

Vergaderjaar 2016–2017

33 996

Wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 22 februari 2017

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie inzake het bovengenoemd wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties van VVD, CDA, D66, PVV, SP, PvdA, ChristenUnie en SGP voor de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Met genoegen constateer ik dat de doelstellingen van het kansspelbeleid – de bescherming van de speler tegen kansspelverslaving en fraude en de bescherming van de samenleving als geheel tegen witwassen en andere vormen van criminaliteit – breed worden gedragen, en dat ook het belang van regulering van kansspelen op afstand door verschillende fracties wordt onderkend.

Regulering van kansspelen op afstand roept veel vragen op, onder meer over de wenselijkheid van kansspelen vanuit moreel perspectief en de wijze waarop de aan kansspelen verbonden risico's het beste kunnen worden beteugeld. Bij regulering spelen uiteraard ook economische belangen, onder meer van de huidige vergunninghouders en geïnteresseerde marktpartijen die voor een vergunning in aanmerking willen komen, en er spelen twijfels over eventuele gevolgen voor de afdracht van loterijgelden aan goede doelen. Bij de ontwikkeling van dit wetsvoorstel zijn op velerlei gebied keuzen gemaakt en – soms tegenstrijdige – belangen afgewogen. De gemaakte keuzen en afwegingen zijn uitgebreid aan de orde gekomen in de zeer gedegen behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, waarbij het wetsvoorstel op verschillende onderdelen is geamendeerd. Ik meen dat het voorliggende wetsvoorstel een weloverwogen en evenwichtig geheel vormt, waarmee de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen op afstand wordt gekanaliseerd naar een verantwoord, legaal aanbod, waarmee de Nederlandse speler en de samenleving worden beschermd. Er zijn onder meer vragen gesteld over de redenen voor en de wenselijkheid van regulering van kansspelen op afstand, de handhaafbaarheid en effectiviteit van de voorgestelde regulering, met inbegrip van het

beleid inzake verslavingspreventie en reclame, over de kansspelbelasting en de Europeesrechtelijke aspecten.

Hieronder ga ik, waar het gaat om de kansspelbelasting mede namens de Staatssecretaris van Financiën, in op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Daar waar dat de leesbaarheid en inhoudelijke samenhang ten goede komt, ben ik bij de beantwoording van de vragen afgeweken van de volgorde in het voorlopig verslag. Ik vertrouw erop met de beantwoording de nog resterende twijfels weg te kunnen nemen.

2. Doelstellingen en vormgeving van het wetsvoorstel

De leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de achtergronden, doelstellingen en de vormgeving van het wetsvoorstel.

Het aanbieden van kansspelen, al dan niet op afstand, is geen gewone vorm van dienstverlening. Voor de meeste mensen is het een onschuldige vorm van vermaak, maar aan kansspelen zijn voor de samenleving in het algemeen en voor de consument in het bijzonder ook bepaalde risico's verbonden, die beteugeld moeten worden. Een groot en groeiend aantal mensen in Nederland heeft duidelijk behoefte aan deelname aan kansspelen op afstand. Dit blijkt uit het feit dat honderdduizenden Nederlanders gebruik maken van het illegale aanbod van kansspelen op afstand dat weinig bescherming biedt. Omdat Nederland, als een van de laatste lidstaten van de Europese Unie, nog niet tot regulering is overgegaan, kunnen die spelers tot op heden geen gebruik maken van een verantwoord en betrouwbaar aanbod, dat onder overheidstoezicht wordt aangeboden door vergunninghouders die aan hoge eisen voldoen.

De bestrijding van het illegale aanbod van kansspelen op afstand is door de massaliteit daarvan en het grensoverschrijdende karakter van het internet zeer complex. Volledige bestrijding van illegale kansspelen op afstand is daarom een illusie. Het achterwege laten van regulering is dan ook geen reële optie. Dat zou betekenen dat de risico's die inherent zijn aan kansspelen op afstand voor het overgrote deel niet worden geredresseerd en dat de honderdduizenden Nederlandse spelers verstoken blijven van adequate bescherming tegen kansspelverslaving.

Om die reden is het noodzakelijk om te komen tot regulering van kansspelen op afstand, waarbij de risico's voor de consument en de samenleving met de nodige passende maatregelen worden beteugeld. Hiermee wordt de Nederlandse spelers een veilig alternatief geboden, zodat deze kunnen spelen bij vergunninghouders die hen onder overheidstoezicht het gewenste hoge niveau van bescherming bieden. De voorgestelde regulering bevat de nodige beperkingen en waarborgen die er op gericht zijn om kansspelen op afstand in goede banen te leiden.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn, zoals gezegd, noodzakelijkerwijs veel keuzen gemaakt waarbij ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen moesten worden afgewogen. Ik meen dat het voorliggende wetsvoorstel een weloverwogen en evenwichtig geheel vormt, waarmee de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen op afstand wordt gekanaliseerd naar een verantwoord, legaal aanbod, waarmee de Nederlandse speler en de samenleving worden beschermd en waarmee wordt beantwoord aan de doelstellingen van het kansspelbeleid.

De leden van de **CDA-fractie** vragen naar de belangrijkste reden waarom het niet-legaliseren van onlinegokken geen optie is. Is dat vanwege de positieve houding ten aanzien (het kunnen aanbieden) van onlinekansspelen of omdat de regering uiteindelijk handhaving van het huidige

verbod onvoldoende handhaafbaar acht? Het is de aan het woord zijnde leden te doen om het primaire motief, dat naar hun oordeel ook consequenties heeft voor de prioriteiten die in het wetsvoorstel worden gesteld.

De primaire reden voor het reguleren van onlinekansspelen is gelegen in het feit dat honderdduizenden Nederlanders reeds jaren deelnemen aan kansspelen op internet.¹ Deze spelers maken gebruik van illegaal aanbod en genieten niet het hoge beschermingsniveau dat de Nederlandse regering voor hen beoogt. Niet-legaliseren van kansspelen op afstand betekent het in stand laten van het huidige, volledige verbod daarvan. Door de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van kansspelen op afstand kan handhaving van een dergelijk volledig verbod echter bij lange na niet effectief zijn.

Met het voorgestelde vergunningstelsel voor het aanbieden van kansspelen op afstand kan de vraag naar kansspelen gekanaliseerd worden naar aanbieders van wie vaststaat dat zij een verantwoord en betrouwbaar kansspelaanbod verzorgen. Daardoor neemt de massaliteit van het illegale aanbod af en kan resterend illegaal aanbod effectiever aangepakt worden. Dit waarborgt een hoog beschermingsniveau voor de Nederlandse deelnemer aan kansspelen op afstand.

De aan het woord zijnde leden hebben het idee dat het voorstel de nodige ambigüiteiten in zich bergt. Aan de ene kant wil de regering met het voorstel aan de groeiende vraag naar onlinekansspelen met een attractief aanbod tegemoet komen, terwijl de regering de vraag ook niet wil stimuleren. Enerzijds wil de regering een open en aantrekkelijk aanbod en reclame voor vergunde onlinegokmogelijkheden toestaan, maar anderzijds wil zij niet dat onlinegokken wordt aangemoedigd en wil de regering onlinekansspelers tegen zichzelf in bescherming nemen. Enerzijds wil de regering een systeem opzetten om onlinegokkers tegen zichzelf te beschermen, maar anderzijds wijst zij erop dat degenen die via meerdere sites via het voorgestelde vergunde stelsel gokken, daarvoor een eigen verantwoordelijkheid dragen. Voornoemde leden vragen of zij het goed zien dat de primaire doelstelling van het wetsvoorstel is het legaliseren van onlinekansspelen vanuit een positieve houding ten opzichte van onlinekansspelen.

De primaire doelstelling van de voorgestelde regulering is kanalisatie, het geleiden van de bestaande en groeiende vraag naar een veilig en gereguleerd aanbod, op het bestaan waarvan de speler met beheerste reclame kan worden gewezen. Regulering vergt, zoals gezegd, het maken van zorgvuldige afwegingen vanuit het perspectief dat de overheid, de spelers en de vergunninghouders ieder hun eigen verantwoordelijkheden hebben. Met de veronderstelde tegenstellingen waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen, geven zij voorbeelden van belangen die tegen elkaar moesten worden afgewogen. Dat is inherent aan het reguleren van kansspelen op afstand en ik meen dat met het voorliggende vergunningstelsel evenwichtig met deze vraagstukken is omgegaan.

Het is dus niet zo, zoals de leden van de **SGP-fractie** menen, dat de belangen van de kansspelindustrie zwaarder hebben gewogen dan het belang van verslavingspreventie. Wel is met de positie van verantwoord opererende kansspelaanbieders rekening gehouden, omdat zij een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod moeten kunnen leveren dat de speler weghoudt van het illegale en onveilige

¹ Uit de marktscan online kansspelen 2015 van de kansspelautoriteit blijkt dat de meest recente schattingen naar het aantal online spelers variëren tussen 242.000 (TNS, 2014) en 437.000 (kansspelautoriteit 2015). Zie http://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/3698/marktscan_kansspelautoriteit_online_kansspelen.pdf

aanbod. Het gewicht dat is toegekend aan het belang van verslavingspreventie komt tot uitdrukking in een stevig en logisch verslavingspreventiebeleid waaraan de toekomstige vergunninghouders moeten voldoen, dat recht doet aan de meest recente wetenschappelijke inzichten op het gebied van kansspelverslaving, dat voor de toekomstige vergunninghouders uitvoerbaar is en dat in relatie tot de huidige internationale praktijk vooruitstrevend kan worden genoemd.²

De leden van de **CDA-fractie** vragen of zij het goed zien dat het wetsvoorstel zijn betekenis verliest, indien de juiste balans niet wordt gevonden.

Naar mijn mening is in de voorgestelde regulering een evenwichtige balans tussen de verschillende belangen getroffen. Het gaat mij te ver om te stellen dat het wetsvoorstel zijn betekenis verliest, indien de kanalisatie onverhoopt achter zou blijven bij de verwachtingen. Zonder regulering zijn Nederlandse spelers van kansspelen op afstand bij voorbaat aangewezen op het illegale aanbod, hetgeen sowieso ongewenst is en waarbij geldt dat niet het gewenste beschermingsniveau wordt geboden. Door regulering komt een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar legaal aanbod beschikbaar voor de speler. De kanalisatiegraad wordt meegenomen in de evaluatie van dit wetsvoorstel. Indien nodig kan deze evaluatie tot bijstelling of nieuwe maatregelen leiden.

Het komt de aan het woord zijnde leden voor dat het wetsvoorstel enorme administratieve verplichtingen oplegt aan de vergunninghouders. Hoe hoger de lasten voor de vergunde sector en hoe lager de pakkans voor de illegale sector is, hoe meer aanbieders van onlinegokspelen wellicht voor hun huidige status blijven kiezen. Is het kanalisatiepercentage niet mede afhankelijk van de eventuele toename van illegaal aanbod en van de mate waarin spelers kiezen voor legaal aanbod? Hoe hoger de drempel voor de individuele speler wordt, hoe groter de kans dat deze in de anonieme, illegale sector zal blijven opereren. De aan het woord zijnde leden vragen op welke gronden de regering ervan uitgaat dat aanbieders zullen kiezen voor een vergunning en dat dus een substantieel deel van het aanbod legaal zal worden, en waarom zij denkt dat het voorstel de juiste koers kiest.

Kanalisatie is onder meer afhankelijk van de mate waarin kansspel-aanbieders na introductie van het vergunningstelsel kiezen voor een Nederlandse vergunning en de mate waarin Nederlandse spelers kiezen voor deelname aan kansspelen bij een vergunninghouder.

Voor spelers is de keuze voor het vergunde aanbod aantrekkelijk, omdat er strikte voorwaarden worden verbonden aan vergunningverlening. Met een vergunning worden onder meer een eerlijk en transparant spelsysteem, betrouwbare betalingstransacties en een goed beschermingsniveau tegen kansspelverslaving gegarandeerd. Een Nederlandse vergunning wekt hierdoor vertrouwen bij de speler. Spelers nemen bepaalde drempels voor lief, zolang dit de toegang tot deelname aan kansspelen niet te veel vertraagt. Hiermee is met de voorgestelde regulering rekening gehouden. Zij laat de nodige ruimte voor technische ontwikkelingen, waardoor de inschrijvingsprocedure zo snel mogelijk doorlopen kan worden zonder af te doen aan het gewenste beschermingsniveau. Vaststelling van de identiteit vindt bijvoorbeeld plaats door middel van een geautomatiseerde controle van het burgerservicenummer (BSN).

² Zie het rapport «*Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction*» (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6).

Naar verwachting zullen voldoende aanbieders die aan de voorwaarden voldoen, een vergunning aanvragen en verkrijgen. In hoofdstuk 7 ga ik hier nader op in. Wanneer de (administratieve) lasten van deze aanbieders te hoog zijn, kunnen zij minder investeren in een attractief aanbod, waardoor zij onvoldoende kunnen concurreren met het illegale aanbod en de kans groter wordt dat spelers kiezen voor het illegale aanbod. Daarom laat ik deze administratieve lasten niet zwaarder uitvallen dan noodzakelijk is voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Om onnodige lasten voor vergunninghouders te voorkomen, wordt waar mogelijk aangesloten bij internationaal gebruikelijke eisen en standaarden. Voor vergunninghouders is het mogelijk een passend en voor de speler attractief kansspel-aanbod te genereren. Doordat veel aanbieders kiezen voor het vergund aanbieden van kansspelen, kan het resterende illegale aanbod beter en gericht worden bestreden. Handhavende maatregelen, zoals het belemmeren van het betalingsverkeer tussen de spelers en de illegale aanbieders, maken het voor spelers onaantrekkelijk om aan het illegale aanbod deel te nemen. Ook dit leidt er toe dat spelers ervoor kiezen bij vergunninghouders te spelen en dat aanbieders ervoor kiezen hun kansspelen op grond van een Nederlandse vergunning aan te bieden.

De leden van de **SGP-fractie** merken op dat, ook al mag het zo zijn dat het nooit zou lukken om elke vorm van kansspelen en gokzucht tegen te gaan, het in ieder geval ongewenst is wanneer de overheid het door verregaande regulering doet voorkomen alsof het spelen van zulke kansspelen gewenst en normaal is. Een van de doelen van het kansspel-beleid is immers het voorkomen van gokverslaving. Zij vragen hoe het belang van het voorkomen van gokverslaving met dit wetsvoorstel wordt gediend en hoe regulering is te verenigen met de stelling dat het spelen van kansspelen ongewenst is. Of, zo vragen zij, vindt de regering het zaak om kansspelen te bevorderen, zolang het maar niet tot extreme problemen leidt.

Met de voorgestelde regulering wordt geen oordeel geveld over de vraag of deelname aan kansspelen in het algemeen gewenst of ongewenst is. Het is een gegeven dat honderdduizenden spelers in Nederland deelnemen aan kansspelen op afstand en dat de vraag groeit. Die vraag moet in goede banen worden geleid om de risico's, die deelname aan kansspelen nu eenmaal met zich meebrengt, te beheersen en de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid te realiseren. Dit vergt een beheerste en gecontroleerde uitbreiding van het legale kansspel-aanbod. De voorgestelde regulering beoogt deelname aan kansspelen in Nederland noch te stimuleren, noch te ontmoedigen. Iemand bepaalt zelf of hij wil deelnemen aan kansspelen. Het overgrote deel van de Nederlandse spelers speelt om recreatieve redenen. De voorgestelde regulering beoogt wel te voorkomen dat deze spelers risicovol of problematisch speelgedrag gaan vertonen. Daarom worden strikte eisen gesteld aan de vergunninghouder.

Het vergunde aanbod is verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar en biedt de nodige waarborgen tegen onder meer kansspelverslaving. Door regulering kan de bestaande vraag naar kansspelen naar het vergunde aanbod gekanaliseerd worden, waardoor de speler beter beschermd wordt tegen de risico's van deelname aan kansspelen dan thans het geval is. In het belang van het voorkomen van kansspelverslaving voorziet de voorgestelde regulering in een stevig verslavingspreventiebeleid dat door experts zeer positief is ontvangen. Op de vragen over het verslavingspreventiebeleid ga ik in paragraaf 5 nader in.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** menen dat geldzucht als motief voor gokken de bron van veel ongewenste maatschappelijke effecten is en dat bestrijding van geldzucht daarom aanbeveling verdient. Zij vragen of

de regering deze mening deelt en of bestrijding van geldzucht een oogmerk van dit wetsvoorstel is.

Het hoofdmotief van spelers om kansspelen te beoefenen kan van velerlei aard zijn. Bij veel spelers staat het recreatieve aspect voorop, anderen nemen ook deel aan kansspelen om goede doelen te steunen en weer een andere groep spelers beoefent kansspelen om met een relatief kleine inleg kans te maken op het winnen van een grote (geld)prijs. De regering acht het niet tot haar taak om een oordeel te geven over de motieven die spelers bewegen om te spelen of om spelers die dat doen vanuit een verlangen om veel geld te winnen, hiervan te ontmoedigen. Wel acht de regering het van belang dat Nederlandse burgers die willen deelnemen aan kansspelen, ongeacht hun motief, dit op een verantwoordelijke en betrouwbare manier kunnen doen. Bestrijding van geldzucht als zodanig is geen doelstelling van het kansspelbeleid en het onderhavige wetsvoorstel. Het voorkomen van problematisch speelgedrag en kansspeler-slaving, en van illegaal kansspelaanbod, fraude, witwassen en andere vormen van criminaliteit, zijn dat wel.

Om een zo hoog mogelijke kanalisatie van de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen op afstand naar een met waarborgen omkleed legaal aanbod te realiseren, is gekozen voor een stelsel dat op voorhand geen beperkingen stelt aan het aantal te verlenen vergunningen, maar dat met het oog op het realiseren van die beleidsdoelstellingen wel hoge eisen stelt aan kansspelaanbieders die voor een vergunning in aanmerking willen komen.

De leden van de **D66-fractie** menen dat een ongelimiteerde markt-toegang extra marketinginspanningen kan uitlokken bij de nieuwe houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand ten koste van de huidige aanbieders van kansspelen, zoals loterijen. Zij vragen of het klopt dat Nederland een van de weinige Europese landen is die een ongelimiteerd aantal nieuwe kansspelvergunningen aanbiedt en of de regering heeft onderzocht of een gelijkmatiger en gemakkelijker beheersbare openstelling de voorkeur verdient.

In de voorgestelde Nederlandse regulering wordt het aantal te verlenen vergunningen feitelijk beperkt doordat alleen kansspelaanbieders die voldoen aan hoge, functionele en gerechtvaardigde eisen in aanmerking kunnen komen voor een vergunning. De markt wordt hiermee gecontroleerd, maar niet ongelimiteerd geopend. Naar verwachting wordt het aantal daadwerkelijk te verlenen vergunningen hierdoor beperkt tot ongeveer 40 à 50.

In 2013 heeft de Europese Commissie vergelijkend onderzoek gedaan naar de regulering van online kansspelen door de verschillende lidstaten. Hieruit blijkt dat een aanzienlijk deel van de lidstaten het aantal te verlenen vergunningen voor online kansspelen niet op voorhand beperkt.³ Naast Nederland gaat het hierbij om landen als Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Hongarije.⁴ Ook Duitsland heeft na aanzienlijke Europeesrechtelijke en uitvoeringstechnische problemen⁵ ingezien dat een open stelsel waarin de risico's van kansspelen op afstand worden

³ Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement, FINAL STUDY REPORT MARKT/2013/094/E3/ST/OP, 2014, p. 31.

⁴ Zie ook Gambling Compliance, *Modernisation of Games of Chance, A research project investigating remote games of chance and land-based casino regulations in a number of jurisdictions*, augustus 2014 en D.E. de Bruin, M.J. Labree en E. Jaspers, *Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: ontwikkelingen in kansspeldeelname en -verslaving*, 2014.

⁵ Kamerstukken II, 2015/16, 33 996, nr. 12, p. 33.

beteugeld door hoge toetredingseisen, is te prefereren boven een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen.

Marketinginspanningen van de nieuwe vergunninghouders zijn gerechtvaardigd om de Nederlandse spelers naar het legale aanbod te geleiden. Aan die reclame en werving worden met het oog op verslavingspreventie en consumentenbescherming wel strikte voorwaarden verbonden. Spelers die al online spelen of zouden willen spelen, kunnen in deze reclames worden aangesproken. In paragraaf 6 ga ik nader in op de vragen die hierover door de verschillende fracties zijn gesteld. Omdat de verschillende soorten kansspelen wezenlijk van elkaar verschillen, zie ik geen aanleiding om te veronderstellen dat de reclame-uitingen van online aanbieders er direct toe leiden dat substitutie zal plaatsvinden tussen de verschillende typen kansspelen. Overigens hebben online aanbieders op grond van voorliggende regulering geen extra reclamemogelijkheden ten opzichte van de aanbieders van andere kansspelen. Loterijen hebben op bepaalde punten zelfs ruimere reclamemogelijkheden, omdat online kansspelen risicovollere kansspelen zijn. Zoals ik hierna in paragraaf 8 nader zal aangeven, verwacht ik dus niet dat de marketing van de nieuwe vergunninghouders ten koste zal gaan van de afdrachten aan goede doelen door de huidige en toekomstige loterijen-aanbieders.

De voor- en nadelen van een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen zijn uiteraard uitgebreid onderzocht en besproken.⁶ De conclusie daarvan is dat een dergelijk stelsel niet nodig en niet wenselijk is.

Het draagt niet bij aan een gemakkelijker beheersbare openstelling van de markt.

De belangen van toezicht, handhaving en verslavingspreventie kunnen beter worden geborgd met de voorgestelde regulering dan met een op voorhand beperkt aantal vergunningen. Toezicht en handhaving jegens vergunninghouders is aanzienlijk minder complex en legt daardoor minder beslag op de toezichts- en handhavingcapaciteit van de kansspelautoriteit, dan de bestrijding van illegaal aanbod van kansspelen op afstand. Een hoge kanalisatiegraad stelt de kansspelautoriteit beter in staat haar handhavingsinstrumentarium gericht in te zetten op de bestrijding van het resterende illegale aanbod. In een stelsel met een op voorhand beperkt aantal vergunningen resteert meer aanbod van illegale kansspelen, waardoor de effectiviteit van de handhavingactiviteiten door de kansspelautoriteit lager is dan in een stelsel zonder een dergelijke limitering. Daarnaast heeft het op voorhand beperken van het aantal vergunningen dat verleend kan worden, tot gevolg dat bepaalde aanbieders die wel aan de hoge eisen voldoen, toch niet voor een vergunning in aanmerking kunnen komen.

Bovendien leidt het op voorhand beperken van het aantal vergunningen tot een aantal uitvoeringsproblemen. Niet alleen zou moeten worden vastgesteld welk aantal vergunningen nu en in de toekomst toereikend is voor de Nederlandse markt voor kansspelen op afstand, maar ook moeten voor de vergunningverlening een verdelingsmechanisme en verdelingscriteria worden ontwikkeld. Die moeten een zo hoog mogelijke kanalisatiegraad mogelijk maken, omdat dit een van de beleidsdoelstellingen van de regulering van kansspelen op afstand is. Verdeling van de schaarse vergunningen op basis van het marktaandeel van de aanvrager zou betekenen dat alleen de huidige marktleiders, uiteraard voor zover die aan de hoge eisen voldoen, voor een vergunning in aanmerking zouden

⁶ Onder meer Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6, pp. 63–86 en 184–186, en Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, pp. 25–28 en 32–36.

komen. Tegelijk zouden verantwoord opererende, betrouwbare aanbieders niet in aanmerking komen voor een vergunning om het enkele feit dat het marktaandeel niet hoog genoeg is.

Voorts is het op voorhand beperken van het aantal vergunningen een belemmering van het vrije dienstenverkeer, die voldoende rechtvaardiging moet vinden in dwingende redenen van algemeen belang. Daarvoor moet ook kunnen worden beargumenteerd dat die beperking een geschikt instrument is om de doelstellingen van het kansspelbeleid te realiseren, en dat dat niet verder gaat dan nodig is om die doelstellingen te realiseren. Hierbij is van belang dat economische motieven, waaronder het beschermen van de positie van huidige vergunninghouders zoals loterijen, geen dwingende redenen van algemeen belang zijn.

Door hoge kwalitatieve eisen aan vergunninghouders te stellen kan zonder kwantitatieve beperking een behoedzame opening van de markt worden verwezenlijkt worden, waarbij de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid voldoende worden geborgd.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of is overwogen om in plaats van regulering in te zetten op intensivering van de handhaving van het verbod op onlinegokken. Ook vragen zij of een kosten-batenanalyse van zo'n versterkte handhaving beschikbaar is en welke effecten versterkte handhaving zou hebben op het realiseren van de doelstellingen van het kansspelbeleid.

De Adviescommissie Kansspelen via internet⁷ kwam reeds in 2010 tot de conclusie dat handhaving van het verbod op internetkansspelen een kostbare zaak is, in de zin dat het ingewikkelde zaken betreft waarvan het opsporen en vervolgen een betrekkelijk grote inzet van schaars hooggekwalificeerd personeel vereist. Tegelijkertijd is deze handhaving riskant, in de zin dat afbreukrisico hoog is. Met andere woorden, de kosten van loutere (intensivering van) handhaving zijn hoog en de baten zijn laag. Ik heb geen redenen om te veronderstellen de zaken nu anders liggen.

Zoals hiervoor is aangegeven, is louter intensivering van de handhaving van een algeheel verbod op het aanbieden van kansspelen op afstand geen realistisch alternatief voor regulering. Door de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van het aanbod aan kansspelen op afstand, kan de bestrijding van het illegale aanbod maar zeer beperkt effectief zijn, indien niet tegelijkertijd een vergunningstelsel wordt ingericht dat de Nederlandse speler een veilig en legaal alternatief biedt en dat de groep illegale aanbieders aanzienlijk verkleint. De voorgestelde aanvullende bevoegdheden voor de kansspelautoriteit om het illegale aanbod te bestrijden, maken dat niet anders.

Met louter intensivering van de handhaving kunnen de doelstellingen van het kansspelbeleid niet worden gerealiseerd. Dat zou immers betekenen dat de Nederlandse spelers in grote getalen blijven ingaan op het niet-gereguleerde aanbod van illegale aanbieders, dat door de massaliteit en het internationale karakter daarvan niet effectief kan worden bestreden. Zij zouden niet het hoge beschermingsniveau genieten dat de houders van een Nederlandse vergunning moeten bieden.

De leden van de **SGP-fractie** vragen hoe uitbreiding van het aanbod de vraag zou kunnen beperken.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 24 557, nr. 123.

Met dit wetsvoorstel wordt niet beoogd deelname aan kansspelen te bevorderen of te beperken. Wel wordt beoogd de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen op afstand te geleiden naar verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod van vergunninghouders. Anders dan bij illegale aanbieders, genieten spelers bij het vergunde aanbod bescherming tegen risico's van deelname aan kansspelen op afstand, zoals verslaving en fraude. Door regulering wordt het feitelijke aanbod niet uitgebreid, maar wel met de nodige waarborgen omkleed.

Door regulering wordt het aanbod verzorgd door geschikte en betrouwbare vergunninghouders die op kwaliteit worden geselecteerd. Hiermee worden aanbieders die hun kansspelaanbod op een beheerste, verantwoorde en controleerbare wijze overeenkomstig de Nederlandse regelgeving aanbieden, onderscheiden van de aanbieders die dat niet kunnen of willen. De leden van de **PVV-fractie** wijzen er terecht op dat de onlinekansspelbusiness potentiële aantrekkingskracht heeft op «fortune seekers» die in andere hoedanigheden en bij andere bedrijven al een spoor van ellende en faillissementen op hun naam hebben staan, en die vaak buiten schot zijn gebleven door allerlei ingewikkelde (buitenlandse) bv-constructies. Zij vragen hoe ervoor wordt gewaakt dat dergelijke ondernemingen met een dubieus trackrecord niet in aanmerking kunnen komen voor een vergunning en op geen enkele andere wijze profijt zullen hebben van het openbreken van de onlinekansspelmarkt. Ook vragen zij wie worden belast met dergelijke researchwerkzaamheden, hoeveel geld hiermee is gemoeid en hoe deze kosten worden gefinancierd. Worden deze kosten betaald door de aanvragers zelf, zo vragen zij.

De kansspelautoriteit beoordeelt potentiële vergunninghouders onder meer op hun betrouwbaarheid en transparantie. De aanvrager moet volledige transparantie bieden inzake de organisatie-, eigendoms- en financieringsstructuur. Ook moet de aanvrager aannemelijk maken dat zijn betrouwbaarheid en die van zijn beleidsbepalers en uiteindelijk belanghebbenden buiten twijfel staat.

De kansspelautoriteit, die de aanvrager en diens organisatie onderzoekt en beoordeelt of een vergunning kan worden verleend, heeft ruime ervaring met het doorgronden van complexe bedrijfsstructuren in binnen- en buitenland. De exploitatievergunning voor speelautomaten is reeds in 2014 onder de werking van de Wet Bibob gebracht. Aanbieders van kansspelen op afstand worden op vergelijkbaar strenge wijze beoordeeld bij de vergunningaanvraag. Het betrouwbaarheidsonderzoek strekt zich uit over alle (rechts)personen die in een relevante (Bibob-)relatie staan tot de aanvrager, dus ook bijvoorbeeld over vermogensverschaffers en zakelijke, duurzame relaties. Voor haar onderzoek kan de kansspelautoriteit ook putten uit informatie van open en gesloten bronnen. Deze zien onder meer op de Basisregistratie Persoonsgegevens, handelsregisters, de Justitiële Informatiedienst, de politie, het openbaar ministerie (OM), de Belastingdienst, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit Consument en Markt (ACM), De Nederlandsche Bank (DNB) en het Centraal Insolventieregister. Tot slot heeft de kansspelautoriteit met meerdere van haar buitenlandse medeautoriteiten *Letters of Intent* afgesloten op basis waarvan informatie kan worden uitgewisseld. Bij eventuele onduidelijkheden inzake de organisatie-, eigendoms- of financieringsstructuur van de aanvrager is het aan de aanvrager om die weg te nemen. Indien hij de gewenste helderheid niet verschaft, wordt de vergunning geweigerd. Bij twijfel over de betrouwbaarheid of geschiktheid van de aanbieder verleent de kansspelautoriteit geen vergunning. Het onderzoek naar de betrouwbaarheid wordt gefinancierd door middel van legesheffing. Deze leges bedragen circa € 40.000,- per aanvrager en zijn kostendekkend.

3. Delegatie- en subdelegatiebepalingen

De leden van de **D66-fractie** is het aantal delegatie- en subdelegatiebepalingen in het wetsvoorstel opgevallen. De regering acht de door delegatie geboden flexibiliteit van belang voor de duurzaamheid van kansspelwetgeving, omdat de internationale praktijk van kansspelen op afstand en de daarbij gebruikte technieken aan snelle verandering onderhevig zijn. Lagere regelgeving kan sneller op nieuwe situaties inspelen. Dit roept de vraag op hoe het aantal mogelijkheden van delegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften zich verhoudt tot het uitgangspunt dat deze bevoegdheid op zo hoog mogelijk regelniveau, dat van de wetgever in formeel zin, moet worden vastgesteld, en dat daarom terughoudend gebruik moet worden gemaakt van delegatiebepalingen. De voornoemde leden verwijzen naar hetgeen de Afdeling advisering van de Raad van State ter zake heeft opgemerkt. Graag ontvangen zij een nadere toelichting van de regering. Het gevolg van het grote aantal delegatie- en subdelegatiebepalingen in dit wetsvoorstel is dat een groot deel van de materiële aspecten van regulering van kansspelen op afstand voornamelijk onduidelijk blijft en zich aan de directe regelgevende bevoegdheid van de Staten-Generaal onttrekt. Dit levert ook onrust onder de belanghebbenden op, aldus de aan het woord zijnde leden. Bovendien kan een grote hoeveelheid aan lagere regelgeving leiden tot een gebrek aan transparantie voor de aanbieders van kansspelen op afstand. Het risico bestaat dat dit hoge compliancekosten tot gevolg heeft, hetgeen vervolgens een negatief effect op de kanalisatiegraad kan hebben. Heeft de regering, zo vragen de aan het woord zijnde leden, onderzocht wat de gevolgen van de hoeveelheid (lagere) regelgeving op de door haar gewenste kanalisatiegraad van 80% kunnen zijn?

In het wetsvoorstel zijn overeenkomstig aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving de reikwijdte en de structurele elementen van de voorgestelde regulering opgenomen. Het gaat hierbij onder meer om de definitie van kansspelen op afstand, de vergunning en het vergunningstelsel, de gronden voor afwijzing, schorsing en intrekking van de vergunning, de voornaamste duurzame voorwaarden waaraan de vergunninghouder en zijn organisatie moeten voldoen, waaronder hun betrouwbaarheid, hun bedrijfsvoering en de keuring daarvan, de toezichtsbevoegdheden en de sancties. Ook de vergunningvoorwaarden zijn op hoofdlijnen in het wetsvoorstel opgenomen; er worden eisen gesteld aan onder meer de vestigingsplaats, de rechtsvorm, de transparantie, de continuïteit, de bedrijfsvoering en de keuring daarvan, de betrouwbaarheid en deskundigheid van de kansspelaanbieder, en aan de wijze waarop deze de kansspelen organiseert, onder meer wat betreft de identificatie, inschrijving en aanmelding van spelers en de betalingen. Het wetsvoorstel bevat ook de structurele elementen van het verslavingspreventiebeleid. Ik wijs op onder meer de verplichting tot registratie en analyse van het speelgedrag en tot interventie in het speelgedrag, op het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) en op bevoegdheid van de kansspelautoriteit om spelers in dat register in te schrijven. De verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand vereist regeling van een groot aantal onderwerpen die niet allemaal tot in detail op wetsniveau hoeven te worden uitgewerkt. Dat zou met het oog op het streven naar bestendige wetgeving veelal ook niet wenselijk zijn.

Met het oog op de betrokkenheid van het parlement in dit wetgevingsproces is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel⁸ uitgebreid ingegaan op de uitwerking van de onderwerpen die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld. De vragen die mede hierover zijn gesteld, zijn in de nota naar aanleiding van het verslag,⁹ de nota naar aanleiding van het nader verslag¹⁰ en twee brieven¹¹ uitgebreid beantwoord. Ik meen dat dit geheel een duidelijk beeld geeft van de voorgenomen uitwerking van het wettelijk stelsel van kansspelen op afstand, en dat een gedegen beoordeling van dat stelsel door de Staten-Generaal hierdoor zeer wel mogelijk is.

Ook voor belanghebbenden is het van belang dat het stelsel voldoende ruimte biedt om in de lagere regelgeving snel en adequaat in te kunnen spelen op wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen, waardoor de doelstellingen van het kansspelbeleid mogelijk beter en tegen lagere kosten kunnen worden geborgd. Uiteraard zal ook de lagere regelgeving in consultatie worden gegeven, in concept voor advies aan belanghebbenden worden gezonden en aan een lastenmeting worden onderworpen, voordat zij zal worden vastgesteld.

Met het oog op het bereiken van een optimale kanalisatiegraad binnen de kaders die worden gesteld voor de bescherming van de spelers en de Nederlandse samenleving, was een belangrijk uitgangspunt bij het opstellen van het wetsvoorstel een zo laag mogelijk niveau van nalevingskosten. Dat is ook het uitgangspunt bij het opstellen van de lagere regelgeving. Daarin wordt terdege oog gehouden op de nalevingskosten, aangezien onnodige kosten de gewenste kanalisatiegraad aantasten. Daarom wordt zoveel mogelijk aangesloten bij reeds bestaande normen uit de internationale praktijk van kansspelen op afstand. Omdat Nederland een van de laatste lidstaten is die kansspelen op afstand reguleert, kan daarbij lering worden getrokken uit de ervaringen van andere lidstaten en *best practices* van de vergunninghouders in die lidstaten. In dat kader wordt regelmatig contact gelegd – zowel in als buiten EU-verband – met belanghebbenden, waaronder autoriteiten van andere lidstaten, deskundigen op het gebied van kansspelverslaving en verantwoord opererende vergunninghouders in andere lidstaten. Verantwoord opererende kansspelaanbieders met een vergunning in een andere lidstaat, zullen hierdoor naar verwachting in het algemeen betrekkelijk weinig aanvullende nalevingskosten ondervinden.

Het specifiek Nederlandse verslavingspreventiebeleid dat naar aanleiding van aanbevelingen van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) en van de Algemene Rekenkamer en de motie Kooiman c.s.¹² in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg is ontwikkeld en waarop in paragraaf 5 nader wordt ingegaan, zal wel tot aanvullende nalevingskosten leiden.

De kosten en daarmee de kanalisatiegraad worden overigens niet louter bepaald door de hoeveelheid (en de aard van de) lagere regelgeving. Er zijn ook andere factoren die de oorspronkelijk beoogde kanalisatiegraad van 80% beïnvloeden, zoals het kansspelbelastingtarief. Daarop wordt in paragraaf 7 nader ingegaan.

De kanalisatiegraad is, zoals hiervoor reeds aangegeven, mede afhankelijk van de bereidheid van de kansspelaanbieders om hun kansspelen op basis van een Nederlandse vergunning aan te bieden, en van de

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

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12.

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nrs. 39 en 69.

¹² Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 24.

bereidheid van spelers om aan dit vergunde aanbod deel te nemen. De bereidheid van een aanbieder om een vergunning aan te vragen is deels afhankelijk van de kosten die hij moet maken om aan de Nederlandse voorwaarden te voldoen. Om die kosten aanvaardbaar te houden en de gewenste kanalisatie niet in geding te brengen, wordt bij de nadere uitwerking van de lagere regelgeving waar mogelijk aangesloten bij bestaande normen die in de internationale praktijk van kansspelen op afstand worden gehanteerd en de ervaringen van andere lidstaten die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd. Het voorgestelde Nederlandse stelsel komt wat betreft de vereisten en de daaruit voortvloeiende lastendruk in belangrijke mate overeen met het Deense stelsel, waarbij de Nederlandse invulling van de actieve zorgplicht en de bijdrage aan het verslavingsfonds tot een hogere lastendruk zullen leiden.

De regering heeft *H2 Gambling Capital* onderzoek laten doen naar de kanalisatiegraad in Nederland. De inschattingen met betrekking tot de kanalisatiegraad zoals geschetst in paragraaf 7, zijn gebaseerd op dit onderzoek,¹³ waarin naast het tarief voor de kansspelbelasting ook uitvoeringslasten zijn betrokken. De regering heeft in 2013 een administratieve lastenmeting laten uitvoeren door SIRA. Momenteel wordt, mede aan de hand van het huidige wetsvoorstel en het ontwerp van de lagere regelgeving, een nieuwe lastenmeting uitgevoerd.

4. Privacyaspecten

Een zorg van de leden van de **D66-fractie** betreft de bescherming van de privacy. Doordat een groot aantal bepalingen in lagere regelgeving wordt geregeld en deze nog niet gereed is, heeft de Autoriteit Persoonsgegevens nog geen advies kunnen uitbrengen op belangrijke aspecten van de wettelijke regeling. Gezien de potentieel grote impact van de bepalingen op de privacy van spelers van kansspelen op afstand, achten de aan het woord zijnde leden dit bezwaarlijk. Zij vragen hoe de regering het traject met betrekking tot het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over de lagere regelgeving voor zich ziet en op welke termijn een advies van de Autoriteit Persoonsgegevens kan worden verwacht.

Met de aan het woord zijnde leden hecht ik sterk aan de bescherming van de privacy van de spelers. Goede privacybescherming vormt daarom een belangrijk onderdeel van de voorwaarden waaraan een kansspelaanbieder moet voldoen om voor een Nederlandse vergunning in aanmerking te kunnen komen. Het wetsvoorstel is in 2013 onderworpen aan een *privacy impact assessment*. Op het wetsvoorstel is daarop advies ingewonnen van het (toenmalige) College bescherming persoonsgegevens,¹⁴ wiens adviezen zijn gevolgd. Ook de lagere regelgeving zal integraal aan een *privacy impact assessment* worden onderworpen. De lagere regelgeving zal begin volgend jaar voor advies naar een groot aantal betrokken partijen worden verzonden en in openbare (internet)consultatie worden gegeven. Nadat de ontvangen reacties zijn verwerkt, wordt de Autoriteit Persoonsgegevens separaat om advies gevraagd. Wanneer dat advies kan worden gevraagd, is uiteraard afhankelijk van de aard en omvang van de in de consultatie ontvangen en te verwerken reacties. Nadat het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is verwerkt, wordt het ontwerpbesluit kansspelen op afstand (met de ontvangen adviezen) voor advisering voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Naar mijn mening is dit een zorgvuldig proces dat adequate waarborgen biedt voor de bescherming van de privacy van de spelers die in de toekomst bij een houder van een Nederlandse vergunning zullen deelnemen aan kansspelen op afstand.

¹³ Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 996, nr. 3.

¹⁴ Advies van 5 november 2013, kenmerk z2013-00759.

De leden van de **SP-fractie** vragen waarom de regering het afgeven van het burgerservicenummer stimuleert, aangezien het BSN zeer privacygevoelig is en de overheid bepleit daar zo terughoudend mogelijk mee om te gaan. Zij menen dat het afgeven van het BSN fraude in de hand werkt en dat het wetsvoorstel het risico op identiteitsfraude verhoogt. Zij vragen of de regering dit risico erkent en wat zij wil gaan doen om dit tegen te gaan. De aan het woord zijnde leden wijzen er voorts op dat het opslaan van het BSN zeer veilig zal moeten gebeuren en vragen hoe dat wordt gerealiseerd en welke eisen gesteld zullen worden aan de opslag van dit gegeven.

Ook vragen zij of er andere methodes dan het gebruik van het BSN zijn om de identiteit van een gokker te verifiëren en waarom daarvoor niet is gekozen.

Het BSN is inderdaad een zeer privacygevoelig persoonsgegeven, met de verwerking waarvan zo terughoudend mogelijk moet worden omgegaan. Tegelijkertijd is het ook een zeer betrouwbaar middel om de identiteit van een persoon te kunnen vast stellen en verifiëren. De betrouwbare identificatie en verificatie van spelers is van groot belang om te voorkomen dat minderjarigen en andere kwetsbare personen onder een valse identiteit kunnen deelnemen aan kansspelen op afstand. Het is ook van groot belang om fraude, witwassen en andere vormen van criminaliteit tegen te gaan. Bij de huidige stand van de techniek is het gebruik van het BSN het meest betrouwbare middel voor de vaststelling en verificatie van de identiteit van de speler. Ook in veel andere lidstaten die kansspelen op afstand hebben gereguleerd, waaronder Denemarken, Finland, Italië en Spanje, wordt het nationale identificatienummer gebruikt.¹⁵ Met het oog op zo hoog mogelijke privacybescherming van de speler en minimalisering van het risico op identiteitsfraude, wordt het gebruik van het BSN in de voorgestelde regulering zo beperkt mogelijk gehouden en aan strenge voorwaarden verbonden.

Het gebruik van het BSN wordt beperkt tot vergunninghouders die de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's organiseren. Zij mogen het BSN slechts gebruiken voor de identificatie van aspirant-spelers, de raadpleging van CRUKS en voor het doen van een mededeling aan de kansspelautoriteit met het oog op de onvrijwillige uitsluiting van een speler in het kader van het verslavingspreventiebeleid. De betrokken vergunninghouders moeten het BSN direct na dit gebruik vernietigen en mogen het niet opslaan in hun administratie.

Bij kansspelen op afstand kan het gebruik van het BSN binnen de digitale omgeving verder worden beperkt. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand mag het BSN uitsluitend gebruiken bij de inschrijving van een speler om CRUKS te raadplegen. Deze raadpleging vindt plaats door geautomatiseerde tussenkomst van de kansspelautoriteit. Binnen enkele seconden wordt de door de aspirant-speler opgegeven identiteit vastgesteld en wordt geverifieerd of deze speler in het register is ingeschreven. Op basis van de door de speler opgegeven gegevensset waaronder het BSN, stelt de kansspelautoriteit bij de Beheervoorziening Burgerservicenummer (BV BSN) vast of de gegevens van de speler kloppen en controleert zij of de speler in CRUKS staat ingeschreven. De speler die over een BSN beschikt hoeft niet over te gaan op de minder betrouwbare en minder veilige wijze van identificeren met een kopie van zijn identiteitsbewijs. Na de vaststelling van de gegevens bij de BV BSN en de vaststelling dat de speler niet is ingeschreven in het centraal register, wordt de gegevensset van de speler

¹⁵ Study on the role of regulators for online gambling: authorisation, supervision and enforcement, FINAL STUDY REPORT MARKT/2013/094/E3/ST/OP, 2014, Annex A.

omgezet in een unieke code (een zogenaamde CRUKS-code) die de versleutelde gegevens van de speler bevat. Alle vergunninghouders worden verplicht na de raadpleging van het register het BSN van de speler onverwijld te vernietigen. Bij iedere volgende aanmelding hoeft de speler niet opnieuw zijn BSN te verstrekken, maar wordt deze CRUKS-code gebruikt voor het raadplegen van het register.

Vergunninghouders moeten passende technische en organisatorische maatregelen treffen om deze gegevens te beveiligen tegen verlies en onrechtmatige verwerking. Ook worden strikte eisen gesteld aan de personen die belast zijn met het verwerken van het BSN. In de lagere regelgeving worden de nodige waarborgen opgenomen om een veilig gebruik van het BSN te garanderen.

Ik deel dan ook niet de mening van de aan het woord zijnde leden dat de voorgestelde regulering er toe leidt dat het BSN voor fraudeurs in waarde stijgt of dat de kans op identiteitsfraude toeneemt. De regering volgt de ontwikkelingen op het gebied van (online) privacy, zoals de ontwikkeling van het eID. Indien nieuwe betrouwbare methoden voor het vaststellen van de identiteit beschikbaar komen die de privacy van de speler nog beter waarborgen, kunnen deze in de kansspelregelgeving worden geïmplementeerd.

Op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** om een reactie op het amendement-Kooiman met betrekking tot de klantenbestanden ga ik hierna in paragraaf 6 in.

5. Kansspelverslaving en preventie

Randvoorwaarde voor de regulering van kansspelen op afstand is een hoog niveau van bescherming van de speler tegen de risico's van verslaving. Het rapport «Gokken in kaart»¹⁶ benoemt kansspelen die op afstand en in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's worden aangeboden als de meest verslavingsgevoelige kansspelen. De recente Nulmeting van het WODC¹⁷ bevestigt dit beeld. Bij de voorbereiding van de voorgestelde regulering is dan ook veel aandacht besteed aan een effectief preventiemodel.

Het voorgestelde preventiebeleid is ontleend aan het Preventiebeleid Kansspelen, dat door Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg is ontwikkeld voor de landgebonden speelcasino's. Dit beleid bevat onder meer toegangscontrole, gedragsinterventies en bezoekbeperkingen en -verboden. Dit beleid wordt als effectief ervaren,¹⁸ zij het dat de effecten tot op heden beperkt zijn tot de landgebonden vestigingen van Holland Casino. Bij opgelegde bezoekbeperkingen en -verboden kunnen de desbetreffende spelers uitwijken naar speelautomatenhallen of het (nog illegale) online aanbod. De Algemene Rekenkamer heeft daarom in overweging gegeven dit te corrigeren door bijvoorbeeld een uitbreiding naar speelautomatenhallen waar ook toegangs- en identiteitscontrole mogelijk is. Ook het WODC beveelt een sluitende toegangscontrole bij casino's en kansspelautomatenhallen aan.¹⁹ De Tweede Kamer heeft de regering hierop verzocht om een centraal, door de kansspelautoriteit te

¹⁶ IntraVal, *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*, 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.

¹⁷ IntraVal in opdracht van het WODC, «*Nulmeting 2016 modernisering kansspelbeleid*», juni 2016.

¹⁸ Algemene Rekenkamer, *Holland Casino: naleving overheidsbeleid*, Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1.

¹⁹ IntraVal, *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*, 2011, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131.

beheren systeem in te richten met registratie van bezoekfrequentie, bezoekbeperkingen en entreeverboden voor alle huidige en toekomstige aanbieders van kansspelen.²⁰

De maatregelen van het voorgestelde preventiebeleid zijn ontwikkeld aan de hand van de meest recente wetenschappelijke inzichten in samenwerking met deskundigen op het gebied van kansspelverslaving en verantwoord opererende kansspel aanbieders. Breed gedragen is het zogenaamde getrapte interventiemodel. Dit houdt in dat de vergunninghouder in het kader van zijn actieve zorgplicht het speelgedrag van de speler monitort en analyseert en naar bevind van zaken in dat speelgedrag intervenueert om te voorkomen dat een recreatieve speler zich ontwikkelt tot een risico- of probleemspeeler. De vergunninghouder moet daartoe een adequaat preventiebeleid voeren, dat in ieder geval voorziet in informatie aan de speler over het aangeboden kansspel en de daaraan verbonden risico's, monitoring en analyse van het speelgedrag van de speler, informatie aan de speler over zijn speelgedrag en over passende interventies. De interventies van de vergunninghouder zijn hierbij afhankelijk van het risico dat het speelgedrag vertoont. Het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouders moet worden ontwikkeld en onderhouden in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg, opdat het duurzaam voldoet aan de laatste wetenschappelijke inzichten en *best practices*.

Dit Nederlandse preventiebeleid vormt naar de mening van deskundigen²¹ een stevig en logisch kader voor verantwoord spelen, dat recht doet aan de meest recente wetenschappelijke inzichten op het gebied van kansspelverslaving, dat voor de toekomstige vergunninghouders uitvoerbaar is en dat de verslavingspreventie een stap verder brengt. Die deskundigen hebben de hoop uitgesproken dat ook andere landen hierdoor gestimuleerd worden hun preventiebeleid te verbeteren.

De leden van de **VVD-fractie** constateren terecht dat verslavingspreventie een belangrijke doelstelling van de regulering van kansspelen op afstand is en vragen naar de uitvoerbaarheid van het getrapte preventiemodel. Zij zien in dat digitaal veel mogelijk is, maar menen dat per speler veel gegevens moeten worden ingevoerd en gecontroleerd en dat daarna intensieve monitoring van het speelgedrag moet volgen. Zij vragen of het, gelet op de zeer grote aantallen spelers, te verwachten is dat de medewerkers van de vergunninghouders hieraan voldoende aandacht kunnen geven zonder dat het preventiesysteem overbelast raakt of de controle weinig meer voorstelt.

De digitale omgeving waarin kansspelen op afstand worden georganiseerd, biedt bij uitstek goede condities om het speelgedrag van (grote aantallen) spelers zonder onnodige uitvoeringslasten voor de vergunninghouder adequaat te kunnen registreren en analyseren op de aanwezigheid van mogelijk problematisch speelgedrag. De te registreren gegevens over het speelgedrag zijn niet anders dan de gegevens die de speler door zijn spelhandelingen zelf genereert en die (ook nu al) geautomatiseerd worden opgeslagen. De eerste analyse van die gegevens aan de hand van risico-indicatoren, geschiedt eveneens geautomatiseerd. Registratie en monitoring van speelgedrag vergt dan ook geen handmatige invoer van gegevens of intensieve inzet van medewerkers.

²⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 24.

²¹ Zie het rapport *Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction* (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6).

Het overgrote deel van de Nederlanders speelt recreatief. Indien de geautomatiseerde analyse van het speelgedrag daartoe aanleiding geeft, moet de vergunninghouder ingrijpen. Bij lichte indicaties kan dit gedeeltelijk geautomatiseerd gebeuren, bijvoorbeeld door een automatisch gegenereerde pop-up die de speler op zijn speelgedrag en de risico's daarvan wijst. Indien sprake is van risicovol speelgedrag is inderdaad inzet van deskundig personeel van de vergunninghouder vereist. Het getrapte preventiemodel waarborgt daarbij dat die personele inzet doelgericht en proportioneel is. Naarmate de indicaties van risicovol of problematisch speelgedrag sterker zijn, zal ook de personele inzet intensiever moeten zijn. Ik verwacht daarom dat houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand voldoende aandacht kunnen geven aan het preventiemodel.

Van online kansspelaanbieders die in aanmerking kunnen komen voor een Nederlandse vergunning en aan wie het dus wordt toegestaan om hun diensten – waaraan nu eenmaal risico's zijn verbonden – in Nederland aan te bieden, mag worden verwacht dat zij de nodige maatregelen treffen om die risico's zoveel mogelijk te beperken. Veel verantwoord opererende kansspelaanbieders beschikken al over een geautomatiseerd systeem voor de monitoring en analyse van het speelgedrag van hun spelers om problematisch speelgedrag vroegtijdig te onderkennen, en over deskundig personeel om zorg te dragen voor de vereiste interventies in het speelgedrag.

Wel zullen zij moeten investeren in een preventiesysteem dat voldoet aan de Nederlandse eisen op het gebied van verslavingspreventie en hun systeem en organisatie daarop moeten aanpassen. Hierbij hoort dat een preventiesysteem wordt gehanteerd dat voldoet aan de technische en operationele vereisten en dat niet overbelast raakt wanneer uitvoering wordt gegeven aan het model. Om de uitvoerbaarheid van het preventiemodel in het vizier te houden zijn online kansspelaanbieders betrokken geweest bij de uitwerking van het getrapte interventiemodel. Met het preventiemodel is waar mogelijk aangesloten bij bestaande internationale normen en best practices, waardoor gebruik gemaakt kan worden van reeds ontwikkelde en in gebruik zijnde registratie- en monitoringssoftware. Omdat aanbieders ook zelf belang hebben bij een goed functionerend systeem waarvan spelers geen hinder ondervinden, verwacht ik dat de risico's op een overbelast systeem beperkt zijn. Met het preventiemodel is derhalve een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de meest effectieve maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving en de kosten en uitvoerbaarheid van deze maatregelen.

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering het getrapte preventiemodel onverkort van toepassing wil doen zijn op de exploitanten van speelautomatenhallen, waar minder digitaal kan worden geregeld dan bij de onlineaanbieders en waar derhalve meer fysieke inzet moet worden gepleegd om tot eenzelfde mate van preventie te komen. Ook vragen zij naar de uitvoerbaarheid daarvan.

Het uitgangspunt is inderdaad dat spelers ook in speelautomatenhallen en speelcasino's met een verslavingspreventiebeleid op basis van het getrapte interventiemodel tegen kansspelverslaving worden beschermd. Hieraan is vormgegeven door de stappen uit het preventiemodel zowel aan vergunninghouders voor het organiseren van kansspelen op afstand als vergunninghouders voor het organiseren van speelcasino's en speelautomatenhallen gelijk te stellen. Allen zijn verplicht spelers te informeren, speelgedrag te registreren en analyseren en bij signalen die duiden op risicovol of problematisch speelgedrag te interveniëren in dit speelgedrag.

De aan het woord zijnde leden wijzen terecht op het verschil in de digitale mogelijkheden tussen online en landgebonden aanbieders. Ook het feit dat bij kansspelen op afstand geen fysiek contact bestaat tussen (het personeel van) de vergunninghouder en de speler is een belangrijk onderscheid met landgebonden kansspelen. De voorgestelde regulering voorziet daarom in de mogelijkheid uitvoering te geven aan het preventiemodel passend bij het type kansspelaanbod. In de onlineomgeving kunnen verschillende aspecten van het speelgedrag bijvoorbeeld direct geregistreerd worden. In speelautomatenhallen houden medewerkers door middel van fysieke waarneming toezicht op de spelers. Het direct registreren van allerlei speelgedrag ligt hier niet voor de hand en zou ook niet goed uitvoerbaar zijn. Registratie van het speelgedrag kan daarom bij speelautomatenhallen achteraf plaatsvinden, bijvoorbeeld nadat een persoonlijk gesprek met de speler heeft plaatsgevonden. Het moment waarop een persoonlijk gesprek gevoerd moet worden-wanneer er signalen zijn ontvangen die wijzen op risicovol speelgedrag- en de inzet van medewerkers die hiermee gepaard gaat is niet wezenlijk verschillend bij online of landgebonden aanbieders. Ook de strekking en methodiek van het persoonlijke onderhoud komt bij de verschillende typen aanbieders overeen. Het communicatiemiddel zal wel verschillen. Zo zal een online aanbieder gebruik maken van video- of telefoongesprekken, terwijl landgebonden aanbieders de spelers face-to-face zullen aanspreken. Hiermee is rekening gehouden met de bestaande zorg bij de speelautomatenbranche over de uitvoerbaarheid van het preventiemodel, zonder af te doen aan het beoogde gelijke beschermingsniveau voor spelers bij de aanbieders van de meer risicovolle kansspelen.

De leden van de **CDA-fractie** constateren dat de regering beoogt drempels op te werpen voor spelers om hen tegen zichzelf te beschermen. Zij vragen naar de effectiviteit van de waarschuwingen die op een scherm moeten verschijnen voordat de speler gebruik kan maken van legaal aanbod. Is het niet zo dat de verwachting gerechtvaardigd is dat die waarschuwingen simpelweg weggeklikt kunnen worden – vergelijkbaar bij nu reeds bestaande onlineakkoordverklaringen van aankoop- en leveringsvoorwaarden op internet – en dat hoe meer een speler een risicospeler is, hoe minder effectief zo'n waarschuwing zal zijn, vragen zij.

Deskundigen op het gebied van kansspelverslaving zijn het er over eens dat een goede informatievoorziening aan de speler een randvoorwaarde is voor een goed preventiebeleid.²² De vergunninghouder moet de speler daarom voorafgaand en gedurende de deelname aan online kansspelen op zichtbare wijze begrijpelijke informatie verstrekken, zodat de speler een weloverwogen keuze kan maken. Voorafgaand aan de deelname aan kansspelen wordt de vergunninghouder verplicht informatie te verstrekken over onder meer de aard van de aangeboden kansspelen, verantwoord speelgedrag en het spelersprofiel, de gevaren van kansspelverslaving, de beschikbare instrumenten om speelgedrag te matigen en de zo nodig beschikbare hulp. De vergunninghouder schrijft een persoon slechts in als speler, nadat die persoon heeft verklaard kennis te hebben genomen van deze informatie.

Omdat hiermee niet gegarandeerd kan worden dat spelers de informatie ook daadwerkelijk hebben gelezen moet ook na de inschrijving of aanmelding worden voorzien in verschillende maatregelen om spelers te waarschuwen voor de risico's van kansspelverslaving. De genoemde informatie moet bijvoorbeeld continu op duidelijke wijze toegankelijk blijven voor spelers. Tevens moet de vergunninghouder het speelgedrag

²² *Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction* (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6).

van de individuele speler monitoren en analyseren. Wanneer dit duidt op onmatig speelgedrag kan de speler verschillende waarschuwingen ontvangen die betrekking hebben op zijn specifieke speelgedrag, bijvoorbeeld indien tijdens het spelen het spelersprofiel wordt overschreden. Het veelvuldig wegklikken van deze waarschuwingen heeft geen ondermijnend effect op het beschermingsniveau dat een speler geboden wordt. Het geregeld ontvangen van waarschuwingen, en daarmee het veelvuldig wegklikken, of het steeds naar boven bijstellen van het spelersprofiel, zijn handelingen die geregistreerd moeten worden en kunnen duiden op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving. De vergunninghouder is verplicht deze signalen te analyseren en zijn interventies hierop aan te passen.

Zoals de aan het woord zijnde leden terecht constateren, zijn deze waarschuwingen minder effectief bij spelers die reeds risicovol speelgedrag vertonen. Bij ontluikend risico- of probleemgedrag zal daarom persoonlijk contact opgenomen worden met de speler. In dit persoonlijke onderhoud wordt de speler geconfronteerd met zijn eigen speelgedrag en geïnformeerd over de gevaren van kansspelverslaving in relatie tot dit concrete speelgedrag en over de beschikbare middelen om dat gedrag te matigen en onder controle te houden.

De aan het woord zijnde leden merken op dat men natuurlijk vragen kan hebben bij de effectiviteit van sommige verplichtingen om spelers te beschermen en dat de speler, aangenomen dat die de drempels niet te hoog vindt, via meerdere legale sites kan spelen en daarmee de zelfgedefinieerde beschermingsniveaus kan omzeilen. Zij vragen of zij dit goed zien en waarom hier sprake zou zijn van een eigen verantwoordelijkheid van de speler, terwijl het hele stelsel er juist op gericht is die verantwoordelijkheid van de speler in te dammen.

De voorgestelde regulering voorziet in een samenhangend geheel van maatregelen en voorzieningen, waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat zij bijdragen aan het voorkomen van kansspelverslaving.²³ Binnen het preventiemodel hebben de speler en de vergunninghouder een gedeelde verantwoordelijkheid. De vergunninghouder heeft een actieve zorgplicht die bestaat uit het informeren van de speler, het registreren en analyseren van het speelgedrag en het interveniëren in dat gedrag. Het is de verantwoordelijkheid van de vergunninghouder om dit uit te voeren en hiermee de spelers het beoogde beschermingsniveau te bieden. Het is uiteindelijk aan de spelers hoe zij omgaan met de informatie, maatregelen of interventies.

De speler kan niet alle beschermingsmaatregelen van het preventiemodel omzeilen door bij verschillende vergunninghouders te spelen. Bij iedere vergunninghouder moet hij een spelersprofiel invullen. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat intensieve spelers die zichzelf grenzen en limieten opleggen, uiteindelijk significant minder lang deelnemen aan kansspelen en significant minder geld uitgeven aan kansspelen.²⁴ Deze maatregel zal dus ook bij spelers die bij meerdere vergunninghouders spelen bijdragen aan het voorkomen van problematisch speelgedrag. Daarnaast zal iedere vergunninghouder deze speler confronteren met informatie over de risico's van deelname aan kansspelen en hem tijdens het spelen inzicht geven in zijn speelgedrag.

²³ *Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction* (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6).

²⁴ Nelson et al. 2008; Real Limits in the Virtual World: Self-Limiting Behavior of Internet Gamblers en Auer & Griffiths 2012; Voluntary Limit Setting and Player Choice in Most Intense Online Gamblers: An Empirical Study of Gambling Behaviour.

De bescherming die wordt geboden met interventies in het speelgedrag naar aanleiding van de analyse daarvan, wordt wel lager als de speler bij meerdere vergunninghouders speelt. De enige sluitende oplossing hiervoor zou het centraal registreren van alle gedragingen van alle spelers zijn. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik reeds aangegeven dat ik mij aansluit bij de mening van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in diens brief van 4 mei 2012²⁵ in reactie op de motie-Kooiman c.s.,²⁶ dat een dergelijke registratie disproportioneel zou zijn.

De speler die risicovol of problematisch speelgedrag vertoont zal overigens niet gemakkelijk bewust alle interventies omzeilen. Kenmerkend voor deze spelers is juist dat zij opgaan in het spel en zich niet meer goed bewust zijn van hun speelgedrag. Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor naasten om spelers die door dit speelgedrag schade aan zichzelf of aan anderen berokkenen bij de kansspelautoriteit aan te dragen voor onvrijwillige uitsluiting. Ook deze maatregel is niet te omzeilen door spelers.

De leden van de **CDA-fractie** geven aan op te kijken van de aantallen gokverslaafden en potentiële verslaafden, maar uiteraard positief tegenover verslavingszorg te staan. Zij vragen hoe een (potentieel) verslaafde – die zich hiervoor waarschijnlijk schaamt – via onlineaanbod effectief in de richting van verslavingszorg kan worden gebracht, en of het zorgaanbod qua beschikbaarheid en omvang toereikend is.

Ik vind het van groot belang dat risico- en probleemspelers tijdig naar passende zorg worden geleid. Schaamtegevoelens zijn een reëel probleem, waar passende maatregelen en interventies voor geboden dienen te worden. De verslavingszorg heeft expertise in het omgaan met schaamte en probleemontkennend gedrag. De voorgestelde regulering voorziet daarom in de verplichting voor de vergunninghouder om zijn verslavingspreventiebeleid af te stemmen met de Nederlandse verslavingszorg. Het preventiebeleid van de vergunninghouder en diens preventiemaatregelen en interventies moeten aansluiten op het Nederlandse zorgstelsel om een effectieve doorgeleiding naar de zorg mogelijk te maken. Vergunninghouders moeten informatie verstrekken over de Nederlandse zorg en specifiek over anonieme online hulpverlening. Deze laagdrempelige vorm van hulp is passend voor spelers die bijvoorbeeld door schaamte de stap naar de huisarts of verslavingszorg (nog) niet aandurven. Met gelden uit het verslavingsfonds wordt bijgedragen aan anonieme hulp bij kansspelproblematiek en aan een preventieloket dat voorziet in informatie over en doorgeleiding naar (anonieme) hulp en verslavingszorg.

Daarnaast zijn leidinggevenden en medewerkers die zijn belast met het toelaten van personen tot de speelruimte, met het toezicht op spelers en met de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid verplicht om met goed gevolg cursussen te volgen waarin onderdelen als de gedragskenmerken van kansspelverslaafden, vroegsignalering en (motiverende) communicatie- en gesprekstechnieken aan bod komen. Deze cursussen moeten zijn afgestemd met een instelling voor verslavingszorg of met een organisatie met aangetoonde expertise in verslavingspreventie. Door deze cursussen beschikken de betrokken medewerkers over de nodige kennis en vaardigheden om risico- of probleemspelers, ook zij die schaamtegevoelens hebben, in een persoonlijk onderhoud te adviseren en te

²⁵ Kamerstukken II 2015/16, 32 264, nr. 25.

²⁶ Kamerstukken II 2011/12, 32 264, nr. 24.

motiveren om hulp te zoeken of hen door te verwijzen naar verslavingszorg.

De Zorgverzekeringswet regelt de beschikbaarheid en de omvang van het zorgaanbod van de verslavingszorg. Dit aanbod wordt bepaald door de daadwerkelijke vraag en is in voldoende mate beschikbaar en toereikend.

Zoals gezegd, moeten vergunninghouders spelers waar nodig attenderen op hun speelgedrag, hen adviseren over verantwoord speelgedrag, en hen bij problematisch speelgedrag actief doorgeleiden naar de Nederlandse verslavingszorg. De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe een gokverslaafde buiten de fysieke of online-attending wordt ontdekt en effectief in de richting van verslavingszorg wordt gericht.

Vergunninghouders moeten het speelgedrag van de spelers registreren en analyseren, zodat risico- en probleemgedrag tijdig wordt onderkend en met vroegtijdige interventie erger kan worden voorkomen. Er zijn verschillende indicatoren die kunnen duiden op risicovol of problematisch speelgedrag, zoals overschrijdingen of significante verhogingen van de limieten in het spelersprofiel, een voortdurende stijging in de frequentie van deelname aan de aangeboden kansspelen, ontwikkelingen in de speelduur per speelsessie of in het inzetgedrag, en onbehoorlijk gedrag van spelers jegens medewerkers van de aanbieder of andere spelers. Daarnaast kunnen vergunninghouders door naasten, bijvoorbeeld familieleden van de speler, worden gewezen op vermeend problematisch speelgedrag. De vergunninghouder moet bij dergelijke signalen onderzoeken – bijvoorbeeld in een persoonlijk onderhoud met de speler – of er inderdaad sprake is van risicovol of problematisch speelgedrag en of doorgeleiding naar zorg passend is.

Hiervoor is al ingegaan op de wijze waarop de vergunninghouder een speler bij risicovol of problematisch speelgedrag naar de verslavingszorg moet geleiden. Daarnaast heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie in samenwerking met de verslavingszorg maatregelen getroffen die er op zijn gericht dat spelers ook anders dan door tussenkomst van de kansspelaanbieder, tijdig passende zorg kunnen bereiken. Door het Trimbos Instituut, Resultaten Scoren en het Centrum voor verantwoord Spelen is in kaart gebracht hoe risicovol en problematisch speelgedrag kan worden voorkomen, onderkend en teruggedrongen, en is een informatiepakket ontwikkeld dat voor alle aanbieders, spelers en hun naasten en deskundigen beschikbaar is op www.gokkeninfo.nl. Die website voorziet in zelftests, informatie voor de verschillende typen spelers en informatie over en contactgegevens van beschikbare hulpverlening en verslavingszorg. In het belang van de vroegsignalering van mogelijke kansspelverslaving is een e-learning module²⁷ ontwikkeld voor andere professionals zoals schuldhelpverleners en wordt voorzien in informatiemateriaal voor sociale wijkteams.²⁸ Dergelijke voorzieningen dragen bij aan een effectieve doorgeleiding van spelers die zich in de gevarenzone bevinden, ongeacht de vraag bij welke aanbieder(s) zij spelen. Ook het uit het verslavingsfonds te financieren preventieloket en anonieme hulp zullen bijdragen aan een goede doorgeleiding van risico- en probleemspelers naar passende zorg in Nederland.

De leden van de **SP-fractie** merken op dat een gokje wagen op zijn tijd een leuke bezigheid kan zijn, maar dat gokken tegelijkertijd een risico vormt voor mensen die dit niet weten te beperken tot een gokje. Zij menen dat een hoge drempel beter is dan een lage om te voorkomen dat

²⁷ Te bereiken via de website www.gokkeninfo.nl.

²⁸ <http://www.centrumvoorverantwoordspelen.nl/signaleringskaart-voor-sociale-wijkteams/>

mensen te makkelijk kunnen gokken, en vragen of de regering het met hen eens is dat verslavingsgevoelige activiteiten het best omringd kunnen worden door drempels.

Ik ben het met de aan het woord zijnde leden eens dat deelname aan kansspelen ook het risico met zich meebrengt dat een speler over de grens van recreatief speelgedrag gaat en zich ontwikkelt tot een risico- of probleemspeler. Voor de overgrote meerderheid van de Nederlandse spelers is deelname aan kansspelen gelukkig een louter recreatieve bezigheid. Zij vertonen geen risicovol speelgedrag. De voorgestelde regulering is er daarom niet op gericht dusdanige drempels op te werpen dat meerderjarige, recreatieve spelers er van worden weerhouden deel te nemen aan legale kansspelen. Dit zou er toe kunnen leiden dat zij hun heil zoeken bij het illegale aanbod.

Verslavingsgevoelige activiteiten als kansspelen op afstand moeten naar mijn mening wel gepaard gaan met geschikte en proportionele maatregelen waarmee het risico op de ontwikkeling van verslaving op effectieve wijze kan worden beteugeld. Die maatregelen vormen dan ook een belangrijk onderdeel van de voorgestelde regulering. Ik wijs onder meer op verplichtingen van de vergunninghouder tot voorlichting over de risico's van verslaving, het laten invullen van een spelersprofiel door de speler, monitoring en analyse van het speelgedrag, het geven van inzicht in het speelgedrag, interveniëren bij ontluikend risicovol speelgedrag en het bieden van passende hulp aan spelers die desondanks problemen ondervinden met hun speelgedrag.

De leden van de **SP-fractie** wijzen er op dat Nederland op dit moment meer dan 110.000 gokverslaafden telt en vragen of de laagdrempeligheid van het internet en de afwezigheid van controle niet leidt tot een hoger risico op kansspelverslaving.

In het algemeen is toegang tot het internet en de daarop aangeboden informatie en producten inderdaad laagdrempelig, hetgeen voor iedereen van grote waarde is. Dit betekent echter niet dat alle denkbare goederen en diensten vrijelijk via het internet moeten kunnen worden verkregen. Deelname aan online kansspelen is een voorbeeld van een dienst waarbij onbegrensde toegang voor een ieder onverantwoorde risico's op kansspelverslaving met zich mee zou brengen. Daarom worden in de voorgestelde regulering de nodige geschikte en proportionele eisen gesteld aan de toegang tot deelname aan kansspelen op afstand die met een Nederlandse vergunning worden aangeboden.

Deze toegangseisen omvatten onder meer een identiteitscontrole en een controle of de aspirant-speler is ingeschreven in het CRUKS. Deze controles geschieden, zoals hiervoor is beschreven, op betrouwbare wijze door tussenkomst van de kansspelautoriteit. Die controles waarborgen dat minderjarigen en probleemspelers die zijn uitgesloten, niet kunnen deelnemen aan kansspelen op afstand. Ook moet de aspirant-speler voor de inschrijving als speler een spelersprofiel invullen, waarmee wordt gestimuleerd dat hij bewust omgaat met zijn speelgedrag. Ook na de inschrijving en de aanmelding als speler vindt controle van spelers plaats. In de voorgestelde regulering wordt het speelgedrag van de iedere speler gemonitord en geanalyseerd. Indien het speelgedrag daartoe aanleiding geeft, wordt in het speelgedrag geïntervenieerd om te voorkomen dat een recreatieve speler zich ontwikkelt tot een risico- of probleemspeler. De digitale omgeving waarin kansspelen op afstand worden georganiseerd, biedt hiervoor zeer goede condities. Het geheel van voorgestelde maatregelen biedt derhalve geen laagdrempelige toegang tot kansspelen op afstand, noch een gebrek aan controle van speelgedrag.

Overigens blijkt uit de recente Nulmeting 2016²⁹ dat er thans, anders dan de aan het woord zijnde leden veronderstellen, naar schatting 79.000 probleemspelers zijn in Nederland, waarvan een deel al online speelt bij illegale aanbieders.

De leden van de **SGP-fractie** wijzen op de verwachte groei van de vraag naar kansspelen met 12% per jaar. Zij verwachten juist bij anonieme kansspelen op afstand dat de toename van de vraag bij legalisering van het aanbod groot zal zijn. De wetenschap dat een bepaalde sector niet langer illegaal functioneert, opent naar hun mening voor een bredere doelgroep de mogelijkheid om deel te nemen. De aan het woord zijnde leden vragen of de regering van plan is om aan te geven bij welke toename van de deelname aan kansspelen en bij welke toename van het aantal (zwaar) gokverslaafden het wetsvoorstel blijkbaar niet het gewenste resultaat heeft gehad, en of hiervoor indicaties kunnen worden gegeven. Zou dit gezien de bijzondere risico's niet voor de hand liggen?

De groei van de Nederlandse vraag naar kansspelen op afstand met ongeveer 12% per jaar, waarnaar de aan het woord zijde leden verwijzen, betreft een autonome groei die plaatsvindt ongeacht de vraag of de markt voor kansspelen op afstand wordt gereguleerd of niet. Ervaringen uit andere landen laten geen eenduidig beeld zien van de groei van de vraag naar kansspelen door regulering. In landen die kansspelen op afstand recent hebben gereguleerd, zoals Denemarken en Estland, leek de markt in het jaar van regulering iets sterker te groeien dan op basis van autonome groei verwacht mocht worden. Deze groei zwakte in de jaren daarna weer af tot het niveau van die autonome groei. In andere landen, zoals Spanje, was dit effect niet zichtbaar. Hoewel de voorgestelde regulering kansspelen op afstand ten opzichte van de huidige situatie niet laagdrempeliger maakt, kan ik niet volledig uitsluiten dat ook in Nederland de markt voor kansspelen op afstand tijdelijk iets sneller zal groeien als gevolg van regulering.

Ik verwacht niet dat juist bij anonieme kansspelen op afstand de toename van de vraag bij legalisering van het aanbod groot zal zijn, omdat van anonieme deelname aan kansspelen op afstand bij de toekomstige vergunninghouders geen sprake zal zijn. Het is de vergunninghouder immers niet toegestaan een persoon de gelegenheid te geven om deel te nemen aan kansspelen op afstand, voordat hij die persoon heeft geïdentificeerd. Ook van anonimiteit in de zin van gebrek aan controle van het persoonlijke speelgedrag van de speler is geen sprake, aangezien het speelgedrag van de individuele speler wordt geregistreerd en geanalyseerd, waarop waar nodig met persoonlijk contact in dat speelgedrag wordt geïntervenieerd. Ik verwacht dus niet dat de voorgestelde regulering om redenen van vermeende anonimiteit zal leiden tot een toename van online spelers.

De autonome groei van de vraag naar kansspelen op afstand in Nederland benadrukt wel het belang van het reguleren. Het voorliggende wetsvoorstel heeft overigens niet tot doel deze groei tegen te gaan. Het doel is de bestaande en toekomstige vraag naar online kansspelen te geleiden naar legaal aanbod waar spelers beschermd worden tegen kansspelverslaving, fraude, witwassen en andere criminaliteit. Regulering moet voor de speler een hoger beschermingsniveau waarborgen. Er hoeft geen bezwaar te bestaan tegen een stijging van het aantal recreatieve spelers.

²⁹ IntraVal, *Nulmeting 2016 modernisering kansspelbeleid*, juni 2016, p. 14 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 142).

Een eventuele stijging van recreatieve deelname aan kansspelen is daarom geen maatstaf om te beoordelen of het wetsvoorstel al dan niet het gewenste resultaat heeft gehad. Wel streeft de regering, zoals ik ook aan de Tweede Kamer heb aangegeven,³⁰ ernaar het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers op ten hoogste het niveau van 2011 te houden.

Drie jaar na inwerkingtreding zal de Wet kansspelen op afstand worden geëvalueerd. In de nulmeting van het WODC is een schatting van het huidige aantal recreatieve, risico- en probleemspelers in Nederland gemaakt. Bij de evaluatie zal dit opnieuw worden gemeten. Ook zal onder meer worden onderzocht hoe de aanbieders uitvoering geven aan het verslavingspreventiebeleid en wat de ervaringen van spelers met de preventiemaatregelen zijn.

Daarbij hoeft een eventuele stijging van het aantal gesignaleerde probleemspelers overigens nog niet te leiden tot de conclusie dat de regulering van kansspelen op afstand niet het gewenste resultaat heeft gehad, aangezien daaraan verschillende oorzaken ten grondslag kunnen liggen. Een effectief preventiebeleid kan er bijvoorbeeld aan bijdragen dat kansspelverslaving meer zichtbaar wordt als gevolg van de registratie en analyse van het speelgedrag. Indien uit die evaluatie of uit de tussentijdse monitoring blijkt dat het voorgestelde verslavingspreventiebeleid onvoldoende bescherming biedt, zal de regering maatregelen nemen. De wijze waarop dat zal gebeuren is afhankelijk van de aard van de bevindingen.

De leden van de **VVD-fractie** hebben vragen over de proportionaliteit van het voorgestelde preventiemodel in relatie tot de burgerlijke vrijheden. Zij menen dat het preventiemodel diep ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de spelers, omdat het de speler verplicht zich te onderwerpen aan een groot aantal eisen voordat hij tot meespelen kan overgaan. Deze preventie-inspanning gaat naar hun mening veel verder dan bij andere verslavingen, zoals bij alcohol, dat in de supermarkt vrij verkrijgbaar is, terwijl daarbij sprake is van een vele malen hoger aantal verslaafden met ernstige risico's voor de volksgezondheid. Bij kansspelen is het aantal (potentiële) verslaafden vele malen kleiner en gaat het bovendien alleen om financiële risico's en niet primair gezondheidsrisico's als bij alcohol en (soft)drugs. De aan het woord zijnde leden vragen naar de noodzaak van de uitbreiding van de zorgplicht van de onlineaanbieders vergeleken met de bestaande zorgplicht van de landgebonden aanbieders en of de laatstgenoemde ontoereikend is gebleken. Ook vragen zij naar de rechtvaardiging van een dergelijk wettelijk ingrijpen in de kansspelen en waarom de regering hierin (veel) verder wil gaan dan andere Europese landen.

Voordat een speler kan deelnemen aan kansspelen op afstand moet hij zich inschrijven bij de betreffende vergunninghouder. Bij die inschrijving moet hij zich identificeren en een spelersprofiel invullen en wordt gecontroleerd of hij is ingeschreven in CRUKS. Tijdens het spel wordt het speelgedrag van de speler gemonitord en geanalyseerd, wordt naar bevind van zaken in het speelgedrag ingegrepen en de speler op diens risicovolle gedrag gewezen en voorzien van nader advies over verantwoord speelgedrag. In een uiterst geval kan de speler tegen diens wil door de kansspelautoriteit tijdelijk van deelname aan risicovolle kansspelen worden uitgeschreven.

Dit voorgestelde pakket aan preventiemaatregelen is naar mijn mening, mede gelet op de reeds genoemde rapporten van de Algemene Rekenkamer en het WODC en de meest recente nulmeting, noodzakelijk om

³⁰ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 39.

verslaving aan de meer risicovolle kansspelen op afstand en in de landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's zo effectief mogelijk te voorkomen. De regering heeft bij de ontwikkeling van die maatregelen terdege aandacht besteed aan de geschiktheid en proportionaliteit daarvan. Die maatregelen zijn, zoals gezegd, ontleend aan het door Holland Casino in samenwerking met de verslavingszorg ontwikkelde preventiebeleid, en nader uitgewerkt in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en verantwoord opererende kansspeelaanbieders. Uit het *Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction*³¹ volgt dat de betrokken onderzoekers de effectiviteit van die maatregelen bij de huidige stand van de wetenschap op het gebied van kansspelverslaving voldoende onderbouwd achten en ook de uitvoerbaarheid voor de toekomstige vergunninghouders voldoende achten.

Inschrijving van spelers in CRUKS stelt de betrokken spelers in de gelegenheid afstand te nemen tot de meer risicovolle kansspelen en hulp te zoeken voor zijn problematische speelgedrag. Bij de inrichting van CRUKS is de privacy-impact zo beperkt mogelijk gehouden. Die inschrijving is per definitie tijdelijk – bij onvrijwillige inschrijving niet langer dan de zes maanden die minimaal nodig zijn om de nodige gedragsverandering bij de speler te bewerkstelligen – waarna de noodzakelijke gegevens worden geanonimiseerd en uit het register worden verwijderd. In dat register worden slechts die gegevens opgenomen die strikt noodzakelijk zijn voor het beoogde doel, namelijk uitsluiting van deelname aan risicovolle kansspelen. De bevraging door vergunninghouders van dat register is beperkt door een hit/no hit systematiek waarvan de resultaten niet mogen worden opgeslagen, en de bevraging is volledig versleuteld. Deze opzet maakt het mogelijk met een zeer beperkte gegevensstroom en minimale privacy-impact een effectieve controle op het centraal register uit te voeren.

De vergelijking met andere terreinen van verslavingspreventie en -zorg, zoals alcohol en drugs, begrijp ik, maar ik wil benadrukken dat de gezondheidsrisico's van kansspelverslaving bepaald niet onderschat mogen worden. Anders dan de aan het woord zijnde leden mogelijk veronderstellen, beïnvloedt kansspelverslaving net als andere verslavingen de hersenwerking en bedreigt het de geestelijke volksgezondheid met risico's op bijvoorbeeld stress, depressie en angst.³² Bovendien raakt kansspelverslaving door de geestelijke, financiële en maatschappelijke gevolgen niet alleen de speler zelf, maar ook diens omgeving, zoals familie, andere naasten en werkgevers. Een directe vergelijking tussen de verschillende regimes en de maatregelen ter voorkoming van verslaving, is moeilijk te maken door verschillen binnen de betrokken branches. De verplichting een spelersprofiel in te vullen bij de online aankoop van alcohol past bijvoorbeeld niet, omdat de betrokken aanbieders na de aankoop geen invloed hebben op het gebruik van dat product. In de regulering is gekozen voor een preventiemodel dat past bij de kansspelbranche, en dat is ontwikkeld in samenwerking met specialisten op het gebied van kansspelverslaving en verantwoord opererende aanbieders van kansspelen.

De aan het woord zijnde leden vragen ook waarom de regering met het interventiemodel veel verder wil gaan dan andere Europese landen. Zoals gezegd, is waar mogelijk aangesloten bij bestaande praktijk en *best practices* die in andere lidstaten worden gehanteerd. Zo zijn het invullen

³¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6.

³² Zie bijvoorbeeld <http://www.psychologievanhetgokken.com/hoede-brain-verslaafd-raakt-aan-gokken/> en <http://hulpbijgokverslaving.nl/hersenen.html>.

van een spelersprofiel, de registratie van speelgedrag en interventies zoals (on)vrijwillige uitsluiting zeker geen bijzonderheid binnen de EU.³³ Doordat Nederland relatief laat is met het reguleren van online kansspelen en de regering sterk hecht aan stevige en effectieve preventiemaatregelen heeft de regering gebruik kunnen maken van de ontwikkelingen in andere lidstaten en de bestaande onderzoeken hiernaar. De verplichting voor vergunninghouders om bij het opstellen en onderhouden van hun verslavingsbeleid samen te werken met deskundigen op het gebied van verslavingspreventie is uniek binnen de EU. Deze maatregel draagt er aan bij dat de interventies ook in de toekomst effectief en proportioneel blijven.

Het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) is het sluitstuk op het voorgestelde preventiebeleid. Met inschrijving in het centraal register kan een ieder zich uitsluiten van deelname aan kansspelen die op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's worden aangeboden. Voor risico- en probleemspelers biedt dit de mogelijkheid om afstand te nemen van die risicovolle kansspelen en bij de Nederlandse instellingen voor verslavingszorg hulp te zoeken.

De leden van de **PvdA-fractie** merken op dat de kans op het verliezen van veel geld in een relatief korte tijd aanzienlijk verschilt tussen de diverse (sub)branches, zoals die van aanbieders van sportwedden-schappen, pokerevenementen, casinospelen, loterijen, speelautomaten-hallen en speelautomaten in horecavoorzieningen. Zij vragen of voor elk van deze (sub)branches dezelfde regels gaan gelden wat betreft het CRUKS. Ook vragen zij of de regering de mate van spelbegrenzing relevant acht voor het toezichtregime.

Zoals hiervoor is aangegeven, wijst onderzoek³⁴ uit dat kansspelen die op afstand en in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's worden aangeboden, de meest verslavingsgevoelige kansspelen zijn. Daarom rust op de exploitanten van die kansspelen een aangescherpte zorgplicht die, zoals gezegd, is gebaseerd op het kansspelverslavings-beleid van Holland Casino. Het CRUKS vormt daarop het sluitstuk.

Vergunninghouders die kansspelen op afstand en in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's aanbieden, moeten de bezoeker identificeren en het CRUKS raadplegen, voordat zij hem toegang mogen verlenen tot de (virtuele of fysieke) ruimte waarin die risicovolle kansspelen worden aangeboden. Ook moeten zij het speelgedrag van de speler registreren en analyseren, waarbij uiteraard rekening wordt gehouden met de verschillen die nu eenmaal bestaan tussen de digitale speelomgeving van kansspelen op afstand en de fysieke speelomgeving in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's. Waar nodig moeten de vergunninghouders in het speelgedrag ingrijpen. Dat kan met zich meebrengen dat zij de speler ten aanzien van wie zij een redelijk vermoeden hebben dat die door onmatig speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, moeten adviseren om zich in CRUKS in te schrijven of hem voor onvrijwillige inschrijving aan te dragen bij de kansspelautoriteit.

³³ Gambling Compliance, *Modernisation of Games of Chance, A research project investigating remote games of chance and land-based casino regulations in a number of jurisdictions*, augustus 2014.

³⁴ Intraval, *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland, 2011* (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 24 557, nr. 131) en Intraval, *Nulmeting 2016 modernisering kansspelbeleid*, juni 2016 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 142).

De grenzen die de online speler zichzelf in het spelersprofiel heeft gesteld, overschrijdingen van die grenzen en aanpassingen van dat profiel, zijn belangrijke indicatoren voor de beoordeling van het speelgedrag. Daarnaast zijn – zowel bij online als offline spelers – van belang de tijd die de speler spendeert aan deelname aan kansspelen, de bedragen die hij verspeelt en de sociaal-maatschappelijke gevolgen voor hem en zijn omgeving van zijn speelgedrag.

Aangezien *short-odd* kansspelen op afstand en in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's meer risicovol zijn dan de *long-odd* kansspelen als loterijen, rust de aangescherpte zorgplicht niet op aanbieders van loterijen. Er is niet voor gekozen het versterkte verslavingspreventiebeleid ook van toepassing te laten zijn op speelautomaten in de horeca. Een sluitend deurbeleid met identificatie en raadpleging van CRUKS van alle bezoekers van ieder café of restaurant waar een horeca-automaat is opgesteld, zou vanuit de optiek van kansspelverslavingspreventie een disproportionele maatregel zijn. Wel moet per horeca-automaat worden bijgedragen aan het verslavingsfonds.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen naar de effectiviteit van het Preventiebeleid Kansspelen dat door Holland Casino in samenwerking met preventie-instellingen is ontwikkeld.

De Algemene Rekenkamer³⁵ heeft geconstateerd dat Holland Casino met het Preventiebeleid Kansspelen op een goede manier invulling geeft aan zijn zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Uit de Nulmeting 2016³⁶ blijkt dat het Preventiebeleid Kansspelen van Holland Casino invulling geeft aan alle onderzochte indicatoren voor het voorkomen van kansspelverslaving en dat de prevalentie van kansspelverslaving bij Holland Casino lager is dan bij speelautomatenhallen en kansspelen op afstand. Niet met zekerheid kan echter worden vastgesteld of dit volledig toe te schrijven is aan het verslavingspreventiebeleid. Wel hebben de Algemene Rekenkamer en het WODC, zoals gezegd, vastgesteld dat spelers met een bezoekverbod of -beperking bij Holland Casino uitwijken naar speelautomatenhallen en het nu nog illegale online kansspelaanbod. Dit «lek» wordt mede ter uitvoering van de motie-Kooiman c.s.³⁷ gedicht door de instelling van CRUKS, dat de daarin ingeschreven speler weerhoudt van deelname aan risicovolle kansspelen op afstand en in landgebonden automatenhallen en speelcasino's. Het spreekt voor zich dat dit een sluitend deurbeleid en raadpleging van CRUKS vergt van de exploitanten in die sectoren.

De leden van de **SP-fractie** menen dat de anonimiteit van het internet er voor zal zorgen dat spelers CRUKS überhaupt niet kennen en ook niet willen kennen, en vragen hoe de regering dit ziet.

Ik voorzie niet dat CRUKS bij de Nederlandse spelers onbekend zal blijven. De vergunninghouder moet de speler via zijn website algemene informatie verstrekken, waaronder informatie over de risico's van kansspelverslaving, de wijze waarop hij uitvoering geeft aan het verslavingspreventiebeleid en de instrumenten die hem en de speler daarbij ter beschikking staan. Daartoe behoort ook inschrijving in CRUKS. Ook moet hij op zijn website een voorziening treffen waarmee spelers zich in CRUKS kunnen inschrijven.

³⁵ Algemene Rekenkamer, *Holland Casino: naleving overheidsbeleid*, Kamerstukken II 2010/11, 32 636, nr. 1.

³⁶ IntraVal in opdracht van het WODC, «Nulmeting 2016 modernisering kansspelbeleid», juni 2016.

³⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 24.

De vergunninghouder moet bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname, een persoonlijk onderhoud met de betrokken speler houden, waarin hij die speler wijst op de voorzieningen gericht op de beperking van diens deelname aan kansspelen, waaronder de mogelijkheid om zich in CRUKS in te schrijven. Hij is in voorkomende gevallen ook verplicht te onderzoeken of de speler door onmatige deelname aan kansspelen schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten. Wanneer hij redelijkerwijs moet vermoeden dat dit het geval is en de speler desondanks weigert zich vrijwillig in te schrijven in CRUKS, kan die speler in een uiterst geval tegen zijn wil in CRUKS worden ingeschreven. Binnen de verschillende stappen in het preventiemodel wordt de speler steeds op passende wijze geconfronteerd met de mogelijkheid zich in te schrijven in CRUKS. Overigens leren de ervaringen in het buitenland dat een meerderheid van de probleemspelers vrijwillig gebruik maakt van de optie tot uitsluiting, indien die beschikbaar is.

Ook de kansspelautoriteit heeft een belangrijke taak op het gebied van verslavingspreventie en voorlichting hierover. Ik vrees daarom niet dat CRUKS door de anonimiteit van het internet of door onbekendheid ongebruikt zal blijven. Overigens zal, zoals gezegd, bij deelname aan kansspelen op afstand bij een houder van een Nederlandse vergunning geen sprake zijn van anonimiteit van de speler, aangezien de vergunninghouder de identiteit van iedere speler moet vaststellen en verifiëren.

Met genoeg stel ik vast dat de leden van de **SGP-fractie** kunnen instemmen met het CRUKS en de al dan niet vrijwillige inschrijving in dat register. De aan het woord zijnde leden constateren terecht dat bij onvrijwillige uitsluiting een inschrijvingsduur van zes maanden geldt, en dat het bij vrijwillige uitsluiting ook mogelijk is om te kiezen voor een langere periode. Zij vragen in hoeverre een bepaalde termijn verstreken moet zijn alvorens mensen daarna opnieuw op onvrijwillige basis uitgesloten kunnen worden, en of de inschrijvingsduur voor vrijwillige uitsluiting in principe onbeperkt – bijvoorbeeld «levenslang» – is. Ook vragen zij of het dan – gezien het blijkbaar aanwezige risicogedrag – wel logisch is om die speler na verloop van zes maanden de ruimte te geven om die inschrijving door te halen, waarna die weer in het oude en blijkbaar ongewenste gedragspatroon kan vervallen.

De voorgestelde regulering kent geen minimumtermijn die in acht moet worden genomen voordat een speler die eerder in CRUKS was ingeschreven, opnieuw – vrijwillig of onvrijwillig – in dat register kan worden ingeschreven. De speler die tijdens of na een periode van inschrijving tot het inzicht is gekomen dat hij beter niet meer kan spelen of om andere redenen niet meer wil spelen, kan zijn inschrijving verlengen of zich direct opnieuw inschrijven. Bij vrijwillige inschrijving wordt niet gevraagd naar de motieven van de betrokkene. Die kunnen velerlei zijn en hoeven niet noodzakelijkerwijs verband te houden met problematisch speelgedrag. Inschrijving in CRUKS biedt een ieder die zich om welke reden dan ook wil uitsluiten van deelname aan kansspelen op afstand en in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's, de mogelijkheid daartoe. De betrokkene kan de gewenste inschrijvingsduur zelf in tijds-eenheden vast stellen, bijvoorbeeld tien, twintig of vijftig jaar, maar tenminste zes maanden. De mogelijkheid tot «levenslange» uitsluiting is uitvoeringstechnisch problematisch, maar ook niet nodig.

Voor onvrijwillige inschrijving in het register, waarbij sprake moet zijn van een redelijk vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen, wordt een inschrijvingsduur van zes maanden gehanteerd. Het kan zich inderdaad voordoen dat een speler wiens onvrijwillige inschrijving enkele weken

eerder is geëindigd, door een vergunninghouder of een gezinslid opnieuw wegens problematisch speelgedrag onder de aandacht van de kansspelautoriteit wordt gebracht voor inschrijving op onvrijwillige basis.

De minimum inschrijvingsduur van zes maanden is tot stand gekomen in overleg met deskundigen op het gebied van verslavingszorg. De ervaring van de verslavingszorg leert dat een tijdelijke uitsluiting minimaal zes maanden moet duren om een daadwerkelijke verandering in het speelgedrag te kunnen bewerkstelligen, snelle terugval te voorkomen en ruimte te bieden voor behandeling. Uit onderzoek blijkt dat behandeling het best werkt, wanneer spelers zich hiertoe uit eigen wil bewegen, daarom is het belangrijk in te zetten op vrijwillige uitsluiting en de drempels hiervoor niet te hoog te maken. De speler kan er altijd voor kiezen deze termijn te verlengen of zich direct langer dan zes maanden in te laten schrijven in het centraal register.

Belangrijker dan een langere duur van de uitsluiting is dat de speler tijdens zijn uitsluiting wordt begeleid om zijn kansspelproblematiek terug te brengen. Het is naar mijn mening niet proportioneel om een speler die zich vrijwillig heeft uitgesloten, na zes maanden nog tegen zijn wil langer uitgesloten te houden. De termijn voor onvrijwillige uitsluiting is op advies van verslavingsdeskundigen op zes maanden is gesteld. De onomkeerbaarheid van een langere termijn dan zes maanden zou de bereidheid van spelers om zich, al dan niet op advies van hun naasten of van de betrokken vergunninghouder, langdurig in te schrijven – en daarmee de effectiviteit van het register als sluitstuk van het preventiebeleid – nadelig kunnen beïnvloeden.

De leden van de **PvdA-** en **CDA-fracties** vragen, mede in het licht van de doelstellingen van het kansspelbeleid, een appreciatie van het amendement-Van Wijngaarden dat onvrijwillige uitsluiting van spelen beperkt tot speelcasino's voor het voorkomen en bestrijden van gokverslaving.

Het amendement-Van Wijngaarden dat onvrijwillige uitsluiting beperkt tot speelcasino's³⁸ is vervangen door het amendement-Van Wijngaarden dat regelt dat een speler slechts onvrijwillig ingeschreven wordt in CRUKS indien aannemelijk geworden is dat niet kan worden volstaan met minder ingrijpende maatregelen.³⁹ Ik veronderstel dat de aan het woord zijnde leden doelen op laatstgenoemd amendement. Ik zie dit amendement als een bevestiging van het voorgestelde beleid.

De mogelijkheid om een speler op onvrijwillige basis van deelname aan risicovolle kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's uit te sluiten is een belangrijk sluitstuk van het voorgestelde verslavingspreventiebeleid in deze sectoren. Onvrijwillige inschrijving in het register is een ingrijpende maatregel die van grote invloed kan zijn op de persoonlijke levenssfeer van een speler en die met grote zorgvuldigheid en als uiterste middel moet worden ingezet.

Voor effectieve bestrijding en preventie van kansspelverslaving is het bovendien wenselijk dat spelers zich vrijwillig uitsluiten van deelname aan kansspelen. Indien een speler zelf tot inzicht komt dat hij moeite heeft zijn speelgedrag in de hand te houden, is hij eerder geneigd hulp te zoeken en te werken aan gedragsverandering. Daarom wordt, bijvoorbeeld met motiverende gesprekstechnieken, zo veel mogelijk ingezet op vrijwillige inschrijving in CRUKS. Pas wanneer een speler niet in staat is zijn verantwoordelijkheid te nemen voor zijn speelgedrag en daardoor zichzelf of naasten schade kan (blijven) berokkenen, is onvrijwillige uitsluiting een belangrijk middel om hem en zijn naasten in bescherming te nemen. Ik sta

³⁸ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 19.

³⁹ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 27.

er daarom positief tegenover dat de kansspelautoriteit slechts kan overgaan tot onvrijwillige uitsluiting, indien zij oordeelt dat de speler schade aan zichzelf of aan zijn naasten kan berokkenen en aannemelijk is geworden dat niet kan worden volstaan met minder ingrijpende maatregelen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen naar de criteria voor het (tijdelijk) uitsluiten van spelers aan deelname aan kansspelen. De leden van de **SGP-fractie** vragen of het verschil uitmaakt of een gezinslid of huisgenoot vraagt om uitsluiting van een speler of een kansspelaanbieder.

Het uitgangspunt is vrijwillige inschrijving in het CRUKS. Een ieder die niet (meer) wenst deel te nemen aan risicovolle kansspelen, kan zich inschrijven, ongeacht diens beweegredenen. Voor onvrijwillige inschrijving door de kansspelautoriteit van een speler in CRUKS is vereist dat die speler met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade kan berokkenen. Belangrijke indicatoren hiervoor zijn onder meer financiële problemen, gezondheidsklachten en verslechterde gezins- of werksituaties als gevolg van deelname aan kansspelen. Bij de beoordeling daarvan moet de kansspelautoriteit alle relevante feiten en omstandigheden van het individuele geval betrekken, ongeacht of het verzoek tot onvrijwillige uitsluiting afkomstig is van een vergunninghouder of van gezinsleden of huisgenoten.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen in hoeverre een speler die niet in CRUKS is ingeschreven, de vergunninghouder kan aanspreken op diens zorgplicht.

Zoals gezegd hebben de speler en de vergunninghouder ieder hun eigen verantwoordelijkheden bij het voorkomen van kansspelverslaving. De aansprakelijkheid van de vergunninghouder voor de schade die de speler stelt te hebben geleden als gevolg van vermeende overtreding door de vergunninghouder van diens verplichtingen in het kader van verslavingspreventie wordt beheerst door het leerstuk van de onrechtmatige daad. Op het terrein van kansspelverslaving en overtreding van de kansspelregelgeving is dit leerstuk volop in ontwikkeling.⁴⁰ Over eventuele gevolgen van de beschermende bepalingen in de voorgestelde, maar nog niet in werking getreden regulering – waaronder de introductie van CRUKS – op de jurisprudentiële ontwikkeling kan ik uiteraard niet vooruitlopen.

De leden van de **SP-fractie** merken op dat door deze wet niet alleen gokken veel toegankelijker wordt, maar dat ook de reclame zal toenemen. Zij vragen of de regering zich zorgen maakt over de toename van het aantal gokkers en op welke wijze zij dit wil voorkomen. Ook vragen zij waarom de regering ervoor heeft gekozen om gokken toegankelijker te maken, in plaats van te kiezen voor handhaven van de illegaliteit.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, is het door de groeiende omvang van de vraag in Nederland naar kansspelen op afstand en de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van het aanbod dat daaraan tegemoet komt, niet mogelijk om de vraag in goede banen te leiden door alleen het illegale kansspelaanbod te bestrijden, zonder tegelijkertijd een veilig en legaal aanbod toe te staan.

Zoals ik eveneens hiervoor heb aangegeven, deel ik niet de mening van de aan het woord zijnde leden dat de voorgestelde regulering deelname

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Gerechtshof Amsterdam, 25 oktober 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:4212, Rechtbank Amsterdam, 16 oktober 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:7276, Rechtbank Amsterdam, 18 maart 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:1452, Rechtbank Utrecht 17 augustus 2011, ECLI:NL:RBUTR:2011:BR6197.

aan kansspelen op afstand veel toegankelijker maakt. Ten opzichte van de huidige situatie waarin het aanbod van kansspelen op afstand in het geheel niet is gereguleerd en waarin de samenleving in het algemeen en de speler in het bijzonder niet worden beschermd tegen de risico's die kansspelen nu eenmaal met zich mee kunnen brengen, worden de nodige functionele eisen gesteld. Ook aan het landgebonden aanbod worden aanvullende eisen in het kader van de verslavingspreventie gesteld. Dit kan ik niet duiden als het toegankelijker maken van kansspelen. Hierna ga ik in paragraaf 6 in op de maatregelen op het gebied van reclame, die nu eenmaal in beheerste mate nodig is om de Nederlandse spelers te wijzen op het legale aanbod.

Ik ervaar een enkele groei van het aantal recreatieve deelnemers aan kansspelen op afstand in de digitaliserende Nederlandse samenleving op zichzelf niet als een reden voor zorg, mits die niet gepaard gaat met een groei in het aantal risico- en probleemspelers. Om dat laatste te voorkomen, voorziet de voorgestelde regulering in een stevig, wetenschappelijk onderbouwd en proportioneel verslavingspreventiebeleid, dat naar het oordeel van deskundigen navolging in andere landen verdient.

Op de vraag van de leden van de **PvdA-** en **CDA-fracties** om een appreciatie van het amendement-Swinkels/Verhoeven⁴¹ dat de kansspelautoriteit de bevoegdheid ontnemt om DNS- en IP-blokkades uit te voeren bij illegale websites die kansspelen aanbieden, ga ik hierna in paragraaf 9 nader in.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of de regering beschikt over cijfers inzake de ontwikkeling van gokverslaving in andere Europese landen waar het onlinegokken eerder is gelegaliseerd, bijvoorbeeld Denemarken.

Graag verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar het onderzoek dat in 2014 is uitgevoerd naar legalisering van online kansspelen in Europa en de ontwikkelingen in kansspeldeelname en -verslaving.⁴² Uit dit onderzoek blijkt dat het niet goed mogelijk is om uitspraken te doen over een mogelijke causale samenhang tussen legalisering van online kansspelen en het aantal kansspelverslaafden. Andere landen zijn niet geheel vergelijkbaar met Nederland, onder meer op het gebied van toegestane spelsoorten, reclamebeperkingen, handhavingsmogelijkheden en preventiemaatregelen. Ook de beschikbare data die nodig zijn om uitspraken te kunnen doen over de prevalentie, deelname en bestedingen aan kansspelen, zijn in beperkte mate beschikbaar of gefragmenteerd. Vaak wordt geen onderscheid gemaakt tussen legaal en illegaal kanspel-aanbod. Daarnaast voltrekken ontwikkelingen op het gebied van kansspelen zich in een omgeving waarin ook andere zaken die mogelijk van invloed zijn, veranderen. Een toe- of afname van kansspelverslaving is dus niet eenduidig te kwalificeren als een direct gevolg van de regulering van kansspelen in het desbetreffende land. Fluctuaties in het aantal kansspelverslaafden kunnen verschillende oorzaken hebben en zijn zelden het gevolg van één specifieke gebeurtenis zoals de legalisering van online kansspelen.

Dit geldt ook voor een vergelijking met Denemarken, waar kansspelen op afstand in 2012 zijn gereguleerd. Een recent rapport van het Deense Ministerie van Belastingen laat zien dat kansspelverslaving in Denemar-

⁴¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29.

⁴² D.E. de Bruin en M.J. Labree, *Kansspelen op afstand. Legalisering van online kansspelen in Europa: ontwikkelingen in kansspeldeelname en -verslaving*, Utrecht: CVO – Research & Consultancy, 2014 (bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 33 996, nr. 6).

ken tussen 2005 en 2016 licht is toegenomen.⁴³ Om de ontwikkelingen op het gebied van kansspelverslaving in Nederland goed in zicht te kunnen houden heeft het WODC een nulmeting uitgevoerd⁴⁴ en worden na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand nieuwe metingen verricht.

De leden van de **VVD-fractie** merken op dat vergunninghouders belastingen (als kansspel-, omzet- en vennootschapsbelasting) en kansspelheffing moeten afdragen en dat het wetsvoorstel hen daarenboven verplicht om bij te dragen aan het verslavingsfonds. Zij vragen naar de ratio van deze verplichte bijdrage. Wordt bijvoorbeeld ook overwogen exploitanten van coffeeshops te verplichten tot een bijdrage aan de bekostiging van de verslavingszorg en komt er een fonds ter medefinanciering van de behandeling van alcoholverslaving? Ook vragen zij of wordt voorzien dat ziektekostenverzekeraars een bijdrage aan het verslavingsfonds gaan leveren.

Het verslavingsfonds is opgericht omdat, anders dan bij alcohol- en drugsverslaving, relatief weinig bekend is over kansspelverslaving en over de beste wijze waarop preventieve interventies mogelijk zijn. Er is behoefte aan onderzoek naar en ontwikkeling, toetsing en verbetering van risicoanalyse instrumenten, preventieve maatregelen en (online) zelfhulp en behandelmethodes. De effectiviteit en bruikbaarheid hiervan moeten wetenschappelijk worden onderzocht en aangetoond zodat ze verwerkt kunnen worden in het verslavingspreventiebeleid van aanbieders. De aanbieders dragen bij aan het verslavingsfonds omdat het past binnen hun zorgplicht.

Naar aanleiding van de motie Van Gent c.s.,⁴⁵ wetenschappelijk onderbouwde adviezen van de verslavingszorg en het amendement van Mei Li Vos⁴⁶ is gekomen tot een verslavingsfonds dat zich richt op drie doelen, namelijk anonieme behandeling van kansspelverslaving, onderzoek naar het bevorderen van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving en een landelijk preventieloket. Anonieme behandeling valt nu gedeeltelijk buiten de reguliere verslavingszorg. Onderzoek zorgt voor effectieve(re) preventieactiviteiten die passen binnen de wereld van onlinekansspelen. Een landelijk preventieloket zal zorgdragen voor voorlichting, informatieverstrekking over kansspelverslaving en goede doorgeleiding naar reguliere verslavingszorg, zodat de zorgplicht van aanbieders goed aansluit bij het Nederlandse zorgsysteem.

Het verslavingsfonds heeft een sterk preventief karakter. Het (mede) financieren van de reguliere verslavingszorg is geen doel. Ziektekostenverzekeraars en zorgaanbieders hebben daarom geen aandeel in de vulling van het verslavingsfonds. Voor reguliere verslavingszorg wordt, net als bij alcohol- en drugsverslavingen, wel een beroep gedaan op zorgverzekeraars en de algemene middelen.

Hoewel het gebruik van alcohol en (soft) drugs ook verslavingsrisico's met zich meebrengt, zijn de markten voor alcohol en drugs niet één op één te vergelijken met de kanspelmarkt. Voor iedere branche moet afgewogen worden wat het meest wenselijke preventieregime is. Aanbieders van alcoholische dranken zijn bijvoorbeeld gebonden aan directe en indirecte

⁴³ Pengespil og spilleproblemer I Danmark 2005–2016, https://pure.sfi.dk/ws/files/525484/1623_Pengespil_og_spilleproblemer_i_Danmark_2005_2016.pdf

⁴⁴ Intraal in opdracht van het WODC, «Nulmeting 2016 modernisering kansspelbeleid», juni 2016.

⁴⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 12.

⁴⁶ Kamerstukken II 2010/11, 33 996, nr. 20

omzet-beperkende regels, opgelegd in verband met het verslavende of schadelijke karakter van het product, zoals accijns en beperkingen van de (online) verkoop.

Op de vraag van de aan het woord zijnde leden naar de toepassing van het profijtbeginsel en de financiering van de kansspelautoriteit ga ik hieronder in paragraaf 9 nader in.

De leden van de **CDA-fractie** vragen om een reactie op de position paper van de VAN, waarin deze opmerkt dat de afdracht aan het verslavingsfonds voor de exploitatie van speelautomaten in de horeca bijna een verdubbeling van de kansspelheffing betekent, en waarin deze aangeeft dat zij graag benadrukt zou willen zien dat de wetgever van mening is dat dit een onvoorziene omstandigheid is in de zin van artikel 6:258 BW.

Beoordeling van de vraag of in een concrete casus sprake is van een onvoorziene omstandigheid die van dien aard is dat de wederpartij naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van de overeenkomst redelijkerwijs niet mag verwachten, is aan de rechter, die bij de toepassing van artikel 6:258 BW terughoudendheid zal moeten betrachten. Aan de voorwaarden waaronder de rechter op verlangen van een van de partijen de gevolgen van een overeenkomst op deze grond kan wijzigen of geheel of gedeeltelijk kan ontbinden, zal in het algemeen niet snel zijn voldaan. De redelijkheid en billijkheid verlangen immers trouw aan het gegeven woord en laten slechts bij (hoge) uitzondering afwijking van dat uitgangspunt toe. Overigens laat artikel 6:258 BW onverlet de mogelijkheid dat partijen met een aanvullende overeenkomst hun rechtsverhouding aanpassen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen hoe de eigen verantwoordelijkheid van de spelers, die centraal staat in het wetsvoorstel nu het verbod op online gokken wordt vervangen door regulering, zich verhoudt tot de actieve zorgplicht van de aanbieders die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd.

Anders dan de aan het woord zijnde leden menen, stelt de voorgestelde regulering de eigen verantwoordelijkheid van de speler niet centraal. De eigen verantwoordelijkheid van de speler bestaat naast de actieve zorgplicht van de vergunninghouder om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.

De vergunninghouder moet de speler vooraf voorzien van de nodige informatie over de risico's van kansspelen, opdat de speler een bewuste keuze kan maken over deelname aan kansspelen. De speler moet vooraf in zijn spelersprofiel grenzen stellen aan zijn speelfrequenties en inzetten. Dit dwingt hem te reflecteren over zijn voorgenomen speelgedrag en stelt de vergunninghouder in staat hem bij overschrijding te informeren. De vergunninghouder moet het speelgedrag van de speler monitoren en analyseren en, in geval van risicovol of problematisch speelgedrag, in het spelgedrag interveniëren. Zo moet hij, indien hij een overschrijding van de vastgelegde spelerslimieten constateert, de speler feedback geven op diens speelgedrag, bijvoorbeeld door middel van een e-mail, pop-up of telefoongesprek. In andere gevallen is nader onderzoek, een persoonlijk onderhoud met de speler en advisering nodig. Dit helpt de speler bij het maken van verantwoorde keuzen in zijn eigen speelgedrag. In een uiterst geval waarin de probleemspeler het advies om zich vrijwillig in CRUKS in te schrijven, niet wenst te volgen, is voordracht van die speler aan de kansspelautoriteit met het oog op onvrijwillige uitsluiting aangewezen. Het getrapte preventiemodel draagt er aan bij dat de actieve zorgplicht gericht en proportioneel is en voorkomt dat spelers worden geconfron-

teerd met interventies die niet passend zijn, waardoor verantwoord speelgedrag bij de speler optimaal wordt gestimuleerd.

6. Reclame

Houders van een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand moeten aan dezelfde strenge eisen voldoen als de huidige houders van een kansspelvergunning. Daarom worden de vereisten in het Besluit reclame, werving en verslavingspreventie die nu van toepassing zijn op exploitanten van landgebonden kansspelen, onverkort van toepassing op houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen om een overzicht van de beperkingen die worden gesteld aan reclame-uitingen, uitgesplitst naar landgebonden kansspelen en onlinekansspelen. Ook de leden van de **SGP-fractie** vragen naar de uitwerking van de reclameregels. Deze leden hebben de indruk dat het zinvol is om te komen met betere waarborgen tegen reclame dan op grond van de huidige reclameregels op basis van artikel 4a van de Wok. Zij vragen naar de concrete verbeteringen om te komen tot een zo goed mogelijke bescherming van minderjarigen en probleemspelers.

In artikel 4a van de Wok en het (huidige) Besluit werving, reclame en preventie kansspelverslaving zijn reeds diverse restricties opgenomen ten aanzien van wervings- en reclameactiviteiten voor het vergunde aanbod van kansspelen. Met deze beperkingen worden twee beleidsdoelen nagestreefd: consumentenbescherming en het voorkomen van kansspelverslaving. Zo mag er ten behoeve van de consumentenbescherming geen sprake zijn van misleidende of agressieve reclame. Hiervan is bijvoorbeeld sprake indien onterecht de indruk wordt gewekt dat een prijs (na verrichten van een handeling) is gewonnen. Ten behoeve van verslavingspreventie mogen wervings- en reclameactiviteiten niet aanzetten tot risicovol speelgedrag. Hieronder wordt in ieder geval verstaan het tot voorbeeld stellen van onmatige deelname, het bagatelliseren van de gevolgen van onmatige deelname en het wekken van de indruk dat deelname aan kansspelen een oplossing kan vormen voor (financiële) problemen.

Het besluit verbiedt daarnaast ook agressieve en misleidende wervings- en reclameactiviteiten, het persoonlijk benaderen van consumenten indien de speler bij de vergunninghouder of bij een daartoe bestemd meldpunt te kennen heeft gegeven zulks niet op prijs te stellen, en het uitzenden of doen uitzenden van wervings- en reclameactiviteiten tussen 6.00 en 19.00 uur via lineaire televisiediensten reclame- en telewinkelloosboodschappen, met uitzondering van neutrale vermelding van sponsoring van media-aanbod. Ook is het vergunninghouders, uitgezonderd houders van vergunningen op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet, niet toegestaan reclame te maken door middel van huis-aan-huisbezoeken.

Met de voorliggende regulering worden enkele aanvullende maatregelen getroffen. Op grond van voorliggend wetsvoorstel moet iedere vergunninghouder bij iedere reclameactiviteit afzonderlijk door middel van een waarschuwingstekst wijzen op de risico's van onmatige deelname aan kansspelen. Deze tekst moet worden opgesteld in samenspraak met representatieve en onafhankelijke organisaties die tot doel hebben verslaving aan kansspelen te beperken en te voorkomen.

Daarnaast wordt in het Besluit reclame, werving en preventie kansspelverslaving opgenomen dat het alle houders van een vergunning tot het aanbieden van *short odd* kansspelen verboden is wervings- en reclameactiviteiten te richten op spelers waarvan het de vergunninghouder bekend is dat die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hem georganiseerde kansspelen. Ook moet iedere werving- en reclameactiviteit verwijzen naar de internetpagina van de vergunninghouder waar de consument alle relevante informatie over het spel en de daar aan verbonden risico's kan terugvinden. Verder moet dat deel van de speelomgeving waar de consument, ook de niet-speler, informatie kan vinden over verslavingspreventie, vrij zijn van kansspelreclame. Deze maatregelen strekken er toe de bescherming van probleemspelers aan te scherpen.

Met de leden van de **SGP-fractie** is de regering van mening dat de bescherming van minderjarigen en probleemspelers bijzondere aandacht verdient. Naast de verplichting op de minimumleeftijd voor deelname te wijzen, wordt het vergunninghouders daarom verboden hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen te richten op maatschappelijk kwetsbare groepen, waaronder in ieder geval minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen landgebonden en online aanbod, maar wel tussen de meer risicovolle *short odd* kansspelen en de minder risicovolle kansspelen, zoals loterijen. Houders van een vergunning tot het organiseren van deze meer risicovolle kansspelen mogen hun reclame uiteraard niet richten op minderjarigen, maar ook niet op jongvolwassenen tussen de 18 en 24 jaar. Hieruit volgt onder andere dat reclame op websites of vlak voor, tussen of na televisieprogramma's die voornamelijk gericht zijn op minderjarigen of jongeren niet is toegestaan. Dit voorkomt dat minderjarigen of jongeren tot deelname aan kansspelen aangezet worden.

Vergelijkbare eisen worden gesteld aan het aanbieden van gratis speeltegoeden (bonussen). Bonussen mogen niet specifiek gericht worden aan minderjarigen, probleemspelers of jongvolwassenen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar. Ook mogen bonussen niet aangeboden worden tijdens het invullen van het spelersprofiel of toegespitst worden op individueel spelgedrag van de speler. Verder mag een vergunninghouder alleen bonussen verstrekken aan spelers die de voorwaarden voor die verstrekking uitdrukkelijk hebben aanvaard. Dit voorkomt dat gratis speeltegoeden aanzetten tot onmatige deelname.

De leden van de **SGP-fractie** vragen hoe reclame waarvan werfkracht uit gaat, wordt voorkomen. Zij kunnen het aanbieden van gratis speelgoed niet anders zien dan als een vorm van werving, en vragen welke regels zullen gelden voor bonussen, en hoe hiermee de verslavingspreventie wordt gediend.

Deze leden antwoord ik dat gratis speelgoed een standaard en belangrijk marketinginstrument is voor aanbieders van kansspelen op afstand. Het verbieden van dergelijke bonussen zou de concurrentiepositie van vergunninghouders verslechteren ten opzichte van illegale aanbieders, wat de kanalisatie kan schaden. Juist deze kanalisatie dient de verslavingspreventie omdat de vraag van spelers die thans onbeschermd spelen, wordt geleid naar een omgeving waarin hen informatie, voorzieningen en passende interventies worden geboden ter voorkoming van kansspelverslaving. Spelers die desondanks hun spelgedrag niet in de hand hebben, worden door de vergunninghouders doorgeleid naar zorg en al dan niet vrijwillig uitgesloten van verdere deelname aan kansspelen door inschrijving in CRUKS.

De leden van de **SGP-fractie** vinden het een gewrongen constructie dat er wel voldoende ruimte moet zijn om consumenten te wijzen op verantwoord aanbod, terwijl de reclameactiviteiten niet erop gericht mogen zijn om de deelname aan kansspelen te stimuleren. Zij menen dat dit een flinterdun onderscheid is, omdat ieder die reclame maakt, toch ten minste beoogt zijn aanbod als aantrekkelijk genoeg voor te stellen om deel te nemen, en vragen of dit wel een reëel onderscheid is.

Voor de kanalisatie is van belang dat consumenten zich bewust zijn van het bestaan van het legale speelaanbod. Daarom wordt het de toekomstige vergunninghouders – binnen de hiervoor genoemde grenzen – toegestaan hun legale en veilige aanbod onder de aandacht van consumenten te brengen. Hierboven ben ik al ingegaan op de zorgvuldige en evenwichtige wijze waarop zij hun wervings- en reclameactiviteiten vorm moeten geven waarbij in het bijzonder regels worden gesteld ter voorkoming van onmatige deelname aan kansspelen. Deze maatregelen voorkomen ook dat spelers die dat eigenlijk niet van plan waren, alsnog aangezet worden tot deelname aan kansspelen. Het gehele pakket aan regels biedt mijns inziens een reëel onderscheid tussen hetgeen is toegestaan en hetgeen niet is aan te merken als een zorgvuldige en evenwichtige invulling van wervings- en reclameactiviteiten.

De leden van de **SGP-fractie** vragen waarom er niet is gekozen reclame op de publieke omroep aan te laten sluiten bij bijvoorbeeld de alcoholwetgeving. Zij vragen waarom voor kansspelen een aanvangstijd van 19.00 uur geldt in plaats van 21.00 uur.

Naar mijn mening zijn het aanbod Alcohol en kansspelen zijn niet één op één met elkaar te vergelijken, zodat ook eenzelfde reclameregime niet passend zou zijn. Uitgangspunt is dat steeds afgewogen moet worden wat het meest wenselijke regime is. Zo is er in de alcoholbranche (vrijwel) geen sprake van illegaal aanbod, waardoor er bij reclame- en wervingsactiviteiten geen rekening gehouden hoeft te worden met het belang van kanalisatie. Door reclame tussen 19.00 uur en 21.00 uur voor kansspelen wel toe te staan, kunnen spelers gewezen worden op het vergunde aanbod. Deze reclames mogen daarbij niet uitgezonden worden vlak voor, tussen of na kinder- of jongerenprogramma's, waarmee gewaarborgd wordt dat de reclame zich niet richt op deze kwetsbare groep.

De leden van de **CDA-fractie** vragen om een reactie op het amendement-Kooiman⁴⁷ dat betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, vooral op het punt van een gelijk speelveld voor bestaande en nieuwe aanbieders.

Dit amendement regelt dat houders van een kansspelvergunning de persoonsgegevens (klantenbestanden) die zij in het kader van een bepaald kansspel hebben verworven, niet mogen gebruiken voor de werving van spelers van andere kansspelen. Ik onderschrijf de onwenselijkheid dat aanbieders van zogenaamde *long-odd* kansspelen met een laag verslavingsrisico als loterijen hun klantenbestanden zouden gaan gebruiken om (online) *short-odd* kansspelen aan de man te brengen, zoals uit de toelichting op dit amendement blijkt. Dit is immers een heel ander type kansspel met meer verslavingsrisico's. De doelstelling van het wetsvoorstel is de bestaande en toekomstige vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod. Het is niet de bedoeling consumenten die eigenlijk niet van plan waren deel te nemen aan kansspelen op afstand alsnog hiertoe aan te zetten. Dit amendement helpt dit te voorkomen.

⁴⁷ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 59.

Het amendement heeft naar mijn mening geen gevolgen voor het gelijke speelveld voor bestaande en nieuwe aanbieders. Een gelijk speelveld betekent dat alle regels voor alle huidige en alle toekomstige marktpartijen hetzelfde zijn. Dit houdt in dat de regels voor alle – al dan niet verschillende – ondernemingen op de Nederlandse markt voor kansspelen dezelfde zijn en dat die geen discriminerende voor- of nadeelposities creëren.

Het amendement creëert niet alsnog een verschil in regelgeving tussen aanbieders van kansspelen. Aanbieders van – bijvoorbeeld – loterijen, kunnen hun databases met persoonsgegevens niet gebruiken om spelers te werven voor kansspelen die zij eventueel onder een nieuw verworven vergunning voor kansspelen op afstand aanbieden. Een aanbieder van onlinekansspelen kan zijn database echter ook niet gebruiken voor een loterij aangeboden op grond van een artikel 3 Wok-vergunning voor goededoelenloterijen. Kortom, de regels zijn en blijven voor alle aanbieders gelijk.

7. Belastingheffing en kanalisatie

De leden van de **VVD-** en **CDA-fracties** vragen naar de gevolgen van het amendement van de leden Mei Li Vos en Van Wijngaarden⁴⁸ waardoor de tariefdifferentiatie tussen landgebonden en onlineaanbieders is vervallen, voor het streven naar kanalisatie en daarmee voor de haalbaarheid van de doelstellingen van dit wetsvoorstel. De leden van de **CDA-fractie** vragen in dit verband ook naar de impact van het amendement van het lid Kooiman c.s.⁴⁹ dat regelt dat aanbieders van kansspelen op afstand en landgebonden kansspelen hetzelfde percentage aan het verslavingsfonds afdragen. De leden van de **CDA-** en **ChristenUnie-fracties** vragen voorts waarop de verwachting van een kanalisatiegraad van 80% is gebaseerd.

Als gevolg van het amendement van de leden Mei Li Vos en Van Wijngaarden zal de markt langzamer kanaliseren dan de regering bij indiening van het wetsvoorstel voor ogen had. De doelstelling van de regering was om drie jaar na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand een kanalisatiegraad van 80% te behalen. Bij een belastingtarief van 29% is de kanalisatiegraad na drie jaar naar verwachting 65% tot 70%. Naar verwachting blijft de kanalisatiegraad ook daarna groeien, doordat de kansspelautoriteit zich steeds effectiever kan richten op het resterende illegale aanbod. Deze kanalisatiegraden zijn gebaseerd op een onderzoek en marktscans van *H2 Gambling Capital*.⁵⁰

Als gevolg van het amendement van het lid Kooiman c.s. bedraagt de afdracht aan het verslavingsfonds 0,25% van het brutospelresultaat voor zowel online aanbieders als landgebonden aanbieders. Het oorspronkelijke wetsvoorstel voorzag in bijdragen, uitsluitend door online aanbieders, van 0,5% van het brutospelresultaat. Als gevolg van het amendement wordt de afdracht aan het verslavingsfonds voor online aanbieders derhalve met 0,25% verlaagd. Dit is een relatief kleine verlaging, waardoor het effect op de kanalisatie van de vraag naar kansspelen op afstand naar verwachting ook niet groot zal zijn.

De leden van de **VVD-fractie** vragen welke instrumenten de overheid ter beschikking staan om de kanalisatiegraad, als die zonder tariefdifferentiatie ver onder de 70% zal blijven, alsnog naar om en nabij 90% te doen stijgen. Ook vragen zij of een zodanig succesvolle kanalisatie denkbaar is

⁴⁸ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 14.

⁴⁹ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 67.

⁵⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 3.

zonder nieuwe ongelijkheid in behandeling te creëren tussen online-spelers en spelers bij landgebonden aanbieders. De leden van de **ChristenUnie**-fractie vragen waarom de ambitie voor de kanalisatiegraad niet op 100% is gesteld, en welke consequenties de regering verbindt aan een uitkomst bij evaluatie van een beduidend lager percentage, bijvoorbeeld 50%.

De regering streeft naar een zo hoog mogelijke kanalisatie. Volledige kanalisatie is geen reële doelstelling, omdat er altijd een kleine groep spelers zal zijn die, ongeacht de risico's, om uiteenlopende motieven deel blijft nemen aan illegale kansspelen op afstand. Het wetsvoorstel beoogt zo veel mogelijk mensen te beschermen tegen de risico's van kansspelen, maar kan niet voorkomen dat enkele spelers het illegale aanbod opzoeken. In Denemarken is inmiddels een kanalisatiegraad van 90% behaald⁵¹ en de regering is van mening dat dit op termijn ook in Nederland mogelijk is.

Indien uit de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand zou blijken dat de kanalisatie (beduidend) lager uitvalt dan de regering met de voorgenomen maatregelen verwacht, zal bezien worden wat de oorzaken van een die lagere kanalisatie zijn. Daarna kan worden vastgesteld welke maatregelen het meest passend zijn om meer spelers naar het legale aanbod te geleiden. Deze maatregelen hoeven geen ongelijkheid te creëren tussen online en landgebonden aanbieders en kunnen gelden voor de sector als geheel.

De leden van de **VVD-fractie** hebben niet scherp wie in het wetsvoorstel voor de heffing van de kansspelbelasting als de belastingplichtigen worden gezien. Zij vragen of de inhouding door de vergunninghouder van kansspelbelasting op het prijzengeld betekent dat de na die heffing aan de speler uitgekeerde bedragen voor de speler als netto-inkomsten voor de inkomstenbelasting moeten worden gezien.

Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand worden houders van een vergunning tot kansspelen op afstand op dezelfde manier belast als huidige houders van vergunningen tot het organiseren van landgebonden casinospelen en speelautomatenspelen. Dit betekent dat niet de speler, maar de aanbieder belastingplichtig is. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand zal daarom 29% kansspelbelasting betalen over het brutospelresultaat dat hij met zijn Nederlandse vergunning genereert.

Bij overige kansspelen, zoals loterijen, prijsvragen, landgebonden sportweddenschappen en bingo, wordt 29% kansspelbelasting geheven over de prijs die meer bedraagt dan € 449. Hierbij is de speler de belastingplichtig, maar wordt de kansspelbelasting door de aanbieder afgedragen. Bij deelname aan legale kansspelen in Nederland hoeft de speler geen aangifte kansspelbelasting te doen voor de gewonnen bedragen. Ook worden deze bedragen niet gezien als netto-inkomsten voor de inkomstenbelasting.

De leden van de **VVD-fractie** vragen hoe het kansspelbelastingtarief van de vergunninghouder zich verhoudt tot het tarief dat geldt voor de speler die deelneemt aan illegale kansspelen. Ook vragen zij of een hogere kansspelbelasting (bijvoorbeeld het maximumtarief van de inkomstenbelasting) voor spelers bij illegaal gewonnen speelwinsten is overwogen. De

⁵¹ Danish Gambling Authority, Spillemyndighedens Årsberetning for 2012 (The Danish Gambling Authority Annual Report 2012), maart 2013, <https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202012.pdf>

leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen naar de rechtvaardiging van het lagere kansspelbelastingtarief (29%) in relatie tot het maximale tarief (52%) voor de belasting op inkomsten uit arbeid. Deze leden vragen ook waarom verwacht wordt dat de deelnemer aan illegale kansspelen aangifte zal doen om 29% kansspelbelasting te betalen. Ook vragen zij hoe de informatie die de grondslag is voor het heffen van kansspelbelasting, sluitend wordt verkregen bij deelname aan niet-legale spelen.

De houder van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand wordt de belastingplichtige. De speler die bij een dergelijke vergunninghouder speelt, betaalt zelf geen belasting. Dit ligt anders voor de in Nederland wonende speler die meedoet met illegale kansspelen op afstand. Die speler is zelf belastingplichtig en moet aangifte van kansspelbelasting doen over zijn maandwinst (het positieve verschil tussen de in een kalendermaand gewonnen prijzen en de in die kalendermaand gedane inzetten) tegen een kansspelbelastingtarief van 29%. De speler die hierbij in gebreke blijft, moet, naast een naheffing van de kansspelbelasting, rekening houden met fiscale verzuim- en vergrijpboetes van de Belastingdienst.

Al sinds de inwerkingtreding van de wetwijziging inzake de heffing van kansspelbelasting bij internetkansspelen in 2008 wordt door de Belastingdienst via het internet of andere openbare bronnen met succes getracht deelnemers aan illegale kansspelen te achterhalen. Aan de hand van de publicatie van prijzen, prijswinnaars en nicknames (bij internet-kansspelen wordt vaak gespeeld onder een alias) wordt gezocht naar de daarbij behorende natuurlijke personen. Dat kan onder andere omdat illegale aanbieders zich op het internet profileren met de bij hen gewonnen prijzen en de bij hen spelende prijswinnaars.

Een hoger tarief kansspelbelasting over prijzen gewonnen bij illegale kansspelaanbieders is niet overwogen. Belastingheffing kan niet worden ingezet worden als een vorm van straf voor bijvoorbeeld deelname aan een illegale activiteit. Het bestrijden van illegale kansspelactiviteiten is aan de kansspelautoriteit en in voorkomende gevallen het OM. In paragraaf 9 ga ik verder in op het bestrijden van illegale kansspelen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat de toename van de vraag de komende jaren 12% zal zijn en welke betekenis de regering hieraan hecht. Betekent dit bijvoorbeeld dat daaraan zonder meer tegemoet moet worden gekomen?

De vraag naar kansspelen op afstand in Nederland, gemeten in brutospelresultaat, groeit met ongeveer 12%,⁵² ongeacht de vraag of de markt voor kansspelen in Nederland gereguleerd is of niet. Deze groei wordt enerzijds veroorzaakt doordat meer mensen deelnemen aan online kansspelen en anderzijds doordat bestaande spelers meer geld hieraan uitgeven. Het feit dat deze spelers aangewezen zijn op illegale aanbieders van zeer divers pluimage en niet de bescherming genieten die met de voorgestelde regulering wordt voorgestaan, is voor de regering bevestiging dat de markt voor kansspelen op afstand gereguleerd moet worden. Voorkomen moet worden dat meer recreatieve spelers zich ontwikkelen tot risico- of probleemspelers. De voorgestelde regulering bevat de nodige maatregelen om dat gevaar te beteugelen. Aan de vraag van recreatieve spelers naar kansspelen moet door verantwoorde en betrouwbare aanbieders kunnen worden voldaan. Voorkomen moet worden dat de markt groeit als gevolg van toename aan risico- en probleemspelers, of dat aan de groeiende vraag voldaan wordt door

⁵² Kansspelautoriteit, Marktscan online kansspelen 2015.

onbetrouwbare aanbieders. Daarom is het belangrijk de vraag te kanaliseren naar het vergunde aanbod dat verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is.

Hiervoor ben ik bij de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie reeds ingegaan op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** naar de verwachte kanalisatie en de gevolgen van de amendementen met betrekking tot het kansspelbelastingtarief⁵³ en de kansspelheffing⁵⁴ daarop.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen om een appreciatie van het amendement-Van Wijngaarden/Mei Li Vos⁵⁵ dat aan de evaluatiebepaling toevoegt dat de meeropbrengst van de kansspelbelasting gebruikt wordt voor verlaging van het tarief van die belasting. Zij vragen of zij dit moeten opvatten als een aandachtspunt voor de evaluatie of als een bestemmingsvoorstel. In geval van dit laatste, vragen zij waarom zou worden afgeweken van een praktijk zoals bijvoorbeeld bij accijnzen op alcohol of tabak.

Vermoedelijk doelen de aan het woord zijnde leden op een gewijzigd amendement van de leden Van Wijngaarden en Mei Li Vos dat regelt dat in het verslag van de evaluatie in ieder geval de meeropbrengst van de kansspelbelasting van de landgebonden kansspelen en die van de kansspelen op afstand, de behaalde kanalisatiegraad, het succes van de verslavingszorg bij speelhallen en de horeca en de ontwikkeling van de afdrachten aan de sport inzichtelijk gemaakt worden.

De regering interpreteert dit amendement als een aandachtspunt voor de evaluatie. De regering zal de in het amendement genoemde aspecten mee te nemen in de evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel en kan zich hierin ook goed vinden. Indien uit de evaluatie zou blijken dat de invoering van de Wet kansspelen op afstand niet de gewenste effecten heeft, moet inzichtelijk gemaakt worden welke redenen hieraan ten grondslag liggen en welke maatregelen mogelijk zijn om deze nadelige effecten op te heffen of tegen te gaan. Een termijn van drie jaar na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand is voor evaluatie in mijn ogen noodzakelijk om goede conclusies aan deze evaluatie te kunnen verbinden.

Hiervoor ben ik in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie ingegaan op de vraag van de leden van de **ChristenUnie-fractie** op grond van welke informatie de regering meent dat 80% kanalisatie realistisch is.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of de regering nader kan ingaan op het tarief van 20% respectievelijk 29% kansspelbelasting, vergeleken met de totale kosten die de samenleving moet opbrengen om negatieve effecten van gokken te bestrijden. Ook vragen zij hoe de bestemming van de kansspelbelasting, namelijk ter bestrijding van de kosten van de kansspelautoriteit en ter bestrijding van de kosten van het voorkomen en tegengaan van kansspelverslaving wordt bepaald. Verder vragen zij in welke mate de opbrengsten van de kansspelbelasting naar de uitgaven die gedaan worden voor bestrijding en voorkoming van de verslaving vloeien en in welke mate bijdragen uit de overige algemene middelen nodig blijven voor het voorkomen en bestrijden van deze verslaving. Tenslotte vragen zij in dit verband om een inschatting van de

⁵³ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 14.

⁵⁴ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 67.

⁵⁵ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 26.

totale omvang van de maatschappelijke kosten en uitgaven, besteed aan verslavingszorg ten gevolge van gokverslaving alsmede van de uitgaven die samenhangen met voorbereiding, uitvoering en handhaving van de Wok enerzijds, in relatie tot de opbrengst van de kansspelbelasting anderzijds.

Deelname aan kansspelen kan negatieve gevolgen hebben, maar voor de meeste mensen zijn kansspelen slechts een onschuldige vorm van vermaak. Deze mensen beleven plezier en (ont)spanning aan de wetenschap dat een kleine inleg mogelijk tot een grote prijs leidt. Deze financiële buitenkans vormt de rechtsgrond voor de kansspelbelasting. Het is dus niet zo dat kansspelbelasting geheven wordt om te compenseren voor de kosten van het bestrijden van negatieve gevolgen van kansspelen. De opbrengsten van de kansspelbelasting vloeien naar de algemene middelen en komen ten goede aan de Nederlandse samenleving.

Ik kan geen inzicht verschaffen in de totale kosten van kansspelverslaving. Kwantitatief inzicht in de kosten van de zorg voor de bestrijding van kansspelverslaving ontbreekt, omdat deze niet sluitend worden geregistreerd. Verslavingszorg is overigens slechts een deel van de maatschappelijke kosten. Maatschappelijke kosten bestaan daarnaast uit andere moeilijk kwantificeerbare kosten zoals inzet van justitie en politie en verlies van de arbeidsproductiviteit. De kosten van verslavingszorg vallen deels onder de verzekerde zorg, zoals het aanbod van de zorg vanuit de eerste lijn door de GGZ praktijkondersteuner van de huisarts en vanuit de tweede lijn door de instellingen van verslavingszorg. Andere kosten, zoals de inzet van politie worden betaald uit de algemene middelen.

Dat betekent echter niet dat vergunninghouders niet bijdragen aan de bestrijding van kansspelverslaving. Naast de kansspelbelasting, moeten vergunninghouders ook kansspelheffing betalen. Dit is een bestemmingsheffing die de kansspelautoriteit oplegt aan vergunninghouders ter bestrijding van de geraamde kosten van de kansspelautoriteit voor de uitoefening van haar taken en als bijdrage aan het verslavingsfonds. De heffing wordt gebaseerd op de daadwerkelijke kosten van de kansspelautoriteit. Bij inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand bedraagt de kansspelheffing 1,75% van het brutospelresultaat. Daarvan is 1,5% bestemd voor de taakuitoefening van de kansspelautoriteit en 0,25% voor het verslavingsfonds. Gelden uit het verslavingsfonds worden aangewend voor onderzoek naar kansspelverslaving, anonieme behandeling van kansspelverslaving en het inrichten en onderhouden van een verslavingsloket. De verdeelsleutel wordt jaarlijks vastgesteld door de kansspelautoriteit en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Hiervoor ben ik in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie al ingegaan op de vragen van de leden van de **ChristenUnie-fractie** naar de rechtvaardiging voor het kansspelbelastingtarief in relatie tot voor inkomsten inkomstenbelastingtarief en naar de aangiftebereidheid van deelnemers aan illegale kansspelen.

8. Goede doelen

De leden van de **D66-fractie** vinden het wenselijk dat de regulering van kansspelen op afstand niet leidt tot een verminderde afdracht aan sport of goede doelen. Zij vragen om een nadere uiteenzetting over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de afdrachten aan goede doelen. Welke inspanningen heeft de regering gedaan om door eigen onderzoek inzicht te krijgen in de risico's van substitutie en wat hebben die inspanningen

opgeleverd? Waarop baseert de regering haar twijfels met betrekking tot het niet volledig uitsluiten van substitutie?

Met de aan het woord zijnde leden onderken ik het belang van de afdracht door de goededoelenloterijen aan veel maatschappelijke initiatieven, waarmee een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan de Nederlandse samenleving. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is daarom terdege aandacht besteed aan de mogelijke gevolgen voor de goededoelenloterijen.

Zo heeft de regering onderzoek naar mogelijke substitutie-effecten laten doen, hetgeen heeft geresulteerd in het door de aan het woord zijnde leden aangehaalde rapport van APE.⁵⁶ Daarnaast heeft TNS NIPO in opdracht van de regering onderzoek gedaan naar de mogelijke verschuivingen in kansspelgedrag bij legalisering van online kansspelen.⁵⁷ Ook is goed gekeken naar de gegevens over de verwachte marktontwikkelingen die de huidige vergunninghouders en geïnteresseerde marktpartijen hebben aangeleverd.

Uit deze onderzoeken en analyses komt naar voren dat het optreden van substitutie-effecten tussen kansspelen op afstand en goededoelenloterijen en daarmee een negatief effect op de afdrachten aan goede doelen als gevolg van de voorgestelde regulering, niet kan worden aangetoond, maar eveneens – zoals de aan het woord zijnde leden terecht constateren – dat zij ook niet volledig kunnen worden uitgesloten.

Ik verwacht echter niet dat het wetsvoorstel leidt tot dergelijke substitutie-effecten. Feitelijk bestaat er immers al jarenlang een Nederlandse markt voor kansspelen op afstand waarop honderdduizenden Nederlanders spelen. Desondanks is de omzet van goededoelenloterijen de afgelopen tien jaar met ongeveer 350 miljoen euro gestegen. Ik zie daarom geen reden om aan te nemen dat kansspelen op afstand een negatief effect hebben op afdrachten aan goede doelen. Ook het hierboven genoemde TNS NIPO onderzoek voorspelt een toename van het aantal spelers voor zowel loterijen als kansspelen op afstand.

Bij het voorgaande is van belang dat dit wetsvoorstel niet het online aanbieden van loterijen reguleert. Het reguleert de online aangeboden casinospelen, sportweddenschappen en totalisator. De toekomstige vergunninghouder mag op grond van de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geen online loterijen aanbieden. Dat blijft voorbehouden aan aanbieders met een vergunning op grond van artikel 3 Wok.

Eventuele substitutie en de effecten van de regulering op de afdrachten aan goede doelen worden bovendien gemonitord en betrokken bij de evaluatie van het wetsvoorstel drie jaar na inwerkingtreding daarvan. Hiertoe is inmiddels een nulmetingen evaluatiekader uitgebracht door het WODC.⁵⁸

Zoals gezegd, verwacht ik geen nadelige effecten voor de afdracht aan goede doelen. Echter, omdat enig substitutie-effect op de maatschappelijk zeer belangrijke bijdragen van de goededoelenloterijen op voorhand niet volledig kan worden uitgesloten, acht ik het desalniettemin prudent het

⁵⁶ Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE), *Substitutie tussen online en offline kansspelen*, januari 2012.

⁵⁷ TNS-NIPO, *Mogelijke verschuivingen in kansspelgedrag bij legaal aanbieden van online gokken*, 2012.

⁵⁸ II Kamerstukken 2015/16, 24 557 nr. 142.

zekere voor het onzekere te nemen. Het wetsvoorstel voorziet daarom, zoals de aan het woord zijnde leden terecht constateren, in de mogelijkheid om de toekomstige vergunninghouders bij ministeriële regeling te verplichten tot afdracht aan sport of goede doelen. Dit biedt de regering mogelijkheid om snel in te grijpen. Indien dat op grond van de tussentijdse monitoring – al voor de evaluatie – geïndiceerd is.

Anders dan de aan het woord zijnde leden, verwacht ik niet dat de houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand, indien hij tot afdracht wordt verplicht, zich daaraan zal onttrekken. Naast het feit dat een kansspelaanbieder wordt beoordeeld op zijn betrouwbaarheid om voor een Nederlandse vergunning in aanmerking te kunnen komen, is het ook in diens belang om zich aan de Nederlandse kansspelwetgeving te houden. Overtreding kan leiden tot forse boetes, imagoschade, verlies van spelers, omzetzending, en uiteindelijk tot intrekking van de vergunning en daarmee tot het verlies van de investeringen die zijn gedaan om voor een Nederlandse vergunning in aanmerking te kunnen komen. Via de in Nederland geplaatste controledatabank en directe toegang tot de primaire systemen van de vergunninghouder, kan de kansspelautoriteit bovendien eenvoudig nagaan of de vergunninghouder zich aan de afdrachtplichting houdt.

De leden van de **CDA-fractie** vragen om een reactie op de position paper van de Holdingmaatschappij van de Bankgiro-, Vrienden- en Nationale Postcodeloterij (NGDL), waarin deze adviseert in de lagere regelgeving een duidelijke definitie van het begrip «loterij» op te nemen, omdat (online) loterijen buiten het toepassingsgebied van het wetsvoorstel Kansspelen op afstand vallen.

Op grond van het voorgestelde artikel 31, tweede lid, Wok is, zoals gezegd, een onderscheid aangebracht tussen loterij-producten en andere kansspelen als sportwedenschappen en casinospelen. Loterijen zijn uitdrukkelijk uitgezonderd van de kansspelen die op afstand mogen worden aangeboden. Het voornemen is inderdaad om in de lagere regelgeving een nadere begripsaanduiding van loterijen op te nemen dat een aantal kernelementen van dit type kansspel benoemt. Ook is het wedden op gebeurtenissen zoals de uitslag van een loterij binnen de regulering van kansspelen op afstand niet toegestaan. Ter bescherming van de consument zie ik tevens de mogelijkheid om te voorkomen dat vergunninghouders van een kansspel op afstand ten onrechte de indruk wekken dat de speler aan een loterij deelneemt, bijvoorbeeld doordat zij een naam voor hun kansspel voeren die overeenkomt of gelijkenissen vertoont met namen die doorgaans voor loterijen worden gevoerd, zoals «loterij» of «lotto». Met dergelijke maatregelen kunnen loterijen worden onderscheiden van de kansspelen die wel op afstand mogen worden aangeboden.

9. Toezicht en handhaving

Het bijzondere karakter van kansspelen op afstand, waarbij de in Nederland toegankelijke kansspelen veelal worden aangeboden door in het buitenland gevestigde aanbieders, vergt een duale aanpak. In de eerste plaats zet de regering met de voorgestelde regulering in op een hoge mate van kanalisatie, waarbij een groot deel van het nu nog illegale aanbod onder het vergunningstelsel wordt gebracht en waardoor de handhaving zich kan richten op een beperkter aantal illegale aanbieders. In de tweede plaats voorziet het wetsvoorstel in een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit, zodat handhaving van het overblijvende illegale aanbod effectiever kan plaatsvinden.

De leden van de **VVD-fractie** merken op dat het bestrijden van het illegale aanbod van kansspelen een van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel is. Zij vragen of de opsporing en vervolging van illegale aanbieders in eerste aanleg nu geheel wordt overgelaten aan de kansspelautoriteit. Ook vragen zij om een uiteenzetting over de verhouding tussen de verantwoordelijkheden van en de afstemming tussen de respectieve werkzaamheden van de kansspelautoriteit, de Belastingdienst en het OM. Zij vragen hierom met name in het licht van de voorkoming en bestrijding van illegale gokactiviteiten en witwassen bij de veelheid van en de financiële omvang van de online opererende illegale aanbieders.

De Belastingdienst heeft in het algemeen de taak toe te zien op de naleving van de Wet op de kansspelbelasting. De kansspelautoriteit ziet toe op naleving van de Wet op de kansspelen (Wok). Deze taken kennen vanzelfsprekend enkele raakvlakken. Daarom is op 4 september 2013 een convenant gesloten tussen de kansspelautoriteit en de Belastingdienst. Dit biedt de Belastingdienst bijvoorbeeld de mogelijkheid om in voorkomende gevallen melding bij de kansspelautoriteit te doen omtrent illegaal kansspelaanbod. Ook kunnen de kansspelautoriteit en de Belastingdienst onderling gegevens uitwisselen die voor de uitoefening van toezicht van belang kunnen zijn. De samenwerking met het OM en de Belastingdienst, maar ook met andere toezichthouders als ACM en AFM, maakt handhavend optreden effectiever.

Door de vraag naar kansspelen op afstand te kanaliseren naar vergund aanbod worden de taken voor de kansspelautoriteit, met name op het gebied van het voorkomen en bestrijden van illegale gokactiviteiten en witwassen, beter uitvoerbaar. Bestrijden van illegaal aanbod kan gericht plaatsvinden wanneer dit kleiner in omvang is. Door een groot deel van de vraag naar het vergunde aanbod te kanaliseren neemt het illegale aanbod aanzienlijk in omvang af.

Door het digitale karakter van kansspelen op afstand kan veel belangrijke informatie voor het voorkomen en bestrijden van witwassen eenvoudig en geautomatiseerd opgeslagen worden in de primaire systemen en de controledatabanken van vergunninghouders. De kansspelautoriteit, die ook belast is met het toezicht op de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) binnen de kanspelsector, heeft rechtstreekse toegang tot de primaire systemen. Ook heeft zij, evenals de Belastingdienst, toegang tot de controledatabank. Dit maakt het niet alleen eenvoudiger om toezicht te houden op naleving van de Wwft-regelgeving door aanbieders, maar maakt het voor opsporingsinstanties ook mogelijk om via de kansspelautoriteit en de vergunninghouder te traceren wie achter eventuele verdachte transacties schuilgaan. Later in deze paragraaf ga ik nader in op de rol van de kansspelautoriteit bij het bestrijden van witwassen.

De leden van de **D66-fractie** staan stil bij de effectiviteit en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Als de handhaafbaarheid in het geding is, kan dit voor bepaalde kansspelaanbieders immers een belangrijke rol spelen bij hun keuze om in Nederland kansspelen op afstand op grond van een vergunning dan wel illegaal aan te bieden. De aan het woord zijnde leden vragen waarom met vertrouwen de handhaafbaarheid en dus ook de gewenste kanalisatiegraad van 80% tegemoet wordt gezien, en of dit wel een realistisch doel is. Ook de leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen waarom de prognose van de Afdeling advisering van de Raad van State dat deze wet niet handhaafbaar is vanwege de geringe effectiviteit van maatregelen die zich uitsluitend tot Nederland uitstrekken, niet juist is.

Bij de afweging om al of niet met een vergunning kansspelen aan te bieden in Nederland is het risico op handhaving slechts een van de factoren die in overweging zal worden genomen. Veel aanbieders zijn grote, goed georganiseerde en internationaal opererende bedrijven. Deze bedrijven hebben bij aanwezigheid van een vergunningstelsel geen belang bij het illegaal opereren, omdat dit het vertrouwen dat spelers in hen hebben zou kunnen aantasten. Deze bedrijven zijn vaak beursgenoteerd en hebben kansspelvergunningen in diverse andere (Europese) landen. Illegaal opereren kan deze belangen in gevaar brengen.

Een belangrijk deel van de vraag naar kansspelen op afstand wordt gekanaliseerd wanneer grote, verantwoord opererende bedrijven een vergunning aanvragen. Dit maakt de vraag naar illegaal aanbod kleiner en het illegaal aanbieden in Nederland dus minder aantrekkelijk. Bovendien kan de handhavingscapaciteit van de kansspelautoriteit gericht ingezet worden tegen het resterende illegale aanbod. Volledige handhaving is, zoals ook de Raad van State opmerkt, niet goed mogelijk. Het grensoverschrijdende karakter van het internet maakt dat bestuurlijke boetes en dwangsommen alleen niet voldoende zijn. Wel kan het aanbieden van en deelnemen aan illegale kansspelen zo moeilijk mogelijk gemaakt worden. De kansspelautoriteit kan dienstverleners die het aanbieden van illegale kansspelen faciliteren of bevorderen, zoals betaaldienstverleners, platformproviders en appstores, een bindende aanwijzing geven deze dienstverlening te staken. Op deze manier kunnen belangrijke (Nederlandse) connecties van de illegale kansspelaanbieder worden afgesneden, waardoor het voor de meeste spelers niet aantrekkelijk is om bij die kansspelaanbieder te spelen. De regering is van mening dat deze maatregelen voldoende toepasbaar en voldoende effectief zijn en is ervan overtuigd dat de kanalisatiegraad van 80% op termijn een reële doelstelling is.

De leden van de **CDA-fractie** verwachten (terecht) dat intensivering van de bestrijding net als bij andere illegale praktijken, niet tot een 100% uitbanning zal leiden, maar wel hoge drempels kan opwerpen en de pakkans kan vergroten. Zij vragen of verdere bestrijding vooral een kwestie is van meer bevoegdheden, meer samenwerking met andere autoriteiten, of van uitbreiding van capaciteit.

De regering verwacht tot een substantiële reductie van het illegale kansspelaanbod te komen door een combinatie van de introductie van een gereguleerd vergunningstelsel, uitbreiding van de capaciteit van de kansspelautoriteit, uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit en (verdere) samenwerking tussen de kansspelautoriteit en kansspeltoezichthouders in andere landen. Het wetsvoorstel maakt al deze voorgenomen maatregelen mogelijk.

Wat de huidige opsporings- en handhavingstaak van de kansspelautoriteit betreft vragen de aan het woord zijnde leden op basis waarvan signalen van illegaliteit de kansspelautoriteit bereikt hebben en wat met deze signalen wordt gedaan. Ook vragen zij of de Ministeries van Veiligheid en Justitie en van Financiën hierin een rol spelen.

De kansspelautoriteit voert op basis van eigen bevindingen en van meldingen van derden onderzoeken uit naar vermeend illegaal kansspelaanbod. De website van de kansspelautoriteit biedt een voorziening om meldingen van illegaal kansspelaanbod te doen. In voorkomende gevallen komen dergelijke meldingen ook van andere overheidsinstanties en toezichthouders, zoals Meld Misdaad Anoniem, gemeenten, de politie, de Belastingdienst en de ACM. Met de twee laatstgenoemde organisaties heeft de kansspelautoriteit een convenant respectievelijk een samenwer-

kingsovereenkomst gesloten, die onder andere de uitwisseling van informatie mogelijk maakt.

De kansspelautoriteit bepaalt per geval, mede aan de hand van haar prioriteringsbeleid, of en zo ja, welke vervolgstappen worden genomen. Aanbieders die aan één of meer van de prioriteringscriteria voldoen, krijgen tot 31 december 2016 een aanschrijving met het gebod hun illegaal kansspelaanbod te staken. Vanaf 1 januari 2017 waarschuwt de kansspelautoriteit niet meer, maar treedt zij direct op. De kansspelautoriteit is als zelfstandig bestuursorgaan primair zelf verantwoordelijk voor de juiste en passende inzet van het handhavingsinstrumentarium dat zij tot haar beschikking heeft. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie, noch het Ministerie van Financiën spelen een directe rol in de wijze waarop zij invulling geeft aan haar taken. Wel kan ik vanuit mijn stelselverantwoordelijkheid algemene aanwijzingen aan de kansspelautoriteit geven.

De leden van de **SP-fractie** menen dat momenteel niet gehandhaafd wordt ten aanzien van de illegale aanbieders en geven aan grote zorgen te hebben over de handhaving van deze wet. Zij vragen waarom de regering meent dat handhaving met dit wetsvoorstel wel mogelijk is. Ook merken zij op dat de regering in 2014 heeft aangekondigd dat de financiële geldstromen naar deze aanbieders afgesneden zouden worden en vragen zij waarom dit toen niet is gebeurd. De leden van de **CDA-fractie** wijzen op het amendement-Segers,⁵⁹ waarbij expliciet is benoemd dat de kansspelautoriteit tot taak heeft illegaal kansspelaanbod te bestrijden. Zij merken op dat de regering voorbeelden heeft gegeven van handhavend optreden door de kansspelautoriteit tegen illegaal online aanbod, maar er tegelijk ook van uit lijkt te gaan dat de strijd tegen illegaal aanbod vechten tegen de bierkaai is. Zij vragen of zij dit juist hebben geïnterpreteerd. De aan het woord zijnde leden zien ook de voorgestelde uitbreiding van de bevoegdheden van de kansspelautoriteit om illegaal aanbod te bestrijden en vragen welke instrumenten de regering voor de kansspelautoriteit en andere opsporingsautoriteiten nodig acht om tot een effectieve bestrijding te komen. De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen hoe en met welke effecten de handhaving van de huidige Wok vanaf 2011/2012, met name het blokkeren van betalingsverkeer van illegale aanbieders, heeft plaatsgevonden.

Door de massaliteit en het grensoverschrijdende karakter van het illegale aanbod van kansspelen op afstand heeft de kansspelautoriteit zich de afgelopen jaren genoodzaakt gezien om haar handhavingsactiviteiten te prioriteren. Handhaving van een volledig verbod op kansspelen op afstand zonder vergunningstelsel dat het illegale aanbod grotendeels de wind uit de zeilen neemt, is in hoofdzaak vechten tegen de bierkaai, zoals de leden van de CDA-fractie terecht constateren.

Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen, betekent dit bepaald niet dat er thans geen sprake is van handhaving. In de periode medio 2012 tot begin december 2016 heeft de kansspelautoriteit 821 websites gecontroleerd op de inhoud. Hiervan zijn 112 websites nader onderzocht. Naar aanleiding van deze onderzoeken zijn 60 aanbieders van online kansspelen aangeschreven, omdat deze hun online kansspelaanbod onmiskenbaar op de Nederlandse markt richtten. Als gevolg van deze aanschrijvingen hebben 48 aanbieders hun aanbod zo aangepast, dat het niet langer onmiskenbaar op de Nederlandse markt is gericht. Aan een aantal aanbieders die zonder vergunning online kansspelen hebben aangeboden is een bestuurlijke boete opgelegd. De desbetreffende sanctiebesluiten zijn gepubliceerd op de website van de kansspelauto-

⁵⁹ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 35.

riteit. Tegen andere kansspelaanbieders lopen nog handhavingsonderzoeken.

Daarnaast heeft de kansspelautoriteit opgetreden tegen de bevordering van illegale online kansspelaanbieders, zoals het maken van reclame voor illegale weddenschappen rondom internationale sportevenementen, appstores waarin kansspelapps worden aangeboden en het betalingsverkeer ten gunste van een gesanctioneerde aanbieder. Ook treedt de kansspelautoriteit op tegen illegaal landgebonden kansspelaanbod en ondersteunt zij met grote regelmaat gemeenten en politie bij het optreden tegen illegaal kansspelaanbod op lokaal niveau.

Ik deel niet het beeld dat de aankondiging uit 2014 om de geldstromen aan te pakken, niet is waargemaakt. In oktober 2014 heeft de kansspelautoriteit een samenwerkingsconvenant getekend met diverse betaaldienstverleners in Nederland over het toepassen van betalingsblokkades. Deze afspraken treffen vooralsnog illegale kansspelaanbieders die, ondanks een door de kansspelautoriteit opgelegde bestuurlijke sanctie, hun diensten op de Nederlandse markt zijn blijven aanbieden.⁶⁰ Met dit wetsvoorstel krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid om in een eerder stadium, via een bindende aanwijzing, een betaaldienstverlener te dwingen de dienstverlening aan een illegale aanbieder te staken.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of het resultaat van het handhavingsbeleid van de afgelopen jaren een betrouwbare indicator vormt voor de beoogde handhaving van het wetsvoorstel met betrekking tot onlinegokken.

De voorgestelde regulering zal de bestrijding van het resterende illegale aanbod aanzienlijk verbeteren. Zoals gezegd is een volledig verbod op kansspelen op afstand niet effectief handhaafbaar. De gevolgen van de handhavingsactiviteiten van de kansspelautoriteit in de afgelopen jaren vormen dan ook geen betrouwbare indicatie voor de effecten van de handhavingsactiviteiten in de toekomst, wanneer een groot deel van de vraag is gekanaliseerd naar het aanbod van betrouwbare vergunninghouders, het aantal resterende illegale aanbieders aanzienlijk is gereduceerd, en de kansspelautoriteit haar capaciteit en expertise effectiever kan aanwenden en daartoe ook meer handhavingsinstrumenten kan inzetten.

De leden van de **VVD-fractie** merken op dat de eerder voorziene DNS-blokkade, de bevoegdheid voor de kansspelautoriteit om websites uit de lucht te halen, terecht uit het wetsvoorstel is gehaald. Zij vragen of de kansspelautoriteit ook zonder DNS-blokkade nog steeds kan eisen dat bepaalde illegale activiteiten op straffe van boetes worden gestaakt. Ook de leden van de **SP-fractie** kunnen instemmen met het ontbreken van de mogelijkheid om internetsites ontoegankelijk te maken. Zij vragen welke acties kunnen worden ondernomen tegen exploitanten die zonder vergunning kansspelsites exploiteren. Verder vragen zij waar nu wettelijke beperkingen liggen en hoe die straks zullen zijn weggenomen.

Op grond van het voorliggende wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 34n Wok) kan de kansspelautoriteit degenen die de deelname aan niet-vergunde kansspelen bevorderen, een bindende aanwijzing geven met betrekking tot de naleving van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften. Degene tot wie een bindende aanwijzing is gericht, moet overeenkomstig die aanwijzing handelen. Indien de aanwijzing niet wordt nageleefd, kan de kansspelautoriteit een bestuurlijke boete opleggen (artikel 35a Wok). Het gegeven dat een aanwijzing van de kansspelauto-

⁶⁰ Zie onder meer Rechtbank Oost-Brabant, 18 november 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6400.

riteit niet mag strekken tot DNS-blokkade, laat onverlet dat de kansspelautoriteit bindende aanwijzingen kan geven aan andere personen of instanties, zoals betaaldienstverleners en marketingbedrijven, om hun faciliterende handelingen ten behoeve van illegale aanbieders te staken. Het geven van een bindende aanwijzing aan betaaldienstverleners is een belangrijk instrument, omdat dit illegale aanbieders rechtstreeks in hun verdienmodel raakt. Met deze bevoegdheid kan de kansspelautoriteit de betaaldienstverlening aan illegale aanbieders ook blokkeren, zonder dat hieraan sanctiëring van die aanbieder vooraf is gegaan. Dit maakt de blokkade van het betalingsverkeer effectiever dan nu op basis van het hierboven genoemde convenant van de kansspelautoriteit met betaaldienstverleners het geval is.

Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in enkele aanvullende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten om de kansspelautoriteit, over de gehele linie van het kansspelaanbod, meer slagkracht te geven. Zo krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid om bedrijfsruimten en voorwerpen te verzegelen om te voorkomen dat aanbieders bewijsstukken kunnen vernietigen of verplaatsen (het voorgestelde artikel 34d). Ook krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid woningen tegen de wil van de bewoner binnen te treden en te doorzoeken (het voorgestelde artikel 34e) en de bevoegdheid om goederen, zoals internetgokzuilen, definitief in beslag te nemen (het voorgestelde artikel 34i).

Verder krijgt de kansspelautoriteit expliciet de opdracht samen te werken met de instanties die in andere staten zijn belast met het toezicht op naleving van de kansspelregelgeving (het voorgestelde artikel 34m). Samenwerking tussen de kansspelautoriteit en buitenlandse toezichthouders is essentieel om effectief toezicht te kunnen houden op de Nederlandse kansspelmarkt.

De kansspelautoriteit doet dit al. Zo sloten twintig gelijkgestemde kansspeltoezichthouders van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte, waaronder de kansspelautoriteit, op 27 november 2015 een multilaterale samenwerkingsovereenkomst, die vooral voorziet in een gereguleerde en geïntensiveerde uitwisseling van informatie. Daarnaast heeft de kansspelautoriteit op bilaterale basis met verschillende buitenlandse (mede-)toezichthouders een *Letter of Intent* afgesloten die voorziet in specifieke bilaterale afspraken. Zo komt het regelmatig voor dat een in het buitenland gevestigde aanbieder in het land van vestiging een vergunning heeft om daar online kansspelen aan te bieden, maar ook kansspelen aanbiedt in Nederland waar hij geen vergunning heeft. Via een *Letter of Intent* (na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand een *Memorandum of Understanding*) kan met de toezichthouder van het land van vestiging worden afgesproken, dat deze erop toeziet dat de desbetreffende aanbieder zijn kansspelaanbod niet (mede) richt op Nederland.

De kansspelautoriteit is voornemens in de toekomst met meer buitenlandse toezichthouders samenwerkingsovereenkomsten te sluiten.

De leden van de **VVD-fractie** vragen in dit kader ook of de kansspelautoriteit op straffe van boetes kan eisen dat witwasactiviteiten worden gestaakt, of dat zij net als de Belastingdienst is aangewezen op een strafvordering van het OM bij de rechter.

De kansspelautoriteit is op grond van artikel 24, eerste lid, van de Wwft aangewezen als Wwft-toezichthouder op de kansspelbranche.⁶¹ Zij is hiermee belast met het Wwft-toezicht op exploitanten van speelcasino's en kansspelen op afstand. Om haar taak als toezichthouder praktische invulling te geven, zijn de bijbehorende handhavingsbevoegdheden op grond van de artikelen 26, eerste lid, 27, eerste lid, 28, vierde lid, en 29 Wwft overgedragen aan de kansspelautoriteit.⁶² Het gaat hierbij om de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom (artikel 26, eerste lid, Wwft) of een bestuurlijke boete (artikel 27, eerste lid, Wwft), de bevoegdheid om de hoogte van de bestuurlijke boete in bepaalde gevallen vast te stellen op ten hoogste twee maal het bedrag van het door de overtreding verkregen voordeel (artikel 28, vierde lid, Wwft) en het invorderen bij dwangbevel van de dwangsom en de bestuurlijke boete (artikel 29 Wwft).

Kansspelaanbieders zijn op grond van de Wwft onder andere verplicht ongebruikelijke transacties te melden bij de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIU) en in voorkomende gevallen cliëntenonderzoek te verrichten. Het analyseren of onderzoeken van ongebruikelijke transacties is een taak van de FIU. De FIU kan besluiten transacties als verdacht aan te merken en te melden aan de opsporingsinstanties. Strafrechtelijke vervolging van eventuele strafbare (witwas) feiten is vervolgens aan het OM.

De leden van de **PvdA-** en **CDA-fracties** vragen, mede in het licht van de doelstellingen van het kansspelbeleid, een appreciatie van het amendement-Swinkels/Verhoeven,⁶³ dat de kansspelautoriteit de bevoegdheid ontnemt om DNS- en IP-blokkades uit te voeren bij illegale websites die kansspelen aanbieden.

Het uitgangpunt is altijd geweest de bevoegdheid om internet-serviceproviders met een bindende aanwijzing te verplichten om illegale kansspelsites ontoegankelijk te maken, in te zetten als laatste redmiddel nadat alle andere en minder ingrijpende handhavingsinstrumenten onvoldoende soelaas blijken te bieden. In de praktijk zou deze blokkade dan ook zelden worden toegepast. De effecten van het amendement op de effectiviteit van de bestrijding van illegaal online kansspelaanbod zijn daarom beperkt. Internationale samenwerking met andere toezichthouders en de inzet van minder ingrijpende handhavingsinstrumenten, zoals blokkades van het betalingsverkeer, zijn naar verwachting voldoende effectief voor de bestrijding van illegaal aanbod. Indien een aanbieder desondanks de wet blijft overtreden, bestaat de mogelijkheid dat het OM overgaat tot strafrechtelijke vervolging. Dit is wel een ultimum remedium. Strafrechtelijke handhaving biedt ook meer instrumenten die in een grensoverschrijdende context kunnen worden ingezet.

De leden van de **PVV-fractie** vrezen dat illegale profilering van consumenten in strijd met de Cookiewet en de gebrekkige handhaving van die wet, de privacy van de spelers en de effectiviteit van het verslavingspreventiebeleid in gevaar zal brengen. Mensen die gevoelig zijn voor gokverslaving zullen immers veelvuldig worden geconfronteerd met aanlokkelijke advertenties van kansspelaanbieders. Zij vragen hoe het

⁶¹ Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister van Financiën van 15 december 2015, Stcrt. 2015, 45368.

⁶² Besluit van 8 september 2016, Stb. 2016, 338, tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met de overdracht van bevoegdheden in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme aan de kansspelautoriteit.

⁶³ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29.

toezicht en handhaving op de Cookiewet wordt ingericht opdat kansspelaanbieders consumenten niet op ongeoorloofde wijze proberen te verleiden om te gokken en hoe wordt voorkomen dat de beoogde bescherming van de meest gokverslavingsgevoelige Nederlanders niet meer zal zijn dan een wassen neus.

Het voorliggende wetsvoorstel ziet op de regulering van kansspelen op afstand en de handhaving daarvan, en niet de handhaving van de Telecommunicatiewet. Desalniettemin ben ik het met de aan het woord zijnde leden eens dat ook adequate handhaving van artikel 11.7a van de Telecommunicatiewet (de «Cookiewet») van belang is voor de bescherming van de privacy van de Nederlandse online-speler en de effectiviteit van het Nederlandse verslavingspreventiebeleid. De Cookiewet wordt wel degelijk gehandhaafd. Zo heeft de ACM exploitanten van websites in de publieke sector aangeschreven en gewezen op hun verplichtingen, hetgeen onder meer heeft geleid tot het opleggen van een last onder dwangsom aan de Nederlandse Publieke Omroep. Daarnaast heeft de ACM de exploitanten van veertig commerciële websites aangeschreven die de Cookiewet overtreden, hetgeen ertoe heeft geleid dat zij hun website hebben aangepast of hier nog mee bezig zijn.⁶⁴ Ook de Autoriteit Persoonsgegevens heeft op het gebied van cookies meermaals onderzoek gedaan en handhavende maatregelen genomen. Bij Google en het online advertentiebedrijf YD Display Advertising Benelux B.V heeft de Autoriteit Persoonsgegevens een last onder dwangsom opgelegd.⁶⁵

De voorgestelde regulering selecteert kansspelaanbieders op hun betrouwbaarheid, hun reclame- en wervingsbeleid en hun verslavingspreventiebeleid, en verbiedt hen om wervings- en reclameactiviteiten te richten op kwetsbare groepen, zoals jongeren of mensen van wie bekend is dat zij hun speelgedrag niet onder controle hebben. Vergunninghouders moeten aan de kansspelautoriteit verantwoorden welke reclamemiddelen zij inzetten, welke boodschappen zij daarbij gebruiken en aan wie zij deze richten. Overtredingen worden gesanctioneerd.

Overtredingen van wet- en regelgeving, zoals de Cookiewet, kunnen bovendien reden zijn voor twijfel aan de betrouwbaarheid van een kansspelaanbieder. De kansspelautoriteit neemt immers alle strafrechtelijke, fiscaal-bestuurlijke en bestuursrechtelijke antecedenten mee in haar oordeelsvorming met betrekking tot de betrouwbaarheid van de aanbieder.

De leden van de **SP-fractie** willen graag weten of de regering kan aangeven of de speler liever bij een legale dan bij illegale aanbieder speelt. Niet alle illegale aanbieders zijn immers ook aanbieders die frauderen. Het zijn aanbieders die geen vergunning hebben gehad, maar op hele bonafide wijze hun werk kunnen verrichten. Zij vragen hoe een speler straks kan zien wat een legale en illegale aanbieder is. Is dat door de regels waar de legale site en de speler aan moeten voldoen?

Uit diverse onderzoeken blijkt dat Nederlandse spelers een voorkeur hebben voor het legale aanbod, wanneer voorliggende regelgeving in werking treedt.⁶⁶ Door eisen in Nederlandse wet- en regelgeving weet een speler dat hij bij het vergunde aanbod deelneemt aan veilige en eerlijke kansspelen. Naast eerlijk spel, zijn waarborgen zoals veilige betalings-transacties en bescherming tegen kansspelverslaving belangrijke

⁶⁴ ACM jaarverslag 2015, p. 47.

⁶⁵ AP jaarverslag 2015, p. 16–18.

⁶⁶ TNS NIPO, *De weg naar legalisering*, 2014, en B. Hof, N. Rosenboom en S. van der Werff, *Consumentengedrag online legale en illegale kansspelen*, SEO Economisch Onderzoek, 2015.

elementen voor de Nederlandse speler bij diens voorkeur voor legaal aanbod. Bij illegale aanbieders, ook wanneer deze niet frauderen, heeft de speler deze waarborgen niet, omdat niet duidelijk is voor de speler aan welke wettelijke eisen de illegale aanbieder al dan niet voldoet. Daarnaast verwacht ik dat het feit dat deelnemers aan illegale kansspelen op afstand zelf aangifte moeten doen van de kansspelbelasting en bij het nalaten daarvan naheffingen en verzuim- of vergrijpboetes van de Belastingdienst riskeren, bijdraagt tot de keuze van veel Nederlandse spelers voor legale aanbieders.

De kansspelautoriteit publiceert op haar website een lijst met vergunninghouders. Zij licht consumenten voor over de herkenbaarheid van vergunde aanbieders. Vergunninghouders moeten op hun kansspelsite op een voor de speler duidelijke wijze informatie over hun Nederlandse vergunning verschaffen en een link naar de website van de kansspelautoriteit plaatsen. Zo kan een speler eenvoudig controleren of de aanbieder op wiens aanbod hij overweegt in te gaan, beschikt over een Nederlandse vergunning.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of de regering het risico ziet dat de speler juist door de regels naar illegale sites gaat. Zij kunnen zich voorstellen dat veel spelers zich niet gelukkig voelen met het afgeven van hoogst privacygevoelige gegevens en vragen of de regering het met hen eens is dat de regelgeving de kans dat juist deze speler naar een illegale site gaat, groter maakt.

De realiteit is dat veel gevoelige gegevens, zoals naam, adres en betaalgegevens, ook bij het huidige illegale aanbod van kansspelen op afstand moeten worden opgegeven om op dat aanbod in te kunnen gaan. Desondanks spelen honderdduizenden Nederlanders nu al bij deze aanbieders. Met voorliggend wetsvoorstel kunnen deze spelers kiezen voor aanbieders met een Nederlandse vergunning. Naast de zekerheid dat het vergunde aanbod verantwoord en betrouwbaar is, weten deze spelers ook dat vergunninghouders zich dienen te houden aan de regelgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. Daarom vrees ik niet dat veel spelers om deze reden zullen uitwijken naar illegaal aanbod. Bij de ontwikkeling van de voorgestelde regulering en de daarin opgenomen waarborgen is bovendien terdege rekening gehouden met de speelbeleving van de spelers, die zonder enige regulering uitsluitend bij illegale sites terecht zouden kunnen.

Dit neemt niet weg dat aangenomen moet worden dat een klein aantal spelers bewust voor het illegale aanbod zal kiezen om bepaalde waarborgen, zoals de verplichting om een spelersprofiel in te vullen of zich te identificeren, te omzeilen. Dit aantal wordt zoveel mogelijk beperkt door deelname aan illegaal aanbod te zo onaantrekkelijk mogelijk te maken, onder meer door het betalingsverkeer tussen de speler en de illegale aanbieder zoveel mogelijk te verstoren.

De leden van de **D66-fractie** hebben een aantal vragen bij de voorgestelde aanpak van fraude en criminaliteit, waaronder matchfixing. Zij wijzen er op dat de vergunninghouder verantwoordelijk is voor het voorkomen van fraude en criminaliteit en onder meer in zijn integriteitsbeleid moet uiteenzetten hoe hij signalen van matchfixing onderkent. De aan het woord zijnde leden menen dat deze verantwoordelijkheid zal leiden tot een verhoging van de kosten voor vergunninghouders met een potentieel negatief effect op de kanalisatiegraad. Zij vragen waarom de kansspelautoriteit hierin zelf niet een leidende verantwoordelijkheid heeft. Ook vragen zij of het beschermen van de consument van kansspelen op afstand niet een primaire taak van de overheid is.

Consumentenbescherming is een gedeelde verantwoordelijkheid van overheid, kansspelaanbieders en spelers. De regering neemt haar verantwoordelijkheid door zorg te dragen voor goede spelersbescherming door wet- en regelgeving, toezicht op vergunninghouders en handhaving van illegale aanbieders. Deze maatregelen ontslaan de aanbieders (en spelers) echter niet van hun eigen verantwoordelijkheden.

Vergunninghouders spelen een belangrijke rol in het onderkennen van ongebruikelijke patronen die kunnen duiden op criminaliteit, waaronder vals spel, fraude, witwassen en matchfixing. Zij beschikken immers over de daarvoor benodigde data. Zij hebben bovendien groot belang bij een betrouwbaar aanbod en het voorkomen van misbruik van het aanbod voor crimineel gewin. Om deze reden en om te voldoen aan vergunningvoorschriften in andere lidstaten beschikken verantwoord opererende kansspelaanbieders al over detectiemechanismen om dergelijk misbruik te onderkennen en bestrijden. Ik acht het efficiënt noch noodzakelijk om het beheer en de analyse van alle kansspeltransacties door de kansspelautoriteit te laten plaatsvinden. Bovendien zou dit leiden tot forse extra lasten en een onnodige inbreuk op de privacy van de speler. Wel ziet de kansspelautoriteit erop toe dat vergunninghouders hun verplichtingen op het gebied van het bestrijden van fraude en criminaliteit nakomen. Ook kan de kansspelautoriteit *best practices* in het onderkennen van ongebruikelijke transacties die kunnen duiden op criminele activiteit, en de meest passende reacties daarop, verzamelen en delen met vergunninghouders.

In de strijd tegen matchfixing hebben verschillende betrokken sectoren een verantwoordelijkheid. Dit wordt ook in Europees verband onderkend. De overheid stelt een regelgevend kader waar de kansspelaanbieders zich aan dienen te houden en ziet toe op de naleving daarvan. De sportsector is verantwoordelijk voor bevordering van de integriteit en de weerbaarheid van de sporters. De kansspelsector heeft een grote verantwoordelijkheid om te voorkomen dat het aanbod van sportwedenschappen wordt misbruikt voor criminele activiteiten. Rechtshandhavende instanties hebben een taak op het gebied van vervolging van geconstateerde strafbare feiten.

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de kansspelautoriteit voldoende is toegerust voor de bestrijding van illegaal aanbod en daarvoor voldoende capaciteit heeft. De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen waarom de kansspelautoriteit tot op heden slechts met enkele formatieplaatsen is uitgerust.

De kansspelautoriteit is voldoende toegerust voor haar taken. Zij beschikt over gekwalificeerd en deskundig personeel, dat gespecialiseerd is in toezicht en handhaving op de kansspelmarkt. Met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand krijgt zij, zoals gezegd, ook extra bevoegdheden voor het aanpakken van illegaal aanbod, zoals het geven van openbare waarschuwingen en het geven van een bindende aanwijzing aan tussenpersonen die het illegaal aanbieden van kansspelen faciliteren of bevorderen.

Voor een effectieve bestrijding van illegaal kansspelaanbod is niet alleen het aantal formatieplaatsen van belang, maar ook factoren als de beschikbare bevoegdheden, samenwerking met andere binnen- en buitenlandse toezichthouders en de aanwezigheid van een vergunningstelsel. De kansspelautoriteit richt haar formatie in op basis van een uitvoeringstoets die zij in 2013 heeft uitgevoerd. Anticiperend op de regulering van kansspelen op afstand is de formatie van de kansspelautoriteit al versterkt. Op basis van de huidige inzichten zal het huidige aantal

formatieplaatsen na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand met zeker vier formatieplaatsen worden uitgebreid.

De leden van de **VVD-fractie** geven aan zich veel bij de toepassing van het profijtbeginsel te kunnen voorstellen, maar niet zoveel dat naast een verslavingsfonds een hele overheidsinstelling wordt betaald door alleen één betrokken bedrijfstak. Zij vragen of geen enkel beroep wordt gedaan op de algemene middelen voor de vervulling van deze overheidstaak. De leden van de **CDA-fractie** vragen om een reactie op het pleidooi van de BankGiro Loterij, de Nationale Postcode Loterij en de Vrienden Loterij (verder: NGDL) om de handhavingskosten van de kansspelautoriteit uit de algemene middelen te financieren.

Sinds de instelling van de kansspelautoriteit in 2012 wordt de financiering van de kansspelautoriteit volledig gedekt door de kansspelheffing en leges, en is van een aanvullende overheidsbijdrage geen sprake. Deze keuze is reeds bij de instelling van de kansspelautoriteit uitgebreid toegelicht.⁶⁷ De redenen om de kansspelautoriteit uit leges en heffingen te financieren zijn sindsdien niet gewijzigd en ik zie ook geen aanleiding daar nu anders over te denken.

Dat toezicht op naleving van wettelijke voorschriften in het algemeen ook een publiek belang dient, betekent niet dat de financiering van de kansspelautoriteit (gedeeltelijk) uit de algemene middelen moet worden gefinancierd. Anders dan bijvoorbeeld bij het generieke mededingingsrecht en de generieke consumentenbescherming waarop de Autoriteit Consument en Markt toezicht houdt, is op de kansspelmarkt sprake van een duidelijk afgebakende en in omvang beperkte groep onder toezicht gestelde vergunninghouders. Deze ondervindt een specifiek en substantieel profijt van de (toezichthoudende en coördinerende) werkzaamheden van de kansspelautoriteit. Toezicht en handhaving door de kansspelautoriteit biedt de speler het nodige vertrouwen in de onder toezicht gestelde vergunninghouder, diens organisatie en diens kansspelaanbod. Dit vertrouwen maakt het legale aanbod immers voor de speler aantrekkelijker dan het illegale aanbod waar de speler geen bescherming geniet. De hele groep onder toezicht gestelde kansspelvergunninghouders heeft profijt van vertrouwen in de beheerste, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen die in Nederland worden aangeboden. Dat de afgebakende groep vergunninghouders als gevolg van voorliggend wetsvoorstel wordt uitgebreid met een beperkte, maar evenzeer afgebakende groep vergunninghouders die kansspelen op afstand mogen aanbieden, zoals de NGDL aanvoeren, verandert hierin niets.

Ook hebben de vergunninghouders baat bij de bestrijding van illegale kansspelen door de kansspelautoriteit, waardoor de concurrentie van illegaal aanbod nog verder afneemt. Daarbij komt dat de kansspelproducten die zij aanbieden, anders dan bijvoorbeeld producten op het gebied van telecom, energie of post, inherent risicovol zijn. De mogelijke negatieve gevolgen van kansspelen, onder meer op het gebied van kansspelverslaving, moeten worden beteugeld. De regering is nog steeds van mening dat het redelijk is de kosten daarvan, die in wezen onderdeel vormen van de kostprijs van de kansspelproducten, bij de vergunninghouder in rekening te blijven brengen en niet alsnog (gedeeltelijk) op de samenleving als geheel af te wentelen.

⁶⁷ Onder meer in Kamerstukken II 2009/10, 32 264, nr. 3, p. 25–26, 29, nr. 6, p. 26–27, en C, p. 12–13. Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 4, pp. 33–35.

Voorts is een overheidsbijdrage niet noodzakelijk voor de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de kansspelautoriteit. In het omslagstelsel van de kansspelheffing wordt de begroting van de kansspelautoriteit jaarlijks vooraf vastgesteld. De opgelegde boetes komen niet ten goede van de kansspelautoriteit, maar van de schatkist en alleen de daadwerkelijk gemaakte kosten worden doorberekend. De kansspelautoriteit houdt risicogestuurd toezicht en werkt waar mogelijk samen met andere toezichthouders om de toezichtcapaciteit zo efficiënt en gericht mogelijk in te zetten. Hoge toezichtskosten die de (concurrentie)positie van vergunninghouders ten opzichte van het illegale marktsegment verzwakken, zijn niet in het belang van de kansspelautoriteit.

Het voorgaande strookt met de uitgangspunten ter zake van kostendoorberekening, zoals die zijn opgenomen in het rapport *Maat Houden 2014*⁶⁸ van de interdepartementale werkgroep Herziening Maat Houden. De regering hanteert dit rapport voor de doorberekening van kosten van toelating, van toezicht op de naleving en van repressieve handhaving. In hun *position paper* verwijzen de NGDL naar de recente voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State.⁶⁹ Naar aanleiding van deze voorlichting is een interdepartementale werkgroep ingesteld die zal bezien welke betekenis de voorlichting heeft voor het kabinetsbeleid over de doorberekening van toezicht- en handhavingskosten zoals neergelegd in het rapport *Maat Houden 2014*. Nadat deze interdepartementale werkgroep haar bevindingen heeft gepresenteerd, wordt een kabinetsstandpunt geformuleerd. Tot die tijd blijft het huidige kabinetsbeleid de basis voor de doorberekening van toezichtskosten aan de onder toezicht staande instellingen.

De leden van de **CDA-fractie** vragen om een reactie op de wens van de NGDL tot het instellen van een raad van toezicht bij de kansspelautoriteit, aangezien de taken en complexiteit van de werkzaamheden van de kansspelautoriteit sinds 2012 zijn toegenomen.

Ik zie geen reden over te gaan tot de instelling van een raad van toezicht. Ten eerste heeft de kansspelautoriteit sinds maart 2014 een externe adviesraad, die tot taak heeft de raad van bestuur van de kansspelautoriteit gevraagd en ongevraagd te adviseren over ontwikkelingen die op langere termijn de werkzaamheden van de kansspelautoriteit kunnen beïnvloeden en daarbij tijdig te wijzen op omissies, tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten, probleemstellingen te formuleren ten aanzien van grote beleidsvraagstukken en beleidsalternatieven aan te geven.⁷⁰ Deze adviesraad heeft geen taken op het gebied van toezicht op het functioneren van de raad van bestuur van de kansspelautoriteit of op het gebied van benoeming en schorsing van leden van de raad van bestuur, de vaststelling van hun bezoldiging en de goedkeuring van de begroting en van de jaarrekening.

Ten tweede biedt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen mij afdoende mogelijkheden om toezicht te houden op de kansspelautoriteit en invulling te geven aan mijn beleids- en systeemverantwoordelijkheid. Het instellen van een extra zelfstandig bestuursorgaan in de vorm van een raad van toezicht zou bovendien indruisen tegen het kabinetsbeleid ten aanzien van de aansturing van zelfstandige bestuursorganen.⁷¹

⁶⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407.

⁶⁹ W15.16.0069/IV/Vo van 5 september 2016.

⁷⁰ Artikel 3 van het Besluit Adviesraad kansspelautoriteit 2014 (Stcrt. 2014, nr. 7379).

⁷¹ Kamerstukken II 2013/2014, 25 268, nr. 83.

Ter aanvulling op hetgeen in de Wok en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen al is geregeld, hebben het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de kansspelautoriteit in maart 2016 een relatiestatuuat opgesteld.⁷² Het wettelijke kader en dit relatiestatuuat tezamen vormen een jaarkalender voor enerzijds de begroting en de planning en anderzijds de verantwoording en control. Door het instellen van een raad van advies en het inrichten van het relatiestatuuat is de governance evenredig ontwikkeld ten opzichte van de toename van de taken en complexiteit van de werkzaamheden van de kansspelautoriteit.

Zoals voorgeschreven in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt de kansspelautoriteit vijf jaar na oprichting geëvalueerd. Deze evaluatie behelst de doeltreffendheid, doelmatigheid en legitimiteit van de kansspelautoriteit bij haar stakeholders. Naast de mate waarin de kansspelautoriteit succesvol bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen, wordt daarbij ook gekeken naar de organisatie, de bedrijfsvoering en de positie van de kansspelautoriteit. Verder beoordelen de onderzoekers de legitimiteit van de kansspelautoriteit bij haar stakeholders, zoals kansspelaanbieders, overheden en partners in de strafrechtketen. Deze evaluatie verwacht ik in de tweede helft van 2017 aan beide Kamers te sturen. Op basis van deze evaluatie kan ook bekeken worden welke verdere stappen in de toekomst nodig zijn om effectief toezicht en handhaving op kansspelsector te blijven waarborgen.

10. Europese aspecten

De leden van de **D66-fractie** gaan graag ook in op het Europeesrechtelijke vereiste van een samenhangend kansspelbeleid. Het Europese recht vereist dat een door een lidstaat gevoerd beleid op dit terrein niet alleen naar de letter, maar ook in de praktijk samenhangend en stelselmatig is. De aan het woord zijnde leden wijzen er op dat het wetsvoorstel veel vormen van kansspelen op afstand reguleert, maar een uitzondering maakt voor loterijen. Zij menen dat het aanbod van onlineloterijproducten daarmee in Nederland illegaal blijft, en vragen waarom de uitsluiting van onlineloterijen niet in strijd is met het Europese recht is.

De aan het woord zijnde leden verwijzen naar de eis van de horizontale consistentie die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder: het Hof) is ontwikkeld. Kort gezegd komt die er op neer dat beperkende maatregelen, zoals in het wetsvoorstel worden voorgesteld, zijn toegestaan om de risico's van kansspelen te beteugelen, mits die zonder discriminatie worden toegepast en evenredig, dus geschikt en noodzakelijk, zijn om de doelstellingen van het kansspelbeleid te verwezenlijken. Hieruit volgt dat die beperkende maatregelen er daadwerkelijk toe moeten strekken het kansspelbeleid op samenhangende en stelselmatige wijze te verwezenlijken.⁷³ Kansspelen komen in soorten en maten, van betrekkelijk risicoloze goededoelenloterijen tot meer risicovolle casinospelen. Omdat de risico's van de diverse te onderscheiden kansspelen niet identiek zijn, hoeft de regulering ter beteugeling van die risico's niet voor iedere kansspelsoort dezelfde te zijn. In de jurisprudentie van het Hof is dan ook aanvaard dat per kansspelsoort een ander beleid kan worden gevoerd.⁷⁴

⁷² Stcrt 2016, nr. 13342.

⁷³ Onder meer HvJEG 6 november 2003, zaak C-243/01 (Gambelli), punten 72–74, en HvJEG 8 september 2009, C-42/07 (Liga Portuguesa de Futebol Profissional), punten 59–61.

⁷⁴ HvJEU 8 september 2010, gevoegde zaken C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 en C-410/07 (Markus Stoß e.a.), punten 93–95.

Het wetsvoorstel reguleert online casinospelen en online sportwedden- schappen. Het reguleert niet de online (goededoelen)loterijen. Dit is niet nodig om de doelstellingen van het kansspelbeleid te verwezenlijken. De in Nederland aangeboden loterijen zijn aanzienlijk minder risicovol dan casinospelen en sportwedden- schappen, onder meer als gevolg van het aanzienlijk lagere speltempo en uitkeringspercentage. Het zou disproporti- oneel zijn om de aanbieders van loterij-producten te onderwerpen aan het strenge stelsel van kansspelen op afstand, dat de organisator onder meer verplicht tot voorafgaande inschrijving, identificatie en verificatie van iedere speler, tot monitoring van en zo nodig interventie in diens speelgedrag en tot raadpleging van CRUKS voorafgaand aan iedere deelname. Dat zou verder gaan dan strikt noodzakelijk om de doelstelling van het kansspelbeleid in de loterijensector te verwezenlijken.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft regelmatig contact plaatsgevonden met de Europese Commissie, zowel via de expertgroep online gokken, als via informele contacten om te polsen hoe de Commis- sie denkt over de verenigbaarheid van bepaalde beperkingen met het Unierecht. Ook is het wetsvoorstel in het kader van Richtlijn 98/34/EG⁷⁵ genotificeerd. De Commissie heeft het wetsvoorstel positief ontvangen.⁷⁶ Haar vertegenwoordiger heeft tijdens het door de Tweede Kamer op 21 mei 2015 georganiseerde rondetafelgesprek aangegeven de moderni- sering van het Nederlandse (online) kansspelbeleid te verwelkomen en het wetsvoorstel te zien als een positieve stap richting een effectief, coherent en consistent kansspelbeleid. Ik heb dan ook geen reden om te veronderstellen dat het wetsvoorstel, met de uitsluiting van online loterijen, in strijd met het Europese recht zou zijn.

Daarbij wijs ik er op dat het, anders dan de aan het woord zijnde leden mogelijk veronderstellen, niet zo is dat online loterijen illegaal blijven. Het is aanbieders van loterijen al langere tijd in de vergunningvoorschriften toegestaan het internet te gebruiken als verkoopkanaal. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Wel heb ik naar aanleiding van jurispru- dentiële ontwikkelingen met betrekking tot de transparante verlening van kansspelvergunningen⁷⁷ op 12 juli 2016 een nieuw juridisch en beleids- matig kader voor de verlening van vergunningen voor goededoelenlote- rijen vastgesteld⁷⁸ op grond waarvan ook loterij-aanbieders in een andere EU- of EER-lidstaat in aanmerking kunnen komen voor een loterijver- gunning. De kansspelautoriteit heeft hierop een nieuwe modelvergunning vastgesteld,⁷⁹ waarin is opgenomen dat de loten ook in de toekomst langs elektronische weg (bijvoorbeeld via het internet) mogen worden geplaatst. Zo is het Lottovate Nederland BV ingevolge de op 22 november 2016 verleende vergunning toegestaan loten via het internet te verkopen.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat er, voor zover bekend, geen substantiële vraag is naar onlinevarianten van de klassieke loterijen die kanalisatie behoeft. De leden van de **D66-fractie** geven aan van verschillende kanten te hebben vernomen dat er wel degelijk een markt voor onlineloterijen kan bestaan. Zo laat bijvoorbeeld de Duitse kansspel- markt zien dat er consumentenvraag naar onlinevarianten op traditionele loterijen is. Ook blijkt een buitenlandse commerciële aanbieder interesse te tonen in een Nederlandse vergunning voor het aanbieden van

⁷⁵ Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998, PbEG L 204, betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften.

⁷⁶ TRIS (2014) 01565.

⁷⁷ Onder meer Rechtbank Amsterdam 12 mei 2015, ECLI:NL:RBAMS:2016:3120.

⁷⁸ Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, Stcrt. 2016, nr. 37159.

⁷⁹ <http://www.kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/vergunningen/meerjarige-vergunning/voorwaarden/>

onlineloterijen. De aan het woord zijnde leden vragen of hiernaar onderzoek is gedaan.

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat er thans sprake is van een substantiële vraag naar illegale online loterijen, die – zoals wel het geval is ten aanzien van illegale online casinospelen en illegale online sportwedenschappen – moet worden gekanaliseerd. Uit diverse onderzoeken, waaronder het WODC onderzoek «aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland»,⁸⁰ komt naar voren dat er weinig illegaal (online) aanbod van loterijen is. Daarnaast vermeldt de kansspelautoriteit in haar meest recente marktscan⁸¹ dat er weinig meldingen van illegaal aanbod van loterijen voorkomen en dat de meeste meldingen lottospelen betreffen. Ook uit de «Nulmeting 2016, Modernisering kansspelbeleid» van het WODC blijkt geen deelname van spelers aan illegale onlineloterijen. Kanalisatie naar vergund aanbod, zoals bij short-odd kansspelen op afstand noodzakelijk is, is voor loterijen derhalve niet aan de orde.

Dit staat echter los van het feit dat er wel degelijk vraag naar onlinevarianten van de klassieke loterijen bestaat, waaraan wordt voldaan door de houders van een Nederlandse loterij-vergunning die, zoals gezegd, het internet als verkoopkanaal mogen gebruiken. Buitenlandse aanbieders die aan de voorwaarden voldoen, kunnen in aanmerking komen voor een Nederlandse vergunning voor het aanbieden van (online)loterijen. Voorwaarde is uiteraard dat een groot deel van de opbrengst wordt afgedragen aan goede doelen.

De leden van de **D66-fractie** hebben voorts nog een vraag over de staatssteunaspecten van het wetsvoorstel. Inmiddels is er geen sprake meer van een gedifferentieerd kansspelbelastingtarief voor online- en landgebonden kansspelen. De Europese Commissie heeft echter in haar voorlopig oordeel ook aangegeven dat er sprake is van staatssteun aan landgebonden (sport)wedenschappen en bingo vanwege het verschil in fiscale behandeling met onlinesportwedenschappen en bingo. De Europese Commissie heeft voorts aangegeven dat de prijzenstelling van 449 euro niet verenigbaar is met de interne markt. De regering heeft laten weten dat de opmerkingen van de Europese Commissie worden bestudeerd en dat in het voorjaar 2016 de balans zou worden opgemaakt, waarna overleg met beide Kamers, de Europese Commissie en betrokkenen zou kunnen volgen.⁸² De voornoemde leden vragen of de regering de Staten-Generaal over de voortgang kan inlichten.

Bestudering van het voorlopig oordeel van de Europese Commissie heeft geleid tot de volgende bevindingen. In het wetsvoorstel kansspelen op afstand is er voor gekozen om eenzelfde belastingplicht, -grondslag en -tarief te introduceren voor alle kansspelen op afstand. Dit met het oog op een gelijk fiscaal speelveld voor de verschillende vormen van kansspelen op afstand, zoals casino- en pokerspelen en sportwedenschappen. De Europese Commissie heeft zich in haar voorlopig oordeel echter op het standpunt gesteld dat weliswaar een gelijk speelveld voor (alle) online kansspelen wordt geïntroduceerd, maar dat tegelijkertijd een verschil wordt gecreëerd met de landgebonden sportwedenschappen en bingo. De Europese Commissie ziet het feit dat aanbieders van landgebonden sportwedenschappen en bingo niet belastingplichtig voor de kansspelbelasting zijn en aanbieders van online sportwedenschappen en bingo wél als onverenigbare staatssteun voor de aanbieders van die landgebonden

⁸⁰ G.H.J. Homburg en E.Oranje, Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC, Aard en omvang van illegale kansspelen in Nederland, 2009.

⁸¹ Kansspelautoriteit, Marktscan landbased kansspelen 2015.

⁸² Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, p. 91.

spelen. De Commissie stelt zich op het standpunt dat online en landgebonden weddenschappen en bingo zowel juridisch als feitelijk vergelijkbaar zijn, omdat deze kansspelen dezelfde kenmerken hebben, maar uitsluitend het distributiekanaal verschilt. In de optiek van de Europese Commissie is niet relevant dat er verschillen zijn tussen de landgebonden en online markt wat betreft bijvoorbeeld het aantal aanbieders, bedrijfsvoering (uitkeringspercentages) en afdrachten aan goede doelen.

Gelet op het voorgaande lijkt het dan ook noodzakelijk om de stap te zetten naar het fiscaal gelijk behandelen van aanbieders van landgebonden (sport)weddenschappen en bingo en van online (sport)weddenschappen en bingo. De bedoeling is om in het voorjaar een voorstel tot aanpassing van de Wet op de kansspelbelasting te bespreken met de Europese Commissie en deze vervolgens zo snel mogelijk voor te leggen aan het parlement. Doel van deze aanpassing is te voorkomen dat de Wet op de kansspelbelasting tot onrechtmatige staatssteun leidt.

De leden van de **SGP-fractie** merken op dat volgens de tekst van artikel 1, onderdeel b, van de Wok en de bijbehorende memorie van toelichting het bevorderen van deelneming aan buitenlandse kansspelen verboden is. Zij vragen hoe dit artikel zich verhoudt tot de voorgestelde regeling voor onlinekansspelen, waarbij ook ondernemers uit andere landen een vergunning kunnen krijgen. Zo vragen zij of de tekst van de wet en de beoogde praktijk wel met elkaar in overeenstemming zijn en of een buitenlandse aanbieder met een Nederlandse vergunning niet nog steeds een aanbieder is met een vergunning voor een «gelegenheid, gegeven buiten het Rijk in Europa». Zij wijzen er hierbij op dat het voorgestelde artikel 31g toestaat dat de vergunninghouder zijn statutaire zetel of hoofdvestiging kan hebben in een andere Europese lidstaat dan Nederland.

Bij de beantwoording van de vragen van de aan het woord zijnde leden is van belang onderscheid te maken tussen de strekking van de Nederlandse kansspelvergunning en de vestigingsplaats van de houder van die vergunning. Een Nederlandse kansspelvergunning kan er slechts toe strekken dat bepaalde kansspelen mogen worden aangeboden in Nederland. Zij kan er niet toe strekken dat die kansspelen (ook) in andere lidstaten mogen worden aangeboden. Een kansspelaanbieder met een Nederlandse vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand is dus niet uit hoofde van zijn Nederlandse vergunning gerechtigd in een andere lidstaat gelegenheid te geven tot deelneming aan kansspelen. Dat is aan de bevoegde autoriteiten van de desbetreffende lidstaat. Ook andersom geeft een buitenlandse vergunning een kansspelaanbieder niet het recht om in Nederland gelegenheid te geven tot deelneming aan kansspelen. Dit geldt ongeacht de vraag of de betrokken kansspelaanbieder in Nederland of in een andere lidstaat is gevestigd.

Artikel 1, eerste lid, onder a, Wok verbiedt een ieder, ongeacht diens vestigingsplaats, om personen in Nederland gelegenheid te geven om deel te nemen aan kansspelen waarvoor geen Nederlandse vergunning is verleend. Onderdeel b verbiedt het bevorderen van deelneming aan zulke illegale kansspelen en het bevorderen van deelneming aan kansspelen die in een ander land (zonder Nederlandse vergunning) worden aangeboden. Als een in een andere lidstaat gevestigde kansspelaanbieder met een Nederlandse vergunning voor het organiseren van kansspelen op afstand spelers in Nederland gelegenheid geeft tot deelneming aan die vergunde kansspelen, is geen sprake van illegale kansspelen.

De in de jaren zestig gegeven toelichting op de wettelijke term «gelegenheid geven» waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen, is door de opkomst van internet-kansspelen die destijds niet waren voorzien, niet

meer actueel. De Hoge Raad⁸³ heeft met het oog op de doelstellingen van het kansspelbeleid een ruime uitleg van dat begrip gegeven. Kort gezegd komt die er op neer dat een in een ander land gevestigde kansspelaanbieder die vanuit dat land via het internet kansspelen aanbiedt waaraan spelers in Nederland kunnen deelnemen, in Nederland kansspelen aanbiedt (in Nederland gelegenheid geeft tot deelneming aan kansspelen) en dus, voor zover hij daarbij niet beschikt over een Nederlandse vergunning, de verbodsbepaling van artikel 1, eerste lid onder a, Wok overtreedt.

11. Overige

Hiervoor ben ik in de daartoe geëigende paragrafen al ingegaan op de vraag van de leden van de **CDA-fractie** om een reactie op de diverse stellingen en vragen van de NGDL en de VAN in hun *position papers*. In paragraaf 2 ben ik in antwoord op de vragen van de leden van de **PVV-fractie** ingegaan op de beoordeling van de betrouwbaarheid van kansspelaanbieders die voor een vergunning in aanmerking willen komen, en de bekostiging daarvan. Op de vraag van de leden van de **Christen-Unie-fractie** naar een inschatting van de maatschappelijke kosten van kansspelverslaving ben ik hiervoor in paragraaf 7 ingegaan.

De leden van de **PvdA-fractie** vragen naar de verwachte ontwikkelingen in de komende jaren in de marktordening van de landgebonden kansspelen en de onlinekansspelen. Ook vragen zij naar de invloed op die ontwikkelingen van het onderhavige wetsvoorstel en waar sprake is van autonome ontwikkelingen.

De belangrijkste autonome ontwikkeling is dat de vraag naar kansspelen op afstand de komende jaren zal blijven groeien. De jaarlijkse groei bedraagt ongeveer 12%, ongeacht of de markt gereguleerd is of niet. Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand zal in een groot deel van de vraag worden voorzien door legaal aanbod van vergunninghouders. Dit deel van het aanbod staat onder toezicht, waarmee een hoog beschermingsniveau gewaarborgd is. Ook kan het aanpakken van het resterende illegale aanbod effectiever geschieden. Hierdoor verwacht ik dat de kanalisatie in de jaren na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand verder zal groeien. Het wetsvoorstel biedt ook huidige landgebonden vergunninghouders, zoals Holland Casino dat casinospelen aanbiedt en de Nederlandse Loterij die sportprijsvragen aanbiedt, de gelegenheid om een vergunning te verkrijgen tot het aanbieden van kansspelen op afstand.

Een aantal vereisten uit dit wetsvoorstel op het gebied van de zorgplicht en het CRUKS heeft ook effect op de landgebonden kansspelmarkt. Voor speelcasino's betekent dit codificering van het bestaande beleid. Speelautomatenhallen zullen in de toekomst een sluitend deurselektie met raadpleging van CRUKS moeten voeren. Voor de landgebonden sector is van belang het voorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen in verband met de modernisering van het speelcasinoregime.⁸⁴ Holland Casino wordt geprivatiseerd en de markt voor speelcasino's wordt behoedzaam geopend, waardoor een zekere mate van concurrentie mogelijk wordt.

⁸³ Onder meer HR 18 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AR4841, RvdW 2005, 34, NJ 2005, 404 met annotatie van M.R. Mok, Computerrecht 2005, 22 met annotatie van J.P. van den Brink; HR 13 juni 2008, ECLI:NL:HR:2008:BC8970, Computerrecht 2008, 137 met annotatie van J.P. van den Brink, RvdW 2008, 621, NJ 2008, 337, NJB 2008, 1395.

⁸⁴ Kamerstukken 34 471.

In mijn brief van 22 juni 2016⁸⁵ ben ik ingegaan op de transparante verlening van vergunningen voor niet-incidentele goeddoelenloterijen. Om het maatschappelijk karakter van deze loterijen te borgen, heb ik op 12 juli 2016 een nieuw juridisch en beleidsmatig kader voor de verlening van dergelijke vergunningen vastgesteld.⁸⁶ Naar verwachting leidt deze wijziging tot nieuwe initiatieven op de markt voor goeddoelenloterijen. Het onderhavige wetsvoorstel schept de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen aan de verlening van goeddoelenloterij vergunningen.

De Wet kansspelen op afstand zal drie jaar na inwerkingtreding geëvalueerd worden. Bij de evaluatie worden marktscans van de kansspelautoriteit en het evaluatiekader modernisering kansspelbeleid betrokken. De evaluatie is onder meer gericht op de mate waarin de beleidsdoelen, waaronder de bescherming van de consument en het voorkomen van kansspelverslaving, worden gerealiseerd en welke neveneffecten, zoals mogelijke effecten op de kansspelbelasting, de afdrachten aan goede doelen en mogelijke substitutie-effecten, zijn ingetreden.

Met onderhavig wetsvoorstel en met bovenstaande activiteiten en maatregelen meen ik een behoedzame modernisering van het kansspelbeleid door te voeren en een gecontroleerde opening van de markt mogelijk te maken. Dit past in de visie van de regering dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is. De voorliggende wet- en regelgeving sluit aan bij de snel veranderende markt voor de kansspelen en biedt de Nederlandse speler het gewenste beschermingsniveau.

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

⁸⁵ Kamerstukken II 2015/16, 24 557, nr. 140.

⁸⁶ Beleidsregels niet-incidentele artikel 3 loterijvergunningen, Stcrt. 2016, nr. 37159.