

Vergaderjaar 2023–2024

24 557

Kansspelen

Nr. 217

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

In deze brief geef ik een beleidsreactie op het vooronderzoek dat Breuer&Intraval heeft verricht voor de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) in 2024.¹ Het vooronderzoek is als bijlage meegezonden bij deze brief. Tevens reageer ik op de wetgevingsbrief van de Kansspelautoriteit (Ksa) van 5 juni 2023.²

Vooronderzoek evaluatie Wet koa

Met de Wet koa die op 1 april 2021 in werking is getreden, is voor het eerst in Nederland een wettelijke basis gecreëerd voor het legaal aanbieden van kansspelen op afstand. Daarbij zijn strenge voorwaarden op het gebied van consumentenbescherming, verslavingspreventie en het voorkomen van kansspelgerelateerde criminaliteit gesteld voor toetreding tot de markt. Ook is bepaald dat de wet drie jaar na inwerkingtreding moet zijn geëvalueerd. De markt voor kansspelen op afstand is op 1 oktober 2021 daadwerkelijk geopend. De evaluatie zal in oktober 2024 gereed moeten zijn en zal gaan over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Met de evaluatie dient voorts volgens de evaluatiebepaling in de Wet koa in ieder geval inzichtelijk te worden gemaakt: de meeropbrengst van de kansspelbelasting; de behaalde kanalisatiegraad; de verslavingszorg bij speelhallen en de horeca; de ontwikkeling van de afdrachten aan de sport en een eventuele verplichte afdracht aan goede doelen voor houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand. Daarnaast zijn er verschillende aanvullende toezeggingen gedaan over aspecten van de kansspelmarkt en het kansspelbeleid die in de evaluatie meegenomen moeten worden.

¹ Formeel: de wet van 20 februari 2019 tot 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 (Stb. 2019, nr. 127).

² <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/juni/wetgevingsbrief-2023/>.

Vanwege deze complexiteit heb ik verzocht een vooronderzoek uit te voeren dat zich richt op het ontwerpen van een gedragen evaluatiekader en een op haalbaarheid getoetste aanpak van de evaluatie. In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval het vooronderzoek voor de evaluatie uitgevoerd. Daarbij hebben onderzoekers de wet- en regelgeving geanalyseerd en de toezeggingen van de regering aan de Eerste en Tweede Kamer geïnventariseerd. Daarnaast zijn interviews gehouden met stakeholders, zoals beleidsmakers, wetenschappers, spelers, vertegenwoordigers van gokbedrijven en toezichhoudende instanties waaronder de Kansspelautoriteit. Hieronder vat ik de uitkomsten van het vooronderzoek samen, gevolgd door de beleidsreactie.

Uitkomsten vooronderzoek

Dit vooronderzoek geeft op basis van de beleidslogica van de Wet Koa een overzicht van alle maatregelen, hun werkingsmechanismen en beoogde en niet-beoogde gevolgen. De onderzoekers hebben in het vooronderzoek de voor de evaluatie gewenste informatie verwerkt in overzichten met indicatoren. Daarin is opgenomen welke gegevens nodig zijn, bij welke bron deze gegevens beschikbaar zouden moeten zijn en met welke onderzoeksmethoden de gegevens verzameld kunnen worden. Door de onderzoekers is geïnventariseerd welke informatie voor de evaluatie dient te worden verzameld, waarmee kan worden nagegaan of de drie doelstellingen van het kansspelbeleid zijn bereikt, hoe het zit met de kanalisatie en of er sprake is van mogelijke substitutie van landgebonden naar online kansspelen. Ook moet in de evaluatie aandacht worden besteed aan de toezichtactiviteiten van de Ksa.

Onderzoeksmethodiek

Om zicht te krijgen op de (werk)processen, doelbereiking en neveneffecten bevelen de onderzoekers aan om bij vergunde aanbieders, toezichthouders, hulpverlening en spelers hierover gegevens te verzamelen en interviews af te nemen. Het gaat hierbij zowel om kwantitatieve als kwalitatieve gegevens. Een belangrijke reden voor deze voorgestelde aanpak is dat de wet- en regelgeving bij sommige maatregelen niet exact voorschrijft wat een aanbieder precies zou moeten doen, bijvoorbeeld als het gaat om de invulling van de zorgplicht van aanbieders. Dat betekent voor de evaluatie dat het niet voldoende is om te bepalen *of* aanbieders een maatregel uitvoeren, maar vooral ook *hoe* zij dat doen en hoe aanbieders, spelers, hulpverlening en toezichthouders dat waarderen.

Aandachtspunten bij dataverzameling

Een belangrijk aandachtspunt vormt voorts de wijze waarop voldoende data kunnen worden verkregen. Gezien de wettelijke beperkingen op het gebruik van gegevens uit de controledatabanken van vergunninghouders, zullen benodigde data bij de aanbieders zelf opgevraagd dienen te worden. In de voorgesprekken hebben aanbieders volgens de onderzoekers hun bereidheid tot medewerking kenbaar gemaakt. De vraag is of hier voldoende invulling aan kan worden gegeven door de kansspel-aanbieders. Een tweede aandachtspunt vormt de groep risico- en probleemspelers en beantwoording van de vraag wat het effect van (preventie-)maatregelen op hun speelgedrag is. In een bevolkingsenquête zal het aantal risicospelers waarschijnlijk beperkt zijn, te beperkt om uitspraken te kunnen doen over de effecten van de interventies waar zij mee te maken hebben gehad. Dit betekent dat ook gebruik moet worden gemaakt van andere onderzoeken, bijvoorbeeld op het gebied van speellimieten, om meer zicht te krijgen op effecten van preventiemaatregelen op deze groep.

In aansluiting daarop is, juist vanwege het beoogde anonieme karakter van het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks), geen zicht op welke personen in Cruks zijn ingeschreven en welke gevolgen de inschrijving heeft gehad. Een onderzoek onder (hoog)risicospelers en gokverslaafden kan meer (diepgaand) inzicht geven in de rol van aanbieders en risicovolle kansspelen, de interventies die wel en niet hebben gewerkt, de gevolgen van gokken voor hun gezondheid, psychisch welzijn, financiën, werk, hun sociale omgeving en de relatie met het plegen van misdrijven.

Reikwijdte evaluatie

Tot slot doen de onderzoekers aanbevelingen over de reikwijdte van de evaluatie. Hoewel sommige maatregelen in de Wet Koa en toezeggingen (ook) betrekking hebben op de landbased sector, bevelen de onderzoekers aan om het zwaartepunt van de evaluatie te leggen op kansspelen op afstand. Aangezien dat de primaire deelmarkt is waar de Wet Koa zich op richt. De ruime evaluatiebepaling alsmede de breedte van de vele toezeggingen over onderwerpen waar de evaluatie op zou moeten toezien, brengen het risico met zich mee dat de evaluatie zeer breed wordt en daarmee kan afdwalen van het evalueren van het reguleren van kansspelen op afstand. Een aantal toezeggingen kan volgens de onderzoekers niet of niet volledig worden meegenomen in de evaluatie, omdat op basis van beschikbare data geen volledig beeld verkregen kan worden of omdat separaat onderzoek passender wordt geacht. Dit betreft toezeggingen over het onderzoeken van de effectiviteit en het nut van handhavingsmogelijkheden, het in kaart brengen van de wervende effecten van kansspelreclame op zowel illegaal als legaal aanbod, het in beeld brengen van het effect van de maatregelen die jongeren en kwetsbaren moeten beschermen tegen de aanzuigende werking van kansspelen en onderzoek naar het effect van verplichte identiteitscontrole op de verslavingspreventie bij het fysieke aanbod.

Beleidsreactie

Het vooronderzoek geeft handvatten en inzichten voor de uit te voeren evaluatie van de Wet koa. Deze zijn nodig om tot een realistische aanpak van de evaluatie te komen. Indien aanvullend onderzoek nodig blijkt om invulling te geven aan toezeggingen, dan zal ik dit separaat in gang zetten.

Op basis van het vooronderzoek verwacht ik dat de evaluatie van de Wet koa in 2024 goede inzichten zal bieden in de doeltreffendheid en de effecten van de wet in algemene zin en op een groot aantal van de aanvullende vragen. Tegelijkertijd is de Wet koa kort in werking, zullen, zoals ook aangegeven in het vooronderzoek, nog niet alle elementen goed onderzocht kunnen worden en is op onderdelen nog niet voldoende data voorhanden. De evaluatie is een belangrijk toetsmoment. Zoals ik ook telkens in de voortgangsbrieven over dit onderwerp heb benadrukt, blijven tegelijkertijd doorlopende monitoring en waar nodig bijsturing van groot belang. Een aantal onderzoeken, zoals onderzoek naar risico- en probleemspelers, zal daarom periodiek worden uitgevoerd.

Wetgevingsbrief Ksa

De Ksa ziet erop toe dat de wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen wordt nageleefd. In haar wetgevingsbrief adviseert de Ksa over knel- en verbeterpunten die zij daarbij in de praktijk ervaart. Ik hecht veel waarde aan de adviezen van de toezichthouder op de kansspelmarkt, omdat de uitvoering en uitvoerbaarheid essentieel zijn voor de effectiviteit van het beleid.

Het is goed om te lezen dat wat de Ksa betreft haar slagkracht fors is toegenomen met de in 2021 in werking getreden regels om kansspelslaving te voorkomen, consumenten te beschermen en informeren en illegaliteit en criminaliteit tegen te gaan. Tegelijkertijd ziet de Ksa verdere ruimte voor verbetering. Het wegnemen van deze knelpunten dan wel het realiseren van verbeteringen draagt volgens de Ksa bij aan een veilig en verantwoord kansspelstelsel waarbij de speler op een juiste manier wordt beschermd en geïnformeerd en misstanden worden tegengegaan. De Ksa heeft vier punten benoemd in haar wetgevingsbrief. Twee urgente punten zou de Ksa graag zo spoedig geregeld willen zien. Dit betreft het gebruik van controledatabankgegevens voor analyse en onderzoek en het gebruik van valse identiteitsbewijzen voor haar toezichtstaak. Op die punten zal ik eerst reageren. Vervolgens ga ik in op de twee andere door de Ksa genoemde verbeterpunten over de Speelautomatentitel en de onvrijwillige inschrijving in Cruks.

Gebruik controledatabankgegevens voor analyse en onderzoek

Vergunninghouders die kansspelen op afstand aanbieden zijn verplicht een selectie van de spelgegevens uit hun computersystemen op te nemen in hun controledatabank. De Ksa combineert deze tot de Geaggregeerde Databank Toezicht (GDT). De gegevens uit de controledatabank – al dan niet gecombineerd in de GDT – mogen alleen gebruikt worden voor het toezicht op de naleving en de handhaving van de Wet op de kansspelen, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977. Tevens mogen alleen daarvoor aangewezen medewerkers de gegevens gebruiken. De controledatabankgegevens mogen dus niet gebruikt worden voor door de Ksa voor analyse en onderzoek breder dan de toezichtstaak. De Ksa benadrukt in haar wetgevingsbrief het belang dat de controledatabankgegevens beschikbaar komen voor analyse en onderzoek.

Ik begrijp de behoefte van de Ksa en zie de noodzaak van het gebruik van deze gegevens voor analyse en onderzoek. Dit sluit ook aan op het advies van de Nationaal Rapporteur Verslavingen (NRV) over online kansspelen en het vooronderzoek voor de evaluatie van de Wet koa. Niet alleen voor de Ksa, maar ook voor onafhankelijke onderzoekers die onderzoek doen naar speelgedrag en kansspelslaving zou een grondslag voor verstrekking van gegevens uit de controledatabank van aanmerkelijke toegevoegde waarde kunnen zijn. In de beleidsreactie op het rapport van de NRV heb ik reeds aangegeven dat ik wil onderzoeken of de spelgegevens beschikbaar gesteld kunnen worden en onder welke voorwaarden dit mogelijk is. Dit doe ik in het verlengde van de evaluatie van de Wet koa en eventuele wijziging van wet- en regelgeving die daarop volgt.³ Ondertussen laat ik nagaan of en, zo ja, welke mogelijkheden er nog meer zijn om spelgegevens op korte termijn beschikbaar te stellen voor onderzoek, aangezien deze gegevens ook voor de evaluatie van de Wet koa zelf behulpzaam zijn. Hierbij kijk ik wat mogelijk is binnen de wettelijke kaders met betrekking tot privacy en mededingingsrecht.

Gebruik valse identiteitsbewijzen voor toezichtstaak

Voor zover dat voor de vervulling van haar toezichttaak redelijkerwijs noodzakelijk is, mag de Ksa gebruikmaken van «onjuiste of onvolledige gegevens» om als «mystery guest» bijvoorbeeld een spelersaccount aan te maken, een storting te doen of aan een kansspel deel te nemen.⁴ Hiermee zou een toezichtsmedewerker (als zodanig onherkenbaar)

³ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 214.

⁴ Artikel 34c, eerste lid, van de Wet op de kansspelen.

onderzoek kunnen doen bij aanbieders naar de naleving van wet- en regelgeving. De medewerker zou zich bijvoorbeeld ook voor kunnen doen als jongvolwassene en kunnen controleren of jongvolwassenen de voorgeschreven extra bescherming ontvangen, zoals het niet aanbieden van bonussen. Echter, bij online kansspelen is het niet zonder meer mogelijk om als mystery guest in te loggen vanwege de grondige legitimatiecontrole bij de vergunde kansspelaanbieders. Een medewerker van de Ksa zou hiervoor een valse identiteit nodig hebben en een op deze identiteit gebaseerde bankrekening. De Ksa constateert dat er geen wettelijke grondslag is om te kunnen beschikken over valse identiteitsbewijzen die nodig zouden zijn om niet herkenbaar als medewerker van de Ksa bij een aanbieder van kansspelen op afstand in te loggen.

Ook ik zie de toegevoegde waarde van het inzetten van mystery guests voor de toezichthoudende taken van de Ksa. Tegelijkertijd is het gebruik van valse identiteitsbewijzen voorbehouden aan een beperkt aantal opsporingsdiensten, onder zeer strenge voorwaarden. Hoewel ik het belang van anonieme controle onderschrijf, zie ik op dit moment nog onvoldoende zwaarwegende belangen om voor de Ksa het gebruik van een vals identiteitsbewijs te overwegen en ben ik gehouden om eerst minder ingrijpende maatregelen voldoende te verkennen. Zo zal ik met de Ksa kijken in hoeverre andere (bestaande) instrumenten effectiever kunnen worden ingezet. Mocht dit alsnog onvoldoende blijken, dan zal ik kijken in hoeverre er ruimte is om het middel van een vals identiteitsbewijs voor een toezichthouder inzetbaar te maken en met welke middelen. Dit zal dan wel in een bredere context moeten worden gezien met andere toezichthouders, die mogelijk over eenzelfde instrument zouden willen beschikken.

Speelautomatentitel

De Ksa geeft aan dat de huidige titel (titel VA. Speelautomaten) in de Wet op de kansspelen over speelautomaten in vele opzichten afwijkt van overige wet- en regelgeving op kansspelen.⁵ Daarbij constateert zij dat de regelgeving voor speelautomaten niet meer aansluit bij de technische ontwikkelingen en veranderde omstandigheden, met name door de inwerkingtreding van de Wet koa. Zo ontbreekt volgens de Ksa voor speelautomaten een centrale vergunningverlener. Hierdoor is er volgens haar onduidelijkheid over de verplichtingen, taken en verantwoordelijkheden. Het stelsel is toegeschreven naar gedetailleerde en inmiddels gedateerde speleisen en sluit daarmee volgens de Ksa niet meer aan op de algemenere uitgangspunten en verplichtingen op gebied van verslavingspreventie. Voorts is het uitgangspunt dat speelautomaten op zichzelf staan en niet, al dan niet via internet, verbonden zijn aan centrale registratiesystemen. Zo kunnen mogelijkheden die online kansspelwetgeving biedt met het volgen van spelgedrag niet op soortgelijke wijze worden toegepast bij speelautomaten.

Ik herken de uitdagingen met betrekking tot de Speelautomatentitel die de Ksa beschrijft. Met de introductie van de Wet koa is de zorgplicht omtrent de exploitatie van speelautomatenhallen aangescherpt. Zo zijn nadere verplichtingen gesteld omtrent wervings- en reclameactiviteiten, moet worden geïntervenieerd in het spelgedrag indien er vermoedens bestaan van onmatig gokgedrag en moeten speelhallen het Cruks consulteren alvorens een potentiële speler wordt toegelaten tot de locatie. Dit geldt echter niet voor losse speelautomaten die zijn opgesteld in de horeca. Een verbinding met het Cruks-systeem kan wenselijk zijn om ook bij losse speelautomaten mensen te beschermen die zijn ingeschreven in het

⁵ Artikel 30 tot en met 30aa, van de Wet op Kansspelen.

uitsluitingsregister voor toegang tot gokken. Hiervoor zijn echter nadere analyses van probleem en oplossing nodig. Daarnaast is nu nog het uitgangspunt dat contant geld in en uit een speelautomaat moet komen. Het aanwezig hebben van veel contant geld op locatie zorgt echter voor risico's op bijvoorbeeld overvallen.

Ik heb het WODC verzocht om een onderzoek te doen naar de stand van zaken op het gebied van speelautomaten. Ik hoop dat dit onderzoek in 2024 uitgevoerd kan worden en naar aanleiding daarvan zal ik beziën of en hoe de Speelautomatentitel gemoderniseerd kan worden. Ondertussen blijf ik in gesprek met de Ksa over tussentijdse verbetermogelijkheden. Dit omvat zowel de uitdagingen op het gebied van vergunningverlening, de mogelijk verouderde speleisen en de mogelijkheden om verslavingspreventiemaatregelen te verbeteren. In 2024 zal ik prioriteit geven aan de evaluatie van de Wet koa en daarop eventueel volgende wetswijzigingen. Op dit moment acht ik het niet realistisch tegelijk ook de regelgeving rond speelautomaten grondig te herzien. Waar mogelijk zal ik verbeteringen die in het verlengde liggen van de Wet koa meenemen.

Onvrijwillige inschrijving Cruks

Een belangrijk middel om kansspelverslaving tegen te gaan, is om spelers tijdelijk uit te sluiten van de mogelijkheid om bij een legale aanbieder te gokken. In het kort zijn er twee opties voor uitsluiting: een verzoek tot uitsluiting door de speler zelf en onvrijwillige uitsluiting op verzoek van een derde. Dit kan een naaste of hulpverlener zijn, maar ook een kansspel-aanbieder die herhaald onmatig spelgedrag constateert. Gelet op de ingrijpende aard van onvrijwillige uitsluiting op de persoonlijke levenssfeer is het belangrijk dat eerst in gesprekken met de persoon die onmatig gokgedrag vertoont of een verslaving heeft, getracht wordt om die persoon te bewegen om hulp te aanvaarden. Als dat niet het gewenste effect heeft, is onvrijwillige uitsluiting het sluitstuk van interventiemogelijkheden. De Ksa is er mee belast om over verzoeken tot onvrijwillige uitsluiting en zodoende inschrijving in Cruks te beslissen na zorgvuldig onderzoek daartoe. De Ksa signaleert in haar wetgevingsbrief dat het huidige proces nog weinig effectief is om kansspelverslaving tegen te gaan, omdat er relatief weinig onvrijwillige inschrijvingen worden verzocht en nog minder geëffectueerd kunnen worden. Dit komt onder andere door het complexe traject dat voorafgaat aan onvrijwillige inschrijving, aldus de Ksa. De inspanningen van betrokken partijen bij een verzoek tot onvrijwillige inschrijving wegen volgens de Ksa niet op tegen de baten. De Ksa doet de suggestie om de strenge criteria voor derden te versoepelen waardoor de procedure eenvoudiger wordt. Daarnaast stelt de Ksa voor om bij onvrijwillige uitsluiting de duur van de uitsluiting te verlengen. De duur van onvrijwillige uitsluiting is in de Wet koa vastgelegd en is zes maanden. Dit is enerzijds gekozen in het kader van proportionaliteit, gezien het ingrijpende karakter van een onvrijwillige uitsluiting, en anderzijds om het terugvalrisico te beperken.

Ik begrijp de zorgen over de uitvoerige procedure voor onvrijwillige inschrijving in Cruks en de wens om de duur van de uitsluiting te verlengen. Ook vanuit de praktijk bereiken mij deze signalen. Voor beide voorstellen is een nadere probleemanalyse benodigd en zullen vervolgens oplossingsrichtingen moeten worden onderzocht. Daarbij mag niet lichtvaardig worden omgegaan met het ingrijpende karakter van een beslissing tot onvrijwillige inschrijving en moeten de waarborgen voor de burger binnen het bestuursrecht in acht worden genomen. Het gaat weliswaar om een klein aantal gevallen, maar gezien het belang van deze balans zullen aanpassingen zorgvuldig afgewogen moeten worden. Tegelijkertijd vind ik het van belang dat onvrijwillig inschrijving effectief

wordt ingezet, daarom werk ik beleidsopties uit en zie ik aan de hand daarvan of een wetsaanpassing na de evaluatie van de wet Koa nodig is.

Afsluiting

Mede op basis van het vooronderzoek zal in 2024 de evaluatie van de Wet koa uitgevoerd worden. Op basis van de evaluatie zie ik eventuele aanpassingen van de Wet koa. De ontwikkelingen van kansspelen op afstand tot nu toe hebben tegelijkertijd het belang onderstreept van doorlopende monitoring en waar nodig bijsturing. Daarom zet ik naast de evaluatie in op periodieke monitoring en onderzoeken op specifieke thema's, onder andere in de onderzoeksprogrammering op verslavingspreventie. In de voortgangsbrief kansspelen op afstand, die ik gelijktijdig naar uw Kamer heb verzonden, sta ik ook stil bij de maatregelen die ik wil nemen om vooruitlopend op de evaluatie van de Wet koa spelers beter te beschermen.

Het is tevens belangrijk dat verbeterpunten in wet- en regelgeving niet alleen bij reguliere evaluaties naar voren komen, maar ook worden aangedragen vanuit de uitvoeringspraktijk wanneer deze zich voordoen. Ik neem deze signalen dan ook zeer serieus en zie hoe ik deze signalen mee kan nemen in eventuele wetswijzigingen naar aanleiding van de evaluatie van de Wet koa. Ondertussen verken ik samen met de Ksa mogelijkheden voor tussentijdse verbeteringen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind