

Vergaderjaar 2018–2019

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

H

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 30 oktober 2018

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord bij het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hierover de nodige vragen. De fractieleden van de **ChristenUnie** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De **D66**-fractieleden hebben met belangstelling kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord. Er resten nog twee vragen.

De leden van de fractie van de **SP** hebben kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord. Deze geeft aanleiding tot een aantal vragen.

De fractieleden van de **PvdA** hebben kennisgenomen van de nadere memorie van antwoord in het kader van het wetsvoorstel Organiseren van kansspelen op afstand. Zij hebben hierover nog een aantal vragen en zien de beantwoording daarvan met belangstelling tegemoet.

2. Doelstellingen van het wetsvoorstel

In de nadere memorie van antwoord stelt de regering: «Honderdduizenden Nederlanders nemen al jaren deel aan kansspelen op afstand»². Hoe is dat aantal bekend, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie. Gaat het hier in deze honderdduizenden gevallen om illegale kansspelen? Zo nee, wat is dan het aandeel illegale kansspelen hier?

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Kox (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS) Van Zandbrink (PvdA), vac. (PVV), Fiers (PvdA), Andriessen (D66), Vink (D66)

² *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 1.

De regering vermeldt verder dat de huidige Wet op de kansspelen (Wok) niet meer aansluit bij de realiteit en trekt daaruit de conclusie dat 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»³ noodzakelijk is. Naar het inzicht van de leden van de CDA-fractie kan uit de voorgaande constatering niet zonder meer de conclusie getrokken worden dat onlinekansspelen gelegaliseerd dienen te worden. Zij zien graag een reactie hierop.

Kan de regering verder toelichten hoe uit de drie beleidsdoelstellingen van het wetsvoorstel⁴ legalisering van online-aanbod voortvloeit? De leden van de CDA-fractie zien er eerder een pleidooi in om het aanpakken van fraude te versterken en verslaving te voorkomen, zeker ook in het licht van de uitbreiding van de bevoegdheden van de Kansspelautoriteit om de handhaving te versterken.

De regering stelt dat het niet zozeer van belang is of het (wanneer het voorstel wetskracht heeft) geschatte aantal van veertig of vijftig legale aanbieders stabiel blijft, «als wel dat het Nederlandse marktaandeel zo veel mogelijk wordt vertegenwoordigd door houders van een Nederlandse vergunning.»⁵ De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat het enige voordeel dat de regering kan zien, gelegen is verslavingszorg. Immers, wanneer het gaat om kanalisatie van het aanbod van legaal naar illegaal gaat het vanuit de speler gezien grotendeels om «communicerende vaten». Zij spenderen hun geld aan kansspelen of het nu illegaal of legaal aanbod betreft. Zien de voornoemde leden dit juist?

De leden van de CDA-fractie kunnen de door de regering gevolgde redenering in de overgang van bladzijde 4 op bladzijde 5 van de nadere memorie van antwoord niet goed volgen, behalve wanneer de stelling betrokken wordt dat een totale afwezigheid van wetsovertreding niet mogelijk is. Geldt dat niet voor alle wettelijke verboden? Kan de regering de redenering toelichten of onderbouwen?

De CDA-fractieleden lezen in de nadere memorie van antwoord dat wanneer blijkt dat het wetsvoorstel – eenmaal wet – niet blijkt te werken, tot aanvullende maatregelen wordt overgegaan.⁶ Waaruit kunnen deze maatregelen bestaan: het opschroeven van handhaving, of het uitbreiden van de bevoegdheden van de Kansspelautoriteit, of het stellen van strengere eisen aan aanbieders? Hoe zou dat er concreet uit kunnen zien en waarom wordt niet nu daarop een voorschot genomen, zeker in het licht van het eerder gestelde in de nadere memorie van antwoord? In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of overwogen is om Holland Casino voor een proefperiode het alleenrecht op onlinekansspelen te geven, schrijft de regering dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is.⁷ Dat is wellicht de opvatting van de huidige regering, maar het antwoord miskent dat dit kennelijk lang wel zo gezien is. Het deel van het antwoord dat kanalisatie dan niet bereikt kan worden, begrijpen de leden van de CDA-fractie niet goed. Hangt kanalisatie af van het *aantal* legale aanbieders? Dat is een nieuw element in de redenering die naar hun voorlopige overtuiging niet af te leiden is uit hetgeen de regering in de eerdere stukken heeft betoogd. Immers, daar lijkt het te gaan om de *kwaliteit* van het legale, vergunde aanbod en niet om de *kwantiteit*. Graag daarom een nadere onderbouwing van deze stelling.

Waar in Duitsland zelfs een aantal van *twintig aanbieders* niet als voldoende wordt beschouwd, gaat het dan om Europees of louter Duits

³ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 1.

⁴ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 2.

⁵ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 4.

⁶ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 5.

⁷ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 8.

recht? Wat betekent dat voor de Nederlandse situatie? Wanneer de eisen zo hoog zijn dat slechts twintig aanbieders zich melden, moeten dan de eisen voor vergund aanbod verlaagd worden om meer aanbieders mogelijk te maken? Of is met het stellen van de eisen in dit wetsvoorstel al rekening gehouden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De CDA-fractieleden vragen wat de regering bedoelt met: «Het aanbieden van kansspelen aan minderjarigen is en blijft verboden.»⁸ Gaat het hier om reclame of om op minderjarigen toegesneden kansspelen of het feitelijk laten deelnemen van minderjarigen aan kansspelen? Hoe kan dat laatste effectief worden gecontroleerd door een vergunninghouder wanneer bijvoorbeeld een minderjarige een ander geboortejaar opgeeft dan het werkelijke geboortejaar?

De CDA-fractieleden vragen of de regering kan uitleggen wat met het begrip «*loot boxes*»⁹ bedoeld wordt? Ziet de regering in de onrustbarende conclusies uit onderzoek op het grensgebied van onlinegames en onlinekansspelen¹⁰ niet een aanleiding om juist te concentreren op de handhaving van illegaal aanbod van kansspelen in plaats van onlinekansspelen toe te staan?

De **SP**-fractieleden lezen dat het aantrekkelijk moet zijn om kansspelen te spelen.¹¹ Dat vraagt om een toelichting. Waarom moet dat aantrekkelijk zijn? Gaat men anders niet gokken? Maar dat is toch de bedoeling? Of wil men concurreren met het illegale aanbod? Maar dit illegale aanbod zou met deze wet toch beter aangepakt worden? Moeten de voornoemde leden dan begrijpen dat dit legale aanbod naast het illegale komt? Ontstaat er dan geen wedloop tussen legaal en illegaal aanbod, met als consequentie dat er steeds meer promotie komt om te gaan gokken en er per definitie een ongelijke strijd is? Graag een uitleg over deze stelling.

De **PvdA**-fractieleden merken op dat in de nadere memorie van antwoord de regering stelt, daarbij verwijzend naar de Marktscan online kansspelen 2015¹², dat in Denemarken en België het marktaandeel van het illegale aanbod sterk is gedaald na regulering van kansspelen op afstand: België had drie jaar na regulering een kanalisatiegraad van 65% en Denemarken van ongeveer 85%.¹³ Is dit nog steeds het geval? En kan de regering aangeven wat sinds de legalisering van onlinegokken de ontwikkeling van de omzet (in termen van bruto spelresultaat) in deze landen is geweest?

In 2006 is het wetsvoorstel Kansspelen via internet¹⁴ door de Tweede Kamer aangenomen, om vervolgens in 2008 na hoofdelijke stemming door de Eerste Kamer te zijn verworpen. Met dit wetsvoorstel werd beoogd een proef te doen met het legaal organiseren van kansspelen via internet door één aanbieder (Holland Casino). Hieraan lagen dezelfde doelstellingen ten grondslag als bij het onderhavige wetsvoorstel: het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Is het geen *safe bet*, zo vragen de PvdA-fractieleden de regering, om te starten met een dergelijke proef, alvorens de markt voor onlinekansspelen breed open te stellen aan private, op omzetvergroting gerichte bedrijven waarvan het merendeel op

⁸ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 37.

⁹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 26.

¹⁰ Kansspelautoriteit, *Onderzoek naar loot boxes. Een buit of een last?*, 19 april 2018, p. 3–5.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 8.

¹² Kansspelautoriteit, *Marktscan online kansspelen 2015. Een analyse vanuit internationaal perspectief*, 18 augustus 2015.

¹³ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 4.

¹⁴ Kamerstukken 30 362.

basis van de motie-Bouwmeester c.s.¹⁵ niet in aanmerking voor een vergunning zou moeten komen?

3. Vestiging

De **CDA**-fractieleden merken op dat in het regeerakkoord van het huidige kabinet de volgende passage is opgenomen: «Bij de verlening van vergunningen voor kansspelen op internet zal als vergunningsvoorwaarde worden opgenomen dat de aanbieder op enigerlei wijze ook in Nederland is gevestigd.»¹⁶ In de nadere memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel wordt echter niet uitgegaan van een daadwerkelijke vestiging van de vergunninghouder binnen Nederland, maar slechts van een aangewezen vertegenwoordiger van de buitenlandse vergunninghouder binnen Nederland.¹⁷ Kan de regering toelichten waarom niet letterlijk aan een vestiging wordt vastgehouden?

De afspraak in het regeerakkoord, dat de aanbieder op enigerlei wijze in Nederland gevestigd dient te zijn¹⁸, wordt losgelaten. De regering heeft aangegeven hierover in gesprek te gaan met de Kansspelautoriteit. Is thans duidelijk welke eisen aan de zetel van de vergunninghouder worden gesteld, zo vragen de **D66**-fractieleden.

4. Kansspelverslaving en preventie

In de nadere memorie van antwoord wordt ingegaan op de procedure voor het vaststellen van de identiteit van een speler.¹⁹ Hoeveel tijd neemt dit in beslag vanaf het moment dat de speler zijn gegevens overlegt? Hoe wordt nagegaan dat de betreffende controles daadwerkelijk plaatsvinden? Betekent de verificatieprocedure dat in eerste instantie slechts toegang tot de bankrekening bepalend is? Gebeurt dat achteraf (wanneer eenmaal gespeeld is en verloren is) of vooraf? In het laatste geval, hoe moeten de leden van de **CDA**-fractie zich dat voorstellen?

Die laatste vraag stellen zij ook ten aanzien van de fysieke controle, via bijvoorbeeld een beeldverbinding. Is dat laatste verplicht of optioneel? Wanneer dit optioneel is, hoe reëel is het dan te veronderstellen dat een aanbieder daartoe overgaat, gelet op de rompslomp en tijd die dit meebrengt voor de aanbieder (en dus kosten meebrengt) en het ongemak dat dit meebrengt voor de speler, die hoogstwaarschijnlijk hiervoor weinig voelt en liever dan overgaat naar illegaal aanbod? Kan de regering de antwoorden op deze vragen ook onderbouwen?

Ten aanzien van hetgeen de regering uitlegt over het spelersprofiel,²⁰ concluderen de **CDA**-fractieleden dat een profiel slechts geldt voor één aanbieder en dat de speler tegelijk bij de veertig tot vijftig vergunde aanbieders een profiel kan aanmaken met een limiet. Per vergunninghouder kan hij de limiet niet omzeilen, maar hij kan wel op meerdere borden tegelijk «schaken» en wel onafhankelijk van elkaar. En, al zit er een zekere tijdperiode tussen, de speler kan zijn limiet per vergunninghouder aanpassen. Zien de voornoemde leden dit goed? Wordt de limiet altijd uitgedrukt in een geldbedrag? Om welk aantal gaat het wanneer de regering spreekt van «een betrekkelijk gering aantal probleemspelers»²¹? Wat is gelet op privacyoverwegingen het verschil tussen registratie in een centrale databank enerzijds en meerdere decentrale databanken van

¹⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 264, nr. 19.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage Regeerakkoord, p. 4.

¹⁷ *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 20.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage Regeerakkoord, p. 4.

¹⁹ *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 7–8.

²⁰ *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 10–12.

²¹ *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 11.

vergunninghouders anderzijds? De leden van de CDA-fractie vragen dit mede in het licht van wat de regering stelde over de bescherming van de privacy bij registratie, die afdoende gewaarborgd zou zijn per vergunninghouder.²² Wanneer ditzelfde of een vergelijkbaar systeem landelijk zou gelden, dan kan er toch niet een extra privacyprobleem bij komen? Het gaat hier toch bovendien om de echte doeltreffendheid van de beleidsdoelstelling van preventie van verslaving? De voornoemde leden vragen dit met de door de regering als een van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel geformuleerde doel voor ogen, namelijk: voorkomen van verslaving. Zijn er onderzoeken bekend over hoeveel effect het «goed geïnformeerd [worden] over de risico's van kansspelverslaving»²³ heeft op spelers, en met name (potentiële) probleemspelers?

De regering geeft een beschouwing over de diepte van het onderzoek dat de Kansspelautoriteit moet maken jegens specifieke spelers die de speelgevaarzone zijn overschreden.²⁴ Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat dit een nogal moeilijk type onderzoek is. Een oppervlakkige lezing laat al duidelijk zien dat hier veel tijd, energie en kosten mee gemoeid zijn en dat bovendien de Kansspelautoriteit heel dicht op de leefsituatie van individuele personen gaat zitten (aangenomen natuurlijk dat van deze optie gebruik gemaakt gaat worden). Zijn met dergelijke procedures ervaringen opgedaan in het buitenland? Kan de tijd en energie van de Kansspelautoriteit niet veel eenvoudiger benut worden door illegaal aanbod te bestrijden onder een regime van een verbod op onlinekansspelen? Dan komen er ook geen privacyperikelen aan de orde. Graag een reactie.

Is de inbreuk op de privacy van de speler zoals hier geschetst wordt, niet vele malen groter dan bij registratie in een centraal register of bij handhaving van het verbod op onlinekansspelen, zo vragen de CDA-fractieleden. Kan de regering een inschatting geven om hoeveel van dergelijke probleemspelers het zal gaan?

Naar aanleiding van het gestelde op bladzijde 16 van de nadere memorie van antwoord aangaande de verslavingszorg, vragen de leden van de CDA-fractie of er ervaringen in het buitenland zijn opgedaan met het zich vrijwillig melden van probleemspelers bij verslavingszorg voor gedragsverandering. Zo ja, welke zijn deze? Is die verslavingszorg dagvullend? Dit laatste vragen voornoemde leden in het licht van de verhouding ervan tot de werksituatie van de probleemspeler.

Wat zijn criteria voor «onmatige deelname aan kansspelen»²⁵ en wie stelt deze vast? Zijn deze absoluut of kunnen die variëren per persoon, zo vragen de CDA-fractieleden.

In de nadere memorie van antwoord wordt vermeld dat de vergunninghouder bij een probleemspeler «nader [moet] 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.»²⁶ Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat dit dermate persoonlijke omstandigheden zijn die slechts via een intensief onderzoek naar de persoon kunnen plaatsvinden. Dit levert een diepe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op. Een onderzoek wordt bovendien niet door de verslavingszorg uitgevoerd, maar door een kansspelvergunninghouder. Waarom acht de regering, gelet op deze inbreuk op de privacy, de veel minder vergaande inbreuk op de privacy van een centrale registratie van spelers (dus wanneer zij via uiteenlopende vergunninghouders spelen) wél uit een oogpunt van

²² *Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 6–7.*

²³ *Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 11.*

²⁴ *Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 12.*

²⁵ *Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 16.*

²⁶ *Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 17.*

privacybescherming ongewenst? Zijn vergunninghouders in termen van deskundigheid geoutilleerd om dergelijke gesprekken te voeren? Hoe kijkt de regering aan tegen het feit dat de vergunninghouder zelf belanghebbende is bij het speelgedrag?

De CDA-fractieleden lezen in de nadere memorie van antwoord dat degene die de communicatie voert namens de vergunninghouder met de probleemspeler, in elk geval de Nederlandse taal machtig moet zijn.²⁷ Hoe wordt gehandeld wanneer de speler zelf de Nederlandse taal niet of slechts zeer beperkt machtig is?

De regering bevestigt dat uiteindelijk aanvaarding van verslavingszorg slechts op vrijwillige basis kan geschieden, het «stevige vraaggesprek» van de vergunninghouder met een probleemspeler ten spijt. De consequentie van niet-aanvaarding van verslavingszorg, zo vervolgt de regering, kan wel onvrijwillige uitsluiting tot gevolg hebben.²⁸ Hoe controleert de vergunninghouder of van aanvaarding van verslavingszorg al of niet sprake is, zo vragen de CDA-fractieleden.

Op bladzijde 22 van de nadere memorie van antwoord is de regering terughoudend in de beantwoording van de vragen over het huisbezoek. Hebben de leden van de CDA-fractie het goed begrepen dat dit wel tot de mogelijkheden behoort?

Kennelijk moet de vergunninghouder de speler bij het invullen van het spelersprofiel handreikingen bieden over de wijze waarop hij dat kan invullen om tot verantwoord speelgedrag te komen.²⁹ Waar is of wordt dit geregeld, zo vragen de CDA-fractieleden. Moet dat zo voorgesteld worden dat een profiel zonder lezing of zonder gebruik te maken van die handleiding, niet aangemaakt kan worden? Hoe reëel is het dat een speler bij het invullen van dit profiel eerst vraagt naar een persoonlijk onderhoud – een optie die de regering noemt? Is een vergunninghouder verplicht dit aan te bieden? Geeft het rekenmechanisme «de *expense calculator*» waaraan een speler de hoogte van het te vergokken bedrag kan relateren aan zijn inkomen, ook normen of drukt het slechts percentages uit?

Bij de passage over het «geslotendeurbeleid»³⁰ hebben de leden van de CDA-fractie de volgende vraag. Zien zij het goed dat wanneer een speler in een fysieke locatie voor kansspelen (speelhallen of een casino) is uitgesloten wegens problematisch gokgedrag, deze speler niet meer op andere locaties wordt toegelaten ongeacht of de aanbieder dezelfde is of niet? En kan hij ook niet meer deelnemen aan onlinekansspelen ongeacht door welke aanbieder die worden aangeboden? Geldt het omgekeerde ook voor een onlineprobleemspeler?

De regering geeft aan dat het gokken met diverse maatregelen omkleed is, zodat het risico op verslaving goed wordt afgevangen. Zo kan men zelfs een gokstop instellen als men vreest dat er sprake is van verslaving. Hoe gaat voorkomen worden dat er een handel in identiteiten ontstaat? Onder een andere identiteit kan men namelijk makkelijk verder gokken. Hierdoor kan criminaliteit in de hand gewerkt worden. Graag een reactie van de regering.

Ook maken de leden van de fractie van de **SP** zich zorgen dat een geblokkeerde speler zijn heil gaat halen bij de illegale kansspelen. Daarmee is het legale aanbod de deur geworden naar het illegale aanbod. Hoe gaat de regering dit voorkomen?

²⁷ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 19.

²⁸ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 21.

²⁹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 23.

³⁰ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 29.

De SP-fractieleden vragen aan de regering waarom zij ervoor heeft gekozen om het burgerservicenummer (hierna: bsn) ter identificatie te gebruiken. Het bsn is ingevoerd ten behoeve van de communicatie tussen overheid en burger. Het is in de zorg en de kinderopvang ingevoerd ten behoeve van de financiële stromen en om misbruik te voorkomen. Het gebruiken van het bsn door dit wetsvoorstel raakt in de ogen van de voornoemde leden wel erg ver verwijderd van de oorspronkelijke doelstelling. Daarvoor moet een zwaarwegend argument zijn, dat zwaarder weegt dan het persoonlijke belang. Graag een toelichting van de regering.

5. Reclame

De regering noemt een aantal factoren waaruit de conclusie getrokken zou kunnen worden dat bepaalde reclame-uitingen niet mogen worden uitgezonden.³¹ De **CDA**-fractieleden vragen wie dit beoordeelt. Leidt een negatieve beoordeling direct tot een verbod? Is het voorgekomen dat op basis van een beoordeling een verbod is ingesteld?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering erop wijst dat internet een medium is dat zich goed leent voor het maken van reclame voor internetgokken. Bevat het genoemde Besluit werving, reclame en verslavingspreventie hierover ook regels?³² Zo nee, gebeurt dat onder de vigeur van deze wet, en zo ja, hoe? Wanneer het zo is dat de Kansspelautoriteit nu reeds over technieken beschikt om (effectief) onlinereclames te monitoren en te analyseren, hoe komt het dan dat het zo moeilijk is voor haar om het «gewone» illegale aanbod aan onlinekansspelen op te sporen en te bestrijden?

De leden van de CDA-fractie blijven moeite houden met het legaliseren van «gratis speelgoed» als wervingsinstrument en om de «concurrentie» met het illegale aanbod aan te gaan, ondanks de condities die de regering noemt ter indamming van uitwassen. Wat moeten de leden van de CDA-fractie verstaan onder «het aanbieden van gratis speelgoed gericht op kwetsbare jongeren»?³³ Hoe valt te bepalen of daarvan sprake is? Is er een plafond voor de hoogte van het gratis speelgoed? Mede gelet op de verwachte, zeer substantiële inkomsten voor vergunde aanbieders wanneer onlinekansspelen legaal worden³⁴, is het uitwerpen van het lokmiddel van gratis speelgoed een effectief middel om spelers te binden.

De regering gaat regels geven voor de wijze waarop de legale sites reclame mogen maken. Hier wordt het spanningsveld helder. De sites zijn commerciële organisaties met als doel geld verdienen en niet om gokverslaafden te voorkomen. Reclame maken is per definitie aanzetten tot gokken, het normaliseert gokken en roept mensen, die nog nooit over gokken nagedacht hadden, op het te gaan doen. In plaats van gokken lastiger te maken, wordt het makkelijker gemaakt. Graag een reactie hierop van de regering, zo vragen de **SP**-fractieleden.

6. Goede doelen

Gaat de regering er in haar beleid van uit dat bij de inwerkingtreding van deze wet de absolute afdracht aan goede doelen of sport niet minder mag worden? Dit lezen de leden van de **CDA**-fractie namelijk in de passage:

³¹ *Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 24–25.*

³² *Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 24–25.*

³³ *Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 43.*

³⁴ *Zie ook Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 40–41.*

«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 worden ingegrepen.»³⁵ Zo ja, op grond waarvan komt zij tot dit beleid? Op welke wijze wordt dan ingegrepen of kan dan worden ingegrepen? Is hiervoor een uitbreiding van het wettelijk arsenaal nodig? Of gaat het om het reguleren van reclames? Gaat het hier dan niet om concurrentievervalsing tussen aanbieders?

Artikel 31f van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van afdracht aan goede doelen bij ministeriële regeling. In haar nadere memorie van antwoord suggereert de regering dat zo'n regeling kan worden ingesteld wanneer door de introductie van deze wet de loterijafdrachten drastisch zullen afnemen.³⁶ Graag ontvangen de leden van de **D66**-fractie daar een nadere toelichting op. Wanneer is sprake van «drastisch verminderen»? Aan welke afdrachtpercentages denkt de regering in dat geval?

7. Toezicht en handhaving

Volgens de regering kan de Kansspelautoriteit 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».³⁷ Het komt de leden van de **CDA**-fractie voor dat deze redenering in wezen voor elke wetsovertreding opgaat, maar niet een argument biedt om wettelijke verbodsnormen te schrappen. Eerder is het een argument om voor de (ook voor de uitbreiding van de bevoegdheden) benodigde handhaving voldoende capaciteit te reserveren. Uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden in combinatie met voldoende mankracht maakt vooral handhaving effectiever, zo zijn de voornoemde leden van oordeel, zowel in het algemeen als voor dit specifieke thema. Zij staan dan ook positief tegenover uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden.

De regering merkt op dat het buitenlandse illegale aanbod op zich niet effectief te bestrijden valt.³⁸ Wanneer het om betaald aanbod gaat, dan lijkt blokkade van elektronische betalingen effectief, zo lijkt het de leden van de **CDA**-fractie. Zij gaan er daarbij van uit dat het merendeel van de spelers via Nederlandse rekeningen zal betalen (zie ook hetgeen de regering uitlegt over de betaling via iDeal³⁹). Aansluitend hieraan vragen zij hoe moeilijk het is om illegaal aanbod op te sporen. Immers, wanneer gewone burgers de weg naar illegale kansspelen massaal kunnen vinden, dan kan de Kansspelautoriteit dat toch ook? En met de bevoegdheid om betalingen te laten blokkeren, kan dan toch een effectieve handhaving gestalte krijgen, ook al wisselt het aanbod veel? Kan opsporing niet in zekere zin ook via semigeautomatiseerde elektronische weg plaatsvinden?

De regering voorspelt dat de Kansspelautoriteit zich vooral zal richten op illegaal aanbod dat een ernstig risico vormt, zoals aanbod voor minderjarigen.⁴⁰ Hoe kan de Kansspelautoriteit opmaken dat een bepaald aanbod zich vooral op minderjarigen richt, zo vragen de **CDA**-fractieleiden. Spelen minderjarigen niet tevens via «algemeen aanbod» dat ook voor volwassenen wordt aangeboden?

³⁵ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 30; zie ook *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 42.

³⁶ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 30.

³⁷ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 3.

³⁸ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 3.

³⁹ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 6.

⁴⁰ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 3.

De CDA-fractieleden vragen over hoeveel menskracht de Kansspelautoriteit nu beschikt. En over hoeveel menskracht zal zij kunnen beschikken wanneer het huidige voorstel wet wordt, om de deels nieuwe taken te kunnen uitvoeren? Hoeveel daarvan wordt ingezet voor opsporing?

De regering beklagt zich over de complexiteit van de handhaving en de bestrijding van illegaal aanbod. Die complexiteit neemt niet intrinsiek af door het creëren van een legaal aanbod; de regering hoopt daardoor slechts een kanalisatie van spelers naar legaal aanbod te verwezenlijken. Tegelijk is de regering optimistisch over handhaving en bestrijding van illegaal aanbod na introductie van de wet.⁴¹ De leden van de CDA-fractie hebben eerder hierop al gereageerd in kritische zin. Na de nadere memorie van antwoord bestudeerd te hebben, stellen zij de vraag of alle verantwoordelijkheden die straks aan de Kansspelautoriteit worden toebedeeld niet intrinsiek veel moeilijker zijn om waar te maken. Graag een specifieke reactie van de regering.

De regering haalt een WODC⁴²-onderzoek⁴³ aan over het functioneren van de Kansspelautoriteit onder de huidige (minder complexe) wettelijke taakstelling. De regering is daarover positief en concludeert dat de Kansspelautoriteit «een goede ontwikkeling heeft doorgemaakt» en «in veel opzichten» positief functioneert.⁴⁴ Kan de regering dit laatste toelichten? De formulering komt de leden van de CDA-fractie voor als een die verwijst naar een situatie die te wensen overlaat. Indien dit laatste zo is, waaraan ligt dat dan? Daarbij zien de voornoemde leden graag een splitsing naar gelang het de situatie onder de huidige wet betreft en die onder een toekomstig stelsel.

De regering schrijft dat overtredingen onder meer worden opgespoord aan de hand van nicknames en openbare bronnen als sociale media.⁴⁵ Wat wordt bedoeld met «nicknames» en openbare bronnen zoals sociale media? Gaat het bij dit laatste over het opscheppen over winsten die met kansspelen zijn gemaakt, zo vragen de CDA-fractieleden.

De leden van de CDA-fractie kunnen moeilijk de redenering volgen van de regering in antwoord op vragen van de PvdA-fractieleden over het bij amendement⁴⁶ ongedaan maken van de bevoegdheid van de Kansspelautoriteit om DNS⁴⁷- en IP⁴⁸-blokkades uit te voeren.⁴⁹ Ook de CDA-fractieleden komt het voor dat dit bij uitstek effectief is voor handhaving. Dat de Kansspelautoriteit ook zonder deze bevoegdheid «effectief» kan optreden, maar slechts na inwerkingtreding van deze wet omdat er dan ook een vergund aanbod is, blijven zij een merkwaardige redenering vinden. Graag een reactie hierop.

Doel van deze wet is het mogelijk maken dat er legaal gegokt kan worden via internet, teneinde dit te reguleren. De regering geeft aan dat 500.000 mensen nu al op afstand gokken en dat hier geen controle op mogelijk is, waardoor het risico op misbruik hoog is. De **SP**-fractieleden vragen haar welke pogingen ondernomen zijn om deze illegale gokspelen aan te pakken. Hoeveel «*notice and takedowns*» zijn er de afgelopen tien jaar gedaan door de Kansspelautoriteit? Hoe succesvol waren deze? Op welke

⁴¹ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 31.

⁴² Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

⁴³ *Kamerstukken II 2017/18*, 25 268, nr. 149, bijlage.

⁴⁴ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 34.

⁴⁵ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 35.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2015/16*, 33 996, nr. 29.

⁴⁷ *Domain Name System*.

⁴⁸ *Internet Protocol*.

⁴⁹ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 35–36.

andere wijze zijn deze sites aangepakt? Zijn URL's⁵⁰ bij TLD's⁵¹ aangekaart? Hoeveel website-eigenaren zijn opgespoord en/of vervolgd?

De SP-fractieleden lezen tussen de regels door dat de huidige aanpak van de Kansspelautoriteit niet afdoende is om het illegale aanbod te weren en daarom wil de regering een vergunningstelsel invoeren. Zij vragen de regering deze keuze beter toe te lichten. Wanneer de Kansspelautoriteit er nu niet in slaagt om via reclame, geldstromen en de hierboven beschreven aanpak deze sites te weren, waarom zouden zij nu wel verdwijnen als er vergunningen komen? Wat kan de Kansspelautoriteit dan meer dan dat zij nu kan om deze sites aan te pakken?

De regering stelt in de memorie van toelichting dat er door vergunningen minder illegaliteit zal zijn.⁵² Dat is een stelling die niet door argumenten onderbouwd wordt. Graag een toelichting op deze stelling, waarbij de voornoemde leden vragen ook in te gaan om het risico van toename van de illegaliteit, omdat het legaal aanbod te restrictief kan zijn.

De leden van de fractie van de SP merken op dat buitenlandse partijen nu kunnen worden toegelaten op de Nederlandse markt. Hoe controleerbaar zijn zij? Zij moeten namelijk zelf bijhouden hoe het met hun spelers gaat. Hoe verhoudt zich dit tot de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)? Het gaat hier namelijk over zeer persoonlijke en gevoelige data, die ook nog eens in handen van criminelen een goudmijn zijn. Hoe controleert de regering of zij niet met de vergunningen partijen faciliteren die deze gegevens doorsluizen naar mensen die schulden willen opkopen of woekerleningen geven? Het is bekend dat ook de Autoriteit Persoonsgegevens beperkte capaciteit heeft. Hoe gaat zij controleren of de gegevens voldoende beveiligd zijn bij partijen buiten de Europese Unie? Graag een toelichting.

De **PvdA**-fractieleden merken op dat met het voorliggende wetsvoorstel mede wordt beoogd de Kansspelautoriteit extra bevoegdheden te geven om illegaal aanbod effectiever aan te pakken. Kan de regering, zo mogelijk uitputtend, aangeven welke bevoegdheden en instrumenten ten opzichte van de huidige situatie succesvol zouden kunnen worden ingezet *zonder* het legaliseren en breed openstellen van de markt voor onlinekansspelen? Denk daarbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan partijen die illegaal kansspelaanbod faciliteren of bevorderen, zoals *internet service providers*, betaaldienstverleners en marketingbedrijven. Daarbij zien de voornoemde leden graag per bevoegdheid en/of instrument terug wat de inschatting is van de regering van de effectiviteit dit hoeft niet gekwantificeerd, maar kan ook middels de kwalificaties «nihil», «gering», «redelijk» en «groot».

Met het amendement-Swinkels/Verhoeven⁵³ is de Kansspelautoriteit de bevoegdheid ontnomen om DNS- en IP-blokkades uit te voeren bij illegale kansspelwebsites. De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat er geoordeeld wordt over de (on)wenselijkheid van DNS- en IP-blokkades, zonder dat hier gedegen onderzoek aan ten grondslag ligt. Is de regering bereid nader onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van DNS- en IP-blokkades, de effecten die dergelijke blokkades hebben voor het functioneren van het internet en eventuele alternatieven?

⁵⁰ *Uniform resource locator.*

⁵¹ *Top-level domain.*

⁵² *Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 4–5.*

⁵³ *Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29.*

8. Gedelegeerde regelgeving

Zien de leden van de **CDA**-fractie het goed dat de eisen die uit het regeerakkoord vloeien en op bladzijde 2, eerste paragraaf, van de nadere memorie van antwoord zijn opgenomen, *geheel* in lagere regelgeving worden opgenomen en dus *niet* wettelijk verankerd worden? Het komt hen voor dat het hier gaat om een aantal zaken waarvoor regeling bij wet is aangewezen. Wat is de precieze wettelijke grondslag voor elk van deze te onderscheiden eisen? En welke zijn die en waar zijn die te vinden? De CDA-fractieleden vragen voorts aan de regering of zij een inzichtelijk overzicht kan maken van alle gedelegeerde regelgeving die op grond van dit wetsvoorstel nodig of mogelijk is en tot wie deze zich richt. Kan zij een indicatie geven van de richting waarin die regelgeving gaat?

De vertegenwoordiger binnen Nederland van een buitenlandse vergunninghouder komt in de nadere memorie van antwoord aan de orde.⁵⁴ Hoe wordt deze figuur juridisch verankerd? Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat regeling bij wet hiervan aangewezen is en niet regeling in gedelegeerde regelgeving. Wat is de specifiek wettelijke grondslag van deze figuur?

9. Overige

In de motie-Bouwmeester c.s.⁵⁵ wordt de regering verzocht illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking te laten komen voor een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand. Alhoewel deze motie door de Tweede Kamer is aangenomen en de regering eerder heeft aangegeven de aan genoemde motie ten grondslag liggende overwegingen te delen, lezen de **PvdA**-fractieleden in de nadere memorie van antwoord een geheel andere appreciatie: «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 confirmeren 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.»⁵⁶ Begrijpen de voornoemde leden het goed dat de regering niet voornemens is de motie-Bouwmeester c.s. onverkort uit te voeren? Is zij van oordeel dat geuite beleidsvoornemens en wetsvoorstellen als zodanig een vrijbrief zijn om hier reeds naar te handelen? Hoe beziet de regering in dit kader de rol van het parlement? Wat zijn de risico's van succesvolle claims van thans illegaal opererende marktpartijen, gegeven de stellingname van de regering, wanneer hen straks geen vergunning wordt verleend?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de nota naar aanleiding van het verslag – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

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

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

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 19.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 264, nr. 19.

⁵⁶ *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 49.