

Vergaderjaar 2015–2016

24 557

Kansspelen

Nr. 142

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2016

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Nulmeting modernisering kansspelbeleid» aan¹.

Het kabinet is voornemens het kansspelbeleid te moderniseren door wijzigingen door te voeren op het gebied van kansspelen op afstand, loterijen, speelcasino's en speelautomaten. Met uw Kamer acht ik het van groot belang dat de voorgenomen modernisering van het kansspelbeleid op een objectieve, onafhankelijke en zorgvuldige wijze geëvalueerd worden. Uit deze behoefte komt de in opdracht van het WODC uitgevoerde nulmeting voort. Het rapport geeft een beeld van het aantal Nederlanders dat deelneemt aan kansspelen, het speelgedrag van deze spelers en inspanningen die aanbieders van kansspelen verrichten om consumentenbelangen te beschermen en fraude en overige criminaliteit te bestrijden. Daarmee vormt het rapport een goede basis om met toekomstige metingen de effecten van het voorgenomen beleid te monitoren en evalueren. Uit de nulmeting blijkt dat het voorkomen van kansspelverslaving terecht een aandachtspunt is en blijft van het kansspelbeleid. Het geschatte aantal probleemspelers toont temeer aan dat de Nederlandse consument gebaat is bij een snelle inwerkingtreding van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Koa), waarmee de online gokker beter kan worden beschermd en ook in andere kansspelsectoren de zorgplicht wordt aangescherpt en additionele maatregelen ter preventie van kansspelverslaving ingevoerd worden. In deze brief beschrijf ik kort de belangrijkste bevindingen van het onderzoek (onderdeel I) en geef ik een beleidsreactie (onderdeel II).

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

I Belangrijkste bevindingen

De onderzoekers hebben een bevolkingsenquête uitgevoerd onder 5.873 burgers en gegevens verzameld bij ruim 100 aanbieders van kansspelen, de Kansspelautoriteit (Ksa), de Stichting Reclame Code, de Stichting Informatie Voorziening Zorg (IVZ) en de Financial Intelligence Unit (FIU). Omdat marktverhoudingen en financiële effecten zoals afdrachten aan goede doelen ook zonder ex-ante evaluatie te meten zijn, beperken de onderzoekers zich tot het in kaart brengen van de stand van zaken met betrekking tot de drie beleidsdoelen van het Nederlands kansspelbeleid. De effecten op de afdrachten aan goede doelen worden anderszins geëvalueerd.

Deelname en speelgedrag

Uit de meting blijkt dat een groot deel (62,1%) van de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder recent (de afgelopen 12 maanden) heeft deelgenomen aan een kansspel. Zij nemen voornamelijk deel aan loterijen, op grote afstand gevolgd door krasloten, speelautomaten, bingo en casinospelen. Mede op basis van de locatie waar wordt gespeeld, is onderscheid gemaakt naar deelname aan legale dan wel illegale kansspelen. In de meting 2016 heeft 61,8% recent deelgenomen aan legale kansspelen. De deelname aan illegale kansspelen ligt met 4,0% beduidend lager. Vrijwel alle deelname aan illegale kansspelen betreft kansspelen op afstand.

Het onderzoek verdeelt spelers aan de hand van hun antwoorden op de SOGS (een screener die problematisch speelgedrag meet) in recreatieve, risico- en probleemspelers. Recreatieve spelers zien kansspelen vooral als een spel, waarbij het speelgedrag nauwelijks tot geen verslavingspotentie vertoont. Risicospelers zijn spelers die enige geestelijke of fysieke kenmerken van kansspelverslaving vertonen. Probleemspelers hebben mogelijk te maken met een kansspelverslaving: een aanhoudend en toenemend onvermogen om weerstand te bieden aan de drang tot spelen. De onderzoekers komen tot de volgende schattingen die niet los gezien kunnen worden van de bijbehorende betrouwbaarheidsintervallen.

Omvangschattingen recente recreatieve, risico- en probleemspelers

	Schatting	Betrouwbaarheidsinterval
Recreatieve spelers	8.435.000	8.265.000 – 8.610.000
Risicospelers	95.700	66.500 – 124.800
Probleemspelers	79.000	52.700 – 105.500

Bij bovenstaande aantallen moet in ogenschouw worden genomen dat de SOGS oorspronkelijk is bedoeld als screeningsinstrument dat behandelars kan helpen om (potentiële) kansspelproblematiek vast te stellen. Aangezien een behandelaar wil vermijden dat iemand ten onrechte niet als potentieel kansspelverslaafde wordt aangemerkt en daarom mogelijk niet verder gediagnostiseerd en behandeld wordt, liggen de drempelscores van de SOGS laag. Niet iedereen die via SOGS is gecategoriseerd als probleemspeler, is bijvoorbeeld in termen van DSM-V verslaafd. Dit leidt in een bevolkingsenquête tot een overschatting van het aantal probleemspelers, waarvoor in het onderhavige onderzoek niet gecorrigeerd kan worden. Omdat de vraagstelling en de samenstelling van de respondenten afwijken met de eerdere metingen in 2005 en 2011 zijn de onderzoeksbevindingen niet vergelijkbaar. In die jaren leken er minder probleemspelers te zijn. Niet-westerse allochtonen zijn ondervertegenwoordigd in alledrie de metingen, maar alleen in de huidige nulmeting is

hiervoor gecorrigeerd. Er kan dan ook niet van een stijging worden gesproken. Het is aannemelijk dat de huidige omvangsschattingen een realistischer beeld geven van de mogelijke omvang van probleemspelers in Nederland. De groep respondenten die problematisch speelgedrag vertoont bestaat voor de helft uit allochtone respondenten, waarvan het merendeel niet-westers allochtoon.

Kansspelen op afstand en speelautomatenhallen

Probleemspelers komen vooral voor bij kansspelen op afstand (6% van de spelers) en speelautomaten in speelhallen (12%). Van de spelers die het afgelopen jaar hebben deelgenomen aan onvergunde kansspelen op internet geeft 29% aan informatie over de risico's van kansspelen te zijn tegengekomen. Vergunninghouders van speelautomaten lijken maatregelen ten aanzien van kansspelverslaving, zoals het informeren van spelers over risico's, het signaleren van problematisch speelgedrag en interventie bij spelers in beperkte mate te nemen.

II Beleidsreactie

De nulmeting geeft een beeld van het aantal recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers in Nederland, en vormt daarmee een goede basis om de voorgenomen modernisering van het kansspelbeleid te monitoren en indien nodig beleidswijzigingen te initiëren. In de ex-post evaluatie zal ook de kanalisatie, de effecten op afdrachten aan goede doelen en de ontwikkeling van de kansspelbelasting worden opgenomen.

Aantal probleemspelers

Hoewel zoals hierboven beschreven volgens de onderzoekers geen vergelijking mogelijk is met in het verleden uitgevoerde metingen, toont het aantal probleemspelers aan dat de bestrijding van kansspelverslaving een terecht aandachtspunt is en blijft van het kansspelbeleid. Ook onderstreept het rapport het belang van het spoedig inwerkingtreden van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Koa). In toekomstige metingen zullen vergelijkingen wel mogelijk zijn en kunnen stijgingen of dalingen worden gemonitord, om indien nodig beleidswijzigingen aan te brengen.

Maatregelen tegen kansspelverslaving

3,5% (zo'n 485.000 Nederlanders) van de bevolking boven 16 jaar gokt wel eens online. Dit aantal is vergelijkbaar met het aantal geschatte spelers uit de Marktscan online kansspelen 2015 van de Kansspelautoriteit. 6% van hen vertoont eigenschappen van problematisch speelgedrag. De cijfers maken duidelijk dat het in het belang van de Nederlandse consument is dat online kansspelen op korte termijn worden gereguleerd, door inwerkingtreding van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand. Dit wetsvoorstel voert een strak en evenwichtig pakket aan maatregelen in dat tegemoetkomt aan de reeds bestaande behoefte aan online gokken. Tegelijkertijd beschermt dit voorstel de Nederlandse speler en de samenleving als geheel tegen de risico's die aan deze en andere kansspelen verbonden zijn.

Naast het online gokken vormt het relatief grote percentage probleemspelers in de speelhallen een aandachtspunt, dat het belang van het ingezette beleid onderstreept. In het wetsvoorstel Koa, dat nu in de Eerste Kamer voorligt, wordt de wettelijke zorgplicht voor speelautomaathallen (en ook voor speelcasino's) verder aangescherpt, ter vervanging van de zelfregulering. Zo zullen aanbieders het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) moeten raadplegen. Aanbieders moeten onmatig

speelgedrag gaan analyseren en registreren. Bij risicosignalen zal de aanbieder nader onderzoek doen en de speler moeten aanspreken. Als er een redelijk vermoeden van onmatig speelgedrag bestaat, zal de aanbieders de speler moeten doorverwijzen naar (anonieme) zorg en wijzen op mogelijkheden om afstand te nemen van het spel, zoals tijdelijke uitsluiting via het CRUKS. Wanneer de speler hiervoor niet ontvankelijk blijkt, zal een verzoek tot onvrijwillige uitsluiting aan de Ksa worden gedaan.

Kwetsbare groepen

De Kansspelautoriteit werkt al samen met gemeenten om illegale gokzuilen in bijvoorbeeld koffiehuisen, waar relatief veel niet-autochtonen gokken, effectiever aan te pakken. De verwachting is dat dit het gebruik van het legale aanbod stimuleert, waardoor probleemspelers meer bescherming genieten. Daarnaast kunnen gelden uit het verslavingsfonds na inwerkingtreding van Koa gedeeltelijk aangewend worden voor onderzoek naar de aard van specifieke risicogroepen zoals allochtonen en licht verstandelijk beperkten, en naar passende preventieve maatregelen voor deze groepen. Ook kan de Ksa naar eigen inzicht onderzoek naar kwetsbare groepen en verslavingsproblematiek verrichten.

In 2014 is subsidie verleend aan het Trimbos Instituut, Resultaat Scoren en het Centrum voor Verantwoord Spelen, om vergunninghouders middels een gestandaardiseerd informatiepakket in staat te stellen consumenten beter te informeren over de risico's van kansspelverslaving. Dit informatiepakket is inmiddels opgeleverd en wordt al ingezet om huisartsen, sociale wijkteams en andere professionals in staat te stellen kansspelverslaving beter te herkennen. In de toekomstige metingen zal moeten blijken welk effect deze maatregelen zullen hebben.

Tot slot

Bij toekomstige ex-post metingen zullen de effecten van deze en de maatregelen die voortvloeien uit het wetsvoorstel Koa worden gemonitord. De Nulmeting «Modernisering kansspelbeleid» toont aan dat er kwetsbare mensen zijn in Nederland, die hun gedrag soms niet onder controle hebben. Deze mensen wil ik beschermen. Mijn specifieke aandacht gaat daarbij uit naar kansspelverslaving onder kwetsbare groepen, kansspelen op afstand en speelautomaathallen. Van voornaam belang is dat het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (Kamerstuk 33 996) in werking treedt, om de Nederlandse consument de bescherming te bieden die zij verdient.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff