

Vergaderjaar 2019–2020

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

S

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 maart 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van de brief van de Minister voor Rechtsbescherming van 15 november 2019², waarbij hij de Kamer informeert over de invulling die hij geeft aan de vier moties die aangenomen zijn tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand³. Een van deze moties betreft de motie met het verzoek aan de regering om een verbod voor (online)gokken te overwegen, de consequenties daarvan in kaart te brengen en de Kamers hierover nader te informeren.⁴

Naar aanleiding hiervan is op 15 januari 2020 een aantal vragen gesteld aan de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister heeft op 3 maart 2020 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

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

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Nooren (PvdA), Rombouts (CDA), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Cliteur (FVD), Dittrich (D66), Doornhof (D66), Gerbrandy (OSF), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Van Pareren (FVD), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (FVD)

² *Kamerstukken I 2019/20*, 33 996, R.

³ *Kamerstukken* 33 996.

⁴ *Kamerstukken I 2018/19*, 33 996, N.

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister voor Rechtsbescherming

Den Haag, 15 januari 2020

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 15 november 2019⁵, waarbij u de Kamer informeert over de invulling die u geeft aan de vier moties die aangenomen zijn tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand⁶. Een van deze moties betreft de motie met het verzoek aan de regering om een verbod voor (online)gokken te overwegen, de consequenties daarvan in kaart te brengen en de Kamers hierover nader te informeren.⁷ De leden van de **SGP**-fractie hebben nog enkele vragen naar aanleiding daarvan. De leden van de volgende fracties sluiten zich graag bij deze vragen aan: **SP**, **ChristenUnie**, **PvdD**, **50PLUS** en **OSF**.

De leden van de SGP-fractie hebben er waardering voor dat u met voortvarendheid de onderzoeken naar kansspelreclame ter hand heeft genomen. Deze onderzoeken bieden aanknopingspunten voor een restrictiever reclamebeleid voor kansspelen dan we in Nederland op dit moment hebben. Het bevreedt deze leden daarom dat u aangeeft helemaal niets te zullen wijzigen aan de regels rond reclame. Vindt u het dan niet belangrijk dat met name jongeren, jongvolwassenen en andere kwetsbare doelgroepen worden beschermd?

In het rapport van Borgesius c.s. is onder meer te lezen: «Vanwege het belang van reclame voor aanbieders van online kansspelen, is het te verwachten dat vergunde aanbieders veel reclame zullen maken.»⁸ De leden van de SGP-fractie vinden het daarom opvallend dat in de conclusie van de rapporten vrij makkelijk wordt gezegd dat het onduidelijk is welke effecten reclame op kansspelen heeft op gokgedrag en dat er (mede daardoor) geen aanvullende regels gesteld worden. Deelt u de opvatting van de SGP-fractieleden dat uit het logische uitgangspunt dat reclame invloed heeft op gedrag, al blijkt dat kansspelbedrijven graag reclame maken en daarbij ook vaak proberen om juist jongere doelgroepen aan te spreken? Zou juist beperking of een verbod op reclame er niet voor kunnen zorgen dat er in ieder geval zo min mogelijk nieuwe spelers naar de kansspelmarkt gelokt worden?

Waarom vat u de onzekerheid samen tot de stelling dat het «blijkt dat het verbieden of ernstig beperken van kansspelreclame serieuze negatieve effecten kan hebben op de kanalisatiegraad?»⁹ Hoe kunt u tot de stelling komen dat het «blijkt», terwijl daar juist onzekerheid over is? Waarom neemt u de risico's niet serieuzer?

De gedachte in de rapporten is dat reclame vooral voor onlineaanbieders van belang is, omdat bezoekers die kansspelen niet snel tegenkomen, zoals dat wel het geval is voor casino's in steden. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre (illegale) onlinekansspelaanbieders op dit moment reclame voor hun producten maken. Indien dit het geval is,

⁵ *Kamerstukken I 2019/20, 33 996, R.*

⁶ *Kamerstukken 33 996.*

⁷ *Kamerstukken I 2018/19, 33 996, N.*

⁸ *Kamerstukken I 2019/20, 33 996, R, bijlage Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame voor het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (IViR, september 2019), p. 18.*

⁹ *Kamerstukken I 2019/20, 33 996, R, p. 3.*

waarom wordt daar dan niet tegen opgetreden? Zo niet, waarom zou er dan in de toekomst wél een mogelijkheid moeten zijn voor reclame als spelers de producten toch wel weten te vinden?

U gaat uit van de kanalisatiegedachte en de noodzaak van reclame daarvoor. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of die lijn wel zo logisch is. Zou hetzelfde effect niet bereikt kunnen worden door een logo of andere aanduiding bij legaal aanbod, op basis waarvan eenieder vast kan stellen of sprake is van een legaal aanbod dat met toestemming opereert op de Nederlandse markt? Zijn er niet dergelijke of vergelijkbare regelingen te treffen om enerzijds het onderscheid tussen legaal en illegaal aanbod duidelijk te maken en anderzijds tóch zo min mogelijk reclame voor verslavende producten als kansspelen te maken?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe u oordeelt over het huidige reclamebeleid rond softdrugs en tabak. Heeft u de indruk dat (sterk) beperkende wetgeving in die gevallen ertoe geleid heeft dat mensen de producten ineens niet meer weten te vinden? Waarom is beperking van reclame voor kansspelen dan ineens wel een enorme barrière?

Kunt u ook aangeven hoe risico-indicatie en waarschuwendende zinnen rond reclame voor kansspelen, zoals die ook gelden bij tabak, zouden kunnen helpen bij het tegengaan van verslaving? Zo niet, waarom dan niet als het bij tabak wel als effectief wordt gezien?

Reclame voor kansspelen mag niet gericht zijn op de groep jongvolwassenen. Graag vernemen de leden van de SGP-fractie van u hoe concreet uitvoering wordt gegeven aan beleid om ervoor te zorgen dat jongeren tussen de 18 en 25 jaar niet worden geconfronteerd met reclame. Kan, mede in het licht van de recente uitzending van «Zondag met Lubach» over kansspelreclame, worden aangeduid hoe u hierover denkt? Is er inderdaad sprake van een forse (indirecte) reclame voor kansspelen, gericht op jongvolwassenen? Wat gaat u hier concreet tegen doen?

In de rapporten wordt onder meer gezegd, zo constateren de leden van de SGP-fractie, dat er nu al vele mogelijkheden zijn om kinderen te beschermen, zoals beperkingen ten aanzien van voetbalshirts en dergelijke, het instellen van bredere tijdvensters, een verbod op reclame rond scholen en vergelijkbare instellingen, een verbod op inschakelen van beroemdheden en artiesten die bij jongeren populair zijn, en een verbod op gratis bonussen en dergelijke. Kunt u voor elk van de regelingen waarover in het rapport van Borgesius c.s.¹⁰ wordt gezegd dat er nu al extra maatregelen mogelijk zijn, aangeven waarom dat nu dan niet gebeurt?

In het rapport wordt als stelling geponeerd dat het beperken van reclame geen doel van het Nederlandse kansspelbeleid is.¹¹ De leden van de SGP-fractie vragen zich af of dat wel klopt. En als het niet letterlijk een doel is, deelt u dan in ieder geval wel de opvatting van hen dat het wel een van de belangrijkste middelen is om het doel om kansspelverslaving tegen te gaan, te bereiken?

¹⁰ *Kamerstukken I* 2019/20, 33 996, R, bijlage Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame voor het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (IViR, september 2019).

¹¹ *Kamerstukken I* 2019/20, 33 996, R, bijlage Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame voor het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (IViR, september 2019), p. 35.

«De gokindustrie beschikt over gegevens die meer inzicht kunnen bieden in de invloed van kansspelreclame, zoals data over spelgedrag of online targeting. Maar onderzoekers krijgen zelden toegang tot die gegevens.»¹²
De leden van de SGP-fractie vragen welke maatregelen u gaat treffen om ervoor te zorgen dat die gegevens wel beschikbaar komen.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur voor 7 februari 2020 – met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid
M.M. de Boer

¹² *Kamerstukken I* 2019/20, 33 996, R, bijlage Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame voor het Directoraat- Generaal Straffen en Beschermen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (IViR, september 2019), p. 49.

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2020

Met de motie Diederik van Dijk c.s. is de regering verzocht een verbod op reclame voor (online) gokken te overwegen en de consequenties daarvan in kaart te brengen.¹³ Bij brief van 15 november 2019 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop ik invulling geef aan de motie.¹⁴ Naar aanleiding van mijn reactie hebben leden van de SGP-fractie vragen gesteld.¹⁵ De leden van de fracties van de SP, ChristenUnie, PvdD, 50 PLUS en OSF hebben zich bij deze vragen aangesloten. Ik dank de leden voor de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Hieronder treft u themagewijs de beantwoording aan. Tevens doe ik in deze brief mijn toezegging inzake handhavingsmiddelen om de reclames van illegale aanbieders terug te dringen gestand.¹⁶

Reclamebeleid

Al vele jaren nemen honderdduizenden Nederlanders deel aan onvergunde kansspelen op afstand waarbij de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid niet zijn geborgd. Met de Wet kansspelen op afstand worden deze kansspelen gereguleerd. Bij deze regulering is gestreefd naar een balans tussen enerzijds een voldoende passend aanbod om spelers te kanaliseren van illegaal aanbod naar legaal en veilig aanbod, en anderzijds een hoog beschermingsniveau op het gebied van verslavingspreventie en consumentenbescherming. Het vergunde aanbod is erop gericht dat spelers veilig en verantwoord kunnen deelnemen aan kansspelen. De vergunninghouder heeft onder meer een zorgplicht in het kader van het voorkomen van kansspelverslaving.

Uitgangspunt van de regulering van wervings- en reclameactiviteiten is dat hieraan voldoende ruimte moet worden geboden om de consument te wijzen op het legale, betrouwbare en beschermde aanbod. Vanwege het grenzeloze karakter van het internet en de massaliteit van het illegale aanbod is het enkel passief beschikbaar stellen van legaal aanbod onvoldoende om tot voldoende initiële kanalisatie te komen.

Vandaar dat ik reclame voor kansspelen niet in zijn totaliteit verbied. Wel verbind ik strenge voorwaarden aan kansspelreclame met het oog op het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van consumenten.

Kanalisatie

Leden van de SGP-fractie vragen of ik de opvatting deel dat uit het logische uitgangspunt dat reclame invloed heeft op gedrag, al blijkt dat kansspelbedrijven graag reclame maken en daarbij ook vaak proberen om juist jongere doelgroepen aan te spreken? Zou juist beperking of een verbod op reclame er niet voor kunnen zorgen dat er in ieder geval zo min mogelijk nieuwe spelers naar de kansspelmarkt gelokt worden?

Doel van de regulering van kansspelen op afstand is de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand die nu bestaat of in de toekomst kan

¹³ Kamerstukken I, 2019/19, 33 996, N.

¹⁴ Kamerstukken I, 2019/20, 33 996, R.

¹⁵ Kamerstukken I, 2019/20, 33 996, «Vragen naar aanleiding van reactie op motie over verbod op reclame (online) gokken, d.d. 15 januari 2020 (nog niet als Kamerstuk gepubliceerd).

¹⁶ Kamerstukken I, 2018/19, 33 996, nr. 18, item 7, p. 17–18.

ontstaan, te kanaliseren. Om een hoge kanalisatiegraad van ten minste 80% te behalen moeten consumenten kennis kunnen nemen van het legale aanbod van kansspelen op afstand. Hiervoor is het juist van belang dat reclame invloed heeft op het gedrag van een speler, namelijk bij de keuze of een consument gaat spelen bij een legale of illegale aanbieder. Het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder is erop gericht dat deze deelname verantwoord blijft. Wanneer recreatieve spelers zich ontwikkelen tot risico- of probleemspelers zijn vergunninghouders verplicht om interventie maatregelen te treffen. De Kansspelautoriteit ziet erop toe dat aanbieders hun verplichtingen in dit kader nakomen.

Uit onderzoek blijkt dat «hoewel kansspelmarketing in zijn algemeenheid weinig invloed lijkt te hebben op het aantrekken van nieuwe spelers, dat voor risicogroepen anders kan zijn».¹⁷ Juist met het oog op deze maatschappelijk kwetsbare groepen, zoals jongvolwassenen, gelden reclamebeperkende maatregelen. Zij worden extra beschermd, aangezien het vergunninghouders onder meer verboden is hun reclame te richten op maatschappelijk kwetsbare groepen. Hieronder vallen, naast jongvolwassenen, ook spelers die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen en probleemspelers.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ik de onzekerheid samenvat tot de stelling dat het «blijkt dat het verbieden of ernstig beperken van kansspelreclame serieuze negatieve effecten kan hebben op de kanalisatiegraad? Hoe kan ik tot de stelling komen dat het «blijkt», terwijl daar juist onzekerheid over is? Waarom neem ik de risico's niet serieuzer?

De onderzoekers constateren dat «banning or heavily restricting advertising therefore can potentially have a serious negative consequence on channelization for three reasons (...).»¹⁸ Dit is een conclusie van de onderzoekers. Ik heb die conclusie overgenomen. Ik neem de risico's op kansspelverslaving zeer serieus. Daarom gelden er reclamebeperkende maatregelen. Deze maatregelen licht ik verderop in de brief toe. Daaruit blijkt dat ik een hoog beschermingsniveau voor consumenten nastreef.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af hoe ik oordeel over het huidige reclamebeleid rond softdrugs en tabak. Heb ik de indruk dat (sterk) beperkende wetgeving in die gevallen ertoe geleid heeft dat mensen die producten ineens niet meer weten te vinden? Waarom is beperking van reclame voor kansspelen dan ineens wel een enorme barrière?

Het beleid met betrekking tot tabak en softdrugs is erop gericht het gebruik van die producten te ontmoedigen. Bij kansspelen wordt een verslavingspreventiebeleid gevoerd. De overgrote meerderheid van deelnemers aan kansspelen zijn recreatieve spelers. De interventie maatregelen van de vergunninghouders hebben tot doel te voorkomen dat recreatieve spelers zich ontwikkelen tot risico- of probleemspelers, en zo te waarborgen dat het speelgedrag recreatief blijft. De ontwikkelingen in de reclame voor kansspelen worden na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand nauwlettend gemonitord, dit licht ik verderop in de brief toe.

¹⁷ Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame, Universiteit van Amsterdam september 2019, pagina 50.

¹⁸ Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention, Regulus 2019, pagina 29.

Beschermen maatschappelijk kwetsbare groepen

Leden van de SGP-fractie vragen of ik het niet belangrijk vindt dat met name, jongeren, jongvolwassenen en andere kwetsbare doelgroepen worden beschermd? Hoe wordt concreet uitvoering gegeven aan beleid om ervoor te zorgen dat jongeren tussen de 18 en 25 jaar niet worden geconfronteerd met reclame?

Ik vind het zeer belangrijk dat maatschappelijke kwetsbare groepen worden beschermd. Dan heb ik het in het bijzonder over minderjarigen, jongvolwassenen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Het is vergunninghouders daarom verboden hun wervings- en reclameactiviteiten te richten op deze groepen van personen, ongeacht het medium. Naast reclame op televisie of in geprinte media, geldt dit ook voor online reclame en reclame via *social media*. Met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand wordt daarbovenop een stevig pakket aan maatregelen geïntroduceerd ter voorkoming van kansspelverslaving. Onderdeel daarvan is aanscherping van het reclamebeleid. Ook deze regels komen te gelden ongeacht het medium.

Zo worden vergunninghouders van hoogerisicospelen verplicht om een risicoanalyse uit te voeren op hun spelaanbod. Deze analyse brengt het verslavingspotentieel van een spelsoort in kaart. Vervolgens moeten zij hun wervings- en reclameactiviteiten afstemmen op de resultaten van de risicoanalyse.¹⁹ Hoe hoger het risicopotentieel van het kansspel is, hoe minder passend het is om dit kansspel intensief te promoten. Dit betekent dat het niet verantwoord is om reclame met een sterk wervend karakter te maken voor een spel waarvan uit de risicoanalyse naar voren komt dat het een hoog risicopotentieel heeft.

Tevens gelden er reclamebeperkingen voor *live-betting*, het plaatsen van een weddenschap tijdens een sportwedstrijd. Het is verboden om tijdens de desbetreffende wedstrijd reclame- of wervingsactiviteiten te ontplooiën die gericht zijn op degene die naar die wedstrijd kijkt. Hiermee wordt gewaarborgd dat iemand die naar een wedstrijd kijkt, tijdens de wedstrijd niet wordt geconfronteerd met reclame van een kansspelvergunninghouder die hem zou kunnen doen besluiten tot deelname aan een weddenschap op die wedstrijd.²⁰

Daarnaast voer ik, mede naar aanleiding van recent aangenomen moties in de Tweede Kamer, de volgende reclamebeperkende maatregelen in.²¹

De regering neemt extra maatregelen om te voorkomen dat televisiereclames voor meer risicovolle kansspelen jongeren en andere maatschappelijk kwetsbare groepen bereiken. Televisiereclames voor dergelijke kansspelen mogen slechts tussen 21.00 uur en 06.00 uur worden uitgezonden in plaats van tussen 19.00 en 6.00 uur.²² Deze aanscherping is opgenomen in het ontwerpbesluit kansspelen op afstand en geldt na

¹⁹ Artikel 3a, eerste lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Het ontwerpbesluit kansspelen op afstand is bij brief van 3 maart 2020, «*Besluit kansspelen op afstand*» aan uw Kamer aangeboden.

²⁰ Artikel 3, vierde lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Het ontwerpbesluit kansspelen op afstand is bij brief van 3 maart 2020, «*Besluit kansspelen op afstand*» aan uw Kamer aangeboden.

²¹ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, «*reactie moties Tweede Kamer kansspelen en afdoening toezeggingen kansspelen*», d.d. 3 maart 2020.

²² Met deze aanscherping voor risicovolle kansspelen wordt (ook) aangesloten bij het standpunt van de regering dat bij toekomstige beleidsvorming het risicoprofiel van het kansspel meer centraal staat (*Kamerstukken II 2018/19, 24 557, nr. 152, p. 3*).

inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand.²³ Voor wervings- en reclameactiviteiten op televisie voor risicoarme kansspelen, zoals loterijen, blijft het tijdvenster tussen 19.00 uur en 06.00 uur van kracht.

In de ontwerpregeling kansspelen op afstand is een wijziging van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen voorzien.²⁴ Hierin is ter uitvoering van de motie-Mei Li Vos (*Kamerstukken II* 2015/16, 33 996, nr. 58) al een verbod voor vergunninghouders opgenomen om bij hun wervings- en reclameactiviteiten gebruik te maken van de diensten van individuele sporters. Minderjarigen en jongvolwassenen zijn immers in het bijzonder vatbaar voor de uitingen van deze personen.

Daarnaast wordt in de ontwerpregeling kansspelen op afstand een verbod opgenomen voor vergunninghouders om bij het ontplooiën van wervings- en reclameactiviteiten andere rolmodellen dan sporters in te zetten die een substantieel bereik hebben onder minderjarigen en jongvolwassenen of jonger zijn dan 25 jaar. Hiermee wordt voorkomen dat rolmodellen worden ingezet in kansspelreclame waar minderjarigen en jongvolwassenen zich mee identificeren of door wie ze zich aangesproken voelen. Dit betekent dat ook andere rolmodellen dan sporters, voor zover zij een substantieel bereik hebben onder minderjarigen en jongvolwassenen, of die de leeftijd van 25 jaar nog niet bereikt hebben, niet mogen worden gesponsord door vergunninghouders. Sponsoring is immers een vorm van reclame.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik, mede in het licht van de recente uitzending van «Zondag met Lubach» over kansspelreclame, kan duiden hoe ik over reclame gericht op jongvolwassenen denk. Is er inderdaad sprake van een forse (indirecte) reclame voor kansspelen, gericht op jongvolwassenen? Wat ga ik hier concreet tegen doen?

De Kansspelautoriteit houdt toezicht en handhaaft indien nodig op de regels omtrent reclame. Zij heeft de afgelopen jaren extra aandacht besteed aan minderjarigen en jongeren, bijvoorbeeld met betrekking tot de deelname van die doelgroepen aan kansspelen.²⁵ In 2017 heeft de Kansspelautoriteit een aantal lasten onder dwangsom opgelegd naar aanleiding van wervings- en reclameactiviteiten gericht op minderjarigen. In 2018 en 2019 heeft de Kansspelautoriteit erop toegezien dat deze lasten werden nageleefd. De Kansspelautoriteit heeft mij laten weten weinig signalen en meldingen te ontvangen van reclame gericht op minderjarigen en jongvolwassenen.

«De gokindustrie beschikt over gegevens die meer inzicht kunnen bieden in de invloed van kansspelreclame, zoals data over spelgedrag of online targeting. Maar onderzoekers krijgen zelden toegang tot die gegevens.»²⁶ Leden van de SGP-fractie vragen welke maatregelen ik tref om ervoor te zorgen dat die gegevens wel beschikbaar komen.

Gedegen wetenschappelijk onderzoek kan alleen worden uitgevoerd indien de onderzoekers de beschikking hebben over onderzoeksgegevens. Dat ben ik met de leden van de SGP-fractie eens. Daarom wordt de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op

²³ Artikel 3, zesde lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Het ontwerpbesluit kansspelen op afstand is bij brief van 3 maart 2020, «Besluit kansspelen op afstand» aan uw Kamer aangeboden.

²⁴ De ontwerpregeling is bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33 996 nr. 75.

²⁵ Jaarverslag 2018 «Extra aandacht voor jongeren», Kansspelautoriteit.

²⁶ Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame, Universiteit van Amsterdam september 2019, pagina 49.

afstand verplicht gegevens met betrekking tot het speelgedrag van de speler systematisch te registreren en te analyseren. De vergunninghouder wordt verplicht die gegevens en de analyses geanonimiseerd beschikbaar te stellen voor wetenschappelijk onderzoek naar kansspelsverslaving op verzoek van een onderzoeksinstelling.²⁷

Bovendien worden vergunninghouders verplicht om de wijze waarop zij hun wervings- en reclameactiviteiten hebben afgestemd op uitkomsten van de risicoanalyse te rapporteren aan de Kansspelautoriteit.²⁸ De Kansspelautoriteit betreft deze informatie bij het houden van toezicht op de vergunninghouders.

In het rapport wordt als stelling geponeerd dat het beperken van reclame geen doel van het Nederlandse kansspelbeleid is.²⁹ Leden van de SGP-fractie vragen zich af of dat wel klopt. En als het niet letterlijk een doel is, deel ik dan in ieder geval wel de opvatting van hen dat het wel een van de belangrijkste middelen is om het doel om kansspelsverslaving tegen te gaan, te bereiken?

Het beperken van wervings- en reclameactiviteiten *an sich* is geen kerndoelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid. Zoals de leden van de SGP-fractie terecht opmerken, is regulering van kansspelreclame echter wel een instrument om de kansspeldoelen te verwezenlijken. Dan bedoel ik met name het voorkomen van onmatig speelgedrag – en daarmee kansspelsverslaving – en het beschermen van consumenten.

De leden van de SGP-fractie vragen of ik voor elk van de regelingen waarover in het rapport van Borgesius c.s. wordt gezegd dat er nu al extra maatregelen mogelijk zijn, aan kan geven waarom dat nu dan niet gebeurt.

In het aangehaalde rapport hebben de onderzoekers verschillende (aanvullende) reclamebeperkende maatregelen aan de hand gedaan die nader onderzocht zouden kunnen worden.

Ik heb al eerder aangegeven een volledig reclameverbod met het oog op het belang van de kanalisatie van kansspelen op afstand onwenselijk te vinden. Die onwenselijkheid wordt bevestigd door het onderzoek van IViR.³⁰ Een zekere reclame is immers noodzakelijk om de speler naar het veilige en legale onlineaanbod te geleiden.

In de bijlage bij deze brief heb ik een overzicht opgenomen met de door de onderzoekers geopperde reclamebeperkingen en de wijze waarop die al dan niet zijn of worden gerealiseerd. Een aantal maatregelen is al gerealiseerd met de huidige reclamebeperkingen. Andere maatregelen worden met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand ingevoerd.

Kansspelreclame kan op veel verschillende wijzen vorm worden gegeven en op verschillende wijzen worden verspreid. Dit is mede afhankelijk van het type kansspel, de doelgroep en de tijdgeest. De reclamebeperkende maatregelen in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie

²⁷ Artikel 31m, eerste en vijfde lid, Wet op de kansspelen (nog niet in werking getreden).

²⁸ Artikel 2, vierde lid, Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De ontwerpregeling is bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 33 996 nr. 75.

²⁹ Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame, Universiteit van Amsterdam september 2019, pagina 35.

³⁰ Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame, Universiteit van Amsterdam september 2019, pagina 18.

kansspelen zijn in het algemeen principle-based en gelden ongeacht bijvoorbeeld het gebruikte medium en ongeacht of het gaat om gepersonaliseerde reclame. Met meer open geredigeerde normen is getracht de Kansspelautoriteit en vergunninghouders voldoende ruimte te laten om in de praktijk in te kunnen spelen op maatschappelijke, wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen. Een aantal van de door de onderzoekers geopperde aanvullende maatregelen wordt hiermee al ondervangen.

In bepaalde gevallen kan een nadere concretisering in de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen met het oog op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wenselijk zijn om vergunninghouders voldoende houvast te bieden. Een voorbeeld hiervan is het nader regelen van een verbod op het gebruiken van sporters en van andere rolmodellen waarmee minderjarigen en jongvolwassenen zich identificeren of door wie ze zich aangesproken voelen in kansspelreclame, waarvoor aanleiding bestaat blijkens de reacties in het kader van de openbare internetconsultatie van de regeling kansspelen op afstand.

In andere gevallen vallen de door de onderzoekers geopperde aanvullingen naar mijn mening dermate duidelijk onder een verbod in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, dat een nadere uitwerking in de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen op dit moment geen meerwaarde voor de rechtszekerheid heeft.

Indien onverhoopt toch blijkt dat nadere concretisering wenselijk is, kan de Kansspelautoriteit in haar uitvoeringsbeleid nadere duidelijkheid verschaffen.

Informatievoorziening

Zou niet hetzelfde effect bereikt kunnen worden door een logo of een andere aanduiding bij legaal aanbod, op basis waarvan een ieder vast kan stellen of sprake is van een legaal aanbod dat met toestemming opereert op de Nederlandse markt, zo vragen leden van de SGP-fractie zich af. En zijn er niet dergelijke of vergelijkbare regelingen te treffen om enerzijds het onderscheid tussen legaal en illegaal aanbod duidelijk te maken en anderzijds tóch zo min mogelijk reclame voor verslavende producten als kansspelen te maken?

Een houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moet op zijn website informatie geven met betrekking tot zijn vergunning.³¹ Op deze manier kan de consument vaststellen of er sprake is van legaal, betrouwbaar en veilig aanbod. Het toestaan van reclame voor vergund kansspelaanbod is bedoeld om consumenten, bij het maken van de keuze bij welke aanbieder ze gaan spelen, te leiden naar dit vergunde aanbod. Deze reclame dient verantwoord te zijn en mag niet aanzetten tot onmatige deelneming aan kansspelen. Met onmatige deelname bedoel ik risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving. Zo mag in kansspelreclame niet de indruk worden gewekt dat het deelnemen aan kansspelen een oplossing kan vormen voor financiële of andere persoonlijke problemen en mag onmatige deelname niet als voorbeeld worden gesteld.³²

³¹ Artikel 4.34, eerste lid, sub a, Besluit kansspelen op afstand. Het ontwerpbesluit kansspelen op afstand is bij brief van 3 maart 2020, «Besluit kansspelen op afstand» aan uw Kamer aangeboden.

³² Artikel 2, eerste en tweede lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of ik ook kan aangeven hoe risico-indicatie en waarschuwende zinnen rond reclame voor kansspelen, zoals die ook gelden bij tabak, zouden kunnen helpen bij het tegengaan van verslaving. Zo niet, waarom dan niet als het bij tabak wel als effectief wordt gezien?

Consumenten moeten worden gewezen op het risico van kansspelverslaving. De vergunninghouders moeten in de reclame wijzen op de minimumleeftijd en op iedere afzonderlijke wervings- en reclameactiviteit wijzen op risico's van onmatige deelname aan kansspelen door het plaatsen van een slogan.³³ Deze slogan, vastgesteld door de kansspelsector, luidt momenteel «Speel Bewust, 18+» en geldt voor alle kansspelreclame. Met de regulering van kansspelen op afstand neemt de Kansspelautoriteit het initiatief om in samenspraak met representatieve en onafhankelijke organisaties en deskundigen uit de verslavingszorg een nieuwe slogan vast te stellen.³⁴

Kansspelreclame van illegale aanbieders

De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre (illegale) online-kansspelaanbieders op dit moment reclame maken voor hun producten. Indien dit het geval is, waarom wordt daar niet tegen opgetreden? Zo niet, waarom zou er dan in de toekomst wél een mogelijkheid moeten zijn voor reclame als spelers de producten toch wel weten te vinden?

De Kansspelautoriteit bestrijdt illegaal aanbod van online kansspelen. Daarbij hanteert ze prioriteringscriteria. Aan de hand van de prioriteringscriteria bepaalt de Kansspelautoriteit tegen welke aanbieders ze als eerste op zal treden. Een van de prioriteringscriteria is of er reclame wordt gemaakt voor het betreffende aanbod of de aanbieder op tv, radio, of in gedrukte media, gericht op de Nederlandse markt. Recentelijk werd de Kansspelautoriteit in gelijk gesteld door een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De hoogste bestuursrechter oordeelde dat een wervende tekst mag worden gezien als reclame. Daarmee valt het publiceren van een wervende tekst onder bevorderen van kansspelen. Dit is een belangrijke uitspraak in het kader van aanpak van online *affiliate marketing* voor illegale aanbieders.³⁵

Met de inwerkingtreding van de wet kansspelen op afstand krijgt de Kansspelautoriteit een aantal nieuwe toezicht- en handhavingsinstrumenten in handen. Zo krijgt de Kansspelautoriteit de mogelijkheid bindende aanwijzingen te geven aan actoren als banken, reclamediensverleners en mediabedrijven om hun dienstverlening aan illegale aanbieders te staken. Deze instrumenten zal de Kansspelautoriteit inzetten voor de aanpak van illegale aanbieders. Zoals ik heb aangegeven in mijn brief aan de Tweede Kamer, breidt de Kansspelautoriteit de handhavingscapaciteit na de inwerkingtreding van de wet kansspelen op afstand uit.³⁶ Deze capaciteit zal specifiek gericht zijn op de aanpak van het illegale online aanbod dat zich actief en specifiek richt op Nederland en op het aanpakken van bedrijven die dit aanbod faciliteren.

³³ Artikel 3, tweede lid, Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

³⁴ Artikel 4a, derde lid, sub a, Wet op de kansspelen (nog niet in werking getreden).

³⁵ ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:169.

³⁶ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, «*reactie moties Tweede Kamer kansspelen en afdoening toezeggingen kansspelen*», d.d. 3 maart 2020.

Verantwoordelijkheid vergunninghouders

Kansspelvergunninghouders hebben de plicht om op verantwoorde wijze om te gaan met de ruimte die hen in de wet- en regelgeving wordt geboden voor het maken van reclame. Daartoe is in het verleden door de sector een Reclame- en Gedragscode voor kansspelen opgesteld. De sector laat mij weten de bestaande codes te evalueren en aan te passen aan de situatie die ontstaat na de regulering van kansspelen op afstand. Zij zien het gematigd houden van reclame hierbij als een relevant thema. Ik zie met belangstelling uit naar de wijze waarop de sector haar verantwoordelijkheid nader invult.

Tot slot

De Kansspelautoriteit zal de ontwikkelingen in de reclame voor kansspelen na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand nauwlettend monitoren. Uw Kamer wordt jaarlijks, via de marktscan van de Kansspelautoriteit, over haar bevindingen geïnformeerd. Ik heb de Kansspelautoriteit gevraagd om op basis van de gegevens uit de jaarlijkse monitoring mij te adviseren of er aanleiding is de reclameregels aan te passen, rekening houdend met de mate van en de effecten op kanalisatie. De normen in lagere regelgeving betreffende reclame kunnen, indien noodzakelijk, al vóór de geplande wetsevaluatie worden aangepast.

Uw Kamer heeft zorgen geuit over het toekomstige reclamebeleid en mij verzocht een algeheel reclameverbod te heroverwegen. Met de huidige en toekomstige voorwaarden voor kansspelreclame meen ik recht te doen aan de kanalisatiedoelstelling van kansspelen op afstand, zonder daarbij de maatschappelijk kwetsbare groepen uit het oog te verliezen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

Vergelijking van mogelijk aanvullende maatregelen voorgesteld door IViR, paragrafen 3.2 (Reclame: kanalen en doelgroepen) en 3.3 (Reclame: inhoud) met het huidige en toekomstige reclamebeleid.

Door IVIR voorgestelde maatregel	Huidig en/of toekomstig reclamebeleid
<p>Paragraaf 3.2 Een verbod op kansspelreclame bij zowel de publieke als commerciële mediadiensten.</p> <p>Het tijdenvenster waarin geen kansspelreclame wordt getoond uitbreiden.</p> <p>Norm «beperken gerichtheid op minderjarigen» aanvullen met specifieke en concrete regels. Het beperken van bepaalde vormen van reclame, of van reclame op specifieke locaties.</p> <p>Het zou verboden kunnen worden om behavioural targeting en andere vormen van gepersonaliseerde kansspel reclame te richten op kwetsbare personen. Met een specifieke regel voor behavioural targeting, is bijvoorbeeld duidelijk dat de norm ook geldt voor het richten van reclame via die techniek. Het zou ook verboden kunnen worden dat kansspelreclame wordt getoond in de buurt van, of vlak voor of na, reclame voor kredieten.</p> <p>Er kunnen kwantitatieve maxima worden gesteld aan de hoeveelheid kansspelreclame.</p> <p>Paragraaf 3.3 Reclame: inhoud Het aanprijzen van kansspelen door beroemdheden, artiesten en andere personen die populair zijn onder jongeren (bijvoorbeeld influencers op sociale media) wordt in de toelichting van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand gekwalificeerd als een onwenselijke vorm van reclame. Maar er is dus geen verbod als zodanig in dit concept voorzien. Het zou kunnen worden verlangd van de vergunninghouders om in de afzonderlijke reclameboodschap een winstbepaling op te nemen.</p>	<p>Een algeheel verbod is niet wenselijk met het oog op de kanalisatiedoelstelling. Er geldt wel een beperkt tijdenvenster waarin kansspelreclame mag worden uitgezonden op televisie.</p> <p>In het ontwerpbesluit kansspelen op afstand wordt geregeld dat televisiereclames voor de meer risicovolle kansspelen slechts tussen 21.00 uur en 06.00 uur mogen worden uitgezonden in plaats van tussen 19.00 en 6.00 uur.</p> <p>Het gebruik maken van diensten van sporters en andere rolmodellen in kansspelreclame wordt in de ontwerpregeling kansspelen op afstand gereguleerd. Reclamecode voor kansspelen die worden aangeboden door vergunninghouders ingevolge de Wet op de Kansspelen (hierna: RVK) 2015, artikel 6, zesde lid: Er zal geen reclame voor kansspelen worden gemaakt door middel van en rondom specifiek op minderjarigen gerichte media, dan wel delen van deze media. Artikel 6, achtste lid, RVK: Reclame voor kansspelen is niet toegestaan op billboards, swanks, abri's en mupi's en voorwerpen met een vergelijkbaar doel die zijn geplaatst binnen of in het zicht van opleidingsinstituten die in hoofdzaak door minderjarigen worden bezocht. Kansspelaanbieders zullen in hun contracten met exploitanten van buitenreclame dergelijke locaties uitsluiten.</p> <p>Vergunninghouders mogen hun reclame niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Voor reclame voor meer risicovolle spelen geldt dat deze bovendien niet gericht mag zijn op jongvolwassenen (artikel 2, derde en vierde lid, Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen). Deze normen gelden ongeacht het medium en de daarbij gehanteerde techniek.</p> <p>Het ontbreken van signalen uit de praktijk en een aantoonbaar verband tussen de combinatie van kansspel- en kredietreclame enerzijds en problematisch gokken anderzijds maken dat een dergelijke vergaande vorm van overheidsingrijpen niet gerechtvaardigd kan worden.</p> <p>Het beperken van de hoeveelheid reclame <i>an sich</i> is geen doel van het kansspelbeleid, wel bescherm ik maatschappelijk kwetsbare groepen extra.</p> <p>In de ontwerpregeling kansspelen op afstand wordt een verbod opgenomen voor vergunninghouders om bij het ontplooiën van wervings- en reclameactiviteiten andere rolmodellen dan sporters in te zetten die een substantieel bereik hebben onder minderjarigen en jongvolwassenen of die jonger zijn dan 25 jaar.</p> <p>De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand is verplicht om een (aspirant) speler via het startscherm van de kansspelinterface te informeren over spelregels, winkansen, de wijze van kansbepaling en, voor zover mogelijk, het uitbetalingspercentage.</p>

Door IVIR voorgestelde maatregel	Huidig en/of toekomstig reclamebeleid
<p>Het opnemen van een risico-indicator voor het verslavingsrisico. Een degelijke risico-indicator kan dienen als waarschuwing voor consumenten en als zorgplicht voor aanbieders.</p> <p>Voer een verbod in op het aanbieden van een gratis bonus in een reclame.</p>	<p>De wettelijk verplichte slogan die wordt opgesteld in overleg met verslavingsdeskundigen biedt de ruimte om een risico-indicator toe te voegen.</p> <p>Een algeheel verbod op bonussen acht ik niet wenselijk vanwege de kanalisatiedoelstelling. Wel worden in het ontwerpbesluit kansspelen op afstand regels verbonden aan het aanbieden van bonussen met het oog op bescherming van maatschappelijk kwetsbare groepen.</p>