

Vergaderjaar 2021–2022

24 557

Kansspelen

Nr. 194

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2022

Na lange en zorgvuldige voorbereiding is op 1 oktober 2021 de markt voor legale online kansspelen opengedaan. Op 30 november (Kamerstuk 24 557, nr. 179) heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer voor het eerst geïnformeerd over de ontwikkelingen in die nieuwe markt. Met deze brief informeer ik u over de stand van zaken, een half jaar na de marktopening. Dit doe ik langs de thema's reclame en verslavingspreventie, maar eerst schets ik de algemene ontwikkelingen bij kansspelen op afstand. Dit onder meer op basis van de cijfers die de Kansspelautoriteit (Ksa) heeft gepubliceerd bij haar jaarverslag.¹

Bij de betreffende thema's zal ik ook ingaan op welke wijze ik uitvoering geef aan moties en toezeggingen uit het commissiedebat van 15 december 2021 (Kamerstuk 24 557, nr. 192) en het interpellatiedebat van 10 februari 2022 (Handelingen II 2021/22, nr. 49, item 20). Dit betreft de volgende moties en toezeggingen:

- de moties van het lid Van Nispen c.s. met het verzoek om een verbod in te stellen op ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen;²
- de motie van het lid Bikker c.s. waarin wordt gevraagd in regelgeving vast te leggen dat online gokreclames aan dezelfde venstertijden moeten voldoen als gokreclames op televisie en radio;³
- de motie van de leden Kathmann en Van Nispen waarin de regering wordt gevraagd te onderzoeken wat mogelijk is om gepersonaliseerde advertenties van kredietverleners na een bezoek van gokwebsites tegen te gaan;⁴
- de motie van het lid Kuik c.s. om het instellen van maximale speelmieten bij onlinekansspelen vast te leggen in de wet op een wijze

¹ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/maart/jaarverslag-ksa-2021-teken-legalisering/>.

² Kamerstuk 24 557, nr. 186 en 36 029, nr. 1.

³ Kamerstuk 24 557, nr. 190.

⁴ Kamerstuk 24 557, nr. 183.

- waarop deelnemers zelf bepalen wat hun speellimiet is, en de Kamer daarover te informeren;⁵
- de motie van de leden Nijboer en Van Nispen waarin de regering wordt verzocht er zorg voor te dragen dat de zelfbeperkende maatregelen ook zelfbeperkend werken;⁶
 - de motie van het lid Van Nispen c.s. waarin de regering wordt verzocht om onlineaanbieders van kansspelen te verplichten om op hun onlineplatforms consumenten, op de hoofdpagina én bij het opstarten van een spel, duidelijk en zichtbaar te wijzen op verslavingszorg en het bestaan van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) en de regering wordt verzocht er tevens voor zorg te dragen dat consumenten die zich inschrijven in CRUKS ook direct worden geïnformeerd over verslavingszorg en het aanbod wordt gedaan dat mensen kunnen worden gebeld door hulpverlener;⁷
 - de motie van het lid Rudmer Heerema waarin de regering wordt verzocht, in wet- en regelgeving die betrekking heeft op kansspelbeleid, het onderscheid tussen risicovolle en risicoarme kansspelen te verankeren zodat de gevolgen voor risicoarme kansspelen worden meegewogen bij elke wijziging van kansspelbeleid, wet- en regelgeving;⁸
 - de toezegging de Kamer in april te informeren over de knelpunten die de Ksa ervaart bij de handhaving en de instrumenten die zij daarbij inzet;
 - de toezegging de Kamer in deze brief tevens te informeren over de onlinevenstertijden voor reclames, het zelf instellen van limieten en de evaluatie van de opening van de markt, waaronder het functioneren van het CRUKS en het instellen van speellimieten;
 - de toezegging in deze brief nader in te gaan op het verwijzen naar verslavingspreventie, bijvoorbeeld bij het Loket Kansspel, online goksites of na inschrijving in het CRUKS.

Algemene ontwikkelingen kansspelen op afstand

Vorig jaar is met de marktopening van de legale online kansspelmarkt en vergunningen voor tien aanbieders de start gemaakt met de kanalisatie van online gokken richting legale aanbieders. Over drie jaar zal de evaluatie van de wet Koa plaatsvinden. Resultaten uit monitoring en onderzoek dat ondertussen plaatsvindt bieden daarvoor een waardevolle basis.

Marktomvang

Het aantal afgegeven vergunningen voor kansspelen op afstand is op dit moment 18. De verwachting is dat er in de loop van dit jaar meer vergunningen bijkomen en dat de markt zich daarna zal stabiliseren. Op dit moment heeft de Ksa nog dertig vergunningsaanvragen in behandeling. De ervaring van de Ksa tot nu leert dat ongeveer één op de drie aanvragers erin slaagt aan de strenge voorwaarden voor een vergunning te voldoen.

De omvang van de markt gemeten met het bruto spelresultaat van de legale markt is in het vierde kwartaal 2021 185,5 miljoen euro. Dit is meer dan eerder verwacht in de prognoses.

⁵ Kamerstuk 24 557, nr. 189.

⁶ Kamerstuk 36 029, nr. 3.

⁷ Kamerstuk 24 557, nr. 187.

⁸ Kamerstuk 24 557, nr. 182.

De doelstelling van de marktregulering was om spelers naar legaal aanbod te kanaliseren. Dit is uiteraard alleen mogelijk wanneer er voldoende attractief en afwisselend aanbod beschikbaar is. De trends rond het aantal spelersaccounts en uren op kansspelwebsites uit het addendum bij het jaarverslag van de Ksa laten zien dat consumenten het legale aanbod weten te vinden. De gegevens laten in dit opzicht een lichte stijging zien ten opzichte van het beeld na de marktopening. Het aantal uren dat spelers op illegale websites zitten daalt licht, maar tegelijkertijd worden nieuwe illegale aanbieders ontdekt.

Een opvallend gegeven bij het aantal spelersaccounts is dat de groep spelers in de leeftijdscategorie 18 tot 24 oververtegenwoordigd is in de populatie Nederlanders met een spelersaccount ten opzichte van de rest van de bevolking. Jongeren zijn als kwetsbare groep aangemerkt, mede omdat jongeren relatief beïnvloedbaar zijn. Zo blijkt uit onderzoek dat reclame sneller een negatieve invloed heeft op het speelgedrag van jongeren.⁹ De maatregelen die ik tref om deze groep beter te beschermen tegen de negatieve effecten licht ik bij het onderwerp reclame toe.

Verslavingspreventie

Sinds de opening van de markt hebben zich 10.022 mensen geregistreerd in CRUKS om zichzelf tenminste zes maanden uit te sluiten van risicovolle kansspelen. De uitsluiting betreft de online kansspelaanbieders en de landgebonden aanbieders.

Het Loket Kansspel is als centraal steunpunt bij gokproblemen ingericht vanuit het Verslavingspreventiefonds. Het biedt zelfhulp en begeleiding en kan waar nodig doorverwijzen naar professionele hulp. In de eerste drie maanden zijn er 679 contactmomenten geweest met het Loket via de verschillende media, zoals de website, chat, WhatsApp en telefoon. Hiervan waren er 425 informatiegesprekken en 254 hulpgesprekken. De mensen die contact opnemen met het Loket Kansspel zijn overwegend mannen jonger dan veertig jaar.

Uit de rapportages over het laatste kwartaal van 2021 blijkt dat alle aanbieders de verplichte eigen vertegenwoordiger hebben. Het is nog te vroeg voor de Ksa om een oordeel te kunnen vellen over wat er met hun deskundigheid en aanbevelingen door vergunninghouders in de praktijk wordt gedaan. Dit wordt in toekomstige rapportages nader bezien.

In het najaar wordt een nieuwe rapportage uit LADIS verwacht met terugwerkende kracht vanaf 2015. Het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) is een belangrijke bron om de aard en omvang van de hulpvraag in de verslavingszorg in Nederland te monitoren.

Reclame

Met name de eerste maanden na de marktopening is er veel reclame gemaakt voor online kansspelen. Vanaf januari 2022 is een lichte daling zichtbaar van het aantal reclame uitingen. Gegeven de afspraken die de sector heeft gemaakt voor zelfregulering is mijn verwachting dat ook in de daarop volgende maanden een verdere daling zichtbaar zal zijn. In eerste instantie door de reclamebeperking op TV, naar één reclame per blok vanaf 1 februari 2022, en vervolgens door de verdere afspraken die de

⁹ Kamerstuk 24 557, nr. 179, bijlage: Trimbos-instituut, *Kennisynthese en onderzoeksagenda, Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek* (2021).

sector in het kader van zelfregulering heeft gemaakt, waarover ik u in mijn brief van 17 maart jongstleden (Kamerstuk 24 557, nr. 193) bericht heb.

De omvang van reclame op online media is nog lastig meetbaar en in beeld te brengen. Relevant is hier wel dat de analyse van de Ksa laat zien dat een groot deel van het webverkeer op de website van vergunde aanbieders komt door het direct intoetsen van het webadres of een zoekopdracht en niet primair door het klikken op bijvoorbeeld online banners.

Toezicht en handhaving

Het jaarverslag van de Ksa laat zien dat met prioriteit op illegaal aanbod is gehandhaafd. Daarnaast wordt toezicht gehouden op de naleving van de regels binnen de gereguleerde sector.

Zo is op het gebied van handhaving van illegaal aanbod sinds 1 november 2021 de handhavingsstrategie van de Ksa aangepast. De Ksa kijkt sindsdien ook naar het aantal Nederlandse spelers bij een illegale aanbieder. Hoe meer spelers onbeschermd spelen bij illegale aanbieders, des te meer prioriteit de Ksa die aanbieders geeft. Verder is de Ksa scherp op specifiek aanbod dat Nederlandse spelers weg zou kunnen trekken van legale naar illegale aanbieders, bijvoorbeeld door spellen aan te bieden die voor legale aanbieders onder de Nederlandse wetgeving verboden zijn. In dit verband selecteerde de Ksa tussen 1 november en eind 2021 158 kansspelwebsites die nader onderzocht zijn.¹⁰ Ook bevorderaars van die kansspelen, zoals betaaldienstverleners en reclamemakers, worden aangepakt. De eerste resultaten wijzen uit dat 142 van deze websites inmiddels niet meer bereikbaar zijn vanuit Nederland. Bij zestien sites is vervolgonderzoek nodig en mogelijk sanctionerend optreden. Na 1 oktober bleek al dat een aantal grote aanbieders zonder vergunning hun aanbod in Nederland hadden gestaakt, nadat de Ksa haar handhavingsbeleid had aangescherpt. Een aantal sites ging voor Nederland uit de lucht na aankondiging van een last onder dwangsom. De Ksa ziet ook dat financiële dienstverleners en reclamemakers («affiliates») steeds vaker geen diensten meer verlenen aan illegale aanbieders en daarmee de reclamemogelijkheden van illegale aanbieders sterk beperken.

De Ksa heeft ook aandacht voor toezicht en handhaving op de gereguleerde sector. Zo is een last onder dwangsom opgelegd vanwege het gebruik van beroepssporters in reclame, is gemaand te stoppen met reclame voor sportwedenschappen rond sportwedstrijden, is gesommeerd reclame gericht op minderjarigen te staken en is een vergunninghouder te verstaan gegeven direct op te houden met reclames via Twitter tijdens voetbalwedstrijden. Steeds is gevolg gegeven aan de aanwijzingen.

In het najaar komt er een volgende monitor, waarin de trends, één jaar na de marktopening, beter zichtbaar zullen zijn. Het doel is om telkens tot een completer beeld te komen dat ons in staat stelt de effecten op de kanspeldoelen te meten en input levert voor mogelijke aanpassingen van beleid. Ondertussen zal ik bij belangrijke signalen, zoals bij de geconstateerde oververtegenwoordiging van jeugdigen, bezien of bijsturing nodig is. In het onderstaande licht ik toe op welke wijze ik het huidige beleid bijstuur of nader onderzoek zal doen op basis van de ontwikkelingen in de markt tot nu toe.

¹⁰ Bron: <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2022/april/ksa-voorzitter-rene-jansen-illegaal/>.

Eerste conclusies op basis van het algemene beeld

Het doel van de Wet kansspelen op afstand is om spelers die willen gokken naar legaal kansspelaanbod te leiden. Op deze wijze kan invulling worden gegeven aan voldoende bescherming van consumenten, verslavingspreventie en kan fraude en witwassen worden voorkomen. De huidige ontwikkelingen laten zien dat er goede stappen zijn gezet in de kanalisatie naar legaal aanbod. Kanalisatie is voor mij daarbij geen statisch gegeven en moet duurzaam zijn, zodat spelers ook in de toekomst het legale aanbod vinden.

Hoewel veel goed gaat zijn er zeker verbeterpunten en heb ik in het bijzonder zorgen als het gaat om de bescherming van kwetsbare groepen binnen het legale aanbod. Dat behoeft aandacht en versterking. Bij de verschillende thema's zal ik aangeven waar ik aan de slag ga met verbeteringen of nader onderzoek laat doen naar mogelijkheden voor verbeteringen.

Naast het voortdurend monitoren en verbeteren van beleid voor een betrouwbaar legaal aanbod heeft het tegengaan van het illegale aanbod mijn aandacht. Het aanpakken van illegale aanbieders op de Nederlandse markt heeft daarom onverminderd prioriteit. Dit blijkt ook uit de cijfers uit het jaarverslag van de Ksa. Zoals ik reeds heb laten weten in mijn brief van 17 maart 2022 ben ik regelmatig in gesprek met de Ksa om te bezien tegen welke belemmeringen de Ksa aanloopt en hoe we deze weg kunnen nemen. Op het moment dat dit noopt tot de inzet van nieuwe instrumenten of wijzigingen in wet- en regelgeving zal ik uw Kamer informeren.

Reclame

Op het gebied van reclame voor kansspelen op afstand heb ik uw Kamer op 17 maart 2022 geïnformeerd over de wijze waarop ik invulling geef aan de moties van Van Nispen c.s. met het verzoek om een verbod in te stellen op ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen.¹¹ Het stappenplan dat ik heb gepresenteerd in die brief ligt op schema:

1. Voorstel voor wijziging van de Wet op de kansspelen voor de zomer gereed voor consultatie;
2. In afwachting van de wetswijziging aanpassing van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aan, waarbij ik ernaar streef deze voor de zomer ter consultatie voor te leggen;
3. Aanpassing van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aan, waarbij ik streef naar inwerkingtreding in juni;
4. Afspraken van de sector om vooruitlopend op aanpassing van de wet- en regelgeving kansspelreclames op korte termijn verder te beperken.

Aanpassing regeling

Zoals ik in mijn brief van 17 maart 2022 heb aangegeven pas ik de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aan in aanloop naar de voornoemde wetswijziging, om zo op korte termijn betere bescherming te bieden aan kwetsbare groepen ten aanzien van reclames voor risicovolle kansspelen.¹² Het gaat daarbij in het bijzonder om de bescherming van jongeren die ontvankelijker zijn voor reclame en de inzet van rolmodellen. Ik scherp de regeling aan door de inzet van rolmodellen bij reclame voor risicovolle kansspelen te verbieden. De gewijzigde regeling wordt op zeer korte termijn gepubliceerd. Ik streef ernaar de regeling vervolgens in juni in werking te laten treden.

¹¹ Kamerstuk 24 557, nr. 186 en Kamerstuk 36 029, nr. 1.

¹² Kamerstuk 24 557, nr. 193.

Zelfregulering sector

De brancheorganisaties van de sector hebben gehoor gegeven aan mijn oproep om vooruitlopend op aanpassing van de wet- en regelgeving kansspelreclames op korte termijn verder te beperken. Over deze afspraken heb ik uw Kamer bericht op 17 maart jongstleden. De sector is in gesprek om de afspraken op te nemen in de Reclamecode voor kansspelen op afstand. Hiermee worden de afspraken dan algemeen verbindend. Ondertussen hebben de aan de brancheorganisaties gebonden online aanbieders alvast zelf stappen gezet om de afspraken te effectueren. Zo zijn meerdere aanbieders al gestopt met reclames op TV tussen 21.00 uur en 22.00 uur en/of wordt geen gebruik meer gemaakt van buitenreclames. Voor het volledig effectueren van de afspraken blijkt een overgangperiode benodigd, omdat sommige contracten niet zonder aanmerkelijke schade gestopt kunnen worden, reclamemateriaal moet worden teruggehaald of omdat ICT aanpassingen moeten plaatsvinden. Ik zie er naar uit dat het aantal ongerichte reclames voor online kansspelen richting de zomer in belangrijke mate zal zijn afgenomen. Ik ben in dat kader ook blij dat de sector stappen onderneemt om de programmasponsoring te beperken tot een visueel statische weergave. De weergave in deze vorm is een neutrale sponsorvermelding van slechts enkele seconden. Ik volg de vorderingen van de sector op de voet, ook als het gaat om nadere afspraken rond bonussen en speellimieten.

Online venstertijden

In de motie van het lid Bikker c.s. wordt gevraagd in regelgeving vast te leggen dat online gokreclames aan dezelfde venstertijden moeten voldoen als gokreclames op televisie en radio.¹³ In het licht van mijn toezegging om vooruitlopend op het verbod op ongerichte reclame maximaal in te zetten op het beperken van ongerichte reclame zou het opnemen van een tijdvenster voor online reclame een logische stap kunnen zijn. Zoals mijn ambtsvoorganger in het debat van 15 december 2021 reeds heeft toegezegd onderzoek ik dan ook of in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, vooruitlopend op het verbod op ongerichte reclame, venstertijden voor online reclames kunnen worden opgenomen. Daarbij maak ik vast de kanttekening dat het praktisch niet uitvoerbaar is om op alle vertoningen van reclame, zoals doorkliklinks of video's die derden hebben overgenomen, een tijdvenster toe te passen. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer iemand buiten het oorspronkelijke tijdvenster een reclamevideo deelt die oorspronkelijk alleen binnen het toegestane tijdvenster werd vertoond. Om die reden onderzoek ik nog of een duidelijke norm vastgesteld kan worden die duidelijk maakt voor welk type online reclame een tijdsvenster geldt, die handhaafbaar is en een duidelijk zichtbaar effect zal hebben.

Verslavingspreventie

Eén van de pijlers van het kansspelbeleid is verslavingspreventie. Het voorkomen van kansspelverslaving is en blijft een aandachtspunt. Naast het doen van onderzoek naar effectieve maatregelen, waartoe een onderzoeksprogramma vanuit het verslavingspreventiefonds wordt opgesteld en uitgevoerd, zijn de aanbieders van risicovolle kansspelen wettelijk verplicht om verslavingspreventiebeleid te ontwikkelen, toe te passen en te onderhouden.

Via een getrappt interventiemodel moet de aanbieder daarbij vroegtijdig interveniëren zodat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat een recreatieve

¹³ Kamerstuk 24 557, nr. 190.

speler zich ontwikkelt tot een probleemspeler. De eerste stap uit het getrapte interventiemodel bestaat uit het informeren van spelers en het bieden van inzicht in het eigen speelgedrag, zodat zij bewuste keuzes kunnen maken voorafgaand aan en gedurende de deelname aan kansspelen.¹⁴ Daarnaast geldt de verplichting voor de spelers tot het invullen van een spelersprofiel, oftewel het invullen van speellimieten.¹⁵

De volgende stap in het interventiemodel voor de aanbieder betreft het registreren en analyseren van het speelgedrag van spelers met als doel het vroegtijdig onderkennen van en acteren op risico's op kansspelverslaving. Zo moet de vergunninghouder die kansspelen op afstand aanbiedt spelers persoonlijk berichten over de door hen ingestelde grenzen, bijvoorbeeld met pop-ups en moet de aanbieder een zelftest beschikbaar stellen. Dit is een middel waarmee een persoon handvatten krijgt om te beoordelen of zijn speelgedrag als recreatief, risicovol of problematisch is aan te merken. Als de aanbieder, op basis van signalen, een vermoeden heeft dat sprake is van onmatige deelname, moet een persoonlijk onderhoud worden gevoerd met de speler. Op basis van dit onderhoud beoordeelt de vergunninghouder of hij de speler moet adviseren om zich vrijwillig te registreren in het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS), of – indien de speler dit weigert – hij de speler bij wijze van ultimum remedium, moet voordragen voor onvrijwillige registratie in CRUKS. Het aandragen voor inschrijving in CRUKS is de laatste stap in het getrapte interventiemodel en vormt daarmee het sluitstuk van dit model.

Net als bij het reclamebeleid volg ik de ontwikkelingen op de voet en zal ik bij signalen dat onmatig spelgedrag onvoldoende voorkomen wordt maatregelen bezien. Ten aanzien van speellimieten zie ik aanleiding voor nader onderzoek, dit licht ik hieronder toe. Daarbij betrek ik de bij het debat van 15 december 2021 en het interpellatiedebat van 10 februari 2022 ingediende moties.

Speellimieten

Een belangrijk instrument om onmatig speelgedrag te voorkomen is het gebruik van speellimieten. Een speler kan zich pas inschrijven bij een vergunninghouder, nadat hij de grenzen van zijn speelgedrag heeft aangegeven. Die grenzen zien op:

- de maximale duur van de toegang tot de spelersinterface per dag, week of maand;
- de maximale stortingen op de speelrekening per dag, week of maand;
- het maximale tegoed op de speelrekening.

Daarbij geldt dat een verhoging van de maxima pas na ten minste een week in werking treedt. Een verlaging van de limiet treedt daarentegen direct in werking. Op deze wijze zijn de nodige waarborgen in de wet opgenomen om een speler bewust te laten vaststellen hoeveel geld kan worden uitgegeven. Desalniettemin heb ik signalen ontvangen dat de limieten die spelers in konden stellen te ruim waren, waardoor ze in de praktijk niet effectief bleken. Bij sommige aanbieders kon een limiet worden ingesteld waarmee een speler 24 uur per dag en zeven dagen per week toegang heeft tot de spelersinterface. Op deze wijze levert het vaststellen van limieten geen beperkingen op en dit komt de bescherming van de speler niet ten goede. Bij het opstellen van de wet is ervoor gekozen om de speler zelf zijn limieten in te laten stellen. Deze keuze is gebaseerd op ervaringen van de verslavingszorg en diverse studies

¹⁴ Artikel 8 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

¹⁵ Artikel 4.13 van het Besluit kansspelen op afstand.

waaruit blijkt dat de mogelijkheid voor spelers om goed geïnformeerd zelf keuzes te maken over het speelgedrag een effectieve preventiemethode is.¹⁶ Aan dit uitgangspunt van zelfbeperking wil ik dan ook vasthouden.

Desalniettemin denk ik dat er meer mogelijk is om de limieten beter te laten werken dan dat ze momenteel doen. Daarvoor wil ik twee mogelijkheden onderzoeken: het stellen van een maximum aan de bestaande limieten en bezien of een limiet over alle aanbieders heen kan gelden. Daarbij moet meegewogen worden dat te strenge limieten kunnen leiden tot ontwijkgedrag van spelers, waardoor ze bij meerdere aanbieders tegelijk spelen, of zelfs uitwijken naar illegaal aanbod, waardoor de kanalisatie in gevaar komt.

Om speelgedrag inclusief speellimieten over alle aanbieders heen te volgen was eerder bij het wetsvoorstel Koa niet gekozen vanuit privacy-overwegingen.¹⁷ Ik onderzoek of de techniek inmiddels zover is voortgeschreden dat hier specifiek voor de speellimieten toch een modus voor gevonden kan worden.

Ik streef ernaar om het benodigde onderzoek in de zomer te laten afronden om uw Kamer vervolgens te laten weten op welke wijze ik, al dan niet middels wijziging van regelgeving, de effecten van speellimieten kan vergroten.

Ondertussen heb ik met de sector gesproken en heb hen gevraagd te kijken naar mogelijke kaders voor speellimieten. Een aantal partijen heeft inmiddels al enkele limieten verlaagd. Zo is de maximale speelduur bij veel aanbieders tot acht uur per dag beperkt en zijn bijvoorbeeld limieten van 400 euro per maand ingesteld voor jongeren.¹⁸ Daarnaast hebben de twee branche organisaties laten weten verder te willen kijken naar speellimieten, zoals ik u in mijn brief van 17 maart 2022 heb bericht.

Met het onderzoek geef ik nader invulling aan de motie van het lid Kuik c.s. om het instellen van maximale speellimieten bij onlinekansspelen vast te leggen in de wet op een wijze waarop deelnemers zelf bepalen wat hun speellimiet is, en de Kamer daarover te informeren.¹⁹ Weliswaar is een speler al verplicht om, voordat hij kan spelen bij een vergunninghouder, zijn eigen speellimieten aan te geven, waarmee al wordt voldaan aan de letter van de motie van het lid Kuik. In de geest van de motie wil ik echter kijken naar mogelijkheden voor verbetering ten behoeve van betere verslavingspreventie en het tegengaan van onmatig spelgedrag. Ook geef ik hiermee invulling aan de motie van de leden Nijboer en Van Nispen die de regering verzoekt er zorg voor te dragen dat de zelfbeperkende maatregelen ook zelfbeperkend werken.²⁰

CRUKS

Sinds oktober 2021 zijn Loket Kansspel en het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) operationeel. Loket Kansspel biedt hulp bij problemen door gokken, maar verwijst ook door naar verslavingszorg. Samen met uw Kamer acht ik het van belang dat spelers tijdig hulp krijgen bij problemen door gokken en dat zij deze hulp ook goed kunnen vinden. Daartoe is in de wet Kansspelen op afstand een aantal maatregelen

¹⁶ Kamerstuk 33 996, nr. 3.

¹⁷ Kamerstuk 33 996, F.

¹⁸ Met uitzondering van spelen waar bijvoorbeeld toernooien worden gespeeld die langer dan acht uur duren.

¹⁹ Kamerstuk 24 557, nr. 189.

²⁰ Kamerstuk 36 029, nr. 3.

opgenomen. Aanbieders moeten op hun hoofdpagina reeds informatie verstrekken over verslavingszorg, anonieme hulp en CRUKS op passende, duidelijke en begrijpelijke wijze.²¹ Daarnaast moeten zij op iedere spelpagina op duidelijke en begrijpelijke wijze toegang bieden tot CRUKS en tot websites voor verslavingszorg en anonieme hulp.²²

Momenteel wordt op de website van CRUKS ook verwezen naar het Loket Kansspel. De Ksa is bezig met een project om CRUKS gebruiksvriendelijker te maken. Daarbij wordt ook gekeken of mensen bij het moment van inschrijving verwezen kunnen worden naar verslavingszorg en hulp. De Ksa verwacht dat het project na de zomer wordt afgerond.

De motie van het lid Van Nispen c.s. verzoekt de regering onlineaanbieders van kansspelen te verplichten om op hun onlineplatforms consumenten, op de hoofdpagina én bij het opstarten van een spel, duidelijk en zichtbaar te wijzen op verslavingszorg en het bestaan van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) en verzoekt de regering tevens, er voor zorg te dragen dat consumenten die zich inschrijven in CRUKS ook direct worden geïnformeerd over verslavingszorg en het aanbod wordt gedaan dat mensen kunnen worden gebeld door hulpverlener.²³

Aan het eerste deel van de motie van het lid Van Nispen c.s. wordt reeds uitvoering gegeven, zoals beschreven. De Ksa houdt hierop toezicht. Zoals aangegeven zal de Ksa aan het tweede deel van de motie invulling geven met het project om CRUKS gebruiksvriendelijker te maken. In de motie wordt tevens gevraagd om ervoor te zorgen dat consumenten bij het opstarten van een spel ook gewezen worden op verslavingszorg en CRUKS. Consumenten moeten geïnformeerd worden zodra ze op een online kansspelpagina komen. Dat gebeurt. Ik acht het niet proportioneel om aanvullend daarop te verplichten dat deze boodschap bij het opstarten van elk nieuw spel getoond wordt. Een dergelijke verplichting kan bovendien de attractiviteit van het legale aanbod verminderen en daarmee ten koste gaan van kanalisatie.

CRUKS storing

Bij de opening van de markt voor kansspelen op afstand bleek CRUKS niet volgens verwachting te werken. De livegang van CRUKS was op 2 oktober 2021, een dag later dan de bedoeling was door technische problemen. Een gevolg hiervan was dat online aanbieders ook pas vanaf 2 oktober toegang konden bieden tot hun spelomgeving. Verder konden spelers zich pas vanaf 4 oktober inschrijven in CRUKS.²⁴ Een derde probleem was dat er tussen 2 en 20 oktober bij inschrijving geen automatische verificatie plaatsvond met Beheervoorziening burgerservicenummer (BV BSN). Voor zover het mogelijk was heeft de Ksa inschrijvingen gecontroleerd en waar nodig hersteld. In december 2021 riep de Ksa aanbieders op om voor de volledigheid alle registraties gedaan vóór 20 oktober 2021 te controleren en indien nodig de speler opnieuw te registreren.

De Ksa heeft het proces rond de storing laten evalueren door een externe partij. Die concludeerde dat na 20 oktober 2021 geen incidenten meer zijn

²¹ Artikel 8, eerste lid, besluit Werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

²² Artikel 8, tweede lid, besluit Werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

²³ Kamerstuk 24 557, nr. 187.

²⁴ Over de gevolgen en afhandeling van de storing zijn Kamervragen beantwoord: Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 466.

voorgevallen ten aanzien van het beheer van CRUKS. Daarnaast kwamen, ondanks dat het bij CRUKS om een uniek project ging drie lessen naar voren:

1. Een betere borging van de voorbereiding van (ICT-)opdrachten;
2. Meer sturing geven aan een externe opdrachtnemer;
3. Beter inzicht krijgen in afhankelijkheden en risico's.

De Ksa gaat aan de slag met deze «lessons learned» en implementeert de aanbevelingen in het (ICT) projectmanagement.

Advertenties kredietverstrekkers

De leden Kathmann en Van Nispen vragen de regering te onderzoeken wat mogelijk is om gepersonaliseerde advertenties van kredietverleners na een bezoek van gokwebsites tegen te gaan.²⁵ Voor kredietverleners gelden specifieke regels ten aanzien van reclame. Reclame-uitingen moeten correct, duidelijk en niet misleidend zijn. Ook mogen er geen mededelingen worden gedaan over het gemak of de snelheid waarmee het krediet wordt verstrekt.²⁶ Er zijn voor kredietverstrekkers geen voorschriften over de plek waar reclame wordt gemaakt of op welke wijze deze gepersonaliseerd wordt. Het zou ook lastig zijn om daar specifieke voorschriften voor te maken, omdat er meer online diensten en websites zijn waar consumenten veel geld kunnen uitgeven. Het is dan snel de vraag waar hierin een grens te trekken. In de toekomst biedt een initiatief op Europees niveau mogelijk enige uitkomst: de Europese Commissie heeft een voorstel gedaan voor een Digital Service Act (DSA). De DSA geeft de consument meer grip op de advertenties die hij of zij te zien krijgt op online platforms. De wetgeving zou de consument daarmee in staat stellen zichzelf uit te schrijven van bepaalde gepersonaliseerde advertenties zoals bijvoorbeeld reclames van kredietaanbieders.

Overigens mogen aanbieders van kansspelen spelers geen krediet aanbieden en ook niet bemiddelen in kredietverstrekking door een financiële dienstverlener.²⁷

Onderscheid in risicovolle en risicoarme kansspelen

De motie van het lid Rudmer Heerema verzoekt de regering, in wet- en regelgeving die betrekking heeft op kansspelbeleid, het onderscheid tussen risicovolle en risicoarme kansspelen te verankeren zodat de gevolgen voor risicoarme kansspelen worden meegewogen bij elke wijziging van kansspelbeleid, wet- en regelgeving.²⁸

Deze motie voer ik uit. Daarbij moeten de verschillende soorten risico's van kansspelen onderscheiden worden. Deze komen ook terug in de kansspeldoelen: consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van kansspelgerelateerde criminaliteit en fraude (zoals witwassen). De termen risicovol en risicoarm, zoals ook gebruikt in de brief van juli 2019 van mijn ambtsvoorganger, slaan hierbij terug op het inherente risico op kansspelverslaving van de verschillende soorten kansspelen.²⁹ De meeste kansspelen zijn in dit opzicht te kenmerken als risicovol, zoals speelautomaten, casinospelen en sportwedenschappen.³⁰

²⁵ Kamerstuk 24 557, nr. 183.

²⁶ Artikel 4:19 Wet op het financieel toezicht en artikel 53 van het Besluit Gedragstoezicht financiële ondernemingen Wft.

²⁷ Artikel 4.2 van het Besluit Koa.

²⁸ Kamerstuk 24 557, nr. 182.

²⁹ Kamerstuk 24 557, nr. 152.

³⁰ D.E. de Bruin, Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod, Den Haag/Utrecht: Kansspelautoriteit/CVO- Research & Consultancy 2017.

Enkele kansspelen, namelijk de verschillende soorten loterijen, kennen een laag risico op kansspelerisicoverlaging. Overigens kunnen kansspelen met een laag risico op verslaving nog steeds risico's kennen met betrekking tot consumentenbescherming of criminaliteit en fraude.

Bij de vormgeving van het kansspelbeleid staan de drie kansspeldoelen centraal. Dit heeft tot gevolg dat in de wet- en regelgeving reeds rekening wordt gehouden met de verschillen, zoals in verslavingsrisico, tussen de onderscheiden kansspelen. Voorbeelden zijn de verschillende eisen die gesteld worden aan verslavingspreventie of reclamebeperkingen. Zoals ook in bovenvermelde brief van juli 2019 wordt aangegeven, staat bij toekomstig kansspelbeleid het verslavingsrisicoprofiel van het kansspel meer centraal, waarbij het onderscheid gemaakt wordt tussen risicovolle en risicoarme kansspelen.

Tot slot

In 2024 zal de evaluatie van de wet Koa plaatsvinden. De eerste resultaten uit monitoring en uit de nieuwe nulmeting vormen daarvoor een waardevolle basis. Maar ook tussentijds houd ik de vinger aan de pols hoe de markt kansspelen op afstand zich ontwikkelt. Dat doe ik met behulp van de monitor van de Ksa en het onderzoeksprogramma dat ZonMw opstelt rond verslavingspreventie. De Nederlandse speler die online wil gokken moet dit in een legale en veilige omgeving kunnen doen. Daarbij blijft het beschermen van kwetsbare groepen mijn prioriteit. Mocht uit tussentijdse gegevens blijken dat kwetsbare groepen onvoldoende kunnen worden beschermd en uiteraard ook wanneer de andere kansspeldoelen doelen in gevaar dreigen te komen is bijstelling aan de orde.

In het najaar van 2022 zal ik uw Kamer informeren over de voortgang van bovengenoemde maatregelen en de ontwikkelingen van de online kansspelmarkt, op basis van de dan beschikbare gegevens.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind