

Vergaderjaar 2022–2023

24 557

Kansspelen

Nr. 209

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2023

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken op het gebied van kansspelen op afstand, anderhalf jaar na de opening van de markt voor online kansspelen op 1 oktober 2021. Dit doe ik mede aan de hand van de monitoringsrapportage van de Kansspelautoriteit (Ksa), die ik uw Kamer op 26 april 2023 heb toegezonden.¹

Daarnaast ga ik nader in op verslavingspreventie en toezicht en handhaving. In de brief ga ik ook in op het verbod op ongerichte reclame en de motie van het lid Van Nispen c.s. over het niet maken van een uitzondering voor sponsoring bij dit verbod.² Ook ga ik in deze brief in op mijn toezeggingen om uw Kamer te informeren over taken en rolverdeling bij verslavingspreventie, over bewustwordingsactiviteiten en de communicatie rondom risico's van kansspelen en over de contouren van scherpere kaders voor speellimieten. Daarnaast ga ik in op de mogelijkheden om aanbieders een melding te sturen wanneer de inschrijving van een speler in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) is beëindigd en op het lopende onderzoek door de Ksa naar de zorgplicht van online kansspelaanbieders. Ten slotte geef ik zoals toegezegd in deze brief een stand van zaken over de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving.

Inzet beleid kansspelen op afstand

De markt voor online kansspelen ontwikkelt zich deels conform verwachting, bijvoorbeeld waar het gaat om de kanalisatiegraad. Tegelijkertijd zijn er ook signalen die om bijsturing vragen, nog voordat de Wet kansspelen op afstand (Koa) wordt geëvalueerd in 2024. Deze zien op consumentenbescherming en het voorkomen van kansspelverslaving. Zo verbied ik ongerichte reclame voor online kansspelen per 1 juli 2023 met

¹ Kamerstuk 24 557, nr. 208.

² Kamerstuk 30 234, nr. 312.

het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Besluit orka).³ Verslavingspreventie staat centraal in mijn beleidsinzet. Daarom wordt dit jaar een agenda opgesteld waarin lopende en toekomstige activiteiten op het gebied van verslavingspreventie een plek krijgen. Vooruitlopend op deze agenda tref ik maatregelen op het gebied van voorlichting en bewustwordingsactiviteiten, en werk ik aan een scherper kader voor de invulling van de zorgplicht van aanbieders, in het bijzonder op het gebied van speellimieten. Toezicht en handhaving en de doorontwikkeling daarvan blijven daarbij onverkort belangrijk.

Ontwikkelingen kansspelen op afstand

Onlangs heeft de Ksa haar periodieke monitoringsrapportage online kansspelen gepubliceerd.⁴ De rapportage geeft een beeld van de kanalisatie van spelers naar legaal aanbod, van de omvang van de markt en van de ontwikkelingen op het gebied van verslavingspreventie en reclame.

Kanalisatie

Eén van de belangrijkste ambities van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) is dat minimaal 80 procent van de spelers binnen drie jaar na opening van de markt bij een legale aanbieder speelt. Een hoge kanalisatiegraad is voor de doelen van het kansspelbeleid van belang, zodat mensen die online willen spelen, dit doen in een veilige omgeving met transparante regels. Eerder kon alleen inzichtelijk worden gemaakt hoeveel tijd spelers op websites van illegale kansspelaanbieders doorbrengen ten opzichte van vergunde aanbieders. De Ksa kan met behulp van gegevens uit een onderzoek door GfK nu ook over absolute aantallen spelers uitspraken doen. Zo heeft de Ksa over de periodes juni 2021 tot en met september 2021 en oktober 2022 tot en met januari 2023 geanalyseerd hoeveel spelers er zijn en welk deel daarvan nieuwe spelers zijn.⁵

Het percentage spelers dat enkel bij een vergunde aanbieder speelt, wordt door de Ksa in haar rapportage geschat op 92 procent. Vrijwel alle spelers die een illegale website bezoeken, spelen ook bij een vergunde partij. Dit percentage lag vóór de opening van de markt rond de 50 procent.⁶ In de rapportage is tevens te zien dat 61 procent van de spelers die nu bij legale aanbieders spelen, niet speelden in de maanden voor de opening van de markt. Dit percentage is fors. Dat betekent dat de hoge kanalisatiegraad voor een belangrijk deel terug te voeren is op nieuwe spelers. Tegelijkertijd laat de rapportage zien dat er voornamelijk spelers bij lijken te zijn gekomen die minder frequent spelen. Zoals in mijn brief van 26 april 2023 beschreven, heeft de wet niet tot doelstelling om meer of minder gebruik van het online aanbod te realiseren. Mijn inzet is erop gericht dat onmatig spelgedrag wordt ontmoedigd, risico- en probleemgedrag snel wordt gesignaleerd en dat waar nodig tijdig wordt geïntervenieerd. In dit verband zet ik de komende jaren in op het steeds nauwkeuriger kunnen

³ Stb. 2023, nr. 120.

⁴ Kamerstuk 24 557, nr. 208.

⁵ Er is daarbij gebruik gemaakt van gegevens over surfgedrag van 6000 deelnemers aan het onderzoek. Het websitebezoek en appgebruik zijn geregistreerd door middel van geïnstalleerde software op de computers of mobiele apparaten van deelnemers. Op deze wijze kan goed in beeld gebracht worden of een deelnemer één of meerdere kansspelwebsites bezoekt. Met deze analyse kunnen goede schattingen van totale aantallen spelers worden gedaan. Het is voor mij daarbij van belang trends te kunnen meten en dit onderzoek geeft daar een goede eerste indicatie voor.

⁶ Voor opening van de markt waren er twee legale aanbieders: TOTO voor sportwedden-schappen en Runnerz voor paardenrennen.

volgen van de ontwikkelingen en ben ik verheugd dat steeds meer gegevens beschikbaar zijn en komen.

Marktomvang

De omvang van de markt voor online kansspelen kan met behulp van verschillende indicatoren in beeld worden gebracht. De eerste betreft het aantal aanbieders. Op dit moment zijn 23 vergunningen verleend, hiervan worden 20 vergunningen geëxploiteerd. Dit is een verdubbeling ten opzichte van de opening van de markt.

Een tweede indicator is het brutospelresultaat. Hiermee wordt gemeten wat de financiële omvang van de markt is.⁷ In de eerste vier maanden na de marktopening constateerde de Ksa een sterke groei van het brutospelresultaat. In het begin van 2022 zette de groei aanvankelijk niet door. Vanaf juni 2022 neemt het brutospelresultaat maandelijks weer toe. Over geheel 2022 bedroeg het brutospelresultaat van de legale markt 1,08 miljard euro. Het grootste segment van de online markt blijkt met 72 procent de online casinospelen tegen het huis te zijn, gevolgd door sportweddenschappen. Op basis van de ervaringen in het buitenland verwacht de Ksa voor de lange termijn een trendmatige groei van 13 tot 15 procent per jaar.

Een derde manier om de omvang van de markt in beeld te brengen, is te kijken naar het webverkeer. De Ksa maakt het webverkeer inzichtelijk door het aantal uren dat personen doorbrengen op websites van vergunde aanbieders te vergelijken met de tijd die zij besteden op websites van illegale aanbieders. Uit de monitoringsrapportage van de Ksa blijkt dat het aantal uren dat personen doorbrachten op websites van vergunde aanbieders direct na 1 oktober 2021 sterk is gestegen tot rond de 100.000 per dag. Tegelijkertijd daalde het aantal uren op de 100 meest populaire illegale websites sterk. In 2022 fluctueert het webverkeer op websites van vergunde aanbieders, met name in de zomermaanden, mogelijk door de zomerstop voor populaire sporten. In dezelfde periode blijft het aantal uren op illegale sites nagenoeg gelijk laag.

Tot slot heeft de Ksa ook gekeken naar het aantal spelers en spelersaccounts. In januari 2023 waren er 859.000 accounts waarmee ook daadwerkelijk gespeeld werd. Het aantal spelersaccounts zegt echter niet hoeveel mensen daadwerkelijk deelnemen aan kansspelen. Hiervan heeft de Ksa op basis van de data van onderzoeksbureau GfK voor het eerst een inschatting kunnen maken. De Ksa schat het aantal spelers bij legale aanbieders in 2022 op 762.000. Het gaat hierbij om spelers die in 2022 minimaal één keer gespeeld hebben. Op basis van de data van GfK heeft de Ksa ook kunnen bepalen hoeveel accounts spelers hadden. Over de periode juni 2021 tot en met januari 2023 hadden spelers gemiddeld 2,6 accounts bij vergunde aanbieders. Uit de rapportage blijkt dat 57 procent van de spelers bij slechts één aanbieder een account had en dat 22 procent van de spelers een account had bij vier of meer aanbieders.

Aandeel jongvolwassenen

In de monitoringsrapportage gaat de Ksa specifiek in op jongvolwassenen. Net als in juli 2022 gerapporteerd, blijkt dat jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn in het aantal spelersaccounts. Om die reden heb ik bijvoorbeeld de inzet van rolmodellen in reclames in 2022 verboden en kom ik in de paragraaf over bewustwording terug op nieuwe maatre-

⁷ Onder brutospelresultaat wordt voor de meeste kansspelen de som van de inzetten minus de uitgekeerde prijzen verstaan.

gelen. In januari 2023 speelden jongvolwassenen met 184.000 accounts. Dat is met 21 procent van alle accounts die in januari 2023 gebruikt werden nagenoeg gelijk aan het percentage gemeten in juli 2022. Jongvolwassenen blijken hierbij relatief meer op sportwedstrijden te wedden dan oudere mensen. Het gemiddelde verlies per gebruikt account van een jongvolwassene is 54 euro per maand. Het gemiddelde maandelijkse verlies per gebruikt spelersaccount in 2022 was 143 euro. Dit betekent dat de jongvolwassen speler gemiddeld aanzienlijk minder geld verspeelt dan een oudere speler.

Het is niet duidelijk of dit te maken heeft met het feit dat jongvolwassenen over minder besteedbaar inkomen beschikken of dat zij terughoudender zijn in uitgaven voor kansspelen.

Verslavingspreventie

Verslavingspreventie is een belangrijk doel van het kansspelbeleid. Zoals aangekondigd in mijn brief van 5 december 2022 werk ik op dit moment aan verbeterpunten die ik zie op het gebied van verslavingspreventie.⁸ Hierbij betrek ik ook de lessen die getrokken kunnen worden uit het voorkomen van verslaving bij genotmiddelen. Bij alcohol en tabak is bijvoorbeeld bekend dat beperken van beschikbaarheid, reclame en prijsmaatregelen een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van verslaving. Op het gebied van kansspelen gebeurt dit al met bijvoorbeeld de vergunningplicht voor het aanbieden van kansspelen en met de restrictieve reclameregels die met het verbod op ongerichte reclame voor online kansspelen verder aangescherpt zijn. Gekeken zal worden in hoeverre verdere lessen te benutten zijn binnen de kaders van het bredere kansspelbeleid en de doelstellingen van de Wet kansspelen op afstand. Daarnaast zal ik ook de aanbevelingen en adviezen van de Nationaal Rapporteur Verslavingen bij toekomstige maatregelen en activiteiten betrekken.

Hieronder schets ik de huidige stand van zaken rondom verslavingspreventie, mede op basis van de monitoringsrapportage van de Ksa.⁹ Daarna ga ik in op de uitgangspunten die voor het verslavingspreventiebeleid zijn geformuleerd in samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Ksa. Tot slot geef ik aan op welke specifieke onderdelen ik aanvullende maatregelen heb genomen en ga meenemen.

Cijfers kansspelverslaving

Afgelopen maart heeft de Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) de tussenrapportage Kerncijfers Verslavingszorg 2016–2021 gepubliceerd.¹⁰ Hiervoor maakt IVZ gebruik van gegevens uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS). Niet alle verslavingszorginstellingen bleken in staat om over de periode van zes jaar betrouwbare gegevens aan te leveren. De absolute aantallen in de rapportage die op 21 maart 2023 aan uw Kamer is aangeboden, betreffen niet het volledige beeld, maar laten wel zien dat het aantal en aandeel mensen dat in behandeling is voor kansspelverslaving stabiel is gebleven tussen 2016 en 2021.¹¹ De komende maanden wordt samen met verslavingszorginstellingen gewerkt aan de verdere verbetering van de kwaliteit van de gegevens in LADIS. Komend najaar worden de Kerncijfers Verslavingszorg 2016–2022

⁸ Kamerstuk 24 557, nr. 205.

⁹ Kamerstuk 24 557, nr. 208.

¹⁰ Stichting Informatievoorziening Zorg (2023). Tussenrapportage Kerncijfers Verslavingszorg 2016–2021.

¹¹ Kamerstuk 24 077, nr. 513.

gepubliceerd. Aangezien het vaak enkele jaren duurt voordat iemand een verslaving heeft ontwikkeld en zich tot verslavingszorg wendt, geven de voorlopige cijfers en naar verwachting ook de komende cijfers in het najaar onvoldoende beeld van de effecten van de Wet koa op kansspelverslaving.

Ik wil de komende tijd niet afwachten tot de ontwikkelingen in de verslavingszorg zichtbaar zijn, maar de trend in het aantal risico- en probleemspelers in de gaten houden om te voorkomen dat deze spelers verslaafd raken aan kansspelen. De laatst bekende cijfers over aantallen risico- en probleemspelers dateren van 2021, toen de «nieuwe meting modernisering kansspelbeleid» is uitgevoerd.¹² Op korte termijn vraag ik daarom het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) eenzelfde onderzoek te laten uitvoeren naar risicovol en problematisch speelgedrag onder spelers. Dit onderzoek zal ik periodiek herhalen.

Uitgangspunten verslavingspreventie

Zoals aangegeven in mijn brief van 5 december 2022, heb ik samen met VWS en de Ksa nadere uitgangspunten voor verslavingspreventie uitgewerkt. Hierin heb ik ook de input van verslavings- en ervaringsdeskundigen meegenomen.

Het hoofddoel en uitgangspunt van verslavingspreventie is kansspelverslaving voorkomen en tegengaan. Vier subdoelen dragen bij aan dit hoofddoel. Daarbij staat het perspectief van de speler centraal.

Langs de lijn van deze subdoelen zal het beleid verder vorm worden gegeven:

1. *Geïnformeerde (potentiële) speler en omgeving*
De (potentiële) speler en zijn omgeving zijn zich bewust van de risico's van kansspelen en zij weten waar zij informatie en hulp kunnen vinden.
2. *Passende interventies*
Het voorkomen en signaleren van risicovol en problematisch speelgedrag en toepassen van adequate interventies door aanbieders en overheid.
3. *Passende zorg*
Laagdrempelige informatie en hulp zijn beschikbaar voor spelers en hun omgeving en er is een goede doorgeleiding naar professionele hulp en/of zorg.
4. *Kennis over (preventie van) kansspelverslaving*
Kennis en signalen worden gedeeld tussen de betrokken stakeholders. Er wordt onderzoek gedaan naar het voorkomen en behandelen van kansspelverslaving ter verbetering van beleid en er vindt monitoring plaats op de verschillende indicatoren van verslavingspreventie en -behandeling.

Bij de vormgeving van het beleid is de samenwerking tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van VWS en de Ksa van groot belang vanwege ieders rol en verantwoordelijkheid bij het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving. Als Minister voor Rechtsbescherming ben ik stelselverantwoordelijk voor het kansspelbeleid en daarmee ook voor wetgeving en beleid op het gebied van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving. Daarbij betrek ik het Ministerie van VWS vanwege de expertise op het gebied van verslavingspreventie in brede zin en de stelselverantwoordelijkheid voor de verslavingszorg. Tevens heb ik samen met de Staatssecretaris van VWS een

¹² Bijlage bij Kamerstuk 24 557, nr. 179.

opdrachtgevende rol binnen het Verslavingspreventiefonds. De Ksa houdt toezicht op naleving van de regels rondom kansspelverslaving en handhaaft wanneer aanbieders zich niet aan deze regels houden. Daarnaast beheert de Ksa het Cruks en het Verslavingspreventiefonds. De komende tijd voer ik samen met het Ministerie van VWS en de Ksa nadere gesprekken over de invulling van de onderlinge rolverdeling. Op basis van de hierboven genoemde vier doelen wordt een werkagenda opgesteld waarin lopende en toekomstige activiteiten op het gebied van verslavingspreventie een plek krijgen. In het vierde kwartaal van 2023 deel ik de agenda met uw Kamer.

Vooruitlopend op deze agenda benoem ik hieronder een aantal maatregelen die ik reeds heb genomen of de komende periode verder uitwerk.

Voorlichting en bewustwording kansspelverslaving

Het uitgangspunt bij bewustwordingsactiviteiten is om gericht te werk te gaan. Daarbij moet worden voorkomen dat deze onbedoeld juist interesse voor kansspelen wekken. In samenwerking met de Ksa en het Ministerie van VWS zijn in de afgelopen periode plannen voor bewustwordingsactiviteiten voor specifieke doelgroepen ontwikkeld. De uitvoering hiervan wordt gefinancierd vanuit het Verslavingspreventiefonds. Hieronder informeer ik uw Kamer zoals toegezegd over de ontwikkelde activiteiten.

Op basis van wetenschappelijke inzichten en signalen uit de verslavingszorg en van ervaringsdeskundigen weet ik dat jongvolwassenen tussen de 18 en de 24 jaar makkelijk beïnvloedbaar en daarmee kwetsbaar zijn. Tegelijkertijd blijkt dat jongvolwassenen oververtegenwoordigd zijn in het aantal spelers.

Dit baart mij zorgen. Om die reden zet ik in op bewustwordingsactiviteiten voor deze groep en wordt voor deze doelgroep in samenwerking met het Trimbos-instituut gewerkt aan signalering van en begeleiding bij risicovol of problematisch gokgedrag onder jongvolwassenen. Dit zal binnen het programma Helder op School aangereikt worden aan scholen. Naar verwachting start de ontwikkeling hiervan in november. De implementatie op mbo-scholen start in de eerste helft van 2024, vervolgens starten het hbo/wo en voortgezet onderwijs met de implementatie in de eerste helft van 2025. Tevens kijk ik na de zomer van dit jaar naar bredere mogelijkheden voor gerichte publiekscommunicatie voor de doelgroep jongvolwassenen om hen bewust te maken van de risico's van kansspelen en de beschikbare hulpmiddelen.

Naast jongeren zijn ook mensen met schuldenproblematiek kwetsbaar voor de negatieve effecten van kansspelen. In samenwerking met de Nederlandse Schuldhulp Route is een plan voor een Geldfitpilot ontwikkeld waarmee mensen beter worden geïnformeerd over de risico's van kansspelen en de beschikbare hulp. Het gaat hierbij specifiek om mensen met schuldenproblematiek of financiële problemen veroorzaakt door kansspelen. De planning is dat dit project leidt tot oplevering van de Geldfitgids in de eerste helft van 2024.

Daarnaast heeft Jellinek in het verleden op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid digitaal trainingsaanbod op het gebied van kansspelverslaving ontwikkeld, maar deze e-learning is ondertussen verouderd. Het doel is om de vroegsignalering van verslavingsproblematiek bij online gokken te verbeteren bij eerstelijnsprofessionals, zoals artsen, psychologen en schuldhulpverleners. In september wordt gestart met onderzoek om te bezien of de e-learning nog aansluit bij de informatiebehoefte van de eerstelijnsprofessionals en of ervoor gekozen wordt

deze e-learning te updaten. In het geval de e-learning onvoldoende aansluit, wordt gezocht naar passendere communicatiemiddelen voor de eerstelijnsprofessionals.

Tijdens het wereldkampioenschap voetbal in 2022 heeft het Loket Kansspel, gefinancierd vanuit het Verslavingspreventiefonds, een gerichte online publiciteitscampagne voor de doelgroep van 18- tot 25-jarigen opgezet.

Het doel van de campagne was de bekendheid van het Loket Kansspel te vergroten en een tegengeluid te geven op de reclame voor online gokken. Spelers werden daarbij gewezen op de risico's van online kansspelen. Via Instagram, Google en display-advertenties werden spelers verwezen naar de website van het Loket. Hier konden zij een quiz doen om meer inzicht te krijgen in hun eigen gokgedrag. In totaal is de advertentie van Loket Kansspel bijna twee miljoen keer vertoond bij de verschillende platformen. Ook het bezoek op de website van het loket is gestegen met 28% ten opzichte van de periode daarvoor. De resultaten hebben belangrijke inzichten opgeleverd over de doelgroep voor mogelijke toekomstige acties. Alle ervaringen en resultaten uit de bewustwordingsactiviteiten neem ik mee bij het opzetten van voorlichting voor andere kwetsbare groepen.

Gokstop door inschrijving in Cruks

Spelers kunnen met een inschrijving in Cruks een gokstop nemen. Daarmee is Cruks een belangrijk middel op het gebied van verslavingspreventie. In speelcasino's, in speelautomatenhallen en bij online kansspelen moeten aanbieders controleren of iemand in Cruks staat ingeschreven voordat diegene kan meespelen. De inschrijvingen in Cruks lopen sinds de start in oktober 2021 gestaag op. Op dit moment zijn er 41.802 personen geregistreerd in Cruks.¹³ Daarnaast kunnen mensen ook onvrijwillig worden opgenomen in Cruks. Op 24 april 2023 heeft de Ksa een vernieuwde versie van Cruks gelanceerd. De verbeterde omgeving op www.cruksregister.nl maakt het eenvoudiger een (tijdelijke) gokstop in te stellen. Daarnaast is een bedenktperiode toegevoegd van acht dagen voor spelers die zich na hun gokstop willen uitschrijven. In deze periode kan nog niet door de speler worden gespeeld. In de vorige versie van Cruks kon dat met één druk op de knop. Door de bedenktperiode wordt impulsief uitschrijven ontmoedigd. Eerder werd in de communicatie rondom het register gesproken over een «speelpauze», maar in de vernieuwde versie is nadrukkelijk gekozen voor «gokstop» omdat uit onderzoek blijkt dat speelpauze de volledige lading niet dekt. Om het vernieuwde Cruks-systeem onder de aandacht te brengen en de bekendheid van Cruks te vergroten, werkt de Ksa aan een gerichte pilotcampagne onder probleemspelers en partijen die deze mensen helpen bij gokproblemen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de verslavingszorgsector, zorgsector en de schuldhulpverlening. Naar verwachting start de pilot na de zomer van dit jaar.

Zoals ik eerder heb aangegeven, vind ik het een interessante gedachte om aanbieders een melding te geven wanneer spelers opnieuw willen spelen nadat hun inschrijving bij Cruks is afgelopen.¹⁴ Aanbieders kunnen dan contact opnemen met de betrokkene om te kijken of diegene verantwoord kan spelen. Cruks is in de Wet koa echter zo ontworpen dat de borging van de anonimiteit van spelers voorop staat. De verwachting is dat spelers terughoudender kunnen worden in het registreren in Cruks wanneer hun

¹³ Peildatum 22 mei 2022.

¹⁴ Kamerstuk 24 557, nr. 205.

anonimiteit in het geding komt. Nader onderzoek, ook onder gebruikers van Cruks, is daarom nodig om te kijken of het wenselijk en proportioneel is om dit anonimiteitsbeginsel in wet- en regelgeving los te laten. Dit onderwerp zal ik meenemen in het traject van de evaluatie van de Wet koa in 2024.

Zorgplicht aanbieders en speellimieten

In mijn brief van 5 december 2022 gaf ik aan in de eerste helft van 2023 regelgeving op te stellen om speellimieten beter beschermend te laten werken.¹⁵ Dit gezien het wettelijke uitgangspunt dat iemand zelf limieten moet instellen. Uit de verkenning die hiervoor uitgevoerd is, blijkt dat verdiepend onderzoek nodig is om tot effectieve maatregelen te komen. Dit gaat verder dan enkel het stellen van een limiet. Het ontwerpen van regelgeving zal in afwachting van de uitkomsten van deze onderzoeken meer tijd in beslag nemen. Ik verwacht eind 2023 de contouren gereed te hebben.

Op dit moment wordt een tweetal verdiepende onderzoeken uitgevoerd. Het WODC laat een onderzoek uitvoeren naar gedragsinterventies (nudging) bij het instellen van speellimieten bij de eerste registratie van een speler bij een aanbieder. Dit onderzoek is naar verwachting in september van dit jaar afgerond. Daarnaast doet de Ksa op dit moment nader onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders. De Ksa heeft aangegeven dat de eerste bevindingen aanleiding geven voor verdiepende vragen over hoe de zorgplicht er in de praktijk uitziet. Daarom heeft de Ksa besloten het onderzoek uit te breiden. De uitkomsten van dit onderzoek worden naar verwachting in augustus van dit jaar bekend.

Om een duidelijker beeld te krijgen van de werking en effectiviteit van speellimieten en mogelijke aanvullende maatregelen is de afgelopen tijd tevens gesproken met meerdere Nederlandse en buitenlandse wetenschappers en heeft een literatuurstudie plaatsgevonden. Hieruit is mij duidelijk geworden dat afzonderlijke maatregelen zoals enkel een bovengrens voor speellimieten onvoldoende effectief zijn om onmatig speelgedrag te voorkomen. Voor een effectieve aanpak zijn aanvullende preventieve maatregelen noodzakelijk. Met het oog daarop wil ik dan ook meer doen en een breed pakket aan maatregelen ontwikkelen dat al op relatief korte termijn kan worden ingevoerd. Dit heeft tot doel dat het systeem rond limieten beter beschermend werkt. Dat pakket ziet enerzijds op gedragsinterventies bij het instellen van speellimieten bij de eerste registratie en anderzijds op maatregelen die tijdens het spelen kunnen bijdragen aan het bewaken van de eigen grenzen. Een voorbeeld hiervan kan een wekelijks of maandelijks speelgeschiedenisrapport zijn of een pop-up tijdens het spelen met een «reality check». Dit vraagt echter nadere uitwerking en invulling. Hierbij is ook inbreng benodigd van aanbieders die al met verschillende interventies werken en van de Ksa als toezichthouder.

De verkenning biedt aanknopingspunten voor de verdere uitwerking van een bovengrens voor speellimieten. Als het gaat om financiële limieten geven veel wetenschappers aan een voorkeur te hebben voor het stellen van een strenge bovengrens, waarvan alleen onder voorwaarden kan worden afgeweken. Bijvoorbeeld wanneer een speler kan aantonen, door middel van een salarisstrook of bankgegevens, dat hij voldoende financiële middelen heeft. Het werken met een bovengrens geeft spelers minder mogelijkheden om veel geld te verspelen bij legale aanbieders. De

¹⁵ Kamerstuk 24 557, nr. 206.

wetenschappers verschillen onderling echter van mening over hoe streng de bovengrens moet zijn. Wat voor de een immers betaalbaar is, is dat voor de ander niet. Daarnaast kan het hanteren van een absolute of te strenge bovengrens ertoe leiden dat spelers uitwijken naar illegaal aanbod en dat is strijdig met de bedoelingen van het kansspelbeleid. Bovendien is een bovengrens naar verwachting beperkt effectief in het voorkomen van incidenten met hoge schulden. Spelers die verslaafd zijn, vinden namelijk vaak wel een manier om alsnog (illegaal) te spelen. Het gewenste effect, dat spelers met limieten spelen die voor hun situatie passend zijn, wordt dus niet zonder meer bereikt met een strenge bovengrens. Daarom wil ik bezien hoe het mogelijk is om in regelgeving een bovengrens neer te leggen waarbij het mogelijk is naar boven af te wijken, met als voorwaarde dat de speler een aantal verplichte stappen in het systeem heeft gezet. Met de Wet koa is vastgelegd dat een speler zelf verantwoordelijk is voor het instellen van zijn limiet.

Ik verwacht eind dit jaar het geschetste pakket aan maatregelen (gedragsinterventies bij het instellen van limieten, een bovengrens voor limieten en aanscherpen zorgplicht) uitgewerkt te hebben, inclusief op welke wijze dit vorm kan krijgen in regelgeving. Daarbij kijk ik ook, mede in het kader van het eerdergenoemde onderzoek van de Ksa, breder naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders. Op basis hiervan zal ik bepalen of en zo ja, op welke wijze de regels omtrent de zorgplicht van aanbieders aangescherpt moeten worden. Ik zal dit brede pakket aan maatregelen vervolgens laten monitoren en waar nodig meenemen in de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving voor kansspelen op afstand.

Reclameverbod per 1 juli 2023

De afgelopen periode is nog steeds veel reclame zichtbaar geweest op tv, in de buitenruimte en via online advertenties en berichten op sociale media. Het aantal televisiereclames daalt daarbij. Tegelijkertijd is over het gehele jaar 2022 een forse stijging te zien van online advertenties. Dit komt naar verwachting deels door de toename van het aantal vergunninghouders, maar het is ook de inschatting dat reclames verschuiven van tv naar online. De leden van de brancheverenigingen Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK) en Nederlandse Online Gambling Associatie (NOGA) maken geen buitenreclame meer sinds de zomer van 2022, op grond van zelf opgelegde beperkingen. Hierdoor was in eerste instantie een daling in aantal buitenreclames waarneembaar vanaf mei 2022. In de laatste maanden van 2022 is echter weer een toename zichtbaar doordat aanbieders die niet bij VNLOK of NOGA zijn aangesloten, sterker hebben ingezet op buitenreclame.

Ik vind het goed dat de bij een brancheorganisatie aangesloten aanbieders zelf inspanningen hebben gedaan om tot beperkingen van reclames voor online kansspelen te komen. Toch lieten de nog steeds aanwezige tv- en buitenreclames en de trend naar meer reclames op online media zien dat kaders nodig zijn om ongerichte reclame te voorkomen en daarmee kwetsbare groepen te beschermen. Reclame blijft daarbij nodig om het legale aanbod van online kansspelen kenbaar te maken. Tegelijkertijd heeft de overheid de plicht om kwetsbare groepen te beschermen tegen de risico's van online kansspelen in het verlengde van consumentenbescherming en verslavingspreventie. Daarom wordt met het Besluit orka per 1 juli 2023 ongerichte reclame voor online kansspelen verboden. Met dit verbod komen de kwetsbare groepen, in het bijzonder minderjarigen en jongvolwassenen, minder in aanraking met reclames voor online kansspelen en wordt voor kwetsbare groepen de verleiding beperkt om aan risicovolle kansspelen te beginnen.

Vanaf 1 juli 2023 zijn onder meer radio en tv-commercials, advertenties in kranten en tijdschriften, op billboards in bushokjes en op straat voor online kansspelen verboden. De online kansspelaanbieders mogen alleen nog zodanig specifiek gerichte reclame maken dat deze geen jongeren onder 24 jaar of andere kwetsbare groepen bereikt. Adverteren op internet en televisie op aanvraag is enkel nog toegestaan onder strenge voorwaarden. Vergunningenhouders moeten mensen gelegenheid geven aan te geven geen reclame te willen ontvangen. Zij moeten voorts de best beschikbare maatregelen treffen om te voorkomen dat reclame iemand jonger dan 24 jaar of iemand uit een kwetsbare groep bereikt. Daarnaast moet worden aangetoond dat minstens 95 procent van de reclame personen heeft bereikt die 24 jaar of ouder waren. Vergunninghouders voor niet-online kansspelen mogen ten slotte geen reclame maken die lijkt op reclame voor online kansspelen.

Sponsoring voor online kansspelen, zoals neutrale vermelding van een naam op een shirt, valt ook onder reclame. Dit is niet uitgezonderd van de regels voor ongerichte reclame. Voor bestaande sponsorcontracten geldt wel een overgangstermijn, zodat evenementenorganisatoren, sporters en sportclubs zo veel mogelijk kunnen voldoen aan verplichtingen uit bestaande overeenkomsten en op zoek kunnen gaan naar nieuwe sponsors. Sponsoring van tv-programma's en evenementen moet vanaf 1 juli 2024 voldoen aan de nieuwe regels voor ongerichte reclame. Voor de sponsoring in de sportsector geldt dit vanaf 1 juli 2025. Daarmee geef ik ook invulling aan de motie van het lid Van Nispen c.s. om in het reclameverbod geen uitzondering te maken voor sponsoring.¹⁶

Toezicht en handhaving

Voor een effectief kansspelbeleid zijn toezicht en handhaving onontbeerlijk. De Ksa heeft in de afgelopen jaren de basis gelegd om toezicht en handhaving datagedreven en risicogestuurd te doen. Het komende jaar werkt de Ksa aan de doorontwikkeling hiervan. Conform de toezichtagenda van de Ksa voor 2023 wordt extra inzet gepleegd op onder meer de invulling van de zorgplicht, de naleving van de (per 1 juli 2023 aangescherpte) reclameregels en het bestrijden van illegaal online aanbod.¹⁷

Eerder heb ik in mijn brief van 5 december 2022 en de beleidsreactie op het rapport «Evaluatie Kansspelautoriteit 2017–2021» aangegeven dat ik het belangrijk vind dat de Ksa periodiek informatie geeft over de inzet en effecten van haar formele en informele handhavingsmaatregelen.¹⁸ In haar Jaarverslag 2022 gaat de Ksa hier uitgebreid op in.¹⁹ De Ksa zet verschillende handhavingsmethoden in op het gebied van (online) kansspelen. Zo monitort de Ksa voortdurend het webverkeer en sociale media op illegale online aanbieders en trekt zij binnengekomen signalen na. De Ksa monitort periodiek welke 100 illegale kansspelwebsites vanuit Nederland het meest worden bezocht. Als de Ksa na onderzoek dreigt met een last onder dwangsom door een voornemen daartoe aan de aanbieder te sturen, kiezen veel illegale aanbieders er direct al voor hun website uit de lucht te halen. Deze interventies zijn vaak niet zichtbaar, maar wel effectief. Verder heeft de Ksa een aantal boeterapporten opgesteld.

¹⁶ Kamerstuk 30 234, nr. 312.

¹⁷ Toezichtagenda 2023: Risico-gestuurd toezicht voor «Veilig spelen». Vindplaats: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/februari/toezichtagenda-2023-risico-gestuurd>.

¹⁸ Kamerstuk 24 557, nr. 206.

¹⁹ Jaarverslag 2022: eerste volledig jaar online kansspelen in beeld.

In 2022 heeft de Ksa 277 mogelijk illegale websites onderzocht en naar 26 aanbieders een nader onderzoek ingesteld. In verband met illegaal aanbod zijn zeven illegale aanbieders aangepakt met boetes van in totaal 29 miljoen euro. De opgelegde boetes zijn gebaseerd op het aangepaste boetebeleid van de Ksa sinds 1 oktober 2021. Naast boeteverhogende omstandigheden kan nu ook een boete worden opgelegd op basis van de geschatte omzet. In 40 gevallen pasten aanbieders hun gedrag aan na dreiging met sancties. Elf aanbieders zijn na een voornemen tot een last onder dwangsom gestopt met hun illegale activiteiten. Twee bedrijven stopten pas met hun activiteiten na de oplegging van de last onder dwangsom. Eén zaak is nog niet afgerond.

De Ksa heeft sinds het opengaan van de markt de naleving van reclame-regels tot prioriteit gemaakt. In 2022 constateerde de Ksa bij 10 aanbieders overtredingen van reclameregels die noopten tot een waarschuwing. Ook ten aanzien van het per 30 juni 2022 geldende verbod op rolmodellen heeft de Ksa geïntervenieerd met drie voornemens tot een last onder dwangsom. Rondom het wereldkampioenschap voetbal in Qatar was de Ksa extra alert op overtredingen van de reclameregels. De Ksa ondernam bij overtredingen direct actie en heeft in totaal 13 keer ingegrepen bij 8 aanbieders. In alle gevallen stopte de kansspelaanbieder direct met de overtreding. In 2022 heeft de Ksa alle online vergunninghouders tevens per brief laten weten dat zij moesten stoppen met het verstrekken van bonussen in de vorm van een cashback. Naar aanleiding hiervan zijn alle aanbieders die deze vorm van bonussen aanboden daarmee gestopt.

In aanvulling op bovenstaande heeft de Ksa ook ingezet op illegaal aangeboden kansspelen via sociale media met 16 geconstateerde overtredingen, op de aanpak van affiliates en dienstverleners met twee opgelegde dwangsommen en een boetebeschikking en de aanpak van betaaldienstverleners die hun diensten leverden aan illegale kansspelwebsites.

Tot slot

Anderhalf jaar na de opening van de online kansspelmarkt zie ik een aantal gunstige ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van kanalisatie en het gebruik van Cruks. Tegelijkertijd zie ik ook dat bijsturing nodig is, zoals met het verbod op ongerichte reclame. Met deze brief geef ik uw Kamer een beeld van de stappen die ik de afgelopen periode heb gezet en die ik de komende tijd zet om consumenten beter te beschermen.

Volgend jaar wordt de Wet koa geëvalueerd. Het hoofddoel van de evaluatie is te beoordelen in hoeverre de met de wet beoogde doelen zijn bereikt met betrekking tot betere consumentenbescherming, verslavingspreventie en het voorkomen van kansspel gerelateerde fraude en criminaliteit. Daarbij betrek ik waar relevant, steeds de lessen uit preventieactiviteiten op andere terreinen, zoals op het gebied van drugs, alcohol of tabak. Rapportages en input van relevante stakeholders, zoals de monitoringsrapportage en signalen voor nodige wijzigingen, leveren belangrijke inzichten op om te bepalen naar welke specifieke punten in de evaluatie nader moet worden gekeken en of vervolgens wijziging van wet- of andere regelgeving nodig is.

Ik houd de ontwikkelingen in de tussenliggende tijd goed in de gaten en stuur waar nodig en mogelijk al bij. Ik blijf uw Kamer periodiek informeren over deze ontwikkelingen, de eerstvolgende keer in het vierde kwartaal van 2023.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind