

Vergaderjaar 2024–2025

24 557

Kansspelen

Nr. 243

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2024

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken op het gebied van kansspelen op afstand, drie jaar na de opening van de markt voor online kansspelen op 1 oktober 2021. Ik zal ingaan op de volgende onderwerpen:

1. Ontwikkelingen in de markt voor kansspelen op afstand;
2. Voortgang in de uitvoering van beleidsmaatregelen uit de werkagenda verslavingspreventie;
3. Reactie op de moties die uw Kamer heeft aangenomen op 16 april 2024;¹
4. Toezeggingen uit het commissiedebat kansspelen van 7 maart 2024;²
5. Vooruitblik

De Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2024 van de Kansspelautoriteit (Ksa) en een overzicht van alle recent afgeronde, lopende en geplande onderzoeken op het gebied van kansspelen zijn als bijlage bij deze brief gevoegd. Tevens heb ik mijn werkwijze voor omgang met de kansspelsector bijgevoegd.

Inleiding

Het beschermen van mensen tegen negatieve effecten van gokken staat voor mij voorop. Daarbij heb ik in het bijzonder aandacht voor kwetsbare groepen zoals minderjarigen, jongvolwassenen en mensen met verslavingsproblematiek.

Voor de legalisering gokten naar schatting maandelijks circa 150.000 mensen vanuit Nederland illegaal online zonder enige vorm van

¹ Handelingen II 2023/24, nr. 65, item 19.

² Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 237.

bescherming.³ De ervaringen, ook in het buitenland, leren dat het slechts in beperkte mate mogelijk is om illegale aanbieders effectief met handhaving tegen te gaan, gezien de omvang en de aard van het illegale aanbod en de vraag naar online gokken. Dit was de legitimatie voor het reguleren van online gokken met de Wet kansspelen op afstand (Wet koa). De Kansspelautoriteit geeft in haar monitoringsrapportages aan dat veel mensen die voor de legalisering nog niet speelden, na de legalisering zijn gaan spelen.⁴ Onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen laat zien dat daarmee ook de maatschappelijke kosten zijn toegenomen.⁵ Ook de LADIS-cijfers van 4 juli 2024 over personen in behandeling voor kansspelverslaving zijn een indicatie dat een evenwichtiger beleid nodig is om mensen te beschermen tegen de negatieve effecten van online gokken.⁶

Ik deel dan ook de zorgen die uw Kamer heeft geuit over de ontwikkeling van online gokken in Nederland, onder meer met de moties die op 16 april 2024 zijn aangenomen. Na de evaluatie van de Wet koa zal ik een wetswijziging voorbereiden van de Wet op de kansspelen (Wok). In dit kader heroverweeg ik ook de uitgangspunten waarop de Wok gestoeld is. De Wok gaat te zeer uit van eigen verantwoordelijkheid van de speler en van aanbieders. Uw Kamer ontvangt uiterlijk 31 oktober 2024 de uitkomsten van de wetsevaluatie, die momenteel in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Datacentrum (WODC) uitgevoerd wordt. Voor het einde van het jaar ontvangt uw Kamer mijn beleidsreactie naar aanleiding van de wetsevaluatie, waarbij ik in zal gaan op de onderwerpen waarop ik de Wok wil aanscherpen.

De evaluatie van de Wet koa zal richtinggevend zijn voor de voorstellen tot aanpassing van wet- en regelgeving. De evaluatie is, tezamen met een aantal onderzoeken die momenteel uitgevoerd worden, benodigd voor een gedegen probleemanalyse en onderbouwing voor gekozen oplossingen. Voor zover het hierbij gaat om wijzigingen van wet- en regelgeving, moet ook rekening gehouden worden met EU-recht: het aanbieden van diensten laat zich slechts beperken als dit, kort samengevat, noodzakelijk en proportioneel is en wat de effectiviteit van nieuwe maatregelen betreft op de minst bezwarende manier gebeurt. Voorts moeten de effecten op de kansspeldoelen (consumentenbescherming, verslavingspreventie en tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude) in kaart worden gebracht ter onderbouwing van eventuele wijzigingen, evenals de uitvoeringsconsequenties en de financiële consequenties. Een tweede belangrijk gegeven waarmee ik rekening moet houden is dat beperkte wetgevingscapaciteit efficiënt moet worden ingezet. Stapelen van wetgevingstrajecten zou daarbij veel tijd in beslag nemen en de nodige logische samenhang van de wetgeving kunnen ondermijnen. Juist om dit te voorkomen kies ik ervoor om één keer een voorstel te doen om de Wok te wijzigen na de wetsevaluatie.

³ Kamerstukken II 2023/23, 24 557, nr. 208. Bijlage Monitoringsrapportage Kansspelautoriteit online kansspelen voorjaar 2023.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 213.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 24 557, nr. 210.

⁶ Het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) is een nationale gegevensverzameling voor de ambulante en klinische verslavingszorg en de verslavingszorgreclassering. Hierin zijn ook gegevens over gokken opgenomen. Zie <https://www.ladis.eu/>.

1. Ontwikkelingen in de markt voor kansspelen op afstand

1.1 Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2024

De bijgevoegde monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2024 van de Ksa geeft inzicht in de ontwikkelingen van de online kansspelmarkt in de maanden januari 2024 tot en met juni 2024. De rapportage laat zien dat de omvang van de vergunde markt, gemeten in brutospelresultaat, met acht procent is gestegen in het eerste zes maanden van 2024 ten opzichte van de laatste zes maanden van 2023.⁷ Volgens H2 Gambling Capital is dit een minder sterke stijging dan in andere landen. Casinospelen tegen het huis vormen met 72 procent van het brutospelresultaat het grootste segment in de online markt. Het aantal accounts waarmee daadwerkelijk gespeeld wordt, is licht gestegen van 1 miljoen accounts in december 2023 naar 1,07 miljoen accounts in juni 2024. Naar schatting waren in 2024 in de eerste zes maanden 795 duizend spelers actief op deze accounts, een lichte stijging ten opzichte van 2023.⁸ Per maand speelden gemiddeld 455 duizend spelers. Naar schatting verloren spelers gemiddeld over de laatste zes maanden 946 euro. Omgerekend is dat gemiddeld 158 euro per maand. Dit bedrag is gelijk gebleven ten opzichte van de laatste zes maanden van 2023.

Jongvolwassenen (personen met de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar) namen in de eerste zes maanden van 2024 vaker deel aan online kansspelen dan in de laatste zes maanden van 2023. De groep jongvolwassenen omvatte in de eerste zes maanden van 2024 een brutospelresultaat van 81 miljoen euro. Dat is 10,8 procent van het totaal. Hoewel jongvolwassenen 9,6 procent van de bevolking uitmaken, is 23 procent van alle in juni 2024 gebruikte accounts van jongvolwassenen. In december 2023 was dat 22 procent. Onder de aanname dat jongvolwassenen met even veel accounts spelen als volwassenen, verloren jongvolwassen spelers maandelijks ruim de helft minder dan oudere spelers. Vergeleken met de totale spelerspopulatie spelen jongvolwassenen relatief meer sportwedenschappen.

Per 1 juli 2023 is het verbod op ongerichte reclame in werking getreden. Reclames van online kansspelaanbieders zijn onder strenge voorwaarden alleen nog via internet en digitale media mogelijk en mogen dan geen minderjarigen, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen meer bereiken. De cijfers laten zien dat buitenreclame en spotjes op televisie en radio inderdaad niet meer voorkomen na 1 augustus 2023. Aanbieders plaatsten ook nauwelijks berichten meer op X (voorheen Twitter). Programmasponsoring op televisie is wel sterk gestegen. Dit was vanwege de overgangstermijn nog mogelijk tot en met juni 2024, maar is sindsdien verboden.

De monitoringsrapportage bevat tot slot een inschatting van het percentage van de spelers dat speelt bij legale en illegale aanbieders. Uit de rapportage blijkt dat het aantal spelers dat enkel speelt bij legale aanbieders 95 procent is. In termen van brutospelresultaat, wordt ingeschat dat 87 procent van het geld dat spelers verliezen bij vergunde aanbieders wordt verloren.

⁷ Onder het brutospelresultaat wordt verstaan: het verschil tussen van spelers ontvangen inzetten en de aan spelers beschikbaar gestelde prijzen.

⁸ Het aantal spelers ligt lager dan het aantal accounts, doordat spelers meerdere accounts kunnen hebben.

1.2 Verhoging van de kansspelbelasting

Op 17 september 2024 heeft uw Kamer het rapport «Raise or fold, Verhoging van de kansspelbelasting en de impact op de publieke belangen» van het onderzoeksbureau Atlas research ontvangen.⁹ Dit rapport gaat in op de mogelijke gevolgen van de verhoging van de kansspelbelasting voor de doelstellingen van het kansspelbeleid: consumentenbescherming, tegengaan van kansspelverslaving en tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude. De aanleiding voor dit onderzoek was het hoofdlijnenakkoord, waarin het voornemen staat om de kansspelbelasting te verhogen van 30,5 procent naar 37,8 procent per 1 januari 2025. Vanwege de verwachte aanpassingen die vergunninghouders in hun aanbod en hun bedrijfsvoering moeten doen, heeft het kabinet tijdens de augustusbesluitvorming afgesproken het voorgestelde tarief van 37,8 procent per 1 januari 2026 in te voeren. Het kabinet stelt in het Belastingplan 2025 voor om in 2025 een tarief van 34,2 procent toe te passen.

De onderzoekers schatten in dat de belastingverhoging leidt tot een toename aan spelers en tot hogere uitgaven, onder meer bij online kansspelen.¹⁰ Kansspelaanbieders zullen volgens de onderzoekers forse ingrepen in de bedrijfsvoering moeten doen om hun vaste kosten te dekken waarbij (gedeeltelijke) uittreding een mogelijk gevolg kan zijn bij online aanbieders, speelcasino's en speelhallen. De onderzoekers schatten in dat spelers in dat geval in eerste instantie op zoek zullen gaan naar alternatief legaal aanbod van kansspelen. Daarnaast verwachten de onderzoekers dat een deel van de vertrekkende spelers overstapt naar de illegale markt. Ik zal komend jaar de gevolgen van de verhoging van de kansspelbelasting voor het kansspelbeleid nauwgezet monitoren, onder meer op basis van de monitoringsrapportages en marktscan van de Ksa. Daarbij is voor mij op voorhand duidelijk dat eventuele gevolgen van de verhoging van de kansspelbelasting geen beletsel kunnen zijn om waar nodig wet- en regelgeving aan te scherpen om mensen te beschermen tegen de negatieve effecten van online kansspelen.

2. Voortgang maatregelen werkagenda verslavingspreventie

2.1 Regels voor speellimieten, bewuster speelgedrag en zorgplicht

Per 1 oktober jongstleden is de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag (Regeling sbs) in werking getreden.¹¹ Daarmee heeft mijn ambtsvoorganger een maatregelenpakket ingevoerd dat een verplicht contactmoment introduceert wanneer een speler een maandelijks stortingslimiet van 350 euro of hoger instelt. Voor jongvolwassenen geldt een lagere limiet van 150 euro per maand. Het instellen van limieten moet plaatsvinden in een neutrale omgeving, waar de speler zo min mogelijk wordt beïnvloed door gedragsbeïnvloedingstechnieken en op verantwoorde wijze limieten kan bepalen. Het is verplicht limieten in euro's weer te geven. Verder wordt de speler tijdens het spelen geattendeerd op de zelf ingestelde limieten. Zo ontvangt de speler elke dertig minuten informatie via de spelersinterface over de gespeelde tijd en daarnaast informatie zodra de helft van het ingestelde grensbedrag bereikt is.

⁹ Kamerstukken II 2024/25, 24 557, nr. 242.

¹⁰ De onderzoekers verwachten dat aanbieders de belastingverhoging via omzetverhoging zullen proberen te compenseren.

¹¹ Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 12 juni 2024, nr. 5531723, tot wijziging van de Regeling kansspelen op afstand en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen inzake speellimieten en aanvullende maatregelen ten behoeve van bewuster speelgedrag, Stcrt. 2024, nr. 19648.

Naast de maatregelen in de Regeling sbs is op 3 juni 2024 de aangescherpte Beleidsregel verantwoord spelen 2024 van de Ksa gepubliceerd.¹² Hiermee scherpt de Ksa de zorgplicht van vergunninghouders aan op het gebied van verslavingspreventie en reclame. Een belangrijke aanpassing is dat vergunningshouders binnen uiterlijk één uur een signaal of redelijk vermoeden van onmatige deelname of kansspelverslaving moeten detecteren, analyseren en daarop moeten ingrijpen. Tevens heeft de Ksa een financiële stortingsgrens ingesteld. Per 1 oktober 2024 zijn aanbieders verplicht na te gaan of een speler die meer dan 700 euro in een maand stort op zijn spelersrekening, zich dit kan veroorloven. Voor jongvolwassenen is deze stortingsgrens lager, namelijk 300 euro.

2.2 Activiteiten gericht op bewustwording van de risico's van gokken

In de werkagenda verslavingspreventie zijn verschillende activiteiten opgenomen die zich richten op de bewustwording van (potentiële) spelers ten aanzien van de risico's van (online) gokken en de bekendheid van beschikbare hulpmiddelen.¹³ Deze bewustwordingsactiviteiten vinden zoveel mogelijk gericht plaats, waarbij speciale aandacht uitgaat naar jongvolwassenen en andere kwetsbare doelgroepen. De campagne wordt gericht op deze groepen, omdat uit onderzoek blijkt dat een brede massamediale campagne het risico van aanzuigende werking heeft.¹⁴

Tijdens de afgelopen sportzomer heeft Loket Kansspel in opdracht van de Ksa de bewustwordingscampagne «Speel geen spelletjes met je geld» gevoerd, gefinancierd uit het Verslavingspreventiefonds (Vpf).¹⁵ Deze campagne was gericht op jongeren van 18 tot en met 23 jaar om hen beter te informeren over sportweddenschappen en hen bewust te maken van de hieraan verbonden risico's. Via diverse kanalen en media werden jongeren uitgenodigd om een test te maken, die een realistisch inzicht geeft in het eigen gokgedrag. Indien de testuitslag daar aanleiding voor gaf, werd de maker van de test automatisch gewezen op het bestaan van Loket Kansspel. De Ksa zal aan het einde van het jaar, net als vorig jaar, een campagne voeren om de bekendheid van het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks) te vergroten. Cruks is onderdeel van de Wet koa en stelt mensen in staat om een gokstop te nemen bij het vergunde aanbod voor online kansspelen, speelaumatenhallen en Holland Casino. Cruks wordt uitgevoerd door de Ksa. Ik heb de Ksa gevraagd om de komende periode verdere bewustwordingsactiviteiten gericht op kwetsbare doelgroepen vorm te geven.

Aanvullend zijn de afgelopen tijd een aantal pilots uitgevoerd uit de werkagenda verslavingspreventie. Voor mensen met geldzorgen of financiële problemen is in samenwerking met de Nederlandse Schuldhulproude een nieuwe online hulpgids over gokken ontwikkeld door Geldfit met als doel om (gok)problematiek tijdig te signaleren en mensen in contact te brengen met passende hulp. De gids is gepubliceerd op 19 juli 2024 en zal aan de hand van monitoring en evaluatie verder worden

¹² Beleidsregel van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 23 mei 2024 over verantwoord spelen (Beleidsregel verantwoord spelen 2024), Stcrt. 2024, nr. 18177.

¹³ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 219, bijlage Werkagenda verslavingspreventie kansspelen.

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 219. Dit betreft een adviestraject uit 2023 in samenwerking met WVS en de Ksa met campagnedeskundigen van het Ministerie van Algemene Zaken.

¹⁵ <https://www.loketkansspel.nl>. Loket Kansspel beoogt het centrale steunpunt te zijn op het gebied van gokproblemen. Spelers en hun naasten kunnen hier informatie, hulp en begeleiding krijgen en waar nodig worden doorverwezen naar hulp en begeleiding bij hen in de buurt. Het Loket Kansspel wordt in opdracht van de Ksa uitgevoerd.

doorontwikkeld.¹⁶ De tweede recentelijk afgeronde pilot betreft het vernieuwde digitale trainingsaanbod voor professionals op het gebied van kansspelverslaving, ontwikkeld door Jellinek.¹⁷ De hernieuwde module is ontwikkeld voor eerstelijnsprofessionals die te maken kunnen krijgen met mensen met gokproblematiek en biedt praktische handvatten voor het signaleren en, bespreken van problematisch gokgedrag. De module geeft tevens handvatten voor doorverwijzing van mensen met gokproblematiek naar hulp en zorg.

Een derde, nog lopende, pilot uit de werkagenda richt zich op jongvolwassenen en gokproblematiek op scholen. Op dit moment wordt door het Trimbos-instituut trainingsmateriaal ontwikkeld voor deskundigheidsbevordering op het thema gokken binnen het preventieprogramma Helder op School.¹⁸ Dit programma biedt training en begeleiding aan schoolpersoneel in het signaleren en begeleiden van jongvolwassenen met problematisch gokgedrag. Eind dit jaar worden de materialen op het middelbaar beroepsonderwijs verspreid; vervolgens worden deze materialen ook doorontwikkeld voor en verspreid op het hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs en voortgezet onderwijs.

Tot slot is het Loket Kansspel in opdracht van de Ksa een pilot gestart voor het aanbieden van gratis blokkeersoftware. Dit wordt gefinancierd uit het Vpf. Hiermee worden de belangrijkste illegale kansspelwebsites wereldwijd geblokkeerd. Loket Kansspel biedt de software in het kader van de pilot twee jaar lang gratis aan en evalueert vervolgens of en in hoeverre deze maatregel structureel ingebed zou kunnen worden.

2.3 Opening expertisecentrum Trimbos

Het Trimbos-instituut heeft van mij subsidie ontvangen voor het opzetten van een Expertisecentrum gokken en treft momenteel voorbereidingen voor de inrichting hiervan. De verwachting is dat het expertisecentrum eind oktober 2024 van start gaat met zijn werkzaamheden. De kennis ten aanzien van het voorkomen van gokverslaving en gokgerelateerde schade is vaak gefragmenteerd en onderontwikkeld. Het is nodig dat beleidsmakers, onderzoekers, zorgprofessionals en preventiemedewerkers gebruik kunnen maken van de laatste wetenschappelijke inzichten en dat die kennis centraal beschikbaar is. Dit expertisecentrum dient verschillende doelen: het ontwikkelen van een duurzame kennisbasis door middel van (het stimuleren van) onderzoek en monitoring, verspreiding en implementatie van die kennis en het verbinden van uiteenlopende professionele partijen binnen en buiten de overheid op het gebied van het voorkomen van gokverslaving en andere gokgerelateerde schade.

2.4 Onderzoeksprogrammering

Vanuit het Verslavingspreventiefonds is geld beschikbaar gesteld om langlopend wetenschappelijk onderzoek naar (het voorkomen van) kansspelverslaving te faciliteren. ZonMw heeft hiervoor het onderzoeksprogramma «Preventie van kansspelverslaving» opgezet.¹⁹ In september 2024 is de tweede subsidieronde gestart, waarop onderzoekers kunnen inschrijven met onderzoeksvoorstellen.

¹⁶ <https://geldfit.nl/gids/gokken>. Geldfit is een activiteit van de Stichting NSR voor vragen en zorgen over geld.

¹⁷ <https://ggzacademy.nl/product/gokproblematiek>.

¹⁸ <https://www.trimbos.nl/aanbod/programmas/helder-op-school>.

¹⁹ ZonMw is een samenwerkingsverband tussen ZorgOnderzoek Nederland en het gebiedsbestuur Medische Wetenschappen (MW) van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). ZonMw is een zelfstandig bestuursorgaan.

3. Reactie op moties

In het hiernavolgende ga ik in op de uitvoering van de afzonderlijke moties die op 16 april 2024 door uw Kamer zijn aangenomen, evenals de uitvoering van de op 13 februari 2024 aangenomen motie van het lid Bikker c.s. over de invoering van overkoepelende speellimieten.

3.1 Positie bewindvoerder bij inschrijving in het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks)

De motie van de leden Mutluer en Tseggai verzoekt te onderzoeken hoe de positie van bewindvoerders en mentoren kan worden versterkt bij inschrijving van hun cliënten in het uitsluitingsregister Cruks.²⁰ Ik ben het met de indieners eens dat het ook belangrijk is dat mensen die bijvoorbeeld onder toezicht staan, snel onvrijwillig kunnen worden ingeschreven in het Cruks en deel de zorgen over de uitvoerige procedure die nu gevolgd moet worden door bewindvoerders en mentoren. Ook de Ksa constateert in haar meest recente wetgevingsbrief dat de procedure in algemene zin te gecompliceerd is en de tijdsperiode van onvrijwillige uitschrijving (6 maanden) te kort.²¹ Enerzijds zijn de «kosten» voor de derde-aanvrager hoog: onvrijwillige inschrijving kent strenge criteria, een hoge bewijslast, een langdurige procedure en zet de relatie tussen aanvrager en speler onder druk. Veel aanvragers haken af als ze zien wat het met zich mee brengt. Anderzijds zijn de «baten» betrekkelijk laag: de onvrijwillige uitsluiting geldt slechts een half jaar. Voor kansspelver-slaving, waarbij over een lange periode een fors terugvalrisico bestaat, is dat kort.

Conform de motie onderzoek ik momenteel hoe een snellere onvrijwillige inschrijvingsprocedure bewerkstelligd kan worden, met de benodigde waarborgen gezien de ingrijpende inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. In het komende onderzoek naar spelersvoorkeuren laat ik daarnaast inventariseren hoe mensen aankijken tegen de bescherming van persoonsgegevens binnen Cruks. Indien uit deze onderzoeken haalbare opties naar voren komen, zal ik deze meenemen in mijn voorstel voor wijziging van de Wok na de wetsevaluatie.

3.2 Onderscheid risicovolle en risicoarme kansspelen in de wet verankeren

De motie van de leden Mutluer en Tseggai vraagt om bij de wetsevaluatie in kaart te brengen hoe in de Wok een helder onderscheid kan worden opgenomen tussen risicovolle en risicoarme kansspelen.²² Een dergelijke vraag is niet meegenomen in de evaluatie, aangezien de opdracht voor de evaluatie ten tijde van de motie al was verstrekt door het WODC. Ik onderschrijf echter het belang van het maken van onderscheid tussen de verschillende kansspelen op basis van hun risico's. In de wet en onderliggende regelgeving wordt feitelijk al onderscheid gemaakt tussen verschillende risico's van kansspelen. Zo is bijvoorbeeld meer reclame toegestaan voor kansspelen waaraan geringe verslavingsrisico's verbonden zijn, zoals loterijen, ten opzichte van risicovolle kansspelen, zoals kansspelen op afstand. Om te bezien waar mogelijkheden bestaan voor aanvullend onderscheid in de wet, laat ik separaat onderzoek uitvoeren naar de relatieve risico's van verschillende soorten kansspelen voor de speler. Op basis van de resultaten van dit onderzoek, die ik in 2025 verwacht, zal ik opties voor een scherper onderscheid tussen

²⁰ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 223.

²¹ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/juni/wetgevingsbrief-2023/>

²² Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 224.

risicovolle kansspelen en minder risicovolle kansspelen meenemen in mijn voorstel voor wijziging van de Wok na de wetsevaluatie.

3.3 Zo snel mogelijk nemen van maatregelen

De motie van het lid Van Nispen c.s. verzoekt de regering om niet te wachten op de evaluatie van de Wet koa, maar zo snel mogelijk maatregelen te nemen.²³ Aan deze motie is reeds in verschillende opzichten gevolg gegeven. De voorwaarden waaraan vergunninghouders moeten voldoen zijn aangescherpt met de Regeling sbs en de aangescherpte Beleidsregel verantwoord spelen 2024, die beiden op 1 oktober 2024 volledig in werking zijn getreden. Hiermee zijn aanscherpingen van de zorgplicht ingevoerd. Ik tref momenteel met de in deze brief genoemde nadere onderzoeken en analyses voorbereidingen om voorstellen voor gewijzigde wet- en regelgeving te kunnen doen. Zoals aangegeven in de inleiding, zal ik na de evaluatie van de Wet koa komen met mijn beleidsreactie, waarbij ik uiteen zal zetten op welke onderwerpen ik de Wok wil aanscherpen.

3.4 Werkwijze voor omgang met de kansspelmarkt

De motie van het lid Bikker c.s. vraagt om, naar analogie van het protocol voor omgang met de tabaksindustrie, te komen met een gelijklopend protocol voor de gehele Rijksoverheid voor de wijze van omgang met de online gokbedrijven.²⁴ Ik onderschrijf het belang van terughoudendheid in en transparantie over contacten tussen beleidsmakers en aanbieders van risicovolle producten zoals kansspelen, die een eigen belang vertegenwoordigen. Dit geldt voor contacten met alle aanbieders van kansspelen, niet alleen online kansspelen. Uitgangspunt voor contacten is daarbij dat inbreng van de kansspelsector noodzakelijk is om uitvoeringsconsequenties van (wijzigingen van) wet- en regelgeving inzichtelijk te krijgen, zowel voorafgaand aan als na inwerkingtreding van wijzigingen. Daarom heb ik voor bewindspersonen en ambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid die verantwoordelijk zijn voor het kansspelbeleid, een werkwijze vastgesteld, die in de bijlage bij deze brief is gevoegd. Deze werkwijze houdt in dat zij contacten beperken tot de contacten die noodzakelijk zijn voor de kwaliteit van beleid, wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan. Tevens zal ik jaarlijks alle beleidsinhoudelijke correspondentie en verslagen van overleggen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid met de kansspelsector actief openbaar maken.

3.5 Aansprakelijkheid bij schending zorgplicht verruimen

De motie van het lid Van Nispen c.s. vraagt om te onderzoeken op welke manier de aansprakelijkheid van online kansspelaanbieders kan worden verruimd richting individuen wanneer de gokbedrijven de regels schenden omtrent de zorgplicht voor verslavingspreventie en verantwoord spelen.²⁵ Ik begrijp de zorgen achter deze motie, namelijk dat spelers vanuit een kwetsbare positie een drempel ervaren in het gebruiken van de bestaande wettelijke mogelijkheden tot schadeverhaalen opzichte van een professionele partij. Ik zal conform de motie de mogelijkheden onderzoeken om de positie van spelers te versterken. Gezien het benodigde juridische onderzoek verwacht ik uw kamer hier uiterlijk eind 2025 over te kunnen berichten.

²³ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 236.

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 227.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 231.

3.6 Online reclames voor online kansspelen verbieden

De motie van het lid Van Nispen c.s. verzoekt om online reclames voor online kansspelen, bijvoorbeeld via online activiteiten zoals advertenties, te verbieden.²⁶

Ik deel de zorgen van de Kamer over de mogelijke negatieve effecten van reclame, met name voor kwetsbare groepen. De Wet koa heeft als uitgangspunt dat (enige vorm van) reclame nodig is om legaal aanbod kenbaar te kunnen maken en daarmee illegaliteit tegen te gaan. Het verzochte verbod op online reclame vereist fundamentele wijziging van de uitgangspunten van het kansspelbeleid en de Wok. In de wetsevaluatie worden de effecten van de reclameregels in kaart gebracht. Ik laat tevens separaat onderzoek doen naar de eerste effecten van het verbod op ongerichte reclame, dat naar verwachting in de eerste helft van 2025 afgerond wordt. In de brief die ik voor de het einde van het jaar aan uw Kamer zal sturen zal ik ingaan op aanscherpingen in de reclameregels op basis van de uitkomsten van de evaluatie. Daarbij zal ik ook een verbod op online reclames voor online kansspelen in overweging nemen.

3.7 Verplichte BKR-toetsen invoeren en rol banken verstevigen

De motie van het lid Van Nispen c.s. vraagt om met een voorstel te komen om kansspelaanbieders te verplichten BKR-toetsen uit te voeren en ook de rol van banken te verstevigen, zoals het (tijdelijk) blokkeren van betalingen.²⁷ Ik onderken het belang van bescherming van spelers tegen uitgaven die zij zich niet kunnen veroorloven. Ik zie als onderdeel van het traject om te komen tot overkoepelende speellimieten, welke instrumenten het meest geschikt zijn voor financiële toetsen van inkomen en/of vermogen. Hierbij kijk ik ook naar gebruik van BKR-registers. Bezien moet worden of het wenselijk en effectief is om kansspelaanbieders toegang te geven tot informatie uit het kredietregister over afgesloten kredieten en betalingsachterstanden voor zaken zoals persoonlijke leningen, private leaseauto's en mobiele telefoons op afbetaling. Daarom kijk ik ook naar mogelijkheden voor controles op insolventies, schuldsaneringen en lopende bewindvoeringstrajecten, omdat het hierbij om (semi) openbare registers gaat en dit mogelijk meer inzicht kan geven in financieel kwetsbare situaties van spelers. Voorts blijf ik met banken in gesprek over of zij in hun dienstverlening rekening kunnen houden met de bescherming van hun klanten tegen onmatige deelname aan kansspelen. Daarbij is voor mij niet alleen het vergunde aanbod relevant, maar juist ook uitgaven aan illegale aanbieders van online kansspelen.

3.8 Maatregelen tegen buitenlandse casino's

De motie van de leden Krul en Boswijk vraagt direct zware maatregelen te nemen tegen buitenlandse casino's die zonder vergunning in Nederland hun diensten aanbieden aan Nederlandse spelers. De motie vraagt ook om samen met andere Europese lidstaten op te trekken om Malta aan te spreken op de revisie van de Maltese kansspelwet, Bill 55 en om tekst en uitleg te vragen.²⁸ Ik onderschrijf met uw Kamer het belang van het aanpakken van illegale aanbieders. De Ksa heeft bevoegdheden en instrumenten om tegen illegale (buitenlandse) partijen op te treden en doet dit ook. In de praktijk blijkt het echter complex om dergelijke partijen effectief aan te pakken. Ze zijn lastig te traceren en maken zich bewust onvindbaar. Momenteel kijk ik samen met de Ksa naar aanvullende

²⁶ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 232.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 233.

²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 226.

juridische routes om illegale partijen sneller en effectiever aan te kunnen pakken, waaronder de door de Ksa gewenste mogelijkheid om websites van illegale aanbieders voor Nederlandse IP-adressen te blokkeren. De effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium is onderdeel van de evaluatie van de Wet koa. Op basis hiervan scherp ik de wettelijke bevoegdheden waar nodig aan in mijn voorstel voor wijziging van de Wok. Daarnaast onderzoek ik de mogelijkheden voor verbetering in de internationale samenwerking op het gebied van handhaving, met name op Europees niveau.

Wat betreft de revisie van de Maltese kanospelwet, Bill 55, waarin Malta heeft bepaald geen gevolg te zullen geven aan verzoeken van andere lidstaten om executoriale titels tot schadevergoeding door Maltese vergunninghouders uit te voeren, heb ik contact met andere lidstaten die onze zorgen over de mogelijke gevolgen van de Maltese wet delen, en met de Europese Commissie die de centrale verantwoordelijkheid heeft voor de handhaving van het EU-recht en de verdragen. Voor zover mij bekend is op dit moment nog geen sprake van een executoriaal vonnis van een Nederlandse rechter dat op deze kwestie betrekking heeft. Wel lopen er verzoeken tot een prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.²⁹ In deze procedures zijn vragen gesteld die ook relevant kunnen zijn voor eventuele toekomstige Nederlandse gevallen. Ik blijf deze zaken nauwlettend volgen en ik blijf in nauw contact met andere lidstaten om deze kwestie gezamenlijk aan te kaarten, indien een beslissing op voornoemde verzoeken tot een prejudiciële beslissing daartoe noopt.

3.9 Gebruik van fake ID's voor toezicht mogelijk maken

De motie van het lid Van Nispen c.s. vraagt om in de wet en/of lagere regels mogelijk te maken dat de Ksa gebruik kan maken van fake ID's als extra middel voor controle op kansspelaanbieders.³⁰ Voor zover dat voor de vervulling van haar toezichttaak redelijkerwijs noodzakelijk is, heeft de Ksa de wettelijke bevoegdheid om als «mystery guest» bijvoorbeeld een spelersaccount aan te maken, een storting te doen of aan een kanospel deel te nemen.³¹ Echter, bij online kansspelen is het niet mogelijk om als mystery guest een account aan te maken vanwege de grondige legitimatiecontrole bij de vergunde kansspelaanbieders. Een medewerker van de Ksa zou hiervoor een valse identiteit nodig hebben en een op deze identiteit gebaseerde bankrekening. De Ksa heeft in haar wetgevingsbrief van 1 juni 2023 geconstateerd dat er geen wettelijke grondslag is om te kunnen beschikken over valse identiteitsbewijzen die nodig zouden zijn om niet herkenbaar als medewerker van de Ksa bij een aanbieder van kansspelen op afstand een account aan te maken.³²

Ik herken deze lacune en de toevoegde waarde voor het toezicht van de Ksa. Ten behoeve van mijn voorstel voor wijziging van de Wok zal ik uitwerken hoe deze lacune weggenomen kan worden. Dit vereist een grondige onderbouwing, aangezien de bevoegdheid om een valse identiteit aan te laten maken en te gebruiken verstrekkend is. Op voorhand is nog niet duidelijk of het toekennen van een dergelijke bevoegdheid proportioneel en daarmee realiseerbaar is. Aanvullend zie ik daarom in hoeverre andere (bestaande) instrumenten effectiever kunnen worden ingezet om de toezichts- en handhavingsinstrumenten te optimaliseren.

²⁹ Zaak C-440/23, European Lotto and Betting en Deutsche Lotto- und Sportwetten.

³⁰ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 234.

³¹ Artikel 34c, eerste lid, Wok.

³² Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 217 en Wetgevingsbrief 2023 - Kansspelautoriteit.

3.10 Online kansspelen met een zeer hoog risico verbieden

De motie van het lid Van Nispen c.s. vraagt ervoor te zorgen dat online kansspelen met een aantoonbaar zeer hoog risico worden verboden.³³ In de Wok en lagere regelgeving zijn geen kansspelen met een zeer hoog risico onderscheiden. Bij eerdere inventarisatie van risico's van kansspelen op verslaving zijn de online speelautomaten als meest risicovol ingeschat.³⁴ Online speelautomaten maken volgens recente schattingen van de Ksa circa zeventig procent van de online kansspelmarkt uit in termen van brutospelresultaat. Het grootschalig illegaal gokken op online speelautomaten was een belangrijke aanleiding voor legalisering van online kansspelen met de Wet koa. Daarom zal ik na de wetsevaluatie nader ingaan op deze motie in de brief die ik voor de het einde van het jaar aan uw Kamer zal sturen.

Ik zie de mogelijkheden om binnen de huidige wettelijke kaders zeer risicovolle elementen in het spelaanbod van met name online speelautomaten te verbieden. Afhankelijk van verder onderzoek daarnaar kan het bijvoorbeeld gaan om het verbieden van een in het spel gebruikte optie waarmee een speler direct de volledige maximale inzet kan doen, het verbieden van zogenoemde turboknoppen waardoor de spelsnelheid toeneemt of het verder limiteren van inzetten per keer of per dag. Het voordeel van deze aanpak is dat dit soort beperkingen naar verwachting mogelijk zijn met behulp van lagere regelgeving die sneller gerealiseerd kan worden dan een wetswijziging. Op korte termijn zal een onderzoek starten naar de relatieve risico's van verschillende kansspelproducten en de (spel)elementen hierbinnen die van invloed zijn op deze risico's. Op basis van de resultaten kunnen de meest risicovolle spelelementen worden geïdentificeerd en kan vervolgens op basis van de resultaten een voorstel worden uitgewerkt voor een verbod. In verband met het benodigde onderzoek zal ik niet eerder dan in de tweede helft van 2025 juridische maatregelen in overweging kunnen nemen.

3.11 Overkoepelende speellimieten

Op 13 februari 2024 heeft uw Kamer een motie aangenomen van het lid Bikker c.s., waarin wordt verzocht om voor de zomer over te gaan tot een overkoepelende limiet voor storten en verliezen bij online casino's zonder mogelijkheid tot verhoging.³⁵ Zoals beschreven in de brief van 1 maart 2024 worden de noodzakelijke verkenningen en analyses gedaan om te kunnen komen tot een voorstel voor overkoepelende limieten.³⁶ Daarbij worden de effecten op de kansspeldoelen gewogen, worden technische oplossingen verkend in samenwerking met TNO, wordt nagedacht over het beheer en toezicht op een overkoepelend systeem en worden juridische aspecten, waaronder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van spelers, geanalyseerd. Deze analyses wil ik voor het einde van dit jaar hebben afgerond. Voor het einde van het jaar informeer ik uw Kamer over de contouren van overkoepelende limieten.

4. Toezeggingen

Tijdens het commissiedebat kansspelen van 7 maart 2024 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om per brief te reageren op de uitspraak van de bestuursrechter in Oost-Brabant van 29 februari 2024 inzake vergun-

³³ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 235.

³⁴ de Bruin, D.E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod. Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO – Research & Consultancy.

³⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VI, nr. 60.

³⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 410 VI, nr. 220.

ningaanvragen voor een aantal monopolievergunningen.³⁷ Tevens heeft mijn ambtsvoorganger tijdens het tweeminutendebat kansspelen van 11 april 2024 toegezegd om uw Kamer te berichten over de openingstijden van Holland Casino naar aanleiding van de aangehouden motie van het lid Bikker c.s.³⁸ Hierbij doe ik beide toezeggingen gestand.

4.1 Uitspraak Rechtbank Oost-Brabant

De bestuursrechter in Oost-Brabant heeft op 29 februari 2024 een mogelijk verstrekkende uitspraak gedaan over de houdbaarheid van (monopolie) vergunningen voor de instantloterij (krasloten), de lotto en landgebonden sportweddenschappen. De rechter heeft geconcludeerd dat de Wok strijdig is met het vrije verkeer van diensten in de EU, waar het gaat om monopolies op het organiseren van de instantloterij, de lotto en landgebonden sportweddenschappen. Daaraan verbindt de rechter de conclusie dat de Ksa voor deze producten de markt moet openen voor meer vergunninghouders. De Ksa en de Nederlandse Loterij hebben hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State en een voorlopige voorziening verkregen in afwachting van een uitspraak in de bodemprocedure.³⁹ Ik volg het verdere verloop van de procedure en zal uw Kamer nader informeren als een uitspraak beleidsmatige gevolgen heeft of moet hebben.

4.2 Openingstijden Holland Casino

In de beantwoording van de Kamervragen over het bericht «Holland Casino maakt forse verliezen en dreigt met agressieve gokcampagnes» van 20 september 2024, heeft uw Kamer reeds kunnen lezen dat Holland Casino besloten heeft het openingstijdenbeleid voor Rotterdam aan te passen.⁴⁰ Holland Casino past ook de openingstijden voor Amsterdam West aan. Deze vestigingen zijn nu nog 24 uur per dag open. Per 1 januari 2025 zullen deze vestigingen om 5.00 uur sluiten en na 4.00 uur geen nieuwe gasten meer toelaten. Om 10.30 uur zullen deze vestigingen vervolgens weer openen. Om tot dit besluit te komen, heeft Holland Casino onderzoek gedaan onder gasten, advies ingewonnen van ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigers van de verslavingszorg, en zijn diverse omgevingsanalyses gedaan. Daarnaast is overleg gevoerd met de betrokken gemeentes. Holland Casino heeft laten weten ook de openingstijden van andere vestigingen tegen het licht te houden.

5. Vooruitblik

De evaluatie van de Wet koa, die in opdracht van het WODC wordt uitgevoerd, bevindt zich momenteel in de afrondende fase. Ik verwacht de evaluatie uiterlijk 31 oktober 2024 met uw Kamer te kunnen delen. Zoals aangegeven, heroverweeg ik de uitgangspunten van het kansspelbeleid. Daarbij staat de bescherming van mensen, in het bijzonder kwetsbare mensen, tegen de negatieve effecten van kansspelen voorop. Ik streef ernaar uw Kamer voor het einde van het jaar mijn beleidsreactie naar aanleiding van de wetsevaluatie te doen toekomen, waarbij ik op basis van mijn beleidsvisie uiteen zal zetten op welke onderwerpen ik de Wok wil aanscherpen.

³⁷ ECLI:NL:RBOBR:2024:698, Rechtbank Oost-Brabant, 22/2703 en 22/2827.

³⁸ Kamerstukken 2023/24, 24 557, nr. 228.

³⁹ ECLI:NL:RVS:2024:1654.

⁴⁰ Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 17.

Daarnaast analyseer ik samen met de Ksa in de komende maanden de eerste effecten van de aangescherpte Beleidsregel verantwoord spelen 2024 en de Regeling sbs. Op basis van de uitkomsten hiervan bezien de Ksa en ik of verdere aanscherpingen wenselijk zijn rondom de zorgplicht, via beleidsregels respectievelijk ministeriële regeling, die sneller gerealiseerd kunnen worden dan een wetswijziging. Ook kijk ik zoals aangegeven naar mogelijkheden om binnen de huidige wettelijke kaders zeer risicovolle elementen in het spelaanbod van met name online speelautomaten te verbieden.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken