

Vergaderjaar 2015–2016

24 557

Kansspelen

Nr. 137

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2015

Hierbij bied ik uw Kamer het onderzoeksrapport «Kansen met Beleid. Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid» aan¹.

Samen met uw Kamer² hecht ik belang aan het op objectieve, onafhankelijke en zorgvuldige wijze evalueren van de gevolgen van de modernisering van het kansspelbeleid. In opdracht van het WODC is onderzoek verricht naar de beleidstheorie en de indicatoren waarmee de modernisering van het kansspelbeleid kan worden geëvalueerd. Op basis van het onderzoek concludeer ik dat de beoogde modernisering van het kansspelbeleid is gebaseerd op een gedegen beleidstheorie die waarborgen biedt voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Ik verwacht dat met het ontwikkelde evaluatiekader de gevolgen van de modernisering voor de publieke belangen adequaat kan worden geëvalueerd. Daarom wordt momenteel op basis van dit evaluatiekader een nulmeting uitgevoerd. De resultaten van deze meting zal ik u in het tweede kwartaal van 2016 toezenden.

In deze brief beschrijf ik kort de belangrijkste bevindingen van het onderzoek (onderdeel I) en geef ik een beleidsreactie op het rapport, waarbij ik ook zal ingaan op de wijze waarop het beleid zal worden geëvalueerd (onderdeel II).

I Bevindingen

De beleidsdoelen van het kansspelbeleid zijn het voorkomen van kansspelverslaving, beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit. Op grond van de beleidstheorie en het verrichte onderzoek onderschrijven de onderzoekers de maatregelen en

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Motie Rebel – Bruins Slot: Kamerstuk 24 077, nr. 337.

mechanismen van het kansspelbeleid waarmee de beleidsdoelen worden gerealiseerd. De onderzoekers benoemen de actieve zorgplicht met het getrapte preventiemodel als sterke kant van dit beleid. Tevens onderschrijven de onderzoekers dat in aanvulling op de voorgenomen maatregelen van de overheid, zelfregulering van de markt kan bijdragen aan het bestrijden van illegaal aanbod en het beschermen van consumentenbelangen.

De onderzoekers merken op dat wanneer spelers en aanbieders gebruik maken van het gereguleerde deel van de kansspelmarkt (kanalisatie), de overheid meer mogelijkheden heeft om invloed uit te oefenen op het gedrag van spelers en aanbieders. Het verleiden van spelers en aanbieders om te kiezen voor het vergunde aanbod, vormt, in combinatie met actief bestrijden van illegaal aanbod, het belangrijkste mechanisme voor het bereiken van kanalisatie. In deze context kunnen spelers ook worden verleid door het onder voorwaarden toestaan van reclameuitingen en door een gevarieerd en attractief aanbod. Dit geldt niet alleen voor deelnemers aan online kansspelen, maar eveneens voor landgebonden casinospelen en loterijen.

Verschillende maatregelen werpen mogelijk drempels op voor spelers en aanbieders, waardoor ze op gespannen voet staan met de kanalisatiedoelstelling. Zo stellen de onderzoekers bijvoorbeeld dat spelers die via het Centraal register (Cruks) worden uitgesloten van deelname aan kansspelen hun toevlucht kunnen zoeken in het illegale aanbod. Overigens verwachten zij wel dat de beoogde kanalisatie in de praktijk kan worden versterkt door het optreden van een zelfreinigend effect. Aanbieders met een vergunning zullen er op gebrand zijn misstanden en illegaal aanbod te melden.

De onderzoekers noemen een aantal randvoorwaarden om de mechanismen van het kansspelbeleid te laten werken. De randvoorwaarden zijn: a) adequaat toezicht op de naleving van vergunningsvoorwaarden, b) bestrijding van illegaal aanbod, c) goede werking van het registratie en controlesysteem voor de uitsluiting van spelers (Cruks), d) informatie dient op een voor spelers begrijpelijke wijze gecommuniceerd te worden en e) kansspelaanbieders moeten in staat zijn om risicovol speelgedrag en verdachte transacties te herkennen en hierop te interveniëren. Voorts constateren de onderzoekers dat eenduidige richtlijnen voor het detecteren van problematisch speelgedrag nog ontbreken.

Het rapport beschrijft verder enkele neveneffecten van de voorgenomen modernisering die mogelijk zouden kunnen optreden. Zo zou het legale aanbod dermate attractief kunnen worden dat dit leidt tot een toename van het aantal Nederlanders dat aan kansspelen deelneemt. Daarnaast benoemen respondenten werkzaam bij landgebonden aanbieders dat zij verwachten dat de regulering van het online aanbod van kansspelen zal leiden tot een terugloop van het aantal bezoekers van speelautomatenhallen en Holland Casino.

In het rapport wordt voor iedere deelmarkt (kansspelen op afstand, casinomarkt, speelautomatenhallen en loterijen) een evaluatiekader beschreven dat kan dienen als basis voor de nulmeting en toekomstige ex-post evaluaties. De indicatoren hebben betrekking op de activiteiten van vergunninghouders, de kansspelautoriteit, de kanalisatie van spelers naar legaal aanbod, eventuele verschuivingen van spelers binnen de kansspelmarkt, prevalentie van kansspelverslaving per deelmarkt en het behalen van de beleidsdoelstellingen.

II Beleidsreactie

Met interesse heb ik kennis genomen van de onderzoeksresultaten. Zoals ik in het eerste deel van deze brief aangeef, is de beoogde modernisering van het kansspelbeleid gebaseerd op een gedegen beleidstheorie voor het waarborgen van de beleidsdoelstellingen. Ik verwacht dat het gepresenteerde evaluatiekader borgt dat er een (nul)meting kan worden uitgevoerd waarmee de gevolgen van de modernisering van het kansspelbeleid ten aanzien van de publieke belangen zorgvuldig kunnen worden geëvalueerd.

(Werking van de) beleidstheorie

Kanalisisatie vormt een scharnierpunt van het gemoderniseerde beleid. Om de beleidsdoelstellingen te bereiken is het belangrijk spelers zo veel mogelijk naar het gereguleerde aanbod te leiden. De onderzoekers onderschrijven dat passend en attractief aanbod hier een belangrijke rol in speelt. Het wetsvoorstel Kansspelen op afstand breidt de bevoegdheden voor handhaving en toezicht door de kansspelautoriteit verder uit. Daarbij heeft de kansspelautoriteit een ex ante uitvoeringstoets uitgevoerd waarmee de benodigde (personele) formatie in kaart is gebracht, die uit de kansspelheffing zal worden gefinancierd. Want hoewel zeker verwacht mag worden dat er een zelfreinigend effect optreedt, is effectieve handhaving van illegaal aanbod alleen mogelijk bij voldoende (initiële) kanalisatie.

Het voorkomen van kansspelverslaving is één van de voornaamste doelstellingen van het kansspelbeleid. De onderzoekers benoemen de actieve zorgplicht met het getrapte preventiemodel als sterke kant van het beleid. Ten aanzien van eenduidige indicatoren vormt overschrijding van het spelersprofiel door een speler een duidelijke risico-indicator, waarbij de vergunninghouder wordt verplicht om bij overschrijding van het spelersprofiel feedback te geven op het speelgedrag van de speler. Aanvullend op overschrijding van het spelersprofiel onderkent het preventiebeleid nog andere risico-indicatoren die kunnen duiden op problematisch speelgedrag: significante ontwikkelingen in speelfrequentie, -duur en inleg of ongewenste persoonlijke gedragingen van een speler jegens tegenspelers of medewerkers. De vergunninghouder zal in het kader van zijn zorgplicht al deze indicatoren moeten monitoren en dient hiertoe een verslavingspreventiebeleid op te stellen. Aangezien de indicatoren en situatie per speler verschillend kunnen zijn, moet de vergunninghouder per speler maatwerk leveren. Ook deskundigen op het terrein van verslavingszorg onderkennen dit. De kansspelautoriteit zal in haar toezicht onder andere de wijze betrekken waarop een vergunninghouder daadwerkelijk observeert en intervineert en of dergelijke interventies tot gedragsverandering leiden. Op basis van dit toezicht, onderzoek bekostigd uit het verslavingsfonds en de dialoog met verslavingszorg en aanbieders zal het stelsel van indicatoren en interventies in de toekomst gezamenlijk worden aangescherpt.

Als een speler zich inschrijft in het Cruks-register heeft deze tijdelijk geen toegang tot kansspelen en biedt het een periode van afstand tot het spel. Het preventiebeleid is erop gericht om een speler zich niet alleen te laten uitsluiten, maar zich tevens te wenden tot (anonieme) hulp of verslavingszorg. Het vergunningstelsel legt de aanbieder de nodige verplichtingen op ten aanzien van gebruik van het Cruks en ten aanzien van het informeren van de consument. De kansspelautoriteit zal toezien op uitvoering hiervan. Daarbij wil ik graag benadrukken dat niet kan worden voorkomen dat personen die doelbewust geen afstand willen nemen van het kansspel, en op onvrijwillige basis zijn ingeschreven in het register,

alsnog zich zullen wenden tot het illegale aanbod. In 2014 heb ik een subsidie verleend aan het Trimbos Instituut, Resultaat Scoren en het Centrum voor Verantwoord Spelen. Onderdeel van de subsidie is de totstandkoming van een gestandaardiseerd informatiepakket. Deze informatie zal via (online) vergunninghouders beschikbaar worden gesteld aan spelers.

Het rapport beschrijft als mogelijk neveneffect een toename van deelname aan kansspelen of verschuiving tussen bepaalde deelmarkten. Op basis van trends in economische en demografische ontwikkelingen is het meer dan denkbaar dat de vraag naar kansspelen autonoom groeit, ongeacht of kansspelen op afstand worden gereguleerd. Het beleid is erop gericht om, ondanks een eventuele stijging van het aantal recreatieve spelers, te voorkomen dat het aantal risico- of probleemspelers groeit. Daarom wordt (toekomstige) vergunninghouders een strak preventiebeleid voorgeschreven. Omdat per kansspeldeelmarkt een passend niveau van beschermingsmaatregelen is voorzien, zal een eventuele verschuiving naar verwachting geen effect hebben op het realiseren van de doelstellingen van het kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelverslaving, beschermen van de consument en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit.

Evaluatiekader

Het door de onderzoekers ontwikkelde evaluatiekader richt zich op de kanalisatie van spelers naar legaal aanbod, eventuele substitutie-effecten en de prevalentie van kansspelverslaving per deelmarkt. Ook bevat het indicatoren gericht op de realisatie van consumentenbescherming en voorkomen van fraude en overige criminaliteit. Ten slotte benoemen de onderzoekers indicatoren voor de inspanningen die ten aanzien van de beleidsmaatregelen geleverd dienen te worden door vergunninghouders en kansspelautoriteit.

Ik verwacht dat met de indicatoren uit het evaluatiekader het effect van de modernisering van de kansspelen op de publieke belangen zorgvuldig en adequaat geëvalueerd kan worden.

Op basis van dit evaluatiekader wordt momenteel een nulmeting uitgevoerd. Bij de uitvoering van de hiertoe behorende bevolkingsenquête zal aandacht worden besteed aan de vergelijkbaarheid met eerdere onderzoeken uit 2005 en 2011. De resultaten van de nulmeting zal ik u in het tweede kwartaal van 2016 toezenden. Vanwege de omvang van het onderzoek en voor het borgen van de betrouwbaarheid is het niet mogelijk de resultaten eerder aan uw Kamer te doen toekomen. Per moderniseringsstap kan vervolgens een ex-post evaluatie plaatsvinden waarbij er een goede vergelijking gemaakt kan worden met de nulmeting.

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