

Vergaderjaar 2018–2019

33 996

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

I **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG** Ontvangen 13 december 2018

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de nadere vragen van de leden van de fracties van het CDA, mede namens de fractie van de ChristenUnie, van D66, de SP en van de PvdA. Ik dank de leden voor de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Die heb ik hieronder geclusterd weergegeven, waarna ik daarop, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, inga.

Ik stel vast dat alle fracties het er over eens zijn dat er iets moet worden gedaan aan het massale en aanhoudende, illegale onlinekanspelaanbod dat Nederlandse spelers blootstelt aan verslavingsrisico's en dat ook de nodige andere risico's met zich meebrengt, zowel voor de individuele spelers als voor de samenleving in het algemeen. Enkele fracties hebben gevraagd naar de mogelijkheden voor de bestrijding van het illegale onlinekanspelaanbod en in het verlengde daarvan naar de noodzaak tot regulering van kansspelen op afstand. Het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit is, naast het voorkomen van kansspelverslaving en het beschermen van de consument, één van de doelstellingen van het breed gedragen kansspelbeleid. Tegelijkertijd moet ik, met de kansspelautoriteit, ook vaststellen dat de bestrijding van het illegale onlinekanspelaanbod onder de huidige Wet op de kansspelen (Wok) tekortschiet.

De bestrijding van illegaal aanbod is op dit moment erg complex en tijdrovend en daardoor onvoldoende effectief. De kansspelautoriteit kan illegale aanbieders beboeten, maar moet daarvoor inzicht verkrijgen in de rechtspersonen en natuurlijke personen die achter de illegale kansspelwebsite schuil gaan. Onderzoek wordt bemoeilijkt door complexe buitenlandse bedrijfsstructuren, het gebruik van stromannen, buitenlandse trustkantoren en buitenlandse hostingproviders die de identiteit van de aanbieder beschermen. Ook bij het onderzoek naar de geldstromen treft de kansspelautoriteit tussenpersonen aan die de identiteit van de aanbieder afschermen. Hierdoor is handhaving in iedere zaak zeer tijdrovend en arbeidsintensief. Daarbij komt dat wereldwijd een

zeer groot aantal onlinekansspelaanbieders actief is. Het gaat daarbij niet alleen om aanbieders die in een ander Europees land een vergunning hebben en voldoen aan de regels die dat land stelt, maar ook om aanbieders die zich geheel niets gelegen laten liggen aan enige wet- en regelgeving. Het aanbod van al deze aanbieders is voor de Nederlandse speler via het internet zeer laagdrempelig toegankelijk. Het voorliggende wetsvoorstel bevat daarom een aanvullend handhavingsinstrumentarium voor de kansspelautoriteit om illegaal aanbod – zowel online als landgebonden – beter te bestrijden. Zo kan de kansspelautoriteit derde partijen – zoals betaaldienstverleners, platformproviders en mediapartijen – die illegale aanbieders faciliteren, met een bindende aanwijzing dwingen hun dienstverlening aan dergelijke aanbieders te staken zonder dat zij daarbij afhankelijk is van afspraken die op vrijwillige basis met een deel van die partijen worden gemaakt. Daarnaast krijgt zij de bevoegdheid om lopende een onderzoek naar wetsovertreding een openbare waarschuwing uit te vaardigen om spelers snel en effectief te informeren over schadeveroorzakend kansspelaanbod van illegale kansspelaanbieders.

Door het enorme aantal aanbieders dat wereldwijd onlinekansspelaanbod genereert dat voor de Nederlandse speler met een paar muisklikken eenvoudig bereikbaar is, is alleen uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium en de handhavingscapaciteit niet voldoende. Daarbij komt dat het in de digitale omgeving betrekkelijk eenvoudig is om handhavingsmaatregelen te omzeilen en zo de toegang tot het illegale onlinekansspelaanbod open te houden. Door de grote vraag naar onlinekansspelen in de digitaliserende Nederlandse samenleving zullen zowel illegale aanbieders als spelers steeds blijven zoeken naar alternatieve mogelijkheden om handhavingsmaatregelen, zoals betalingsblokkades, te omzeilen. Om het illegale onlinekansspelaanbod effectief te kunnen bestrijden is het daarom ook nodig om spelers een veilig, gecontroleerd en legaal alternatief te bieden. Dit verkleint het marktaandeel van de illegale aanbieders, waardoor de kansspelautoriteit haar handhavingsinstrumentarium en -capaciteit gericht en effectiever kan inzetten op de nog resterende illegale aanbieders. Met de regulering van kansspelen op afstand wordt een veilig en legaal alternatief geschapen, waardoor onmatig speelgedrag kan worden tegengegaan en risico- en probleemspelers worden doorgeleid naar (anonieme) hulp en worden ingeschreven in het register voor uitsluiting van kansspelen.

Aanbieders, hun organisatie en hun kansspelaanbod moeten voldoen aan hoge eisen om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen. Met die hoge eisen, die met name op het gebied van verslavingspreventie hoger liggen dan in andere landen die kansspelen op afstand al hebben gereguleerd, worden de doelstellingen van het kansspelbeleid geborgd. De toekomstige vergunninghouders staan onder toezicht van de kansspelautoriteit, die met voorliggend wetsvoorstel de beschikking krijgt over de daarvoor noodzakelijke benodigde toezichtinstrumenten. Zo moeten vergunninghouders onder meer een controledatabank met de noodzakelijke toezichtgegevens inrichten, de kansspelautoriteit directe toegang tot hun primaire systemen verlenen, voldoen aan diverse periodieke en incidentele rapportageverplichtingen en een of meer *compliance officers* aanstellen voor het interne nalevingstoezicht. Desgevraagd moeten zij de kansspelautoriteit alle relevante toezichtgegevens verstrekken die de kansspelautoriteit nodig heeft. De financiële zekerheid die vergunninghouders moeten stellen, maakt het effectueren van eventuele sancties aanzienlijk gemakkelijker dan bij illegaal aanbod. De voorgestelde regulering van kansspelen op afstand is hiermee een belangrijk, en naar mijn mening onmisbaar, instrument om illegaal onlinekansspelaanbod effectief te kunnen bestrijden, en ook de overige doelstellingen van het kansspelbeleid in de digitale omgeving te kunnen

realiseren. Met de kanalisatie van de huidige en toekomstige vraag naar onlinekansspelen naar een veilig en gecontroleerd, legaal aanbod in combinatie met goed toezicht en bestrijding van het resterende illegale aanbod sluit aan bij de wijze waarop de doelstellingen van het kansspelbeleid sinds de invoering van de Wok in 1964 zijn gerealiseerd. Om een zo hoog mogelijke kanalisatie te bereiken en het illegale aanbod zo klein mogelijk te houden, is er voor gekozen om iedere betrouwbaar en geschikt bevonden aanbieder die aan de hoge Nederlandse eisen voldoet, voor een vergunning in aanmerking te brengen.

Tot slot hebben verschillende fracties vragen gesteld over het voorgestelde stelsel van verslavingspreventie, dat niet beperkt zal blijven tot kansspelen op afstand maar ook zal gelden voor andere risicovolle kansspelen die in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's worden aangeboden. Dat stelsel vormt naar de mening van deskundigen een stevig en logisch kader voor verantwoord spelen, dat recht doet aan de meest recente wetenschappelijke inzichten op het gebied van kansspelverslaving. Ter uitvoering van de afspraken in het regeerakkoord over de wijze waarop kansspelen op afstand worden gereguleerd, zijn bovendien aanvullende maatregelen opgenomen in het ontwerp voor lagere regelgeving dat ter informatie aan uw Kamer is gezonden.

2. Doelstellingen van het wetsvoorstel

*In de nadere memorie van antwoord stelt de regering: «Honderdduizenden Nederlanders nemen al jaren deel aan kansspelen op afstand»¹. Hoe is dat aantal bekend, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie. Gaat het hier in deze honderdduizenden gevallen om illegale kansspelen? Zo nee, wat is dan het aandeel illegale kansspelen hier?*

De schattingen van het aantal deelnemers aan kansspelen op afstand zijn gebaseerd op diverse onderzoeken. Zo concludeert bureau Intraval in zijn rapport «Gokken in kaart» van december 2011 dat in dat jaar 257.500 inwoners van Nederland kansspelen via internet hebben gespeeld.² Het exacte aandeel deelnemers aan illegale kansspelen is niet goed te achterhalen. In het rapport wordt aangegeven dat het in 62% (159.650 spelers) van de gevallen gaat om poker en roulette. Dit zijn spelen die, in tegenstelling tot bijvoorbeeld bepaalde sportweddenschappen, niet legaal via internet kunnen worden aangeboden in Nederland. In de marktscan van de kansspelautoriteit 2015 wordt geschat dat het aantal deelnemers aan illegale onlinekansspelen varieert tussen 242.000 en 437.000, afhankelijk van methodische verschillen tussen de onderzoeken.³ Tot slot concludeert de nulmeting van het WODC in 2016 dat 3,5% van de Nederlanders heeft deelgenomen aan illegale onlinekansspelen.⁴

De regering vermeldt verder dat de huidige Wet op de kansspelen (Wok) niet meer aansluit bij de realiteit en trekt daaruit de conclusie dat een «duurzaam en flexibel wettelijk kader voor de regulering van kansspelen op afstand, dat de Nederlandse speler in staat stelt deel te nemen aan onlinekansspelen»⁵ noodzakelijk is. Naar het inzicht van de leden van de CDA-fractie kan uit de voorgaande constatering niet zonder meer de

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

² Bureau voor onderzoek en advies Intraval (met behulp van Bureau Mediad), *Gokken in kaart. Tweede meting aard en omvang kansspelen in Nederland*, 2011, p. 24.

³ Kansspelautoriteit, *Marktscan online kansspelen 2015; een analyse vanuit internationaal perspectief*, 18 augustus 2015, p. 21.

⁴ Intraval in opdracht van het WODC, *Nulmeting 2016 modernisering kansspelbeleid*, juni 2016.

⁵ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 1.

conclusie getrokken worden dat onlinekansspelen gelegaliseerd dienen te worden. Zij zien graag een reactie hierop.

De Wok is er op gericht de vraag naar kansspelen te kanaliseren naar een veilig, legaal en gecontroleerd aanbod en het resterende illegale aanbod te bestrijden. Daarmee worden de individuele spelers en de samenleving in het algemeen beschermd tegen de inherente risico's van kansspelen. Bij haar inwerkingtreding in 1964 reguleerde de Wok, naast loterijen, ook sportprijsvragen en de totalisator. De kanalisatiegedachte heeft nadien als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen geleid tot regulering van onder meer de speelcasino's (1974) en de speelautomaten (1986). Om de doelstellingen van het kansspelbeleid in de digitaliserende samenleving te kunnen realiseren, is een verdere wijziging van de Wok noodzakelijk. Met de opkomst van het internet is er in Nederland een substantiële en groeiende vraag naar kansspelen op afstand. Het wereldwijde aanbod aan illegale onlinekansspelen is immens en door de aard van het internet voor de speler – met slechts een paar muisklikken – zeer laagdrempelig toegankelijk. De kansspelautoriteit heeft op dit moment onvoldoende handhavinginstrumenten om dat illegale onlinekanspelaanbod effectief te kunnen bestrijden. Hierdoor worden de spelers en de samenleving op dit moment onvoldoende beschermd tegen de risico's van dergelijke kansspelen, en sluit de Wok niet langer aan bij de huidige realiteit van de digitaliserende samenleving waarin steeds meer goederen en diensten worden afgenomen via het internet. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de noodzakelijke uitbreiding van het handhavinginstrumentarium. Ook in combinatie met uitbreiding van de handhavingcapaciteit bij de kansspelautoriteit is dat echter niet voldoende om het illegale aanbod effectief te bestrijden en daarmee de speler en de Nederlandse samenleving voldoende te beschermen. Onze digitaliserende samenleving vergt daarnaast ook een duurzaam en flexibel wettelijk kader voor kansspelen op afstand, dat de speler weghoudt van het illegale onlinekanspelaanbod en de kansspelautoriteit in staat stelt het resterende illegale aanbod effectief te bestrijden.

Kan de regering verder toelichten hoe uit de drie beleidsdoelstellingen van het wetsvoorstel⁶ legalisering van online-aanbod voortvloeit? De leden van de CDA-fractie zien er eerder een pleidooi in om het aanpakken van fraude te versterken en verslaving te voorkomen, zeker ook in het licht van de uitbreiding van de bevoegdheden van de Kansspelautoriteit om de handhaving te versterken.

Voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen – het voorkomen van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit – is het zeker noodzakelijk dat de handhaving wordt geïntensiveerd en dat de kansspelautoriteit de beschikking krijgt over een modern en effectiever handhavingsinstrumentarium om illegaal onlinekanspelaanbod beter te bestrijden. Omdat illegaal onlinekanspelaanbod naar zijn aard nooit volledig kan worden bestreden, is het daarnaast ook van belang dat de speler een veilig, legaal en gecontroleerd alternatief wordt geboden om hem van het illegale aanbod weg te houden. Dat legale alternatief moet volledig zijn gericht op het bereiken van de doelstellingen van het kansspelbeleid. Aan de toekomstige vergunninghouders worden daarom hoge eisen gesteld, zoals een actieve zorgplicht om kansspelverslaving te voorkomen, het registreren van financiële transacties ter bestrijding van witwassen en vaststelling, en verificatie van identiteit om deelname door minderjarigen en geregistreerde probleemspelers tegen te gaan. Door middel van onder meer de controledatabank en de directe toegang van de kansspelautoriteit

⁶ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 2.

tot de systemen van de vergunninghouder kan de kansspelautoriteit effectief toezicht houden op naleving daarvan. Bij illegale aanbieders bestaat deze mogelijkheid niet, terwijl juist deze aanbieders zich vaak niets gelegen laten liggen aan het welzijn van de individuele speler of de samenleving als geheel.

Wanneer Nederlandse spelers deelnemen aan legale onlinekansspelen, wordt de vraag naar illegale kansspelen kleiner. Kanalisatie verkleint de Nederlandse markt voor illegale kansspelen op afstand, waardoor het aantal illegale aanbieders dat zich specifiek op de Nederlandse speler richt, bijvoorbeeld door websites in de Nederlandse taal, zal afnemen. De kansspelautoriteit kan vervolgens haar handhavingscapaciteit gericht inzetten op het resterende illegale aanbod, waardoor haar aanpak effectiever wordt. Daarvoor krijgt zij aanvullende handhavingsbevoegdheden, zoals de mogelijkheid om een bindende aanwijzing te geven aan derden als betaaldienstverleners die illegale aanbieders faciliteren. De inzet daarvan zal het voor spelers ook onaantrekkelijk maken om in de toekomst nog deel te blijven nemen aan illegale kansspelen en hen stimuleren om over te stappen naar vergunninghouders.

De regering stelt dat het niet zozeer van belang is of het (wanneer het voorstel wetskracht heeft) geschatte aantal van veertig of vijftig legale aanbieders stabiel blijft, «als wel dat het Nederlandse marktaandeel zo veel mogelijk wordt vertegenwoordigd door houders van een Nederlandse vergunning.»⁷ De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat het enige voordeel dat de regering kan zien, gelegen is verslavingszorg. Immers, wanneer het gaat om kanalisatie van het aanbod van legaal naar illegaal gaat het vanuit de speler gezien grotendeels om «communicerende vaten». Zij spenderen hun geld aan kansspelen of het nu illegaal of legaal aanbod betreft. Zien de voornoemde leden dit juist?

Het voorkomen van kansspelverslaving is inderdaad een belangrijk doel dat de regering met hoge eisen in het voorgestelde vergunningstelsel wil bereiken. Het voorkomen van kansspelverslaving is echter zeker niet het enige beoogde doel van regulering. Vergunninghouders moeten ook voldoen aan strikte eisen om risico's op criminaliteit te beheersen en consumenten een eerlijk kansspelaanbod te bieden. Illegaal aanbod wordt aangepakt om spelers zoveel mogelijk te beschermen tegen kansspelgerelateerde criminaliteit, zoals fraude en matchfixing. Daarnaast bestaan er bij illegale kansspelen risico's op oneerlijk spelverloop, misleiding en manipulatie. Bij regulering worden hoge eisen gesteld aan de aard van het legale aanbod en aan de vergunninghouder. De kansspelautoriteit houdt toezicht op naleving van deze eisen. Het wetsvoorstel bevat de nodige maatregelen om dit toezicht zo effectief mogelijk te maken. Zo heeft de kansspelautoriteit bijvoorbeeld rechtstreeks toegang tot de primaire systemen van de vergunninghouders.

Het is inderdaad zo dat spelers zullen blijven deelnemen aan kansspelen op afstand en hieraan dus geld zullen blijven spenderen, ook als dit wettelijk verboden is. Dat blijkt al uit het feit dat honderdduizenden spelers al jarenlang ingaan op het illegale onlinekansspelaanbod. Hun keuze voor dat illegale aanbod is op dit moment echter noodgedwongen, omdat er voor hen geen legaal alternatief voorhanden is. Uit onderzoek blijkt dat spelers de voorkeur hebben voor legaal en gecontroleerd kansspelaanbod boven illegaal aanbod, omdat legaal aanbod nu eenmaal meer waarborgen biedt.⁸

⁷ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 4.

⁸ 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.

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

Volledige afwezigheid van wetsovertredingen is naar mijn mening inderdaad niet mogelijk. Dit geldt ook voor het illegaal aanbieden van kansspelen op afstand. Dit neemt niet weg dat in het voorliggende wetsvoorstel een stevig aanvullend handhavingsinstrumentarium is opgenomen om illegaal aanbod zoveel mogelijk te bestrijden. Een belangrijk verschil tussen het aanbieden van kansspelen op afstand en veel andere wettelijke verboden is daarin gelegen dat onlineaanbod op veilige, betrouwbare en controleerbare wijze kan worden georganiseerd, zodat de risico's voor de speler en de samenleving zoveel mogelijk worden beteugeld. Dit is anders bij veel andere wettelijke verboden gedragingen waarbij een veilig, betrouwbaar en gecontroleerd alternatief naar zijn aard niet voorstelbaar is. Met de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand wordt aangesloten bij de gedachte die eerder ten grondslag lag aan de regulering van landgebonden kansspelen als sportwedenschappen en speelcasino's. Zonder regulering van kansspelen op afstand kan de Nederlandse speler niet voldoende effectief worden beschermd tegen de gevaren die inherent zijn aan het illegale onlinekansspelaanbod. Effectieve bestrijding van het illegale aanbod is uiteindelijk alleen mogelijk, indien een verantwoord en betrouwbaar, legaal alternatief beschikbaar is voor de Nederlandse speler.

De CDA-fractieleden lezen in de nadere memorie van antwoord dat wanneer blijkt dat het wetsvoorstel – eenmaal wet – niet blijkt te werken, tot aanvullende maatregelen wordt overgegaan.⁹ Waaruit kunnen deze maatregelen bestaan: het opschroeven van handhaving, of het uitbreiden van de bevoegdheden van de Kansspelautoriteit, of het stellen van strengere eisen aan aanbieders? Hoe zou dat er concreet uit kunnen zien en waarom wordt niet nu daarop een voorschot genomen, zeker in het licht van het eerder gestelde in de nadere memorie van antwoord?

Na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand zal de werking daarvan in de praktijk nauwgezet worden gemonitord en niet na de gebruikelijke vijf jaar, maar al na drie jaar grondig worden geëvalueerd. Ook zal de kansspelautoriteit jaarlijks de relevante statistieken over kansspelen opnemen in haar jaarverslag. Monitoring en evaluatie zijn van belang om bij eventuele onvoorziene ontwikkelingen tijdig in te kunnen grijpen en waar nodig aanvullende maatregelen te kunnen treffen. Op dit moment kan niet worden voorzien welke maatregelen alsdan noodzakelijk zouden kunnen blijken. Dat is immers afhankelijk van de uitkomsten van de monitors en de evaluatie. Op dat moment kan pas worden beoordeeld of bijvoorbeeld uitbreiding van de handhavingcapaciteit van de kansspelautoriteit, aanscherping van de toelatingseisen of bijstelling van de technische en operationele eisen waaraan een vergunninghouder moet voldoen, wenselijk is. Omdat het wetsvoorstel Kansspelen op afstand nog niet tot wet is verheven, is het op dit moment niet mogelijk daarop al een voorschot te nemen. Naar mijn mening vormt de voorgestelde regulering van kansspelen op afstand echter een evenwichtig en samenhangend geheel aan maatregelen waarmee de doelstellingen van het kansspelbeleid in de huidige digitaliserende samenleving goed worden gewaarborgd.

⁹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 5.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of overwogen is om Holland Casino voor een proefperiode het alleenrecht op onlinekansspelen te geven, schrijft de regering dat het aanbieden van kansspelen geen overheidstaak is.¹⁰ Dat is wellicht de opvatting van de huidige regering, maar het antwoord miskent dat dit kennelijk lang wel zo gezien is. Het deel van het antwoord dat kanalisatie dan niet bereikt kan worden, begrijpen de leden van de CDA-fractie niet goed. Hangt kanalisatie af van het aantal legale aanbieders? Dat is een nieuw element in de redenering die naar hun voorlopige overtuiging niet af te leiden is uit hetgeen de regering in de eerdere stukken heeft betoogd. Immers, daar lijkt het te gaan om de kwaliteit van het legale, vergunde aanbod en niet om de kwantiteit. Graag daarom een nadere onderbouwing van deze stelling.

Succesvolle kanalisatie vereist dat een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse vraag naar kansspelen op afstand wordt geleid naar legaal aanbod. Het marktaandeel van de toekomstige vergunninghouders speelt daarbij een belangrijkere rol dan het aantal vergunninghouders. De gewenste kanalisatie van de bestaande vraag zal naar verwachting niet worden bereikt met de instelling van een monopolie van een enkele (Nederlandse) onderneming. Dat honderdduizenden spelers die reeds deelnemen aan onlinekansspelen worden verleid over te stappen naar de (nieuwe) monopolist, terwijl het gaat om een consument-geleide markt waarop al jaren een groot aantal aanbieders opereren, ligt niet voor de hand.

Wat verder meespeelt is dat een aantrekkelijk spelaanbod niet voor iedereen hetzelfde is. Net als bij andere producten en diensten zijn de voorkeuren van spelers zeer divers. Het is de vraag of één enkele kansspelaanbieder op de Nederlandse markt een voldoende aantrekkelijk kansspelaanbod – dat naast onlinecasinospelen ook onlinesportwedenschappen en onlinetotalisators omvat – voor alle Nederlandse spelers kan organiseren. Het risico bestaat dat spelers die dit aanbod niet aantrekkelijk genoeg vinden, in grote getale (blijven) ingaan op het laagdrempelig toegankelijke aanbod van illegale aanbieders. Dit zou de massaliteit van het illegale aanbod in stand houden, wat effectieve handhaving in de weg staat en waardoor veel spelers onbeschermd blijven. Deze situatie heeft zich voorgedaan in Noorwegen, waar kansspelen op afstand in 2008 zijn gereguleerd door middel van twee overheidsmonopolies die wedenschappen op paardenrennen (Norsk Riskoto) respectievelijk loterijen, instantloterijen, sportwedenschappen, poker en keno (Norsk Tipping) aanbieden. De meerderheid van de spelers is daar blijven deelnemen aan illegale, buitenlandse kansspelen op afstand. De kanalisatie in Noorwegen bedroeg in 2008 ongeveer 24,5% en in 2016 ongeveer 29,5%. Daarmee blijft de kanalisatie in Noorwegen sterk achter ten opzichte van andere landen die kansspelen op afstand zonder monopolies hebben gereguleerd.

Waar in Duitsland zelfs een aantal van twintig aanbieders niet als voldoende wordt beschouwd, gaat het dan om Europees of louter Duits recht? Wat betekent dat voor de Nederlandse situatie? Wanneer de eisen zo hoog zijn dat slechts twintig aanbieders zich melden, moeten dan de eisen voor vergund aanbod verlaagd worden om meer aanbieders mogelijk te maken? Of is met het stellen van de eisen in dit wetsvoorstel al rekening gehouden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De Duitse regering had het maximaal aantal te verlenen vergunningen zelf op voorhand beperkt tot 20. De reden waarom het Duitse experiment met

¹⁰ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 8.

een op voorhand beperkt aantal vergunningen niet is geslaagd, is gelegen in het feit dat het Duitsland niet mogelijk is gebleken om voor de verdeling van deze schaarse vergunningen een transparant verdeelmechanisme met transparante criteria te ontwikkelen. Dit heeft onder meer geleid tot een groot aantal gerechtelijke procedures, waarbij de rechter in Wiesbaden het Duitse stelsel in strijd met de vrijheid van vestiging (artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, VWEU), het vrije dienstenverkeer (artikel 56 VWEU) en de Europeesrechtelijke vereisten van transparantie en non-discriminatie heeft bevonden. Hierop is eerder in de nota naar aanleiding van het nader verslag ingegaan.¹¹ Het aantal van 20 vergunningen hield geen verband met het stellen van (te) hoge eisen aan geïnteresseerde aanbieders.

Om vergelijkbare problemen met de vergunningverlening te voorkomen is er in het voorliggende wetsvoorstel niet voor gekozen om het aantal vergunningen op voorhand te beperken. In plaats daarvan worden hoge eisen gesteld aan de potentiële vergunninghouders. Het aantal vergunninghouders wordt zo op kwalitatieve gronden beperkt. De regering heeft geen minimum aantal vergunningen voor ogen en is ook niet van zins de hoge eisen te verlagen om meer vergunningen te kunnen verlenen. De bescherming van de speler en de realisatie van de overige doelstellingen van het kansspelbeleid staan voorop. Ik meen dat voldoende aanbieders in staat en bereid zijn te voldoen aan de gestelde vergunningvereisten om voor de Nederlandse speler een aantrekkelijk doch verantwoord en betrouwbaar spelaanbod mogelijk te maken.

De CDA-fractieleden vragen wat de regering bedoelt met: «Het aanbieden van kansspelen aan minderjarigen is en blijft verboden.»¹² Gaat het hier om reclame of om op minderjarigen toegesneden kansspelen of het feitelijk laten deelnemen van minderjarigen aan kansspelen? Hoe kan dat laatste effectief worden gecontroleerd door een vergunninghouder wanneer bijvoorbeeld een minderjarige een ander geboortjaar opgeeft dan het werkelijke geboortjaar?

Met het verbod op het aanbieden van kansspelen aan minderjarigen wordt in de aangehaalde passage bedoeld op het verbod op het feitelijk laten deelnemen van minderjarigen aan kansspelen. Dit is nu al verboden en dat blijft het ook. Ook is en blijft het verboden om kansspelreclame te richten op minderjarigen.

De controle door een onlinevergunninghouder van de identiteit van een speler geschiedt door het vaststellen en verifiëren van een set persoons-, contact- en bankgegevens. Bij de vaststelling van de persoonsgegevens moet de vergunninghouder onderzoeken of de opgegeven persoonsgegevens – de voor- en achternaam, de geboortedatum, de geboorteplaats, het geslacht en voor zover beschikbaar het burgerservicenummer (BSN)-bij elkaar horen. De vergunninghouder verzendt deze gegevensset voor het raadplegen van het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS) aan de kansspelautoriteit, waarna de kansspelautoriteit die gegevens controleert bij de Beheervoorziening Burgerservicenummer (BV BSN). Indien hieruit volgt dat de aspirant-speler gegevens heeft opgegeven die niet bij elkaar horen, bijvoorbeeld een onjuiste geboortedatum, kan diens identiteit niet worden vastgesteld en mag diens inschrijving als speler niet worden voltooid. De betrokkene kan dan ook niet gaan spelen.

Indien de identiteit van de aspirant-speler wel kan worden vastgesteld, moet vervolgens aan de hand van een betrouwbare verificatiemethode ondubbelzinnig komen vast te staan dat de vastgestelde gegevensset ook

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, p. 4.

¹² Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 37.

daadwerkelijk behoort tot de persoon die die gegevens heeft opgegeven. Dit kan bijvoorbeeld door de speler een (micro)betaling te laten doen via zijn bankrekening. Indien uit de verificatie van gegevens blijkt dat de persoon die zich als speler wil inschrijven, niet hoort bij de opgegeven gegevens, moet de inschrijving worden beëindigd. Indien een minderjarige gebruik maakt van de persoons- en bankgegevens van bijvoorbeeld een van zijn ouders, zal dat direct inzichtelijk zijn op de bankafschriften van die ouder. Een melding van deze ouder is een goed voorbeeld van een redelijk vermoeden dat de inschrijving met onjuiste gegevens tot stand gekomen is. Bij ieder redelijk vermoeden moet de vergunninghouder het spelersaccount direct ontoegankelijk maken en het vermoeden onderzoeken. Voor de maatregelen die zijn genomen om deelname door minderjarigen te voorkomen, verwijs ik graag naar hoofdstuk 4, afdeling 3 van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand, dat eerder ter informatie aan de uw Kamer is gezonden.¹³

De CDA-fractieleden vragen of de regering kan uitleggen wat met het begrip «loot boxes»¹⁴ bedoeld wordt? Ziet de regering in de onrustbarende conclusies uit onderzoek op het grensgebied van onlinegames en onlinekansspelen¹⁵ niet een aanleiding om juist te concentreren op de handhaving van illegaal aanbod van kansspelen in plaats van onlinekansspelen toe te staan?

Loot boxes zijn virtuele schatkistjes met virtuele items – zoals virtuele wapens of voetballspelers – die een speler kan gebruiken in een virtueel spel (*game*) en die zekere waarde in dat spel hebben. De speler weet voorafgaand aan het verkrijgen van de schatkist niet welk item hij zal ontvangen. Als dat item in het economisch verkeer op geld waardeerbaar is, is sprake van een kansspel in de zin van de Wok.

Deze *loot boxes* zijn slechts één voorbeeld van vermenging van *games* met kansspelen. De conclusies van het onderzoek waaraan de aan het woord zijnde leden refereren, hebben ertoe geleid dat de regering, mede ter uitvoering van het regeerakkoord, extra maatregelen heeft getroffen om deze vermenging te voorkomen. Zo zullen houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand geen kansspelen mogen aanbieden die onderdeel vormen van een *game*. Dit betekent dat *games* met *loot boxes* met op geld waardeerbare prijzen niet mogen worden aangeboden. Ook mogen *games* en kansspelen niet op dezelfde website of in dezelfde app worden aangeboden. Hiermee wordt voorkomen dat jonge spelers door middel van *games* worden geleid naar kansspelaanbod. Daarnaast zal ook reclame voor kansspelen in *games* of op een website met aanbod van *games* niet zijn toegestaan.¹⁶ Hiermee wordt voorkomen dat jonge *gamers* door het spelen van *games* onbedoeld naar het kansspelaanbod worden geleid. Met regulering van kansspelen op afstand en stevig optreden tegen illegaal aanbod kunnen de risico's uit het door de aan het woord zijnde leden aangehaalde onderzoek worden tegengegaan.

De SP-fractieleden lezen dat het aantrekkelijk moet zijn om kansspelen te spelen.¹⁷ Dat vraagt om een toelichting. Waarom moet dat aantrekkelijk zijn? Gaat men anders niet gokken? Maar dat is toch de bedoeling? Of wil

¹³ Bijlage bij Kamerstukken I 2017/2018, 33 996, G.

¹⁴ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 26.

¹⁵ Kansspelautoriteit, *Onderzoek naar loot boxes. Een buit of een last?*, 19 april 2018, p. 3–5.

¹⁶ Zie artikel 4.2 van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand, artikel 3, vijfde lid, van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zoals gewijzigd in artikel 6.2 van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand) en de toelichtingen daarbij (pp. 55–57 en 104).

¹⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 8.

men concurreren met het illegale aanbod? Maar dit illegale aanbod zou met deze wet toch beter aangepakt worden? Moeten de voornoemde leden dan begrijpen dat dit legale aanbod naast het illegale komt? Ontstaat er dan geen wedloop tussen legaal en illegaal aanbod, met als consequentie dat er steeds meer promotie komt om te gaan gokken en er per definitie een ongelijke strijd is? Graag een uitleg over deze stelling.

Legaal aanbod moet voldoende aantrekkelijk zijn. De reden hiervoor is echter niet om mensen aan te zetten tot gokken, maar om spelers er toe te bewegen bij een vergunninghouder te gaan spelen en hen zo weg te leiden en weg te houden van het illegale aanbod. Het na regulering nog resterende illegale aanbod kan inderdaad beter worden aangepakt, maar het zal niet geheel verdwijnen. Als het legale kansspelaanbod niet aantrekkelijk genoeg is, zullen spelers gebruik (blijven) maken van het illegale aanbod. Dit is overigens niet anders op andere kansspeldeelmarkten die al gereguleerd zijn. In die zin zal er inderdaad sprake zijn van concurrentie tussen vergunninghouders en illegale aanbieders. Ik verwacht echter geen wedloop tussen illegale aanbieders en vergunninghouders op het gebied van promotie. Kansspelreclame van illegale aanbieders wordt immers tegengegaan, zo nodig door middel van bindende aanwijzingen aan mediapartijen en reclamediensverleners. Vergunninghouders mogen hun aanbod wel promoten met als doel spelers die nu bij illegale aanbieders spelen naar het vergunde aanbod te leiden. Deze reclame is aan strenge regels gebonden. Televisiereclame is bijvoorbeeld alleen toegestaan tussen 19:00 en 06:00 uur, reclame mag niet gericht zijn op kwetsbare groepen en kansspelen mogen niet worden gepresenteerd als oplossing voor persoonlijke of financiële problemen. Om jongvolwassenen in het bijzonder te beschermen mogen vergunninghouders in hun reclames geen gebruik maken van rolmodellen zoals sporters. Ook mag geen reclame voor kansspelen worden gemaakt in *games* of op websites waarop *games* worden aangeboden. Zo wordt voorkomen dat mensen die dat eigenlijk niet van plan waren, worden aangezet tot de deelname aan kansspelen op afstand.

De PvdA-fractieleden merken op dat in de nadere memorie van antwoord de regering stelt, daarbij verwijzend naar de Marktscan online kansspelen 2015¹⁸, dat in Denemarken en België het marktaandeel van het illegale aanbod sterk is gedaald na regulering van kansspelen op afstand: België had drie jaar na regulering een kanalisatiegraad van 65% en Denemarken van ongeveer 85%.¹⁹ Is dit nog steeds het geval? En kan de regering aangeven wat sinds de legalisering van onlinegokken de ontwikkeling van de omzet (in termen van bruto spelresultaat) in deze landen is geweest?

In Denemarken zijn kansspelen op afstand in 2012 gereguleerd. Kort na het verlenen van de eerste vergunningen bedroeg het brutospelresultaat in Denemarken ongeveer 291 miljoen euro en was de kanalisatiegraad 66%. In 2017 bedroeg het brutospelresultaat in Denemarken ongeveer 513 miljoen euro was de kanalisatiegraad ongeveer 90%.²⁰ In België zijn kansspelen op afstand in 2013 gereguleerd. Kort na het verlenen van de eerste vergunningen bedroeg het brutospelresultaat ongeveer 180 miljoen euro en was de kanalisatiegraad ongeveer 54%. In 2017 bedroeg het brutospelresultaat in België ongeveer 398 miljoen euro en was de kanalisatiegraad ongeveer 78%.²¹

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

¹⁹ *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 4.

²⁰ H2 Gambling Capital, mei 2018.

²¹ H2 Gambling Capital, mei 2018.

Het aandeel van de onlineloterijen is in deze vergelijking niet meegenomen, omdat loterijen niet behoren tot de kansspelen die in de voorgestelde regulering op grond van een onlinevergunning mogen worden aangeboden. Wanneer het aandeel van de onlineloterijen bij de kanalisatiecijfers wordt betrokken, zou de kanalisatie in beide landen ongeveer 5% hoger zijn. Dit komt omdat er nauwelijks of geen sprake is van illegale onlineloterijen.

In 2006 is het wetsvoorstel Kansspelen via internet²² door de Tweede Kamer aangenomen, om vervolgens in 2008 na hoofdelijke stemming door de Eerste Kamer te zijn verworpen. Met dit wetsvoorstel werd beoogd een proef te doen met het legaal organiseren van kansspelen via internet door één aanbieder (Holland Casino). Hieraan lagen dezelfde doelstellingen ten grondslag als bij het onderhavige wetsvoorstel: het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit. Is het geen safe bet, zo vragen de PvdA-fractieleden de regering, om te starten met een dergelijke proef, alvorens de markt voor onlinekansspelen breed open te stellen aan private, op omzetvergroting gerichte bedrijven waarvan het merendeel op basis van de motie-Bouwmeester c.s.²³ niet in aanmerking voor een vergunning zou moeten komen?

Ik verwacht niet dat de gewenste kanalisatie kan worden gerealiseerd met het instellen van een monopolie bij wijze van proef. Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen de CDA-fractie heb aangegeven, verwacht ik niet dat de honderdduizenden onlinespelers in Nederland zullen overstappen naar een nieuwe (overheids)monopolist. Ook is het maar zeer de vraag of die monopolist er in zal kunnen slagen om een voldoende aantrekkelijk aanbod aan onlinecasinospelen, onlinesportweddenschappen en onlinetotalisators te genereren dat voldoende aantrekkelijk is en blijft voor alle Nederlandse spelers. Met de twee overheidsmonopolies voor onlinekansspelen in Noorwegen is maar een zeer beperkte kanalisatie bereikt. De meeste onlinespelers maken daar gebruik van het illegale aanbod.

De groeiende vraag naar onlinekansspelen in de digitaliserende samenleving vraagt niet alleen om stevige handhaving, maar ook om bestendige regulering met de nodige flexibiliteit om ook op langere termijn adequaat te kunnen reageren op de snelle ontwikkelingen in de onlinekansspelmarkt.

Ik begrijp de zorgen van de aan het woord zijnde leden over de opening van de Nederlandse onlinekansspelmarkt. Om die reden wordt gekozen voor een behoedzame opening door het stellen van hoge eisen aan de toekomstige vergunninghouders, hun aanbod en hun organisatie, door het invoeren van een modern verslavingspreventiebeleid, door het toezicht op naleving van die eisen door de kansspelautoriteit, en door de nauwgezette monitoring en evaluatie van de werking in de praktijk. Bij de ontwikkeling van het voorgestelde stelsel is bovendien gebruik gemaakt van de ervaringen in de lidstaten die ons zijn voorgegaan in de regulering van kansspelen op afstand. Door het aantal vergunninghouders niet op voorhand te beperken, maar wel hoge eisen aan hen te stellen, wordt voorzien in een zo groot mogelijke kanalisatie naar legaal aanbod van kansspelen op afstand, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid.

²² Kamerstukken 30 362.

²³ Kamerstukken II 2010/11, 32 264, nr. 19.

3. Vestiging

De CDA-fractieleden merken op dat in het regeerakkoord van het huidige kabinet de volgende passage is opgenomen: «Bij de verlening van vergunningen voor kansspelen op internet zal als vergunningsvoorwaarde worden opgenomen dat de aanbieder op enigerlei wijze ook in Nederland is gevestigd.»²⁴ In de nadere memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel wordt echter niet uitgegaan van een daadwerkelijke vestiging van de vergunninghouder binnen Nederland, maar slechts van een aangewezen vertegenwoordiger van de buitenlandse vergunninghouder binnen Nederland.²⁵ Kan de regering toelichten waarom niet letterlijk aan een vestiging wordt vastgehouden?

De afspraak in het regeerakkoord dat de aanbieder op enigerlei wijze in Nederland moet zijn gevestigd, wordt uitgevoerd op een wijze die verenigbaar is met het Europese recht. Een vereiste van een fysieke vestiging in Nederland vormt voor aanbieders die elders in de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER) gevestigd zijn, een discriminatoire beperking van het vrije dienstenverkeer. Onder andere uit een recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het Hongaarse stelsel, volgt dat een dergelijk vestigingsvereiste niet te rechtvaardigen is.²⁶ De eis van een fysieke vestiging in Nederland voor aanbieders die al elders in de EU of EER zijn gevestigd voldoet niet aan het noodzakelijkheidsvereiste. Het doel dat hiermee wordt beoogd kan ook worden bereikt door minder verregaande maatregelen. Van vergunninghouders zonder vestiging in de EU of EER wordt wel verlangd dat deze, naast een vertegenwoordiger, ook een nevenvestiging in Nederland hebben.

Zoals ook in het regeerakkoord is opgenomen, wil dit kabinet in de uitvoering bijzondere aandacht geven aan het terugdringen van kansspelverslaving. Om dat mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de vergunninghouder in Nederland aanwezig is en deel uitmaakt van het Nederlandse netwerk van verslavingszorg en verslavingspreventie. Het kabinet acht dit noodzakelijk voor een goede afstemming van het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder met Nederlandse (ervarings)deskundigen op het gebied van kansspelverslaving. Door deel uit te maken van het Nederlandse netwerk kan de vergunninghouder zijn verslavingspreventiebeleid afstemmen op het Nederlandse stelsel van verslavingszorg. Dat kan alleen als hij op enigerlei wijze in Nederland aanwezig is. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen alle vergunninghouders te verplichten een vertegenwoordiger in Nederland te hebben die gevolmachtigd is door de vergunninghouder en zo op het gebied van verslavingspreventie besluiten kan nemen namens de vergunninghouder.

De afspraak in het regeerakkoord, dat de aanbieder op enigerlei wijze in Nederland gevestigd dient te zijn²⁷, wordt losgelaten. De regering heeft aangegeven hierover in gesprek te gaan met de Kansspelautoriteit. Is thans duidelijk welke eisen aan de zetel van de vergunninghouder worden gesteld, zo vragen de D66-fractieleden.

De afspraak in het regeerakkoord dat de aanbieder op enigerlei wijze in Nederland moet zijn gevestigd, is niet losgelaten maar wordt zoals gezegd uitgevoerd op een wijze die verenigbaar is met het Europese recht. Van aanbieders die in de EU of EER zijn gevestigd, kan binnen de kaders van het vrije dienstenverkeer niet worden verlangd dat zij een nevenvestiging

²⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage Regeerakkoord, p. 4.

²⁵ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 20.

²⁶ HvJ EU 28 februari 2018, C-3/17 (Sporting Odds), ECLI:EU:C:2018:130.

²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, bijlage Regeerakkoord, p. 4.

in Nederland hebben. Van hen wordt aanwezigheid in Nederland verlangd in de vorm van een vertegenwoordiger. Van aanbieders zonder vestiging in de EU of EER wordt wél een nevenvestiging in Nederland verlangd.

Het uitgangspunt is dat vergunninghouders hun statutaire zetel, hoofbestuur of hoofdvestiging in EU of EER hebben. De kansspelautoriteit kan een aanbieder die buiten de EU/EER is gevestigd, bij wijze van uitzondering ontheffing van dit zetelvereiste verlenen. Ontheffing kan slechts worden verleend indien wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo moet ontheffing noodzakelijk zijn in het belang van de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van kansspelen op afstand en moet het recht van de staat waar die aanbieder is gevestigd gelijkwaardig zijn aan de in Nederland geldende voorschriften op een aantal gebieden, waaronder het naleven van sanctieregelingen en het voorkomen van witwassen en financieren van terrorisme. Ook moet in die staat toezicht worden uitgeoefend op de naleving van die voorschriften en mag het recht van die staat zich niet verzetten tegen het organiseren van de vergunde kansspelen overeenkomstig de Nederlandse regelgeving. Ten slotte kan ontheffing slechts worden verleend, indien de vergunninghouder de vergunde kansspelen geheel of gedeeltelijk organiseert vanuit een nevenvestiging in Nederland die is ingeschreven in het handelsregister. Om voor inschrijving in het handelsregister in aanmerking te komen, moet er in die nevenvestiging sprake zijn van economische activiteiten. Het is aan de vergunninghouder om te bepalen welke activiteiten hij in de nevenvestiging verricht.²⁸

Alle vergunninghouders, ongeacht waar zij zijn gevestigd, moeten bovendien een vertegenwoordiger in Nederland hebben. Die vertegenwoordiger is noodzakelijk voor de goede uitvoering van het verslavingspreventiebeleid en de goede aansluiting daarvan op het Nederlandse stelsel van verslavingszorg. Alleen wanneer de vergunninghouder in Nederland aanwezig is, kan hij effectief samenwerken met Nederlandse deskundigen op het gebied van verslavingspreventie en -zorg. Die vertegenwoordiger moet in persoon beschikbaar zijn voor overleg met de kanspelautoriteit en andere relevante, op het gebied van verslavingspreventie en verslavingszorg in Nederland werkzame organisaties, en moet bevoegd zijn om namens de vergunninghouder beslissingen te nemen op dat gebied. Hij moet deskundig zijn op het gebied van kansspelverslaving en verslavingspreventie, en continu volledig zijn geïnformeerd over de relevante voornemens en besluiten van de vergunninghouder en over de bevindingen en adviezen van de onafhankelijke functionaris die de risicoanalyse op het spelaanbod van de vergunninghouder uitvoert. De vertegenwoordiger bekleedt daarmee een belangrijke sleutelpositie in de organisatie van de vergunninghouder.

4. Kansspelverslaving en preventie

*In de nadere memorie van antwoord wordt ingegaan op de procedure voor het vaststellen van de identiteit van een speler.²⁹ Hoeveel tijd neemt dit in beslag vanaf het moment dat de speler zijn gegevens overlegt? Hoe wordt nagegaan dat de betreffende controles daadwerkelijk plaatsvinden? Betekent de verificatieprocedure dat in eerste instantie slechts toegang tot de bankrekening bepalend is? Gebeurt dat achteraf (wanneer eenmaal gespeeld is en verloren is) of vooraf? In het laatste geval, hoe moeten de leden van de **CDA**-fractie zich dat voorstellen?*

²⁸ Zie artikel 3.1, vierde lid, van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand en de toelichting daarop (pp. 46–47).

²⁹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 7–8.

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

Het vaststellen van identiteitsgegevens en het raadplegen van CRUKS kunnen in enkele seconden plaatsvinden. Het vaststellen en controleren van de contactgegevens kan binnen enkele minuten plaatsvinden. Bij dit laatste spelen echter ook factoren die de speler zelf in de hand heeft, zoals de reactietermijn op een controle-sms of e-mailbericht.

Na de vaststelling van de opgegeven gegevens is een controlebetaling inderdaad een van de mogelijkheden om de gegevens te verifiëren. Ook verificatie door middel van een beeldverbinding is een optie. Er wordt geen specifieke verificatiemethode voorgeschreven, omdat de mogelijkheden zich snel ontwikkelen. Vereist wordt wel dat de verificatie op zo'n wijze plaatsvindt, dat ondubbelzinnig vast komt te staan dat de opgegeven gegevens behoren tot de persoon die die gegevens heeft opgegeven. Deze verificatie moet zo spoedig mogelijk plaatsvinden, doch uiterlijk 30 dagen na de inschrijving van de speler. Ieder van de twee genoemde methoden kan binnen enkele minuten plaatsvinden. Indien een vergunninghouder langer doet over deze verificatie, moet hij op verzoek van kansspelautoriteit kunnen aantonen waarom dit het geval is.

Als verificatie van de identiteit te lang duurt, zouden spelers er inderdaad voor kunnen kiezen zich te wenden tot andere, mogelijk illegale kansspeelaanbieders. Daarom is er voor gekozen dat de inschrijving ook kan worden afgerond als de verificatie van de identiteit nog niet (volledig) is voltooid. Zolang deze verificatie niet is voltooid is het account van die speler nog niet volledig actief. Het saldo op de voorlopige speelrekening van die speler mag niet hoger zijn dan € 1.500,0 en geldmiddelen afkomstig uit speelwinst of gratis speelgoed mogen niet worden uitgekeerd op de tegenrekening voordat de verificatie is afgerond. Aangezien er verificatiemethoden zijn die snel uitvoerbaar zijn en de vergunninghouder er belang bij heeft dat een speler geen onnodige beperkingen worden opgelegd, is het de verwachting dat een vergunninghouder de gehele verificatieprocedure direct bij de inschrijving afrondt. Op verschillende manieren wordt gecontroleerd of de vergunninghouder de identiteitscontrole op de juiste wijze uitvoert. Ten eerste moet het spelsysteem van de vergunninghouder worden gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling. Daarbij wordt ook gekeurd of de identiteitscontrole overeenkomstig de eisen is ingericht.

Ten tweede komt iedere nieuwe inschrijving van een speler langs bij de kansspelautoriteit, omdat het CRUKS moet worden geraadpleegd. De kansspelautoriteit voert hierbij een controle op de aangeleverde gegevensset uit in het basisregister persoonsgegevens. De inschrijving kan niet worden voltooid als de juistheid van deze gegevens niet kan worden vastgesteld. Omdat de kansspelautoriteit inzage heeft in de gegevens in de controledatabank waarin iedere speler met een unieke aanduiding is opgenomen, kan zij controleren of het aantal ingeschreven spelers bij een vergunninghouder overeenkomt met het aantal spelers waarvoor zij het CRUKS succesvol heeft geraadpleegd. Ook ontvangt de kansspelautoriteit periodiek rapportages van de vergunninghouder over de uitgevoerde inschrijfprocedures. Op basis hiervan kan zij vergelijkingen maken met andere vergunninghouders en onregelmatigheden signaleren.

Daarnaast kan de kansspelautoriteit gericht onderzoek doen, bijvoorbeeld naar aanleiding van meldingen van vermeende identiteitsfraude, steekproeven of thematisch toezicht. Ook heeft zij inzage in de primaire systemen van de vergunninghouder en kan zij de inschrijfprocedure van de vergunninghouder doorlopen als *mystery guest*.

Ten aanzien van hetgeen de regering uitlegt over het spelersprofiel,³⁰ concluderen de CDA-fractieleden dat een profiel slechts geldt voor één aanbieder en dat de speler tegelijk bij de veertig tot vijftig vergunde aanbieders een profiel kan aanmaken met een limiet. Per vergunninghouder kan hij de limiet niet omzeilen, maar hij kan wel op meerdere borden tegelijk «schaken» en wel onafhankelijk van elkaar. En, al zit er een zekere tijdperiode tussen, de speler kan zijn limiet per vergunninghouder aanpassen. Zien de voornoemde leden dit goed? Wordt de limiet altijd uitgedrukt in een geldbedrag? Om welk aantal gaat het wanneer de regering spreekt van «een betrekkelijk gering aantal probleemspelers»³¹?

Wat is gelet op privacyoverwegingen het verschil tussen registratie in een centrale databank enerzijds en meerdere decentrale databanken van vergunninghouders anderzijds? De leden van de CDA-fractie vragen dit mede in het licht van wat de regering stelde over de bescherming van de privacy bij registratie, die afdoende gewaarborgd zou zijn per vergunninghouder.³² Wanneer ditzelfde of een vergelijkbaar systeem landelijk zou gelden, dan kan er toch niet een extra privacyprobleem bij komen? Het gaat hier toch bovendien om de echte doeltreffendheid van de beleidsdoelstelling van preventie van verslaving? De voornoemde leden vragen dit met de door de regering als een van de hoofddoelstellingen van het wetsvoorstel geformuleerde doel voor ogen, namelijk: voorkomen van verslaving. Zijn er onderzoeken bekend over hoeveel effect het «goed geïnformeerd [worden] over de risico's van kansspelverslaving»³³ heeft op spelers, en met name (potentiële) probleemspelers?

De aan het woord zijnde leden zien het juist dat het spelersprofiel met de individuele spelerslimieten voor iedere afzonderlijke vergunninghouder geldt, dat de speler zijn limieten per vergunninghouder kan aanpassen en dat een verhoging van een limiet pas na enige tijd in werking treedt. Een verhoging treedt in werking nadat er ten minste 24 uur is verstreken. Indien een limiet nogmaals wordt verhoogd, treedt die verhoging pas in werking nadat er ten minste een week is verstreken na de eerdere verhoging. Hiermee wordt gestimuleerd dat de speler bewust omgaat met zijn speelgedrag. Wijzigingen van de speellimieten moeten worden geregistreerd en bij de analyse van het speelgedrag worden betrokken. Verhogingen van de speellimieten zijn signalen die kunnen wijzen op risicovol speelgedrag en derhalve kunnen leiden tot interventies, zoals pop-ups of het aanspreken van de speler op zijn speelgedrag.

Uit de aard van de speellimieten volgt dat deze niet allemaal worden uitgedrukt in geldbedragen. De speler moet naast het maximale aantal stortingen per tijdseenheid en het maximaal tegoed op zijn spelersrekening ook het maximum aantal aanmeldingen per dag, week of maand invullen.

De aan het woord zijnde leden constateren terecht dat de speler deze limieten in het spelersprofiel niet kan omzeilen, maar dat hij wel bij meerdere aanbieders tegelijk kan spelen. Centrale registratie van al het speelgedrag van alle spelers zou een disproportionele oplossing zijn,

³⁰ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 10–12.

³¹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 11.

³² Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 6–7.

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

gezien het betrekkelijk geringe aantal probleemspelers dat hiermee wordt beschermd. Met «betrekkelijk gering» wordt bedoeld op het aantal probleemspelers in verhouding tot het aantal recreatieve spelers, die ook met een dergelijke centrale registratie van hun speelgedrag zouden worden geconfronteerd. De verhouding bij de meer risicovolle kansspelen ligt gemiddeld rond de 5% risicospelers, 5% probleemspelers en 90% recreatieve spelers.³⁴ De verplichting tot registratie en analyse van het speelgedrag door de vergunninghouder heeft tot doel die vergunninghouder in staat te stellen op passende wijze te kunnen interveniëren in het speelgedrag van (alleen) die spelers die risicovol of problematisch speelgedrag vertonen.

Bij een centrale registratie van al het speelgedrag van iedere speler zouden alle vergunninghouders bij wie een speler deelneemt aan kansspelen informatie uit die registratie moeten halen. Zij moeten immers kunnen analyseren of er mogelijk geïntervenieerd moet worden in het speelgedrag van een speler, ook indien de eigen gegevens en analyses daartoe geen aanleiding geven. Dit betekent dat er meer informatiedeling plaatsvindt en dat er meer personen toegang tot de gegevens van alle spelers, inclusief de recreatieve spelers, hebben dan wanneer alleen de betrokken vergunninghouder spelersgegevens registreert. De combinatie van gegevens van verschillende vergunninghouders, verhoogt ook de gevoeligheid van de gegevens en de kans op oneigenlijk gebruik daarvan. Het gaat immers niet alleen om informatie die in een beperkt aantal gevallen kan duiden op onmatig speelgedrag, maar ook om bijvoorbeeld informatie over de vergunninghouder(s) waarbij de speler speelt, het soort kansspelen waaraan hij deelneemt en de bedragen die hij daarbij uitgeeft. De inbreuk op de privacy is hierdoor zwaarder dan bij een registratie door alleen de vergunninghouder bij wie de speler daadwerkelijk deelneemt aan kansspelen.

De aan het woord zijnde leden verwijzen terecht naar de doeltreffendheid van een centrale registratie. Ook hier is de proportionaliteit van belang. Het doel van de registratie van speelgedrag is om tijdig in te kunnen grijpen bij spelers die risicovol of problematisch speelgedrag vertonen. De overgrote meerderheid van de spelers neemt echter recreatief deel aan kansspelen op afstand en zal nooit geconfronteerd worden met interventies wegens indicaties van risicovol of problematisch speelgedrag. Gezien de grotere impact op de privacy en de beperkte doeltreffendheid voor de relatief grote groep recreatieve spelers, zou een centrale registratie van al het speelgedrag van alle spelers disproportioneel zijn.

Het nut van een centrale registratie van speelgedrag moet bovendien worden gezien in het licht van alle maatregelen en voorzieningen die genomen worden met het wetsvoorstel om kansspelverslaving te voorkomen. De voorgestelde regulering beschermt potentiële problemen risicospelers met een uitgebreid pakket aan maatregelen en voorzieningen, die op proportionele wijze en afgestemd op het persoonlijke speelgedrag van de individuele speler kunnen worden ingezet. Het sluitstuk hiervan is de centrale uitsluiting van deelname aan kansspelen onder het beheer van de kansspelautoriteit. De kansspelautoriteit kan naar aanleiding van een verzoek tot onvrijwillige inschrijving in CRUKS het speelgedrag van een specifieke speler opvragen bij de verschillende vergunninghouders bij wie die speler deelneemt aan kansspelen. Op die manier wordt het geheel aan gegevens over het speelgedrag van die speler alleen opgevraagd en gebruikt, indien er een redelijk vermoeden bestaat dat die speler onmatig speelgedrag vertoont en daarmee zichzelf

³⁴ G. J. Meerkerk en G. Rodenburg, *Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruize et al., 2016*, augustus 2017.

of zijn naasten schade kan berokkenen. Bovendien is het de onafhankelijke toezichthouder die deze gegevens opvraagt, gebruikt en beoordeelt.

De regering geeft een beschouwing over de diepte van het onderzoek dat de Kansspelautoriteit moet maken jegens specifieke spelers die de speelgevenszone zijn overschreden.³⁵ Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat dit een nogal moeilijk type onderzoek is. Een oppervlakkige lezing laat al duidelijk zien dat hier veel tijd, energie en kosten mee gemoeid zijn en dat bovendien de Kansspelautoriteit heel dicht op de leefsituatie van individuele personen gaat zitten (aangenomen natuurlijk dat van deze optie gebruik gemaakt gaat worden). Zijn met dergelijke procedures ervaringen opgedaan in het buitenland? Kan de tijd en energie van de Kansspelautoriteit niet veel eenvoudiger benut worden door illegaal aanbod te bestrijden onder een regime van een verbod op onlinekansspelen? Dan komen er ook geen privacyperikelen aan de orde. Graag een reactie.

België kent een beoordeling voor de onvrijwillige uitsluiting die vergelijkbaar is met de voorgestelde beoordeling in het wetsvoorstel. De Belgische Kansspelcommissie beoordeelt of een speler onvrijwillig ingeschreven dient te worden in het centrale uitsluitingsregister EPIS. Daarbij hanteert zij criteria die vergelijkbaar zijn met de Nederlandse. Zo stelt de Belgische kansspelcommissie vast of de kansspelverslaving genoegzaam is aangetoond en of de betrokken speler een sterk persoonlijk belang heeft om uitgesloten te worden, omdat hij met zijn speelgedrag zichzelf of zijn naasten schade berokkent. De persoon in kwestie wordt door de Kansspelcommissie altijd in de gelegenheid gesteld om zich te verweren. Ook in België is het besluit tot uitsluiting appellabel. België ervaart geen problemen bij de beoordeling van een onvrijwillige uitsluiting. De Nederlandse kansspelautoriteit betreft de ervaringen van de Belgische Kansspelcommissie bij de ontwikkeling van haar beleid inzake de onvrijwillige uitsluiting. Bestrijding van het illegale onlinekansspelaanbod is een belangrijk uitgangspunt. Het wetsvoorstel bevat daarom een uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium. Met alleen intensivering van de handhaving kan het illegale aanbod echter niet voldoende worden bestreden om de speler en de samenleving te beschermen tegen de risico's van het massale en grensoverschrijdende illegale onlinekansspelaanbod. Zoals hiervoor is aangegeven, is voor een effectieve bestrijding van het illegale onlinekansspelaanbod ook noodzakelijk dat de speler een legaal alternatief wordt geboden. Handhaving van het huidige totaalverbod op kansspelen op afstand is daarom niet efficiënter dan regulering en gerichte bestrijding van het resterende illegale aanbod.

De maatregel van onvrijwillige uitsluiting is het sluitstuk op een breder verslavingspreventiebeleid dat niet beperkt is tot alleen kansspelen op afstand. Ook spelers die deelnemen aan kansspelen in speelcasino's en speelautomatenhallen kunnen worden aangedragen voor onvrijwillige uitsluiting. Onvrijwillige uitsluiting draagt bij aan de bescherming van die spelers die daar het meest behoefte aan hebben, namelijk de spelers die niet in staat zijn om zichzelf te beschermen. De tijd en energie die de kansspelautoriteit zal besteden aan de beoordeling voor onvrijwillige uitsluiting is dus zeker goed benut. Omdat die maatregel een laatste redmiddel is, zijn deze werkzaamheden bovendien beperkt in tijd, energie en kosten. Het verslavingspreventiebeleid is er immers op gericht de probleemspeler te motiveren zich vrijwillig uit te sluiten, omdat dit meer

³⁵ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 12.

effect sorteert op de beoogde gedragsverandering bij de speler en omdat dit een minder vergaande inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer van de speler.

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

Een zekere inbreuk op de privacy van de speler is noodzakelijk voor effectieve bescherming tegen kansspelverslaving. De regering heeft er voor gekozen die inbreuk zo beperkt mogelijk te houden.

De registratie van het speelgedrag van de speler en de onvrijwillige uitsluiting zijn twee verschillende, complementaire maatregelen, die ieder op zich noodzakelijk is om spelers te beschermen tegen kansspelverslaving. Er is dus geen sprake van een keuze voor hetzij de ene, hetzij de andere maatregel. Het gaat om de vraag hoe ieder van die twee noodzakelijke maatregelen zo kan worden ingericht dat de impact op de privacy van de speler zo beperkt mogelijk is.

De registratie van het speelgedrag door de vergunninghouder is geen doel op zich, maar een randvoorwaarde om tijdig en op passende wijze in risicovol speelgedrag te kunnen interveniëren.

Aan die gegevensverwerking worden de nodige eisen gesteld, waaronder autorisatie van de medewerkers die de gegevens verwerken, bewaartermijnen en keuring van het spelsysteem. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, zou centrale registratie van al het speelgedrag van iedere speler, mede gelet op de grotere privacyrisico's, een disproportionele maatregel zijn.

Een besluit tot onvrijwillige uitsluiting van een speler is de zwaarste interventie in het getrapte interventiemodel. Het heeft tot doel die spelers te beschermen die ondanks eerdere en lichtere interventies toch speelgedrag blijven vertonen waarmee zij zichzelf of hun naasten schade kunnen berokkenen. Alleen deze specifieke groep, die niet goed in staat is zichzelf te beschermen, zal door de kansspelautoriteit worden onderworpen aan een onderzoek met het oog op onvrijwillige uitsluiting. Omdat onvrijwillige uitsluiting slechts aan de orde is indien niet kan worden volstaan met een minder ingrijpende maatregel, gaat het hierbij om een zeer beperkte groep. Ik verwacht dat slechts enkele tientallen spelers op jaarbasis op onvrijwillige basis in CRUKS zullen worden ingeschreven. Zowel de vergunninghouder als de kansspelautoriteit zijn bij de uitvoering van deze maatregelen gehouden aan de waarborgen die voortvloeien uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) en de Nederlandse kansspelregelgeving.

Bij het voorgaande teken ik nog aan dat de speler bij illegale aanbieders niet kan rekenen op het hoge beschermingsniveau van de voorgestelde regulering tegen bijvoorbeeld kansspelverslaving en misbruik dat de toekomstige vergunninghouders hem wel zullen bieden, en dat zijn privacy daar ook allerminst is gewaarborgd.

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

Mij zijn geen andere landen bekend waarbij spelers naar verslavingszorg worden doorgeleid op een wijze die vergelijkbaar is met die in de voorgestelde Nederlandse regulering. Het wetsvoorstel vestigt een actieve zorgplicht die op onderdelen een stap verder gaat dan in het buitenland. Zo wordt niet alleen vereist dat er informatie over passende zorg wordt verstrekt, maar ook dat er een vertegenwoordiger in Nederland aanwezig is die als contactpersoon optreedt met zorginstellingen en de doorgeleiding van de speler naar de zorg vergemakkelijkt. De medewerkers van de vergunninghouder die met spelers in gesprek moeten gaan om hen naar hulp door te geleiden, moeten motiverende gesprekstechnieken hanteren, waarvoor zij in de preventiecurssussen worden getraind. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat deze wijze van gespreksvoering een effectieve manier is om spelers te motiveren uit eigen beweging de stap naar passende hulp te maken.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt een verslavingspreventiefonds ingericht waaruit een landelijk loket verslavingspreventie gefinancierd zal worden. Via dit loket kunnen spelers en hun naasten worden geïnformeerd over, en doorverwezen naar passende hulp, waaronder hulp geboden door de verslavingszorg. Ook landen als Noorwegen, Zweden, België, Polen, Malta en Finland kennen dergelijke hulplijnen. Deze lijnen worden veelvuldig gebruikt door spelers en hun naasten. Er zijn geen cijfers bekend over de aantallen spelers die daadwerkelijk via deze hulplijnen op vrijwillige wijze de verslavingszorg hebben bereikt. Dit wordt niet geadministreerd, onder meer omdat die hulplijnen de mogelijkheid bieden om anoniem contact met hen op te nemen.

Verslavingszorg wordt aangeboden in allerlei verschillende vormen, zoals poliklinisch, dagbehandeling, avondbehandeling of een open- of gesloten 24-uurs opname met intensieve behandeling. Er wordt altijd gezocht naar een behandeling die het best past bij de problematiek en behoeften van een cliënt. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met diens werksituatie.

Wat zijn criteria voor «onmatige deelname aan kansspelen»³⁶ en wie stelt deze vast? Zijn deze absoluut of kunnen die variëren per persoon, zo vragen de CDA-fractieleden.

Er zijn verschillende signalen die kunnen duiden op onmatige deelname aan kansspelen. Deze kunnen per persoon variëren. Dergelijke signalen zijn bijvoorbeeld toenemende speelfrequentie, toenemende speelduur, ongepaste uitingen, zichtbare frustratie en veranderende speeltijdstippen. Signalen die de vergunninghouder in ieder geval moet registreren en analyseren worden opgenomen in de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De vergunninghouder moet beoordelen of er sprake is van onmatige deelname en deze beoordeling registreren. Dit is een persoonsgebonden beoordeling, waarbij niet alleen het speelgedrag wordt betrokken, maar ook zaken als de spelsoort of de wijze waarop het spel wordt georganiseerd. Zo hoeft een lange speelduur bij een pokertoernooi niet te duiden op onmatig speelgedrag omdat die duur verband houdt met de duur van het toernooi. Bij andere spelen kan dit wel een duidelijk signaal kan zijn. Indien die signalen leiden tot een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen, moet de vergunninghouder dit vermoeden nader onderzoeken in een persoonlijk onderhoud. Daarbij kan de vergunninghouder de speler stimuleren zich vrijwillig in CRUKS in te schrijven of hem indien nodig bij de kansspelautoriteit aandragen voor onvrijwillige inschrijving.

³⁶ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 16.

In de nadere memorie van antwoord wordt vermeld dat de vergunninghouder bij een probleemspeler «nader [moet] onderzoeken wat de gevolgen zijn van het speelgedrag voor die speler en zijn naasten. In dat geval moet de vergunninghouder in ieder geval onderzoeken wat de gevolgen van het speelgedrag van die speler zijn voor diens financiële situatie, gezinssituatie, gezondheid en werksituatie.»³⁷ Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat dit dermate persoonlijke omstandigheden zijn die slechts via een intensief onderzoek naar de persoon kunnen plaatsvinden. Dit levert een diepe inbreuk op de persoonlijke levenssfeer op. Een onderzoek wordt bovendien niet door de verslavingszorg uitgevoerd, maar door een kansspelvergunninghouder. Waarom acht de regering, gelet op deze inbreuk op de privacy, de veel minder vergaande inbreuk op de privacy van een centrale registratie van spelers (dus wanneer zij via uiteenlopende vergunninghouders spelen) wél uit een oogpunt van privacybescherming ongewenst? Zijn vergunninghouders in termen van deskundigheid geoutilleerd om dergelijke gesprekken te voeren? Hoe kijkt de regering aan tegen het feit dat de vergunninghouder zelf belanghebbende is bij het speelgedrag?

Het onderzoek door de vergunninghouder naar de gevolgen van problematisch speelgedrag voor de betrokken speler en diens naasten vindt slechts plaats, nadat eerder passende interventies zijn ingezet en de speler desalniettemin problematisch speelgedrag blijft vertonen. Een speler wordt alleen aan een dergelijk onderzoek onderworpen, indien dat passend is om hem en zijn naasten tegen zijn speelgedrag te beschermen. De medewerkers die dit persoonlijk onderzoek uitvoeren, worden hiervoor getraind in preventiecurussen die worden verzorgd door deskundigen op het gebied van verslavingszorg.

Centrale registratie van al het speelgedrag van alle spelers zou de noodzaak van een persoonlijk onderhoud met individuele probleemspelers niet wegnemen. Ook bij een dergelijke centrale registratie zal immers moeten worden onderzocht of de individuele speler zichzelf of zijn naasten met zijn speelgedrag schade kan berokkenen en onvrijwillige uitsluiting de meest aangewezen interventie is. Centrale registratie van al het speelgedrag, dus ook dat van de overgrote meerderheid van de spelers die recreatief deelneemt aan kansspelen, zou disproportioneel zijn en is niet noodzakelijk ter bescherming tegen kansspelverslaving. Iedere vergunninghouder zou dan toegang hebben tot al deze gegevens, ook van spelers die niet bij hem spelen. De privacy van de Nederlandse spelers wordt beter beschermd, indien alleen de kansspelautoriteit de mogelijkheid heeft om privacygevoelige gegevens over het speelgedrag van een individuele speler bij verschillende vergunninghouders te verzamelen. Zij doet dat bovendien alleen indien dat nodig is voor de beoordeling of onvrijwillige inschrijving noodzakelijk is.

De regering is zich bewust van het feit dat vergunninghouders er belang bij hebben dat spelers geld uitgeven aan kansspelen. Er worden daarom strenge regels gesteld aan onder meer het verslavingspreventiebeleid en het reclame- en wervingsbeleid van de vergunninghouder, op de naleving waarvan door de kansspelautoriteit wordt toegezien. De vergunninghouders moeten jaarlijks rapporteren over de uitvoering van hun preventiebeleid, de wijze waarop de samenwerking met deskundigen is vormgegeven en hoe zij de adviezen van die deskundigen in hun preventiebeleid hebben verwerkt. Indien de kansspelautoriteit uit deze rapportages of uit signalen van derden – zoals spelers, hun naasten of deskundigen uit de zorg – signalen ontvangt dat een vergunninghouder onvoldoende uitvoering geeft aan zijn preventiebeleid, zal zij nader

³⁷ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 17.

onderzoek instellen. Zij kan te allen tijde inzage in de systemen verlangen en nadere informatie opvragen. Tegen een vergunninghouder die zijn verslavingspreventie niet uitvoert zoals dat is voorgeschreven, kan handhavend worden opgetreden. In het uiterste geval kan deze zijn vergunning verliezen.

De CDA-fractieleden lezen in de nadere memorie van antwoord dat degene die de communicatie voert namens de vergunninghouder met de probleemspeler, in elk geval de Nederlandse taal machtig moet zijn.³⁸ Hoe wordt gehandeld wanneer de speler zelf de Nederlandse taal niet of slechts zeer beperkt machtig is?

Van de vergunninghouder wordt verwacht dat hij op passende, duidelijke en begrijpelijke wijze met de speler communiceert. Dit betekent dat de medewerker die een persoonlijk onderhoud met de speler voert, ook als een speler de Nederlandse taal niet (goed) machtig is, het gesprek op begrijpelijke wijze probeert te voeren. Zo zou geprobeerd kunnen worden het gesprek in een andere taal te voeren. Houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kunnen hierbij afgaan op de taal waarin de speler de site van de vergunninghouder raadpleegt.

De regering bevestigt dat uiteindelijk aanvaarding van verslavingszorg slechts op vrijwillige basis kan geschieden, het «steverige vraaggesprek» van de vergunninghouder met een probleemspeler ten spijt. De consequentie van niet-aanvaarding van verslavingszorg, zo vervolgt de regering, kan wel onvrijwillige uitsluiting tot gevolg hebben.³⁹ Hoe controleert de vergunninghouder of van aanvaarding van verslavingszorg al of niet sprake is, zo vragen de CDA-fractieleden.

Het niet aanvaarden van de hulp die door de preventiemedewerkers van de vergunninghouder wordt aanbevolen, kan leiden tot onvrijwillige uitsluiting.

Indien een speler in het persoonlijk onderhoud met de vergunninghouder aangeeft geen gebruik te willen maken van deze hulp, ligt een vrijwillige gedragsverandering niet voor de hand. Dit signaal moet worden betrokken bij de afweging of die speler moet worden aangedragen voor onvrijwillige uitsluiting. Die aanbevolen hulp kan betrekking hebben op het matigen van het speelgedrag – bijvoorbeeld het advies om de limieten in het spelersprofiel te verlagen of om een tijdelijke afkoelingsperiode te nemen – of om hulp te zoeken bij de huisarts of een instelling voor verslavingszorg. De vergunninghouder kan bij de monitoring van het speelgedrag zien of de speler zijn advies tot matiging van advies ter harte heeft genomen, zijn limieten heeft verlaagd of een tijdelijke afkoelingsperiode heeft genomen. Indien de speler wel aangeeft hulp te gaan zoeken, maar problematisch speelgedrag blijft vertonen, is vergunninghouder gehouden verdergaande interventie maatregelen te treffen, bijvoorbeeld het aandragen van die speler voor onvrijwillige uitsluiting. Hij kan echter niet controleren of de speler daadwerkelijk contact heeft opgenomen met zijn huisarts of een instelling voor verslavingszorg en daar om hulp heeft verzocht. Hij wordt daar ook niet toe verplicht. Dat zou stuiten op bezwaren vanuit de optiek van privacybescherming en leiden tot onnodige belasting van de zorg.

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

³⁸ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 19.

³⁹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 21.

Ik beschik niet over wetenschappelijk onderbouwde informatie die er op duidt dat het afleggen van dergelijke huisbezoeken bijdraagt aan verslavingspreventie. Een huisbezoek wordt in de voorgestelde regulering inderdaad niet uitgesloten en behoort dus tot de mogelijkheden die de vergunninghouder kan inzetten als hij meent dat dat een passende maatregel is om kansspelerverslaving zo veel mogelijk te voorkomen. Het staat hem vrij om bij een speler thuis aan te bellen met het verzoek diens gedrag met hem te bespreken. De speler is overigens niet verplicht de vergunninghouder ook daadwerkelijk voor een dergelijk gesprek tot zijn woning toe te laten.

Kennelijk moet de vergunninghouder de speler bij het invullen van het spelersprofiel handreikingen bieden over de wijze waarop hij dat kan invullen om tot verantwoord speelgedrag te komen.⁴⁰ Waar is of wordt dit geregeld, zo vragen de CDA-fractieleden. Moet dat zo voorgesteld worden dat een profiel zonder lezing of zonder gebruik te maken van die handleiding, niet aangemaakt kan worden? Hoe reëel is het dat een speler bij het invullen van dit profiel eerst vraagt naar een persoonlijk onderhoud – een optie die de regering noemt? Is een vergunninghouder verplicht dit aan te bieden? Geeft het rekenmechanisme «de expense calculator» waaraan een speler de hoogte van het te vergokken bedrag kan relateren aan zijn inkomen, ook normen of drukt het slechts percentages uit?

In de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen wordt geregeld dat de vergunninghouder de aspirant-speler bij het invullen en wijzigen van het spelersprofiel informeert over verantwoord speelgedrag en de wijze waarop dat profiel met het oog daarop zo goed mogelijk kan worden ingevuld. Die informatie moet op duidelijke en toegankelijke wijze aan de aspirant-speler worden gepresenteerd bij het invullen van zijn spelersprofiel, maar daadwerkelijke internalisering van die informatie bij de aspirant-speler kan niet worden afgedwongen. De aspirant-speler heeft hierin zijn eigen verantwoordelijkheid. Die is vergelijkbaar met de eigen verantwoordelijkheid van andere consumenten om terdege kennis te nemen van bijsluiters bij bijvoorbeeld financiële producten en medicijnen, van de voorwaarden waaronder hij al dan niet cookies accepteert, en van algemene voorwaarden. De gekozen limieten kunnen in relatie tot het gedrag van de speler wel een signaal vormen dat duidt op risicovol speelgedrag. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan opmerkelijk hoge limieten in relatie tot het geld dat daadwerkelijk door de speler op zijn speelrekening wordt gezet.

Om de aspirant-speler een handreiking te bieden bij het verantwoord invullen van het spelersprofiel, zijn verschillende methoden denkbaar. Een *expense calculator* is er daar één van, maar wordt vooralsnog niet verplicht voorgeschreven. De vergunninghouder moet er voor zorgdragen dat zijn beleid en interventies blijven aansluiten bij relevante wetenschappelijke onderzoeken. Indien hieruit zou blijken dat de een bepaalde vorm van een *expense calculator* wordt aanbevolen, zal de vergunninghouder die *expense calculator* als onderdeel van zijn preventiebeleid in zijn spelsysteem moeten implementeren. Op die wijze wordt geborgd dat het preventiebeleid van de vergunninghouder continu aansluit bij de laatste wetenschappelijke inzichten.

De gedachte dat de aspirant-speler bij het invullen van het spelersprofiel tijdens de inschrijving als speler al zou vragen om een persoonlijk onderhoud, berust mogelijk op een misverstand. Een persoonlijk onderhoud (in de zin van de voorgestelde artikelen 27ja, tweede lid, 30v, tweede lid, en 31m, tweede lid) is een van de interventie maatregelen die de vergunninghouder moet kunnen treffen ten aanzien een reeds

⁴⁰ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 23.

ingeschreven speler die bij zijn deelname aan de vergunde kansspelen kenmerken van onmatig speelgedrag vertoont. Die risicospeler kan in een persoonlijk onderhoud gemotiveerd worden zijn speelgedrag aan te passen naar een niveau dat past bij diens draagkracht en andere persoonlijke omstandigheden. Het persoonlijk onderhoud is echter geen voorlichting van een aspirant-speler die nog niet speelt en bezig is zich als speler in te schrijven. Die aspirant-speler moet uiteraard wel voor advies of vragen te rade kunnen gaan bij de klantendienst van de vergunninghouder. De klantendienst van de onlinevergunninghouder moet 24 uur per dag elektronisch en ten minste 12 uur per dag telefonisch beschikbaar zijn.

Bij de passage over het «geslotendeurbeleid»⁴¹ hebben de leden van de CDA-fractie de volgende vraag. Zien zij het goed dat wanneer een speler in een fysieke locatie voor kansspelen (speelhallen of een casino) is uitgesloten wegens problematisch gokgedrag, deze speler niet meer op andere locaties wordt toegelaten ongeacht of de aanbieder dezelfde is of niet? En kan hij ook niet meer deelnemen aan onlinekansspelen ongeacht door welke aanbieder die worden aangeboden? Geldt het omgekeerde ook voor een onlineprobleemspeler?

De aan het woord zijnde leden zien dat inderdaad juist. Spelers die problemen ondervinden met hun speelgedrag, ongeacht of zij deelnemen aan onlinekansspelen of fysieke kansspelen, kunnen vrijwillig of onvrijwillig worden ingeschreven in CRUKS. Spelers die in CRUKS zijn ingeschreven, zijn uitgesloten van deelname aan alle vergunde kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelautomatenhallen, ongeacht de vraag door welke vergunninghouder die spelen worden aangeboden.

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

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

Bij alle goederen en diensten die in onze digitaliserende samenleving via het internet worden aangeboden, is het risico van identiteitsfraude een aandachtspunt. Dit geldt ook voor kansspelen op afstand. De voorgestelde regulering bevat de nodige maatregelen om deelname aan kansspelen met een valse identiteit tegen te gaan. Zoals hiervoor in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, wordt de identiteit van een speler gecontroleerd door het vaststellen van de opgegeven persoons-, contact- en bankgegevens en de verificatie van die gegevens. Hiermee wordt op betrouwbare wijze vastgesteld of de opgegeven gegevens bij elkaar horen en wordt gecontroleerd of zij ook daadwerkelijk behoren tot de persoon die deze gegevens als de zijne heeft opgegeven. In het betalingsverkeer tussen de vergunninghouder en de speler mogen uitsluitend betaalinstrumenten worden gebruikt die zijn uitgegeven door een in een EU- of EER-lidstaat gevestigde kredietinstelling of betaaldienstverlener, en mag geen gebruik worden gemaakt van anonieme betaalinstrumenten. Indien een speler er desondanks in slaagt om zowel de

⁴¹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 29.

persoonsgegevens als de bankgegevens van een ander te gebruiken, zal dit snel aan het licht komen doordat dit zichtbaar is op de bankafschriften van die andere persoon.

De mogelijkheid om met onjuiste persoonsgegevens deel te nemen aan onlinekansspelen is op de huidige, ongereguleerde markt aanzienlijk groter dan op de toekomstige, gereguleerde markt, waarop aanbieders slechts in aanmerking kunnen komen voor een vergunning indien zij voldoen aan een fors aantal eisen die onder meer betrekking hebben op hun betrouwbaarheid en integriteit en op hun beleid om kansspelgerelateerde criminaliteit zoveel mogelijk te voorkomen. Het risico van handel in identiteiten wordt met de voorgestelde regulering juist tegengegaan.

De voorgestelde regulering draagt er aan bij de deur naar het illegale en onveilige kansspelaanbod zoveel mogelijk te sluiten. Op dit moment is de Nederlandse markt voor onlinekansspelen volledig in handen van illegale aanbieders die zich vaak niets of veel te weinig gelegen laten liggen aan de bescherming van de speler tegen kansspelverslaving. Regulering van kansspelen op afstand beoogt dat te veranderen.

Regulering is er onder meer op gericht de speler te beschermen en zoveel mogelijk te voorkomen dat deze problemen met zijn speelgedrag gaat ondervinden. Vergunninghouders worden verplicht het speelgedrag te registreren en te analyseren, en tijdig te interveniëren wanneer er signalen van risicovol speelgedrag zijn. Registratie in CRUKS is het sluitstuk van de verslavingspreventie en is bedoeld voor spelers die ondanks eerdere interventies problematisch- of verslaafd speelgedrag vertonen. De vergunninghouder moet de speler eerst motiveren zich in CRUKS in te schrijven. De vergunninghouder moet die speler hierbij ook altijd adviseren over andere passende hulp en proberen hem door te geleiden naar die hulp. Hierdoor wordt de kans dat een speler zich na inschrijving in CRUKS wendt tot het illegale aanbod aanzienlijk verkleind. Het uitsluiten van spelers door middel van onvrijwillige inschrijving in CRUKS is een laatste redmiddel voor spelers die door risicovol of verslaafd speelgedrag zichzelf of anderen kunnen schaden. Het is niet verantwoord dergelijke spelers nog langer toe te laten tot kansspelen die op afstand of in landgebonden speelcasino's of speelautomatenhallen worden aangeboden.

Er zal een klein aantal spelers zijn dat willens en wetens alle maatregelen omzeilt en ondanks onvrijwillige inschrijving in CRUKS alsnog zijn heil zoekt in het illegale aanbod. Deze spelers zullen, evenmin als nu het geval is, ook met de voorgestelde regulering niet effectief beschermd kunnen worden. Voor de grote meerderheid van de spelers biedt de voorgestelde regulering wel effectieve bescherming tegen kansspelverslaving. Deze spelers worden geholpen hun speelgedrag in de hand te krijgen en te houden.

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

Het burgerservicenummer (BSN) is inderdaad een privacygevoelig persoonsgegeven. Met de verwerking daarvan moet zo terughoudend mogelijk worden omgegaan. Tegelijkertijd kan met het BSN op betrouwbare wijze de identiteit van een persoon worden vastgesteld. De betrouwbare identificatie 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.

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 is beperkt tot vergunninghouders die de meer risicovolle kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen en in speelcasino's organiseren. Vergunninghouders moeten het BSN direct na het gebruik daarvan vernietigen en mogen het niet opslaan in hun administratie. Zij moeten passende technische en organisatorische maatregelen treffen om deze gegevens te beveiligen tegen verlies en onrechtmatige verwerking. Medewerkers die belast zijn met het verwerken van het BSN, moeten daartoe geautoriseerd zijn en er moeten passende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van ongeautoriseerde toegang tot en bewerking van persoonsgegevens van spelers. 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.

5. Reclame

De regering noemt een aantal factoren waaruit de conclusie getrokken zou kunnen worden dat bepaalde reclame-uitingen niet mogen worden uitgezonden.⁴² De CDA-fractieleden vragen wie dit beoordeelt. Leidt een negatieve beoordeling direct tot een verbod? Is het voorgekomen dat op basis van een beoordeling een verbod is ingesteld?

Als toezichthouder beoordeelt de kansspelautoriteit of reclame- en wervingsactiviteiten voldoen aan de eisen die daaraan zijn gesteld in de Wok en de daarop gebaseerde lagere regelgeving. Als een vergunninghouder zich niet aan die wet- en regelgeving houdt, zal de kansspelautoriteit passende handhavingsmaatregelen treffen. Dat kan bijvoorbeeld zijn een aanmaning tot aanpassing van de desbetreffende reclame- en wervingsactiviteiten, een bindende aanwijzing, een last onder dwangsom of een boete, of intrekking van de vergunning. Uit het proportionaliteitsbeginsel volgt dat de kansspelautoriteit de inzet van het handhavingsinstrument afstemt op de ernst van de overtreding. De kansspelautoriteit heeft in 2017 een aantal vergunninghouders een last onder dwangsom opgelegd voor reclame die specifiek was gericht op jongeren. Die vergunninghouders zijn gesommeerd om direct te stoppen met die reclameactiviteiten en om maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen.

⁴² Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 24–25.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering erop wijst dat internet een medium is dat zich goed leent voor het maken van reclame voor internetgokken. Bevat het genoemde Besluit werving, reclame en verslavingspreventie hierover ook regels?⁴³ Zo nee, gebeurt dat onder de vigeur van deze wet, en zo ja, hoe? Wanneer het zo is dat de Kansspelautoriteit nu reeds over technieken beschikt om (effectief) onlinereclames te monitoren en te analyseren, hoe komt het dan dat het zo moeilijk is voor haar om het «gewone» illegale aanbod aan onlinekansspelen op te sporen en te bestrijden?

In het huidige Besluit werving, reclame en verslavingspreventie is al opgenomen dat reclame niet gericht mag zijn op minderjarigen en dat reclame voor de meer risicovolle kansspelen in speelcasino's en speelautomatenhallen ook niet gericht mag zijn op jongvolwassenen tot 24 jaar. Reclame mag ook niet aanzetten tot onmatige deelname of misleidend zijn. Deze regels gelden nu al ongeacht het gebruikte medium, dus ook voor reclame op internet. Deze regels gaan ook gelden voor reclame voor kansspelen op afstand.

Daarnaast worden de reclameregels aangescherpt door aanpassingen van het huidige Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en de daarop gebaseerde Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Zo wordt voorzien in een verbod op reclame- en wervingsactiviteiten tijdens sportwedstrijden voor weddenschappen op die wedstrijden en komt er een verbod op reclame- en wervingsactiviteiten in *games* en op *gamessites*, zodat met name minderjarigen en jongvolwassenen beter worden beschermd. Verder wordt, mede ter uitvoering van het regeerakkoord, afstemming van de reclame- en wervingsactiviteiten op de resultaten van de risicoanalyse van het spelaanbod voorgeschreven.

Dat de kansspelautoriteit beschikt over de nodige methoden en technieken om onlinereclames te monitoren en te analyseren, neemt niet weg dat het bestrijden van het illegale aanbod zeer bewerkelijk is. Die bewerkelijkheid is niet zozeer gelegen in het opsporen van illegaal aanbod, maar in de bestrijding van het illegale aanbod. Daarvoor moet de kansspelautoriteit inzicht verkrijgen in de rechtspersonen en natuurlijke personen die achter de illegale kansspelwebsite schuil gaan. Bij vergunninghouders zijn deze personen bekend en is handhavend optreden aanzienlijk eenvoudiger. Bovendien kan de vergunning van vergunninghouders worden ingetrokken indien die zich niets of onvoldoende gelegen laten liggen van de aanwijzingen van de kansspelautoriteit, bijvoorbeeld op het gebied van reclame.

De leden van de CDA-fractie blijven moeite houden met het legaliseren van «gratis speelgoed» als wervingsinstrument en om de «concurrentie» met het illegale aanbod aan te gaan, ondanks de condities die de regering noemt ter indamming van uitwassen. Wat moeten de leden van de CDA-fractie verstaan onder «het aanbieden van gratis speelgoed gericht op kwetsbare jongeren»?⁴⁴ Hoe valt te bepalen of daarvan sprake is? Is er een plafond voor de hoogte van het gratis speelgoed? Mede gelet op de verwachte, zeer substantiële inkomsten voor vergunde aanbieders wanneer onlinekansspelen legaal worden⁴⁵, is het uitwerpen van het lokmiddel van gratis speelgoed een effectief middel om spelers te binden.

⁴³ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 24–25.

⁴⁴ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 43.

⁴⁵ Zie ook Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 40–41.

Ik begrijp de zorgen over het toestaan van het aanbieden van gratis speeltegoeden (bonussen) door vergunninghouders. Bonussen kunnen mensen verleiden tot het (blijven) deelnemen aan de legale kansspelen. Tegelijkertijd vormen zij een belangrijk middel om de vraag naar kansspelen te kanaliseren. Vooralsnog is niet gekozen om een plafond te stellen aan de hoogte van het gratis speelgoed, omdat verwacht wordt dat illegale aanbieders in dat geval gratis speeltegoeden zullen aanbieden boven een dergelijk maximum om zo spelers bij het legale aanbod weg te lokken. Wel worden andere beperkingen gesteld. Zo mogen vergunninghouders hun aanbod van gratis speeltegoeden niet specifiek richten op maatschappelijk kwetsbare groepen, waaronder in ieder geval minderjarige en personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen.

De vergunninghouders kunnen deze groepen vrij eenvoudig vaststellen. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moet de leeftijd van de speler vaststellen tijdens diens inschrijving als speler. De vergunninghouder die een landgebonden speelcasino of speelautomatenhal exploiteert, moet de leeftijd van de bezoeker bij de toegangscontrole aan de poort vaststellen. Een ieder van deze vergunninghouders moet daarnaast zijn interventies in risicovol speelgedrag van spelers registreren, waarmee het duidelijk is welke speler kenmerken van risicovol speelgedrag vertoont en welke speler zich heeft uitgesloten van deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen. Gepersonaliseerde reclameactiviteiten, al dan niet met een aanbod van gratis speelgoed, mogen niet aan dergelijke spelers worden verzonden.

Ook algemene reclameboodschappen mogen niet specifiek gericht zijn op deze kwetsbare groepen. Of reclames op kwetsbare groepen zijn gericht, is onder meer af te leiden aan de taal, beelden en rolmodellen die in dergelijke reclames worden gebruikt. Ook kan dit worden afgeleid aan het tijdstip, het medium en de setting waarin de reclame wordt gepresenteerd. Een voorbeeld hiervan is kansspelreclame op het *YouTube* kanaal van een bekende *vlogger*. De kansspelautoriteit beoordeelt of reclame aan de eisen voldoet. De wijze waarop zij beoordeelt of bepaalde reclames zijn toegestaan, is neergelegd in haar «Leidraad reclame voor kansspelen», dat aanbieders houvast geeft bij het ontwikkelen van hun reclames.

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

Honderdduizenden spelers in Nederland nemen al jarenlang deel aan onlinekansspelen bij illegale commerciële aanbieders. Zij moeten naar het veilige en legale kansspelaanbod van vergunninghouders worden geleid. Dit aanbod moet dan uiteraard wel voldoende kenbaar zijn voor die spelers. Daarom zal het de vergunninghouders worden toegestaan om onder strikte voorwaarden reclame voor hun legale kansspelaanbod te maken.

Daarbij ben ik me terdege van bewust van het feit dat de toekomstige vergunninghouders commerciële kansspelaanbieders zijn. Daarom worden aan vergunninghouders strenge eisen gesteld om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Daartoe moeten zij in samenwerking met deskundigen een verslavingspreventiebeleid ontwikkelen en onderhouden, en de nodige maatregelen en voorzieningen treffen ter

uitvoering daarvan. Daarnaast worden er beperkingen gesteld aan de reclame- en wervingsactiviteiten. Deze mogen niet aanzetten tot onmatige deelname en mogen niet zijn gericht op maatschappelijk kwetsbare groepen, zoals in ieder geval minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol speelgedrag vertonen. Daarnaast mogen vergunninghouders die kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelautomatenhallen organiseren hun reclame- en wervingsactiviteiten niet richten op personen tot 24 jaar en personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan de door hen georganiseerde kansspelen. Dit betekent dat die vergunninghouders geen *direct marketing*, zoals e-mails en sms-berichten, mogen zenden aan bij hun geregistreerde spelers onder de 24 jaar, aan spelers waarbij uit de analyse van het speelgedrag blijkt dat zij risicovol speelgedrag vertonen en spelers die uitgesloten zijn van deelname aan kansspelen. Verder mogen tijdens sportwedstrijden geen reclame- en wervingsactiviteiten worden ontplooid voor weddenschappen op die wedstrijden en mag geen reclame voor kansspelen worden gemaakt in *games* of op websites waar *games* worden aangeboden.

Hiermee wordt voorkomen dat reclame aanzet tot onmatige deelname of deelname door kwetsbare spelers. Tegelijkertijd worden spelers van het illegale aanbod weggeleid naar een veilig en legaal aanbod. Ik meen dat met de voorgestelde regels voor reclame een goede balans is gevonden.

6. Goede doelen

Gaat de regering er in haar beleid van uit dat bij de inwerkingtreding van deze wet de absolute afdracht aan goede doelen of sport niet minder mag worden? Dit lezen de leden van de CDA-fractie namelijk in de passage: «Indien onverhoopt toch blijkt dat er sprake is van een lagere afdracht aan sport en goede doelen als gevolg van de regulering van onlinekansspelen, moet tussentijds snel en op passende wijze worden ingegrepen.»⁴⁶ Zo ja, op grond waarvan komt zij tot dit beleid? Op welke wijze wordt dan ingegrepen of kan dan worden ingegrepen? Is hiervoor een uitbreiding van het wettelijk arsenaal nodig? Of gaat het om het reguleren van reclames? Gaat het hier dan niet om concurrentievervalsing tussen aanbieders?

Zoals ook is aangegeven in het regeerakkoord, hecht de regering eraan dat het bestaande rond de afdracht aan goede doelen niet wordt aangetast. Ik heb geen reden aan te nemen dat er sprake zal zijn van substitutie tussen goededoelenloterijen en kansspelen op afstand.⁴⁷ Omdat een substitutie-effect ook niet helemaal is uit te sluiten zijn maatregelen getroffen om substitutie tussen loterijen en kansspelen op afstand te voorkomen. Zo is het op grond van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand niet toegestaan om loterijen te organiseren of de naam loterij te gebruiken voor de aangeboden kansspelen of in reclame-uitingen voor het onlineaanbod. Op deze manier wordt een strikte scheiding tussen loterijen en kansspelen op afstand in de regelgeving gewaarborgd. Daarnaast wordt de positie van de loterijen versterkt. Na aanvaarding van het wetsvoorstel kansspelen op afstand door de Eerste Kamer zal het afdrachtspercentage voor goededoelenloterijen worden verlaagd van 50% naar 40%. Dit maakt innovatie in de loterijsector mogelijk, waardoor ruimte ontstaat om het loterijproduct aantrekkelijker te maken, overigens zonder afbreuk te doen aan het

⁴⁶ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 30; zie ook Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 42.

⁴⁷ Zie uitgebreider onder meer Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 12, p. 22–28, en Kamerstukken I 2016/17, 33 996, C, p. 40–42.

laag-risico-karakter van deze kansspelen. Volgens onderzoek leidt dit tot groeiende activiteit en daarmee ook tot meer afdracht.⁴⁸

Van concurrentievervalsing tussen aanbieders is geen sprake. Indien een houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand ook loterijen wil aanbieden, moet hij daarvoor een andere vergunning aanvragen. Indien die vergunning wordt verleend, zal hij net als alle andere houders van een vergunning tot het organiseren van goededoelenloterijen, 40% van zijn omzet af moeten dragen aan goede doelen. Het is dus niet mogelijk om op basis van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand loterijen aan te bieden en zo zonder afdrachtsverplichting te concurreren met Nederlandse goededoelenloterijen.

De regulering van kansspelen op afstand wordt na inwerkingtreding daarvan gemonitord en na drie jaar geëvalueerd. Daarbij worden ook de gevolgen voor de afdracht aan goede doelen en sport betrokken. Ik kan op dit moment niet vooruitlopen op de uitkomsten daarvan of op de maatregelen die naar aanleiding van de bevindingen eventueel zouden moeten worden genomen. Wanneer zou blijken dat de regulering van kansspelen op afstand leidt tot minder afdrachten aan goede doelen en sport, kan de regering maatregelen treffen. Zo is het wetsvoorstel voorzien van de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een afdrachtsverplichting in te stellen. Daarmee kan snel worden ingegrepen indien de Wet kansspelen op afstand de afdrachten aan goede doelen en de sport zou aantasten.

*Artikel 31f van het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van afdracht aan goede doelen bij ministeriële regeling. In haar nadere memorie van antwoord suggereert de regering dat zo'n regeling kan worden ingesteld wanneer door de introductie van deze wet de loterijafdrachten drastisch zullen afnemen.⁴⁹ Graag ontvangen de leden van de **D66**-fractie daar een nadere toelichting op. Wanneer is sprake van «drastisch verminderen»? Aan welke afdrachtpercentages denkt de regering in dat geval?*

Artikel 31f van het wetsvoorstel kent de mogelijkheid om bij ministeriële regeling een afdrachtsverplichting aan goede doelen op te leggen aan houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Van deze mogelijkheid kan gebruik gemaakt worden wanneer de loterijafdrachten zouden afnemen als gevolg van het reguleren van kansspelen op afstand. Daarvoor hoeft geen sprake te zijn van een drastische vermindering van de afdrachten aan goede doelen. De afdrachten aan goede doelen en sport zullen vanaf het moment van inwerkingtreding van de Wet kansspelen afstand nauwlettend worden gemonitord. Ook worden de afdrachten betrokken bij de evaluatie van de wet, drie jaar na inwerkingtreding daarvan.

Afdrachten aan goede doelen kunnen dalen wanneer substitutie plaatsvindt tussen enerzijds het loterijaanbod en anderzijds het aanbod van kansspelen op afstand. Om deze substitutie te voorkomen zijn loterijproducten nadrukkelijk uitgezonderd van de kansspelen die met een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand kunnen worden aangeboden. Ook mag bij het organiseren van kansspelen op afstand geen gebruik worden gemaakt van de naam loterij. Mocht desondanks sprake blijken te zijn van dalende afdrachten als gevolg van de regulering van kansspelen op afstand, kan gebruik gemaakt worden van het voorgestelde artikel 31f.

⁴⁸ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 24 557, nr. 146.

⁴⁹ *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 30.

De hoogte van een eventueel afdrachtspercentage voor houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand is niet op voorhand in te schatten. Dit is vanzelfsprekend afhankelijk van de omvang en de oorzaak van de eventuele afdrachtdaling. Wanneer uit monitoring van de afdrachten of uit evaluatie van de wet zou blijken dat de afdrachten dalen, moet bekeken worden wat hiervan de oorzaak is, welke afdrachtsverplichting passend is en welke aanvullende maatregelen eventueel noodzakelijk zijn.

7. Toezicht en handhaving

Volgens de regering kan de Kansspelautoriteit zich «na regulering effectief richten op de bestrijding van het resterende illegale aanbod dat vanaf dat moment een aanzienlijk kleiner aantal Nederlandse spelers bedient. Dit is effectiever dan het handhaven van de volledig illegale markt».⁵⁰ Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat deze redenering in wezen voor elke wetsovertreding opgaat, maar niet een argument biedt om wettelijke verbodsnormen te schrappen. Eerder is het een argument om voor de (ook voor de uitbreiding van de bevoegdheden) benodigde handhaving voldoende capaciteit te reserveren. Uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden in combinatie met voldoende mankracht maakt vooral handhaving effectiever, zo zijn de voornoemde leden van oordeel, zowel in het algemeen als voor dit specifieke thema. Zij staan dan ook positief tegenover uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden.

Ik besef mij terdege dat kansspelen geen gewone diensten zijn en dat aan deelname daaraan risico's zijn verbonden voor de speler en de samenleving. Ik constateer echter ook dat circa een half miljoen Nederlanders deelnemen aan kansspelen op afstand en dat dit aantal groeit. Een groot deel van deze spelers neemt recreatief deel aan deze kansspelen en ondervindt daarbij geen problemen. Dat neemt niet weg dat ook deze spelers moeten worden beschermd tegen risico's zoals witwassen, fraude en oneerlijk spel. Ook is het van belang te voorkomen dat deze spelers zich alsnog ontwikkelen tot risico- of probleemspelers. Risicovol en problematisch gedrag moet worden gesignaleerd, en verslaafde spelers moeten worden geweerd van verdere deelname aan risicovolle kansspelen en naar passende zorg worden verwezen. Dit kan worden afgedwongen met strenge regels en strikt toezicht. Door de voorgestelde regulering is het mogelijk om kansspelen op veilige, betrouwbare en controleerbare wijze te organiseren, waardoor onwenselijke effecten beheerst kunnen worden. Het aanbieden van en deelname aan kansspelen verschilt daarin van veel andere verboden gedragingen waarvoor een veilig, betrouwbaar en gecontroleerd alternatief naar zijn aard niet voorstelbaar is. De doelstellingen van het kansspelbeleid kunnen beter worden verwezenlijkt met strenge regulering en strikt toezicht dan met een totaalverbod dat in de praktijk onvoldoende handhaafbaar is om de speler en de samenleving afdoende tegen de risico's van kansspelen te beschermen.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in uitbreiding van het toezichts- en handhavingsinstrumentarium van de kansspelautoriteit, die ook haar handhavingscapaciteit zal uitbreiden. Uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden en -capaciteit zal de bestrijding van illegale kansspelen weliswaar effectiever maken, maar zonder een betrouwbaar en verantwoord aanbod van vergunninghouders zal alleen deze intensivering van de handhaving niet voldoende zijn om het illegale aanbod en de schadelijke gevolgen daarvan daadwerkelijk effectief te bestrijden.

⁵⁰ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 3.

Om de speler echt te beschermen, moet hij worden weggehouden van het illegale aanbod. Dat is alleen goed mogelijk wanneer hem een betrouwbaar en verantwoord, legaal alternatief wordt geboden. In de voorgestelde regulering bieden de toekomstige vergunninghouders de speler en de samenleving een aanzienlijk hoger niveau van bescherming dan de huidige illegale aanbieders. Daarnaast verkleint die regulering ook de vraag naar illegale kansspelen op afstand, waardoor het illegale aanbod dat zich specifiek op Nederland richt, kleiner wordt. De handhavingsbevoegdheden van de kansspelautoriteit kunnen vervolgens effectief worden ingezet om dit resterende illegale aanbod te bestrijden.

De regering merkt op dat het buitenlandse illegale aanbod op zich niet effectief te bestrijden valt.⁵¹ Wanneer het om betaald aanbod gaat, dan lijkt blokkade van elektronische betalingen effectief, zo lijkt het de leden van de CDA-fractie. Zij gaan er daarbij van uit dat het merendeel van de spelers via Nederlandse rekeningen zal betalen (zie ook hetgeen de regering uitlegt over de betaling via iDeal⁵²).

Aansluitend hieraan vragen zij hoe moeilijk het is om illegaal aanbod op te sporen. Immers, wanneer gewone burgers de weg naar illegale kansspelen massaal kunnen vinden, dan kan de Kansspelautoriteit dat toch ook? En met de bevoegdheid om betalingen te laten blokkeren, kan dan toch een effectieve handhaving gestalte krijgen, ook al wisselt het aanbod veel? Kan opsporing niet in zekere zin ook via semigeautomatiseerde elektronische weg plaatsvinden?

Het opsporen van illegaal aanbod is inderdaad relatief eenvoudig en kan onder meer via semi-geautomatiseerde elektronische weg worden georganiseerd. Dit doet de kansspelautoriteit al veelvuldig. De complexiteit van de handhaving is echter niet zozeer gelegen in de opsporing van illegaal aanbod, maar in de daadwerkelijke bestrijding daarvan. De kansspelautoriteit moet daarvoor inzicht verkrijgen in de rechtspersonen en natuurlijke personen die achter de illegale kansspelwebsite schuil gaan. Onderzoek hiernaar wordt vaak bemoeilijkt door complexe buitenlandse bedrijfsstructuren, het gebruik van stromannen, buitenlandse trustkantoren en buitenlandse hostingproviders die de identiteit van de aanbieder beschermen. Ook bij het onderzoek naar de geldstromen treft de kansspelautoriteit tussenpersonen aan die de identiteit van de aanbieder afschermen. Dit maakt de handhaving van een totaalverbod niet alleen zeer ingewikkeld, maar ook arbeids- en tijdsintensief. Bovendien is het in de online omgeving betrekkelijk eenvoudig om, ondanks een boete en een betalingsblokkade, langs nieuwe ingangen met anonieme betalingsmethoden de toegang tot het illegale online-aanbod in stand te houden. De grote vraag naar onlinekansspelen maakt het voor de illegale aanbieder aantrekkelijk om steeds op zoek te blijven naar dergelijke alternatieve mogelijkheden. Zolang er geen aantrekkelijk legaal aanbod is, blijft de speler op zoek naar dergelijke alternatieven, waardoor de vraag naar illegaal aanbod blijft bestaan.

De meeste Nederlandse spelers maken inderdaad gebruik van Nederlandse betaalinstrumenten en Nederlandse betaalrekeningen. Zij zijn hier immers mee vertrouwd en gebruiken deze instrumenten en rekeningen ook voor hun overige betalingsverkeer. Dat neemt niet weg dat er ook andere betaalinstrumenten zijn waarmee de speler minder vertrouwd is en die in het gebruik complexer, duurder of minder betrouwbaar kunnen zijn. Wanneer geen legaal alternatief voorhanden is en de vertrouwde Nederlandse betaalinstrumenten niet kunnen worden gebruikt, zullen veel spelers overstappen naar dergelijke betaalinstrumenten om zo te kunnen (blijven) deelnemen aan onlinekansspelen. Wanneer spelers bij vergun-

⁵¹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 3.

⁵² Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 6.

ninghouders wel gebruik kunnen maken van de vertrouwde betaalinstrumenten, zullen zij eerder kiezen voor deze vergunninghouders dan voor illegale aanbieders bij wie zij niet op vertrouwde wijze kunnen betalen. Handhavingsmaatregelen als betalingsblokkades zullen het illegale aanbod aanzienlijk minder toegankelijk en aantrekkelijk maken. Zij zullen het illegale aanbod echter niet geheel laten verdwijnen. Uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van de kansspelautoriteit is daarom alleen effectief wanneer voor de speler een betrouwbaar en voldoende aantrekkelijk, legaal kanspelaanbod beschikbaar is. De speler die bij de illegale aanbieder met een betalingsblokkade wordt geconfronteerd, zal dan sneller overstappen naar een vergunninghouder.

De regering voorspelt dat de Kansspelautoriteit zich vooral zal richten op illegaal aanbod dat een ernstig risico vormt, zoals aanbod voor minderjarigen.⁵³ Hoe kan de Kansspelautoriteit opmaken dat een bepaald aanbod zich vooral op minderjarigen richt, zo vragen de CDA-fractieleden. Spelen minderjarigen niet tevens via «algemeen aanbod» dat ook voor volwassenen wordt aangeboden?

Vanwege het grote aantal illegale aanbieders moet de kansspelautoriteit ook na regulering prioriteiten stellen bij de bestrijding van het illegale aanbod. Daarbij prioriteert zij naar de omvang van het Nederlandse marktaandeel van de betrokken aanbieder en de risico's van zijn spelaanbod. Aanbod gericht op minderjarigen is daarbij vanzelfsprekend een belangrijk criterium. De kansspelautoriteit prioriteert daar ook nu al op. Dat aanbod kan door uiterlijke kenmerken overduidelijk op minderjarigen zijn gericht. De kansspelautoriteit kan echter ook vaststellen dat bepaald aanbod is gericht op minderjarigen indien dat niet direct als zodanig aan de uiterlijke kenmerken van dat aanbod herkenbaar is. Het gaat dan inderdaad om algemeen kanspelaanbod dat ook toegankelijk is voor minderjarigen. De kansspelautoriteit kan dit aanbod op verschillende wijzen detecteren. Zo ontvangt de kansspelautoriteit meldingen van bijvoorbeeld ouders of andere naasten van spelers over aanbieders die minderjarigen toelaten tot hun kanspelaanbod. Zij roept het publiek hiertoe ook actief op, in het bijzonder bij evenementen zoals het WK voetbal. Ook gaat de kansspelautoriteit gericht op zoek naar aanbod gericht op minderjarigen. Zo houdt zij bijvoorbeeld enquêtes onder minderjarigen, waaruit bepaalde aanbieders naar voren komen die minderjarigen toelaten tot hun kanspelaanbod of die hun reclame richten tot minderjarigen.⁵⁴ Tot slot kunnen medewerkers van de kansspelautoriteit zich voordoen als minderjarigen en in die hoedanigheid proberen zich in te schrijven bij een aanbieder.

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

Per 1 oktober 2018 heeft de kansspelautoriteit een capaciteit van circa 73 fte. Op dit moment wordt circa 12 fte ingezet bij handhaving, waarvan circa 6 fte ten aanzien van illegaal onlineaanbod. Uitgaande van een kanalisatiegraad van 70% tot 80% heeft de kansspelautoriteit in haar uitvoeringstoets in 2013 ingeschat na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand structureel 20 à 30 fte extra – afhankelijk van onder meer het aantal vergunninghouders – nodig te zullen hebben. Daarvan is

⁵³ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 3.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld G. J. Meerkerk en G. Rodenburg, *Kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016. Tabellen van de data die zijn verzameld door Kruize et al., 2016*, augustus 2017.

naar schatting 4 fte nodig voor handhavingsactiviteiten jegens illegaal onlineaanbod. Dit is extra capaciteit op de circa 6 fte die reeds nu wordt ingezet voor het bestrijden van illegale kansspelen op afstand, waardoor de totale capaciteit voor het bestrijden van illegaal aanbod ongeveer 10 fte zal bedragen.

De kansspelautoriteit voert op basis van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand dat in openbare internetconsultatie is gegeven en de ministeriële regeling die nog ter consultatie zal worden aangeboden, een nieuwe uitvoeringstoets uit.

De regering beklagt zich over de complexiteit van de handhaving en de bestrijding van illegaal aanbod. Die complexiteit neemt niet intrinsiek af door het creëren van een legaal aanbod; de regering hoopt daardoor slechts een kanalisatie van spelers naar legaal aanbod te verwezenlijken. Tegelijk is de regering optimistisch over handhaving en bestrijding van illegaal aanbod na introductie van de wet.⁵⁵ De leden van de CDA-fractie hebben eerder hierop al gereageerd in kritische zin. Na de nadere memorie van antwoord bestudeerd te hebben, stellen zij de vraag of alle verantwoordelijkheden die straks aan de Kansspelautoriteit worden toebedeeld niet intrinsiek veel moeilijker zijn om waar te maken. Graag een specifieke reactie van de regering.

Met het aanvullende toezichts- en handavingsinstrumentarium in het voorliggende wetsvoorstel wordt bestrijding van het illegale aanbod intrinsiek eenvoudiger. Ik wijs hierbij met name op de bindende aanwijzing aan derden die illegale aanbieders of deelname aan illegale kansspelen faciliteren (het voorgestelde artikel 34n). Waar de kansspelautoriteit nu is aangewezen op betaaldienstverleners en mediapartijen die op vrijwillige wijze met haar samenwerken, kan zij na inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand, indien nodig, partijen die niet meewerken een bindende aanwijzing geven om de dienstverlening aan illegale aanbieders te staken. Daarnaast krijgt de kansspelautoriteit de bevoegdheid een openbare waarschuwing uit te vaardigen voordat zij een overtreding van de wet heeft vastgesteld, indien dat redelijkerwijs noodzakelijk is om spelers snel en effectief te informeren over mogelijk schadeveroorzakend kanspelaanbod (het voorgestelde artikel 35e). Door het publiek goed en snel te informeren over gevaarlijk aanbod van illegale kansspelaanbieders, kan zij schadelijke uitwassen beter aanpakken en de kanalisatie verder bevorderen, ook als het onderzoek naar deze aanbieders nog loopt.

Na regulering wordt in een groot deel van de vraag voorzien door vergunninghouders, waardoor de vraag naar illegale kansspelen sterk afneemt. Door die dalende vraag wordt het voor veel illegale aanbieders niet langer aantrekkelijk te investeren in de Nederlandse markt, waardoor zij zich niet meer specifiek op de Nederlandse speler richten. Als gevolg hiervan zal ook de massaliteit van het illegale aanbod dat zich specifiek op Nederland richt afnemen. De kansspelautoriteit kan haar handhavingscapaciteit en -bevoegdheden vervolgens gericht inzetten op de bestrijding van het resterende illegale aanbod. Dit maakt de handhaving als geheel effectiever ten opzichte van de situatie waarin alle aanbieders op de Nederlandse markt moeten worden aangepakt. Dit is ook de voornaamste reden waarom de kansspelautoriteit aandringt op een spoedige inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand. Ook in het onderzoek naar

⁵⁵ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 31.

het functioneren van de kansspelautoriteit wordt aangedrongen op snelle inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand.⁵⁶ Dit neemt niet weg dat het aanpakken van individuele illegale aanbieders door middel van bijvoorbeeld boetes en lasten onder dwangsommen ook na regulering complex en tijdrovend is. Zoals ik hierboven heb aangegeven wordt onderzoek naar de personen achter de illegale websites vaak bemoeilijkt door complexe buitenlandse bedrijfsstructuren, het gebruik van stromannen, buitenlandse trustkantoren en buitenlandse hostingproviders die de identiteit van de aanbieder beschermen. Dit is een belangrijk verschil met vergunninghouders die na regulering in een groot deel van de vraag zullen voorzien. De vergunningaanvrager moet als onderdeel van zijn aanvraag zijn bedrijfsstructuren en geldstromen inzichtelijk maken voor de kansspelautoriteit. Wanneer hij dit niet of onvoldoende doet, wordt hem geen vergunning verleend. Bij vergunninghouders zijn complexe en tijdrovende onderzoeken dus niet nodig. Naast de vereiste transparantie bij de aanvraag, moeten vergunninghouders aan de diverse betrouwbaarheids- en deskundigheidseisen voldoen. De voorgestelde regulering en de daarin opgenomen toezicht- en handhavinginstrumenten maken het mogelijk effectief, risicogestuurd toezicht te houden op naleving van de wet- en regelgeving door de vergunninghouders. Ik wijs in dit verband onder meer op de controledatabank, de rapportageverplichtingen, de *compliance officer* en de directe toegang tot de primaire systemen van de vergunninghouders. De kansspelautoriteit kan bijvoorbeeld rapportagestandaarden stellen, waardoor informatie uniform en volgens gewenst format wordt aangeleverd. Dit stelt haar in staat vergunninghouders eenvoudig met elkaar te vergelijken. Door de controledatabank kan toezicht deels geautomatiseerd plaatsvinden. Indien daar aanleiding toe is, kan de kansspelautoriteit specifieke en gedetailleerde data opvragen bij individuele vergunninghouders. Deze maatregelen maken het toezicht op vergunninghouders aanzienlijk minder complex dan de bestrijding van illegale aanbieders. In dit kader wijs ik deze leden ook op de conclusies uit het onderzoek naar het functioneren van de kansspelautoriteit. Daarin stellen de onderzoekers onder meer dat het toezicht van de kansspelautoriteit *state of art*⁵⁷ is en dat de kansspelautoriteit operationeel gezien op orde is en klaar voor de uitbreiding van haar toezichttaken.⁵⁸ Tot slot maakt de financiële zekerheid die vergunninghouders moeten stellen het effectueren van eventuele sancties aanzienlijk gemakkelijker dan bij illegaal aanbod.

De regering haalt een WODC⁵⁹-onderzoek⁶⁰ aan over het functioneren van de Kansspelautoriteit onder de huidige (minder complexe) wettelijke taakstelling. De regering is daarover positief en concludeert dat de Kansspelautoriteit «een goede ontwikkeling heeft doorgemaakt» en «in veel opzichten» positief functioneert.⁶¹ Kan de regering dit laatste toelichten? De formulering komt de leden van de CDA-fractie voor als een die verwijst naar een situatie die te wensen overlaat. Indien dit laatste zo is, waaraan ligt dat dan? Daarbij zien de voornoemde leden graag een splitsing naar gelang het de situatie onder de huidige wet betreft en die onder een toekomstig stelsel.

⁵⁶ Sandra van Thiel, Judith van Erp, Johan de Kruijf, Sytze Kingma, Rutger Blom, Robin Bouwman, *Kansen begrepsd: Evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012–2016*, Institute for Management Research, 2017, p. 111 (bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 149). De eerste aanbeveling van de onderzoekers is dat de Wet kansspelen op afstand zo snel mogelijk moet worden aangenomen en geïmplementeerd.

⁵⁷ Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 149, bijlage, p. 9

⁵⁸ Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 149, bijlage, p. 106

⁵⁹ Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

⁶⁰ Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 149, bijlage.

⁶¹ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 34.

De regering onderschrijft de conclusie van de onderzoekers dat de kansspelautoriteit een goede ontwikkeling heeft doorgemaakt en in veel opzichten positief functioneert. Met die formulering is niet bedoeld aan te geven dat de situatie te wensen over laat. Dit laat echter onverlet dat er verbeteringen mogelijk en noodzakelijk zijn. De aanbevelingen om tot verbetering te komen hebben onder meer betrekking op de sturingsrelatie tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de kansspelautoriteit, en op de coördinerende rol van de kansspelautoriteit inzake verslavingspreventie. Zowel het ministerie als de kansspelautoriteit hebben naar aanleiding van deze aanbevelingen maatregelen genomen. Voor een volledig overzicht van deze maatregelen verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar mijn brief van 17 november 2017, die ik in afschrift aan de Eerste Kamer heb gezonden.⁶² De onderzoekers concluderen dat de kansspelautoriteit op dit moment wordt beperkt door het feit dat er geen wettelijk kader voor het aanbieden van kansspelen op afstand is. Inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand neemt deze beperking weg en stelt de kansspelautoriteit in staat om tot de gewenste kanalisatie van kansspelen op afstand te komen.⁶³

De onderzoekers van het WODC hebben het functioneren van de kansspelautoriteit in de eerste vijf jaar van haar bestaan (de periode 2012–2016) onderzocht. Het onderzoek betrof derhalve uitsluitend het functioneren van de kansspelautoriteit onder de huidige wet en niet onder een toekomstig stelsel. Een splitsing van de onderzoeksbevindingen naar gelang de huidige en de toekomstige situatie is daarom niet mogelijk.

De regering schrijft dat overtredingen onder meer worden opgespoord aan de hand van nicknames en openbare bronnen als sociale media.⁶⁴ Wat wordt bedoeld met «nicknames» en openbare bronnen zoals sociale media? Gaat het bij dit laatste over het opscheppen over winsten die met kansspelen zijn gemaakt, zo vragen de CDA-fractieleden.

Nicknames zijn zelfverkozen bijnamen die mensen online aanmaken, bijvoorbeeld voor het reageren op onlineartikelen, deelname aan zogenaamde chatrooms of voor het deelnemen aan spelletjes of kansspelen. Bij het gebruik van openbare bronnen kan het inderdaad gaan om een speler die bijvoorbeeld op *Twitter* of *Facebook* opscheept over zijn speelwinsten. Het kan ook gaan om een illegale aanbieder die de nickname van een winnaar publiceert. Deze nickname kan overeenkomen met profielen in sociale media, waardoor de persoon achter de nickname kan worden geïdentificeerd.

De leden van de CDA-fractie kunnen moeilijk de redenering volgen van de regering in antwoord op vragen van de PvdA-fractieleden over het bij amendement⁶⁵ ongedaan maken van de bevoegdheid van de Kansspelautoriteit om DNS⁶⁶- en IP⁶⁷-blokkades uit te voeren.⁶⁸ Ook de CDA-fractieleden komt het voor dat dit bij uitstek effectief is voor handhaving. Dat de Kansspelautoriteit ook zonder deze bevoegdheid «effectief» kan optreden, maar slechts na inwerkingtreding van deze wet omdat er dan ook een vergund aanbod is, blijven zij een merkwaardige redenering vinden. Graag een reactie hierop.

⁶² Kamerstukken I 2017/18, 25 268, nr. 149.

⁶³ Kamerstukken II 2017/18, 25 268, nr. 149, bijlage, p. 111.

⁶⁴ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 35.

⁶⁵ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29.

⁶⁶ Domain Name System.

⁶⁷ Internet Protocol.

⁶⁸ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 35–36.

Ik begrijp dat het ongedaan maken van de bevoegdheid om DNS- en IP-blokkades uit te voeren vragen oproept over de mogelijkheden om illegaal aanbod te bestrijden. Dergelijke blokkades kunnen een extra barrière opwerpen die de bedrijfsvoering van de illegale aanbieder belemmert en kan er aan bijdragen dat een deelname aan illegale kansspelen voor de speler onaantrekkelijk wordt gemaakt. Het ontbreken van deze bevoegdheid staat effectieve handhaving echter niet in de weg. De internetblokkade was oorspronkelijk bedoeld als een van de verschillende handhavingsinstrumenten voor de kansspelautoriteit, naast bijvoorbeeld de mogelijkheid om betaaldienstverleners een bindende aanwijzing te geven om hun dienstverlening aan illegale aanbieders te staken. Internetblokkades moeten met uiterste zorgvuldigheid worden toegepast. Om deze reden was reeds bij indiening van het wetsvoorstel voorzien dat dit instrument slechts na tussenkomst van de rechter-commissaris zou kunnen worden ingezet. Dit betekent dat in iedere concrete casus de noodzaak en de proportionaliteit van de inzet van de internetblokkade zou moeten worden vastgesteld en onderbouwd. Het uitvoeren van DNS- en IP-blokkades was daarom reeds bij indiening van het wetsvoorstel voorzien als laatste redmiddel, wanneer alle andere handhavingsbevoegdheden onvoldoende soelaas zouden bieden. Dat de inzet van dit instrument niet mogelijk zal zijn, doet niet af aan de effectiviteit van het overige instrumentarium dat de kansspelautoriteit tot haar beschikking heeft, waaronder de betalingsblokkades en de openbare waarschuwing. Deze handhavingsbevoegdheden, in combinatie met een verantwoord, betrouwbaar en aantrekkelijk vergund aanbod, zijn naar mijn mening ruim voldoende om de vraag naar kansspelen op afstand succesvol te kanaliseren en de speler adequaat te beschermen.

Dit neemt niet weg dat, ongeacht de bevoegdheden die de kansspelautoriteit daartoe kan inzetten, de bestrijding van het illegale kansspelaanbod tijdrovend en complex is. Bovendien zullen illegale aanbieders steeds opnieuw op zoek gaan naar nieuwe mogelijkheden om hun aanbod voor de speler toegankelijk te houden. Ook zullen veel spelers manieren zoeken – en vinden – om op dat illegale aanbod in te blijven gaan. Dit wordt anders wanneer de spelers een legaal en veilig alternatief hebben. In dat geval zullen zij zich niet veel moeite hoeven te getroosten om deel te kunnen blijven nemen aan illegale kansspelen, maar zullen de meeste spelers in plaats daarvan kiezen voor het legale aanbod. Hierdoor neemt de vraag naar het illegale aanbod af en kan de kansspelautoriteit haar handhavingsinstrumentarium en -capaciteit gericht inzetten om het resterende illegale aanbod te bestrijden en de deelname aan illegale kansspelen moeilijker toegankelijk en minder aantrekkelijk te maken. Dit is de meest effectieve manier om de Nederlandse onlinespeler te beschermen.

*Doel van deze wet is het mogelijk maken dat er legaal gegokt kan worden via internet, teneinde dit te reguleren. De regering geeft aan dat 500.000 mensen nu al op afstand gokken en dat hier geen controle op mogelijk is, waardoor het risico op misbruik hoog is. De **SP**-fractieleden vragen haar welke pogingen ondernomen zijn om deze illegale gokspelen aan te pakken. Hoeveel «notice and takedowns» zijn er de afgelopen tien jaar gedaan door de Kansspelautoriteit? Hoe succesvol waren deze? Op welke andere wijze zijn deze sites aangepakt? Zijn URL's⁶⁹ bij TLD's⁷⁰ aangekaart? Hoeveel website-eigenaren zijn opgespoord en/of vervolgd?*

De kansspelautoriteit heeft geen *notice and takedown*-procedures kunnen toepassen omdat de sites van de illegale aanbieders staan op buiten-

⁶⁹ Uniform resource locator.

⁷⁰ Top-level domain.

landse servers in landen waar die sites niet illegaal zijn. Bovendien hebben veel aanbieders die illegaal op de Nederlandse markt opereren, een vergunning in dat land, waardoor de content van de website daar wel legaal is. Hostingproviders zullen de websites daarom niet op zwart zetten.

Hoewel de kansspelautoriteit geen illegale websites kan blokkeren, heeft zij wel veel actie ondernomen om illegale kansspelen op andere manieren minder toegankelijk te maken. Zo hebben *appstores* op verzoek van de kansspelautoriteit 55 gokapps verwijderd.⁷¹ Ook heeft de kansspelautoriteit convenanten gesloten met onder meer mediapartijen en betaaldienstverleners. Dankzij het convenant met mediapartijen is er op televisie, radio, in geprinte media en op billboards geen reclame meer voor illegale kansspelen. De afspraken uit het convenant met de aangesloten betaaldienstverleners strekken ertoe dat betaaldienstverleners kansspelaanbieders die gesanctioneerd zijn wegens het aanbieden van illegale kansspelen op afstand niet accepteren als nieuwe klant. Van gesanctioneerde aanbieders die al klant van een aangesloten betaaldienstverlener zijn, zullen de contracten beëindigd worden zodra de opgelegde sanctie onherroepelijk is geworden. Met het voorliggende wetsvoorstel is de kansspelautoriteit niet langer aangewezen op samenwerking en convenanten met andere partijen zoals *appstores*, mediapartijen en betaaldienstverleners, maar kan zij hen een bindende aanwijzing geven om de dienstverlening aan illegale kansspelaanbieders te staken, ongeacht of deze aanbieders al dan niet zijn gesanctioneerd.

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

Om illegaal aanbod effectiever aan te pakken is onder meer noodzakelijk dat de kansspelautoriteit het betalingsverkeer tussen spelers en illegale aanbieders kan blokkeren. Op dit moment heeft de kansspelautoriteit die mogelijkheid niet. Zoals ik hiervoor al heb aangegeven, is met de bij het convenant aangesloten betaaldienstverleners afgesproken dat zij hun dienstverlening aan een illegale kansspelaanbieder staken nadat de sanctie jegens die aanbieder onherroepelijk is geworden. Daarbij is de kansspelautoriteit aangewezen op samenwerking en convenanten met diverse dienstverleners. De aanvullende handhavingsbevoegdheden in het voorliggende wetsvoorstel omvatten ook een bevoegdheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan betaaldienstverleners, waardoor de kansspelautoriteit niet meer afhankelijk is van deze samenwerking. Die bevoegdheid is dan ook noodzakelijk voor de kansspelautoriteit om het illegale aanbod effectief aan te pakken.

Het aantal illegale aanbieders is enorm en gezamenlijk zorgen zij voor een massaal aanbod van kansspelen op afstand, dat via computer, telefoon of tablet eenvoudig te benaderen is. Zonder legaal alternatief zullen spelers manieren zoeken – en vinden – om deel te blijven nemen aan dit illegale aanbod. Met een aantrekkelijk legaal alternatief zullen veel spelers daarentegen overstappen naar het aanbod van vergunninghouders waar zij wel bescherming genieten. Door de vraag van de speler te geleiden naar vergund aanbod, daalt de vraag naar illegaal aanbod van kansspelen op afstand. Het illegale aanbod dat zich richt op Nederland zal daardoor afnemen, waardoor de kansspelautoriteit haar handhavingscapaciteit gericht kan inzetten op het resterende illegale aanbod om zo nog meer

⁷¹ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2016/tientallen-gokapps/>

spelers te verleiden over te stappen op het vergunde aanbod. Daarom is een vergunningenstelsel voor kansspelen op afstand noodzakelijk.

De regering stelt in de memorie van toelichting dat er door vergunningen minder illegaliteit zal zijn.⁷² Dat is een stelling die niet door argumenten onderbouwd wordt. Graag een toelichting op deze stelling, waarbij de voornoemde leden vragen ook in te gaan om het risico van toename van de illegaliteit, omdat het legaal aanbod te restrictief kan zijn.

Hiervoor heb ik aangegeven waarom de illegaliteit zal afnemen als gevolg van regulering. Dit is ook de ervaring in het buitenland. In met Nederland vergelijkbare landen als Denemarken en België is het marktaandeel van het illegale aanbod na regulering van kansspelen op afstand sterk gedaald. België had drie jaar na regulering een kanalisatiegraad van ongeveer 65% en Denemarken van ongeveer 85%. Ter verduidelijking wijs ik er op dat een kanalisatiegraad van 85% inhoudt dat het marktaandeel van de illegaliteit 15% is (de totale markt is 100%).

Illegaliteit zal niet toenemen als gevolg van een te restrictief legaal kansspelaanbod. Omdat het aanbieden van kansspelen op afstand op dit moment niet is toegestaan in Nederland, is het marktaandeel van de illegaliteit nu 100%. Door de introductie van een vergunningenstelsel met strikte eisen zal dit aandeel afnemen. Dat neemt niet weg dat het voor de gewenste substantiële kanalisatie wel van belang is te waarborgen dat het legale aanbod voor de speler voldoende aantrekkelijk is. Wanneer dat niet het geval is, zullen veel spelers alsnog bij illegale aanbieders blijven spelen. In dat geval neemt illegaliteit weliswaar niet toe ten opzichte van de huidige situatie, maar wordt ook de gewenste kanalisatie – en daarmee de bescherming van Nederlandse spelers – niet goed gerealiseerd. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in Noorwegen, waar de kanalisatie met twee monopolisten voor het onlinekansspelaanbod is blijven steken op 29,5%.

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

De kansspelautoriteit kan op afstand efficiënt toezicht uitoefenen op vergunninghouders, ook indien die buiten Nederland zijn gevestigd. De vergunninghouder moet zijn bedrijfsvoering zodanig inrichten dat een controleerbare organisatie van de kansspelen en het nalevingstoezicht zijn gewaarborgd. Zijn spelsysteem moet zijn gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling. De kansspelautoriteit kan hem een aanwijzing geven om het spelsysteem, al dan niet op onderdelen, opnieuw te laten keuren. Daarnaast moet de vergunninghouder relevante toezichtgegevens beschikbaar stellen in een controledatabank in Nederland. De kansspelautoriteit heeft rechtstreeks toegang tot deze databank en kan daaruit ook gegevens kopiëren. Verder moet de vergunninghouder de kansspelautoriteit rechtstreeks elektronische toegang verlenen tot de elektronische middelen die bij het organiseren van kansspelen op afstand worden gebruikt en tot de daarin opgeslagen gegevens. Op hem rusten bovendien de nodige registratie-, rapportage- en informatieverplichtingen. Hij moet gegevens en bescheiden die van belang zijn voor het nalevingstoezicht

⁷² Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 4–5.

overeenkomstig administreren en beheren, en periodiek en incidenteel aan de kansspelautoriteit verstrekken. De kansspelautoriteit kan bovendien eisen dat bepaalde gegevens of bescheiden in persoon worden verstrekt of toegelicht door een door haar te bepalen functionaris. Met dergelijke aanvullingen op het toezichtinstrumentarium van de Algemene wet bestuursrecht kan de kansspelautoriteit, zoals zij ook bevestigt, de vergunninghouder voldoende controleren.

Met de aan het woord zijnde leden hecht ik sterk aan de bescherming van de privacy van spelers. Daarom worden de nodige eisen aan vergunninghouders gesteld, zodat gegevens op zorgvuldige, veilige en proportionele wijze worden gebruikt en hierop controle kan plaatsvinden. Zo moeten vergunninghouders passende technische en organisatorische maatregelen treffen om gegevens te beveiligen tegen verlies en onrechtmatige verwerking. Hun spelsysteem, met inbegrip van het informatiebeveiligingssysteem, moet worden gekeurd door een geaccrediteerde keuringsinstelling. Medewerkers die persoonsgegevens verwerken moeten daartoe geautoriseerd zijn en er moeten passende maatregelen worden getroffen ter voorkoming van ongeautoriseerde toegang tot en bewerking van deze gegevens. Daarnaast moet er een privacyreglement aanwezig en toegankelijk zijn en moeten medewerkers hierover worden geïnformeerd. De opslag van gegevens is gebonden aan bewaartermijnen. De kansspelautoriteit kan, bijvoorbeeld door rechtstreekse inzage in de systemen of het opvragen van ter zake relevante gegevens, controleren of deze vereisten correct worden nageleefd.

Bij het voorgaande is van belang dat de vergunninghouders, ongeacht hun land van vestiging, zich moeten houden aan de eisen die voortvloeien uit de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De AVG is van toepassing op iedereen die persoonsgegevens verwerkt van betrokkenen die zich in Nederland bevinden, ongeacht waar de verwerker van die gegevens zich bevindt. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op naleving van de AVG. De AP is onafhankelijk en bepaalt zelf, zonder beïnvloeding door bedrijven of overheden, op welke wijze zij invulling geeft aan haar toezichtstaken.

Verder is van belang dat de kansspelautoriteit vergunninghouders op hun betrouwbaarheid en geschiktheid selecteert. Zij beoordeelt of de aanbieder betrouwbaar is en in staat is te voldoen aan de wettelijke vereisten. Die aanbieder moet volledige transparantie verschaffen over zijn bedrijfsstructuur, zijn vermogensverschaffers en alle personen in sleutelposities. De rechtspersoon en de relevante natuurlijke personen worden door de kansspelautoriteit beoordeeld op toezichtantecedenten, financiële antecedenten, fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten en relevante strafrechtelijke antecedenten. De kansspelautoriteit kan naast haar eigen onderzoek ook advies inwinnen bij het Landelijk Bureau Bibob. Overtreding van de AVG of Nederlandse regelgeving kan leiden tot sanctionering van de vergunninghouder, hetgeen aanleiding kan vormen om aan de betrouwbaarheid en geschiktheid van de vergunninghouder te twifelen. Dit kan tot gevolg hebben dat de kansspelvergunning wordt ingetrokken, ook wanneer deze overtreding door een andere toezichthouder dan de kansspelautoriteit is vastgesteld en gesanctioneerd. Dat geldt uiteraard ook voor het onrechtmatig verkopen aan of doorsluizen van gevoelige persoonsgegevens naar derden.

De PvdA-fractieleden merken op dat met het voorliggende wetsvoorstel mede wordt beoogd de Kansspelautoriteit extra bevoegdheden te geven om illegaal aanbod effectiever aan te pakken. Kan de regering, zo mogelijk uitputtend, aangeven welke bevoegdheden en instrumenten ten opzichte van de huidige situatie succesvol zouden kunnen worden ingezet zonder het legaliseren en breed openstellen van de markt voor onlinekansspelen?

Denk daarbij bijvoorbeeld aan de mogelijkheid tot het geven van een bindende aanwijzing aan partijen die illegaal kansspelaanbod faciliteren of bevorderen, zoals internet service providers, betaaldienstverleners en marketingbedrijven. Daarbij zien de voornoemde leden graag per bevoegdheid en/of instrument terug wat de inschatting is van de regering van de effectiviteit – dit hoeft niet gekwantificeerd, maar kan ook middels de kwalificaties «nihil», «gering», «redelijk» en «groot».

Het belangrijkste aanvullende instrument bij de bestrijding van illegaal aanbod is de bindende aanwijzing die de kansspelautoriteit kan geven aan partijen die illegaal aanbod faciliteren of bevorderen, zoals betaaldienstverleners, reclamediensverleners en mediapartijen. Het voordeel van deze bevoegdheid is dat zij breed jegens alle illegale aanbod kan worden ingezet. De kansspelautoriteit kan relevante dienstverleners hiermee sommeren de dienstverlening aan alle illegale kansspelaanbieders te staken, ook wanneer nog niet handhavend tegen die aanbieders is opgetreden. De bindende aanwijzing aan betaaldienstverleners is een zeer effectief middel tegen illegaal aanbod. Het blokkeren van gebruikelijke en vertrouwde betaalinstrumenten zoals iDEAL en Nederlandse creditcards maakt het illegale aanbod moeilijker bereikbaar en minder aantrekkelijk voor de speler.

Het organiseren van en het deelnemen aan illegale kansspelen wordt door de uitoefening van deze en andere bevoegdheden moeilijker gemaakt. Desondanks is deze deelname in de praktijk nooit geheel onmogelijk. Deze bevoegdheden zijn daarom alleen effectief wanneer de speler een legaal alternatief heeft voor het illegale onlineaanbod. Zonder legaal alternatief zullen veel spelers naar methoden zoeken – en deze ook vinden – om deel te kunnen blijven nemen aan de illegale kansspelen. Bij het bestaan van legaal onlinekansspelaanbod hoeven spelers die moeite niet te nemen, omdat zij eenvoudig kunnen overstappen naar het aanbod van de vergunninghouders. Dit migratie-effect wordt versterkt door het feit dat het de vergunninghouder is toegestaan op gematigde wijze reclame te maken voor zijn onlinekansspelaanbod. Reclame van illegale aanbieders wordt tegengegaan, onder meer met behulp van de bindende aanwijzing. Zonder legaal alternatief voor de speler is de effectiviteit van een bindende aanwijzing echter, evenals die van andere handhavingsmaatregelen, onvoldoende om de speler te beschermen tegen het illegale aanbod.

Met het amendement-Swinkels/Verhoeven⁷³ is de Kansspelautoriteit de bevoegdheid ontnomen om DNS- en IP-blokkades uit te voeren bij illegale kansspelwebsites. De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat er geoordeeld wordt over de (on)wenselijkheid van DNS- en IP-blokkades, zonder dat hier gedegen onderzoek aan ten grondslag ligt. Is de regering bereid nader onderzoek te laten doen naar de effectiviteit van DNS- en IP-blokkades, de effecten die dergelijke blokkades hebben voor het functioneren van het internet en eventuele alternatieven?

Met het amendement dat de kansspelautoriteit de bevoegdheid ontnemt om illegale kansspelwebsites te blokkeren, zijn DNS- en IP-blokkades tegen illegale kansspelwebsites inderdaad als onwenselijk beoordeeld. Dat oordeel is echter niet zonder gedegen onderzoek tot stand gekomen. In de toelichting op dat amendement geven de indieners ervan aan meer bezwaren dan voordelen van die maatregel zien. Zij baseren die beoordeling onder meer op het rapport *De publieke kern van het internet* van maart 2015 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ik stel vast dat het met overgrote meerderheid door de Tweede Kamer

⁷³ Kamerstukken II 2015/16, 33 996, nr. 29.

aangenomen amendement hiermee steunt op gedegen onderzoek en zie daarom geen aanleiding om nader onderzoek te laten doen naar de (on)wenselijkheid van internetblokkades.

De indieners van het amendement hebben in de toelichting ook hun bedenkingen bij de effectiviteit van DNS- en IP-blokkades geuit, omdat gebruikers illegale websites op allerlei manieren alsnog kunnen gebruiken. Zoals ik hierboven ook heb aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie was deze maatregel in het oorspronkelijke wetsvoorstel reeds bedoeld als laatste redmiddel, dat uitsluitend na tussenkomst van de rechter-commissaris zou mogen worden ingezet als andere maatregelen geen soelaas zouden bieden. In de praktijk zou deze maatregel daarom niet vaak worden toegepast. Ik meen dan ook dat het amendement geen grote gevolgen heeft voor de bestrijding van het resterende illegale aanbod.

8. Gedelegeerde regelgeving

Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat de eisen die uit het regeerakkoord vloeien en op bladzijde 2, eerste paragraaf, van de nadere memorie van antwoord zijn opgenomen, geheel in lagere regelgeving worden opgenomen en dus niet wettelijk verankerd worden? Het komt hen voor dat het hier gaat om een aantal zaken waarvoor regeling bij wet is aangewezen. Wat is de precieze wettelijke grondslag voor elk van deze te onderscheiden eisen? En welke zijn die en waar zijn die te vinden?

De maatregelen uit het regeerakkoord zoals die zijn uitgewerkt in mijn brief van 19 juni 2018,⁷⁴ worden op grond van de artikelen 4a, vijfde lid, van de huidige Wok en 31g, vijfde lid en 31h, vijfde lid, van het voorliggende wetsvoorstel opgenomen in het ontwerpbesluit kansspelen op afstand en zo in de Nederlandse kansspelwetgeving verankerd. Regeling hiervan bij wet in formele zin is, mede gelet op Aanwijzing 2.21 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, niet nodig. Het ontwerpbesluit zoals dat in openbare internetconsultatie is gegeven, is bij brief van 11 september 2018 ter informatie aan de Eerste Kamer gezonden.⁷⁵

Om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen moet een kansspelaanbieder op grond van het voorgestelde artikel 31g, eerste lid, Wok zijn gevestigd in een EU- of EER lidstaat. Ingevolge het vijfde lid kan de kansspelautoriteit onder strenge voorwaarden ontheffing verlenen van dat zetelvereiste. Op grond van het voorgestelde artikel 31g, zesde lid, Wok wordt in artikel 3.1 van het ontwerpbesluit geregeld dat een nevenvestiging in Nederland voor een aanbieder die niet in de EU of EER is gevestigd, een van de voorwaarden is om in aanmerking te kunnen komen voor ontheffing van het zetelvereiste en daarmee voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand.

Onlinekansspelaanbieders zullen op grond van het huidige artikel 4a Wok de nodige maatregelen en voorzieningen moeten treffen om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. Een vertegenwoordiger in Nederland is noodzakelijk voor een goede aansluiting van hun verslavingspreventiebeleid op het Nederlandse stelsel van verslavingszorg. Op grond van artikel 4a, vijfde lid, Wok wordt in artikel 4.1 van het ontwerpbesluit geregeld dat een kansspelaanbieder een of meer vertegenwoordigers in Nederland moet hebben om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen.

⁷⁴ Kamerstukken II 2017/18, 24 557, nr. 148 (bijlage bij Kamerstukken I 2017/18, 34 471, C).

⁷⁵ Bijlage bij Kamerstukken I 2017/2018, 33 996, G.

De aanvullende verslavingspreventiemaatregelen uit het regeerakkoord – te weten de adviesfunctie van ervaringsdeskundigen, de scheiding tussen *games* en kansspelen op afstand, en de risicoanalyse van het spelaanbod – zijn eveneens op grond van het huidige artikel 4a, vijfde lid, Wok uitgewerkt in de ontwerpartikelen 3a en 7 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen en 4.2 van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand.

De CDA-fractieleden vragen voorts aan de regering of zij een inzichtelijk overzicht kan maken van alle gedelegeerde regelgeving die op grond van dit wetsvoorstel nodig of mogelijk is en tot wie deze zich richt. Kan zij een indicatie geven van de richting waarin die regelgeving gaat?

Het ontwerpbesluit kansspelen op afstand dat ter informatie aan de Eerste Kamer is gezonden, maakt inzichtelijk welke uitvoeringsregelingen op het niveau van algemene maatregel van bestuur worden voorzien en tot welke partijen die regelgeving is gericht. In de bijlage bij deze nota is een overzicht opgenomen met de relevante delegatiegrondslagen en de artikelen in het ontwerpbesluit waarmee daaraan uitvoering wordt gegeven. In het ontwerpbesluit zijn ook de imperatieve en facultatieve delegatiebepalingen naar de ministeriële regeling opgenomen.

De vertegenwoordiger binnen Nederland van een buitenlandse vergunninghouder komt in de nadere memorie van antwoord aan de orde.⁷⁶ Hoe wordt deze figuur juridisch verankerd? Het komt de leden van de CDA-fractie voor dat regeling bij wet hiervan aangewezen is en niet regeling in gedelegeerde regelgeving. Wat is de specifiek wettelijke grondslag van deze figuur?

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, wordt op grond van het huidige artikel 4a, vijfde lid, Wok in artikel 4.1 van het ontwerpbesluit kansspelen op afstand geregeld dat een kansspelaanbieder een of meer vertegenwoordigers in Nederland moet hebben om voor een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand in aanmerking te kunnen komen. Regeling bij wet in formele zin is niet nodig. Overigens moeten de toekomstige vergunninghouders op grond van het voorgestelde artikel 31h, eerste lid, Wok hun bedrijfsvoering ook zo inrichten dat een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de kansspelen op afstand is gewaarborgd. Een vertegenwoordiger in Nederland is ook noodzakelijk voor een goed werkend verslavingspreventiebeleid en daarmee voor een verantwoord kansspelaanbod in Nederland.

9. Overige

In de motie-Bouwmeester c.s.⁷⁷ wordt de regering verzocht illegale aanbieders van kansspelen niet in aanmerking te laten komen voor een vergunning tot het aanbieden van kansspelen op afstand. Alhoewel deze motie door de Tweede Kamer is aangenomen en de regering eerder heeft aangegeven de aan genoemde motie ten grondslag liggende overwegingen te delen, lezen de PvdA-fractieleden in de nadere memorie van antwoord een geheel andere appreciatie: «Het enkele feit dat een aanbieder illegaal kansspelen op afstand heeft aangeboden in aanloop naar de regulering daarvan, betekent niet dat hij bij voorbaat onverantwoord en onbetrouwbaar is. Van belang is dat een toekomstige vergunninghouder in staat is op verantwoorde wijze kansspelen op afstand aan te bieden en dat hij bereid is zich te confirmeren aan de Nederlandse wet-

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 19.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 264, nr. 19.

en regelgeving. Dat een aanbieder in aanloop naar de voorgestelde regulering zonder vergunning kansspelen op afstand in Nederland heeft aangeboden, weegt hierbij negatief mee, maar hoeft op zichzelf dus niet doorslaggevend te zijn.»⁷⁸ Begrijpen de voornoemde leden het goed dat de regering niet voornemens is de motie-Bouwmeester c.s. onverkort uit te voeren? Is zij van oordeel dat geuite beleidsvoornemens en wetsvoorstellen als zodanig een vrijbrief zijn om hier reeds naar te handelen? Hoe beziet de regering in dit kader de rol van het parlement? Wat zijn de risico's van succesvolle claims van thans illegaal opererende marktpartijen, gegeven de stellingname van de regering, wanneer hen straks geen vergunning wordt verleend?

Ik deel de aan de motie ten grondslag liggende overwegingen dat vergunninghouders de doelen van het kansspelbeleid, waaronder het doel van voorkomen van criminaliteit, moeten dienen en dat illegale aanbieders van kansspelen via internet niet de eerste aangewezen partijen zijn om dit doel te dienen. Zoals genoemd in de overweging van de motie wordt de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) van toepassing op de onlinekansspelsector en zal illegaal aanbod negatief meewegen bij de betrouwbaarheidsbeoordeling. Hoewel ik van mening ben dat illegaal aanbod de betrouwbaarheid van een aanbieder ernstig aantast, betekent dit niet dat alle illegale aanbieders per definitie en vooral altijd van toegang tot een vergunning verstoken zullen blijven. Bij de vergunningverlening moet ook rekening gehouden worden met de uitvoerbaarheid en de proportionaliteit van de gekozen maatregelen. Zo zal bij overtredingen bijvoorbeeld rekening moeten worden gehouden met verjaring. Bij de uitvoering van de motie is wel mijn uitgangspunt dat aanbieders die door de kansspelautoriteit zijn gesanctioneerd, bij opening van de markt in geen geval in aanmerking zouden moeten komen voor een vergunning.

Bovenstaande betekent ook dat de betrouwbaarheid van de kansspelaanbieder die een vergunning aanvraagt, per geval individueel beoordeeld moet worden. Deze beoordeling moet worden uitgewerkt in het uitvoeringsbeleid van de kansspelautoriteit. Bij haar beoordeling van de betrouwbaarheid van de aanbieder moet de kansspelautoriteit alle relevante feiten en omstandigheden van het geval betrekken, waaronder bijvoorbeeld de aard van zijn aanbod en de wijze waarop hij zich committeert aan de wet- en regelgeving in Nederland en in andere jurisdicties. Bij twijfel zal de kansspelautoriteit geen vergunning verlenen. De kansspelautoriteit moet ervan overtuigd zijn, dat de toekomstige vergunninghouder zich zal houden aan de Nederlandse wet- en regelgeving en de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid adequaat en overeenkomstig het uitvoeringsbeleid en de aanwijzingen van de kansspelautoriteit in de praktijk zal uitvoeren.

Waar het met andere woorden om gaat is dat de toekomstige vergunninghouders betrouwbaar zijn en bereid en in staat zijn zich te committeren aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Het enkele feit dat een aanbieder illegaal in Nederland heeft geopereerd, weegt bij die beoordeling vanzelfsprekend zwaar in diens nadeel mee, maar is niet per definitie doorslaggevend. Van belang is bijvoorbeeld hoe ver de overtreding in het verleden ligt en of de aanbieder sindsdien zijn leven heeft gebeterd. Zoals ik al eerder heb aangegeven is het daarbij mijn insteek dat aanbieders die door de kansspelautoriteit zijn gesanctioneerd, bij opening van de markt in geen geval in aanmerking komen voor een vergunning.

⁷⁸ Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 49.

Indien alle kansspelaanbieders die illegaal in Nederland opereren of hebben geopereerd bij inwerkingtreding van de wet kansspelen op afstand op voorhand zonder meer van een vergunning worden uitgesloten, voorzie ik problemen, omdat een dergelijke uitsluiting een beperking van het vrije dienstenverkeer is. Hoewel de lidstaten in beginsel vrij zijn om hun beleidsdoelstellingen op het gebied van kansspelen te bepalen en om in voorkomend geval het gewenste beschermingsniveau nauwkeurig te omlijnen en een ruime bevoegdheid hebben om de kansspelwetgeving naar eigen inzichten in te richten, is die bevoegdheid niet onbeperkt. Beperkingen moeten voldoen aan de voorwaarden die met betrekking tot de evenredigheid ervan in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn geformuleerd. Zo moeten zij geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen – in dit geval de betrouwbaarheid van de vergunninghouder – en mogen zij niet verder gaan dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is. Bij een categorische uitsluiting van alle aanbieders die illegaal actief zijn geweest op de Nederlandse markt, acht ik de kans zeer wel aanwezig dat de (Nederlandse of Europese) rechter concludeert tot strijd met het proportionaliteitsbeginsel en daarmee het vrije dienstenverkeer.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

BIJLAGE (OVERZICHT GEDELEGEERDE REGELGEVING)

Wok	Onderwerp	Ontwerpbesluit kansspelen op afstand
<i>Titel I (algemene bepalingen)</i>		
Art. 4a lid 5	Reclame	Art. 6.2 (zie artt. 2 t/m 5 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)
	Verslavingspreventie	Art. 6.2 (zie artt. 6 t/m 18 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)
Art. 5	Vertegenwoordiger	Art. 4.1
Art. 6	Goededoelenloterijen	– (regeling in een separaat loterijenbesluit)
Art. 6a	Leges	– (regeling in separate ministeriële regeling)
	Gebruiksvergoeding	–
<i>Titel III (sportwedenschappen)</i>		
Art. 21 lid 3 en 4	Matchfixing landgebonden sportwedenschappen	Art. 6.1 (zie artt. 6, 7 en 8 Kansspelenbesluit)
<i>Titel IV (totalisator)</i>		
Art. 25 lid 4 en 5	Matchfixing landgebonden totalisator	Art. 6.1 (zie artt. 6, 7 en 8 Kansspelenbesluit)
<i>Titel IVb (speelcasino's)</i>		
Art. 27j lid 4	Toegang tot speelcasino's	Art. 6.2 (zie artt. 11 en 11a Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)
Art. 27ja lid 5	Verslavingspreventie speelcasino's	Art. 6.2 (zie art. 6 t/m 18 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)
<i>Titel VA (kansspelautomaten)</i>		
Art. 30u lid 3	Toegang tot automatenhallen	Art. 6.2 (zie artt. 11 en 11a Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)
Art. 30v lid 5	Verslavingspreventie automatenhallen	Art. 6.2 (zie art. 6 t/m 18 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)
<i>Titel Vb (kansspelen op afstand)</i>		
Art. 31 lid 2	Van kansspelen op afstand uitgesloten loterijen	Art. 2.1
Art. 31a lid 4	Spelaanbod	Art. 2.1
	Geldigheidsduur van vergunning	Art. 2.2
	Overgang van vergunning	Art. 2.3
Art. 31b	Beslistermijn vergunningaanvraag	Art. 2.4
Art. 31c lid 2	Afwijzing vergunningaanvraag	–
Art. 31d lid 3	Schorsing van vergunning	Art. 2.5
Art. 31e	Leges vergunningaanvraag	– (regeling in de Regeling kansspelen op afstand)
Art. 31f	Afdracht aan draf- en rensport	– (regeling in de Regeling kansspelen op afstand)
Art. 31g lid 6	Ontheffing zetelvereiste, nevenvestiging	Art. 3.1
	Transparantie	Art. 3.2
	Continuïteit	Art. 3.3
Art. 31h lid 2 en 5	Intern toezicht	Art. 3.6
	Nevenwerkzaamheden	Art. 4.2
	Uitbesteding	Art. 4.3
	Afzonderlijke administratie	Art. 4.4
	Consumentenbescherming	Art. 4.34 t/m 4.39
	Het spelsysteem	Artt. 4.40 t/m 4.42a
	Keuring van het spelsysteem	Artt. 4.43 t/m 4.53
Art. 31i lid 5	Betrouwbaarheid	Art. 3.4
	Integriteit	Art. 4.5 en 4.6
Art. 31j lid 3	Deskundigheid	Art. 3.5
Art. 31k lid 5	Inschrijving en aanmelding	Artt. 4.10 t/m 4.23
Art. 31k lid 6	Matchfixing koa	Artt. 4.7 t/m 4.9
Art. 31l lid 1 en 4	Betalingstransacties	Artt. 4.24 t/m 4.33
Art. 31m lid 6	Verslavingspreventie koa	
<i>Titel VI (kansspelautoriteit)</i>		
Art. 33e lid 1	Verslavingsfonds	– (regeling in de Regeling kansspelen op afstand)
Art. 33h lid 8	Centraal register uitsluiting kansspelen	Art. 6.2 (zie artt. 19 t/m 23 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen)
<i>Titel Via (toezicht)</i>		
Art. 34i lid 8	Inbeslagneming	– (regeling in separate ministeriële regeling)
Art. 34k lid 3	Administratie en rapportages	Art. 5.1
Art. 34l	Elektronische toegang	Art. 5.2
	Controledatabank	Art. 5.3
Art. 34m lid 4	Internationale samenwerking	–
Art. 34n lid 8	Bindende aanwijzing	–
Art. 35d	Financiële zekerheid	Art. 5.4
Andere wetten		
Art. 15 lid 1 Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Wwft-indicatoren online kansspelen	Art. 6.4 (zie tabel 2 bij Uitvoeringsbesluit Wwft 2018)

Wok	Onderwerp	Ontwerpbesluit kansspelen op afstand
Art. 9 lid 1 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens Art. 18 lid 1 Wet politiegegevens	Verstrekking justitiële en strafvorderlijke gegevens Verstrekking politiegegevens aan ksa	Art. 6.5 (zie art. 15b Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens) Art. 6.6 (zie art. 4:3 lid 1 onder b, Besluit politiegegevens)
Artt. 5 lid 1 en 6 lid 2 Wet controle op rechtspersonen	Risicomelding aan ksa	Art. 6.7 (zie artt 2 onder k, 5a onder j, 5b onder m, Besluit controle op rechtspersonen)