

Vergaderjaar 2021–2022

24 557

Kansspelen

Nr. 179

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 november 2021

Op 1 oktober 2021 is een mijlpaal bereikt door de opening van de markt voor legale online kansspelen. Daarmee is de start van de kanalisatie van online gokken richting legale aanbieders een feit en zetten we een stap richting de verwezenlijking van de doelen van het kansspelbeleid. Dit zijn verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van fraude en criminaliteit. Doel van de wet Kansspelen op afstand is een voldoende aantrekkelijk legaal online kansspelaanbod te creëren, zodat de Nederlandse consument die via internet wil gokken, daar in een beschermde omgeving terecht kan.

In deze brief informeer ik u over een aantal onderwerpen die samenhangen met de opening van de markt voor legale kansspelen.

1. Marktopening en monitoring

Om te weten of de wet- en regelgeving ook het gewenste effect heeft vind ik het belangrijk om de ontwikkelingen van meet af aan goed te monitoren. Daarover heb ik uw Kamer bij de wetsbehandeling ook een aantal toezeggingen gedaan. In vervolg op mijn brief van 27 september 2021 ga ik hieronder als eerste in op enkele ontwikkelingen na de opening van de markt en de wijze van monitoren.^{1 2} Tevens informeer ik u over de termijn voor de implementatie van de waarschuwendende tekst bij kansspelen.

¹ Kamerstuk 33 996, nr. 90.

² Bijlage 1: Ksa, Monitoring na Koa – de stand van zaken op 1 november 2021. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2. Onderzoek Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid

Daarnaast bied ik uw Kamer hierbij het onderzoek Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid aan. Dit onderzoek is, in opdracht van het WODC, uitgevoerd door Breuer & IntraVal.³ In dit onderzoek komt mede aan bod de in de aangenomen motie van de leden Bikker (CU) en Van Nispen (SP) gevraagde informatie over de wijze waarop kinderen en jongeren momenteel worden bereikt door gokreclames.⁴ In de beleidsreactie op dit onderzoek ga ik vervolgens in op de bedoeling van de wet op de Kansspelen om kwetsbare groepen waaronder jongeren te beschermen in relatie tot de ontwikkelingen tot nu toe. In deze beleidsreactie ga ik tevens in op «de kennissynthese en onderzoeksagenda» die het Trimbos-instituut vooruitlopend op een onderzoeksprogramma kansspelverslaving heeft uitgevoerd en die ik u bijgaand eveneens doe toekomen⁵.

3. Grensoverschrijdende inning van buitenlandse boetes

Ik informeer u voorts nader over de grensoverschrijdende inning van boetes bij buitenlandse aanbieders naar aanleiding van het u reeds toegezonden WODC onderzoek hierover.

4. Gebruik van betaaldiensten

Ten slotte informeer ik uw Kamer over een voorgenomen wijziging in het gebruik van betaaldiensten.

1. Marktopening en monitoring

Hieronder schets ik een eerste beeld van de ontwikkelingen sinds de marktopening. Ik ga in op de vergunningverlening, handhaving, verslavingspreventie en reclame. Dit eerste beeld is gebaseerd op gegevens van de Kansspelautoriteit (Ksa). In de bijlage «Monitoring na KOA – stand van zaken 1 november 2021» zijn deze meer in detail weergegeven. Tevens ga ik in op de wijze waarop ik in de toekomst de ontwikkelingen wil blijven monitoren.

1.1 Vergunningverlening

Tot 1 november 2021 zijn in totaal 33 aanvragen voor een vergunning ingediend. De Ksa heeft tot nu aan elf aanbieders een vergunning verleend om online kansspelen aan te bieden. Gelet op de motie-Postema wacht een categorie aanbieders nog met het indienen van een aanvraag. De verwachting is dat er de komende tijd nog aanvragen zullen worden gedaan.

1.2. Handhaving

Zoals bekend heb ik de Ksa verzocht de uitgangspunten voor een stapsgewijze intensivering van de handhaving in haar beleid uit te werken. Daarbij heb ik aangegeven het van belang en vanzelfsprekend te achten dat aanbieders die nog geen vergunning hebben al hun aanbod voor Nederlandse spelers op korte termijn beëindigen. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de brief van 20 september 2021.⁶ De Ksa heeft

³ Bijlage 2: Breuer & IntraVal, «Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid». Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 35 925 VI, nr. 85.

⁵ Bijlage 3: Trimbos-Instituut, «Kennissynthese en onderzoeksagenda Kansspelverslaving, gokgerelateerde schade en gokproblematiek» Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Kamerstuk 24 557, nr. 176. Zie ook Handelingen II 2019/20, nr. 85, item 11.

op 21 september 2021 het aangepaste handhavings- en boetebeleid gepubliceerd. Kort daarna besloot een aantal grote internationale aanbieders om met ingang van 1 oktober 2021 geen kansspelen aan te bieden aan Nederlandse spelers. Het «op zwart gaan» van de betreffende websites voor Nederlandse spelers is goed zichtbaar in het webverkeer. De voorlopige resultaten laten zien dat een groot deel van deze spelers naar websites van vergunde aanbieders gaat, hetgeen bijdraagt aan de beoogde kanalisatie. Na 30 september jl. is het aantal uren dat spelers op illegale websites doorbrengen gedaald, terwijl het aantal uren dat vergunde websites worden bezocht fors is gestegen (figuur 1 in bijlage 1).

Na het «op zwart gaan voor Nederlandse spelers» hebben de betrokken internationale aanbieders overigens een winstwaarschuwing afgegeven aan hun aandeelhouders. Op basis hiervan kon worden berekend dat het Nederlandse aandeel in het totale bruto spelresultaat hoger is dan eerder ingeschat. De verwachte omvang van het Nederlandse aandeel in het bruto spelresultaat is bijgesteld van circa 580 miljoen naar 814 miljoen in 2021.

Per 1 oktober jl. zijn de boetebeleidsregels van de Ksa voor het illegaal aanbieden van kansspelen op afstand, aangepast en het handhavingsbeleid aangescherpt.⁷ De boetes zijn fors verhoogd. Zo wordt, als de omzet van een illegale aanbieder hoger is dan 15 miljoen euro, de boete gerelateerd aan de omzet en bedraagt 4 procent daarvan. Bepalend voor prioritering is nu naast gerichtheid op de Nederlandse markt, het aantal spelers in Nederland bij een illegale aanbieder, het aanbieden van kansspelen die voor legale aanbieders verboden zijn, en schade aan de publieke doelen zoals spelen door minderjarigen of oplichting van spelers.

De Ksa kan naast sommaties, dwangsommen en boetes aan de aanbieder ook bindende aanwijzingen geven aan partijen die bij het illegale aanbod bevorderend optreden zoals betaaldienstverleners en elektronische communicatiediensten, met als sluitstuk het blokkeren van de website. Toezichthouders van betaaldienstverleners, in binnen- en buitenland, worden geïnformeerd over de illegale activiteiten. Bij de Ksa zijn in oktober vier extra inspecteurs aangenomen om dit nieuwe beleid te verwezenlijken. Op 15 november heeft de Ksa bekend gemaakt dat zij aan de hand van voornoemde prioriteringscriteria (op basis van web traffic) 25 kansspelwebsites heeft geselecteerd, die nader worden onderzocht.⁸

1.3 Verslavingspreventie

Het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks) is op 4 oktober 2021 geopend voor inschrijving van spelers.⁹ Deze spelers kunnen zich met hun DigiD inschrijven in Cruks en zo direct voor minimaal zes maanden worden uitgesloten van deelname aan online of landgebonden kansspelen.¹⁰ Tot en met 1 november hebben zich circa 3500 mensen geregistreerd in Cruks. Het aantal inschrijvingen stijgt nog dagelijks. In de bijlage staat ook het aantal raadplegingen van het register. In de toekomst zullen nadere analyses op basis van deze data plaatsvinden.

⁷ Handhavingsbeleid, Prioritering van handhavingsonderzoeken, Stcrt. 2021, nr. 44765.

⁸ De Ksa publiceert de sanctiebesluiten op: <https://kansspelautoriteit.nl/aanpak-misstanden/sanctiebesluiten>.

⁹ Kamervragen hierover: Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 466

¹⁰ Spelers kunnen ook worden voorgedragen door mensen uit hun omgeving, kansspelaanbieders moeten in bepaalde gevallen een speler voordragen voor CRUKS.

Het Loket Kansspel is sinds 1 oktober 2021 open. Dit is het centrale steunpunt op het gebied van gokproblemen of verslaving en is onderdeel van het verslavings-preventiefonds. Het Loket Kansspel is 24/7 telefonisch bereikbaar en via de website, chat en WhatsApp iedere dag tussen 08:00 en 24:00 uur.¹¹ Er is tot 1 november 228 contact opgenomen met het Loket Kansspel.¹² Niet via alle media is de bereikbaarheid daarbij optimaal gebleken. Met name de snelheid van de beantwoording van vragen via de WhatsApp zal worden verbeterd de komende tijd. In drie gevallen heeft een nader gesprek plaatsgevonden en twee keer een doorgeleiding naar professionele zorg.

1.4 Reclame

Reclame voor kansspelen mag niet gericht zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen, zoals minderjarigen. Tegelijk moet de net vergunde aanbieders ook gelegenheid worden gegeven om onder andere met reclame kenbaar te maken dat er nu legaal aanbod is. Dit is nodig om de kanalisatie te bevorderen.

De Ksa houdt toezicht op de naleving van de regels voor kansspelreclame. De Ksa heeft dit jaar al verschillende keren opgetreden richting aanbieders. Zo is er een last onder dwangsom opgelegd aan een vergunninghouder vanwege de inzet van rolmodellen (beroepssporters) in een reclame. Een eerder opgelegde last onder dwangsom aan een andere partij is wegens niet naleving geïnd vanwege het richten van reclame op minderjarigen. Daarnaast heeft de Ksa al verschillende partijen aangesproken op het niet toegestane gebruik van rolmodellen.

Artikel 4a, derde lid, onder a, van de Wok verplicht aanbieders bij iedere wervings- en reclameactiviteit afzonderlijk te wijzen op de risico's van onmatige deelneming aan kansspelen door middel van het tonen van een tekst met een dergelijke strekking. Over de vaststelling van deze tekst heb ik uw Kamer op 11 november jl. geïnformeerd.¹³

Voor de implementatie van deze tekst wil ik de sector een redelijke voorbereidingstijd geven. Ik ben voornemens om de uiterste termijn voor implementatie van de tekst »Wat kost gokken jou? Stop op tijd. 18+« op 1 april 2022 te zetten.

1.5 Monitoring in de toekomst

Bovenstaand heb ik een eerste beeld geschetst. De komende tijd zal het aantal afgegeven vergunningen, het aantal spelers, de kanalisatie en de ontwikkeling van de markt worden gevolgd. Ook op andere terreinen zoals verslavingspreventie wordt informatie verzameld, bijvoorbeeld over het aantal verslaafde spelers, de wijze waarop de vertegenwoordiger verslavingspreventie bij de aanbieders bijdraagt aan het verslavingspreventiebeleid en het effect van reclame op probleemgevallen. Een belangrijke bron van informatie is de data die de Ksa verzamelt. Conform mijn toezegging zal ik uw Kamer in 2022 in het voorjaar informeren over de dan beschikbare gegevens. In de toekomst zullen de ontwikkelingen jaarlijks door de Ksa stapsgewijs de monitoring voor kansspelen op afstand zal opzetten en verbeteren. Daarnaast komen in de loop van 2022 uit LADIS (Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem) gegevens

¹¹ www.loketkansspel.nl

¹² De langere reactietijd op de e-mails betreffen vragen van aanbieders en zorgverleners, voornamelijk met de vraag zij het logo van het Loket mochten gebruiken op hun site. Dat antwoord hadden de hulpverleners niet paraat omdat het geen zorgvraag betreft.

¹³ Kamerstuk 24 557, nr. 178.

beschikbaar. Hierin is het aantal mensen opgenomen dat met een kansspelverslaving in behandeling is.

2. Onderzoek Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid

In 2020 heb ik het WODC gevraagd om een nieuwe (nul)meting kansspelen uit te voeren. De vorige nulmeting is uitgevoerd in 2016.¹⁴ Deze is inmiddels verouderd. De kansspelmarkt is sindsdien veranderd, onder meer door de groeiende deelname aan online kansspelen, economische veranderingen en technologische ontwikkelingen. De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

«Wat is in 2020 de omvang van de deelname aan (legale en illegale) kansspelen in Nederland en de stand van de indicatoren voor de drie beleidsdoelen, in totaal (de gehele Nederlandse bevolking) en voor specifieke groepen daarbinnen?»

2.1 Methodiek

Er is gekozen voor een actuele en toekomstbestendige meting van de kansspelprevalentie waarmee een basis is gelegd voor de evaluatie van de modernisering van het kansspelbeleid in 2024. Deze keuze heeft ertoe geleid dat voor een andere methode voor het verzamelen van bepaalde data moest worden gekozen dan in 2016. Daardoor is deze nulmeting niet vergelijkbaar met de meting uit 2016 wat betreft deelname aan kansspelen en speelgedrag. Ten opzichte van de nulmeting in 2016 hebben de onderzoekers twee wezenlijke wijzigingen aangebracht in de onderzoeksopzet:

1. Voor het uitzetten van een enquête onder de Nederlandse bevolking zijn in 2016 op basis van een steekproef respondenten aangeschreven om een vragenlijst via internet te beantwoorden. Respondenten die de internetenquête niet invulden zijn vervolgens telefonisch benaderd. Deze methode is in 2021 om meerdere redenen niet langer haalbaar gebleken.¹⁵ In overleg met de begeleidingscommissie is daarom gekozen voor een online panel van Kantar.
2. Om te bepalen tot welk risico type speler een respondent behoort is een «screener» gebruikt. In deze meting is een andere screener gebruikt dan in 2016, omdat de screener uit 2016 doorgaans leidt tot een overschatting van het aantal probleemspelers.^{16 17} Op basis van de score op de nieuwe screener zijn spelers in drie categorieën (risicoklassen) ingedeeld: geen of laag risico op problematisch gokgedrag, matig risico en hoog risico.

¹⁴ Kamerstuk 24 557, nr. 142.

¹⁵ Zo is er de laatste jaren sprake van een dalende responstrend en blijkt het steeds lastiger om sommige populaties in onderzoek te betrekken. Door wet- en regelgeving (onder andere AVG) zijn daarnaast steeds minder bronnen beschikbaar voor verrijking van steekproefbestanden met telefoonnummers. Subpopulaties die bij het online invullen ondervertegenwoordigd zijn, zijn lastig te bereiken en prikkels om ze te stimuleren zijn ontoereikend.

¹⁶ The South Oaks Gambling Screen. Lesieur, H.R., Blume, S.B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *Am J Psychiatry*, 144(9):1184–8.

¹⁷ De *screener* Problem Gambling Severity Index (PGSI). Op basis van een pilotvragenlijst hebben onderzoekers vastgesteld dat deze screener een hoge betrouwbaarheid heeft en er een significante correlatie is tussen de uitkomst van de screener en het al dan niet bekend zijn bij een instelling in verband met (problematisch) speelgedrag.

2.2 Bevindingen

De resultaten van het onderzoek geven de stand van zaken weer voordat de online markt open is gegaan. Deze resultaten zullen gebruikt worden om de effecten van de wet de komende tijd in beeld te brengen. De bevindingen op het terrein van deelname kansspelen en speelgedrag, voorkomen kansspeleroverslaving, tegengaan van fraude en overige criminaliteit, consumentenbescherming en reclame worden hieronder kort weergegeven.

Deelname kansspelen en speelgedrag

Uit de meting 2021 blijkt dat een groot deel van de respondenten (64%) recent heeft deelgenomen (in de 12 maanden voorafgaand aan de enquête) aan een kansspel. Zij nemen met name deel aan loterijen, op grote afstand gevolgd door krasloten, wedden op sportwedstrijden, speelautomaten, bingo en casinospelen. Van de respondenten heeft 62% recent deelgenomen aan legale kansspelen. De deelname aan illegale kansspelen ligt met ruim 8% beduidend lager. Op basis van de screener Problem Gambling Severity Index (PGSI) telt Nederland naar schatting tussen de 8,4 en 8,9 miljoen spelers behorende tot de categorie geen tot laag risico, tussen 294.000 en 431.500 spelers met een matig risico en tussen 162.400 en 268.900 spelers met een hoog risico. Zoals gezegd zijn deze gegevens vanwege de gewijzigde methodiek niet vergelijkbaar met de meting in 2016.

Voorkomen kansspeleroverslaving

De mate waarin vergunninghouders maatregelen nemen om kansspeleroverslaving te voorkomen verschilt per kansspelsector en per vergunninghouder. Holland Casino – de enige vergunninghouder voor fysieke casinospelen – hanteert een Preventiebeleid Kansspelen (PBK) waarin verschillende maatregelen zijn opgenomen om kansspeleroverslaving te voorkomen. Uit een enquête onder de exploitanten van speelautomaten blijkt dat de meeste maatregelen om kansspeleroverslaving te voorkomen door de helft tot twee derde van de exploitanten wordt toegepast. In het panel gaven respondenten aan dat maatregelen zoals het aanspreken op speelgedrag en hoge inzet effect hebben gehad. Onderzoekers geven daarbij aan dat alsnog geen goed beeld kon worden verkregen van het gedrag van hoog risico spelers wanneer zij worden aangesproken op hun risicovolle speelgedrag. Niet getoetst kon worden of hoog risico spelers niet alsnog volharden in risicovol speelgedrag. Om een beter beeld te krijgen van de resultaten van preventiebeleid en de daarbij behorende maatregelen zou een aanvullend onderzoek moeten plaatsvinden onder spelers met een hoog risico en kansspeleroverslaafden.

Ten opzichte van het onderzoek in 2016 concluderen de onderzoekers dat Holland Casino het preventiebeleid heeft aangescherpt. Dit lijkt te hebben geleid tot meer bezoek beperkende maatregelen en entreeverboden. Ook de exploitanten van speelautomaten lijken vaker spelers aan te spreken en tips te geven voor verantwoord spelen.

Tegengaan fraude en overige criminaliteit

Holland Casino hanteert verschillende maatregelen om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan. De maatregelen die exploitanten van speelautomaten nemen voor het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zijn over het algemeen minder uitvoerig. Holland Casino geeft aan in de afgelopen jaren hun fraude- en witwasbeleid te hebben aangescherpt. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen. Zo zijn de meldingen die FIU-Nederland

ontvangt van Holland Casino tussen 2015 en 2020 gestegen. Voor de exploitanten van speelautomaten bestaat geen meldplicht voor ongebruikelijke transacties vanwege de geringe hoogte van de bedragen.

Bij de meldingen aan de FIU lijkt Holland Casino meer meldingen te hebben gedaan dan in 2016. Bij speelautomaten is dit minder van toepassing vanwege de kleine spelbedragen en het daardoor ontbreken van een meldplicht.

Consumentenbescherming

Holland Casino en de vergunninghoudende loterijen geven aan verschillende maatregelen uit te voeren ter bescherming van consumenten. Het gaat onder meer om het informeren van spelers over het spel en de wijze van uitbetaling, de bescherming van persoonsgegevens, het aanbieden van eerlijk spel en het beschermen van kwetsbare groepen. Het percentage exploitanten van speelautomaten dat dergelijke maatregelen hanteert verschilt per maatregel en varieert van 22% (informeren van spelers over het gevoerde beleid ter bescherming van persoonsgegevens) tot 78% (vermelden dat spelen op speelautomaten door minderjarigen niet is toegestaan).

Reclame

De wet Koa en onderliggende regelgeving kennen verschillende reclame beperkende maatregelen met name ten aanzien van kwetsbare groepen, zoals jongeren. De respondenten is gevraagd of zij in de zes maanden voorafgaand aan de enquête wel eens reclame hebben gezien voor (het spelen van) kansspelen. Voor 53% van de respondenten geldt dat dit inderdaad het geval is. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de groep die in het afgelopen half jaar reclame voor kansspelen heeft gezien waarschijnlijk groter is, zij hebben de reclame mogelijk wel gezien, maar hebben dit niet bewust waargenomen dan wel geregistreerd.

De reclame hebben de respondenten voornamelijk gezien op televisie (45%), gevolgd door internet (16%), radio (14%), folders (13%), kranten/tijdschriften (13%) en social media (12%). Een beperkt deel van de respondenten (4%) geeft aan dat zij zich aangesproken voelt door de reclame voor (het spelen van) kansspelen.

Van de 684 jongeren tot 24 jaar die hebben deelgenomen aan de enquête geeft ruim de helft (51%) aan in de zes maanden voorafgaand aan de enquête reclame voor kansspelen te hebben gezien, voornamelijk op TV. 6% van de respondenten tot 24 jaar geeft aan zich aangesproken te voelen door die reclame.

Tot slot is gevraagd naar de invloed van reclames op (het spelen van) kansspelen en op het speelgedrag van de respondent. Ook hier geldt dat maar een beperkt deel van de respondenten (8%) zegt dat dit inderdaad van invloed is. Het gaat hierbij onder meer om invloed op deelname, de frequentie van spelen en de duur van deelname aan een spel. Binnen de groep respondenten tot 24 jaar geeft 13% aan dat reclame invloed heeft op hun speelgedrag. Volgens de onderzoekers zou aan dit aspect aandacht moeten worden besteed en moeten maatregelen om jongeren te beschermen waar nodig worden aangescherpt.

2.3 Beleidsreactie

Met dit onderzoek is, naast de doorlopende monitoring van ontwikkelingen, een basis gelegd voor de evaluatie in 2024. Uit de nieuwe meting modernisering kansspelen blijkt dat er vaak onvoldoende beeld is van de effectiviteit van gebruikte verslavingspreventiemaatregelen bij hoog risicospelers. De onderzoekers doen de aanbeveling om nader en verdiepend onderzoek te doen, vooral bij de groep hoog risico spelers. Gedacht kan worden aan het (langdurig) volgen van hoog risico spelers aangevuld met gesprekken met medewerkers van de verslavingszorg. Ook zou nader onderzoek onder bezoekers van online kansspelen en de inzet van mystery guests een goede aanvulling zijn om na te gaan of de doelstellingen op het gebied van preventie en consumentenbescherming worden gehaald. Voor alle verdiepende onderzoeken is het van belang dat voldoende gegevens beschikbaar zijn. Onderzoekers constateren dat bij de aanbieders en bij de Ksa meer gegevens aanwezig zijn, maar deze voor dit onderzoek niet beschikbaar konden worden gesteld vanwege de vertrouwelijkheid van een deel van de gegevens en deels beperkte capaciteit.

Ik ben het met de onderzoekers eens dat verdiepende analyses nodig zijn en vooral ook bij de doelgroep moet worden onderzocht of de getroffen maatregelen effect hebben. Net als de onderzoekers vind ik daarbij de inzet op verslavingspreventie van groot belang.

In het verlengde hiervan onderschrijf ik met de onderzoekers het belang van het beschermen van jongeren tegen gokken. Daarom is het vergunninghouders niet toegestaan reclameactiviteiten specifiek op minderjarigen en jongvolwassenen te richten. De Ksa houdt toezicht op reclameuitingen en geeft hier prioriteit aan.

De noodzaak voor een specifieke maatregel als het introduceren van venstertijden voor online gokreclames komt uit het onderhavige onderzoek niet naar voren. Het introduceren van dergelijke venstertijden, waartoe de motie van de leden Bikker (CU) en Van Nispen (SP) oproept, zou een aanscherping zijn waarvan de evenredigheid nu, zo kort na opening van de markt, nog onvoldoende vast staat.¹⁸ Deze bevindingen pleiten echter wel voor verdiepende analyses.

De vervolg- en verdiepende onderzoeken op het terrein van verslavingspreventie zullen mede gefinancierd worden uit het Verslavingspreventiefonds, dat voort komt uit de Wet Koa en beheerd wordt door de Ksa. Vooruitlopend op een onderzoeksprogramma heeft het Trimbos-instituut een kennissynthese uitgevoerd en een voorstel voor een onderzoeksagenda opgesteld. In de kennissynthese wordt de huidige kennis op het gebied van kansspelverslaving, kansspel gerelateerde schade en kansspelproblematiek samengebracht. De voorgestelde onderzoeksagenda geeft daaropvolgend een overzicht van de kennisbehoefte. In de bijlage treft u de kennissynthese aan. Met name op het gebied van preventie, behandeling en interventie, de inzet op kwetsbare groepen en de omgevings- en productkenmerken is aanvullend wetenschappelijk onderzoek gewenst volgens de kennissynthese.

Wat betreft de wens van de onderzoekers van de nieuwe meting modernisering kansspelbeleid om meer gegevens van de Ksa te ontvangen, zullen naar verwachting bij een volgende meting en voor het monitoren van de ontwikkelingen de relevante gegevens voldoende beschikbaar zijn, onder meer omdat de Ksa werkt aan een jaarlijkse monitor met relevante gegevens.

¹⁸ Kamerstuk 33 996, nr. 72.

Samengevat doen de onderzoekers meerdere aanbevelingen tot nader onderzoek. Daar geef ik gehoor aan. De (tussentijdse) uitkomsten van de komende onderzoeken en monitoren zijn input om het beleid indien nodig aan te passen en aan te scherpen. De lagere regelgeving biedt daartoe in veel gevallen ruimte, zodat met aanpassing niet altijd gewacht te worden tot de wetsevaluatie.

3. Inning van boetes bij buitenlandse partijen

Ik heb uw Kamer toegezegd u nader te informeren over de grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes in zijn algemeenheid. De inning van bestuurlijke boetes in het buitenland is complex, zoals ook blijkt uit het aan de Kamer toegezonden WODC-onderzoek.¹⁹ Een effectieve oplossing hiervoor zou moeten worden gezocht in de richting van een nieuw zelfstandig EU-instrument. Voor een dergelijk instrument bestaat evenwel niet bij alle EU-lidstaten draagvlak.²⁰ Gelet hierop is ingezet op maatwerk middels concrete samenwerkingen en aanpassing van de Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging geldelijke sancties en beslissingen tot confiscatie²¹, voor zover dat geoorloofd is binnen de reikwijdte van kaderbesluit nr. 2005/214/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 24 februari 2005 inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties (PbEG 2005, L 76). Die reikwijdte is echter beperkt tot boetes gerelateerd aan verkeersovertredingen en de overtreding van andere regels met betrekking tot het goederenvervoer over de weg. Deze wet biedt daarom geen uitkomst voor het innen van alle bestuurlijke boetes. Het kabinet blijft zich daarom inzetten voor maatwerk. Met deze brief doe ik de toezeggingen u te informeren gestand.²²

Ook de Ksa ondervindt soms moeilijkheden bij het innen van boetes die zijn opgelegd aan buitenlandse online aanbieders. Sinds haar oprichting in 2012 heeft de Ksa vanwege het illegaal aanbieden van online kansspelen in totaal 37 boetes opgelegd aan buitenlandse aanbieders. Het gaat om bedrijven die zowel binnen als buiten de EU zijn gevestigd. Het totaalbedrag aan opgelegde boetes bedraagt 10,2 miljoen euro, waarvan ruim 55% is betaald, door 20 partijen. Het opleggen van een boete is echter maar één van de middelen die kunnen worden ingezet om illegale aanbieders te stoppen. Hiervoor is al gesproken over het aangescherpte handhavingsbeleid van de Ksa. Om een overtreding te doen beëindigen zet de Ksa in op lasten onder dwangsom en op het geven van bindende aanwijzingen aan dienstverleners van illegale aanbieders (betaaldienst, elektronische communicatiedienst). Een voorbeeld is om van creditcardmaatschappijen te vorderen dat geen betalingen aan die aanbieder meer mogen worden verricht. Daarnaast wordt ingezet op samenwerking met andere toezichthouders. Zij kunnen op hun beurt met hun handhavingsmiddelen nakoming van regelgeving afdwingen.

¹⁹ Kamerstuk 32 317, nr. 250.

²⁰ Zie ook A.J. Metselaar & P.C. Adriaanse m.m.v. F.M.J. den Houdijker, O.J.D.M.L. Jansen, W. den Ouden, W.J.M. Voermans & G.J.A. Geertjes, Grensoverschrijdende inning van bestuurlijke boetes. Een verkennend onderzoek naar ervaringen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en mogelijkheden voor internationale samenwerking, WODC 2014, p. 12.

²¹ Wet van 31 januari 2018 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en enkele andere strafrechtelijke wetten met het oog op het aanbrengen van enkele hoofdzakelijk procedurele verbeteringen ten behoeve van de rechtspraak (Stb. 2018, nr. 30).

²² Kamerstuk 24 557, nr. 167 en Kamerstuk 32 317, nr. 250.

4. Gebruik betaaldiensten

Bij kansspelen op afstand worden verschillende online betaalinstrumenten gebruikt (denk aan IDEAL of Paypal). In het Besluit Koa is een limitatief aantal betaaldiensten toegelaten voor online kansspelen om de nodige bescherming van consumenten bij financiële transacties te kunnen waarborgen. Ook worden risico's zoals witwassen en het financieren van terrorisme hiermee beperkt. Gebleken is dat het besluit een groep betaaldiensten, de zogenaamde e-wallets, uitgegeven door elektronische geldinstellingen, niet toelaat terwijl dat wel wenselijk is. Deze betaaldiensten zijn op Europees niveau gereguleerd en gelden als voldoende veilig.²³ Daarom ben ik voornemens om het Besluit Koa aan te passen en de hier genoemde elektronische betaalinstrumenten ook toe te staan voor stortingen bij speelrekeningen.

Tot slot

Over drie jaar zal de evaluatie van de wet Koa plaatsvinden. De eerste resultaten uit monitoring en uit de nieuwe nulmeting vormen daarvoor een waardevolle basis. Maar ook tussentijds houd ik de vinger aan de pols hoe de markt kansspelen op afstand zich ontwikkelt. De Nederlandse speler die online wil gokken moet dit in een veilige omgeving kunnen doen. Daarbij blijft het kunnen beschermen van kwetsbare groepen een prioriteit. Mocht uit tussentijdse gegevens blijken dat bijstelling van de regels nodig is om kwetsbare groepen te beschermen biedt de lagere regelgeving daartoe ruimte.

Het eerstvolgende moment waarop ik uw Kamer zal informeren over de dan beschikbare gegevens is het voorjaar 2022.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

²³ Het gaat hier om betaaldiensten aangeboden door instellingen, bedoeld in Richtlijn 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld (...).