

Vergaderjaar 2023–2024

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

Y

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Hierbij zend ik u een afschrift van mijn brief naar de Tweede Kamer over de voortgang van de Wet kansspelen op afstand. Dit hangt samen met de toezegging van 5 februari 2019, naar aanleiding van een vraag van het lid Dercksen (PVV), om uw Kamer jaarlijks te informeren inzake aantallen spelers, het aantal afgegeven vergunningen, de ontwikkeling van de markt en het effect van reclame.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2023

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de ontwikkelingen op de online kansspelmarkt en het brede pakket aan maatregelen dat ik voornemens ben om te nemen om spelers meer bescherming te bieden bij online kansspelen. Ook deel ik met uw Kamer in de bijlagen een tweetal recent uitgevoerde onderzoeken met betrekking tot online kansspelen, te weten het onderzoek «Speellimieten bij online kansspelen: Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers» (uitgevoerd door I&O Research in opdracht van het WODC), de «Deelrapportage gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten» (uitgevoerd door D&B in opdracht van het WODC).¹

Sinds de legalisering van de online kansspelmarkt zie ik zorgwekkende en onwenselijke ontwikkelingen. De huidige situatie heeft er daarbij toe geleid dat ik mij genoodzaakt zie om nog voor de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand (koa) van volgend jaar al verdergaande maatregelen te nemen, daar waar dit mogelijk is binnen de kaders van de wet. Naar aanleiding van de grote hoeveelheid ongerichte reclame voor online kansspelen, heb ik per 1 juli 2023 ongerichte reclame voor online kansspelen verboden. Het recente onderzoek van de Kansspelautoriteit (Ksa) naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders en het rapport «Gokken met Gezondheid, advies online kansspelen» van de Nationaal Rapporteur Verslavingen (NRV)» geven ook reden tot zorg over de bescherming van kwetsbare spelers door aanbieders. De huidige wet is gebaseerd op principes met een hoog abstractieniveau en ik zie dat aanbieders te veel ruimte pakken en onvoldoende hun verantwoordelijkheid nemen om spelers te beschermen. Ik acht het noodzakelijk spelers beter te beschermen, aangezien het voorgaande kan leiden tot problemen zoals schulden, problematisch gedrag, en kansspelverslaving. Dit is des te meer zorgelijk, omdat relatief veel jongvolwassenen online gokken. Tegelijkertijd is het van belang dat mensen die online willen gokken, dit kunnen doen in een vergunde omgeving met wettelijke waarborgen en toezicht en zij niet zijn aangewezen op gokken in een illegale omgeving zonder enige bescherming.

In deze brief ga ik specifiek in op een breed pakket aan maatregelen dat ik voornemens ben te gaan nemen. Dit betreffen maatregelen die de speler voorafgaand en tijdens deelname aan online kansspelen bescherming biedt. Het betreft onder meer een maandelijks stortingslimiet van 350 euro voor volwassenen en 150 euro voor jongvolwassenen. Indien een speler een hogere limiet wil instellen, moet dit via een persoonlijk contactmoment met de aanbieder gebeuren waarin hij ook gewezen wordt op de gevolgen en de risico's van het instellen van een hoge limiet. Aanvullend hierop is de Ksa voornemens om strengere kaders in beleidsregels op te nemen, onder meer met een verplichting voor aanbieders om te kijken of een speler financieel niet in de problemen komt wanneer een volwassen speler 700 euro in de maand daadwerkelijk stort op de spelersrekening. Bij jongvolwassen spelers (18 tot en met 23 jaar) is dit 350 euro in de maand.

¹ Bijlage 1: Speellimieten bij online kansspelen: Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers, en bijlage 2: Speellimieten bij online kansspelen: Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers.

Alvorens ik een toelichting geef op bovengenoemde maatregelen, sta ik stil bij de actuele ontwikkelingen van de online kansspelmarkt. Dit doe ik aan de hand van de monitoringsrapportage online kansspelen, de marktscan kansspelen 2023 en het zorgplichtonderzoek van de Ksa.

Actuele ontwikkelingen online kansspelmarkt

Twee jaar na opening van de markt komen meer gegevens en onderzoeken beschikbaar over de (vergunde) online markt en is het steeds beter mogelijk om op basis daarvan te kijken wat nodig is om consumenten beter te beschermen.

Afgelopen maanden is een aantal rapportages opgeleverd waarmee verder inzicht is verkregen in de ontwikkelingen van de online kansspelmarkt. Op 5 oktober jl. heb ik met uw Kamer de monitoringsrapportage online kansspelen gedeeld.² Hieruit bleek dat de groei van de online kansspelmarkt afvlakt en wordt voldaan aan de doelstelling dat minimaal 80 procent van de spelers speelt bij een legale online kansspelaanbieder. Maar ook bevestigde de monitoringsrapportage eerdere zorgwekkende signalen. Namelijk dat er relatief veel nieuwe spelers lijken zijn, dat jongvolwassenen relatief veel accounts hebben in verhouding tot volwassenen en dat het aantal inschrijvingen in Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (CRUKS) blijft stijgen.

Naast de monitoringsrapportage online kansspelen publiceerde de Ksa op 19 oktober 2023 de marktscan kansspelen 2023, met gegevens over het jaar 2022.³ Hierin constateerde de Ksa dat het totale brutospelresultaat van kansspelen is toegenomen van 2 miljard euro in 2021 naar 3,4 miljard euro in 2022.⁴ Deze toename komt deels door de lagere omzet van landgebonden casino's in 2021 door covid-19-maatregelen en deels door de groei van de online kansspelmarkt. Het is de eerste keer dat de marktscan zowel naar online als landgebonden kansspelaanbod kijkt. Daarbij is een verschuiving te zien van landgebonden naar online kansspelen. In 2022 gaven volwassen Nederlanders gemiddeld 258 euro uit aan kansspelen bij vergunde aanbieders. In 2021 was dat 158 euro. Dit lagere bedrag in 2021 is deels terug te voeren op de covid-19-maatregelen. Zo gaven Nederlanders in 2019, het jaar voor de covid-19-pandemie, 221 euro uit. De uitgaven aan illegale online kansspelen kunnen niet betrouwbaar worden becijferd en zijn daarom niet meegeteld.

Tot slot heeft de Ksa de invulling van de zorgplicht door kansspelaanbieders onderzocht en op 7 september jl. de rapportage *over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen* gepubliceerd.⁵ Hierover heb ik met uw Kamer op 12 september jl. gesproken tijdens het vragenuur.⁶ Uit het onderzoek is gebleken dat duidelijkere kaders nodig zijn voor de invulling van de zorgplicht die kansspelaanbieders hebben om te voorkomen dat gokkers te veel risico en problematisch speelgedrag ontwikkelen. De Ksa constateert veel verschillen in invulling van de zorgplicht door kansspelaanbieders en dit gaat ten koste van de bescherming van de speler. De Ksa heeft afgelopen periode gekeken hoe zij haar beleidsregels wil aanscherpen en is voornemens om na een consultatieronde begin 2024

² Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 213.

³ Kansspelautoriteit. Marktscan kansspelen 2023.

⁴ Onder het brutospelresultaat (BSR) wordt de som van de inzetten minus uitgekeerde prijzen verstaan.

⁵ Kansspelautoriteit. Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen. 7 september 2023. https://kansspelautoriteit.nl/publish/library/17/ksa_rapport_zorgplicht.pdf.

⁶ Handelingen II 2023/24, nr. 107, item 4.

strengere kaders in beleidsregels op te nemen. Daar ga ik later in deze brief verder op in.

Maatregelen betreffende (grenzen van het) speelgedrag en de zorgplicht

Verslavingspreventie is een belangrijke pijler van het kansspelbeleid. De komende tijd is mijn beleidsinzet specifiek gericht op extra maatregelen om kansspelverslaving tegen te gaan, zoals eerder aangekondigd in mijn brief van 1 juni 2023.⁷ De lopende en toekomstige activiteiten, onderzoek en beleidsontwikkeling maken deel uit van een werkagenda verslavingspreventie. Hier werk ik nauw samen met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Ksa. Daarbij betrek ik ook de preventiepijlers bij genotsmiddelen: beschikbaarheids-, reclame- en prijsmaatregelen. Ik ben voornemens uw Kamer begin 2024 hier nader over te informeren. Ondertussen ga ik volop aan de slag met maatregelen om spelers tijdens het spelen beter te beschermen.

Om te komen tot een effectief pakket aan maatregelen heb ik onderzoek laten doen naar speelgedrag en de effecten van speellimieten zijn beperkt wetenschappelijke inzichten voorhanden. Daarom heb ik hier onderzoek naar laten doen. De eerste deelrapportage over het onderzoek naar gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten (uitgevoerd door D&B in opdracht van het WODC) en het panelonderzoek van I&O research ten aanzien van speellimieten en speelgedrag geven wetenschappelijke onderbouwing voor effectieve maatregelen.⁸ De uitkomsten benadrukken dat het van belang is om spelers te helpen bewuster hun grenzen aan te geven voorafgaand aan deelname en hen tijdens het gokken te wijzen op hun speelgedrag.⁹ Het zorgplichtonderzoek van de Ksa heeft daarnaast laten zien dat aanscherping van regelgeving nodig is om aanbieders duidelijke kaders te geven wanneer en hoe zij de speler bescherming moeten bieden, omdat zij de zorgplicht die zij hebben voor de speler, nu onvoldoende zelf invullen.¹⁰ Naast deze onderzoeken zijn stakeholders geraadpleegd, zoals het Trimbos-instituut en brancheorganisaties voor online kansspelen.

Momenteel wordt een deel van de spelers niet aangezet om bewust grenzen te bepalen, maar juist geprikkeld om onbezonnen keuzes te maken en bijvoorbeeld speellimieten in tijd en geld veel te hoog in te stellen. De speler wordt onvoldoende gewezen op de risico's van gokken en het belang van het instellen van limieten. Het wettelijke uitgangspunt is dat de speler verantwoordelijk is voor zijn eigen speelgedrag en het instellen van de grenzen hiervan.¹¹ De speler moet daarbij echter wel in staat worden gesteld op verantwoorde wijze zijn grenzen te bepalen. Juist op dit punt schort het in de praktijk.¹²

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 24 557, nr. 209.

⁸ Het eerste deel van de rapportage ziet op een klantreis-analyse en op literatuuronderzoek en de aanbevelingen die daaruit volgen. De tweede deelrapportage ziet toe op effectieve gedragsbeïnvloedingstechnieken en wordt begin 2024 verwacht.

⁹ Bijlage 1: Speellimieten bij online kansspelen: Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers, en bijlage 2: Speellimieten bij online kansspelen: Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers.

¹⁰ Kansspelautoriteit. Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen.

¹¹ Artikel 31k, tweede lid, onder c, van de Wet op de kansspelen en, in het verlengde daarvan, artikel 4.14 van het Besluit kansspelen op afstand.

¹² Bijlage 2: Speellimieten bij online kansspelen: Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers.

Ik zet mij daarom in een pakket maatregelen in te voeren om de kaders aan te scherpen. Dit betreft ten eerste voorschriften voor het instellen en wijzigen van speellimieten. Ten tweede betreft dit een stortingslimiet van 350 euro per maand voor volwassenen en 150 euro per maand voor jongvolwassenen, waarbij de speler persoonlijk contact moet hebben met de kansspelaanbieder als hij een hogere limiet wil instellen. Ten derde acht ik het noodzakelijk om regels te stellen die de speler tijdens het spelen bewuster maken van zijn speelgedrag. Momenteel werk ik daarom aan een ontwerpregelgeving waarin de onderstaande maatregelen worden voorgeschreven. Mijn inzet is erop gericht deze in februari 2024 in consultatie te laten gaan. Naast een formele consultatie zullen naar verwachting de maatregelen door middel van notificatie onder de aandacht van de Europese Commissie moeten worden gebracht vanwege veranderingen in de spelsystemen (technische en operationele eisen). Deze processen kosten tijd. Tegelijkertijd vind ik het belangrijk om deze maatregelen zo snel als mogelijk in te voeren. Daar waar het mogelijk is, zal ik dan ook processen gelijktijdig laten verlopen. Dit resulteert erin dat ik in het vierde kwartaal van 2024 verwacht het brede pakket aan maatregelen in te kunnen voeren.

Hieronder licht ik de bovengenoemde drie maatregelen nader toe. Daarbij sta ik tevens stil bij de acties die ik onderneem op het gebied van overkoepelende limieten.

Maatregelen voor het verantwoord bepalen van speellimieten

Om te voorkomen dat spelers worden gestimuleerd (te) hoge speellimieten in te stellen of te kiezen voor (zeer) hoge vooraf ingevulde limieten, wil ik zorgen voor een neutrale omgeving waarin de speler zijn grenzen bepaalt. Dit betekent dat zowel voor het instellen als het wijzigen van de limieten door de speler, de vergunninghouder lege invulvelden dient aan te bieden en de speler geen keuzeopties aanbiedt. Verder mogen op de pagina waar de speler zijn grenzen instelt of wijzigt, geen visuele of auditieve verwijzingen naar kansspelen staan of verwijzingen die positieve associaties oproepen, zoals afbeeldingen van kansspelen. Ook dient de vergunninghouder aan de speler een bevestiging te vragen of de speler bereid is zijn ingestelde geldbedrag te verliezen. Dit om de speler bewust te maken van de risico's van gokken. En de vergunninghouder dient de bedragen van limieten in euro weer te geven.

Persoonlijk contactmoment bij een hoge stortingslimiet

De bovenstaande maatregelen dragen eraan bij dat een speler op verantwoorde wijze zijn limieten bepaalt. Daarbij vind ik het cruciaal dat een speler zich bewust wordt van de hoogte van zijn limieten als deze zeer hoog zijn. Ik spreek dan specifiek over een bedrag van 350 euro per maand voor volwassen spelers en 150 euro voor jongvolwassen spelers (18 tot en met 23 jaar). Ik heb het voornemen om voorschriften uit te werken die erin voorzien dat alle spelers die meer geld dan het genoemde bedrag willen storten, dat uitsluitend kunnen doen via persoonlijk contact met de kansspelaanbieder, waarbij de speler bewust wordt gemaakt van de hoogte van het bedrag en hij daarop extra kan reflecteren.

Bij de bepaling van bovenstaande bedragen heb ik resultaten van het lenO-onderzoek meegenomen, een data-uitvraag gedaan bij kansspelaanbieders en cijfers uit de monitoringsrapportage van de Ksa en gesprekken met deskundigen betrokken. Met het aangegeven bedrag van 350 euro

meen ik een grote groep spelers extra te kunnen beschermen.¹³ Tegelijkertijd kunnen spelers nog steeds hun eigen grenzen bepalen, zoals de wet voorschrijft. Voor jongvolwassenen hanteer ik een lagere stortingslimiet van 150 euro. Zij hebben doorgaans minder te besteden en wetenschappelijk is aangetoond dat jongvolwassenen een lagere impulscontrole hebben en daarmee gevoeliger zijn voor problematisch of risicovol speelgedrag. Dit rechtvaardigt het lagere bedrag waarbij deze specifieke groep wordt gewezen op de risico's en waarbij zij alleen via persoonlijk contact een hogere stortingslimiet kan instellen.

Voor dit persoonlijke contactmoment worden nadere voorschriften uitgewerkt. Het is daarbij de bedoeling dat gedurende het contactmoment de kansspelaanbieder de consument attendeert op de mogelijk negatieve gevolgen en de risico's van het instellen van een dergelijke hoge limiet en informeert over CRUKS en Loket Kansspel. Aanvullend creëert de invoering van dit verplichte persoonlijke contactmoment een normatieve grens voor de speler. Uit de gedragswetenschap blijkt dat mensen genegen zijn zich aan een norm te committeren wanneer ze daarop gewezen worden en niet graag van de norm afwijken. Ik verwacht dat een deel van de spelers hierdoor zijn stortingslimiet onder genoemde bedragen instelt of nalaat deze naar boven te wijzigen. Ook zal een deel de extra handeling van het contactmoment niet willen verrichten. Indien een speler toch boven genoemde bedragen zijn eigen stortingslimiet wil bepalen, dient het contactmoment de speler uit de anonimiteit en de roes van het online gokken te halen en de speler extra te laten reflecteren op zijn ingestelde of gewijzigde grenzen. Wanneer een speler tijdens dit contactmoment indicatoren laat zien van risicovol of problematisch speelgedrag door bijvoorbeeld irritatie of agressie, is dit aanleiding voor de kansspelaanbieder om de speler te monitoren en zo nodig een interventie toe te passen.

Maatregelen die tijdens het gokken bewust maken van speelgedrag

Aanbieders maken deels al gebruik van instrumenten die spelers helpen te reflecteren op hun speelgedrag. De inzet van deze instrumenten is echter zeer verschillend en hiervoor zijn in de wet- en regelgeving geen duidelijke minimumeisen bepaald. Daarom ben ik voornemens te voorzien in een aantal vaste maatregelen die spelers helpen te reflecteren op hun speelgedrag tijdens het online gokken. Zo dient de speler bij aanvang van een online kansspel een melding te ontvangen indien de standaardspelinzet afwijkt van de minimale inzet. Hierdoor wordt de speler voordat het spel aanvangt erop geattendeerd dat hij ook minder hoge bedragen kan inzetten. Ook dienen spelers informatieve pop-ups te ontvangen die hen wijzen op het speelgedrag in relatie tot de speelduur en de door de speler ingestelde limieten. De aanbieder dient voorts passende maatregelen te treffen zodat de inzet van de speler op elk moment wordt weergegeven in euro's om te voorkomen dat spelers geldbesef verliezen. Naast deze algemene maatregelen moet de aanbieder nog steeds interveniëren indien een speler risicovol of problematisch speelgedrag vertoont. De reeds bestaande voorschriften met betrekking tot verslavingspreventie gelden onverkort en daarnaast bestaat het eigen – daarop aanvullende – verslavingspreventiebeleid.

¹³ De geraadpleegde data hebben verschillende vertrekpunten. Naar waarschijnlijkheid zal de groep aan spelers die beschermd wordt liggen tussen de 15 en 35 procent van het totaal aantal spelers.

Aanscherping beleidsregels door de Kansspelautoriteit

De Ksa zet zich in, zoals eerder benoemd, haar beleidsregels aan te passen omdat in de praktijk gebleken is dat aanbieders te veel ruimte hebben bij de invulling van hun zorgplicht en dit ten koste gaat van de bescherming van spelers. Deze beleidsregels zien op de verplichtingen voor de kansspelaanbieder om tijdig in te grijpen als iemand problematisch of risicovol gedrag vertoont. Hier onderzoekt de Ksa ook een verplichting waarbij de kansspelaanbieder dient te kijken of de speler financieel niet in de problemen komt wanneer de speler in een maand meer dan 700 euro daadwerkelijk stort op de spelersrekening. Voor jongvolwassenen is dit 350 euro. Verder is de Ksa voornemens een verplichting tot real-time monitoring van spelers op te leggen, ook buiten kantoortijden. Ook wil de Ksa dat naast veranderingen in speelgedrag een bredere set aan indicatoren voor risicovol of problematisch speelgedrag wordt geanalyseerd. Verder wil de Ksa dat kansspelaanbieders de toegang tot het speelaccount beperken als ze geen contact kunnen krijgen met een speler. Gelijktijdig met deze brief gaan de beleidsregels van de Ksa in consultatie.

Overkoepelende speellimieten

Naast de bovenstaande maatregelen heb ik in de beleidsreactie op het rapport van de NRV aangegeven een belangrijk voordeel te zien in overkoepelende speellimieten.¹⁴ Zo wordt voorkomen dat spelers bij het bereiken van hun limiet bij de ene aanbieder uitwijken naar een andere aanbieder waar zij hun limiet nog niet bereikt hebben. Overkoepelende speellimieten kunnen daarmee een belangrijke rol spelen in het beperken van onmatig speelgedrag, vroegsignalering en tijdige interventie. Overkoepelende speellimieten zijn niet mogelijk binnen de huidige kaders van de wet- en regelgeving. Ik heb vooronderzoek gedaan naar de technische mogelijkheden om in Nederland overkoepelende speellimieten in te richten. Deze lijken er te zijn, maar hiervoor is vervolgonderzoek nodig. Daarom onderzoek ik hoe ik overkoepelende speellimieten mogelijk kan maken en neem ik dit mee in de voorbereiding van een wetswijziging na de evaluatie van de Wet koa.

Evaluatie Wet kansspelen op afstand

Volgend jaar wordt de Wet koa geëvalueerd. Het hoofddoel van de evaluatie is te beoordelen in hoeverre de met de wet beoogde doelen zijn bereikt met betrekking tot betere consumentenbescherming, verslavingspreventie en het voorkomen van kansspelgerelateerde criminaliteit.¹⁵ Ter voorbereiding op de evaluatie is een vooronderzoek uitgevoerd waarmee inzicht wordt gegeven in alle aspecten van het beleid die onder de evaluatie moeten vallen. Daarnaast gaat het vooronderzoek in op de methode waarmee de wetsevaluatie uitgevoerd kan worden. Het vooronderzoek is net afgerond. Gelijktijdig met deze brief zend ik uw Kamer de beleidsreactie op dit vooronderzoek en op de recente wetgevingsbrief van de Ksa.

Tot slot

Met de geschetste maatregelen zet ik stevig in om consumenten beter te beschermen en daarbij kansspelverslaving tegen te gaan in een vrij recent gelegaliseerde markt voor online kansspelen. De voorgenomen maatregelen zullen voor aanbieders aanzienlijke aanpassingen betekenen, net als

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 214, p. 5.

¹⁵ Kamerstukken II: 2022/23, 24 557, nr. 209.

eerder de beperkingen op het gebied van reclame. Om de bescherming van kwetsbare groepen beter te borgen, acht ik deze maatregelen echter noodzakelijk.

Volgend jaar staat de eerste helft van het jaar in het teken van de implementatie van deze maatregelen en van de evaluatie van de Wet koa. In de tweede helft van 2024 verwacht ik op basis van de evaluatie en met behulp van het beleidskompas te kunnen bezien of en welke wetswijzigingen opportuun zijn. Daarbij kijk ik naar alle doelen van het kansspelbeleid: verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van kansspelgerelateerde criminaliteit. Ondertussen blijf ik aandacht houden voor signalen uit de praktijk en verder werken aan verbeteringen op het gebied van verslavingspreventie.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind