voor kansspelverslaving.² In de lagere regelgeving worden deze maatregelen uitgewerkt. Ik heb de voorgenomen maatregelen ook betrokken bij de beantwoording van het nader voorlopig verslag.

Ik vertrouw erop dat de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel kansspelen op afstand met onderstaande beantwoording van de resterende vragen voldoende is voorbereid.

2. Doelstellingen van het wetsvoorstel

Kanaliseren en handhaving

De belangrijkste doelstellingen van dit wetsvoorstel houden verband met de drie beleidsdoelstellingen van het kansspelbeleid, namelijk verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van kansspelgerelateerde criminaliteit, waaronder fraude en witwassen. Dit wetsvoorstel draagt aan deze doelstellingen bij door een veilig en verantwoord aanbod van kansspelen op afstand door vergunninghouders mogelijk te maken en door de kansspelautoriteit extra bevoegdheden te geven om illegaal aanbod effectiever aan te pakken.

Het komt de leden van de **CDA-fractie** voor dat de regering uitgaat van niet-gesubstantieerde verwachtingen. Zij wijzen daarbij op de verwachting dat de massaliteit van het illegale aanbod zal afnemen als gevolg van regulering en op de verwachting dat er na regulering ongeveer veertig tot vijftig vergunninghouders in Nederland actief zullen zijn.³ Zij vragen of dit aantal vergunninghouders de massaliteit van illegaal aanbod daadwerkelijk laat dalen en of de regering verwacht dat het aantal vergunninghouders stabiel blijft.

Om illegaal aanbod effectiever aan te kunnen pakken, krijgt de kansspelautoriteit met dit wetsvoorstel de beschikking over aanvullende mogelijkheden tot handhaving. Het gaat hierbij onder meer om de mogelijkheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan partijen die illegaal kansspeelaanbod faciliteren of bevorderen, zoals betaaldienstverleners en marketingbedrijven. Momenteel beschikt de kansspelautoriteit over onvoldoende mogelijkheden daartoe. Dit blijkt onder meer uit het arrest CURO Payments.⁴ Met het voorliggende wetsvoorstel wordt het verlenen van betaaldiensten aan illegale aanbieders aangemerkt als het bevorderen van illegale kansspelen.

¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34

² Kamerstukken II 2017/18, 24 557, nr. 148.

³ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, pp. 3 en 6.

⁴ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 27 december 2017, CURO Payments vs raad van bestuur kansspelautoriteit (201609890/1/A3), ECLI:NL:RVS:2017:3571.

De kansspelautoriteit kan zich na regulering effectief richten op de bestrijding van het resterende illegale aanbod dat vanaf dat moment een aanzienlijk kleiner aantal Nederlandse spelers bedient. Dit is effectiever dan het handhaven van de volledig illegale markt voor kansspelen op afstand. Als gevolg van dat handhavende optreden wordt het resterende illegale aanbod minder aantrekkelijk en stappen meer spelers over naar een vergunninghouder, wat de massaliteit van het illegale aanbod verder doet dalen.

De aan het woord zijnde leden maken terecht onderscheid tussen de massaliteit van illegaal aanbod (dat wordt uitgedrukt in het marktaandeel van illegale aanbieders in percentages van het brutospelresultaat) en het aantal illegale aanbieders. Wat in het licht van de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid relevant is, is de onwenselijke deelname door Nederlandse spelers aan illegale kansspelen op afstand en daarmee het onwenselijk grote marktaandeel van de illegale aanbieders dat moet worden teruggedrongen. Dit is de massaliteit van het illegale aanbod.

Het aantal aanbieders van kansspelen op afstand wereldwijd is bijzonder groot. Een aanbieder heeft in het algemeen betrekkelijk weinig middelen nodig om kansspelen op afstand aan te bieden. Dat aanbieden is ook niet aan een locatie gebonden, waardoor het vanuit waar dan ook ter wereld kan worden verzorgd. Ongeacht de vraag of kansspelen op afstand in Nederland al dan niet worden gereguleerd, zal het aantal aanbieders wereldwijd ook bijzonder groot blijven. Hun wereldwijde aanbod waarop de Nederlandse speler kan ingaan, valt met name gelet op de massaliteit ervan vanuit Nederland ook niet effectief te bestrijden.

Door de bestaande en aanhoudende vraag naar kansspelen op afstand in Nederland te kanaliseren naar het veilige en betrouwbare aanbod van Nederlandse vergunninghouders neemt de vraag naar illegale kansspelen in Nederland af. Het grootste deel van het huidige kansspelaanbod in Nederland wordt momenteel afgenomen bij een relatief beperkt aantal aanbieders die onder de spelers een betrouwbare reputatie hebben. Indien deze aan de gestelde voorwaarden voldoen en vergunninghouder worden, zal de vraag naar het illegale aanbod dus sterk afnemen. Dit verkleint de Nederlandse markt voor illegale kansspelen op afstand en reduceert het marktaandeel (de massaliteit) van illegale aanbieders in Nederland.

De kansspelautoriteit kan zich na regulering richten op de bestrijding van het resterende illegale aanbod dat op dat moment een aanzienlijk kleiner aantal Nederlandse spelers bedient, waarbij zij de prioriteit legt bij illegale aanbieders met een relatief groter marktaandeel en illegale aanbieders die een bijzonder ernstig risico vormen, bijvoorbeeld door kansspelaanbod aan minderjarigen. Dit is effectiever dan het handhaven van de volledig illegale markt voor kansspelen op afstand. Daartoe krijgt de kansspelautoriteit aanvullende handhavingsbevoegdheden, waaronder de mogelijkheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan partijen die illegaal kansspelaanbod faciliteren of bevorderen, zoals betaaldienstverleners en marketingbedrijven. Als gevolg van het handhavende optreden van de kansspelautoriteit, onder meer met betalingsblokkades, zullen veel spelers van illegale aanbieders overstappen naar een vergunninghouder, wat de massaliteit van het illegale aanbod verder doet dalen.

Het voorliggende wetsvoorstel is daarom gericht op de kanalisatie van de Nederlandse vraag naar kansspelen op afstand naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod door aanbieders met een Nederlandse vergunning. In haar marktscan van 2015 heeft de kansspel-

autoriteit onder meer de kanalisatie in andere landen geïnventariseerd.⁵ In met Nederland vergelijkbare landen als Denemarken en België is het marktaandeel van het illegale aanbod sterk gedaald na regulering van kansspelen op afstand. België had drie jaar na regulering een kanalisatiegraad van ongeveer 65% en Denemarken van ongeveer 85%. Ik verwacht dat na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand ongeveer veertig tot vijftig vergunningen verleend worden. De vraag in hoeverre dit aantal stabiel blijft, is afhankelijk van toekomstige ontwikkelingen in de markt, zoals fusies, overnames en de toetreding van nieuwe marktpartijen. Voor de doelstellingen van het kansspelbeleid is echter niet zo zeer van belang of het aantal vergunninghouders stabiel blijft, als wel dat het Nederlandse marktaandeel zo veel mogelijk wordt vertegenwoordigd door houders van een Nederlandse vergunning.

Hoewel het aantal illegale aanbieders wereldwijd niet significant zal dalen als gevolg van regulering in Nederland, zal het marktaandeel van de illegale aanbieders in Nederland wel sterk afnemen. Dat maakt het voor illegale aanbieders minder aantrekkelijk om het aanbod specifiek op de Nederlandse markt te richten, waardoor de massaliteit van het illegale aanbod in Nederland zal afnemen. Hoewel geen zekerheid kan worden gegeven over het aantal resterende illegale aanbieders dat zich op de Nederlandse markt richt, ligt het voor de hand dat een hoge kanalisatiegraad meebrengt dat dat aantal relatief beperkt zal zijn.

Ten slotte hecht ik er aan te vermelden dat de voorgestelde regulering, anders dan mogelijk wordt verondersteld, niet is gebaseerd op niet-gesubstantieerde verwachtingen. Ter voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel zijn de nodige onderzoeken verricht, onder meer naar de interesse van kansspelaanbieders in Nederlandse vergunningen en naar de kanalisatie van de Nederlandse vraag naar kansspelen op afstand. Deze onderzoeken zijn bij de indiening van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gestuurd.⁶

De als gevolg van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand bereikte kanalisatiegraad wordt betrokken bij de evaluatie. Indien nodig kan deze evaluatie leiden tot bijstelling of nieuwe maatregelen.

De leden van de **CDA-fractie** menen dat het niet reëel is om te veronderstellen dat kansspelen op afstand na legalisering weer ten principale kan worden verboden en vragen of de regering hun verwachting deelt dat legalisering in de praktijk onomkeerbaar zal zijn en er hoogstens bijstellingen zullen kunnen plaatsvinden in de manier waarop. Hoewel niet kan worden uitgesloten dat na de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand alsnog wordt besloten om onlinekansspelen weer ten principale te verbieden, zou herinvoering van het huidige totaalverbod niet betekenen dat kansspelen op afstand daarmee ook uit onze samenleving verdwijnen. Een nieuw totaalverbod heeft immers niet tot gevolg dat kansspelen op afstand niet meer in Nederland zullen worden aangeboden of dat zij niet meer door Nederlandse spelers zullen worden beoefend. Ook nu is het, ondanks het feit dat deze vorm van kansspelen bij wet verboden is, al jarenlang de praktijk dat honderdduizenden Nederlanders daaraan deelnemen.

Bij een algeheel verbod is bescherming van de Nederlandse speler alleen mogelijk door deelname aan kansspelen op afstand volledig te voorkomen door de bestrijding van al het (illegale) aanbod. Zoals eerder is aangegeven, is volledige handhaving van het bestaande verbod op

⁵ *Marktscan online kansspelen*, augustus 2015, pp. 51–52.

⁶ Bijlagen bij Kamerstukken II, 2013/14, 33 996, nr. 3.

kansspelen op afstand, zonder de speler een passend en voldoende attractief legaal alternatief te bieden, niet mogelijk vanwege de blijvende Nederlandse vraag naar deze kansspelen en het massale en grensoverschrijdende karakter van het aanbod.⁷ Zonder legaal alternatief wordt de Nederlandse speler de illegaliteit ingedreven, waar hij geen bescherming geniet.

Het voorliggende wetsvoorstel laat het Nederlandse kansspelbeleid aansluiten op de praktijk van de 21^e eeuw en de situatie in andere Europese landen, en maakt het mogelijk de breed gedragen doelstellingen van het kansspelbeleid in de huidige samenleving te realiseren. Regulering van kansspelen op afstand is noodzakelijk om de Nederlandse speler te beschermen tegen de risico's van deelname aan kansspelen, zoals verslaving en kansspelgerelateerde criminaliteit. Regulering maakt ook de bestrijding van het resterende illegale aanbod effectiever; doordat de kansspelautoriteit niet langer al het aanbod hoeft te bestrijden, kan zij haar handhavingscapaciteit gericht inzetten tegen de resterende illegale aanbieders. Met het oog op de spelersbescherming is het daarom wenselijk om kansspelen op afstand te reguleren en vind ik een totaalverbod onverstandig. Veel andere lidstaten van de Europese Unie, waaronder België, Denemarken, Frankrijk, Italië en Spanje zijn ons hier om dezelfde redenen in voorgegaan.

In die zin ligt het inderdaad meer in de rede dat na evaluatie, indien deze zou uitwijzen dat de gewenste kanalisatie achterblijft bij de verwachtingen, wordt overgegaan tot bijstelling of aanvullende maatregelen dan tot herinvoering van het huidige totaalverbod. Dit neemt, zoals gezegd, echter niet weg dat alsdan ook zou kunnen worden besloten om kansspelen op afstand weer ten principale te verbieden.

De leden van de **CDA-fractie** zien graag een onderbouwing van de verwachting dat spelers na regulering zullen kiezen voor het legale aanbod, gezien het belang van snelle toegang van spelers tot het legale aanbod en de hoge drempels die tegelijkertijd voor die toegang worden opgeworpen.

Het reguleren van een veilig en legaal online kansspelaanbod vergt een fijnmazig pakket aan maatregelen, die vooral in onderlinge samenhang het gewenste effect bereiken. Met de voorgestelde regulering wordt op vergunninghouders een compleet pakket aan maatregelen van toepassing dat nodig is voor het creëren van een veilig en legaal aanbod. Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat er spanning kan ontstaan tussen de maatregelen die de speler beschermen en de snelheid waarmee die speler toegang tot dat legale aanbod kan krijgen. Die spanning is bij de voorbereiding van de voorgestelde regulering onder ogen gezien en ik meen dat hierbij een goede balans is gevonden.

Zoals onder meer in de memorie van antwoord is toegelicht, is uit diverse onderzoeken gebleken dat Nederlandse spelers een voorkeur hebben voor legaal aanbod, omdat er aan de vergunningverlening strikte voorwaarden worden verbonden.⁸ Dit geeft spelers het vertrouwen dat zij deelnemen aan veilige en eerlijke kansspelen. Uit deze onderzoeken komt ook naar voren dat spelers bepaalde drempels accepteren, mits die de toegang tot deelname aan kansspelen niet hinderlijk vertragen.⁹ Ook in andere Europese landen die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd, is de

⁷ Onder meer Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 13, Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, pp. 13–14, Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 8.

⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, pp. 49–50.

⁹ TNS NIPO, *De weg naar legalisering*, 2014, en B. Hof, N. Rosenboom en S. van der Werff, *Consumentengedrag online legale en illegale kansspelen*, SEO Economisch Onderzoek, 2015.

ervaring dat spelers het aanbod van een vergunninghouder boven illegaal aanbod verkiezen.

De toegang tot de vergunde kansspelen in de voorgestelde regulering sluit aan bij hetgeen in de Europese praktijk van online kansspelaanbod gebruikelijk is en bij de Aanbeveling van de Europese Commissie van 14 juli 2014 betreffende beginselen ter bescherming van consumenten en gebruikers van online gokdiensten en ter voorkoming van online gokken door minderjarigen.¹⁰ Nederlandse spelers die thans deelnemen aan kansspelen die elders in Europa zijn vergund, zijn derhalve al bekend met een deel van de beschermende maatregelen.

Wel zet het Nederlandse pakket aan maatregelen op onderdelen, met name op het gebied van verslavingspreventie, zwaarder in op de bescherming van de speler dan in andere lidstaten gebruikelijk is. Binnen het vereiste beschermingsniveau wordt echter de nodige ruimte gelaten voor technische ontwikkelingen en geautomatiseerde processen. De inschrijvingsprocedure kan hierdoor gemakkelijk en snel worden doorlopen. Zo zal het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) geheel geautomatiseerd en binnen enkele seconden door de vergunninghouder kunnen worden geraadpleegd.

Daarbij komt dat de maatregelen waarmee de kansspelautoriteit de bedrijfsvoering van illegale aanbieders kan verstoren, de aantrekkelijkheid van het illegale aanbod aanmerkelijk zal verlagen. Hiervoor krijgt de kansspelautoriteit met het voorliggende wetsvoorstel steviger handhavingsbevoegdheden dan zij thans heeft. Dit verhoogt de drempels voor het illegale aanbod ten opzichte van het legale aanbod. Dergelijke maatregelen, zoals betalingsblokkades waarmee het bijvoorbeeld onmogelijk wordt gemaakt om met iDeal te betalen, worden door spelers immers als hinderlijk ervaren. Dit maakt deze illegale kansspelen onaantrekkelijker, hetgeen er aan bijdraagt dat spelers eerder de keuze zullen maken voor het vergunde aanbod.

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat de kansspelautoriteit ook het keuzegedrag van spelers beïnvloedt door hen te informeren over het belang van preventiemaatregelen bij het vergunde aanbod en door hen te waarschuwen voor de risico's van deelname aan illegale kansspelen. Dit draagt bij aan de bewustwording van spelers, waarmee de interne drempel bij spelers tegen het spelen bij een illegale aanbieder hoger wordt.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of zij het goed zien dat de door de spelers te overleggen burgerservicenummers uitsluitend via een elektronisch systeem worden verwerkt zonder dat natuurlijke personen daarvan kennis (kunnen) nemen.

Niet is uitgesloten, zo antwoord ik, dat natuurlijke personen bij de verwerking kennis kunnen nemen van het burgerservicenummer. Met name bij onlinekansspelen zal het burgerservicenummer echter overwegend op geautomatiseerde wijze worden verwerkt. Ook in de landgebonden speelcasino's en speelautomatenhallen is dit mogelijk, bijvoorbeeld door het uitlezen van het identiteitsbewijs van de speler. De voorgestelde regulering biedt hiervoor voldoende ruimte. Het is aan de betrokken landgebonden vergunninghouders om hierin een keuze te maken. Voorop staat dat de privacy van spelers in alle gevallen voldoende gewaarborgd moet worden. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, wordt het gebruik van het burgerservicenummer in de

¹⁰ Aanbeveling 2014/478/EU (PbEU 2014, L 214/38).

voorgestelde regulering zo beperkt mogelijk gehouden en aan strenge voorwaarden verbonden.¹¹ Zo wordt de verwerking van het burgerservicenummer beperkt tot de houders van vergunningen tot het organiseren van de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's. Deze moeten het burgerservicenummer direct na het gebruik daarvan vernietigen en mogen het niet opslaan in hun administratie. Hun medewerkers die het burgerservicenummer verwerken moeten daartoe geautoriseerd zijn en er moeten passende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van ongeautoriseerde toegang tot en bewerking van de persoonsgegevens van spelers.

Het komt voornoemde leden voor dat het systeem van overlegging van burgerservicenummers en aanvullende gegevens niet waterdicht is, aangezien familieleden, bekenden en anderen die kennis hebben van die gegevens daarvan misbruik kunnen maken.

Inderdaad kan op voorhand niet volledig worden uitgesloten dat een familielid of bekende van een persoon diens burgerservicenummer en aanvullende gegevens kan bemachtigen en misbruiken. Dit is bij kansspelen niet anders dan bij andere toepassingen van het burgerservicenummer. De identiteitshouder heeft in het algemeen een eigen verantwoordelijkheid voor het persoonsgebonden houden van zijn burgerservicenummer en aanvullende identiteitsgegevens en van gegevens met betrekking tot zijn betaalinstrumenten. In de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand wordt de mogelijkheid van misbruik bovendien met een aantal maatregelen zo beperkt mogelijk gehouden. Hierbij is van belang onderscheid te maken tussen het vaststellen van de identiteit van de speler en de beoordeling of de vastgestelde identiteit ook daadwerkelijk bij die speler behoort (de verificatie).

Voor de vaststelling van de identiteit moet de vergunninghouder controleren of de door de aspirant-speler bij de inschrijving opgegeven gegevens onderling geen afwijkingen vertonen. Ook moet hij die gegevens onderwerpen aan een kwaliteitscontrole.

Ten eerste wordt vastgesteld of het burgerservicenummer hoort bij de door de speler opgegeven naam, geboortedatum en geslacht. Dit geschiedt doordat de kansspelautoriteit ten behoeve van het raadplegen van CRUKS deze set gegevens bij BV BSN controleert, waarna zij de vergunninghouder een melding stuurt indien een discrepantie in de gegevensset wordt geconstateerd. De vergunninghouder mag in dat geval niet overgaan tot inschrijving van de speler. In geval van personen zonder burgerservicenummer zal de vergunninghouder om aanvullende documentatie moeten vragen om de identiteit van de aspirant-speler vast te stellen, zoals bijvoorbeeld diens geboorteplaats.

Ten tweede moet de vergunninghouder bij de vaststelling van de identiteit ook de overige, door de aspirant-speler verplicht op te geven gegevens controleren. Deze kwaliteitscontrole behelst bijvoorbeeld de controle of de tenaamstelling van de tegenrekening overeenkomt met de opgegeven naam en of een bestaand contactadres en e-mail adres is opgegeven. De vergunninghouder moet het e-mail adres of telefoonnummer valideren, door bijvoorbeeld een controle e-mail of sms aan de aspirant-speler te verzenden. De digitale omgeving van onlinekansspelen maakt het vaststellen van deze gegevens gemakkelijk en snel uitvoerbaar.

Na de vaststelling van de identiteitsgegevens wordt de identiteit van de aspirant-speler geverifieerd. Dit betekent dat gecontroleerd moet worden of de vastgestelde gegevensset ook daadwerkelijk behoort bij de persoon die deze gegevens heeft opgegeven. Die verificatie geschiedt met een methode die voldoende betrouwbaar is en waarmee de identiteit van de

¹¹ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, pp. 13–14.

speler ondubbelzinnig komt vast te staan. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een verificatiebetaling vanaf de betaalrekening van die speler. Mocht de vergunninghouder vanuit zijn wettelijke plicht tot identiteitsverificatie andere middelen willen inzetten, zoals fysieke controle of het gebruik van een beeldverbinding, dan is dit ook toegestaan, zolang aan het vereiste betrouwbaarheidsniveau wordt voldaan.

Hoewel in het algemeen inderdaad niet kan worden uitgesloten dat een naaste in een voorkomend geval kan beschikken over zowel iemands persoonsgegevens als diens persoonsgebonden betaalinstrument, acht ik de kans op misbruik met het hierboven beschreven systeem zeer gering, te meer nu eventueel misbruik door die naaste voor de identiteitshouder waarneembaar is aan de hand van diens rekeningafschriften met de (controle)betaling(en). De technische ontwikkelingen op het gebied van identificatie, authenticatie en autorisatie gaan snel. De regelgeving laat daarom ruimte voor nieuwe ontwikkelingen op dit gebied, mits de speler daarmee ondubbelzinnig kan worden geïdentificeerd.

De leden van de **CDA-fractie** geven aan er niet van overtuigd te zijn dat Nederlandse spelers zullen kiezen voor het legale aanbod, indien zij al hun persoonlijke gegevens moeten registreren. Hiervoor, zo antwoord ik deze leden, ben ik al ingegaan op de vraag waarom de regering verwacht dat spelers na regulering zullen kiezen voor legaal aanbod bij een betrouwbare, deskundige en eerlijke vergunninghouder. Onderzoek wijst uit dat de Nederlandse speler na regulering veelal zal kiezen voor het legale aanbod. De gegevens die hij bij inschrijving moet opgeven, zijn naar mijn mening niet van dien aard dat dit hem er alsnog van zal weerhouden te kiezen voor het legale aanbod. Die gegevens zijn strikt noodzakelijk om de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te realiseren en verschillen qua aard en omvang niet wezenlijk van de gegevens die verantwoord opererende kansspelaanbieders met een vergunning in één of meer andere lidstaten van de EU ingevolge de regelgeving van die lidstaten verlangen. Ik verwacht dat de Nederlandse speler dit zal onderkennen. De speler die bij een Nederlandse vergunninghouder speelt, weet dat de verwerking van zijn persoonsgegevens tot een minimum is beperkt, aan strikte voorwaarden is gebonden en dat op de naleving daarvan wordt toegezien.

Verheugd stel ik vast dat de leden van de **PvdA-fractie** met de regering van mening zijn dat het louter verbieden van kansspelen op afstand geen afdoende oplossing is voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het kansspelbeleid, maar dat het online kansspelaanbod moet worden gereguleerd. De aan het woord zijnde leden vragen of overwogen is om Holland Casino of een andere door de overheid gecontroleerde partij de komende jaren bij wijze van proef het alleenrecht te verlenen voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Zij wijzen daarbij op de uitstekende staat van dienst die Holland Casino heeft opgebouwd ten aanzien van verslavingspreventie en consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit.

Bij de regulering van kansspelen op afstand gaat het om de vraag op welke wijze de doelstellingen van het kansspelbeleid het beste kunnen worden gerealiseerd. Met het oog daarop zijn bij de voorbereiding van het voorliggende vergunningstelsel ook verschillende andere modellen overwogen. Daarbij is echter niet gekozen voor een experiment waarbij Holland Casino of een andere overheidsdeelneming gedurende een beperkte periode een monopolie verkrijgt voor het aanbieden van online casinospelen en online sportweddenschappen in Nederland.

Naast het uitgangspunt dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is, is de belangrijkste overweging hierbij geweest dat de noodzakelijke kanalisatie van onlinekansspelen niet binnen een afzienbare

termijn kan worden bereikt met de instelling van een dergelijk monopolie. De noodzaak van een voorspoedige en substantiële kanalisatie is echter onverminderd aanwezig door de aanhoudende en groeiende vraag naar onlinekansspelen, het massale en grensoverschrijdende aanbod dat niet effectief kan worden bestreden, en het belang van de bescherming van de honderdduizenden Nederlandse spelers die nog steeds zijn aangewezen op het illegale aanbod. Spelers die al jaren naar tevredenheid spelen bij een in hun ogen betrouwbare en verantwoord opererende kanspelaanbieder, zullen op deze consument-geleide markt nu eenmaal niet snel overstappen naar een nieuwe monopolist. Een overweging is ook geweest dat een eerder voorstel dat Holland Casino een tijdelijk monopolie voor onlinekansspelen zou toekennen, in 2008 door uw Kamer is verworpen.¹²

Een tijdelijke regeling van kansspelen op afstand bij wijze van proef zou bovendien weinig recht doen aan de huidige realiteit. De groeiende vraag naar onlinekansspelen binnen de digitaliserende samenleving is geen tijdelijk verschijnsel en vraagt dan ook om een structurele oplossing in de vorm van bestendige regulering. De voorgestelde regulering biedt de nodige flexibiliteit om ook op langere termijn adequaat te kunnen reageren op de snelle ontwikkelingen in de onlinekansspelmarkt.

Bij de ontwikkeling daarvan heeft de regering bovendien lering getrokken uit de ervaringen en *best practices* van andere lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd of daaraan werken.¹³ Ik wijs in dit verband onder meer op de situatie in Duitsland, waar een door de rechter onrechtmatig bevonden staatsmonopolie en een daaropvolgend experiment met een stelsel met een op voorhand tot 20 beperkt aantal vergunningen de doelstellingen van het kansspelbeleid niet konden verwezenlijken. De Duitse regering heeft daaruit haar conclusies getrokken en ontwikkelt nu een open stelsel met hoge eisen aan de vergunninghouders dat grotendeels overeenkomt met de door de Nederlandse regering voorgestelde regulering.¹⁴ Als gevolg van de diverse ontwikkelingen in Duitsland kan daar momenteel niet worden opgetreden tegen bepaalde vormen van illegaal aanbod uit andere lidstaten, wat ik in Nederland wil voorkomen.¹⁵

Waar het om gaat is dat de toekomstige vergunninghouder zich houdt aan de strikte, van overheidswege aan de verkrijging en exploitatie van de vergunning gestelde voorwaarden waarmee de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid worden geborgd, dat op de naleving daarvan door de overheid goed wordt toegezien, en dat zo nodig handhavend wordt opgetreden. Om dit te kunnen bereiken is het niet nodig of wenselijk het aantal vergunninghouders te beperken tot één (monopolist).

De thans voorgestelde regulering bevat daarom een uitgebreide regeling met hoge eisen aan de betrouwbaarheid en deskundigheid van de toekomstige vergunninghouders en hun bedrijfsvoering en spelaanbod, waaraan naast Holland Casino ook enkele tientallen andere aanbieders zullen kunnen en willen voldoen. Hiermee wordt een voor de speler voldoende aantrekkelijk en tegelijkertijd ook betrouwbaar, verantwoord en

¹² Wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet (Kamerstukken 30 362).

¹³ Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje hebben daarbij gekozen voor een open stelsel waarin een aanbieder die aan de gestelde voorwaarden voldoet, in aanmerking kan komen voor een vergunning.

¹⁴ Zie onder meer Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, pp. 4–5, en het onderzoeksrapport van Justus Haucap, Martin Nolte en Heino Stöve, *Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags*, Institut für Sportrecht, 2017, https://www.dshs-koeln.de/fileadmin/redaktion/Institute/Sportrecht/Dokumente/Faktenbasierte_Evaluierung_des_GlueStV.pdf.

¹⁵ Zie HvJEU 4 februari 2016, C-336/14 (Ince), ECLI:EU:C:2016:72.

controleerbaar kansspelaanbod gerealiseerd. Het stelsel bevat een modern en aangescherpt verslavingspreventiebeleid dat is gebaseerd op het nodige wetenschappelijk onderzoek en op het preventiebeleid kansspelverslaving van Holland Casino dat, zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, op dit gebied een uitstekende staat van dienst heeft. Het schept voor de toekomstige vergunninghouders verplichtingen met het oog op de bescherming van de speler en het nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit, en verschafft de kansspelautoriteit een aanvullend toezichts- en handhavingsinstrumentarium.

3. Kansspelverslaving en preventie

Spelersprofiel

Het spelersprofiel dat de aspirant-speler bij iedere inschrijving bij iedere vergunninghouder moet invullen, is één van de instrumenten van het moderne en onder deskundigen breed gedragen verslavingspreventiebeleid. Dat beleid is er onder meer op gericht dat de speler zich bewust is van de risico's van kansspelverslaving in het algemeen en waar nodig van zijn eigen speelgedrag in het bijzonder, om zo te voorkomen dat hij zich van een recreatieve speler ontwikkelt tot een probleemspeler. Het spelersprofiel dwingt hem eerst na te denken over de grenzen die hij zich later tijdens het spelen wil opleggen, en is blijkens ervaringen van de verslavingszorg en diverse studies een effectief preventie-instrument.¹⁶ De leden van de **CDA-fractie** geven aan een beschouwing te hebben gemist over de mogelijkheid om online te spelen op meerdere apparaten en via meerdere websites dan die waarvoor de (initiële) registratie geldt en waarvoor door de speler eventueel een speellimiet is geregistreerd. Volgens hen is het denkbaar dat een speler zich vooraf een limiet stelt, maar deze naderhand als hij in de risicozone van verslaving terecht komt, gaat omzeilen.

Iedere vergunninghouder moet het speelgedrag van een speler registreren en analyseren, ongeacht de vraag of die speler op één of meer apparaten of via één of meer van zijn websites speelt. De speler speelt met één spelersaccount en één speelrekening per vergunninghouder. Er is één begintijd. De speler ziet op iedere website real-time wat het saldo van zijn speelrekening is en hoe lang hij aan het spelen is. De vergunninghouder moet ingrijpen, indien een speler een door hemzelf gestelde limiet bereikt. Die interventie zal de speler die op meerdere apparaten of via meerdere websites speelt, via iedere website van die vergunninghouder bereiken. Aangezien de meeste deelnemers aan kansspelen op afstand louter recreatief spelen, zal het hierbij overwegend gaan om een pop-up die die speler herinnert aan de door hemzelf eerder gestelde grenzen.

Het invullen van het spelersprofiel is verplicht en kan niet worden omzeild. Voor zover de aan het woord zijnde leden veronderstellen dat dit vrijblijvend is, berust dat op een misverstand. De aspirant-speler moet bij iedere inschrijving bij een vergunninghouder een spelersprofiel met zijn speellimieten invullen. Indien hij dat niet doet, kan zijn inschrijving als speler niet worden voltooid en kan hij niet gaan spelen. Er is geen mogelijkheid om dit te omzeilen. De speler kan zijn profiel naderhand wel bijstellen, met dien verstande dat een verhoging van een limiet pas na een dag en een volgende verhoging pas een week na een eerdere verhoging effectief kan worden. Dit geeft de speler de nodige tijd voor bezinning en zelfreflectie op zijn gedrag. Overigens zijn dergelijke verhogingen ook een indicator waarmee de vergunninghouder rekening moet houden bij zijn analyse van het speelgedrag van die speler.

¹⁶ Zie onder meer Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 8, en de daargenoemde onderzoeken.

Een speler kan zich ook bij meer dan één vergunninghouder inschrijven en dan gelijktijdig deelnemen aan meer dan één kansspel. De betrokken vergunninghouders hebben in dat geval geen volledig overzicht van het gehele speelgedrag van die speler. Bij het merendeel van de spelers die recreatief deelnemen aan kansspelen, is dit geen probleem. Een speler kan een sportweddenschap plaatsen bij een andere vergunninghouder dan die waarbij hij een casinospel speelt, bijvoorbeeld omdat een andere vergunninghouder betere *odds* biedt of omdat die aanbieder van casinospelen geen sportweddenschappen aanbiedt. Het bij verschillende vergunninghouders deelnemen aan kansspelen kan zorgelijk zijn wanneer het risico- of probleemspelers betreft. Signalen die hierbij horen, zoals het najagen van verliezen en steeds langer en vaker spelen, worden bij alle vergunninghouders geregistreerd en onderzocht. Dit zal leiden tot interventies door één of meer vergunninghouders.

Desondanks kan niet uitgesloten worden dat een speler bewust verschillende kansspelactiviteiten bij verschillende vergunninghouders onderbrengt om te voorkomen dat één van die vergunninghouders overzicht in zijn gehele speelgedrag verkrijgt. Bij de ontwikkeling van de voorgestelde regulering en het verslavingspreventiebeleid is dit ook onderkend.¹⁷ Dit kan echter alleen voorkomen worden met het inrichten van een centrale databank waarin alle Nederlandse spelers, hun speelprofielen en de wijzigingen daarvan, en al hun speelgedrag wordt geregistreerd en gemonitord. Hier is met het oog op de bescherming van de persoonlijk levenssfeer van de honderdduizenden recreatieve spelers in Nederland niet voor gekozen. Een dergelijke centrale registratie zou een disproportionele en daarmee onaanvaardbare oplossing zijn voor een betrekkelijk gering aantal probleemspelers. Het zou de recreatieve Nederlandse speler er ook toe kunnen bewegen uit privacyoverwegingen in te gaan op het illegale kansspelaanbod waar een dergelijke registratie niet aan de orde is. Dit zou bijdragen aan de instandhouding van het illegale aanbod, waarmee de noodzakelijke kanalisatie wordt aangetast.

Met de voorgestelde regulering zullen spelers bij vergunninghouders, anders dan bij de illegale aanbieders, wel spelen in een veilige en verantwoorde omgeving. Zij worden bij iedere vergunninghouder goed geïnformeerd over de risico's van kansspelverslaving, over verantwoord speelgedrag en over het door hem gevoerde preventiebeleid dat er op is gericht dat een recreatieve speler niet afglijdt tot een risico- of probleemspeler. Zij hebben bij iedere vergunninghouder een spelersprofiel ingevuld, wat hen helpt bij de bewustwording van hun speelgedrag. Ook indien zij bij verschillende vergunninghouders spelen, zullen deze spelers op den duur geconfronteerd worden met interventies, zoals een persoonlijk onderhoud. Als hieruit blijkt dat de speler ook bij andere aanbieders deelneemt aan kansspelen, betreft de vergunninghouder dit in de analyse van het speelgedrag.

Indien het problematische speelgedrag van een speler bekend raakt bij diens naasten, kunnen zij dat aankaarten bij de desbetreffende vergunninghouder, die zo'n extern signaal bij zijn analyse van het speelgedrag van die speler moet betrekken. Een naaste kan die speler ook voor onvrijwillige uitsluiting aandragen bij de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit kan door een uitvraag van gegevens over het speelgedrag van deze speler bij de verschillende betrokken vergunninghouders een goed overzicht verkrijgen van het gehele speelgedrag van die speler. Zij betreft deze gegevens bij haar besluitvorming over onvrijwillige uitsluiting.

¹⁷ Zie onder meer Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, pp. 36–37.

Verslaving aan (online of landgebonden) kansspelen kan helaas nooit volledig worden voorkomen. De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand voorziet echter wel in een proportioneel, stevig en modern verslavingspreventiebeleid dat aansluit bij de huidige realiteit en dat het risico op kansspelverslaving ten opzichte van het huidige totaalverbod op kansspelen op afstand reduceert.

Onvrijwillige uitsluiting van deelname aan kansspelen

Het voorgestelde verslavingspreventiebeleid is er op gericht om een probleemspeler te motiveren zich vrijwillig in het centraal register uitsluiting kansspelen in te schrijven. Uitsluiting sorteert immers meer effect als de speler de keuze daartoe zelf maakt. Onvrijwillige inschrijving in het register is bovendien een maatregel die ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de speler. De kansspelautoriteit kan daarom pas als laatste middel overgaan tot onvrijwillige inschrijving van een speler. De leden van de **CDA-fractie** hebben verschillende vragen gesteld over de beoordeling door de kansspelautoriteit van een verzoek tot onvrijwillige uitsluiting door de vergunninghouder of door personen uit de naaste omgeving van de speler. Zij willen weten hoe vergaand de kansspelautoriteit onderzoek doet naar spelers om tot registratie in het centraal register uitsluiting kansspelen over te gaan.

De kansspelautoriteit, zo antwoord ik hen, moet beoordelen of er sprake is van een redelijk vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen. De uitsluiting moet ook noodzakelijk zijn ter voorkoming van die schade en het moet aannemelijk zijn dat niet kan worden volstaan met minder ingrijpende maatregelen. Binnen dit kader moet de kansspelautoriteit voldoende diepgaand onderzoek verrichten om een zorgvuldig besluit over de onvrijwillige uitsluiting van een speler te kunnen nemen. Zij moet de nodige kennis vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2 Awb) en zal hiervoor gebruik maken van de gegevens die zijn aangeleverd door de vergunninghouder(s), de betrokken speler en, indien de voordracht tot onvrijwillige uitsluiting is gedaan door een naaste van die speler, door die naaste. Ook moet de kansspelautoriteit de speler in de gelegenheid stellen zijn zienswijze op de voorgenomen onvrijwillige uitsluiting naar voren te brengen (artikel 4:8 Awb).

Indien een vergunninghouder de speler aandraagt voor onvrijwillige inschrijving, zal de kansspelautoriteit haar onderzoek grotendeels baseren op de gegevens die die vergunninghouder heeft verstrekt. Dit zijn de gegevens over het speelgedrag van de betrokken speler, de analyse daarvan, de uitkomsten van het onderzoek naar het speelgedrag, de inhoud van het door de vergunninghouder met die speler gevoerde persoonlijke onderhoud, de reactie van de speler op gepleegde interventies en, voor zover de vergunninghouder die heeft ontvangen, externe signalen, bijvoorbeeld van gezinsleden van de speler. Die vergunninghouder heeft in ieder geval de gevolgen van het speelgedrag voor de financiële situatie van de speler, voor diens gezinssituatie, voor diens gezondheid en voor diens werksituatie onderzocht en vastgesteld dat dit leidt tot een redelijk vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen. Ook moet uit deze gegevens blijken dat de speler zich, ondanks het advies daartoe, niet vrijwillig in het register wil (laten) inschrijven. Uit het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) vloeit voort dat de kansspelautoriteit zich ervan moet vergewissen dat het onderzoek door de vergunninghouder een zorgvuldige beoordeling is geweest van de aard en de effecten van het speelgedrag van de speler. Andere vergunninghouders die kansspelen in speelcasino's, in speelautomatenhallen of op afstand organiseren, moeten de kansspelautoriteit desge-

vraagd gegevens aanleveren ten behoeve van de beoordeling voor onvrijwillige uitsluiting.

Indien iemand uit de naaste omgeving van de speler die speler aandraagt voor onvrijwillige inschrijving, zal de kansspelautoriteit haar onderzoek grotendeels baseren op gegevens die zijn verstrekt door die naaste en, voor zover dat bekend is, door de vergunninghouder(s) bij wie de betrokken speler speelt. Die vergunninghouders moeten de in het kader van dit onderzoek door de kansspelautoriteit verlangde gegevens en bescheiden verstrekken.

Voor het onderzoek relevante gegevens kunnen uiteraard ook afkomstig zijn van de betrokken speler, indien deze bereid is die te verstrekken. In ieder geval zal de kansspelautoriteit deze speler in de gelegenheid moeten stellen zijn zienswijze op de voorgenomen onvrijwillige inschrijving in het register naar voren te brengen en die zienswijze bij haar besluitvorming moeten betrekken.

Op dit moment werkt de kansspelautoriteit aan een nader beoordelingskader van de onvrijwillige uitsluiting en inventariseert zij welke expertise zij daarvoor nodig heeft. De kansspelautoriteit zal het beoordelingskader in concept ter openbare consultatie voorleggen. De beleidsregels van de kansspelautoriteit over de wijze waarop de onvrijwillige uitsluiting wordt toegepast, behoeven goedkeuring van de Minister voor Rechtsbescherming.

De leden van de **CDA-fractie** vragen welke gegevens iemand uit de naaste omgeving van een speler, die die speler wil aandragen voor onvrijwillige inschrijving in het register, moet verstrekken en hoe die gegevens moeten worden verstrekt.

Die naaste van de speler moet de kansspelautoriteit die gegevens en bescheiden verstrekken die voor de beslissing op zijn aanvraag nodig zijn en waarover die naaste ook redelijkerwijs de beschikking kan krijgen (artikel 4:2, tweede lid, Awb). Dit betekent dat in ieder geval moet worden aangegeven om welke speler het gaat (diens naam en geboortedatum). Ook moet worden aangegeven waarom de naaste meent dat de betrokken speler zou moeten worden uitgesloten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om gegevens met betrekking tot het speelgedrag van die speler en de gevolgen daarvan voor diens financiële situatie, gezinssituatie, gezondheid en diens werksituatie, uiteraard voor zover die redelijkerwijs beschikbaar zijn. De kansspelautoriteit zal voorts vragen naar de vergunninghouder(s) bij wie de speler speelt, zodat zij daar gegevens over diens speelgedrag en de gepleegde interventies kan opvragen. Uiteraard zijn ook de contactgegevens van die speler van belang, opdat de kansspelautoriteit contact met hem kan opnemen met het oog op nadere gegevens met betrekking tot diens speelgedrag en de gevolgen daarvan, en de vraag of kan worden volstaan met een minder ingrijpende maatregel zoals een vrijwillige inschrijving in het register. De contactgegevens zijn ook van belang om de betrokken speler in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze op een eventueel voornemen tot onvrijwillige inschrijving naar voren te brengen. De kansspelautoriteit werkt in haar beleidsregels nader uit welke gegevens zij minimaal noodzakelijk acht voor de beoordeling en hoe deze gegevens aangeleverd kunnen worden.

Het onderzoek in het kader van een onvrijwillige uitsluiting lijkt de leden van de **CDA-fractie** een bijzondere vorm van onderzoek, die moeilijk vanuit de expertise van de kansspelautoriteit kan worden uitgevoerd, zeker zonder medewerking van de speler zelf. Zij vragen zich af of er

bijvoorbeeld een persoonlijk gesprek door de kansspelautoriteit met de speler plaatsvindt.

De onvrijwillige uitsluiting van een speler is inderdaad een nieuwe taak van de kansspelautoriteit die de daarvoor benodigde expertise moet verwerven. Zij zal in ieder geval moeten beschikken over getrainde medewerkers met de nodige kennis op het gebied van kansspelverslaving voor de voorbereiding van het besluit over onvrijwillige uitsluiting en de nodige vaardigheden voor een persoonlijk gesprek met de betrokken speler.

De voorbereiding van een besluit tot onvrijwillige uitsluiting zal voor een groot deel bestaan uit het vergaren van gegevens en zorgvuldige beoordeling daarvan. Dit wordt vergemakkelijkt, doordat de vergunninghouders moeten beschikken over de nodige middelen en getraind personeel met de nodige expertise om het speelgedrag van de speler te registreren en te analyseren, in dat gedrag te interveniëren en dat gedrag nader te onderzoeken in een persoonlijk onderhoud. Zij moeten het speelgedrag, de analyses en de interventies deugdelijk administreren en deze gegevens aan de kansspelautoriteit overleggen indien zij een speler aandragen voor onvrijwillige uitsluiting. Zoals gezegd, moet de vergunninghouder, voordat hij een speler voor onvrijwillige uitsluiting aandraagt, na onderzoek inzichtelijk hebben gemaakt dat die speler door diens problematische speelgedrag of verslaving schade kan veroorzaken aan zichzelf of zijn naasten, dat andere interventies geen soelaas bieden en dat uitsluiting noodzakelijk is om (verdere) schade te voorkomen. Dit stelt de kansspelautoriteit in staat om ook zonder medewerking van de betrokken speler een zorgvuldige beoordeling te maken.

Indien een naaste van de speler om diens uitsluiting heeft verzocht, zal de kansspelautoriteit beoordelen of de speler door diens problematische speelgedrag of verslaving schade kan veroorzaken aan zichzelf of zijn naasten. Deze beoordeling doet de kansspelautoriteit niet alleen op basis van het contact dat zij opneemt met de speler, maar ook op basis van de gegevens die die naaste en de betrokken vergunninghouder(s) hebben verstrekt. Dit waarborgt dat zorgvuldige besluitvorming ook mogelijk is wanneer de speler niet meewerkt.

In alle gevallen moet de kansspelautoriteit, zoals gezegd, in het kader van de zorgvuldige voorbereiding van het besluit de betrokken speler in de gelegenheid stellen zijn zienswijze op de voorgenomen onvrijwillige uitsluiting naar voren te brengen. Dit gebeurt wanneer er voldoende reden aanwezig lijkt te zijn om die speler uit te sluiten. De wijze waarop de kansspelautoriteit dit inricht, wordt neergelegd in beleidsregels.

De vraag van de aan het woord zijnde leden of aan de speler duidelijk wordt gemaakt wie hem heeft voorgedragen voor de onvrijwillige uitsluiting, beantwoord ik bevestigend.

Op hun vraag om hoeveel personen het hier naar verwachting zal gaan en hoeveel capaciteit dit naar verwachting van de kansspelautoriteit zal vergen, antwoord ik dat naar verwachting, mede gelet op het feit dat onvrijwillige uitsluiting slechts aan de orde is indien niet kan worden volstaan met een minder ingrijpende maatregel, jaarlijks in enkele tientallen gevallen spelers op onvrijwillige basis zullen worden uitgesloten. Het is echter moeilijk om op basis van vergelijkbare stelsels in andere landen goed in te schatten hoeveel personen onvrijwillig in CRUKS zullen worden ingeschreven, aangezien die stelsels onderling verschillen in onder meer de gronden voor onvrijwillige uitsluiting, de duur van de uitsluiting en de kansspelen waarvoor onvrijwillige

inschrijving mogelijk is. De kansspelautoriteit werkt momenteel aan de invulling van haar beleid ten aanzien van de onvrijwillige uitsluiting van spelers. Deze beleidsregels worden met de concepten voor de lagere regelgeving onderworpen aan een uitvoeringstoets, waarbij met genoemde onzekerheid rekening wordt gehouden. Aan de hand van de resultaten van die uitvoeringstoets zal de kansspelautoriteit bepalen hoeveel zij capaciteit nodig heeft voor de onvrijwillige uitsluiting van Nederlandse spelers.

De aan het woord zijnde leden vragen verder of de kansspelautoriteit die energie niet beter kan inzetten op handhaving van het verbod op online gokken waarin zij expertise heeft. Dat is naar mijn mening niet het geval. Om de doelstellingen van het kansspelbeleid zo goed mogelijk te realiseren, is het niet efficiënter om de capaciteit van de kansspelautoriteit aan te wenden voor handhaving van het huidige totaalverbod op kansspelen op afstand. Al jarenlang nemen honderdduizenden Nederlanders deel aan kansspelen op afstand bij illegale aanbieders, waar zij weinig of geen bescherming tegen kansspelverslaving genieten, terwijl de massaliteit van het snel veranderende en grensoverschrijdende aanbod het onmogelijk maakt om al het illegale en onveilige aanbod in onze steeds verder digitaliserende Nederlandse samenleving effectief te bestrijden.

Met de voorgestelde regulering wordt de massaliteit van het illegale en onveilige aanbod aan kansspelen op afstand aanzienlijk gereduceerd en worden de mogelijkheden voor de kansspelautoriteit om het alsdan resterende illegale aanbod efficiënt te bestrijden verhoogd. Hierdoor kan de Nederlandse speler een hoger niveau van bescherming tegen kansspelverslaving worden geboden dan bij het huidige totaalverbod mogelijk is.

De kansspelautoriteit krijgt de middelen en bevoegdheden om effectief toe te zien op de naleving door de vergunninghouders van hun actieve zorgplicht en deze zo nodig te handhaven. Ik wijs in dit verband onder meer op de rapportageverplichtingen van de vergunninghouders, de toegang van de kansspelautoriteit tot de controledatabank en de mogelijkheid om ter zake relevante gegevens op te vragen die de vergunninghouders moeten registreren.

De onvrijwillige uitsluiting van een speler wordt inderdaad een nieuwe taak van de kansspelautoriteit. Zoals gezegd, verwacht ik dat het aantal onvrijwillige inschrijvingen en daarmee de capaciteit die de kansspelautoriteit daarop moet inzetten, echter beperkt zal zijn. De onvrijwillige uitsluiting van een speler is het sluitstuk op een stevig en logisch verslavingspreventiebeleid, waarin de probleemspeler met informatie en interventies zoveel mogelijk wordt gestimuleerd zelf zijn speelgedrag te matigen en zich zo nodig op vrijwillige basis tijdelijk uit te sluiten van deelname aan risicovolle (online en landgebonden) kansspelen. De kansspelautoriteit zal aan de hand van de resultaten van meergenoemde uitvoeringstoets bepalen hoeveel capaciteit en middelen zij voor de onvrijwillige inschrijving nodig heeft. Het spreekt voor zich dat dit niet ten koste zal gaan van haar andere taken, waaronder de bestrijding van het resterende illegale aanbod.

Met de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand is naar mijn mening de juiste balans getroffen tussen handhaving van illegaal aanbod, toezicht op de betrouwbare vergunninghouders en een hoogwaardige bescherming van de Nederlandse speler tegen kansspelverslaving, waarvan de onvrijwillige uitsluiting het sluitstuk is dat ultimum remedium wordt toegepast indien eerdere interventies geen soelaas bieden. Het bieden van een dergelijk hoog beschermingsniveau zou bij handhaving

van het huidige totaalverbod op kansspelen op afstand een onmogelijke opgave zijn.

Om de onvrijwillig uitgesloten speler voldoende gelegenheid te geven om afstand tot het kansspel te nemen en om tot de noodzakelijke gedragsverandering te komen, duurt onvrijwillige uitsluiting ten minste zes maanden. De leden van de **CDA-fractie** vragen of het bij onvrijwillige uitsluiting verplicht is dat een traject van gedragsverandering wordt ingezet.

Er bestaat geen verplichting tot het volgen van een traject van gedragsverandering. Wel zal de betreffende speler actief worden gewezen op de mogelijkheid om zo'n traject te doorlopen. Voor een daadwerkelijke gedragsverandering van een risico- of probleemspeler is uiteindelijk altijd de wil daartoe van die speler nodig. Zoals hiervoor is toegelicht, is het getrapte interventiemodel gericht op gedragsverandering bij spelers die risicovol speelgedrag vertonen. Het uitgangspunt is dat de speler door motiverende gesprekstechnieken en passende adviezen zelf besluit tot het volgen van een traject van gedragsverandering, bijvoorbeeld via de verslavingszorg. Dit leidt tot positievere resultaten dan eventuele gedwongen hulp, wat een te vergaande maatregel zou zijn. Daarom wordt een speler bij inschrijving in het CRUKS niet verplicht om een traject van gedragsverandering in te zetten, maar wordt hij actief doorgeleid naar passende hulp. Vergunninghouders worden verplicht een vertegenwoordiger in Nederland te hebben ten behoeve van een goede samenwerking met en het onderhoud van het netwerk met verslavingszorg en aanbieders van andere vormen van passende hulp voor personen die problematisch of risicovol speelgedrag vertonen. De vergunninghouder is hierdoor in de staat spelers op een effectieve wijze door te verwijzen naar passende hulp.

In het persoonlijke onderhoud moet de vergunninghouder de speler actief informeren over onder meer de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg in Nederland en hem stimuleren om daar passende hulp te zoeken. Indien de speler ondanks alle interventies zijn gedrag niet verandert en er geen andere oplossing meer is, kan in het getrapte interventiemodel de stap naar onvrijwillige uitsluiting worden gezet. Dit leidt tot gedragsverandering in die zin, dat de speler niet meer deel kan nemen aan de meer risicovolle kansspelen die in speelcasino's, speelhallen of op afstand worden georganiseerd en dat hij hierdoor afstand tot die spelen moet nemen. Dit creëert de mogelijkheid om verslavingsbehandeling te ondergaan. De daarvoor noodzakelijke wil van die speler kan, zoals gezegd, echter niet worden afgedwongen.

Persoonlijk onderhoud en doorgeleiding naar de zorg

De leden van de **CDA-fractie** hebben verschillende vragen gesteld over het persoonlijke onderhoud, dat een vergunninghouder moet voeren met de speler ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat deze risicovol speelgedrag vertoont. Zij merken op dat in de memorie van antwoord wordt gesteld dat de vergunninghouder in voorkomende gevallen verplicht is te onderzoeken of de speler door onmatige deelname aan kansspelen schade kan berokkenen aan zichzelf of zijn naasten, en willen graag weten wat die voorkomende gevallen zijn. De vergunninghouder, zo antwoord ik hen, moet dat onderzoek verrichten, indien hij een redelijk vermoeden heeft dat er bij de speler sprake is van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving. Dit redelijke vermoeden moet zijn gebaseerd op zijn analyse van het speelgedrag van die speler.

De aan het woord zijnde leden willen ook weten hoe de vergunninghouder dit onderzoek kan, mag of moet doen, gezien de zeer persoonlijke feiten en omstandigheden die hierin onderzocht worden.

De vergunninghouder moet die speler in een persoonlijk onderhoud confronteren met diens speelgedrag en de resultaten van de analyse, en moet de speler vragen naar een reactie. Indien het vermoeden wordt bevestigd, moet hij nader onderzoeken wat de gevolgen zijn van het speelgedrag voor die speler en zijn naasten. In dat geval moet de vergunninghouder in ieder geval onderzoeken wat de gevolgen van het speelgedrag van die speler zijn voor diens financiële situatie, gezinssituatie, gezondheid en werksituatie. De aan het woord zijnde leden merken terecht op dat dit kan leiden tot gesprekken waarin zeer persoonlijke feiten en omstandigheden ter sprake kunnen komen. Het onderzoek moet uiteraard zo worden ingericht dat het proportioneel is. Naar persoonlijke omstandigheden wordt slechts doorgevraagd, voor zover daartoe voldoende aanleiding is en het noodzakelijk is om de gevolgen van het speelgedrag te achterhalen. De betrokkenen medewerkers van de vergunninghouder worden tijdens de eerdergenoemde preventiecurssen geïnformeerd over het privacy-beleid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De aan het woord zijnde leden willen voorts graag weten of de speler verplicht is een telefoonnummer op te geven bij de registratie en of dit moet worden geverifieerd. Dit is inderdaad het geval, zo antwoord ik. De speler moet bij zijn inschrijving zijn fysieke adres en contactgegevens op geven, waaronder in ieder geval zijn e-mail adres en telefoonnummer. De vergunninghouder moet de door de aspirant-speler verstrekte gegevens onderwerpen aan een kwaliteitscontrole en vaststellen dat deze gegevens onderling geen afwijkingen vertonen, voordat het proces van inschrijving kan worden voltooid. Daarbij moet hij in ieder geval het opgegeven e-mail adres of telefoonnummer valideren, bijvoorbeeld door een speler te laten reageren op een controlemail of -sms.

Voornoemde leden vragen ook hoe zo'n persoonlijk onderhoud effectief kan plaatsvinden, indien de speler niet opneemt of de beller of skyper niet te woord wenst te staan. De vergunninghouder, zo antwoord ik, heeft naast de gebruikelijke communicatiemogelijkheden via het e-mail adres en telefoonnummer van de speler ook andere mogelijkheden tot zijn beschikking om met de speler in contact te komen, bijvoorbeeld via een in-game bericht of webchat binnen de spelersomgeving. Hierbij is de speler direct bereikbaar via zijn spelersaccount en is het niet noodzakelijk dat hij een beller of skyper te woord staat. Het niet reageren op berichten van de vergunninghouder kan duiden op risicovol speelgedrag. Daarom moet de vergunninghouder in dergelijke gevallen op een andere passende wijze interveniëren in het speelgedrag van de speler. Zo kan hij bijvoorbeeld bewerkstelligen dat die speler pas verder kan spelen, nadat deze een persoonlijk onderhoud met de vergunninghouder heeft gehad. Indien de speler volhardt in stilzwijgen, kan worden overgegaan tot tijdelijke schorsing van het account en zo nodig tot een voordracht voor onvrijwillige uitsluiting door de kansspelautoriteit.

De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe groot de kans is dat een speler zijn leven betert na een afstandelijk gesprek met iemand die hij nooit ontmoet heeft en die hij nooit zal ontmoeten.

Het persoonlijk onderhoud is geen op zich zelf staande interventie, maar is onderdeel van het breed gedragen getrapte interventiemodel (stepped care model) dat op basis van onderzoek, best practices en advies van deskundigen op het gebied van verslavingszorg in de voorgestelde

regulering is opgenomen.¹⁸ Belangrijke voorwaarden om gedragsverandering te bewerkstelligen en te voorkomen dat een recreatieve speler zich ontwikkelt tot een risico- of probleemspeler zijn het bevorderen van het zelfbewustzijn van de speler en het tijdig interveniëren in diens speelgedrag, zo blijkt ook uit onderzoek.¹⁹ De online vergunninghouder wordt daarom verplicht het speelgedrag te registreren en te analyseren, waardoor vroegtijdig een passende interventie kan plaatsvinden. Het invullen van het spelersprofiel, de altijd zichtbare informatie over de speelduur en de persoonlijke pop-ups zijn voorbeelden van maatregelen die een online vergunninghouder moet treffen om het zelfbewustzijn bij de speler te vergroten. Hiermee wordt ook het effect van een daarop volgend persoonlijk onderhoud vergroot.

Daarnaast moet de vergunninghouder voldoen aan de nodige vereisten opdat het persoonlijke onderhoud met de speler een optimaal effect op diens speelgedrag heeft. Op basis van het geregistreerde en geanalyseerde speelgedrag moet de vergunninghouder de speler informeren over zijn speelgedrag en de ontwikkeling daarvan, en moet hij de speler wijzen op de gevaren van kansspelverslaving. Verder moet de vergunninghouder die speler adviseren over passende voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en, indien nodig, over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg in Nederland. Door het toepassen van motiverende gesprekstechnieken moet hij de speler stimuleren hiervan gebruik te maken. Door de actieve deelname van de vertegenwoordiger in het Nederlandse netwerk van verslavingspreventie en -zorg, zal de speler informatie krijgen over de hulp die past bij zijn problematiek en die beschikbaar is in zijn omgeving, en kan hij op weg geholpen worden in de wijze waarop hij bij die hulp terecht kan komen. Het wordt de speler hiermee zo gemakkelijk mogelijk gemaakt om daadwerkelijk de stap naar hulp te zetten.

De medewerkers die deze gesprekken met spelers voeren, moeten periodiek met goed gevolg preventiecurssussen volgen. In deze cursussen doen zij onder andere kennis op over risicovol of problematisch speelgedrag, de signalen waaraan dit gedrag kan worden herkend en de (preventieve) maatregelen die kunnen worden geboden met zelfhulp of door de verslavingszorg. Ook leren zij in deze cursussen bepaalde noodzakelijke vaardigheden aan, zoals motiverende gesprekstechnieken gericht op het matigen van speelgedrag.

De wijze waarop de medewerker van de vergunninghouder contact opneemt met de speler, moet passen bij die persoon. Zo zijn jongeren gemakkelijker online via chat benaderbaar en zal voor anderen telefonisch contact passender zijn. Ook de informatie en interventies die tijdens het gesprek met de speler moeten worden aangeboden, moeten voor die speler en zijn speelgedrag passend zijn. Zo kan de speler die zich niet goed bewust is van zijn speelgedrag, worden geadviseerd een zelftest te doen, en kan de speler met schaamtegevoelens worden gewezen op de mogelijkheid om contact op te nemen met (regionale) anonieme hulp of worden doorverwezen naar anonieme e-health. Het gesprek op afstand is hierdoor geen afstandelijk gesprek, maar ondanks het ontbreken van face-to-face contact met de preventiemedewerker een effectief persoonlijk onderhoud met de speler.

¹⁸ Zie het rapport «*Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction*» (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6).

¹⁹ Onder meer Brug, J., van Assema, P., & Lechner, L. (2012). *Gezondheidsvoorlichting en gedragsverandering. Een planmatige aanpak* (8e druk), Assen, van Gorcum/Open Universiteit en van der Stel, J. (2007), *Wat elke professional over verslaving moet weten. Canon verslaving*, Houten, Bohn Stafleu van Loghum.

In de praktijk blijkt dat een online persoonlijk onderhoud dat op de juiste wijze wordt gevoerd, een effectief middel is om het gedrag van een speler met risicovol speelgedrag positief te beïnvloeden. Zo blijkt uit onderzoek in de Verenigde Staten naar de effectiviteit van gepersonaliseerde feedback interventie en cognitieve gedragsinterventie door middel van een gesprek waarin gebruik werd gemaakt van de motiverende gesprekstechniek onder risico- of mogelijke probleemspelers, dat bij de interventiegroep na zes maanden nog steeds een afname van het risicogedrag en de gokfrequentie zichtbaar was.²⁰

Tenslotte noem ik in dit verband nog dat uit het verslavingspreventiefonds onder andere onderzoek zal worden bekostigd dat gericht is op verdere ontwikkeling en verbetering van interventie maatregelen en de toepassing daarvan. De vergunninghouder moet zijn verslavingspreventiebeleid in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en ervaringsdeskundigen ontwikkelen, onderhouden en uitvoeren. Zij moeten onder meer recente inzichten op het gebied van verslavingspreventie en de ervaringen van spelers in dat beleid verwerken. Naast effectieve risicobeoordelingen en interventies, gaat het daarbij ook om het effectief voeren van een persoonlijk onderhoud.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** welke talen de vergunninghouder moet beheersen, antwoord ik dat de communicatie tussen de vergunninghouder en de spelers in ieder geval in de Nederlandse taal moet kunnen plaatsvinden. Dit betekent dat ook de preventie medewerkers die contact hebben met spelers, de Nederlandse taal moeten beheersen. Hiervoor, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden op hun vraag naar de vereiste training in het voeren van het persoonlijke onderhoud met de speler, ben ik al ingegaan op de preventie cursussen die de medewerkers van de vergunninghouder periodiek – iedere drie jaar – met goed gevolg moeten hebben gevolgd om het persoonlijke onderhoud met spelers te mogen voeren. Daarbij ben ik ook ingegaan op de kennis en vaardigheden die in die cursussen aan bod komen. De kwaliteit van deze cursussen wordt geborgd doordat de inhoud er van moet zijn afgestemd met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en doordat de trainers aantoonbare expertise op dat gebied moeten hebben.

De leden van de **CDA-fractie** vragen voorts welk belang de vergunninghouder heeft bij een bepaald soort resultaat van het persoonlijke onderhoud. De vergunninghouder, zo antwoord ik hen, heeft veel belang bij een positieve gedragsverandering bij de probleemspeler. Goede uitvoering van de actieve zorgplicht is een belangrijk onderdeel van een goede dienstverlening. Het draagt er aan bij dat de speler ervaart dat hij bij een betrouwbare en eerlijke aanbieder speelt en beschermd wordt tegen kansspelverslaving. Een door de speler positief ervaren gesprek over zijn speelgedrag draagt er aan bij dat de speler voor een langere termijn recreatief bij die vergunninghouder blijft spelen. De vergunninghouder heeft meer baat bij een positieve gedragsverandering bij de speler dan bij diens uitval bijvoorbeeld als gevolg van het feit dat hij zich financieel te gronde richt.

Daarnaast heeft de vergunninghouder belang bij een correcte uitvoering van het preventiebeleid en de interventie maatregelen, omdat de kansspelautoriteit daarop toeziet en handhavend optreedt indien dit niet of onvoldoende gebeurt.

Indien het speelgedrag van de speler daartoe aanleiding geeft, moet de vergunninghouder die speler tijdens het persoonlijk onderhoud adviseren over de beschikbare hulp en hem doorgeleiden naar zorg. De leden van de

²⁰ M. E. Larimer, C. Neighbors, T. W. Lostutter, U. Whiteside, J. M. Cronce, D. Kaysen, D.D. Walker, Brief Motivational Feedback and Cognitive Behavioral Interventions for Prevention of Disordered Gambling: A Randomized Clinical Trial, *Addiction*, 2012.

CDA-fractie willen graag weten wat er valt te zeggen over de waarschijnlijkheid dat een speler daadwerkelijk hulp gaat zoeken en wat wordt verstaan onder het actief doorgeleiden van een probleemspeler naar de verslavingszorg.

Uit onderzoek is gebleken dat aan onwilligheid onder spelers om traditionele counseling, behandeling en zelfhulpdiensten op te zoeken, voornamelijk de volgende redenen ten grondslag liggen:

- het gebrek aan herkenning van het hebben van een probleem;
- het gebrek aan kennis over het bestaan van traditionele counseling, behandeling en zelfhulpdiensten;
- de kosten van de behandeling;
- het gebrek aan bewustzijn dat hulp succesvol kan zijn;
- de schaamte en het stigma verbonden aan elke vorm van hulp of behandeling;
- de afstanden die afgelegd moeten worden om de behandeling te krijgen;
- de gedachte van sommige spelers dat zij hun eigen oplossingen kunnen vinden om weer in controle te komen.²¹

Het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder draagt er aan bij dat deze drempels weg worden genomen. Dit preventiebeleid moet niet alleen worden afgestemd met deskundigen op het gebied van verslavingspreventie, maar ook met ervaringsdeskundigen op het gebied van kansspelverslaving. De vergunninghouder moet een deskundige vertegenwoordiger in Nederland hebben die hem vertegenwoordigt op het gebied van verslavingspreventie en die bevoegd is om namens hem beslissingen te nemen op dat gebied. Deze vertegenwoordiger kan zo zorgdragen voor een zo goed mogelijke aansluiting van het preventiebeleid van de vergunninghouder op het Nederlandse zorgstelsel.

Ook worden de nodige vereisten gesteld aan het getrapte preventiebeleid van de vergunninghouder en met name aan de wijze waarop deze het persoonlijke gesprek voert. Zo moet de vergunninghouder de speler informeren over de analyse van diens speelgedrag, zodat het gesignaleerde probleemgedrag door de speler wordt herkend. De kennis over passende hulp wordt vergroot, omdat de speler moet worden geïnformeerd over in Nederland beschikbare passende hulp of zorg. Passend in dit verband is niet alleen passend bij de geconstateerde problematiek van de speler, maar ook passend bij diens financiële mogelijkheden en de bereikbaarheid van die hulp of zorg voor de speler. In meergenoemde preventiecurssussen doet de medewerker de benodigde kennis en vaardigheden op om de speler te informeren en hem te motiveren deze passende hulp daadwerkelijk aan te gaan. Hiermee worden drempels als kosten, afstand en schaamte weggenomen en kunnen spelers actief worden doorgeleid naar passende zorg.

Voor de vergunninghouder is actuele informatie over beschikbare hulp bereikbaar via het uit het verslavingspreventiefonds gefinancierde preventieloket en de bijbehorende website. De website www.gokken-info.nl die in opdracht van de regering door het Trimbosinstituut is ontwikkeld en die met gelden uit het verslavingsfonds zal worden onderhouden, biedt een centraal informatiepunt over de risico's van kansspelen en de zorgmogelijkheden. Zij bevat contactgegevens van regionale en online verslavingszorg, voor anonieme hulp door ervaringsdeskundigen en voor hulp op het gebied van financiële problemen, zoals schuldhulpverlening. Niet alleen de spelers, maar ook de toekomstige vergunninghouders kunnen hier terecht. Zij houden op deze wijze actueel

²¹ *Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction*, 2014, p. 32–33.

inzicht in de sociale kaart van hulp en zorg bij kansspelproblematiek. Hiermee kan de vergunninghouder de speler actief doorverwijzen naar passende hulp in Nederland.

In het kader van het getrapte preventiebeleid verbindt de vergunninghouder er consequenties aan in de vorm van verdergaande interventies (met in het uiterste geval de kennisgeving bij de kansspelautoriteit voor onvrijwillige uitsluiting), indien het speelgedrag van de speler ondanks het advies om hulp om te zoeken niet ten positieve verandert.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de vergunninghouder de naam van de speler moet doorgeven aan de zorginstelling of dat het blijft bij een vriendelijke aansporing van de speler. Geen van beide is het geval, zo antwoord ik hen. Hulp is het meest effectief, indien de speler hieraan uit eigen beweging meewerkt. Dit betekent dat een vergunninghouder de speler wel kan aanbieden om met diens instemming contact op te nemen met een zorgverlener, en op diens verzoek contact kan opnemen met een zorgverlener, maar niet verplicht wordt een speler bij de verslavingszorg aan te dragen of diens naam door te geven. Dat zou stuiten op de nodige bezwaren vanuit de optiek van privacy-bescherming en, met name bij spelers die niet openstaan voor hulp, leiden tot onnodige belasting van de zorg.

Dit laat onverlet dat het persoonlijke onderhoud meer inhoudt dan slechts een vriendelijke aansporing. Zoals reeds toegelicht, wordt de speler tijdens dat onderhoud inzicht gegeven in zijn speelgedrag, zodat de bereidheid om hulp te zoeken groter wordt. Ook wordt de speler tijdens dat onderhoud gestimuleerd om dit gedrag te veranderen of passende hulp te zoeken, waarvoor de nodige handvatten worden geboden. Het persoonlijke onderhoud kan resulteren in een stevig vraaggesprek waarin het speelgedrag nader wordt onderzocht, indien het vermoeden bestaat dat de speler door problematisch speelgedrag of verslaving schade veroorzaakt aan zichzelf of zijn naasten. Voor de speler kan dit onderhoud verregaande consequenties hebben, zoals een onvrijwillige uitsluiting, indien hij de geadviseerde hulp niet aanvaardt en/of zijn speelgedrag niet aanpast.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de gesprekken die de vergunninghouder met een speler voert, worden gemonitord of opgeslagen en of de kansspelautoriteit daar in het kader van haar toezichthoudende rol toegang toe, of inzicht in heeft.

De vergunninghouder moet iedere interventie en dus ook ieder persoonlijk onderhoud registreren. In deze registratie moet worden opgenomen wanneer het onderhoud heeft plaatsgevonden, wat de aanleiding van het onderhoud was en wat is besproken. Hierbij moet in ieder geval aandacht worden besteed aan de analyse van het speelgedrag van de betrokken speler, de reactie van de speler op het onderhoud en andere interventies die eventueel naar aanleiding van het onderhoud zijn gepleegd. Daarnaast moet de vergunninghouder een deel van zijn administratie in afschrift opnemen in de controledatabank. Hierin moeten onder meer de aanleiding, de datum, het tijdstip en de aard van iedere interventie, waaronder het persoonlijke onderhoud, worden geregistreerd. Ten behoeve van haar toezichthoudende taak heeft de kansspelautoriteit toegang tot de gegevens in de controledatabank en kan zij ook de gegevens opvragen die de vergunninghouder in zijn administratie moet registreren. Daarnaast moet de vergunninghouder periodiek – minimaal eens per jaar – de kansspelautoriteit rapporteren over de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid. De kansspelautoriteit kan hiermee controleren of de vergunninghouder op de juiste momenten is overgegaan tot het voeren van een persoonlijk onderhoud, wat de uitkomsten daarvan zijn geweest, of de interventie ook heeft geleid tot

aanpassing van het speelgedrag en of de vergunninghouder hieraan het juiste vervolg heeft gegeven. Waar nodig, zal de kansspelautoriteit handhavend optreden.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of een vergunninghouder zich ook aan de huisdeur mag, moet of kan melden. Het uitgangspunt is, zoals gezegd, dat iedere interventie in risicovol speelgedrag van de speler passend moet zijn bij dat speelgedrag. Zo zijn jongvolwassenen volgens de verslavingszorg beter benaderbaar via interventiemethoden die bij hun belevingswereld aansluiten, zoals de webchat. Een kenmerk van risicovol spelgedrag is dat een speler zo opgaat in het spel, dat hij zich niet meer of onvoldoende bewust is van de buitenwereld. Ingrijpen op risicovol speelgedrag is dan ook het effectiefst als de speler direct op het moment dat dit zich voordoet, uit zijn spel wordt gehaald. Dit kan wel met bijvoorbeeld een directe in-game-chat, maar niet met een huisbezoek. Het afleggen van een huisbezoek wordt daarom niet als interventiemaatregel voorgeschreven. Dat zou bovendien, ongeacht of de vergunninghouder landgebonden kansspelen of kansspelen op afstand aanbiedt, op de nodige praktische bezwaren stuiten.

Overige interventies

De leden van de **CDA-fractie** vragen of de regering kan ingaan op de effectiviteit van de elektronische waarschuwingen voor verslaving op de goksite, in het bijzonder voor minder geletterde personen.

Er zijn verschillende wetenschappelijke onderzoeken naar de effectiviteit van pop-ups uitgevoerd, zo antwoord ik hen. Daaruit blijkt dat de belangrijkste functie van een effectief pop-up bericht is dat de aandacht van de speler tijdens het spelen wordt afgeleid van het spel en wordt gericht op strategieën voor verantwoord speelgedrag.²² Voorts blijkt uit onderzoek dat interactieve berichten zoals pop-ups en animaties een positief effect hebben op het speelgedrag, omdat zij irrationele gedachten veranderen die tijdens het spelen kunnen ontstaan.²³ Onderzoek in Noorwegen bevestigt de effectiviteit van gepersonaliseerde feedback bij onlinekansspelen; spelers besteden minder geld en verliezen minder geld.²⁴

Mij is geen onderzoek bekend dat zich specifiek richt op de effectiviteit van elektronische waarschuwingen bij laaggeletterden. Ik beschik echter ook niet over aanwijzingen die er op duiden dat laaggeletterden met het voorgestelde preventiebeleid en de verplichte pop-ups onvoldoende beschermd zouden worden. In dit verband is van belang dat effectieve interactieve pop-ups en animaties waarmee het speelgedrag wordt onderbroken, weinig tekst bevatten waardoor zij naar verwachting ook het beoogde effect bij laaggeletterden sorteren.

De informatie die de vergunninghouder aan de speler verstrekt moet voor die speler in het algemeen duidelijk en begrijpelijk zijn. De vergunninghouder moet zijn verslavingspreventiebeleid bovendien ontwikkelen en onderhouden in samenwerking met deskundigen op het gebied van

²² Hegarty, M. & Just, M.A. (1993). Constructing mental models of machines from text and diagrams. *Journal of Memory and Language*, 32, 717–742. Hegarty & Just, 1993, Monaghan, S. & Blaszczyński, A. (2010a). Electronic gaming machine warning messages: Information versus self-evaluation. *The Journal of Psychology*, 144 (1), 83–96 en Monaghan, S. & Blaszczyński, A. (2010b). Impact of mode of display and message content of responsible gambling signs for electronic gaming machines on regular gamblers. *Journal of Gambling Studies*, 26, 67–88.

²³ Auer, M.M. and Griffiths, M. D. (2015). The use of personalized behavioral feedback for online gamblers: an empirical study. *Frontiers in Psychology*, 6:1406.

²⁴ Auer, M.M. and Griffiths, M. D. (2016). Personalized Behavioral Feedback for Online Gamblers: A Real World Empirical Study. *Frontiers in Psychology*, 7:1875

verslavingspreventie, zodat het continu wordt afgestemd op de meest recente wetenschappelijke inzichten op het gebied van effectieve interventies. De vergunninghouder moet bij de (door)ontwikkeling en uitvoering van zijn preventiebeleid ook samenwerken met ervaringsdeskundigen, die nadere inzichten vanuit hun praktijkervaring kunnen verschaffen. Deze nadere inzichten kunnen ook betrekking hebben op de effectiviteit van interventies bij laaggeletterde spelers, maar zoals gezegd zijn er nu geen aanwijzingen dat het voorgestelde preventiebeleid ten aanzien van deze groep spelers tekortschiet. Voor het geval daar op enig moment in de toekomst wel sprake van zou zijn, wijs ik de aan het woord zijnde leden nog graag op de mogelijkheid om uit het verslavingspreventiefonds onderzoek op dat gebied te financieren.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of onderzoek beschikbaar is naar de mate waarin spelers een voor hun draagkracht en psychologische gesteldheid realistisch spelersprofiel invullen. Onderzoek naar dit specifieke deelonderwerp, zo antwoord ik hen, is mij niet bekend. Wel is, zoals in de memorie van antwoord is vermeld, uit wetenschappelijk onderzoek gebleken dat het invullen van het spelersprofiel op zichzelf al een positief effectief heeft op het speelgedrag.²⁵ Hierdoor wordt minder lang deelgenomen aan kansspelen en wordt significant minder geld uitgeven.²⁶ Ook blijkt uit onderzoek dat voor een positieve gedragsverandering niet zo zeer de door de speler ingestelde hoogte van de limiet leidend is, als wel diens bewust handelen bij het invullen van het spelersprofiel. Het invullen van een spelersprofiel dient er toe om bij de speler bewustzijn te creëren over zijn eigen speelgedrag en hem na te laten denken over de bij zijn situatie passende speellimieten. Het dwingt hem tot reflectie over de grenzen die hij zichzelf wil opleggen ten aanzien van zijn bezoekfrequentie, de maximale stortingen en het maximaal tegoed op zijn spelersrekening. Hierdoor wordt gestimuleerd dat hij gedrag gaat vertonen dat passend is bij zijn draagkracht en andere persoonlijke omstandigheden.

De vergunninghouder moet de speler bij het invullen van het spelersprofiel handreikingen bieden over de wijze waarop dat profiel met het oog op verantwoord speelgedrag kan worden ingevuld en welke zinvolle afwegingen daarbij kunnen worden gemaakt. Praktische tips voor het invullen zijn bijvoorbeeld het linken aan het eigen inkomen of het gebruiken van een expense calculator.²⁷ Hiermee kan de speler zijn limieten goed afstemmen op zijn individuele (financiële) situatie. Daarnaast kan een speler door advies in een persoonlijk onderhoud gemotiveerd worden zijn speelgedrag aan te passen naar een niveau dat past bij diens draagkracht en andere persoonlijke omstandigheden. De vergunninghouder moet het preventiebeleid afstemmen met deskundigen uit de verslavingszorg en ervaringsdeskundigen.

Reclame en werving

Reclame door vergunninghouders is een voor de gewenste kanalisatie essentieel middel om spelers naar het betrouwbare, verantwoorde en controleerbare aanbod te leiden en hen weg te houden van het illegale aanbod. Vergunninghouders moeten daarom, onder strikte voorwaarden waarin ook de nodige aandacht wordt besteed aan de positie van kwetsbare groepen zoals jongeren, reclame voor hun aanbod kunnen maken.

²⁵ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 18.

²⁶ Nelson et al., *Real Limits in the Virtual World: Self-Limiting Behavior of Internet Gamblers*, 2008, en Auer & Griffiths, *Voluntary Limit Setting and Player Choice in Most Intense Online Gamblers: An Empirical Study of Gambling Behaviour*, 2012.

²⁷ Zie bijvoorbeeld de Bet.ter app van het Centrum voor Verantwoord Spelen.

De leden van de **CDA-fractie** geven aan dat zij zich niet goed kunnen vinden in het toestaan van reclame-uitingen tussen 19.00 uur en 21.00 uur en willen graag een reactie op hun standpunt dat het voor de bescherming van jeugdigen meer voor de hand ligt om reclame-uitingen toe te staan vanaf 21.00 uur.

Zoals eerder aangegeven, worden jongeren beschermd tegen reclame-uitingen van vergunninghouders die de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelhallen aanbieden.²⁸ Deze vergunninghouders mogen hun reclame niet richten op minderjarigen en jongvolwassenen tussen de 18 en 24 jaar, hetgeen onder meer betekent dat de reclame voor hun producten niet mag worden uitgezonden vlak voor of na of tijdens een televisieprogramma dat gericht is op dergelijke jongeren, ongeacht het tijdstip waarop dit programma wordt uitgezonden. De beperkingen voor het uitzenden van reclames worden met de voorgestelde regulering verder aangescherpt.

De beperking van de reclametijden moet worden gezien in het licht van deze beschermende maatregelen en de noodzaak om de Nederlandse spelers, waaronder jongeren die nu bij illegale aanbieders spelen, te wijzen op het gereguleerde aanbod. Daarom is in 2013 in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie het verbod opgenomen om via lineaire televisiediensten reclame uit te (doen) zenden tussen 06.00 en 19.00 uur. Dit verbod geldt voor alle soorten vergunde kansspelen. Mij zijn geen signalen bekend die er op duiden dat deze uitzendtijden er toe hebben geleid dat jongeren zijn aangezet tot deelname aan kansspelen.

Bij haar beoordeling of reclame-uitingen zich al dan niet richten op jongeren betreft de kansspelautoriteit ook de uitzendtijden van die reclame-uitingen. In de *Leidraad reclame voor kansspelen* heeft zij beschreven dat de (on)geschiktheid van een reclame bijvoorbeeld afgeleid kan worden uit het gekozen medium, de locatie (zoals nabij een school), het taalgebruik, de vormgeving van de reclame-uiting, cadeautjes of de te winnen prijzen en het tijdstip waarop de reclame wordt uitgezonden. Hoewel reclame in principe vanaf 19.00 uur toegestaan is, kan het feit dat de reclame vroeg op de avond wordt uitgezonden er in combinatie met andere factoren derhalve toch toe leiden dat moet worden vastgesteld dat die reclame is gericht op jongeren en dus niet uitgezonden mag worden. De kansspelautoriteit treedt handhavend op, indien zij reclame gericht op jongeren constateert.

Ik verwacht niet dat het verbieden van reclame tussen 19.00 en 21.00 uur er toe zal leiden dat jongeren minder geconfronteerd worden met reclame voor online aanbod. Indien televisiereclames pas na 21.00 uur mogen worden uitgezonden, is er onvoldoende ruimte voor televisiereclame om te voldoen aan de vraag naar uitzendtijd van aanbieders, zo blijkt uit onderzoek dat is verricht door Station 10.²⁹ Om aan de vraag naar reclameruimte te voldoen zullen vergunninghouders de inzet van andere media zoals internet overwegen om de speler te bereiken. Daarbij komt dat met name jongeren steeds minder televisie kijken, terwijl het internet in populariteit blijft toenemen. Goed toezicht op de inhoud van reclame-uitingen staat voorop. Dat geldt zeker voor onlinereclame waarmee jongeren worden geconfronteerd. Internet is veel meer tijd- en plaatsafhankelijk dan de traditionele media als televisie. Daarom is het van belang dat onlinereclame niet plaatsvindt rond bijvoorbeeld *vlogs* of *youtube-kanalen* die gericht zijn op minderjarigen en jongvolwassenen, ongeacht

²⁸ Onder meer Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 34–35.

²⁹ Station10 BV, *Online kansspelen en Televisie; Inventarisatie van instrumenten en impact*, maart 2015.

het tijdstip. Ook reclame voor kansspelen op websites met spelletjes is niet toegestaan. De kansspelautoriteit richt dan ook nu al op de gedragingen van kansspelaanbieders in het online domein. Zij beschikt onder meer over de nodige technische mogelijkheden om online reclames te monitoren en te analyseren.

Vooralsnog zie ik daarom geen aanleiding om de uitzendtijden voor alle reclames voor kansspelen in tijd te verlaten naar 21.00 uur. Wel zal ik de kansspelautoriteit verzoeken om in de uitvoeringstoets van de lagere regelgeving extra aandacht te besteden aan haar toezichttaken met betrekking tot reclame en werving, aangezien met name in het eerste jaar na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand intensieve reclame op televisie en het internet voor onlinekansspelen wordt verwacht.

Social games

De leden van de **SP-fractie** geven aan geschrokken te zijn van de resultaten van het onderzoek van de kansspelautoriteit naar het gokken in onlinegames en vragen om een reactie op dat onderzoek. Zij willen weten of ik deze zorg deel.

Ik kan mij goed indenken dat het bericht van de kansspelautoriteit bij de presentatie van het rapport *Gambling and digital games in the Netherlands* heeft geleid tot bezorgdheid. Het onderzoek is een eerste meting van de *social gaming* markt en haar spelers in Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Omdat het een eerste meting is kunnen hier geen verstrekkende conclusies uit getrokken worden, maar geeft het wel inzicht in mogelijke risico's die zich kunnen voordoen in het grensgebied tussen die *social games* en kansspelen. Het grensgebied tussen *games* en kansspelen vormt in twee gevallen een mogelijke voedingsbodem voor problemen.

Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat er een bepaalde verwevenheid bestaat tussen aanbieders van *games* en aanbieders van kansspelen. Zo zijn vier ondernemingen uit de top tien aanbieders van online *games* in het bezit van kansspelaanbieders. Dit zou er toe kunnen leiden dat het onderscheid tussen *games* en kansspelen vervaagt en de herkenbaarheid van kansspelen met de daarbij horende risico's afneemt waardoor jongeren kunnen worden misleid.

Ten tweede blijkt dat ongeveer de helft van de geïnterviewde Nederlandse jongvolwassenen gamers zijn die in de afgelopen drie maanden een keer de overstap naar onlinekansspelen hebben gemaakt. Dit is relatief vaker dan de respondenten in de andere leeftijdscategorieën.³⁰ Dit zou er op kunnen duiden dat jongeren in de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar via *social games* in de verleiding worden gebracht tot deelname aan kansspelen.³¹

De aan het woord zijnde leden menen dat de maatregelen om jongeren niet te verleiden tot gokken in het niet vallen wanneer men dit onderzoek bekijkt en vragen welke aanvullende maatregelen de regering wil treffen om jongeren beter te beschermen tegen deze verleiding.

³⁰ SuperData, *Gambling and digital games in the Netherlands*, januari 2017, p. 60.

³¹ Minderjarigen zijn in dit onderzoek sterk ondervetegenwoordigd, waardoor hierover geen conclusies kunnen worden getrokken. Het percentage minderjarige respondenten in de leeftijdscategorie van 13 tot en met 17 jaar, zowel in Nederland als in het Verenigd Koninkrijk, was kleiner dan 0,5% en afgerond op 0%. SuperData, *Gambling and digital games in the Netherlands*, januari 2017, p. 39.

Om te beginnen wijs ik er op dat (*social*) *games* die niet voldoen aan de definitie van kansspel, niet worden gereguleerd door de Wet op de kansspelen (Wok) en ook niet onder het algemene verbod om zonder kansspelvergunning kansspelen aan te bieden vallen. De bescherming van deelnemers tegen bijvoorbeeld misleiding en andere oneerlijke handelspraktijken aan dergelijke *games* is geregeld in onder meer het consumentenrecht, waarop de Autoriteit Consument en Markt toezicht houdt.

Daarnaast houdt de kansspelautoriteit de ontwikkelingen op het grensgebied tussen *games* en kansspelen nauwgezet in de gaten. Naar aanleiding van genoemd onderzoek heeft zij verschillende vervolgstappen aangekondigd, waaronder een verdiepend onderzoek naar de werking tussen *social games* en kansspelen bij minderjarigen en jongvolwassenen. Uit nader onderzoek door de kansspelautoriteit naar zogeheten *loot boxes* in *games* is onder meer gebleken dat vier van de tien onderzochte *loot boxes* kansspelen zijn.³² Naar aanleiding hiervan heeft de kansspelautoriteit alle aanbieders van *games* met *loot boxes* in de gelegenheid gesteld hun *games* aan te passen. Zij zal handhavend optreden tegen aanbieders van *games* met *loot boxes* die feitelijk kansspelen in de zin van de Wok zijn, indien deze aanbieders nalaten hun *games* aan te passen. Uit het onderzoek door de kansspelautoriteit is voorts gebleken dat er mogelijk een verband bestaat tussen *loot boxes* en de ontwikkeling van verslaving. De kansspelautoriteit heeft aanbieders daarom opgeroepen de verslavingsgevoelige elementen – zoals «bijna-winst» effecten, visuele effecten, de mogelijkheid om snel achter elkaar *loot boxes* te blijven openen – uit de *games* te verwijderen en maatregelen te nemen om kwetsbare groepen uit te sluiten, dan wel om aan te tonen dat de aangeboden *loot boxes* ongevaarlijk zijn.

Omdat deze onderzoeksresultaten mij zorgen baren en ik verdere vermenging van het aanbod van *games* en kansspelen wil voorkomen, worden in de lagere regelgeving maatregelen opgenomen om de verwevenheid tussen *games* en kansspelen en mogelijke misleiding als gevolg daarvan tegen te gaan. De vergunninghouder mag naast kansspelen op afstand slechts andere diensten en goederen aanbieden, voor zover dat aanbod strikt gescheiden is van het aanbod van de vergunde kansspelen. Het aanbieden van *games* door een vergunninghouder mag het op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze aanbieden van kansspelen ook niet schaden of belemmeren. Dit betekent dat op een website waar *games* gespeeld kunnen worden, niet tevens kansspelen mogen worden aangeboden, ook niet als een speler zich daar apart voor zou moeten inschrijven.

Met de voorgestelde regulering worden ook de nodige maatregelen genomen om te voorkomen dat jongeren via *games* worden aangezet tot deelname aan gokken. Het is vergunninghouders, zoals gezegd, niet toegestaan hun reclame- en wervingsactiviteiten te richten op minderjarigen en jongvolwassenen tot 24 jaar. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 19 juni 2018 heb ik aangekondigd dat wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen door middel van *games* verder worden beperkt.³³ Het werven van spelers met of via *games* is niet toegestaan. Zo mag de vergunninghouder op websites waar spelletjes worden aangeboden geen kansspelreclames tonen. Ook doorlink-mogelijkheden om via een spelletjessite op een kansspelwebsite te komen zijn niet toegestaan. Dit is immers reclame gericht op jongeren. Verder moet de vergunninghouder er zorg voor dragen dat de naam, de uiterlijke kenmerken en de omgeving waar de kansspelen worden aangeboden, niet gericht zijn op minderjarigen of aanzetten tot deelname door jongeren tot 24 jaar. De kansspelen

³² Kansspelautoriteit, *Onderzoek naar loot boxes; Een buit of een last?*, 19 april 2018.

³³ Kamerstukken II, 2017/18, 24 557, nr. 148.

mogen dus niet gepresenteerd worden als *games* of de uiterlijke kenmerken vertonen van spelen gericht op jongeren. Het aanbod van *games* en kansspelen wordt zodoende strikter gescheiden.

Daarbij werkt de kansspelautoriteit nauw samen met andere toezicht-houders in Nederland op het gebied van reclame en consumentenbe-scherming en met kansspeltoezichthouders in andere Europese landen, onder meer door het uitwisselen van ervaringen en signalen. Zo is het fenomeen *loot boxes* een onderwerp dat momenteel in verschillende landen onder de aandacht van kansspeltoezichthouders staat. De kansspelautoriteit staat in nauw contact met die toezichthouders om gezamenlijk op te treden. Met die interdisciplinaire en internationale samenwerking vergroot de kansspelautoriteit haar inzicht in de geconsta-teerde risico's voor de publieke belangen en bevordert zij de mogelijk-heden voor effectief toezicht op de snel veranderende kansspelmarkt. Ik ben dan ook van mening dat voldoende maatregelen worden getroffen om jongeren te beschermen en misleiding en werving van jongeren via (*social*) *games* tegen te gaan. Ik zie dan ook geen reden, zo antwoord ik de aan het woord zijnde leden, om het voorliggende wetsvoorstel aan te houden totdat aanvullende maatregelen aantoonbaar laten zien dat slechts een verwaarloosbaar percentage jongeren doorstroomt naar online gokken. De voorgestelde wet- en regelgeving is er juist op gericht om deze doorstroom aan te pakken.

In dit verband wijs ik er nog op dat jongvolwassenen het onbeschermd illegale aanbod nu al jaren weten te bereiken en dat snelle en substantiële kanalisatie van hun vraag naar een veilig en legaal kansspelaanbod nu geboden is. De voorgestelde regulering biedt jongeren bescherming tegen de risico's van kansspelen en voorkomt dat zij worden aangezet tot deelname. Aanhouding van het wetsvoorstel zou betekenen dat jongeren nog langer van die bescherming verstoken zullen blijven.

Daar komt nog bij dat het wetsvoorstel bijdraagt aan een beter inzicht in het speelgedrag van jongeren, waarmee aanvullende beleidsmaatregelen kunnen worden getroffen om spelers in het algemeen en jongeren in het bijzonder beter te beschermen in de snel veranderende kansspelmarkt. Data uit de controledatabank en uitvraag van speelgegevens en analyses bij vergunninghouders maakt dat mogelijk. Daarnaast moeten de vergunninghouders gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de spelers en de analyses daarvan geanonimiseerd beschikbaar stellen voor onderzoek naar kansspelverslaving, dat bijvoorbeeld gefinancierd kan worden uit het voorgestelde verslavingspreventiefonds. Ook moeten zij hun verslavingspreventiebeleid afstemmen op recente inzichten op het gebied van verslavingspreventie. Tenslotte is in dit verband ook van belang dat het wetsvoorstel het handhavingsarsenaal van de kansspelau-toriteit versterkt. Zo kan de kansspelautoriteit na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand bijvoorbeeld met bindende aanwijzingen effectiever optreden tegen illegale kansspelaanbieders en aanbieders van gamesites waarop jongeren worden aangezet tot gokken bij de illegale kansspelaanbieders.

De leden van de **PvdA-fractie** constateren dat de kans op het verliezen van veel geld in een relatief korte tijd in de verschillende deelmarkten van de kansspelbranche – zoals sportwedenschappen, pokerevenementen, casinospelen, loterijen en speelautomaten in hallen en in de horeca – aanzienlijk verschilt en vragen of de regering de mate van spelbegrenzing relevant acht voor het toezichtregime.

Kansspelen worden begrensd door zowel (technische) maatregelen in het spel, als maatregelen en voorzieningen die vergunninghouders moeten treffen rond hun spelaanbod om verslaving aan de door hen georgani-

seerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen (artikel 4a Wok). Afhankelijk van de verschillende soorten kansspelen, met ieder hun eigen kenmerken, omgevingsfactoren en daarbij behorende risico's op kansspelverslaving, zijn deze begrenzingen verschillend van aard.

Spelbegrenzing voor de diverse landgebonden kansspelen wordt onder meer gerealiseerd met voorschriften die het aanbod van de vergunninghouder begrenzen en maxima stellen aan bijvoorbeeld de inzet per spel³⁴ of per tijdvak,³⁵ aan het verlies³⁶ of aan het aantal kansspelen.³⁷ Het ontwikkelen van problematisch speelgedrag is echter niet alleen afhankelijk van de productkenmerken en de meer technische begrenzing van een kansspel, maar ook de wijze waarop een speler omgaat met de risico's die verbonden zijn aan deelname aan die kansspelen. Bij deelname aan kansspelen in speelcasino's, speelhallen en op afstand is het risico op kansspelverslaving hoger dan bij bijvoorbeeld deelname aan loterijen. Daarom wordt in het voorliggende wetsvoorstel de zorgplicht voor de vergunninghouders die deze meer risicovolle kansspelen aanbieden, nader ingevuld en aangescherpt (de voorgestelde artikelen 27j, 27ja, 30u, 30v, 31k en 31m Wok). Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, zijn deze verplichte maatregelen en voorzieningen eveneens onderdeel van de spelbegrenzing.³⁸

Uit onderzoek en advies van diverse deskundigen op het gebied van kansspelverslaving blijkt dat de persoonsgerichte benadering die wordt voorgeschreven in het getrapte preventiemodel, een effectieve wijze is om kansspelverslaving bij spelers te voorkomen. De online speelomgeving biedt de mogelijkheid om dit optimaal uit te voeren, doordat alle gedragingen van een individuele speler direct geobserveerd, geregistreerd en geanalyseerd kunnen worden, waarna direct passend kan worden geïntervenieerd in het speelgedrag van die speler. Bij de landgebonden aanbieders, waar in meer of mindere mate fysiek toezicht is door medewerkers en/of croupiers, kan niet iedere handeling van de speler gevolgd worden en biedt de aangescherpte actieve zorgplicht een goede aanvulling op de bestaande spelbegrenzingen, zoals een maximale inzet, die minder persoonsgericht van aard zijn.

De genoemde spelbegrenzing is relevant voor het toezichtregime, omdat de kansspelautoriteit risico-gestuurd toezicht houdt op het naleven van de gestelde regels. Dit betekent dat er meer aandacht gaat naar de uitvoering van de zorgplicht naarmate de risico's op kansspelverslaving bij een bepaald spel of op een bepaalde locatie groter zijn. Risico's kunnen bijvoorbeeld kenbaar worden op basis van onderzoeken, signalen van derden, uit rapportages of door steekproefsgewijze bezoeken. Zo heeft de kansspelautoriteit bijvoorbeeld thematisch onderzoek gedaan naar de naleving van de zorgplicht in speelhallen en speelcasino's. Hieruit bleek dat vergunninghouders van speelautomaten in hallen en in de horeca hun kennis en beleid rond de zorgplicht onvoldoende op orde hadden. De kansspelautoriteit heeft in 2017 een Handleiding zorgplicht speelhallen opgesteld.

³⁴ Zie onder meer artikel 5 van de Beschikking casinospelen 1996, de artikelen 12 en 13 van het Speelautomatenbesluit 2000, artikel A.1 van de Vergunning sportprijsvragen 2017–2021, artikel A.1, onder c, van de Vergunning totalisator 2017–2022, artikel A1 van de Beschikking Staatsloterij en artikel A.3 van de verschillende vergunningen voor het organiseren van goede doelenloterijen.

³⁵ Zie onder meer artikel A.1 van de vergunning sportprijsvragen 2017–2021.

³⁶ Zie onder meer artikel 5 van de Beschikking casinospelen 1996 en de artikelen 12 en 13 van het Speelautomatenbesluit 2000.

³⁷ Zie onder meer artikel A.2 van de verschillende vergunningen voor het organiseren van goede doelenloterijen en artikel A1 van de Beschikking Staatsloterij.

³⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 15.

Zij beziet thans in samenwerking met gemeenten hoe het toezicht op de houders van de gemeentelijke aanwezigheidsvergunning voor speelautomaten kan worden verscherpt. Zo heeft zij een Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten ontwikkeld die het voor de gemeenten onder meer makkelijker maakt om de verplichte maatregelen van het verslavingspreventiebeleid te implementeren in de aanwezigheidsvergunning en die daarnaast opties geeft om het preventiebeleid door aanvullende voorschriften in die vergunning verder te verscherpen.

Risico-gestuurd toezicht kan ook leiden tot een lichter toezichtregime. Indien blijkt dat een vergunninghouder zich houdt aan de wettelijke verplichtingen en de kansspelautoriteit ook geen signalen ontvangt die wijzen op risico's, kan worden volstaan met minder controle. Dit is een keuze die aan de kansspelautoriteit is.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen of de regering bereid is de speelautomatensector in de gelegenheid te stellen alternatieve werkwijzen in te voeren en in dat kader één of meerdere pilots toe te staan, bijvoorbeeld het door de VAN Kansspelen Brancheorganisatie ontwikkelde alternatieve preventieplan Zelf Uitsluiting Speelautomaten (ZEUS). Ik sta positief tegenover alternatieven en pilots die door de kanspelsector in goede samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg worden ontwikkeld. De voorgestelde regulering biedt de vergunninghouder – die in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en ervaringsdeskundigen een verslavingspreventiebeleid moet ontwikkelen, toepassen en onderhouden – al de nodige flexibiliteit om zijn beleid zo in te richten dat recente wetenschappelijk inzichten op het gebied van verslavingspreventie met moderne technologie zo efficiënt mogelijk kunnen worden geïmplementeerd. Randvoorwaarden voor alternatieven en pilots zijn wel dat die niet mogen afdoen aan het hoge niveau van bescherming tegen kansspelverslaving dat de wetgever de Nederlandse speler met het voorgestelde preventiebeleid wil bieden, en dat zij moeten passen binnen de gegeven wettelijke kaders.

Vergunninghouders die kansspelen in speelautomatenhallen aanbieden, worden met het voorliggende wetsvoorstel verplicht om een sluitend deurbeleid te voeren (het voorgestelde artikel 30u).³⁹ Dit betekent dat zij geen toegang tot de speelhal mogen verlenen aan spelers die in het centraal register zijn ingeschreven. Het sluitende deurbeleid borgt dat een speler die in het register is ingeschreven, niet bij een (andere) vergunninghouder kan blijven deelnemen aan risicovolle kansspelen op afstand, in (andere) speelautomatenhallen of in speelcasino's, en dat hij afstand kan nemen van die kansspelen. In combinatie met andere verplichtingen, zoals het informeren van de speler over verantwoord speelgedrag, het observeren en analyseren van diens speelgedrag en waar nodig de interventie in dat gedrag, wordt de bescherming van spelers in speelautomatenhallen verbeterd en op een hoger niveau gebracht. Het preventieplan ZEUS houdt onder meer in dat spelers die in het centraal register zijn ingeschreven en ten aanzien van wie verdere deelname aan risicovolle kansspelen onwenselijk is, tot de speelautomatenhal worden toegelaten en dat de in de speelhal aanwezige preventie-medewerkers een alert op een app ontvangen als deze spelers de hal

³⁹ Het sluitende deurbeleid voor speelautomatenhallen strekt tot uitvoering van de motie-Kooiman c.s. (Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 24) en van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, *Holland Casino: naleving overheidsbeleid*, Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1) en het WODC (Intraval, *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*, 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131), die constateerden dat spelers met een bezoekverbod of -beperking bij Holland Casino uitwijken naar speelautomatenhallen.

binnengaan. Het bezwaar tegen deze systematiek is dat deze spelers dan geen afstand kunnen nemen van risicovolle kansspelen. Bovendien zal niet iedere speler de app kunnen of willen gebruiken en kunnen spelers de uitsluiting omzeilen door hun telefoon thuis te laten of uit te zetten. Omdat dit afbreuk doet aan het wettelijk vereiste beschermingsniveau, zie ik dit onderdeel van ZEUS niet als een goed alternatief voor de sluitende controle aan de deur. Wel kan de app een passende maatregel zijn om ontluikend probleemgedrag te matigen van een speler die nog niet in het centraal register is ingeschreven.

De ZEUS-app maakt eenvoudige controle op de speler door diens omgeving mogelijk en er kan met die app ook eenvoudig contact met de preventiemedewerker worden gelegd. Daarnaast vindt met ZEUS uitbreiding naar kansspelautomaten in de horecasector plaats. Dit vormt een invulling en een uitbreiding van de vereiste verslavingspreventie. Indien dergelijke initiatieven ontstaan in overleg met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving, moedig ik de uitvoering daarvan, al dan niet in de vorm van pilots, in de speelautomatenbranche en de hele kansspelsector, aan.

4. Gedelegeerde regelgeving

Het verheugt mij dat de leden van de **CDA-fractie** in het kader van de voorgestelde modernisering van het speelcasinoregime hebben aangegeven in beginsel de redenering te kunnen volgen dat flexibiliteit noodzakelijk en gewenst is om de nieuwe regelgeving effectief en toekomstbestendig te laten zijn. In het kader van het voorliggende wetsvoorstel vragen zij of de verplichting voor vergunninghouders tot afdracht aan sport of goede doelen geen regeling bij wet in plaats van ministeriële regeling behoeft.

De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand bevat geen algemene verplichting tot afdracht aan sport en goede doelen. Een dergelijke plicht is vanuit de optiek van de noodzakelijke kanalisatie onwenselijk. Substitutie-effecten tussen goede doelenloterijen en kansspelen op afstand worden ook na regulering niet verwacht. Tegelijkertijd kan enig substitutie-effect ook niet met volledige zekerheid op voorhand worden uitgesloten. De ontwikkelingen op het gebied van afdrachten aan sport en goede doelen worden daarom vanaf de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand nauwgezet gemonitord en betrokken bij de evaluatie. Indien onverhoopt toch blijkt dat er sprake is van een lagere afdracht aan sport en goede doelen als gevolg van de regulering van onlinekansspelen, moet tussentijds snel en op passende wijze kunnen worden ingegrepen. De aard en omvang van eventuele toekomstige ontwikkelingen zijn op dit moment niet bekend. Daarom kan nu nog niet vooruit worden gelopen op eventueel te treffen maatregelen. Om die reden bevat het voorliggende wetsvoorstel in het voorgestelde artikel 31f wel de wettelijke grondslag om snel een zo nodig gedifferentieerde afdrachtsverplichting in het leven te kunnen roepen, maar nog geen nadere uitwerking daarvan.

De aan het woord zijnde leden vragen ook of een nadere begripsaanduiding van loterijen niet bij wet zou moeten worden vastgesteld, aangezien dit rechtstreeks het toepassingsbereik van de wet raakt. Naar mijn mening is met de voorgestelde artikelen 31, tweede lid, en 31a, vierde lid, Wok voldoende duidelijk dat loterijen zijn uitgezonderd van de kansspelen die op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mogen worden georganiseerd. In het belang van de noodzakelijke flexibiliteit wordt het toegestane spelaanbod in de lagere regelgeving nader geregeld. Het is niet goed mogelijk om op wetsniveau

te komen tot een definitie van loterijen die de snelle ontwikkelingen van het kansspelaanbod kan doorstaan. Zoals alle categorieën kansspelen hebben ook loterijen zeer diverse verschijningsvormen die snel kunnen worden aangepast om te ontkomen aan bepaalde verplichtingen van loterij-aanbieders, bijvoorbeeld de afdrachtsverplichting. Een in de Wok wettelijk verankerde definitie van loterijen zal er toe leiden dat de formele wetgeving continu moet worden aangepast om de laatste ontwikkelingen in de praktijk bij te houden, waardoor de regelgeving achter de ontwikkelingen gaat aanlopen. Dit zou niet bijdragen aan de afdrachten aan de sport en goede doelen. Met een afbakening op een lager niveau dan dat van de wet, kan het aanbod dat op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mag worden georganiseerd, op meer toekomstbestendige wijze worden afgebakend van de loterij-producten. Ik wijs er in dit verband nog op dat ook de huidige Wok, die onderscheid maakt tussen (verschillende soorten) loterijen en andere kansspelen, geen algemene definitie van een loterij bevat die dat kansspel scherp en duurzaam afbakt van andere kansspelen. Dit is thans overgelaten aan de vergunningvoorschriften.⁴⁰

5. Toezicht en handhaving

Bij een totaalverbod op kansspelen op afstand is de bestrijding van het illegale aanbod in Nederland zeer complex. Naast het feit dat illegaal kansspelaanbod niet altijd als zodanig herkenbaar is, bijvoorbeeld indien het schuilgaat achter andere diensten, is die complexiteit gelegen in de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van dat aanbod en de aanhoudende vraag door Nederlandse spelers. Inherent aan de bestrijding van illegaal aanbod is de arbeidsintensiviteit daarvan. Bij iedere overtreding moet immers onderzoek worden verricht naar onder meer de veelal ingewikkelde bedrijfsstructuren van de illegale aanbieder, de identiteit van de verantwoordelijke personen, de wijze waarop betalingen tussen de illegale aanbieder en de spelers verlopen, en welke betaaldienstverleners daarbij betrokken zijn. Een aanbieder kan, nadat een overtreding is geconstateerd, ook vrij snel met een andere onderneming of werkwijze de illegale markt blijven bedienen.

Kansspelen op afstand worden, zoals gezegd, wereldwijd aangeboden door een bijzonder groot aantal wisselende aanbieders. Daaronder bevinden zich ook aanbieders uit verre landen, die zich weinig of niets gelegen laten liggen aan de Nederlandse wet- en regelgeving en bestuurlijke boetes en andere sancties van de Nederlandse kansspelautoriteit. Daadwerkelijke incassering van een bestuurlijke boete bij dergelijke illegale aanbieders is zeer arbeidsintensief en vergt de nodige, veelal moeizame afstemming en samenwerking met deze andere landen. De kans dat dergelijke aanbieders hun illegale aanbod in Nederland als gevolg van een boete zullen staken, is daarom gering.

Het spreekt naar mijn mening voor zich dat de Nederlandse kansspelautoriteit het wereldwijde aanbod aan onlinekansspelen van een bijzonder groot aantal aanbieders, dat in Nederland weliswaar illegaal is maar waaraan een ieder in Nederland die dat wil wel kan deelnemen, niet effectief kan bestrijden, zolang de voedingsbodem van het illegale aanbod

⁴⁰ Wel worden bepaalde vormen van loterijen omschreven aan de hand van een specifiek kenmerk van de desbetreffende loterij. Zo wordt een staatsloterij omschreven als een loterij waarbij door trekking de nummers van de deelnamebewijzen worden aangewezen waarop de prijzen vallen en waarbij ten minste 60% van de door de deelnemers betaalde inleg aan prijzen wordt uitgelooft (artikel 8, tweede lid, Wok) en wordt een instantloterij omschreven als een loterij waarbij de prijsbepaling van de winnende loten geschiedt voordat een aanvang wordt gemaakt met de uitgifte van de deelnamebewijzen (artikel 14a, tweede lid).

in Nederland niet wordt weggenomen door de Nederlandse speler een veilig en legaal alternatief bij vergunninghouders te bieden. Regulering reduceert de massaliteit van de aanhoudende en groeiende vraag van de Nederlandse speler naar en het aanbod (marktaandeel) van illegale kansspelen in Nederland, en daarmee ook de complexiteit van de handhaving van het gehele online aanbod. Het neemt de complexiteit van de bestrijding van het resterende illegale aanbod echter niet weg. Een hoge kanalisatiegraad stelt de kansspelautoriteit wel beter in staat haar handhavingsinstrumentarium gericht in te zetten op de bestrijding van het resterende illegale aanbod, dat vijf jaar na regulering naar verwachting zo'n 25% van de Nederlandse markt zal omvatten. Om het illegale aanbod beter te kunnen bestrijden, krijgt de kansspelautoriteit met dit wetsvoorstel de beschikking over aanvullende handhavingsinstrumenten. Het gaat daarbij onder andere om de mogelijkheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan partijen die illegaal kansspelaanbod faciliteren of bevorderen, zoals betaaldienstverleners en marketingbedrijven.

Door zijn massaliteit en snel veranderende karakter kan het illegale aanbod niet worden bestreden met louter intensivering van de handhaving. Ongeacht of zo'n intensivering zou worden gefinancierd uit verhoging van de kansspelheffing voor de huidige landgebonden vergunninghouders of uit algemene middelen waarvoor uiteindelijk de belastingbetaler zou opdraaien, is dat een weinig efficiënte aanpak. Zoals ik hieronder nader uiteenzet, is toezicht en handhaving jegens vergunninghouders aanzienlijk minder complex.

De leden van de **CDA-fractie** gaan er van uit dat een effectieve methodiek om illegaal aanbod te bestrijden, zoals een betalingsblokkade, ook toepasbaar is op een groter illegaal aanbod, en menen dat een kleiner illegaal aanbod de complexiteit van de bestrijding van het illegale aanbod niet vermindert. Zij vragen waarom illegaal aanbod nu niet goed kan worden bestreden, als dat na regulering wel mogelijk is.

De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand is een op zichzelf staand en naar mijn mening essentieel instrument om de massaliteit van het illegale aanbod en daarmee de complexiteit van de bestrijding daarvan terug te dringen. Bij een totaalverbod op kansspelen op afstand en een grote en aanhoudende vraag van Nederlandse spelers, is het niet reëel om te verwachten dat al het illegale aanbod in Nederland, dat van waar dan ook ter wereld kan worden verzorgd, kan worden bestreden met bijvoorbeeld betalingsblokkades.

Betalingsblokkades vormen een effectief instrument om de bedrijfsvoering van een illegale aanbieder te verstoren en zijn aanbod voor de Nederlandse speler onaantrekkelijk te maken. Ook na een betalingsblokkade kan een speler echter nog ingaan op het aanbod van zo'n illegale aanbieder, zij het dat hij zich daarvoor meer moeite moet getroosten en gebruik moet maken van minder gangbare en minder betrouwbare (anonieme) betaalinstrumenten die bijvoorbeeld worden aangeboden door buitenlandse betaaldienstverleners. Daarom zijn dergelijke blokkades vooral effectief in combinatie met een vergunningstelsel, dat de Nederlandse speler de gelegenheid geeft om uit te wijken naar een aantrekkelijk alternatief waar hij wel op betrouwbare en bekende wijze kan betalen. Zonder regulering van kansspelen op afstand zal het effect vanwege de massaliteit van het illegale aanbod en de arbeidsintensiviteit van de onderzoeken naar de (betalings)structuren en het aanbod van het grote aantal, telkens veranderende illegale aanbieders echter beperkt blijven.

Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens, dat het detecteren van het illegale aanbod dat spelers gewoon via het internet kunnen vinden, in het algemeen niet zo moeilijk is, maar dat maakt de daadwerkelijke bestrijding van al het illegale aanbod bij een totaalverbod niet minder complex. De kansspelautoriteit moet ook inzicht krijgen in de rechtspersonen en natuurlijke personen die achter de betreffende illegale kansspelwebsite schuil gaan. Onderzoek hiernaar wordt vaak bemoeilijkt door complexe buitenlandse bedrijfsstructuren en het gebruik van bijvoorbeeld stromannen. Dat maakt handhaving van een totaalverbod, ook indien die handhaving wordt beperkt tot aanbod in de Nederlandse of een andere in Nederland courante taal, zeer arbeidsintensief. Ook hier is de massaliteit van het illegale aanbod en het snel veranderende aanbod van belang.

De vraag of van de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de kansspelautoriteit in combinatie met capaciteitsuitbreiding niet meer is te verwachten voor het beteugelen van internetgokken dan met de regulering daarvan, beantwoord ik dan ook ontkennend. Het terugdringen van de massaliteit van het illegale aanbod door regulering is naar mijn mening een essentiële randvoorwaarde voor het beteugelen van de risico's van kansspelen, ongeacht of deze landgebonden of op afstand worden aangeboden.

De aanhoudende en groeiende vraag van Nederlandse spelers naar kansspelen op afstand is in onze digitaliserende samenleving nu eenmaal een gegeven. Om te voorkomen dat de regelgeving achterloopt bij de technologische ontwikkelingen en de breed gedragen doelstellingen van het kansspelbeleid in de 21^e eeuw niet meer worden gerealiseerd, moet de regelgeving worden aangepast. Voor de meeste spelers is deelname aan kansspelen op afstand niet meer dan een onschuldige vorm van ontspanning, waartegen vanuit de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid geen bedenkingen bestaan, mits dat op verantwoorde wijze gebeurt. De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand heeft daarom ook niet zozeer tot doel de deelname aan dergelijke kansspelen te voorkomen, maar om die deelname in goede banen te leiden en om de regelgeving waarmee de risico's van kansspelen voor de samenleving en de speler worden beteugeld, beter aan te laten sluiten op de hedendaagse realiteit. Een totaalverbod is daarvoor niet het passende instrument. Het past ook niet in de beproefde geschiedenis van kanalisatie als instrument om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren.

Ook het doen ontstaan van een spelaanbod zonder geldelijke inleg, zoals geopperd door de aan het woord zijnde leden, past niet binnen deze doelstellingen. De aantrekkelijkheid van kansspelen is immers vooral gelegen in de wetenschap dat een kleine inleg mogelijk tot een grote prijs kan leiden. Kansspelen zonder geldelijke inleg zijn onvoldoende aantrekkelijk om de grote en groeiende vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren.

Het nalevingstoezicht en de handhaving jegens vergunninghouders is minder complex dan de bestrijding van massaal en grensoverschrijdend illegaal aanbod. Het komt de leden van de **CDA-fractie** echter voor dat de complexiteit, gelet op de hoeveelheid regels in het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen en de daadwerkelijke controle op de gang van zaken bij de vergunninghouders, juist is gelegen in het toezicht en handhaving van het vergunde aanbod.

Ik deel deze mening niet. Ook de kansspelautoriteit, die vanuit de optiek van handhaving en het belang van de publieke doelen juist sterk pleit voor een voorspoedige invoering van de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand, deelt die mening niet. De kansspelautoriteit is goed in staat toe te zien op naleving van het stevige pakket aan technische

en operationele eisen dat noodzakelijk is voor een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod van kansspelen op afstand in Nederland. Zij onderhoudt ook goede contacten met toezichthouders in de andere lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd om ervaringen uit te wisselen.

Bij de ontwikkeling van het voorliggende wetsvoorstel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving is uiteraard terdege aandacht besteed aan de toezicht- en handhavingsaspecten. In dit verband wijs ik onder meer op het stelsel van keuringen door geaccrediteerde keuringsinstellingen van het gehele spelsysteem van de vergunninghouder. Die keuringen omvatten niet alleen de elektronische middelen (de ICT) van de vergunninghouder, maar ook de relevante onderdelen van diens organisatie. De kansspelautoriteit kan daarnaast in het kader van haar risico-gestuurde toezicht aanvullende keuringen gelasten. Meer in het algemeen wijs ik er op dat de vergunninghouder binnen zijn organisatie één of meer ter zake kundige *compliance-officers* moet aanwijzen die verantwoordelijk en ook voor de kansspelautoriteit beschikbaar zijn voor de uitvoering van en het interne toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving. De vergunninghouder moet relevante toezichtgegevens beschikbaar stellen in een controledatabank in Nederland, waartoe de kansspelautoriteit rechtstreeks toegang heeft. Hij moet de kansspelautoriteit rechtstreeks elektronische toegang verlenen tot zijn primaire systemen, en de kansspelautoriteit periodiek en incidenteel rapporteren over de exploitatie van zijn vergunning. Ook moet hij financiële zekerheidstelling stellen voor eventuele boetes.

Daarnaast wordt de vergunninghouder door de kansspelautoriteit al voor de vergunningverlening aan een grondig onderzoek op betrouwbaarheid en deskundigheid onderworpen. Bovendien heeft de vergunninghouder de nodige investeringen moeten doen om voor een Nederlandse vergunning in aanmerking te komen. Hij zal die investeringen en zijn reputatie bij de Nederlandse speler niet snel op het spel willen zetten.

Het geheel aan maatregelen in de voorgestelde regulering is – ook naar het oordeel van de kansspelautoriteit – toereikend om goed risico-gestuurd toezicht op de vergunninghouders te kunnen houden. De voorgestelde regulering verschaft de kansspelautoriteit een flexibel en werkbaar kader om de publieke doelen van het kansspelbeleid te realiseren.

Met het oog op de vraag in hoeverre de kansspelautoriteit is opgewassen tegen haar huidige taak, vragen de leden van de **CDA-fractie** hoe de regering staat tegenover een doorlichting van de kansspelautoriteit. De leden van de **SP-fractie** vragen of de kansspelautoriteit voldoende is toegerust op haar nieuwe taken en hoe dit wordt gemonitord. Deze leden antwoord ik dat het WODC ter uitvoering van artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de kansspelautoriteit heeft onderzocht. Het evaluatierapport schetst in het algemeen een positief beeld over het functioneren van de kansspelautoriteit.⁴¹ De onderzoekers hebben geconstateerd dat de kansspelautoriteit een goede ontwikkeling heeft doorgemaakt en in veel opzichten goed functioneert onder omstandigheden die niet optimaal zijn. Uit de evaluatie komt naar voren dat de deskundigheid van de kansspelautoriteit op het gebied van het toezicht «state of the art» is, maar ook dat de kansspelautoriteit op dit moment wordt beperkt door het feit dat het voorliggende wetsvoorstel met een

⁴¹ Sandra van Thiel, Judith van Erp, Johan de Kruijf, Sytze Kingma, Rutger Blom, Robin Bouwman, *Kansen begrensd: Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012–2016*, Institute for Management Research, 2017 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 149).

stevig preventiebeleid en een aanvullend toezicht- en handavingsinstrumentarium nog niet is aangenomen en in werking is getreden.

Ik heb, mede op basis van de positieve resultaten uit de evaluatie, geen reden om aan te nemen dat de kansspelautoriteit onvoldoende is toegerust voor haar nieuwe taken. De kansspelautoriteit heeft op basis het wetsvoorstel een uitvoeringstoets uitgevoerd en zal dit ook doen met betrekking tot de lagere regelgeving. De totstandkoming van de regelgeving wordt afgestemd met de kansspelautoriteit. Daarbij worden de resultaten uit de uitvoeringstoetsen betrokken. De bevoegdheden en capaciteit van de kansspelautoriteit in relatie tot haar taken en verantwoordelijkheden komen zo nodig aan de orde tijdens de periodieke overleggen tussen de kansspelautoriteit en het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit wordt ook betrokken bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand drie jaar na inwerkingtreding daarvan.

Thans is een in Nederland wonende speler die deelneemt aan illegale kansspelen uit het buitenland, belastingplichtig. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand geldt dit ook voor spelers die deelnemen aan binnenlandse illegale kansspelen. Hiermee ontstaat een gelijke behandeling van alle spelers van illegale kansspelen op afstand. De speler die deelneemt aan illegale kansspelen moet belasting betalen over zijn maandwinst – het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die kalendermaand gedane inzetten – tegen een kansspelbelastingtarief van 29%. De leden van de **CDA-fractie** vragen of dit laatste handhaafbaar is, en zo ja, of dat een ingang voor de opsporing biedt.

De speler die in gebreke blijft, zo antwoord ik deze leden, moet naast een naheffing van de kansspelbelasting ook rekening houden met fiscale verzuim- en vergrijpboetes. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, handhaaft de belastingdienst deze belastingheffing succesvol. Overtredingen worden onder meer opgespoord aan de hand van *nicknames* en openbare bronnen zoals sociale media. De belastingdienst prioriteert daarbij op zogenaamde *high rollers*, spelers die veel geld inzetten of winnen. Ook na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand kan – en zal – de Belastingdienst deze speler waar mogelijk opsporen en sanctioneren. Ondanks de inspanningen van de Belastingdienst kan uiteraard niet worden gegarandeerd dat alle spelers worden achterhaald. Dat is één van de redenen waarom een vergunningstelsel voor kansspelen op afstand te verkiezen is.

De leden van de **SP-fractie** vragen of er geld beschikbaar is indien blijkt dat de kansspelautoriteit moet omschakelen. De kosten die de kansspelautoriteit maakt voor de uitvoering van haar wettelijke taken, zo antwoord ik deze leden, worden niet uit publieke middelen gefinancierd. De markt financiert dit zelf door middel van de kansspelheffing, die 1,5% van het brutospelresultaat zal bedragen. Indien uitbreiding van de capaciteit van de kansspelautoriteit nodig zou blijken, kan dat percentage worden verhoogd.

De leden van de **PvdA-fractie** hebben zich verbaasd over de appreciatie in de memorie van antwoord van het amendement-Swinkels/Verhoeven (Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29), dat de kansspelautoriteit de bevoegdheid ontnemt om DNS- en IP-blokkades uit te voeren bij illegale kansspelwebsites, omdat dit amendement naar hun mening een effectief optreden tegen illegale websites nagenoeg onmogelijk maakt. Zij vragen waarom de regering de kansspelautoriteit niet de capaciteit en de bevoegdheid geeft om paal en perk te stellen aan het illegale kansspeelaanbod.

Het enkele feit dat de kansspelautoriteit een internet-serviceprovider niet met een bindende aanwijzing kan verplichten een illegale kansspelsite ontoegankelijk te maken, betekent niet dat het onmogelijk is om het illegale aanbod van kansspelen op afstand effectief te bestrijden. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, was die bevoegdheid bedoeld als ultimum remedium voor gevallen waarin andere instrumenten geen soelaas bieden, zodat het in de praktijk slechts zelden zou worden toegepast.⁴² Omdat de kansspelautoriteit met het voorliggende wetsvoorstel voldoende andere middelen tot haar beschikking krijgt om het na regulering nog resterende illegale aanbod effectief te bestrijden, is het effect van het amendement-Swinkels/Verhoeven op de mogelijkheden om illegaal online kansspelaanbod effectief te bestrijden, beperkt. Dit is ook de mening van de kansspelautoriteit die, ook vanuit handhavings-optiek, pleit voor zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel.

De kansspelautoriteit kan andere barrières opwerpen om een efficiënte bedrijfsvoering door illegale aanbieders zoveel mogelijk te verstoren en daarmee de aantrekkelijkheid van hun aanbod voor de Nederlandse speler aanzienlijk te verminderen. Ik wijs in dit verband op de bindende aanwijzing die zij kan geven aan andere tussenpersonen dan internet-serviceproviders die illegale aanbieders faciliteren, zoals betaaldienstverleners en marketingbedrijven. Zo kan met een betalingsblokkade het betalingsverkeer tussen illegale aanbieders en Nederlandse spelers worden belemmerd. De speler kan dan geen gangbare en betrouwbare betaalinstrumenten als iDeal en in Nederland uitgegeven creditcards meer gebruiken om geld over te maken naar de illegale aanbieder. Voor veel spelers vormt dit een drempel, wat het spelen bij een illegale aanbieder minder aantrekkelijk maakt. Omdat zij niet bekend zijn met alternatieven om een betalingsblokkade te omzeilen, daar niet over beschikken of niet de moeite nemen om een blokkade te omzeilen, zullen de meeste Nederlandse spelers bij een voldoende attractief legaal kansspelaanbod dan ook overstappen naar het vergunde aanbod waar de gangbare en betrouwbare betaalinstrumenten wel bruikbaar zijn. Met een bindende aanwijzing aan marketingbedrijven kan worden voorkomen dat illegale aanbieders – in tegenstelling tot vergunninghouders – de Nederlandse speler bereikt met reclame op bijvoorbeeld de Nederlandse radio en televisie.

Dat de kansspelautoriteit geen bindende aanwijzing aan een internet-serviceprovider kan geven om een kansspelwebsite ontoegankelijk te maken, betekent overigens niet dat het ontoegankelijk maken van gegevens op kansspelwebsites helemaal onmogelijk is geworden. Indien het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium onvoldoende soelaas biedt bij de bestrijding van een illegale aanbieder, kan als ultimum remedium het strafrechtelijke handhavingsinstrumentarium worden ingezet. Naast de mogelijkheid websites ontoegankelijk te maken, biedt het strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium ook meer instrumenten die in een grensoverschrijdende context kunnen worden ingezet.

Ik meen dan ook dat het beschikbare instrumentarium bij regulering van kansspelen op afstand toereikend is om effectief paal en perk te stellen aan het alsdan nog resterende illegale kansspelaanbod.

De aan het woord zijnde leden menen dat het voorgaande des te prangender is vanwege de door de kansspelautoriteit gesignaleerde snelle toename van het gebruik van onlinekansspelen door minderjarigen. Zij vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel deze problematiek adresseert.

⁴² Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 48.

Ik neem aan dat deze leden verwijzen naar het onderzoek *Gambling and digital games in the Netherlands*.⁴³ Uit dit onderzoek kan niet de conclusie worden getrokken dat sprake is van een snelle toename van minderjarige online spelers. Het aantal minderjarige respondenten van het onderzoek is, afgerond, nul %, zodat ten aanzien van deze groep geen representatieve informatie beschikbaar is. Omdat het een eerste meting betreft, blijkt uit het onderzoek ook geen stijging van het aantal minderjarige spelers. Ook uit ander mij bekend onderzoek over minderjarigen en online game-en gokgedrag is mij niet gebleken van een zeer snelle toename van het gebruik van onlinekansspelen door minderjarigen.⁴⁴

Hiervoor heb ik toegelicht hoe ik de resultaten van de verschillende onderzoeken adresseer, welke maatregelen – onder meer met de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand – worden genomen om minderjarigen en jongvolwassenen te beschermen tegen de risico's van onlinekansspelen en hoe wordt voorkomen dat zij worden aangezet tot deelname aan kansspelen via onlinegames.

Uiteraard vindt de regering deelname aan onlinekansspelen door minderjarigen onaanvaardbaar. Het aanbieden van kansspelen aan minderjarigen is en blijft verboden. Met de aan het woord zijnde leden ben ik dan ook zonder meer van mening dat illegale aanbieders van onlinekansspelen effectief moeten worden bestreden, zeker wanneer zij minderjarigen in de gelegenheid stellen deel te nemen aan kansspelen. De kansspelautoriteit geeft de hoogste prioriteit aan de bestrijding van (illegaal) aanbod waarop minderjarigen kunnen ingaan. Rond het WK-voetbal schenkt de kansspelautoriteit extra aandacht aan deelname door minderjarigen.

6. Europeesrechtelijke aspecten

De vaste commissie heeft gevraagd naar de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) van 22 juni 2017 in zaak C-49/16 en de consequenties daarvan voor het voorliggende wetsvoorstel.⁴⁵

In genoemde uitspraak is een deel van de eerdere jurisprudentie van het Hof met betrekking tot de (on)verenigbaarheid van nationale kansspelvergunningstelsels en de uitvoering daarvan met artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) bestendig en geconcretiseerd.⁴⁶ Kort gezegd en voor zover hier relevant, komt die jurisprudentie er op neer dat een vergunningstelsel met vergunningsvoorwaarden en technische en operationele eisen een beperking vormt van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting. Beperkingen kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende vereisten van algemeen belang, zoals de doelstellingen van het kansspelbeleid. Daarvoor is wel vereist dat de algemene rechtsbeginselen van het

⁴³ SuperData, *Gambling and digital games in the Netherlands*, januari 2017.

⁴⁴ Bijvoorbeeld S. van Dorselaer, M. Tuijthof, J. Verdurmen, M. Spit, M. van Laar, K. Monshouwer, *Jeugd en riskant gedrag 2015, Kernegegevens uit het Peilstationsonderzoek*, Hoofdstuk 9.

⁴⁵ HvJEU 22 juni 2017, C-49/16 (Unibet International Ltd), ECLI:EU:C:2017:491.

⁴⁶ Zie in dit verband onder meer HvJ EU 6 maart 2007, C-338/04, C-359/04 en C-360/04 (Placanica e.a.), ECLI:EU:C:2007:133; HvJ EU 3 juni 2010, C-203/08 (Sporting Exchange), ECLI:EU:C:2010:307; HvJ EU 8 september 2010, C-46/08 (Carmen Media Group), ECLI:EU:C:2010:505; HvJ EU 8 september 2010, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 (Stoß e.a.), ECLI:EU:C:2010:504; HvJ EU 9 september 2010, C-64/08 (Engelmann), ECLI:EU:C:2010:506; HvJ EU 16 februari 2012, C-72/10 en C-77/10 (Costa en Cifone), ECLI:EU:C:2012:80; HvJEU 30 april 2014, C-390/12 (Pfleger e.a.), ECLI:EU:C:2014:281; HvJ EU 22 januari 2015, C-186/11 en C-209/11 (Stanleybet International e.a.), ECLI:EU:C:2013:33; HvJ EU 11 juni 2015, zaak C-98/14 (Berlington Hungary), ECLI:EU:C:2015:386; en EU 4 februari 2016, C-336/14 (Ince), ECLI:EU:C:2016:72.

Unierecht – waaronder het beginsel van rechtszekerheid, het vertrouwensbeginsel, de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie op grond van nationaliteit en de daaruit voortvloeiende transparantieverplichting – en de grondrechten in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in acht worden genomen. Zo moet een vergunningstelsel zijn gebaseerd op objectieve criteria, die vooraf bekend zijn, zodat de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de nationale autoriteiten wordt begrensd en niet op willekeurige wijze kan worden gebruikt. Discretionair optreden van de nationale autoriteiten mag er uiteraard ook niet toe leiden dat de bepalingen van het Unierecht hun nuttige werking verliezen. De regels en voorwaarden moeten duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, zeker wanneer die nadelige gevolgen kunnen hebben voor particulieren en ondernemingen. Alle behoorlijk geïnformeerde aanbieders moeten de draagwijdte ervan kunnen begrijpen en deze op dezelfde manier kunnen interpreteren. Er moet sprake zijn van een passende mate van openbaarheid om mededinging bij de vergunningverlening en toetsing van de vergunningprocedure op onpartijdigheid mogelijk te maken. Geïnteresseerde aanbieders moeten in de gelegenheid zijn om op basis van het geheel van relevante informatie te beslissen om al dan niet een vergunning aan te vragen. De regels en voorwaarden moeten op transparante wijze worden toegepast ten aanzien van alle geïnteresseerde aanbieders. Indien een nationale regeling of de uitvoering daarvan in strijd is met artikel 56 VWEU, kunnen voor overtreding van die regeling geen sancties worden opgelegd.

In de uitspraak van 22 juni 2017 is geoordeeld dat een Hongaarse regeling met het vereiste dat een kansspelaanbieder gedurende ten minste tien jaar in Hongarije kansspelen moet hebben aangeboden om voor een kansspelvergunning in aanmerking te kunnen komen, discriminatoir en onverenigbaar met artikel 56 VWEU is, omdat aanbieders uit andere lidstaten worden benadeeld ten opzichte van Hongaarse aanbieders die gemakkelijker aan die voorwaarde kunnen voldoen. Ook de daaropvolgende (niet-discriminerende) Hongaarse regeling voldeed niet aan de transparantieverplichting, omdat de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Hongaarse Minister tijdens de gunningprocedure en de technische vereisten voor de kansspelaanbidders onvoldoende duidelijk waren.

Met het Europeesrechtelijke kader en de jurisprudentie van het Hof is bij de ontwikkeling van het voorliggende wetsvoorstel en de lagere regelgeving rekening gehouden. De uitspraak in de zaak van Unibet International Ltd levert geen nieuwe inzichten op die tot aanpassing van het wetsvoorstel zou moeten leiden. De voorgestelde regelgeving bevat geen vereiste dat een aanbieder ten minste enkele jaren in Nederland kansspelen moet hebben aangeboden of een vergelijkbare discriminerende voorwaarde. Zoals bekend, heeft de Europese Commissie de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand positief ontvangen en ziet de Commissie het voorliggende wetsvoorstel als een positieve stap richting een effectief, coherent en consistent kansspelbeleid.⁴⁷

De voorwaarden waaraan een aanbieder moet voldoen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen, worden zo duidelijk mogelijk verwoord in een stelsel van algemeen verbindende voorschriften in wet, algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling en waar nodig – met het oog op de snelle ontwikkelingen – nader uitgewerkt in beleidsregels van de kansspelautoriteit. Die algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels van de kansspelautoriteit worden tijdig voor inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand bekend gemaakt, zodat iedere

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, p. 90.

geïnteresseerde aanbieder weet waar hij aan toe is als hij een Nederlandse vergunning wil aanvragen. De lagere regelgeving wordt op korte termijn in concept in consultatie gegeven, waarop geïnteresseerde marktpartijen kunnen reageren. Waar nodig worden de concepten naar aanleiding van de reacties bijgesteld. Ook de kansspelautoriteit is voornemens haar beleidsregels in openbare consultatie te geven. Wellicht ten overvloede meld ik in dit verband nog dat het geamendeerde wetsvoorstel en de lagere regelgeving overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/1535 aan de Europese Commissie zal worden genotificeerd.⁴⁸

7. Overige

Bij de ontwikkeling van de vereisten waaraan vergunninghouders moeten voldoen, is waar mogelijk aangesloten bij internationaal gebruikelijke eisen en standaarden.⁴⁹ De leden van de **CDA-fractie** vragen waar de wet- en regelgeving aansluit bij internationale standaarden en waar dat niet het geval is.

Bij het uitgangspunt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij geldende internationale standaarden, zo antwoord ik deze leden, gaat het vooral om technische en operationele eisen die gesteld worden aan het spelsysteem van de vergunninghouder. Ten aanzien van een aantal specifieke risico's is de Nederlandse regelgeving strenger dan hetgeen internationaal gebruikelijk is. Dit geldt vooral ten aanzien van verslavingspreventie. Nederland kent hier, naast de internationaal gebruikelijke informatieplicht van vergunninghouders, een actieve zorgplicht en de verplichting om in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en ervaringsdeskundigen een verslavingspreventiebeleid te ontwikkelen, toe te passen en te onderhouden.

Ook ten aanzien van matchfixing stelt Nederland eisen die internationaal ongebruikelijk zijn. Zo wordt van de vergunninghouder in het belang van de integriteit van de sport verlangd dat hij geen weddenschappen aanbiedt op negatieve en eenvoudig te manipuleren spelmomenten. Overige verplichtingen ter voorkoming van manipulatie van sportwedstrijden, zoals het melden van opmerkelijke of verdachte gokpatronen, komen wel grotendeels overeen met eisen uit andere Europese jurisdicties. De reden voor de extra eisen is dat Nederland de bescherming van de integriteit van de sport hoog in het vaandel heeft staan. In mijn reactie op de *position paper* van de sportcoalitie hieronder ga ik nader in op deze maatregelen en de achtergronden daarvan.

Tot slot staat de Nederlandse regelgeving geen enkele vorm van anonieme betalingen toe, ook niet nadat de vergunninghouder de identiteit van de speler heeft geverifieerd. Betaalinstrumenten moeten altijd herleidbaar zijn tot de speler. Deze maatregel is een krachtig middel tegen risico's als matchfixing, witwassen en overige fraude, omdat zo alle transacties herleidbaar zijn tot individuele deelnemers aan kansspelen. In veel jurisdicties is het wel mogelijk om na verificatie van de identiteit van de speler betalingen te accepteren met instrumenten die niet (direct) tot de speler herleidbaar zijn.

Door waar mogelijk aan te sluiten bij de internationaal reeds gangbare normen, wordt voorkomen dat vergunninghouders onnodig extra kosten moeten maken om aan de Nederlandse vergunningseisen te voldoen.

⁴⁸ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015 L 241/1).

⁴⁹ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 5.

Waar Nederland afwijkt van deze standaarden, is nadrukkelijk rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de regels. Bij de ontwikkeling ervan is daarom nauw contact geweest met alle relevante partijen, waaronder kansspelaanbieders.

Kosten en belastingen

De leden van de **CDA-fractie** vragen getalsmatig in te gaan op de kosten die aanbieders moeten maken voor het verkrijgen van een vergunning en hoe die kosten zich verhouden tot de eventueel of waarschijnlijk te maken omzet of winst.

Uit marktgegevens blijkt, zo antwoord ik deze leden, dat de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand circa € 250 miljoen per jaar, gemeten in brutospelresultaat, bedraagt.⁵⁰ Op grond van onderzoek van *H2 Gambling Capital* wordt verwacht dat de kanalisatie de eerste vijf jaar gemiddeld circa 70% zal bedragen.⁵¹ Dit percentage is gebaseerd op onder meer belastingdruk en regeldruk voor zowel aanbieders als consumenten. Bij deze kanalisatie genereren vergunninghouders gedurende de looptijd van de vergunning, die vijf jaar bedraagt, naar verwachting € 875 miljoen omzet.⁵² Zoals in eerdere stukken is aangegeven, bedraagt de autonome jaarlijkse groei van de markt voor kansspelen op afstand, gemeten in brutospelresultaat, circa 12% en is het de verwachting dat de kanalisatie ook na de eerste vijf jaar verder zal toenemen.⁵³ De groeiende markt en stijgende kanalisatie betekenen dat de omzet voor vergunninghouders in de jaren na inwerkingtreding vermoedelijk verder zal stijgen.

Bij het ontwikkelen van de lagere regelgeving zijn ook de administratieve lasten en nalevingskosten onderzocht. Hieronder ga ik in op de wijze waarop het brutospelresultaat zich verhoudt tot deze kosten.

Voor het aanvragen van een vergunning moeten vergunninghouders kostendekkende leges van circa € 40.000,- betalen. Dit zijn de kosten die de kansspelautoriteit moet maken om de aanvraag te behandelen en daarbij onder meer een betrouwbaarheidsbeoordeling uit te voeren. Daarnaast heeft een vergunninghouder ook te maken met administratieve lasten en nalevingskosten. Dit zijn niet-bedrijfseigen kosten die de vergunninghouder moet maken teneinde te voldoen aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Deze lasten vallen uiteen in initiële lasten en structurele lasten.

Initiële lasten zijn eenmalige lasten die de vergunninghouder moet maken bij inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand en bestaan uit onder meer de benodigde aanpassingen van het spelsysteem aan de Nederlandse eisen en het inrichten van een controledatabank. De initiële lasten voor het verkrijgen van een vergunning bedragen circa € 50.000,- per vergunninghouder en de totale initiële lasten om aan de Nederlandse eisen te voldoen bedragen circa € 800.000,- per vergunninghouder. Dit is voor een aanbieder die duurzaam geïnteresseerd is in een vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand, een relatief kleine investering. Deze vergunninghouder verwacht immers tientallen jaren actief te zijn op de Nederlandse markt. Omdat deze kosten eenmalig zijn, zijn zij niet goed af te zetten tegen de te verwachten omzet of winst. Structurele lasten zijn kosten die jaarlijks terugkeren. De structurele lasten behelzen onder meer het keuren van diverse aanpassingen in het

⁵⁰ Marktscan *H2 Gambling Capital*, oktober 2015.

⁵¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3.

⁵² $(250.000.000 \times 5) \times 70\% = 875.000.000$.

⁵³ Kamerstukken II 2015/16, 33 9996, nr. 12, p. 10, en Kamerstukken I 2016/17, 33 996 C, p. 36.

spelsysteem of de spellen, beheerskosten voor het spelsysteem en verplichtingen ten aanzien van toezicht en verslavingspreventie. De structurele lasten voor het verkrijgen en behouden van een vergunning bedragen gemiddeld circa € 6.500,- per vergunninghouder per jaar. Deze lasten bestaan vooral uit administratieve lasten als gevolg van verleningen en wijzigingen van de vergunning. Daarnaast heeft de vergunninghouder te maken met structurele kosten voor onder meer aanpassingen van zijn spelsysteem en keuringen. De totale structurele lasten voor de vergunninghouder bedragen gemiddeld circa € 600.000,- per vergunninghouder per jaar. De kansspelautoriteit verwacht dat circa 45 aanbieders een vergunning zullen verkrijgen. De totale lasten bedragen zodoende circa € 27 miljoen per jaar en € 135 miljoen gedurende de looptijd van de eerste vergunning. De totale structurele lasten voor vergunninghouders bedragen circa 15% van het brutospelresultaat gedurende die eerste vijf jaar.

Het kabinet is voornemens om bij de uitvoering van het kansspelbeleid bijzondere aandacht te schenken aan het terugdringen van kansspelverslaving. Een belangrijke extra maatregel daarbij is het vereiste dat de vergunninghouder een vertegenwoordiger in Nederland moet hebben die deskundig is op het gebied van verslavingspreventie. Ook dient de vergunninghouder nieuw spelaanbod vooraf te onderzoeken op verslavingsgevoeligheid. Dit onderzoek moet hij betrekken bij zijn verslavingspreventiebeleid en bij zijn reclamebeleid. De lasten die met deze nieuwe maatregelen samenhangen zijn op dit moment nog niet doorgerekend en zal ik aanvullend laten onderzoeken.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts wat de verwachte belastingopbrengst voor de overheid is, gesplitst naar de diverse soorten belasting. Alle houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, zo antwoord ik, betalen 29% kansspelbelasting over het brutospelresultaat dat zij in Nederland genereren. Bij het indienen van het wetsvoorstel is uitgegaan van een opbrengst van de kansspelbelasting van ongeveer € 20 miljoen. Afhankelijk van de situatie kunnen ook andere belastingopbrengsten ontstaan, bijvoorbeeld uit vennootschapsbelasting. Dit is een indirect effect en daarom niet geraamd.

De leden van de **CDA-fractie** wijzen er op dat het belastingtarief en het percentage van de inleg dat aan spelers wordt uitgekeerd, bepalend lijken te zijn voor het illegale aanbod. Aangezien het belastingregime niet of nauwelijks zal worden aangepast, vragen zij of het niet gerechtvaardigd is om te veronderstellen dat ook in de toekomst een groot aanbod van illegale aanbieders zal blijven bestaan.

Zoals al eerder is aangegeven, zal de Nederlandse markt van kansspelen op afstand bij een kansspelbelastingtarief van 29% inderdaad langzamer kanaliseren dan bij het aanvankelijk voorgestelde tarief van 20%.⁵⁴ De verwachting is dat na drie jaar een kanalisatiegraad van 65% tot 70% zal zijn bereikt. Dit is weliswaar lager dan de aanvankelijk beoogde 80%, maar dat neemt niet weg dat ook dan een substantieel deel van de vraag van de Nederlandse speler naar het veilige aanbod van vergunninghouders zal worden geleid. De verwachting is dat de kanalisatiegraad ook na die drie jaar zal blijven groeien, omdat de kansspelautoriteit zich steeds effectiever kan richten op het resterende illegale aanbod. Daarbij komt dat de kanalisatiegraad is uitgedrukt in percentages van het brutospelresultaat, terwijl de verwachting gerechtvaardigd lijkt dat de kanalisatie, uitgedrukt in aantallen spelers die naar het vergunde aanbod worden geleid, hoger zal zijn, omdat incidentele spelers onder meer als gevolg van marketing van vergunninghouders eerder het legale dan het illegale aanbod verkiezen.

⁵⁴ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 36.

Afdrachten aan goede doelen

De leden van de **CDA-fractie** vragen naar de gevolgen van de voorgenomen wetgeving voor de afdracht aan goede doelen door private aanbieders. Hoewel het uitkeringsbedrag wat betreft de Nederlandse Loterij redelijk vast ligt, vragen zij of dat bij meer private aanbieders wellicht anders zal liggen.

Ik stel graag voorop dat het de toekomstige houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand op grond van die vergunning slechts is toegestaan casinospelen en (sport)weddenschappen te organiseren. Hij mag op grond van die vergunning geen loterijen in Nederland aanbieden. Aanbieders van goede doelenloterijen in de zin van artikel 3 Wok – en het kan hierbij als gevolg van jurisprudentiële ontwikkelingen ook gaan om nieuwe toetreders – zijn op grond van het Kansspelenbesluit momenteel verplicht om ten minste 50% van de nominale waarde van de verkochte loten af te dragen aan goede doelen.⁵⁵

Bij de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel is onderzocht of er mogelijk sprake zal zijn van substitutie tussen kansspelen op afstand en de goede doelenloterijen waardoor de omzet en afdracht van deze loterijen zouden afnemen.⁵⁶ Uit deze onderzoeken is gebleken dat er geen reden is om aan te nemen dat er sprake zal zijn van substitutie. Hoewel ik van mening ben dat de voorgestelde regulering geen gevolgen heeft voor de afdrachten van private aanbieders aan goede doelen, kan ik dit risico op voorhand niet volledig uitsluiten.

Daarom is besloten de positie van de Nederlandse loterijen te versterken.⁵⁷ Mijn inzet is erop gericht om het maatschappelijke karakter van het stelsel ook met de komst van eventuele nieuwe toetreders tot het loterijstelsel te behouden. Daarom is een afdrachtsverplichting voor de aanbieders van goededoelenloterijen in het Kansspelbesluit geborgd.

Ook is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen om houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, indien onverhoopt toch zou blijken van enige substitutie, alsnog tot een zekere afdracht te verplichten (het voorgestelde artikel 31f). Zoals ik hiervoor heb aangegeven, wordt niet aanstonds na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand voorzien in een algemene afdrachtverplichting. Wel zal worden voorzien in een afdrachtverplichting van online vergunninghouders die een totalisator aanbieden. De reden hiervan is dat de paardenkoersen en de weddenschappen op die koersen een unieke onderlinge afhankelijkheid hebben, in die zin dat de organisatie van de koersen wordt bekostigd uit de inleg op de weddenschappen en de weddenschappen niet kunnen worden georganiseerd zonder die koersen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen welke implicaties 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 heeft voor goede doelenkansspelen.⁵⁸

De Europese Commissie heeft zich in haar voorlopig oordeel op het standpunt gesteld dat online en landgebonden weddenschappen en bingo zowel juridisch als feitelijk vergelijkbaar zijn, omdat deze kansspelen

⁵⁵ Rb Amsterdam 12 mei 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:3120.

⁵⁶ Iris Blankers, Karlien Douma en Peter Wilms, *Substitutie tussen online en offline kansspelen*, APE in opdracht van WODC, januari 2012.

⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 24 557, nr. 134.

⁵⁸ Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 54, 56–57.

dezelfde kenmerken hebben, maar uitsluitend het distributiekanaal verschilt. Zoals in de memorie van antwoord is vermeld, ziet de Europese Commissie het feit dat aanbieders van landgebonden sportwedenschappen en bingo niet belastingplichtig voor de kansspelbelasting zijn en aanbieders van online sportwedenschappen en bingo op grond van dit wetsvoorstel wél belastingplichtig zijn, als onverenigbare staatssteun voor de aanbieders van die landgebonden spelen. Om onverenigbare staatssteun te voorkomen is het noodzakelijk de Wet op de kansspelbelasting te wijzigen. Het voorstel tot aanpassing van de Wet op de kansspelbelasting is al in voorbereiding en heeft primair betrekking op aanbieders van landgebonden (sport)wedenschappen en bingo; (goededoelen)loterijen worden niet door het voorstel geraakt.

Gratis speelgoed

Het aanbieden van gratis speelgoed is internationaal gezien een standaard en belangrijk marketinginstrument voor aanbieders van kansspelen op afstand. Het draagt bij aan de attractiviteit voor de speler van het aanbod en daarmee aan de kanalisatie. Het verbieden van dergelijke bonussen zou de concurrentiepositie van vergunninghouders verslechteren ten opzicht van illegale aanbieders. Het komt de leden van de **CDA-fractie** voor dat gratis speelgoed een zeer krachtig reclamemiddel is, dat veel risico's in zich bergt. Zij vragen of het niet vreemd is om in dit opzicht te spreken van een concurrentiepositie tussen legaal en illegaal aanbod.

Ondanks het huidige verbod op onlinekansspelen is het al jarenlang praktijk dat honderdduizenden Nederlanders daaraan deelnemen bij illegale aanbieders, die vrijwel allemaal gebruik maken van gratis speelgoed als wervingsinstrument. De Nederlandse speler is hierdoor al veelvuldig geconfronteerd met gratis speelgoed als vorm van reclame. Om kanalisatie van hun vraag naar legaal aanbod mogelijk te maken moet dit legale aanbod voor de speler voldoende aantrekkelijk zijn als alternatief voor het illegale aanbod. In die zin is er dus sprake van concurrentie tussen illegaal en legaal aanbod.

Indien het vergunninghouders niet zou worden toegestaan om gratis speelgoed aan te bieden, wordt hun concurrentiepositie ten opzicht van illegale aanbieders zwakker. Ik acht de kans groot dat dit ten koste zal gaan van de kanalisatie en vanuit dat oogpunt vind ik het niet gewenst om gratis speelgoed geheel te verbieden binnen het vergunde aanbod. Onderkend is wel dat er risico's verbonden zijn aan het aanbieden van gratis speelgoed, bijvoorbeeld wanneer dit gericht is op kwetsbare groepen, zoals jongeren tot 24 jaar en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Daarom worden in de voorgestelde regulering regels verbonden aan het aanbieden van gratis speelgoed. Het wordt de vergunninghouder verboden om reclame, waaronder het aanbod van gratis speelgoed, te richten op dergelijke kwetsbare personen. Zoals al eerder is aangegeven, mag gratis speelgoed ook niet worden aangeboden tijdens het invullen van het spelersprofiel, en mag het aanbod ook niet worden afgestemd op het individuele spelgedrag van een speler.⁵⁹ De vergunninghouder moet de speler bovendien duidelijk uitleggen aan welke vereisten deze moet voldoen voordat een gratis tegoed beschikbaar wordt gesteld en aan welke voorwaarden moet worden voldaan voordat eventuele daarmee behaalde speelwinst wordt uitgekeerd. De speler moet die voorwaarden uitdrukkelijk aanvaarden. Binnen die marges en met die waarborgen acht ik het toestaan van gratis speelgoed aanvaardbaar.

⁵⁹ Onder meer Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, p. 45 en Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 34.

De leden van de **CDA-fractie** vragen om een uitgebreide en zorgvuldige reactie op de vier opgeworpen aanvullende voorstellen in de *position paper* van de sportcoalitie over spelregels voor wedden op sport. Het verheugt mij, zo antwoord ik deze leden, dat NOC*NSF, KNVB, KNLTB, ECV en CED positief zijn over het voorliggende wetsvoorstel en de daarin opgenomen aanscherpingen om de integriteit van de sport te beschermen. Ik ben het met deze sportcoalitie eens dat met de verlening van kansspelvergunningen een duidelijke scheiding wordt gemaakt tussen het legale en het illegale kansspelaanbod en dat Nederlandse sportfans in de toekomst hun weddenschappen in een betrouwbare spelomgeving kunnen plaatsen. Ook deel ik hun inzicht dat het legale kansspelaanbod ruimte creëert voor nieuwe commerciële mogelijkheden voor de sport. Met genoegen stel ik vast dat de sportcoalitie de noodzaak onderschrijft om snel tot goede regulering van kansspelen op afstand te komen.

Met de sportcoalitie onderschrijf ik het belang van betrouwbare en aantrekkelijke sportweddenschappen. Dit is niet alleen in het belang van de sport; ook de Nederlandse spelers die aan de sportweddenschappen deelnemen en de vergunninghouders die die sportweddenschappen organiseren, zijn gebaat bij eerlijke sportwedstrijden en eerlijke sportweddenschappen.

De regering hecht veel waarde aan de integriteit van de sport. Bij de ontwikkeling van het voorliggende wetsvoorstel en het uitwerken van de lagere regelgeving is daarom veelvuldig overleg geweest met leden van de sportcoalitie. De aanvullende maatregelen die zij in haar *position paper* voorstelt, komen dan ook in belangrijke mate overeen met de maatregelen in de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand. Omdat het voorliggende wetsvoorstel een wijziging van de Wet op de kansspelen betreft, zijn de voorgestelde maatregelen gericht tot de kansspelsector. De bestrijding van manipulatie van sportwedstrijden is echter een gedeelde inspanning van alle betrokkenen. Het is dan ook goed te constateren dat ook de sportcoalitie haar verantwoordelijkheid neemt, bijvoorbeeld door middel van trainingen en voorlichting aan spelers, trainers en officials. De combinatie van maatregelen door sportorganisaties, kansspelaanbieders en overheid geeft de beste mogelijkheden om manipulatie van wedstrijden zoveel mogelijk te voorkomen en waar nodig te onderkennen en te vervolgen. Hieronder ga ik nader in op de voorstellen van de sportcoalitie met betrekking tot het borgen van een aantrekkelijk en betrouwbaar spelaanbod, het onafhankelijk toezicht op sportweddenschappen, de integere samenwerking tussen sport en kansspelaanbieders en de financiering van de sport.

1. Een betrouwbaar en aantrekkelijk spelaanbod

De sportcoalitie vraagt de regering een attractief spelaanbod en meer specifiek een eerlijke weddenschap te borgen. Zij steunt in dit kader het in de Tweede Kamer geamendeerde wetsvoorstel dat risicovolle sportweddenschappen uitsluit van het spelaanbod. Zij constateert terecht dat hier ook een verantwoordelijkheid ligt voor de sportorganisaties zelf, namelijk door een betrouwbare sport te waarborgen. Betrouwbare sportwedstrijden zijn randvoorwaardelijk voor eerlijke sportweddenschappen.

Betrouwbaar kansspelaanbod, waaronder het aanbod van sportweddenschappen, is alleen mogelijk wanneer het wordt aangeboden door verantwoord en betrouwbaar opererende kansspelaanbieders. Regulering van kansspelen op afstand geeft de mogelijkheid een duidelijk onder-

scheid te maken tussen het betrouwbare aanbod van vergunninghouders en het overige, illegale aanbod. Vergunninghouders voldoen aan de strenge eisen die fraude en criminaliteit, waaronder de manipulatie van wedstrijden, tegengaan. Zo moet de vergunninghouder onder meer een integriteitsbeleid voeren dat – mede – gericht is op de bescherming van de integriteit van de sport. Hij moet de identiteit van iedere speler verifiëren en anonieme betalingstransacties zijn niet toegestaan. Dit maakt manipulatie van wedstrijden beter traceerbaar en daardoor minder aantrekkelijk.

Ook stelt de voorliggende wet- en regelgeving eisen aan het aanbod van sportweddenschappen. Weddenschappen op negatieve of eenvoudig te manipuleren spelelementen zijn niet toegestaan. Dit betreft bijvoorbeeld de gele kaart in het voetbal, de dubbele fout in het tennis of de eerste uitbal bij hockey. Dergelijke spelelementen hebben relatief weinig invloed op het spelverloop van de wedstrijd, waardoor de sporter mogelijk eerder in verleiding kan worden gebracht deze spelmomenten te manipuleren. Het verbod verkleint daardoor de voedingsbodem voor deze vorm van manipulatie en helpt de integriteit van de sport en de sportweddenschappen te bevorderen. Om deze redenen is ook aanbod van sportweddenschappen op amateurwedstrijden en -competities niet toegestaan.

De sportcoalitie merkt terecht op dat het aanbod van weddenschappen op sportwedstrijden ook attractief moet zijn. Voorkomen moet worden dat spelers bij gebrek aan attractief aanbod de illegaliteit worden ingedreven. Weddenschappen op tussenstanden, doelpunten en andere niet-negatieve spelelementen zijn daarom toegestaan. Ook kunnen vergunninghouders live-weddenschappen aanbieden. Dit voorkomt dat spelers weddenschappen afsluiten bij illegale aanbieders die geen waarborgen bieden tegen de manipulatie van wedstrijden.

2. Onafhankelijk toezicht op sportweddenschappen

Voor het bestrijden en het voorkomen van manipulatie van sportwedstrijden is een goede informatiepositie van alle betrokken partijen van groot belang. Omdat voorliggend wetsvoorstel kansspelen op afstand reguleert, zal ik vooral ingaan op de verplichtingen die de voorgestelde wet- en regelgeving stelt aan houders van een vergunning tot het organiseren van sportweddenschappen. Dat neemt niet weg dat ook sporters, bonden en clubs een belangrijke rol hebben in het verzamelen en verwerken van informatie. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan het verstrekken van informatie over atleten die deelnemen aan sportwedstrijden, -competities en -evenementen, om daarmee te voorkomen of te achterhalen dat sporters bij vergunninghouders weddenschappen op de eigen wedstrijden afsluiten.

Vergunninghouders hebben een belangrijke informatiepositie, doordat zij door middel van het monitoren van sportweddenschappen afwijkende, opmerkelijke of verdachte gokpatronen kunnen detecteren. Deze patronen kunnen, soms in combinatie met andere aanwijzingen, een belangrijke indicatie zijn dat een wedstrijd mogelijk is gemanipuleerd. Vergunninghouders moeten eventuele signalen die kunnen duiden op de manipulatie van wedstrijden melden bij de Sports Betting Intelligence Unit (SBIU) van de kansspelautoriteit en bij de relevante sportbonden. De kansspelautoriteit kan, bijvoorbeeld naar aanleiding van een signaal uit de sport, vergunninghouders ook vragen specifieke wedstrijden of specifieke wedstrijdelementen extra te monitoren.

Niet ieder afwijkend patroon is noodzakelijkerwijs ook een verdacht gokpatroon. Daarom wordt van de vergunninghouder verwacht dat hij een integriteitsbeleid voert, waarbij hij de door hem aangeboden sportweddenschappen analyseert en monitort. De vergunninghouder moet voortdurend een risicoanalyse maken van de door hem georganiseerde weddenschappen. Daarbij moet hij naast de analyses van gokpatronen ook eventuele externe signalen betrekken van bijvoorbeeld sportbonden of (overkoepelende) organisaties die matchfixing bestrijden. Van de vergunninghouder wordt bovendien verlangd dat hij is aangesloten bij minimaal één internationaal samenwerkingsverband dat gericht is op de bestrijding van matchfixing. Indien de vergunninghouder afwijkende, opmerkelijke of verdachte gokpatronen identificeert, moet de betrokken sportbonden en de SBIU van de kansspelautoriteit informeren en passende actie ondernemen. Dit kan, afhankelijk van de ernst van de geconstateerde risico's, ook leiden tot het intrekken van een weddenschap.

De vergunninghouder moet deelnemers aan de door hem georganiseerde kansspelen identificeren en deze identiteit verifiëren. Zo weet de vergunninghouder welke personen deelnemen aan de door hem georganiseerde sportweddenschappen. Indien deze personen deelnemen aan weddenschappen op wedstrijden waaraan zij bijvoorbeeld zelf als sporter deelnemen of die zij als scheidsrechter in goede banen moeten leiden, moet de vergunninghouder dit melden bij de betreffende sportbond en bij de SBIU. Vergunninghouders moeten de betreffende sportbonden ook informeren over de weddenschappen die zij aanbieden. De sportbond kan de vergunninghouder dan tijdig voorzien van relevante informatie zoals spelerslijsten. Deze maatregelen komen overeen met hetgeen de sportcoalitie in haar *position paper* voorstelt.

De kansspelautoriteit krijgt met de SBIU een goede informatiepositie en een actieve rol in het aanpakken van kansspelgerelateerde matchfixing. Zij kan signalen vanuit de sport of vanuit kansspelaanbieders verrijken door informatie uit te vragen bij andere partners. Indien nodig kan de kansspelautoriteit de signalen met het oog op eventuele strafrechtelijke vervolging doorspelen naar het openbaar ministerie of politie en naar sportbonden met het oog op tuchtrechtelijke maatregelen tegen de betrokken sporter.

3. Integere samenwerking tussen sportbonden en vergunninghouders

Ik deel de mening van de sportcoalitie dat sportsponsoring door vergunninghouders mogelijk moet zijn. Naast een mogelijke inkomstenbron voor de sport, biedt sportsponsoring ook een mogelijkheid om deelnemers aan sportweddenschappen te wijzen op het vergunde kansspelaanbod en zo de kanalisatie te verhogen. Wel ben ik van mening dat deze sponsoring aan strikte eisen moet voldoen. Het is daarom een goede zaak dat sportbonden en kansspelaanbieders het initiatief hebben genomen tot het opstellen van een Code voor sponsoring door kansspelaanbieders. De maatregelen die in deze code worden genoemd, komen in grote mate overeen met de maatregelen die de regering ten aanzien van sponsoring door kansspelaanbieders voor ogen heeft. Het is vergunninghouders toegestaan sportclubs of sporters te sponsoren, mits deze sponsoring niet aanzet tot onmatige deelname aan kansspelen. Concreet betekent dit dat sponsoring door neutrale vermelding van naam of beeldmerk op bijvoorbeeld wedstrijdkleding of materialen is toegestaan. Omdat sporters vaak een voorbeeldrol vervullen voor met name minderjarigen en jongvolwassenen, is het vergunninghouders niet toegestaan individuele sporters in te zetten in bijvoorbeeld reclamefilmpljes voor kansspelen. De bepalingen die ik hierover in de lagere regelgeving zal opnemen, sluiten

grotendeels aan bij met hetgeen is opgenomen in de Code van sportbonden en kansspelaanbieders.

Sponsoring door kansspelaanbieders mag niet leiden tot beïnvloeding van het wedstrijdverloop. De vergunninghouder moet in zijn integriteitsbeleid de sponsoring van een sporter of sportorganisatie onderkennen als een risico op belangenverstremgeling. Hij moet passende maatregelen treffen om deze belangenverstremgeling te voorkomen. Zo moet hij maatregelen nemen om te voorkomen dat zijn financieel-economische relatie met een sporter of sportorganisatie misbruikt kan worden om wedstrijden of wedstrijdelementen te manipuleren. Zeggenschap of (mede)beslissingsbevoegdheid in ruil voor sponsoring is bijvoorbeeld niet toegestaan. Ook mag de gesponsorde sporter niet werkzaam zijn bij de vergunninghouder. Daarnaast mag de vergunninghouder personen die betrokken zijn bij de wedstrijd, zoals sporters, begeleiders, teammedewerkers of officials niet betrekken bij het maken van de quoteringen voor de sportweddenschappen. Het integriteitsbeleid van de vergunninghouder staat onder toezicht van de kansspelautoriteit en is onderdeel van de betrouwbaarheidsbeoordeling bij de vergunningaanvraag.

Het voorliggende wetsvoorstel en de lagere regelgeving stellen strikte eisen aan vergunninghouders ten aanzien van het voorkomen en het detecteren van manipulatie van sportwedstrijden of elementen daarin. Overtredingen van deze regels leidt tot handhavende maatregelen en kan leiden tot het intrekken van de vergunning van de kansspelaanbieder. Dat neemt niet weg dat ook sportorganisaties hun verantwoordelijkheid moeten blijven nemen om manipulatie van wedstrijden te voorkomen en bestrijden. Initiatieven die de sportbonden nemen, zoals de Code voor sportsponsoring, juicht de regering daarom toe. Ook de maatregel van de Tennisbond om individuele sponsoring door kansspelaanbieders niet toe te staan is een goed voorbeeld van deze verantwoordelijkheid. De regering is van mening dat hierbij ruimte moet zijn voor maatwerk. Daarom deelt zij de mening van de sportcoalitie dat een verbod op sponsoring van (individuele) sporters door kansspelaanbieders niet wenselijk is, mits kansspelaanbieders en sportbonden hun verantwoordelijkheid blijven nemen.

4. Bijdrage voor de financiering van maatregelen ten behoeve van de integriteit van de sport

De sportcoalitie vraagt de overheid in samenspraak met sportorganisaties en kansspelaanbieders een bijdrage aan de financiering van maatregelen ten behoeve van de integriteit van de sport uit te werken. De regering ziet hier op dit moment geen reden toe. Hoewel sportwedstrijden en -uitslagen, zoals de sportcoalitie terecht aangeeft, gebruikt worden om een aantrekkelijk spelaanbod voor de consument te kunnen aanbieden, is de regering niet van mening dat kansspelen en sport onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De sport kent geheel eigen geldstromen door kaartverkoop, sponsoring en contributies. Regulering van kansspelen op afstand biedt bovendien nieuwe commerciële mogelijkheden, zoals de sportcoalitie ook zelf in haar *position paper* aangeeft.

De regering erkent dat sportorganisaties maatregelen moeten nemen om manipulatie van wedstrijden tegen te gaan, zoals het geven van opleiding en training. Manipulatie van sportwedstrijden is echter niet enkel het gevolg van de mogelijkheid om weddenschappen op deze wedstrijden af te sluiten. De (financiële) belangen in de sport zijn groot. Manipulatie gebeurt daarom in overwegende mate om andere redenen, zoals het voorkomen van degradatie, het spannender maken van een competitie of

het bepalen van de tegenstander in de volgende wedstrijd. Dit blijkt ook uit het onderzoek naar matchfixing in Nederland.⁶⁰

De regering is van mening dat manipulatie die wel gerelateerd is aan kansspelen, het best kan worden tegengegaan door de vraag naar sportweddenschappen te kanaliseren naar het aanbod van betrouwbare en verantwoord opererende vergunninghouders. Een algemene afdrachtsverplichting aan de sport kan de gewenste kanalisatie schaden en is naar mening van de regering op dit moment niet in het belang van de doelstellingen van het kansspelbeleid, waaronder het voorkomen van fraude zoals matchfixing.

De sportcoalitie wijst verder op het tweede lid van de evaluatieverplichting,⁶¹ op grond waarvan onder meer de meeropbrengst van de kansspelbelasting en de ontwikkeling van de afdrachten aan de sport drie jaar na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand inzichtelijk worden gemaakt. De indieners van dat amendement zijn van mening dat de meeropbrengsten van de kansspelbelasting ten opzichte van de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen opbrengsten, ten goede dienen te komen aan de realisatie van de Nederlandse ambities voor de breedte- en de topsport. Naar mening van de regering is het verstandig de effecten van de Wet kansspelen op afstand in alle facetten te evalueren, alvorens een besluit te nemen over eventuele compensatie voor de sport.

Motie Bouwmeester

De leden van de **PvdA-fractie** vragen de regering of zij uitvoering zal geven aan de motie-Bouwmeester c.s. (Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 19) die bij oprichting van de kansspelautoriteit door de Tweede Kamer is aangenomen, waarin de regering is verzocht illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking te laten komen voor een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand.

Zoals eerder in de Tweede Kamer is aangegeven, worden de aan die motie ten grondslag liggende overwegingen gedeeld.⁶² Zo ben ik met de indieners van mening dat illegale aanbieders van kansspelen niet de eerst aangewezenen zijn om de beleidsdoelstellingen, waaronder het voorkomen van criminaliteit, te dienen. Ook de overweging dat de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) van toepassing moet zijn op de kanspelsector kan ik onderschrijven. Tenslotte ben ik van mening dat illegaal aanbod negatief moet meewegen bij de betrouwbaarheidsbeoordeling door de kansspelautoriteit. De regering is van mening dat alleen partijen wiens betrouwbaarheid en geschiktheid buiten twijfel staan, in aanmerking kunnen komen voor een Nederlandse vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Daarom onderwerpt de kansspelautoriteit de vergunningaanvrager aan een uitgebreide betrouwbaarheidsbeoordeling. Bij deze betrouwbaarheidsbeoordeling betreft de kansspelautoriteit alle relevante feiten en omstandigheden. Zij beoordeelt de aanvrager op basis van diens voornemens, handelingen en antecedenten. Daarbij gaat het niet alleen om de rechtspersoon van de vergunninghouder, maar in ieder geval ook om de uiteindelijk belanghebbende van de aanbieder, de personen die zijn beleid bepalen of medebepalen en om zijn middellijke en onmiddellijke vermogensverschaffers. Naast de bevoegdheden uit de Wet op de kansspelen, kan de kansspelautoriteit ook gebruik maken van het Bibob-instrumentarium.

⁶⁰ T. Spapens en M. Olfers, *Matchfixing in Nederland*, 2013.

⁶¹ Artikel VIII, tweede lid, zoals ingevoegd bij amendement van de leden Van Wijngaarden en Mei Li Vos (Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 26).

⁶² Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, pp. 51–57, Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, p. 5, 36–38, en Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 39, pp. 4–6.

De vergunningaanvrager zal de kansspelautoriteit volledige transparantie moeten verschaffen ten aanzien van zijn bedrijfsstructuur, zijn vermogensverschaffers en alle personen in sleutelposities. De rechtspersoon en relevante personen worden door de kansspelautoriteit beoordeeld op toezichtantecedenten, financiële antecedenten, fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten en relevante strafrechtelijke antecedenten. Indien de kansspelautoriteit na eigen onderzoek onvoldoende reden ziet om een vergunning te weigeren maar wel een redelijk vermoeden heeft dat de intenties van de aanvrager niet zuiver zijn, bijvoorbeeld omdat de aanbieder onvoldoende transparantie biedt, kan zij advies inwinnen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Een negatief advies van het LBB is vanzelfsprekend een goede onderbouwing om een vergunning definitief te weigeren.

Met de indieners van de motie-Bouwmeester c.s. ben ik van mening dat illegaal aanbod van kansspelen negatief moet meewegen in deze betrouwbaarheidsbeoordeling. Dat betekent naar mijn mening echter niet dat alle aanbieders die in de periode voorafgaand aan de invoering van het voorgestelde vergunningenstelsel zonder vergunning dergelijke kansspelen in Nederland hebben aangeboden, automatisch moeten worden uitgesloten van een vergunning.

De doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel is om de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Het enkele feit dat een aanbieder illegaal kansspelen op afstand heeft aangeboden in aanloop naar de regulering daarvan, betekent niet dat hij bij voorbaat onverantwoord en onbetrouwbaar is. Van belang is dat een toekomstige vergunninghouder in staat is op verantwoorde wijze kansspelen op afstand aan te bieden en dat hij bereid is zich te conformeren aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Dat een aanbieder in aanloop naar de voorgestelde regulering zonder vergunning kansspelen op afstand in Nederland heeft aangeboden, weegt hierbij negatief mee, maar hoeft op zichzelf dus niet doorslaggevend te zijn. Er zijn immers ook andere factoren die de kansspelautoriteit kan meewegen bij haar beoordeling, zoals de aanwezigheid van een verslavingspreventiebeleid en een integriteitsbeleid bij de betreffende aanbieder, het feit dat hij in andere Europese jurisdicties een vergunning heeft en de wijze waarop de betreffende aanbieder samenwerkt met de relevante toezichthouders in andere landen. Ook de wijze waarop de betreffende aanbieder eventuele aanwijzingen van de kansspelautoriteit heeft opgevolgd en de mate waarin de aanbieder zich heeft geconformeerd aan de prioriteringscriteria, ook na aanscherping hiervan, zijn belangrijke factoren.

Het gaat dus om een samenspel van verschillende factoren die meewegen bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanvrager. Wel kan ik hierbij aangeven dat aanbieders die na oprichting van de kansspelautoriteit zijn gesanctioneerd, bij opening van de markt voor kansspelen op afstand in geen geval in aanmerking komen voor een vergunning. Hiermee kom ik tegemoet aan de fundamentele uitgangspunten en overwegingen van de motie Bouwmeester c.s.

De wijze waarop de kansspelautoriteit de betrouwbaarheid van de aanvrager kan beoordelen wordt nader uitgewerkt in het Besluit kansspelen op afstand, de Regeling kansspelen op afstand en in beleidsregels van de kansspelautoriteit. Daarin wordt onder meer geregeld welke antecedenten van welke personen de kansspelautoriteit kan onderzoeken. Het Bibob-instrumentarium dat de kansspelautoriteit onder meer kan inzetten bij de beoordeling van vergunningaanvragen is onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel.

Met bovenstaande uitleg hoop ik de leden van de PvdA-fractie de gewenste duidelijkheid te hebben verschaft ten aanzien van de wijze waarop ik uitvoering geef aan de motie Bouwmeester c.s. Zoals ik hiervoor ook in antwoord op vragen van de SP-fractie heb aangegeven, is het naar mijn mening zaak om kansspelen op afstand nu zo spoedig mogelijk te reguleren en de Nederlandse speler de gewenste bescherming tegen onder meer kansspelverslaving te bieden.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker