



Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Datum
21 december 2023

Projectnaam
Kansspelen

Ons kenmerk
5136378

nota

Beslisnota Tweede Kamerbrief ontwikkelingen online kansspelen

1. Aanleiding

In de voortgangsbrief kansspelen op afstand van 1 juni jl. heeft u aan de Tweede Kamer toegezegd een breed pakket aan maatregelen te ontwikkelen om speellimieten bij online kansspelen beter beschermend te laten werken.¹ In dit kader neemt u vooruitlopend op de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand (koa) al maatregelen, binnen de huidige kaders van de wet. In deze brief geeft u een toelichting op de maatregelen die u neemt. Hierover is op 13 december jl. gesproken met de staatssecretaris van VWS. In navolging hiervan is ervoor gekozen nu nog geen werkagenda te publiceren.

Vanwege een eerdere toezegging aan de Eerste Kamer om deze te informeren over de ontwikkelingen rondom online kansspelen wordt de brief ook in afschrift aan de Eerste Kamer gestuurd. Tegelijkertijd met de brief wordt een reactie op het vooronderzoek voor evaluatie van de wet kansspelen op afstand (koa) en de wetgevingsbrief van de Kansspelautoriteit (Ksa) verzonden.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met verzending van de voortgangsbrief kansspelen op afstand aan de Eerste en Tweede Kamer.

3. Kernpunten

- In de brief onderschrijft u de zorgwekkende signalen en de noodzaak voorafgaand aan evaluatie van de Wet kansspelen op afstand met maatregelen te komen die passen binnen de huidige wettelijke kaders om spelers beter te beschermen tegen de risico's van kansspelen.
- In de brief benoemt u dat onderzoek laat zien dat sommige kansspelaanbieders onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen om op verantwoorde wijze hun spelers te beschermen. Deze zorgwekkende situatie heeft ertoe geleid dat u zich genooddaakt voelt nu al in te grijpen, terwijl de evaluatie van de Wet koa pas volgend jaar plaatsvindt.
- In de Tweede Kamerbrief gaat u specifiek in op een aantal maatregelen die u voornemens bent te nemen als onderdeel van de werkagenda verslavingspreventie. Deze maatregelen zijn gebaseerd op onderzoeken, die als bijlage worden meegezonden met de brief.
- Zo wordt een pakket aan maatregelen geïntroduceerd dat ziet op betere bescherming van de spelers van online kansspelen en eisen stelt aan de

¹ Kamerbrief van de Minister voor Rechtsbescherming, 1 juni 2023, 4674138.

- spelomgeving en kansspelaanbieder om de speler op verantwoorde wijze zijn limieten te kunnen laten bepalen en te reflecteren op zijn speelgedrag. Deze maatregelen worden genomen om risicovol speelgedrag te voorkomen.
- Onderdeel hiervan is het introduceren van een stortingslimiet voor volwassen spelers van 350 euro in de maand en 150 euro in de maand voor jongvolwassen spelers. Indien een speler zijn stortingslimiet boven deze bedragen wil instellen, dient deze contact op te nemen met de kansspelaanbieder. Aan dit contactmoment worden voorschriften verbonden.
 - Andere maatregelen zien toe op een neutrale omgeving waarin de speler zijn grenzen kan aangeven en waar de speler bij het aangeven van zijn grenzen wordt gevraagd of deze bereid is zijn inzet te verliezen en maatregelen die de speler tijdens deelname aan kansspelen wijzen op zijn speelgedrag.
 - Verder geef u aan dat de Ksa komt met beleidsregels die de invulling van de zorgplicht van de kansspelaanbieder aanscherpen. Deze aanscherpingen zien toe op het tijdig herkennen van risicovol en/of problematisch gokgedrag en interventies van de kansspelaanbieder als dit gedrag wordt vertoond.
 - Met de beoogde maatregelen wordt ook invulling gegeven aan een aantal adviezen van de Nationaal Rapporteur Verslavingen, waar u op 27 oktober jl. een beleidsreactie naar de Tweede Kamer heeft verzonden. Hier staat u ook bij stil in de brief.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**

Datum
21 december 2023

Ons kenmerk
5136378

4. Toelichting

Uitgevoerde onderzoeken

Zowel de voorgestelde maatregelen om spelers bescherming te bieden voorafgaand en tijdens het spelen zijn gebaseerd op verschillende onderzoeken. Dit betreft ten eerste onderzoeken van de Ksa: de monitoringsrapportage online kansspelen, de marktscan kansspelen 2023 en het zorgplichtonderzoek. Daarnaast is aanvullend onderzoek gedaan. Deze twee onderzoeken worden gedeeld met de Tweede Kamer als bijlagen van de brief. In de brief wordt hier ook kort een beleidsreactie op gegeven.

De twee onderzoeken zijn uitgevoerd ten behoeve van het brede pakket aan maatregelen om spelers op verantwoorde wijze de grenzen van het speelgedrag te laten bepalen en daarmee de speler bescherming te bieden. Over deze onderzoeken bent u eerder geïnformeerd via een eersteweeksmelding. Dit betreft:

- 'Speellimieten bij online kansspelen: Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers' (uitgevoerd door I&O Research in opdracht van het WODC). Dit onderzoek vormt onder andere de nulmeting om de effectiviteit van het brede pakket aan maatregelen te monitoren.
- 'Deelrapportage gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten: customer journey analyse en literatuuronderzoek' (uitgevoerd door D&B in opdracht van het WODC).

Totstandkoming brede pakket aan maatregelen

De voorgestelde maatregelen in het brede pakket zijn gebaseerd op literatuuronderzoek, de voorgenoemde onderzoeken die worden meegezonden naar de Tweede Kamer, de rapportages van de kansspelautoriteit en gesprekken met wetenschappers en experts. Ook zijn zienswijzen uit de praktijk meegenomen vanuit de toezichthouder, verslavingsdeskundigen waaronder het Trimbos-instituut en kansspelaanbieders.

Totstandkoming van het voorstel voor het persoonlijke contactmoment en het bedrag vanaf welke dit van toepassing is:

- Op basis van verschillende data heeft u een bedrag voorgesteld vanaf welke een contactmoment van toepassing is.
- De kernafweging bij het bepalen van het bedrag van de limiet was hoe groot de groep spelers dient te zijn die met deze maatregel dient te worden bereikt.
- De I&O-nulmeting gaf verschillende data over wat spelers de afgelopen maand hebben gestort en hun ingestelde limieten. Ook de monitoringsrapportages van de Ksa maakten gemiddelde uitgaven inzichtelijk. Verder leverden kansspelaanbieders een geaggregeerd overzicht aan van hoeveel geld spelers gemiddeld storten per maand. Tevens hebben gesprekken plaatsgevonden met financieel deskundigen, waaronder het NIBUD.
- De verschillende databronnen lopen uiteen en hebben allen tekortkomingen. Met de voorgestelde 350 euro in de maand voor volwassenen en 150 euro in de maand voor jongvolwassenen wordt verwacht dat deze maatregel zal zien op 15 tot 35 procent van de spelers.
- Ook spelers die al limieten hebben ingesteld en boven dit bedrag zitten, zullen worden gewezen op hun limiet en doorverwezen naar hun limietenpagina.
- Naar verwachting is het gekozen bedrag proportioneel; een grote groep met mogelijk risicovol speelgedrag zal onder deze maatregel vallen. Ook is de verwachting dat de uitvoeringslasten voor de kansspelaanbieder en impact op toezicht van de Ksa in verhouding zullen staan tot het belang deze groep extra te beschermen.
- Een te laag bedrag kan ertoe leiden dat spelers ervoor kiezen om bij het bereiken van de limiet door te spelen bij een andere legale aanbieder. Hierdoor vermindert het zicht op speelgedrag. Ook kunnen de uitvoeringslasten voor de kansspelaanbieders zodanig hoog worden dat het legale kansspel aanbod afneemt.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**

Datum
21 december 2023

Ons kenmerk
5136378

De effecten van het brede pakket aan maatregelen zullen na invoering worden gemonitord om te kijken of gewenste effecten worden bereikt.

4.1 Politieke context

De onlinekansspelmarkt heeft politieke aandacht en de ontwikkelingen worden op de voet gevolgd. Verschillende partijen stellen zich op het standpunt dat de opening van de markt te veel nieuwe spelers heeft aangetrokken en leidt of zal leiden tot meer gokverslaafden. Er is een duidelijke behoefte aan scherpere invulling van de zorgplicht door kansspelaanbieders, mede gebaseerd op het onderzoek van de Kansspelautoriteit naar de zorgplicht. Hierover werd op 12 september jl. een mondelinge vraag gesteld door het lid Bikker (CU). Naar aanleiding van het advies van de Nationaal Rapporteur Verslavingen (NRV) van 28 september jl. wordt door meerdere partijen gevraagd om strengere regels op het gebied van reclame en verslavingspreventie op korte termijn. Het voormalig lid Kuik (CDA) had een initiatiefwetsvoorstel aangekondigd om kansspelen op afstand weer te verbieden. Op 7 december jl. is beantwoording van Kamervragen van de leden Van Nispen (SP) en Bikker (CU) over onderzoek van de Consumentenbond naar een aantal aanbieders van online kansspelen met de Kamer gedeeld.

4.3 Juridische overwegingen

In de huidige wetgeving is de consument zelf verantwoordelijk voor zijn speelgedrag en het aangeven van zijn grenzen. De maatregelen passen binnen de huidige wettelijke kaders, maar lagere regelgeving dient wel te worden aangepast. Een conceptregeling voor het brede pakket aan maatregelen zal in

consultatie gaan in februari 2024. De maatregelen worden genomen vooruitlopend op de evaluatie van de Wet koa. Bij overkoepelende speellimieten geeft u, net zoals in de beleidsreactie op de NRV, aan te kijken hoe dit mogelijk zou kunnen worden gemaakt. Hiervoor zou een wetswijziging benodigd zijn. Hoewel een dergelijke maatregel naar verwachting bij kan dragen aan consumentenbescherming en verslavingspreventie, zijn hiervoor nu nog geen probleemanalyse, onderbouwing en uitwerking conform het beleidskompas aanwezig.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**

Datum
21 december 2023

Ons kenmerk
5136378

4.7 Implementatie

- Momenteel wordt gewerkt aan de ontwerpregeling voor het brede pakket aan maatregelen. Dit kan via een ministeriële regeling.
- Deze bent u voornemens om in februari 2024 in consultatie te doen.
- Naast een formele consultatie zullen de maatregelen door middel van notificatie onder aandacht worden gebracht van de Europese Commissie.
- Deze processen kosten tijd. Tegelijkertijd is het belangrijk om deze maatregelen zo snel als mogelijk in te voeren. Daar waar het mogelijk is, zullen de processen gelijktijdig verlopen. Dit resulteert erin dat wordt verwacht in het vierde kwartaal van 2024 het brede pakket aan maatregelen in te kunnen voeren.
- De Ksa scherpt ondertussen de beleidsregels aan. Zij zullen via een gerichte consultatie partijen bevragen. Verwachting is dat begin 2024 deze beleidsregels van kracht zijn.

4.9 Ontwikkelingen hiervoor

In de voortgangsbrief van 1 juni jl. bij de behandeling van de mondelinge vraag op 12 september jl. en in de beleidsreactie op de Nationaal Rapporteur Verslavingen is toegezegd aan de Tweede Kamer om eind dit jaar/begin volgend jaar met een breed pakket aan maatregelen te komen om spelers beter te beschermen tegen onmatig gokgedrag, mede door hen bewuster hun limieten te laten bepalen. De Kansspelautoriteit heeft bij de publicatie van haar zorgplichtonderzoek in september aangegeven op basis van de uitkomsten de beleidsregels voor aanbieders van online kansspelen aan te scherpen. Ook is toegezegd de werkagenda verslavingspreventie met de Kamer te delen. Op onderdelen is nog niet met alle betrokkenen overeenstemming bereikt, dit vraagt om nadere afstemming. Daarom wordt de werkagenda niet bij de brief gevoegd. Ondertussen kunnen de werkzaamheden onder meer op het gebied van bewustwording, expertise en onderzoek wel zoals gepland doorgang vinden.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.