

Vergaderjaar 2019–2020

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

Nr. 77

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 mei 2020

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Rechtsbescherming over de brief van 3 maart 2020 over het ontwerpbesluit houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand) (Kamerstuk 33 996, nr. 76).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 maart 2020 aan de Minister voor Rechtsbescherming voorgelegd. Bij brief van 7 mei 2020 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Burger

II. Reactie van de Minister voor Rechtsbescherming

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand) (hierna: het ontwerpbesluit). Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit en hebben hierbij nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij roepen in herinnering dat een flink aantal voornemens in de Wet kansspelen op afstand (Wet koa) geregeld wordt in lagere regelgeving. Deze leden achten het daarom van belang over dit ontwerpbesluit vragen te stellen. In zijn algemeenheid zijn voornoemde leden voorstander van de Wet koa. Gokken vindt nu eenmaal plaats in Nederland en gezien de risico's hiervan, zien deze leden dit het liefst in een veilige omgeving gebeuren. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met zaken als witwassen en fraude en het voorkomen van verslaving. De Wet koa en dit ontwerpbesluit zetten daar stappen toe. De aan het woord zijnde leden hebben hier nog wel enkele vragen over.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij maken van de mogelijkheid gebruik enkele vragen over het kansspelbeleid en de kansspelmarkt te stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij delen de doelstelling van een restrictief kansspelbeleid dat met name gericht is op het kanaliseren van de vraag naar kansspelen naar het legale deel van de markt. Toch menen de aan het woord zijnde leden dat het ontwerpbesluit niet op alle punten voldoende aan het bereiken van die doelstelling bijdraagt. Zij hebben daarom enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij waren en zijn geen voorstander van de regulering van online gokken. Deze leden vrezen dat het ontwerpbesluit en de Wet koa zullen leiden tot meer gokverslaving en meer gokkende jongeren met alle gevolgen van dien. Voornoemde leden maken zich grote zorgen dat de overheid onder het mom van kanalisering teveel ruimte biedt aan gokpartijen die uiteindelijk enkel financieel gewin als doel hebben. De aan het woord zijnde leden zien tegelijkertijd met instemming dat met het ontwerpbesluit uitvoering wordt gegeven aan de moties van het lid Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 24 557, nrs. 160 en 161) die erop zijn gericht te voorkomen dat jongeren doelwit worden van reclame-uitingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit. Zij vinden het aanbieden van dergelijke kansspelen ongewenst, maar nu ervoor gekozen is dit wettelijk toe te staan, vinden deze leden het belangrijk dat er duidelijke regels zijn. Daarom hebben zij de nodige vragen.

1. Aanleiding en doelstelling besluit

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat er momenteel circa 1 miljoen Nederlanders zijn die illegaal op het internet gokken. Wordt voorkomen dat bestaande online aanbieders deze illegaal opgebouwde database gaan benaderen? Op welke wijze wil de regering dit vormgeven?

Inderdaad spelen veel Nederlandse spelers op dit moment online. Dat doen zij bij een erg groot aantal aanbieders van divers pluimage die momenteel niet in het bezit van een online kansspelvergunning op grond van de Wet op de kansspelen (Wok) kunnen zijn. In het algemeen weegt illegaal onlinekansspelaanbod als contra-indicatie bijzonder zwaar mee in de beoordeling door de kansspelautoriteit van de betrouwbaarheid van een aanbieder die in aanmerking wil komen voor een Nederlandse onlinekansspelvergunning. Indien een Nederlandse onlinekansspelvergunning om die reden wordt geweigerd, treft de kansspelautoriteit jegens die betrokken aanbieder en degenen die hem faciliteren de nodige maatregelen die ook het nuttig effect van zijn eerder opgebouwde klantenbestand zoveel mogelijk ontnemt. In de overgang naar de noodzakelijke regulering van kansspelen op afstand kent de kansspelautoriteit in het belang van een voorspoedige kanalisatie bij die betrouwbaarheidsbeoordeling tijdelijk een minder zwaarwegend gewicht toe aan eventueel eerder illegaal aanbod, mits de betrokken aanbieder zich in een periode van ten minste tweeëneenhalf jaar voorafgaand aan de vergunningaanvraag heeft onthouden van onlinekansspelaanbod dat specifiek is gericht op Nederlandse consumenten¹ en hij vanaf 1 januari 2020 aantoonbaar de leeftijd van spelers bij inschrijving heeft geverifieerd.² De aanbieder die voor inwerkingtreding van de Wet koa zonder vergunning kansspelen op afstand in Nederland heeft aangeboden, en na een intensieve betrouwbaarheidsbeoordeling door de kansspelautoriteit desondanks in het bezit wordt gesteld van een onlinekansspelvergunning, mag zijn bestand met spelers in Nederland die hij in de voorafgaande periode heeft opgebouwd, niet gebruiken bij het onlinekansspelaanbod op grond van die vergunning. Dat bestand is immers opgebouwd in een periode waarin kansspelen op afstand in Nederland niet waren gereguleerd en zonder dat daarbij de nieuwe strenge regels met betrekking tot onder meer kansspelreclame en de werving van spelers, de selectie van spelers bij inschrijving en met betrekking tot verslavingspreventie, in acht zijn genomen. Het oude bestand voldoet dus niet aan de vereisten van de nieuwe regelgeving en mag daarom niet worden gebruikt. Dit betekent dat die aanbieder, evenals de nieuwe toetreders tot de Nederlandse onlinekansspelmarkt, zijn Nederlandse klantenbestand alsnog overeenkomstig de nieuwe regels moet opbouwen en dus met een leeg klantenbestand moet starten. Hoewel enig gevolg voor de beoogde kanalisatie op de kortere termijn niet is uit te sluiten, weegt het belang van de spelersbescherming in deze zwaarder. De kansspelautoriteit zal ter strekking van het verbod op het gebruik van het voorheen opgebouwde bestand, op grond van artikel 31a, derde lid, Wok, een vergunningvoorschrift aan de vergunning verbinden.

Voor de leden van de CDA-fractie is het de afgelopen tijd ten principale duidelijk geworden dat verschillende onlineaanbieders zich blijven richten op de Nederlandse markt terwijl dat niet is toegestaan. De onlineaanbieders houden zich simpelweg niet aan de regels, zelfs niet nu zij weten dat zij hierdoor tenminste tijdelijk geen vergunning zullen krijgen. Hoe beoordeelt de regering dit? Denkt de regering nog steeds dat door regulering een veiliger speelaanbod zal ontstaan? Erkent de regering dat er onlineaanbieders zijn die zich zelfs specifiek op minderjarigen richten? Hoe denkt de regering te kunnen voorkomen dat deze praktijken voortgaan en straks zelfs nog minder goed te weren zijn?

¹ In een concept-beleidsregel van 12 juli 2019 heeft de kansspelautoriteit uitgewerkt wanneer daarvan sprake is. Zie <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2019/juli/vergunning-online/>

² Zie onder meer Kamerstuk 24 557, nr. 168.

De kansspelautoriteit treedt handhavend op tegen illegaal onlinekansspel-aanbod in Nederland. Illegale onlineaanbieders die zich specifiek op de Nederlandse markt richten of minderjarigen laten spelen worden daarbij met voorrang aangepakt.

De handhaving door de kansspelautoriteit zal na regulering van kansspelen op afstand beter uitvoerbaar zijn, omdat een deel van het onlineaanbod door vergunninghouders zal worden verzorgd waardoor het resterende illegale aanbod gerichter en effectiever kan worden aangepakt. Ook krijgt de kansspelautoriteit met de inwerkingtreding van de Wet koa aanvullende toezicht- en handhavinginstrumenten. Zo mogen medewerkers van de kansspelautoriteit meespelen om meer informatie over de illegale aanbieder en het aanbod te achterhalen of de betaal-dienstverleners in beeld te krijgen. Ook krijgt de kansspelautoriteit de mogelijkheid bindende aanwijzingen te geven aan actoren als betaal-dienstverleners, reclamediensverleners en mediabedrijven om hun dienstverlening aan illegale aanbieders te staken. Voorts breidt de kansspelautoriteit haar handhavingcapaciteit na de inwerkingtreding van de wet uit. Deze capaciteit zal specifiek gericht zijn op de bestrijding van het illegale onlinekansspelaanbod dat zich specifiek richt op Nederland en op het aanpakken van bedrijven die dit aanbod faciliteren. Regulering leidt er voorts toe dat de kansspelautoriteit toezicht houdt op de naleving door de vergunninghouders van de kansspelregelgeving – waaronder het verbod om kansspelen aan minderjarigen aan te bieden – die gericht is op effectieve verslavingspreventie, consumentenbe-scherming en het voorkomen van fraude en criminaliteit. Ik verwacht dan ook dat regulering inderdaad leidt tot het ontstaan van een veiliger speelaanbod.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat er geregeld is om illegaal opererende online aanbieders te verhinderen na opening van de online kansspelmarkt klanten te benaderen met behulp van hun illegaal opgebouwde databases. Deze leden vrezen dat het gewenste level playing field tussen legale aanbieders in het geding komt als dit niet actief verhinderd wordt. Daarnaast vragen voornoemde leden hoe voorkomen wordt dat deelnemers doorgelid worden naar kansspelen met grotere risico's. Het komt immers nu ook al voor dat aanbieders met relatief onschuldige kansspelletjes deelnemers proberen te verleiden ook deel te nemen aan gokspellen, waarbij de speelverliezen snel kunnen ophopen en de kans op gokverslaving aanzienlijk groter is. Omgekeerd kunnen de aan het woord zijnde leden zich voorstellen dat het onder omstandigheden mogelijk moet zijn deelnemers vanuit (hoog)riskante online kansspelen te geleiden naar relatief veiligere vormen van kansspelen. Deze zogenoemde «superkanalisatie» lijkt nu nauwelijks mogelijk te zijn. Klopt dat? Graag ontvangen deze leden een reactie.

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie heb aangegeven, mogen onlinekansspelaanbieders die ondanks eerder illegaal aanbod in Nederland toch in aanmerking komen voor een Nederlandse onlinekansspelvergunning, hun voorheen opgebouwde klantenbestanden met Nederlandse spelers niet gebruiken. Evenals de nieuwe toetreders tot de Nederlandse onlinekansspelmarkt, zullen zij hun Nederlandse klantenbestand alsnog overeenkomstig de nieuwe regels moeten opbouwen. Overigens mogen zij zich, zoals gezegd, om voor een vergunning in aanmerking te kunnen komen, in een periode van ten minste tweeëneenhalf jaar voorafgaand aan de vergunningaanvraag niet specifiek op Nederlandse consumenten hebben gericht.

In de digitale wereld kan het voor een speler relatief makkelijk zijn om van deelname aan een laagrisicospel over te stappen naar deelname aan een hoogrisicospel. Deelname aan de meer risicovolle kansspelen op afstand moet altijd een weloverwogen keuze van de speler zijn. Daarom moeten kansspelen op afstand geïsoleerd van andere diensten worden aangeboden. Dit betekent dat vergunninghouders op de kansspelinterface, veelal de website of applicatie waarmee de vergunninghouder de vergunde kansspelen aanbiedt, geen andere goederen en diensten mogen aanbieden dan kansspelen op afstand (artikel 4.2, tweede lid, van het ontwerpbesluit). Ook kansspelen met een laag verslavingspotentieel, zoals loterijen, mogen niet op de kansspelinterface worden aangeboden. Hiermee wordt voorkomen dat spelers die op zoek zijn naar loterijen, onbedoeld bij risicovolle onlinekansspelen terecht komen en in de verleiding worden gebracht hieraan deel te gaan nemen. Het voorkomen van dit risico weegt voor mij zwaarder dan de mogelijkheid om het tijdens het spelen van kansspelen op afstand ook de mogelijkheid te hebben om aan een loterij deel te nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in het ontwerpbesluit veelvuldig wordt gesproken in termen als «onmatige deelname aan kansspelen». Waarom wordt voor dergelijke zachte bewoordingen gekozen wanneer het in feite om problematisch gokken gaat, hoogstwaarschijnlijk ten gevolge van een gokverslaving? Kan de regering dan ook de stelling onderschrijven dat gokverslaving een serieus probleem is en dat het belangrijk is dat gewicht ook in terminologie vanuit de overheid te laten doorklinken? Gebeurt dit in de ogen van de regering momenteel voldoende? Is de regering bereid de terminologie aan te passen waar dat kan?

De ernst van de mogelijke gevolgen van kansspelverslaving worden terdege onderkend. Daarom wordt met de regulering van kansspelen op afstand ook een nieuw en stevig verslavingspreventiebeleid voor de meer risicovolle kansspelen geïntroduceerd langs de lijnen van het zogeheten getrapte interventiemodel. Dat interventiemodel is in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg ontwikkeld en moet door de vergunninghouders in samenwerking met deskundigen onder toezicht van de kansspelautoriteit worden uitgevoerd en onderhouden. Uitgangspunt daarbij is vroegtijdige interventie in speelgedrag, zodat zoveel mogelijk voorkomen kan worden dat een recreatieve speler zich ontwikkelt tot een probleemspeler. Het gebruik van termen als «onmatige deelname aan kansspelen» – waaronder sinds jaren wordt verstaan risicovol spelgedrag dat kan leiden tot kansspelverslaving³ – in de wet⁴ moet in dit licht worden gezien. De in het ontwerpbesluit gebezigde terminologie sluit uiteraard aan op de terminologie in de Wet koa en doet voldoende recht aan het zware belang van verslavingspreventie.

De leden van de SGP-fractie vragen of een vergunninghouder die eerder illegaal kansspelen op afstand aanbood automatisch wordt afgewezen voor een vergunning voor legaal aanbod.

Een onlinekansspelaanbieder die eerder illegaal onlinekansspelen in Nederland heeft aangeboden, wordt bij de opening van de Nederlandse onlinekansspelmarkt in het belang van de bestrijding van het illegale en

³ Zie artikel 2, eerste lid, van het huidige Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (Stb. 2013, nr. 175). Zie ook de artikelen 2, tweede lid, 5, tweede lid, en 7, eerste en tweede lid, van dat besluit.

⁴ Zie de artikelen 27j, eerste lid, onder c, 27ja, eerste, tweede en derde lid, 30 u, eerste lid, onder c, 30v, eerste, tweede en derde lid, 31k, derde lid, 31m, eerste, tweede en derde lid, 33da, eerste lid, en 33h, tweede lid, onder b, Wok.

onveilige online kansspelaanbod en de daarvoor noodzakelijke kanalisatie niet enkel om die reden zonder meer en voor altijd uitgesloten van de mogelijkheid om voor een Nederlandse onlinekansspelvergunning in aanmerking te komen. Wel weegt eerder illegaal aanbod zwaar mee ten nadele bij de betrouwbaarheidsbeoordeling van de kansspelautoriteit, die in de overgang naar een gereguleerd stelsel tijdelijk ook betreft de omstandigheden waaronder dit eerdere illegale aanbod is verzorgd.

2. Inhoud van het besluit

2.1 Het vergunningenstelsel

De leden van de D66-fractie lezen dat in paragraaf 2.1 van de nota van toelichting ingegaan wordt op het vergunningstelsel. Bij het verstrekken van een vergunning en als onderdeel van de betrouwbaarheidsbeoordeling betreft de Kansspelautoriteit (Ksa) ook relevante strafrechtelijke en bestuursrechtelijke antecedenten van de vergunninghouder. Waar wordt hier precies op gedoeld? Wat zijn relevante antecedenten? Bij welk soort antecedenten wordt geen vergunning verstrekt? Klopt het dat deze antecedenten nog bij ministeriële regeling worden vastgesteld? Welke eisen worden verder gesteld aan een verantwoorde, betrouwbare en controleerbare bedrijfsvoering? Kan de regering dit specificeren?

Er mag geen twijfel bestaan over de betrouwbaarheid van de ondernemingen en daarvoor werkzame personen die op de Nederlandse kansspelmarkt actief zijn. Daarom beoordeelt de kansspelautoriteit op grond van de artikelen 31i Wok, 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en 3.4 van het ontwerpbesluit hun betrouwbaarheid. Ingevolge laatstgenoemde bepaling worden bij de betrouwbaarheidsbeoordeling onder meer betrokken eventuele overtredingen van buitenlandse kansspelregelgeving en de mate waarin de aanbieder heeft voldaan aan zijn financiële verplichtingen uit de kansspelbelasting en de kansspelheffing.

De strafrechtelijke antecedenten die daarbij in ieder geval in aanmerking worden genomen, worden vastgesteld in de Regeling kansspelen op afstand. Het gaat dan onder meer om overtredingen van het Wetboek van strafrecht, de antiwitwasregelgeving, de Opiumwet, de Wet op de economische delicten, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Algemene douanewet en de Wet wapens en munitie. De kansspelautoriteit kan ook andere strafbare en beboetbare feiten en omstandigheden meewegen die naar haar oordeel van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de betrouwbaarheid. Overigens betekent niet elke aanwezigheid van een antecedent dat de vergunning wordt geweigerd. Dit hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals aard en omvang van de overtreding en hoe lang geleden de overtreding heeft plaatsgevonden. Ook hier gelden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het proportionaliteitsbeginsel.

Eisen aan de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare bedrijfsvoering zien op verschillende onderwerpen en zijn nader uitgewerkt in het ontwerpbesluit en de daarop gebaseerde ontwerpregelgeving kansspelen op afstand. De eisen op het gebied van verslavingspreventie en identificatie en verificatie van spelers dragen onder meer bij aan een verantwoorde bedrijfsvoering. Betrouwbaarheid van de bedrijfsvoering wordt onder andere geborgd door te voldoen aan eisen aan informatiebeveiliging, spelverloop en integriteitsbeleid. Adequate administratie in de controledatabank, en de toepassing van kwaliteitsmanagement en IT-beheer, dragen bij aan een controleerbare bedrijfsvoering.

Voornoemde leden vragen voorts ook waarom gekozen is voor een periode van vijf jaar voor de geldigheid van de vergunning en hoe verlenging ervan verloopt.

De geldigheidsduur van vijf jaar stelt de vergunninghouder in staat de nodige investeringen terug te verdienen die hij heeft gedaan om in overeenstemming met de voorwaarden van een Nederlandse vergunning op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze onlinekansspelen in Nederland aan te bieden. Vergunninghouders kunnen bij expiratie van de vergunning in aanmerking komen voor een nieuwe vergunning, mits aan alle voorwaarden wordt voldaan. Daarvoor moet bijvoorbeeld het gehele spelsysteem opnieuw worden gekeurd (artikel 4.50 van het ontwerpbesluit). De beperkte geldigheidsduur van de vergunning heeft dus mede tot gevolg dat de kansspelautoriteit periodiek integraal controleert dat steeds aan alle vergunningvoorwaarden wordt voldaan en is daarmee ook een toezichtinstrument.

De aan het woord zijnde leden vinden het van belang dat dit stelsel er komt. Zij zien echter ook de paradox die het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) benoemde: «Het voorstel bevat echter zodanige verplichtingen, dat het risico groot is dat aanbieders in de praktijk deze zullen proberen te ontwijken en hun diensten online via landen met een minder strak regime alsnog met een lagere drempel aanbieden. Het voorstel maakt onvoldoende duidelijk hoe, zonder de mogelijkheid tot het blokkeren van ongewenste aanbieders, dergelijk ontwijkend gedrag kan worden voorkomen.»⁵ Wat is de reactie van de regering hierop, mede gezien het feit dat de initiële lasten circa 800.000 euro betreffen voor een individuele vergunninghouder?

Ik deel het door het Adviescollege toetsing regeldruk geschetste beeld niet. SIRA Consulting heeft een lastenmeting uitgevoerd op de Wet koa en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.⁶ Volgens die lastenmeting zijn de bedrijfseigen lasten voor vergunninghouders een factor tien hoger dan de door de overheid opgelegde regeldruk. Dit maakt het minder aantrekkelijk dat aanbieders van kansspelen op afstand vanwege de – vanuit de overheid opgelegde – regeldruk zullen willen afzien van het aanvragen van een vergunning, en dat er hierdoor onvoldoende vergund onlinekansspelaanbod afstand ontstaat voor de benodigde kanalisatie en de bestrijding van het alsdan nog resterende illegale onlineaanbod. Voorts heeft de kansspelautoriteit ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wet koa en de daarop gebaseerde lagere regelgeving bijgehouden welke aanbieders geïnteresseerd zijn in een vergunning. Hieruit blijkt dat de meeste toonaangevende aanbieders van kansspelen op afstand in Europa belangstelling hebben voor een Nederlandse vergunning. Ook dit bevestigt het door het adviescollege geschetste beeld niet.

2.2 Voorkomen kansspelverslaving

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de nota van toelichting dat de eerste doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid het voorkomen van kansspelverslaving is. Welk streefcijfer is hiervoor geformuleerd? En op welke wijze is voorzien in een goede nulmeting, alvorens de Wet koa in werking treedt?

⁵ <https://www.atr-regeldruk.nl/ontwerp-besluit-kansspelen-op-afstand/>

⁶ Sira Consulting, *Lastenmeting Kansspelen op afstand, Update naar aanleiding van wijzigingen in het (ontwerp) besluit en de (ontwerp) regeling*, september 2019.

Op 22 maart 2012 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ter uitvoering van de motie van het lid Schouten c.s.⁷ aangegeven dat de regering ernaar streeft het aantal risicospelers terug te dringen naar het niveau van 2005 en het aantal probleemspelers op ten hoogste het niveau van 2011 te houden.⁸ Dit is ook de ambitie die wordt nagestreefd met de Wet koa. In de nulmeting van het WODC in 2016 is een schatting van het aantal recreatieve, risico- en probleemspelers in Nederland gemaakt. Op dit moment wordt door het WODC gewerkt aan het herijken van deze nulmeting, zodat bij inwerkingtreding van de Wet koa de meest recente cijfers beschikbaar zijn. Bij de evaluatie binnen drie jaar na inwerkingtreding van de Wet koa zal dit opnieuw worden gemeten.

De leden van de SGP-fractie zouden graag meer aandacht zien voor signalen die door de familie of sociale omgeving worden doorgegeven of door verslavingsinstanties. Op welke manier wordt met dat soort gegevens rekening gehouden in het beoordelen of iemand (nog langer) deel mag nemen?

De wijze waarop een vergunninghouder gevolg geeft aan interne of externe signalen – waaronder signalen van de familie of de sociale omgeving van de speler – die wijzen op onmatige deelneming aan de vergunde kansspelen of risico's op kansspelverslaving, is uiteraard sterk afhankelijk van de aard van die signalen. Als onderdeel van het verslavingspreventiebeleid moet hij dergelijke signalen in ieder geval serieus oppakken, registreren en betrekken bij zijn analyse van het speelgedrag van de betrokken speler die nu eenmaal de vroegtijdige onderkenning van mogelijke onmatige deelname aan kansspelen en risico's op kansspelverslaving tot doel heeft. Dit is onderdeel van het aangescherpte preventiebeleid dat die vergunninghouder in samenwerking met deskundigen moet ontwikkelen, implementeren en onderhouden, en waarover hij de kansspelautoriteit moet rapporteren.

De vergunninghouder die (al dan niet op basis van signalen van familieleden) een redelijk vermoeden van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving heeft, moet een persoonlijk onderhoud met de betrokken speler voeren, waarin hij hem wijst op diens speelgedrag en op de gevaren van kansspelverslaving, waarin hij die speler informeert over de mogelijkheden om zich vrijwillig uit te sluiten van deelname aan risicovolle kansspelen, en de speler waar nodig ook doorverwijst naar verslavingszorg. In dat gesprek moet hij ook onderzoeken of die speler door zijn speelgedrag schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten, waarbij hij in ieder geval betreft de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie. Indien uit dat onderzoek naar voren komt dat betrokkene met zijn speelgedrag inderdaad schade aan zichzelf of zijn naasten kan berokkenen, moet hij de kansspelautoriteit hiervan in kennis stellen en de betrokken speler, zo deze zich niet op vrijwillige basis wenst uit te sluiten, voordragen voor onvrijwillige inschrijving in CRUKS.

Ook familieleden van een speler kunnen de kansspelautoriteit verzoeken die speler onvrijwillig uit sluiten van deelname aan de meer risicovolle kansspelen. In dat geval onderzoekt de kansspelautoriteit of die speler zichzelf of zijn naasten door zijn speelgedrag schade kan berokkenen.

⁷ Kamerstuk 32 264, nr. 16.

⁸ Kamerstuk 24 557, nr. 131.

2.2.1 Pakket aan maatregelen

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de maatregelen die zijn genomen ter voorkomen van kansspelverslaving. Elke vergunninghouder die kansspelen op afstand organiseert, dient preventiebeleid te ontwikkelen in samenwerking met deskundigen. Aan welke inhoudelijke eisen dient dit verslavingsbeleid te voldoen?

De vergunninghouder moet in zijn verslavingspreventiebeleid in ieder geval bijzondere aandacht besteden aan de beschikbare maatregelen en voorzieningen ter preventie van kansspelverslaving, de gevallen waarin en de wijze waarop die instrumenten worden ingezet, de kwaliteitsborging van dat beleid en de verslavingspreventie bij jongvolwassenen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar. Deze maatregelen en voorzieningen omvatten onder andere de verplichtingen om de speler de nodige informatie te verstrekken, om diens speelgedrag ten behoeve van het vroegtijdig signaleren van risicovol speelgedrag te registreren en te analyseren, en zo nodig met een aantal voorgeschreven methoden te interveniëren. Voorgeschreven wordt welke interventies de vergunninghouders in ieder geval moeten kunnen toepassen. Daarnaast moeten de vergunninghouders te allen tijde beschikken over een actuele, deugdelijke en wetenschappelijk verantwoorde analyse van de verslavingsrisico's van de door hen georganiseerde kansspelen. Zij moeten hun verslavingspreventiebeleid afstemmen op de geconstateerde risico's.

Voornoemde leden lezen voorts dat wanneer een speler zich inschrijft hij zijn speelgrenzen moet aangeven, en dat tijdens het spelen de speler eraan herinnerd wordt «wanneer deze grenzen (dreigen te worden) overschreden». Betekent dit dat de speler door kan spelen wanneer hij zijn eigen grenzen overschrijdt? Wanneer kan worden gekozen voor het onderbreken van het spel? Welke risico-indicatoren worden hierbij gehandhaafd? Hoe werkt dit voor de speelautomatenhallen, waartoe dit besluit een verplichting introduceert om de frequentie te registreren waarmee spelers de speelautomatenhal bezoeken en die informatie te analyseren? Moeten deze exploitanten al hun bezoekers registreren en bijhouden in een administratie? Wat betekent dit voor hen? Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een toelichting.

De financiële grenzen van het spelersprofiel – de maximumstortingen en het maximum saldo op de speelrekening – mogen niet kunnen worden overschreden. Ook de maximale duur van de aanmelding op de spelersinterface – kort gezegd de speelduur – mag in beginsel niet worden overschreden. Een vergunninghouder moet hiervoor passende maatregelen treffen. Een speler kan de grens van de speelduur echter ook bereiken op een moment waarop hij nog deelneemt aan een spel dat nog niet is afgerond. In zo'n geval zou een abrupte onderbreking van het spel een disproportionele maatregel kunnen zijn om kansspelverslaving te voorkomen en zou een meer passende maatregel kunnen zijn dat de speler tijdens het spel – bijvoorbeeld met een pop-up – wordt bericht dat de maximale duur is verstreken en dat het voor hem na afloop van dat spel niet mogelijk is een nieuw spel te starten en verder te spelen.

Exploitanten van landgebonden speelautomatenhallen moeten evenals andere vergunninghouders die risicovolle kansspelen op afstand of in landgebonden speelcasino's aanbieden, inderdaad een bezoekersregistratie bijhouden. Dit betekent dat ook zij moeten bijhouden wie en met welke frequentie hun speelautomatenhal bezoekt. Dit is, zoals ook de kansspelautoriteit heeft aangegeven, van belang voor de analyse van het speelgedrag van speler die nodig is om risicovol speelgedrag of kansspelverslaving te kunnen onderkennen en te kunnen bestrijden. Ook een hoog of toenemend aantal bezoeken aan een speelautomatenhal zijn immers

belangrijke indicaties voor de ontwikkeling van risicovol speelgedrag die bij de analyse van het speelgedrag van individuele spelers moeten worden betrokken. Dat is van belang om op zinvolle wijze te kunnen interveniëren in dat gedrag om kansspelsverslaving te voorkomen.

Exploitanten van landgebonden speelautomatenhallen moeten van iedere speler de identiteit, de leeftijd en een eventuele registratie in CRUKS controleren. Ook moeten zij eventueel risicovol speelgedrag onderkennen, zo nodig interveniëren, en de interventies en het daaraan voorafgaande speelgedrag registreren. Om effectief te kunnen analyseren of een speler problematisch of risicovol speelgedrag vertoont, is het nodig ook de bezoekerfrequentie mee te wegen. Hiertoe moet de vergunninghouder een bezoekersregistratie bijhouden. Hiermee kan hij in voorkomende gevallen de ontwikkeling van problematisch speelgedrag beter vroegtijdig onderkennen, daarin ingrijpen voordat het te laat is, en – ingeval eerdere interventies in het speelgedrag geen soelaas bieden – een betere onderbouwing geven waarom naar zijn mening onvrijwillige inschrijving in het CRUKS de laatste optie is om de betrokken speler te beschermen.

Exploitanten van speelautomatenhallen waren eerder vrijgesteld van de verplichting om een bezoekersregistratie bij te houden in verband met de lasten die hiermee gepaard zouden gaan. Mijn beoordeling hiervan is veranderd. Gezien de risico's die verbonden zijn aan deelname aan de *short odd* kansspelen in speelautomatenhallen acht ik anonieme deelname ook hier niet meer wenselijk.⁹ Een bezoekersregistratie maakt het mogelijk om (verandering in) bezoekerfrequentie vast te stellen, wat een relevante en concrete indicator is voor problematisch speelgedrag.¹⁰ Van belang zijn ook de voortschrijdende technologische ontwikkelingen. De sector kan de mogelijkheden benutten om zo veel mogelijk geautomatiseerd en bijvoorbeeld aan de hand van een persoonlijke toegangspas de toegangscontrole in te richten. De controle op CRUKS kan binnen een systeem worden gecombineerd met het automatisch registreren van de spelersgegevens, waardoor toegangscontrole beperkt kan worden tot één fysieke handeling. Dit leidt op de langere termijn tot lagere administratieve lasten en maakt een bezoekersregistratie mogelijk. Dit heeft er toe geleid dat speelautomatenhallen, net als landgebonden speelcasino's en kansspelen op afstand, straks een bezoekersregistratie bij dienen te houden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de herinnering die wordt gegeven aan mensen die gokken wanneer zij hun vooraf gestelde grenzen overschrijden ook een daadwerkelijke beperking is of dat zij na de herinnering gewoon door kunnen gaan? Welk wetenschappelijk onderzoek ligt ten grondslag aan de keuze om met enkel een herinnering te werken?

Kortheidshalve verwijs ik naar hetgeen ik hiervoor in antwoord op de vragen van de leden van de D66-fractie heb aangegeven. De interventie met een herinnering van de speler aan de grenzen van zijn speelduur die zij zelf heeft vastgesteld, is niet vrijblijvend. De betrokken speler kan in de gelegenheid worden gesteld het lopende spel af te maken, maar zal daarna niet verder kunnen spelen.

⁹ *Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod*, D. E. de Bruin, 2017 en *Nulmeting Evaluatie Modernisering Kansspelbeleid*, Kruize, A., Boendermaker, M., Sijstra, M., Bieleman, B., IntraVal, 2016.

¹⁰ *Advice on the framework for the prevention of problem gambling and addiction*, Bruce M., Remmers P., 2014 en *Kansspelsverslaving, risico's en preventie*, D.E. de Bruin, 2015.

Een belangrijk uitgangspunt van het ontwerpbesluit, zo lezen voornoemde leden, is de verantwoordelijkheid die de kanspelsector zelf dient te nemen op het gebied van preventie, signalering en behandeling van gokverslaving. Welke resultaten die gokaanbieders op dit gebied in het verleden hebben laten zien, bieden genoeg reden om met vertrouwen aan te kunnen nemen dat zij deze verantwoordelijkheid op goede wijze zullen uitvoeren? Is niet juist het tegenovergestelde gegeven alleen al het misleidende en soms ook onrechtmatige advertentiegedrag van gokaanbieders?

Met de inwerkingtreding van de Wet koa en de daarop gebaseerde regelgeving moet een einde komen aan de huidige situatie waarin de Nederlandse onlinespeler is aangewezen op het illegale aanbod, waarin hij nauwelijks of geen bescherming geniet en dat zonder een legaal en veilig alternatief ook niet effectief te bestrijden is. Met die regulering wordt ook een stevig en modern pakket aan maatregelen ingevoerd om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Ook worden er de nodige reclamebeperkende maatregelen ingevoerd. De toekomstige onlinekansspelvergunninghouders moeten voldoen aan strenge eisen en zullen de nodige investeringen moeten doen om aan de Nederlandse vergunningvoorwaarden te kunnen voldoen. De vraag in hoeverre er vertrouwen bestaat dat zij zich aan de nieuwe Nederlandse kansspelwetgeving zullen houden is onderdeel van een uitgebreide betrouwbaarheidsbeoordeling door de kansspelautoriteit. Daarbij wordt een breed scala aan antecedenten betrokken, bijvoorbeeld naar aanleiding van overtreding van buitenlandse preventie- of reclamevoorschriften waaraan zij in hun jurisdictie waren onderworpen. Na eventuele vergunningverlening houdt de kansspelautoriteit toezicht op naleving. Met de Wet koa krijgt zij daartoe een aanvullend toezicht- en handavingsinstrumentarium en voldoende capaciteit om toe te zien op naleving door de vergunninghouders van de krachtens de Wok gestelde voorschriften en om het nog resterende illegale en onveilige aanbod effectief te bestrijden. Bij ernstige overtredingen van de Nederlandse kansspelregelgeving – bijvoorbeeld op het gebied van verslavingspreventie en reclame – kan de vergunning worden ingetrokken en in aanloop daarnaar worden geschorst, waardoor de door de betrokken vergunninghouder gedane investeringen (deels) verloren gaan.

2.2.2 Risico-analyse spelaanbod

De leden van de PvdA-fractie lezen in paragraaf 2.2.3 van de nota van toelichting dat om kansspelverslaving te voorkomen een vergunninghouder een risicoanalyse moet toepassen op zijn kansspelaanbod. Daarmee wordt de vergunninghouder geacht het «verslavingsrisicopotentieel van zijn kansspelaanbod voor kansspelverslaving in kaart» te brengen. Hij moet zijn verslavingspreventiebeleid daarop afstemmen. Naar de mening van voornoemde leden is dit een essentieel onderdeel van het voorkomen van verslaving. Zij vragen of het in kaart brengen van de verslavingsrisico's van een kansspel wel aan de vergunninghouder zelf overgelaten mag worden. De vergunninghouder kan vanwege commerciële belangen eerder geneigd zijn risico's lager in te schatten dan zij in werkelijkheid zijn en als gevolg daarvan ook zijn preventiebeleid te zwak vormgeven. Bovendien is het de aan het woord zijnde leden niet duidelijk of er objectieve criteria zijn aan de hand waarvan de vergunninghouder de risico's kan of moet inschatten en zo ja, wat die criteria inhouden. Kan de regering hier nader op ingaan? De in de nota van toelichting (p. 139) geformuleerde eis dat de risicoanalyse door de vergunninghouder op wetenschappelijke inzichten gebaseerd moet zijn achten de aan het woord zijnde leden te vaag en overtuigt hen in die zin niet. Dat de Ksa achteraf analyses van de vergunninghouder kan verlangen (p. 38) overtuigt hen evenmin. Hoe wordt precies toezicht gehouden op de risicoanalyses?

Waarom is er geen externe onafhankelijke instantie die per kansspel het verslavingsrisico in kaart brengt? Hoe verhoudt de risicoanalyse door de vergunninghouder zich tot de keuring van het gehele spelsysteem voor de ingebruikname door een aangewezen, geaccrediteerde keuringsinstelling (p. 59)? Beoordeelt die instelling per spel ook de verslavingsrisico's?

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de resultaten van de risicoanalyses en eventueel daaruit voortvloeiende verbetervoorstellen niet beïnvloed mogen worden door andere belangen dan de bescherming van de speler tegen kansspelverslaving. Daarom moet de vergunninghouder er voor zorgen dat de risicoanalyses op voldoende onafhankelijk wijze worden uitgevoerd. Hij moet waarborgen treffen voor de functionele scheiding tussen zijn bestuur en de functionaris die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de risicoanalyses. In haar uitvoeringsbeleid werkt de kansspelautoriteit nader uit hoe deze functiescheiding op een zo effectief en praktisch uitvoerbaar mogelijke wijze ingevuld kan worden, waarbij ook de mogelijke betrokkenheid van externe onafhankelijke partijen wordt overwogen.

De onafhankelijkheid van de analyses wordt verder gewaarborgd doordat de analyses slechts gebaseerd mogen zijn op risicofactoren waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat dit relevante risicofactoren zijn. Ook de methode waarmee de vergunninghouder op basis van de verschillende risicofactoren het risicopotentieel van het betreffende kansspel waardeert, moet wetenschappelijk onderbouwd zijn. Hierdoor kan een vergunninghouder geen eigen waarden hanteren voor de factoren die hij analyseert.

Een goed voorbeeld is het in opdracht van de kansspelautoriteit uitgevoerde onderzoek «*Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod*» van D. E. de Bruin. Voorbeelden van risicofactoren zijn spelelementen die de illusie van controle of een mate van bijna-winst of net-gemist beleving geven, audiovisuele effecten en variatie in inzet- en spelmogelijkheden. Ook meer algemene factoren als de beschikbaarheid, toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van het kansspelaanbod spelen een rol. De risicotaxatie instrumenten zijn nog in ontwikkeling. De kansspelautoriteit volgt deze ontwikkelingen op de voet en maakt uitvoeringsbeleid dat hierop aansluit. Hierdoor zullen alle vergunninghouders aan hetzelfde hoge kwaliteitsniveau moeten voldoen.

De vergunninghouder moet de kansspelautoriteit periodiek rapporteren over de uitvoering van de risicoanalyses. Daarnaast moet hij te allen tijde kunnen aantonen dat de risicoanalyse van zijn spelaanbod actueel is, welke methode daarvoor is gebruikt, welke resultaten dit heeft opgeleverd en op welke wijze de resultaten hebben geleid tot wijzigingen in zijn verslavingspreventiebeleid en/of zijn werving- en reclameactiviteiten. De kansspelautoriteit kan dit op ieder moment opvragen. Indien zij de informatie van meerdere vergunninghouders naast elkaar legt, kan zij bovendien de kwaliteit van de verschillende risicoanalyses vergelijken. Als de onafhankelijkheid van de uitvoerende functionaris onvoldoende is geborgd, de resultaten uit de analyse onvoldoende zijn verwerkt in het verslavingspreventiebeleid of als de analyse onvoldoende wetenschappelijk is onderbouwd, kan de kansspelautoriteit handhavend optreden.

Met de risicoanalyse brengt de vergunninghouder het verslavingsrisicopotentieel van zijn kansspelaanbod voor kansspelverslaving in kaart. Hij moet zijn verslavingspreventiebeleid op die analyse afstemmen. Dit kan onder meer betekenen dat hij eerder of zwaarder intervenueert, indien spelers deelnemen aan kansspelen die een hoog risicopotentieel hebben.

Met de keuring van het spelsysteem – dit is het geheel van de organisatie, de werkwijze en de middelen die voor het organiseren van de vergunde kansspelen worden gebruikt – wordt beoordeeld of de verschillende onderdelen daarvan voldoen aan de normen die in de relevante wet- en regelgeving zijn vastgelegd. De risicoanalyse van het spelaanbod wordt niet door een keuringsinstelling uitgevoerd als onderdeel van de keuring van het spelsysteem.

2.3 Consumentenbescherming

2.3.1 Reclame

De leden van de ChristenUnie-fractie onderschrijven de stelling dat gokreclames niet mogen overhalen tot impulsieve acties, bijvoorbeeld door tijdelijke kortingsacties. «Twee voor de prijs van één» wordt daarbij als voorbeeld genoemd. Tegelijkertijd constateren deze leden dat geregeld voor krasloten bijvoorbeeld «3+1-gratis» acties worden gehouden. Hoe verhoudt dit zich tot deze richtlijn?

Kansspelreclame mag niet aanzetten tot onmatige deelname. Dit voorschrift wordt in de toelichting bij het ontwerpbesluit met voorbeelden geïllustreerd. Het gebruik van kortingsacties is één van die voorbeelden. Ik ga niet over toezicht en handhaving in individuele gevallen. Dat is aan de kansspelautoriteit. Zij doet dat risicogestuurd en maakt daarbij steeds haar eigen keuzes in de prioritering.

De leden van de SGP-fractie lezen bij het onderdeel reclame in de toelichting dat deze niet gericht mag zijn op jongeren en producten die vooral bij hun doelgroep passen en dat bovendien geen reclame gemaakt mag worden bij onder meer scholen. Op welke manier is dat nu in de regels vastgelegd? Geldt bij elke vorm van reclame ook een verplichting om melding te maken van het verslavende karakter van kansspelen? Zo nee, waarom niet?

De aan het woord zijnde leden roepen in herinnering dat de stelling bij de Wet koa was dat het niet de bedoeling was kansspelen aantrekkelijk te maken voor nieuwe doelgroepen. Op welke manier wordt dit concreet gemaakt in dit ontwerpbesluit? Wordt gemonitord door een onafhankelijke partij om vast te stellen of inderdaad geen nieuwe doelgroepen aangesproken worden die eerder nog niet deelnamen aan kansspelen op afstand?

Het is onlinekansspelvergunninghouders verboden hun wervings- en reclameactiviteiten te richten op jongeren en minderjarigen (artikel 2 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen). Een duidelijk voorbeeld van dit soort verboden reclame-uitingen zijn billboards in de buurt van scholen. Omdat het van belang is dat spelers worden gewezen op de risico's van kansspelverslaving, moeten de vergunninghouders op iedere afzonderlijke wervings- en reclameactiviteit door het plaatsen van een slogan wijzen op risico's van onmatige deelname aan kansspelen. De kansspelautoriteit neemt het initiatief om in samenspraak met de kansspelsector en representatieve en onafhankelijke organisaties en deskundigen uit de verslavingszorg een slogan vast te stellen.

Doel van de regulering van kansspelen op afstand is de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand die nu bestaat of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren naar legaal en veilig, vergund kansspelaanbod en zo het illegale en onveilige onlinekansspelaanbod effectief te kunnen bestrijden. Hierbij staat het voorkomen dat recreatieve spelers zich ontwikkelen tot risico- of probleemspelers centraal. Slechts spelaanbod waar daadwerkelijk vraag naar is, wordt toegestaan. Het gaat hierbij om casinospelen en weddenschappen op sportwedstrijden en op wedstrijden

in de draf- en rensport. Andersoortige weddenschappen (event-betting) worden bijvoorbeeld uitgesloten, omdat hiernaar onvoldoende vraag bestaat. Hiermee wordt voorkomen dat er nieuwe doelgroepen worden aangesproken. Daarnaast mogen vergunninghouders hun kansspel-aanbod niet richten tot minderjarigen en jongvolwassenen. Dit zijn naast kwetsbare doelgroepen ook potentiële nieuwe kansspeldeelnemers. Er worden verschillende beperkende maatregelen getroffen, variërend van een strikte scheiding tussen *games* en kansspelen, beperking van reclame voor *live-betting* tijdens wedstrijden, beperking van de uitzendtijden van televisiereclame tot het verbod op het gebruik van rolmodellen voor minderjarigen en jongvolwassenen, waaronder sporters.

Zoals hiervoor is aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie, wordt het aantal recreatieve, risico- en probleemspelers in Nederland met een herijkte nulmeting gemeten, zodat bij inwerkingtreding van de Wet koa de meest recente cijfers beschikbaar zijn. Hierbij wordt eveneens gemeten aan welke kansspelen wordt deelgenomen. Bij de evaluatie, drie jaar na inwerkingtreding van de wet, zal dit opnieuw worden gemeten.

2.3.2 Fraude en witwassen

De leden van de D66-fractie lezen dat, om fraude en witwassen te voorkomen, de speelrekening slechts gekoppeld kan worden aan één geverifieerde tegenrekening van de speler. Deze leden vragen hoe de vergunninghouder deze rekening verifieert. Hoe controleert hij dat de rekening daadwerkelijk op de naam van de speler staat? Voornoemde leden begrijpen dat het op deze manier mogelijk wordt betalingstransacties te monitoren en dat er een verbod is op het gebruik van anonieme betaalinstrumenten. Zij verzoeken de regering hier nader op in te gaan. Hoe worden verdachte transacties gemonitord door de vergunninghouder? Welke andere maatregelen worden er getroffen?

Een vergunninghouder mag een speler niet inschrijven, indien de tenaamstelling van de tegenrekening niet overeenkomt met de opgegeven naam van de speler. Om dit te controleren kan de vergunninghouder de speler bijvoorbeeld verzoeken om geld over te maken van zijn tegenrekening naar zijn speelrekening. De vergunninghouder kan ook andere methoden hanteren, mits daarmee duidelijk wordt dat de tenaamstelling van de tegenrekening overeenkomt met de opgegeven naam.

Aanbieders van kansspelen op afstand vallen onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en moeten bij hun spelers cliëntenonderzoek doen. Transacties worden conform die wet gemonitord. Daarbij wordt gebruik gemaakt van objectieve en subjectieve indicatoren. De objectieve indicator is gebaseerd op een grensbedrag (voor girale deelname aan kansspelen momenteel € 15.000). Van een subjectieve indicator kan sprake zijn als een cliënt of transactie verband houdt of betrokken is bij witwassen of als de door de speler verstrekte inlichtingen over de bron van de middelen niet kan worden geïdentificeerd. Ongebruikelijke transacties worden gemeld aan de Financiële inlichtingen eenheid, die deze vervolgens als verdacht kan aanmerken.

2.3.3 Matchfixing

Kan voor de leden van de SP-fractie verduidelijkt worden of de volgende spelelementen uitgesloten zijn van weddenschappen:

- *inzetten op makkelijk te beïnvloeden (individuele) spelsituaties en inzetten op negatieve spelelementen;*
- *weddenschappen op competities waar reglementaire controle of verslaggeving geheel of gedeeltelijk ontbreekt.*

Beide spelelementen zijn uitgesloten van weddenschappen. Er mogen geen weddenschappen worden georganiseerd op een wedstrijd waarvan het verloop niet objectief wordt vastgelegd of op negatieve of eenvoudig te manipuleren gebeurtenissen tijdens een wedstrijd. Daarnaast worden wedstrijden, competities en gebeurtenissen waarop geen weddenschappen mogen worden aangeboden opgenomen op een zogeheten «zwarte lijst».

*Voorts vragen deze leden welke informatie gedeeld mag worden door vergunninghouders bij de verplichte melding van verdachte of opvallende weddenschappen en/of gokbewegingen. Mag hierbij ook specifieke persoonsinformatie worden verstrekt aan sportbonden, zodat zij ook tuchtrechtelijke maatregelen kunnen nemen die de preventie ten goede zullen komen? Kan onafhankelijke monitoring van gokbewegingen, bijvoorbeeld door de Ksa, geïntroduceerd worden? Zo nee, waarom niet? Is de regering tevens bereid de sportsponsoringcode Betrouwbaar Spel & Sponsoring onderdeel van (de toelichting op de) lagere regelgeving te maken en een financiële bijdrage te leveren aan voorlichting en monitoring van gokbewegingen in de Nederlandse sport? De aan het woord zijnde leden hebben vernomen dat NOC*NSF en sportbonden pleiten voor een structureel voorlichtingsprogramma voor sporters en (assistent-)scheidsrechters, zodat zij matchfixing herkennen en weten hoe ze moeten handelen wanneer dit zich voordoet. Op welke manier is de regering bereid dit voorlichtingsprogramma (mede) vorm te geven?*

De vergunninghouder moet passende maatregelen treffen om met de ter zake relevante organisaties samen te werken en met hen gegevens uit te wisselen die in het belang zijn voor de bestrijding van kansspelgerelateerde matchfixing. Ook is hij verplicht de kansspelautoriteit, de betrokken wedstrijdorganisator en de betrokken sportorganisatie onverwijld te informeren over ongebruikelijke feiten of omstandigheden die duiden op verhoogd risico van manipulatie van een wedstrijd, alsmede de maatregelen die hij heeft getroffen om dat risico tegen te gaan. De noodzaak om te voldoen aan deze wettelijke verplichtingen vormt de grondslag om in voorkomend geval ook de noodzakelijke persoonsgegevens te delen, bijvoorbeeld indien een sporter op de eigen wedstrijd wedt. Sportbonden kunnen daarop tuchtrechtelijke maatregelen nemen.

Ik zie geen aanleiding om onafhankelijke monitoring van gokbewegingen te introduceren. Vergunninghouders zijn verplicht hun weddenschappen te monitoren. De vergunninghouders moeten verdachte gokpatronen melden bij onder meer de kansspelautoriteit. Als die onverklaarbare verschillen ziet tussen meldpatronen van verschillende aanbieders met een vergelijkbaar aanbod, zal zij dat nader onderzoeken en de vergunninghouders daarop bevragen.

Ten behoeve van die monitoring moeten vergunninghouders zijn aangesloten bij een (internationaal) samenwerkingsverbanden dat is opgericht om de risico's van matchfixing zoveel mogelijk te beperken. Voorbeelden hiervan zijn de *International Betting Integrity Association* (IBIA) en de *Global Lottery Monitoring System* (GLMS). Deze organisaties houden vergunninghouders op de hoogte van ongebruikelijke wijzigingen in de «odds» (noteringen).

NOC*NSF start binnenkort met steun van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met een pilot voor de monitoring van gokbewegingen bij een aantal Nederlandse competities. Aan de hand van de resultaten van deze pilot, zal verder worden gesproken over monitoring en de kosten daarvan. De vergunninghouder moet in ieder geval samenwerken met de betrokken wedstrijdorganisatoren en

sportorganisaties. In de toelichting op het ontwerpbesluit is als voorbeeld daarvan aangegeven het gezamenlijk opstellen van een gedragscode met een aantal gemeenschappelijke normen. Aangegeven is dat een aantal sportbonden (NOC*NSF, de KNVB, de Eredivisie CV en de Coöperatie Eerste Divisie) de «Code Betrouwbaar Spel&Sponsoring» heeft opgesteld. Deze code leent zich niet voor het opnemen ervan in regelgeving.

NOC*NSF heeft recentelijk aan het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Justitie en Veiligheid een opgave gestuurd van de begrote kosten die zijn gemoeid met voorlichting aan sporters over de integriteit van de sport en matchfixing, en met de monitoring van competities en toernooien in Nederland. Over de kosten van de voorlichting zullen de beide ministeries met NOC*NSF in gesprek gaan. Zoals gezegd, start NOC*NSF binnenkort met steun van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een pilot voor de monitoring van gokbewegingen bij een aantal Nederlandse competities. Aan de hand van de resultaten van deze pilot zal verder worden gesproken over monitoring en de kosten daarvan.

2.4 Toezicht en handhaving door de Kansspelautoriteit

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat een groot aantal rapportageverplichtingen bij de vergunninghouder worden gelegd. Hoe kan controle op de juistheid en volledigheid van deze rapportages worden gewaarborgd, bijvoorbeeld op het gebied van verslavingspreventie? Voornoemde leden vinden het positief dat de Ksa kan meekijken in de primaire systemen. Kan de Ksa ook meekijken met zogeheten preventiegesprekken die worden gevoerd met mensen die een serieus gokprobleem hebben, dan wel kan zij gespreksverslagen hiervan achteraf inzien?

De gegevens uit de rapportages van een vergunninghouder worden gezien in samenhang met de gegevens uit de controledatabank en eventueel ontvangen meldingen en signalen over die vergunninghouder, het gedrag van die vergunninghouder op de kansspelmarkt en rapportages van andere vergunninghouders. In de controledatabank worden ook gegevens met betrekking tot de uitvoering van het verslavingspreventie opgenomen. In geval van twijfel over de juistheid van een rapportage kan de kansspelautoriteit de vergunninghouder om nadere informatie vragen. De kansspelautoriteit kan niet meekijken met de zogeheten preventiegesprekken. Wel kan zij de gespreksverslagen achteraf inzien. De kansspelautoriteit is bevoegd om de voor haar toezicht benodigde informatie op te vragen, waaronder die gespreksverslagen.

2.4.1 Controledatabank

De leden van de D66-fractie merken op dat een vergunninghouder een controledatabank dient in te richten: een datakluis waarin gegevens geanonimiseerd worden opgeslagen die relevant zijn voor het toezicht. Worden eisen gesteld aan de informatiebeveiliging van deze kluis? Valt dit onder artikel 4.40, onder b?

In de controledatabank worden gegevens opgeslagen die niet direct tot de identiteit van de speler herleidbaar zijn. Op basis van een risicoanalyse (artikel 4.41 van het ontwerpbesluit) moet de vergunninghouder technische en organisatorische informatiebeveiligingsmaatregelen treffen tegen verlies en onrechtmatige verwerking. Het gaat onder meer om maatregelen ten aanzien van toegangscontrole, operationele beveiliging, en bedrijfscontinuïteit. Aan deze databank gestelde eisen, waaronder ook eisen met betrekking tot informatiebeveiliging, zijn opgenomen in artikel 5.3 van het ontwerpbesluit. Als onderdeel van het spelsysteem valt de controledatabank inderdaad onder de werking van artikel 4.40, onder b,

van het ontwerpbesluit, en moet dus inderdaad ook voldoen aan de eisen die in de ontwerpregeling kansspelen op afstand worden gesteld aan het informatiebeveiligingssysteem van de vergunninghouder.

3. Administratieve lasten

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom het kostenaspect voor de speelautomatenhallen nu ineens niet meer speelt. Is hierbij voldoende aandacht geweest voor de proportionaliteit van deze aanvullende maatregel? Kan de regering daarbij betrekken dat volgens de berekeningen van Sira verreweg het grootste deel van de kosten van invoering van de Wet koa op de schouders van de speelautomatenhallen komen te liggen? Heeft de regering over deze wijziging overleg gepleegd met de speelautomatensector? Zo ja, wat was de uitkomst van dat overleg? Zo nee, waarom niet?

Bij alle beperkingen voor vergunninghouders is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen enerzijds de lasten die deze voor de betrokken vergunninghouders met zich meebrengen, en anderzijds de belangen van consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van criminaliteit en fraude.

Ik neem aan dat de leden van de PVV-fractie doelen op de verplichting voor speelautomatenhallen om een bezoekersregistratie bij te houden. Ook bij deze maatregel is de proportionaliteit ervan nadrukkelijk in acht genomen. Deze maatregel brengt inderdaad lasten met zich mee voor dat deel van de speelautomatenhallen dat op dit moment nog niet beschikt over een systeem waarin de bezoekers geregistreerd worden. Daar tegenover staat echter dat een hoge of stijgende frequentie waarmee een speler inlogt op een kansspelwebsite of een landgebonden speelinrichting bezoekt een relevante indicator is voor mogelijk problematisch speelgedrag en daarmee een factor die in de analyse van het speelgedrag moet worden betrokken. Wanneer speelautomatenhallen dit door het ontbreken van een bezoekersregistratie niet zouden kunnen, doet dit te zeer afbreuk aan de bescherming van spelers die een speelautomatenhal bezoeken.

In dit verband is ook de voortschrijding van de techniek van belang. De landgebonden sector kan de mogelijkheden benutten om zo veel mogelijk geautomatiseerd en bijvoorbeeld aan de hand van een persoonlijke toegangspas de toegangscontrole in te richten. Handelingen kunnen daarbij worden gecombineerd. Dit maakt de administratieve lasten op de lange termijn lager en maakt als neveneffect een bezoekersregistratie mogelijk.

Ik volg de stelling van de leden van de PVV-fractie niet dat volgens de berekeningen van SIRA Consulting verreweg het grootste deel van de kosten van invoering van de Wet koa op de schouders van de speelautomatenhallen zouden komen te liggen. Uit de berekeningen van SIRA consulting volgt immers dat voor aanbieders van kansspelen op afstand de initiële lasten circa € 800.000 zijn en de structurele jaarlijkse lasten gemiddeld circa € 800.000. Voor vergunninghouders die kansspelen in speelautomatenhallen organiseren variëren de initiële kosten van circa € 80.000 tot circa € 140.000 en zijn de structurele jaarlijkse kosten circa € 240.000.

De verplichting voor speelautomatenhallen om een bezoekersregistratie bij te houden is opgenomen naar aanleiding van het daartoe strekkende advies van de kansspelautoriteit in het kader van de consultatie. Hoewel het voornemen tot de aanvullende maatregel informeel ter sprake is

gekomen in de contacten met de sector, en in de lastenmeting is meegenomen, zijn hierover geen formele afspraken gemaakt.

4. Europeesrechtelijk kader en grondrechten

Vrij verkeer van diensten

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering van mening is dat het vereisen van een hoofd- of nevenvestiging in Nederland voor aanbieders die reeds zijn gevestigd binnen de Europese Economische Ruimte (EER) niet gerechtvaardigd kan worden met het oog op het vrije verkeer van diensten binnen de EER. Dit is volgens de regering zo omdat er minder restrictieve maatregelen bestaan die het mogelijk maken de doelstelling te bereiken. Voornoemde leden vragen of de regering helder uiteen kan zetten welke doelstelling aan deze veronderstelling ten grondslag ligt. Kan de regering in dit verband ook uitleggen wat nu maakt dat men in België nog altijd meer restricties hanteert die nog niet allemaal zijn «afgestraft»? De leden van de ChristenUnie-fractie vinden de uitwerking van het regeerakkoord waar het de vestigingseis van aanbieders in Nederland betreft niet afdoende. De keuze voor enkel een vertegenwoordiger is te beperkt. Daarnaast zijn de eisen die aan de vertegenwoordiger worden gesteld te summier. Waarom geldt niet voor alle aanbieders, ook de aanbieders van binnen de EER, dat zij een (hoofd)vestiging in Nederland moeten hebben? Waarom kiest de regering hier voor een andere, meer vrijblijvende, regeling dan bijvoorbeeld België?

Om te voorkomen dat de aanwezigheid in Nederland van de onlinekansspelvergunninghouder wegens onverenigbaarheid met het Europese recht niet afdwingbaar is en slechts een papieren werkelijkheid wordt, hecht de regering er aan dat de wijze waarop die wordt vormgegeven verenigbaar is met het Europese recht. De regering heeft dit dan ook zorgvuldig onderzocht en is gekomen tot de uitwerking die is opgenomen in het onderhavige ontwerpbesluit.¹¹

Het vereiste van een hoofd- of nevenvestiging in Nederland voor vergunninghouders die elders binnen de Europees Economische Ruimte gevestigd zijn, vormt een discriminatoire beperking van het vrije dienstenverkeer. Op grond van de toepasselijke bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie kunnen enkel redenen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid als mogelijke rechtvaardigingsgronden worden aangevoerd. Verslavingspreventie en het voorkomen van kansspelgerelateerde criminaliteit kunnen dergelijke rechtvaardigingsgronden zijn. Een beperking van het vrije dienstenverkeer moet daarnaast echter ook geschikt te zijn om het nagestreefde doel te waarborgen en mag niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.

Uit vaste jurisprudentie van het hof blijkt dat een vestigingsvereiste niet noodzakelijk is – niet ten behoeve van redenen van openbare orde en ook niet ten behoeve van de volksgezondheid. Dit is door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) bevestigd in zijn arrest in de zaak *Sporting Odds* (HvJ EU 28 februari 2018, C-3/17, ECLI:EU:C:2018:130). In die zaak beriep Hongarije zich op beide doelstellingen. Het Hof oordeelde echter dat de vestigingsmaatregel verder ging dan noodzakelijk was, aangezien minder vergaande maatregelen mogelijk waren om die doelstellingen te bereiken. Het Hof liet de nationale rechter daarmee geen ruimte om tot een ander oordeel te komen. De desbetreffende Hongaarse regeling vertoonde sterke gelijkenissen met het Belgische systeem; er was sprake van een gesloten stelsel, waarin een vergunning voor het aanbieden van

¹¹ Zie ook Kamerstuk 24 557, nr. 148 over de uitvoering van het regeerakkoord.

online kansspelen slechts kon worden verleend aan een aanbieder die ook een vergunning tot het organiseren van landgebonden kansspelen heeft. Dat het Belgische systeem nog niet door het HvJ EU is beoordeeld, doet aan het voorgaande niet af.

Het enkele feit dat een maatregel in een andere lidstaat wordt gehanteerd en de Europese Commissie niet handhavend optreedt, betekent niet dat deze maatregel in de Nederlandse context gerechtvaardigd is. De voorwaarde dat een aanbieder in Nederland gevestigd moet zijn, moet worden beoordeeld binnen de totale context van het Nederlandse geldende stelsel en de doelstellingen die Nederland beoogt. Gezien de maatregelen binnen het Nederlandse vergunningstelsel, zoals de vertegenwoordiger die deskundig is op het gebied van kansspelverslaving, de financiële zekerheidsstelling en de controledatabank in Nederland, acht ik het Belgische model voor Nederland niet houdbaar, aangezien minder vergaande maatregelen beschikbaar zijn om de doelstellingen van verslavings- en criminaliteitspreventie te bereiken. Dit wordt bevestigd door de kansspelautoriteit. De keuze voor een vertegenwoordiger en de eisen die daaraan worden gesteld zijn derhalve de meest vergaande die ik binnen de Europeesrechtelijke grenzen mogelijk acht.

Bij de totstandkoming van de Wet koa is dan ook uitdrukkelijk niet gekozen voor een vestigingsvereiste, bijvoorbeeld langs de lijnen van het Belgische model. Het invoeren van een dergelijk algemeen vestigingsvereiste brengt onaanvaardbaar grote financiële en procesrisico's met zich. De kans dat de Nederlandse (civiele of bestuurs)rechter, bijvoorbeeld in het kader van een kort geding, een handavingsprocedure of de weigering van een onlinekansspelvergunning, wordt gevraagd om de verenigbaarheid van dit discriminatoire vereiste met het Europese recht te beoordelen, is bijzonder groot. Ook het HvJ EU kan, bijvoorbeeld in het kader van een inbreukprocedure tegen Nederland, om een dergelijk oordeel worden gevraagd. Gezien de vaste jurisprudentie van het HvJ EU zal de rechter het vestigingsvereiste hoogstwaarschijnlijk in strijd met het vrije dienstenverkeer en het VWEU achten, met als gevolg dat dat vereiste onverbindend wordt verklaard of buiten toepassing wordt gelaten, waardoor het niet kan worden gehandhaafd en een dode letter blijkt.¹² Daarnaast is er een zeer reëel risico op schadeclaims, bijvoorbeeld van aanbieders die kosten hebben moeten maken om een vestiging in Nederland te openen. De Staat is in dat geval aansprakelijk voor de schade die veroorzaakt wordt door het uitvaardigen en handhaven van onverbindende regelgeving.¹³

Anders dan de leden van de ChristenUnie-fractie vind ik de eisen die worden gesteld aan de vertegenwoordiger in Nederland niet summier. De vertegenwoordiger moet voldoen aan hoge maar relevante eisen en heeft een stevig pakket aan taken en verantwoordelijkheden. In paragraaf 6.1 ga ik daar nader op in.

¹² Een kansspelaanbieder kan immers niet worden gesanctioneerd voor schending van een maatregel die onverenigbaar is met artikel 56 VWEU. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 22 juni 2017, C-49/16 (Unibet International), ECLI:EU:C:2017:491, punt 50 en de daar aangehaalde rechtspraak.

¹³ Met de onrechtmatigheid van het vestigingsvereiste is de toerekenbaarheid en de schuld van de Nederlandse Staat reeds een gegeven. Zie bijvoorbeeld HR 18 september 2015, ECLI:NL:HR:2015:2723.

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de verwerking van persoonsgegevens. Vergunninghouders die kansspelen op afstand, in speelautomatenhallen of in speelcasino's, aanbieden moeten de bezoekfrequentie en het speelgedrag van spelers registreren en analyseren. Dit betreft een indringende registratie en analyse. De AP heeft aangegeven, als deze leden het goed begrijpen, dat het belang van verslavingspreventie als zwaarwegend algemeen belang genoegzaam is aangetoond, maar dat dit niet geldt voor de noodzaak tot deze meer indringende registratie en analyse van spelersgegevens. Is dit inderdaad wat de AP heeft geadviseerd? Kan de regering dit uitgebreider toelichten? Kan hierbij tevens ingegaan worden op de vermeende noodzaak van de indringende registratie en analyse?

De Ap heeft in haar advies aangegeven dat het niet eenvoudig is precies vast te stellen hoe intensief het speelgedrag moet worden geregistreerd om een ontkiemende gokverslaving te kunnen detecteren. Zij heeft opgemerkt dat de registratie bij de meer traditionele spelvormen minder uitgebreid is dan bij de kansspelen op afstand. Speelcasino's en automatenhallen registreren uitsluitend signalen van onmatig speelgedrag en de bezoekfrequentie. Het staat volgens de Ap buiten twijfel dat deze gegevens relevant zijn om spelverslaving te detecteren. Daarmee staat de noodzaak van deze verwerking door speelcasino's en automatenhallen naar het oordeel van de Ap vast.

Bij kansspelen op afstand is volgens de Ap sprake van een veel indringender surveillance. Dat bij kansspelen op afstand (nog) meer wordt geregistreerd en geanalyseerd is volgens de Ap, gezien het gebrek aan sociale controle, vanuit het oogpunt van verslavingspreventie begrijpelijk. Of de surveillance zo indringend moet zijn als in het ontwerpbesluit geschetst, is volgens de Ap vooraf moeilijk te beoordelen. Zij wijst erop dat in de voorziene evaluatie van de Wet Koa de registratie en analyse van de spelersgegevens en de bescherming van persoonsgegevens worden betrokken. Pas na een dergelijke evaluatie kan naar het oordeel van de Ap definitief worden vastgesteld of deze surveillance voldoet aan de noodzakelijkheidseis die de Algemene verordening gegevensbescherming stelt.

Het is inderdaad zo dat, zoals de Ap constateert, er bij kansspelen op afstand sprake is van een meer indringende surveillance dan bij landgebonden kansspelen. Dat is ook logisch omdat er bij kansspelen op afstand geen sprake is van personeel dat fysiek aanwezig is op de locatie waar de kansspelen worden gespeeld. De houder van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand moet onder meer bij iedere speler de duur en frequentie van de deelname aan de kansspelen registreren, de kansspelen waaraan de speler deelneemt, de ingestelde grenzen van het speelgedrag en de aanpassingen en overschrijdingen daarvan. Ook moeten de inzetten en speluitkomsten, de betalingstransacties met de speler en de mutaties op de speelrekening worden geregistreerd. De vergunninghouder moet deze gegevens analyseren om onmatige deelname aan de door hen georganiseerde kansspelen en risico's op kansspelverslaving bij een speler zo vroegtijdig mogelijk te onderkennen en waar nodig in het speelgedrag van die speler in te kunnen grijpen. De uitgebreidere registraties zijn nodig omdat de vergunninghouder anders onvoldoende zicht kan krijgen op het speelgedrag van de spelers, en dus ook onvoldoende in staat zal zijn om vast te stellen wanneer er sprake is van onmatige deelname en tijdig in te grijpen. Bij de evaluatie van de Wet

koa zal uitdrukkelijk aandacht worden besteed aan de noodzaak van deze registratie en analyse van spelersgegevens.

5. Uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Ksa op grond van de Wet koa en het ontwerpbesluit nieuwe taken en bevoegdheden krijgt. De Ksa treedt met de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit zowel op als vergunningverlener, alsmede als toezichthouder van de vigerende wet- en regelgeving. De Ksa krijgt met de inwerkingtreding van de wet- en regelgeving ook een aantal nieuwe toezicht- en handhavingsinstrumenten in handen. Kan de regering aangeven of de capaciteit bij de Ksa voldoende wordt versterkt? Hoeveel capaciteit krijgt de Ksa erbij om de nieuwe regels te handhaven? Hoeveel capaciteit krijgt de Ksa om toezicht te houden? Welke instrumenten gebruikt de regering om te monitoren of de capaciteit van de Ksa voldoende is?

De kansspelautoriteit heeft in haar uitvoeringstoets aangegeven ongeveer 40 (bij een uiteindelijk aantal van 80 vergunninghouders) tot 60 fte (bij een aantal van 120 vergunninghouders) nodig te hebben voor de uitvoering van haar taken die voortvloeien uit de regulering van kansspelen op afstand. Grofweg 60% daarvan zal zich bezig houden met toezicht en handhaving. Omdat de verwachting is dat illegale onlinekansspel aanbieders hun marktaandeel na inwerkingtreding van de Wet koa niet zonder meer zullen prijsgeven, worden de toezichts- en handhavingsinspanningen in de eerste periode na opening van de markt tijdelijk verhoogd. Hiervoor wordt 4 fte extra ingezet. Alle benodigde capaciteit is beschikbaar. De capaciteit van de kansspelautoriteit en de financiering daarvan zijn standaard gespreksonderwerpen bij de bestuurlijke overleggen tussen mijn ministerie en de kansspelautoriteit.

De leden van de CDA-fractie lezen dat problematische spelers, al dan niet vrijwillig, kunnen worden toegevoegd aan het centraal register uitsluiting kansspelen (CRUKS). Deze leden begrijpen dat de persoon in kwestie daarmee uitgesloten is van het meedoen aan kansspelen. Kan de regering uitleggen hoe geborgd wordt dat de persoon in kwestie voorkomt in het CRUKS, maar, al dan niet met toestemming, simpelweg een account aanmaakt op de naam van een familielid en daarmee verdergaat met het spelen van kansspelen? Worden familieleden van personen die voorkomen in CRUKS bijvoorbeeld ook in CRUKS genoteerd? Zo nee, hoe is de regering voornemens te voorkomen dat het te gemakkelijk wordt met een ander profiel verder te spelen?

Zowel de spelersaccounts als de inschrijving van personen in CRUKS zijn strikt persoonsgebonden. Personen worden niet automatisch in CRUKS ingeschreven om de enkele reden dat zij familielid zijn van iemand die in CRUKS is ingeschreven. Wel kunnen zij zich vrijwillig in CRUKS laten inschrijven.

Om te voorkomen dat een persoon die van deelname aan onlinekansspelen is uitgesloten toch online kan spelen moet de vergunninghouder de identiteit van een nieuwe speler vaststellen en die identiteit verifiëren. De verificatie van de identiteit van de speler moet geschieden aan de hand van een methode waarmee de identiteit ondubbelzinnig komt vast te staan. Ook moet een spelersaccount gekoppeld zijn aan een tegenrekening die op naam van dezelfde persoon gesteld is. Het spelen onder een valse identiteit wordt hiermee zoveel mogelijk tegengegaan.

De leden van de D66-fractie hebben een vraag over de handhaving door de Ksa. Bij de inwerkingtreding van de Wet koa kan de Ksa steviger en strenger handhaven en krijgt zij meer bevoegdheden. De Minister voor

Rechtsbescherming zei hierover tijdens het algemeen overleg kansspelen op 27 november 2019: «Ik ben wat dat betreft dus optimistisch dat Koa ons straks gaat helpen bij een veel strengere en effectievere handhaving.» De Ksa heeft naast de handhavingstaak ook een rol bij het toekennen van vergunningen. Voornoemde leden vragen of de Ksa hier de capaciteit voor heeft. Hoeveel fte zijn beschikbaar voor deze taken?

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie heb aangegeven, heeft de kansspelautoriteit aangegeven ongeveer 40 tot 60 fte (bij een uiteindelijk aantal van 80 tot respectievelijk 120 vergunninghouders) nodig te hebben en dat daarnaast na opening van de onlinekansspelmarkt tijdelijk 4 fte extra zal worden ingezet. Die capaciteit zal inderdaad beschikbaar zijn.

De aan het woord zijnde leden horen graag wanneer een speler in het uiterste geval wordt voorgedragen bij de Ksa voor de registratie in CRUKS ten behoeve van uitsluiting en welke gegevens de vergunninghouder en de kansspelautoriteit hiertoe mogen verwerken. Hoe komt CRUKS er juridisch en technisch uit te zien? Hoe dienen de casino's en speelautomatenhallen hiermee te werken?

Onvrijwillige inschrijving van een speler in CRUKS door de kansspelautoriteit is een vergaande maatregel waartoe slechts in het uiterste geval wordt overgegaan. In de artikelen 27ja, 30v en 31m Wok en het ontwerpbesluit is geregeld hoe vergunninghouders die kansspelen op afstand, in speelcasino's en in speelautomatenhallen aanbieden, stapsgewijs en op proportionele wijze tot die inschrijving komen.

Indien een vergunninghouder op basis van het geregistreerde en geanalyseerde speelgedrag van een speler een redelijk vermoeden heeft dat sprake is van onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving, moet hij dat gedrag in een persoonlijk onderhoud met die speler nader onderzoeken. Daaraan voorafgaand kan hij bij eerdere signalen overigens al lichtere interventies hebben uitgevoerd, zoals het versturen van een persoonlijk pop-up of het aandragen van een zelftest. Bij ongewijzigd of meer risicovol speelgedrag volgt een persoonlijke onderhoud.

Hierin wordt de speler gewezen op zijn speelgedrag en de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving. Ook wordt de speler geadviseerd over de voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg en wordt hij gestimuleerd hiervan gebruik te maken. De medewerkers die dit gesprek voeren, moeten een preventie cursus hebben gevolgd waarin vaardigheden voor het voeren van een dergelijk gesprek worden aangeleerd. In het gesprek wordt ook onderzocht of die speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten. Hierbij vraagt de vergunninghouder in ieder geval naar de gevolgen van de deelname aan kansspelen voor de financiële situatie van de speler, diens gezinssituatie, diens gezondheid en diens werksituatie. Als de vergunninghouder na dit onderzoek redelijkerwijs moet vermoeden dat de speler door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan naasten, adviseert hij die speler zich vrijwillig in CRUKS in te schrijven. Pas nadat die speler daartoe niet overgaat, moet de vergunninghouder hem bij de kansspelautoriteit voordragen voor onvrijwillige inschrijving in CRUKS. De vergunninghouder maakt van de genoemde stappen een dossier op en verstrekt dit aan de kansspelautoriteit.

De vergunninghouder is bevoegd gegevens over gezondheid als bedoeld in artikel 4, onderdeel 15 van de Algemene verordening gegevensbescherming te verwerken voor zover dit noodzakelijk is voor het voorkomen van onmatige deelname aan kansspelen of van kansspelslaving. De registratieverplichtingen zijn nader uitgewerkt in afdeling 2, paragraaf 4 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (zie artikel 6.2, onderdeel I, van het ontwerpbesluit).

De kansspelautoriteit stelt beleidsregels vast over de wijze waarop zij haar bevoegdheid tot onvrijwillige inschrijving in CRUKS toepast (artikel 33da, vierde lid, Wok). Hierin wordt het proces met betrekking tot de beoordeling van onvrijwillige registratie nader beschreven. Bij de uitvoering daarvan heeft zij zich te houden aan verplichtingen uit de Algemene wet bestuursrecht. Na inschrijving in CRUKS mag de speler geen toegang meer worden verleend tot de kansspelen die online, in speelcasino's en in speelautomatenhallen worden aangeboden.

Ook beheert de kansspelautoriteit het CRUKS-register. De technische werking van dit systeem is als volgt. Indien een speler toegang wil tot de kansspelen online, in een speelcasino of in een speelautomatenhal, wordt zijn identiteit en leeftijd gecontroleerd. Bij een initieel bezoek wordt een set persoonsgegevens gezonden aan de kansspelautoriteit. Bij BV-BSN wordt vervolgens gecontroleerd of de gegevens bij elkaar horen. Indien dat het geval is, koppelt de kansspelautoriteit aan de juiste gegevensset een CRUKS-code die zij aan de desbetreffende vergunninghouder verzendt. Die vergunninghouder moet het BSN van de speler vervolgens uit zijn administratie wissen. Bij volgende bezoeken van de speler hoeft de vergunninghouder niet meer de gehele gegevensset naar de kansspelautoriteit te versturen, maar kan worden voldaan met slechts die CRUKS-code. De kansspelautoriteit controleert of deze CRUKS-code geregistreerd is in het CRUKS. Als dit zo is, ontvangt de vergunninghouder een «hit» en mag de spelers geen toegang krijgen tot het spelaanbod. Als de CRUKS-code niet geregistreerd is, ontvangt de vergunninghouder een «no-hit» en kan de toegangscontrole verder worden uitgevoerd. In de eerder genoemde wetsartikelen is ook de grondslag voor het gebruik van het BSN-nummer opgenomen.

Op deze wijze wordt op proportionele wijze gebruik gemaakt van slechts die gegevens die noodzakelijk om kansspelslaving te voorkomen. De technische werking van de controle draagt bij aan minimaal gebruik van gegevens en een snelle controle aan de deur.

De leden van de SP-fractie wijzen op het belang van een goed functionerend CRUKS. Eerder gaf de Minister voor Rechtsbescherming aan geen reden tot uitstel te zien, dat de Ksa hem had laten weten dat de CRUKS-applicatie medio 2020 gereed zou zijn, en dat vanaf maart zou worden gestart met de voorbereiding en tests voor de aansluiting van de huidige, landgebonden vergunninghouders. Kan de regering aangeven wat de impact is van alle coronamaatregelen op de inwerkingtreding van de CRUKS-applicatie? Met name, omdat de huidige landgebonden vergunninghouders hun locaties hebben moeten sluiten. Is het in dat licht gezien nog reëel te stellen dat de CRUKS-applicatie medio 2020 gereed is en er vanaf maart wordt gestart met de voorbereiding en test voor de aansluiting van de huidige, landgebonden vergunninghouders? Kan de regering de betrouwbare werking van CRUKS nog steeds garanderen? Klopt het dat er door de tijdelijke sluiting van de landgebonden vergunninghouders een toename is van illegaal aanbod? Wat gebeurt er als CRUKS eerder in werking is dan de online markt open is? Kan de regering een toename van spelers bij het illegale aanbod dan uitsluiten? Zo nee,

kan de regering dan nog eens verduidelijken waarom zij deze vrees niet heeft, zeker als er nog geen landelijk loket operationeel is?

Ik onderschrijf het belang van een goed functionerend CRUKS. Regulering van onlinekansspelen en verbetering van de verslavingspreventie in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's is immers alleen mogelijk met een goed functionerend CRUKS. De CRUKS-applicatie is medio 2020 gereed. De voorbereidingsbijeenkomsten voor de aansluitingen van de huidige landgebonden vergunninghouders die in maart 2020 met informatiesessies zouden starten, zijn vanwege de coronamaatregelen afgelast. De informatie is in april 2020 alsnog via het internet verstrekt, waarbij de kansspelautoriteit betrokkenen ook de mogelijkheid biedt om vragen te stellen. De technische aansluitsessies die vanaf medio mei 2020 waren gepland, worden naar verwachting met een maand vertraagd. De kansspelautoriteit heeft uiteraard de nodige aandacht voor eventuele knelpunten die zich als gevolg van de coronacrisis kunnen voordoen. Zij zal waar nodig maatwerk bieden voor de betrokken ondernemers en zoeken naar praktische oplossingen.

Ook de regering houdt de gevolgen van de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus voor de inwerkingtreding van de Wet koa nauwgezet in de gaten. In het belang van een effectieve bescherming van spelers blijft de inzet van de regering onverminderd gericht op inwerkingtreding van de Wet koa, met ingang van 1 januari 2021. Ik heb daarbij terdege oog voor eventuele knelpunten en blijf hierover in gesprek met de sector en de kansspelautoriteit. Gelet op de mogelijke gevolgen voor het implementatietraject van de huidige omstandigheden rondom COVID-19, kan enige vertraging op voorhand niet worden uitgesloten. Mocht hierin op later moment een duidelijker beeld ontstaan, zal ik uw Kamer daarover nader informeren.

Het is op dit moment nog te vroeg om aan te kunnen geven in hoeverre de tijdelijke sluiting van de landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's daadwerkelijk leidt tot een al dan niet tijdelijke toe- of afname van deelname door Nederlandse spelers aan illegale onlinekansspelen. Enerzijds kan ik me een zekere toename bovenop de autonome groei voorstellen. Nu er tijdelijk geen kansspelen kunnen worden aangeboden in landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's, en veel mensen thuis zitten, kunnen mensen eerder geneigd zijn om aan onlinekansspelen deel te gaan nemen. Anderzijds zijn ook sportwedstrijden afgelast, waardoor de ook in Nederland zeer populaire sportwedstrijden geen doorgang kunnen vinden. Zo is in België het aantal bezoekers van onlinekansspelsites hierdoor met ruim een derde afgenomen. Tegelijkertijd zoeken onlinekansspelaanbieders ook naar alternatieven. De kansspelautoriteit en ik volgen de ontwikkelingen nauwgezet. Op dit moment lijkt de tijdelijke sluiting van de landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's nog niet te hebben geleid tot een al dan niet tijdelijke toe- of afname van deelname door Nederlandse spelers aan illegale onlinekansspelen. Indien toch zou blijken van een toename van deelname aan illegale onlinekansspelen in Nederland, onderstreept dit te meer het belang van een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de Wet koa en de risico's van het uitblijven van regulering die de nodige waarborgen biedt op het gebied van consumentenbescherming, verslavingspreventie en het tegengaan van criminaliteit en fraude.

Het voornemen om CRUKS bij inwerkingtreding van de Wet koa operationeel te laten zijn, is erop gericht dat veel voormalige spelers direct profijt hebben van de bescherming die CRUKS hen biedt. Vergunninghouders die kansspelen in landgebonden speelautomatenhallen en

speelcasino's aanbieden moeten zich direct vanaf inwerkingtreding van de wet houden aan de regels van het aangescherpte verslavingspreventiebeleid. Die zijn er op gericht om spelers, die ondanks alle maatregelen toch problematisch speelgedrag blijven vertonen, te motiveren zich vrijwillig in CRUKS in te schrijven. Het ligt niet voor de hand dat spelers die zich vrijwillig in CRUKS hebben ingeschreven, op grote schaal uitwijken naar illegaal (online of landgebonden) kansspelaanbod. Ook bij de groep (voormalige) spelers die zich zonder tussenkomst van een vergunninghouder – bijvoorbeeld vanuit hun behandeling – in CRUKS willen inschrijven omdat dit hen helpt om terugval te voorkomen, ligt uitwijking naar illegaal aanbod niet voor de hand. Inschrijving in CRUKS biedt hen in het eerste half jaar na inwerkingtreding van de Wet koa wel effectieve bescherming.

Daarnaast zullen er in het eerste half jaar ook spelers onvrijwillig in CRUKS worden ingeschreven.

Onvrijwillige uitsluiting wordt als ultimum remedium als sluitstuk op het aangescherpte verslavingspreventiebeleid toegepast, indien eerdere interventies geen soelaas bieden en de betrokken speler zich niet vrijwillig in CRUKS wil inschrijven. De verwachting is dat deze groep, zeker het eerste half jaar, klein zal zijn. Ik kan inderdaad niet op voorhand uitsluiten dat er enkele in CRUKS ingeschreven spelers zullen zijn die zich ondanks de geboden bescherming toch tot illegale aanbieders wenden. Dit mag er naar mijn mening echter niet aan in de weg staan dat vele andere (voormalige) spelers die dat niet doen, direct en zonder een half jaar te hoeven wachten, moeten kunnen profiteren van de bescherming die CRUKS biedt.

Bovendien zal, ook als het loket nog niet operationeel is, direct na inwerkingtreding van de Wet koa voor de al dan niet vrijwillig in CRUKS ingeschreven spelers worden voorzien in doorgeleiding naar hulp of behandeling. Dit wordt geborgd met de aangescherpte actieve zorgplicht van de vergunninghouders, de bestaande samenwerking tussen de landgebonden vergunninghouders en zorg en initiatieven zoals gokken-info.nl. Hoewel het loket een bijdrage zal leveren aan de doorverwijzing naar de zorg, is die hiervan niet afhankelijk. Daarom acht ik het, met de ervaringsdeskundigen en Verslavingskunde Nederland, wenselijk dat CRUKS bij inwerkingtreding van de Wet koa operationeel is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de betrouwbare werking van CRUKS gegarandeerd kan worden. Is de CRUKS-applicatie medio 2020 gereed? Op de website van de Ksa valt te lezen dat de informatie-bijeenkomsten CRUKS geen doorgang konden vinden door de coronacrisismaatregelen. Hoe wordt hier vervolg aan gegeven? Voornoemde leden vragen de regering of de inwerkingtreding van de wet uitgesteld kan worden en in ieder geval zorg te dragen dat CRUKS volledig in werking is voordat de Wet koa in werking treedt, om te voorkomen dat gokverslaafden geen beschermingsmaatregelen hebben.

De betrouwbare werking van CRUKS is een voorwaarde voor de inwerkingtreding van de Wet koa. De CRUKS-applicatie is medio 2020 gereed. Voor de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkeling van het CRUKS verwijs ik graag naar hetgeen ik hiervoor heb aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie. Zoals gezegd, is het streven van de regering nog steeds onverminderd gericht op inwerkingtreding van de Wet koa per 1 januari 2021, maar kan enige vertraging in het implementatietraject als gevolg van de maatregelen ter bestrijding van COVID-19 op voorhand niet geheel worden uitgesloten. Mocht hierin op later moment een duidelijker beeld ontstaan, zal ik uw Kamer daarover nader informeren.

De aan het woord zijnde leden vinden het van belang dat de Ksa goed is toegerust om de wet te handhaven. Zij lezen dat de Ksa verwacht structureel 40 tot 60 fte nodig te hebben voor de uitvoering van de taken die uitvloeien uit de wet. In het jaarverslag 2019 geeft de Ksa aan 35 fte extra te verwachten. Hoe verhoudt dit zich tot elkaar? Is het budget voor deze extra fte beschikbaar voordat de Wet koa in werking treedt, of kunnen deze fte's pas later worden aangetrokken? Indien het laatste het geval is, hoe wordt voorkomen dat de Ksa vanaf het begin al achter de feiten aanloopt?

De kansspelautoriteit loopt bepaald niet achter de feiten aan. Zij heeft al een deel van de ongeveer 40 tot 60 benodigde fte – ongeveer 15 fte – aangetrokken voor de nodige voorbereidende implementatiewerkzaamheden in aanloop naar inwerkingtreding van de Wet koa. Uitgaande van het gemiddelde van 50 fte betekent dit dat haar bemensing de komende tijd naar verwachting met 35 fte zal groeien. Dat laatste getal is genoemd in het jaarverslag 2019 en hiervoor is voldoende budget beschikbaar.

6. Totstandkoming van dit besluit

6.1 Verslavingspreventie en reclame

Vertegenwoordiger

De leden van de CDA-fractie vragen de regering uit te leggen hoe een vertegenwoordiger van een vergunninghouder uit het buitenland waarvan niet vereist is dat die persoon de Nederlandse taal machtig is, dan wel in Nederland woont, dan wel meerdere vergunninghouders vertegenwoordigt even goed aan de eerste doelstelling van het Nederlandse kansspelbeleid, te weten verslavingspreventie, kan bijdragen als een vertegenwoordiger waarvan wel vereist is dat die persoon de Nederlandse taal machtig is, in Nederland woont en ten hoogste een vergunninghouder vertegenwoordigt.

Zoals ik hiervoor in paragraaf 4 in antwoord op vragen van de leden van de CU- en CDA-fracties heb aangegeven, ben ik gehouden aan de Europeesrechtelijke kaders bij het stellen van eisen aan de vertegenwoordiger. Die eisen moeten noodzakelijk en geschikt zijn om het doel, het voorkomen van kansspelverslaving, te bereiken.

Uit een vaste lijn van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie komt naar voren dat het niet gerechtvaardigd is om te eisen dat uitsluitend in de Nederlandse taal mag worden gecommuniceerd, aangezien volstaan kan worden met een minder vergaande regel, namelijk dat de vertegenwoordiger daadwerkelijk kan communiceren in een taal die zijn gesprekspartners in Nederland voldoende beheersen. Dit betekent in de praktijk, dat als de gesprekspartners slechts Nederlands in voldoende mate beheersen om de gevraagde samenwerking effectief te laten verlopen, er in het Nederlands gecommuniceerd moet worden. Als de vertegenwoordiger echter samenwerkt met bijvoorbeeld internationale onderzoekers om de interventie maatregelen van de vergunninghouder aan te laten sluiten bij de laatste wetenschappelijke inzichten, ligt samenwerking in bijvoorbeeld het Engels voor de hand. Daarom wordt vereist dat de vertegenwoordiger de Nederlandse taal óf een andere, voor de organisaties waarmee hij moet samenwerken begrijpelijke taal in voldoende mate beheerst voor een goede uitoefening van zijn werkzaamheden.

Ook een vereiste dat de vertegenwoordiger in Nederland moet wonen, is niet noodzakelijk. Het is niet geschikt om bij te dragen aan het doel en er zijn minder vergaande mogelijkheden om het doel wel te bereiken. Het is

bijvoorbeeld denkbaar dat een vertegenwoordiger in België of Duitsland woonachtig is, maar toch in Nederland in persoon beschikbaar is om zijn taken uit te voeren. Daarom wordt vereist dat de vertegenwoordiger in persoon beschikbaar moet zijn voor overleg met de kansspelautoriteit en andere ter zake relevante in Nederland werkzame organisaties. Een vertegenwoordiger die dermate ver weg woont, dat hij in de praktijk niet effectief beschikbaar is om in persoon deel te nemen aan deze overleggen, voldoet derhalve niet aan deze eis.

Een vereiste dat de vertegenwoordiger maar één vergunninghouder zou mogen vertegenwoordigen is ook geen noodzakelijke eis en gaat verder dan nodig is om het doel te realiseren. De vertegenwoordiger moet voldoen aan de terzake gestelde vereisten en zijn taken naar behoren uitvoeren, zodat hiermee een effectieve bijdrage kan worden geleverd aan een verslavingspreventiebeleid dat goed aansluit bij de huidige Nederlandse hulp- en zorgmogelijkheden. Zolang de vertegenwoordiger zijn taken naar behoren uitvoert, is het minder relevant of hij dit doet voor één of voor meerdere vergunninghouders. Gelet op de bedrijfsvertrouwelijke informatie die hij daarbij onder ogen krijgt, is het overigens niet aanmerkelijk dat een vertegenwoordiger gelijktijdig voor meerdere vergunninghouders zal werken. Vanzelfsprekend zal de kansspelautoriteit nauwgezet toezien op de adequate uitvoering van de taken van de vertegenwoordiger.

Deelt de regering de mening dat een dergelijke aanbieder uit bijvoorbeeld Malta, waar de georganiseerde misdaad zich tot in de hoogste regionen heeft ingevreten in de kansspelwereld, geen strobreed in de weg gelegd zal worden indien deze zich niet aan de regels houdt? Zou het voor de vergunninghouders uit Malta mogelijk zijn kansspelen op afstand aan te bieden in Nederland en dat deze vergunninghouders vertegenwoordigd worden door slechts een vertegenwoordiger? Denkt de regering dat dit het verslavingspreventiebeleid ten goede zal komen?

Ik deel deze mening niet. Indien een vergunninghouder zich niet houdt aan de regels, bijvoorbeeld op het gebied van verslavingspreventie en vertegenwoordiging in Nederland, zal de kansspelautoriteit optreden. Dit geldt ongeacht het land waar die vergunninghouder is gevestigd.

Om te waarborgen dat alleen betrouwbare aanbieders die zich aan de Nederlandse kansspelwetgeving kunnen en willen houden, voor een vergunning in aanmerking kunnen komen, beoordeelt de kansspelautoriteit de betrouwbaarheid van de vergunninghouder, van de personen die diens beleid bepalen of mede bepalen, van diens uiteindelijke belanghebbenden en van diens middellijke en onmiddellijke vermogensverschaffers op basis van hun voornemens, handelingen en antecedenten. De vergunninghouder moet van personen in sleutelposities, waaronder de vertegenwoordiger een onderbouwde beoordeling van zijn betrouwbaarheid (kunnen) overleggen, en hierbij bijzondere aandacht besteden aan wetsovertredingen, mogelijke belangenverstrengeling en andere relaties met derden, die het vertrouwen in de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen kunnen schaden (artikel 4.6 van het ontwerpbesluit).

De vertegenwoordiger heeft tot doel om het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder goed aan te laten sluiten bij het Nederlandse aanbod aan hulp en zorg bij kansspelproblematiek en de preventie daarvan ten behoeve van de Nederlandse speler. De vergunninghouder kan de hieruit voortvloeiende taken opdragen aan één of aan meerdere vertegenwoordigers.

Meerdere met elkaar concurrerende vergunninghouders kunnen er in theorie ook voor kiezen die taken op te dragen aan dezelfde vertegen-

woordiger of aan een samenwerkingsverband van vertegenwoordigers. Hiertegen bestaat op zich geen bezwaar, zo lang voldoende gewaarborgd is dat die hun taken naar behoren zullen vervullen. Ik acht het echter onwaarschijnlijk dat concurrerende vergunninghouders hiertoe zullen overgaan. De vertegenwoordiger moet immers beschikken over interne en concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens van de vergunninghouder die hij vertegenwoordigt. Hij moet immers te allen tijde volledig zijn geïnformeerd over onder meer de relevante voornemens en besluiten van die vergunninghouder, de relevante bevindingen en adviezen van de functionaris die de risicoanalyse van diens spelaanbod uitvoert, het verslavingspreventie- en reclamebeleid van die vergunninghouder en de daadwerkelijke uitvoering daarvan. Wel kan ik me indenken dat de kansspelautoriteit gelijktijdige vertegenwoordiging van meerdere aanvragers door dezelfde persoon, aanmerkt als een signaal om de aanvrager en diens preventiebeleid nader te onderzoeken. Gezien de gestelde eisen, taken en verantwoordelijkheden ben ik er van overtuigd dat de vertegenwoordiger een noodzakelijke en effectieve bijdrage zal leveren aan het voorkomen van kansspelverslaving.

Het valt de leden van de D66-fractie op dat buitenlandse aanbieders een vertegenwoordiger in Nederland dienen te hebben «die deskundig is op het gebied van verslavingspreventie en de contacten onderhoudt met het Nederlandse zorgstelsel.» Hoe dient dit in de praktijk vorm te krijgen zodat Nederlandse spelers inderdaad de weg naar het Nederlandse zorgstelsel kunnen vinden wanneer dat nodig is? Aan welke vereisten moet deze vertegenwoordiger precies voldoen? Dient deze in Nederland geschoold te zijn bijvoorbeeld? Wie houdt er toezicht op of die vertegenwoordiger daaraan voldoet en op welke wijze?

De vertegenwoordiger in Nederland maakt onderdeel uit van het Nederlandse netwerk van deskundigen op het gebied van kansspelverslaving en de preventie daarvan. Hij moet in persoon beschikbaar zijn voor overleg met deze deskundigen, bevoegd zijn om met hen afspraken te maken en hen betrekken bij de uitvoering en het onderhoud van het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder. Hij vormt het aanspreekpunt voor de kansspelautoriteit en participeert in bijeenkomsten en overleggen die de kansspelautoriteit vanuit haar coördinerende rol op het gebied van verslavingspreventie organiseert.

De vertegenwoordiger moet bekend zijn met de meest recente wetenschappelijke inzichten op het gebied van kansspelverslaving en het voorkomen daarvan, met de relevante deskundigenadviezen en gedeelde best practices, en met het systeem van verslavingszorg en verslavingspreventie in Nederland. Hij moet voortdurend op de hoogte zijn van de verschillende soorten hulp die in Nederland kunnen worden geboden aan de verschillende soorten spelers en wat deze hulp inhoudt. Hij moet volledig zijn ingevoerd in de gangbare uitvoeringspraktijk van het Nederlandse zorgstelsel, waaronder de wijze waarop doorverwijzing naar hulp is georganiseerd of deze hulp direct beschikbaar is en welke kosten er eventueel verbonden zijn aan de aangeboden hulp. Hij moet die kennis kunnen vertalen naar adviezen over de consequenties voor het onderhoud van het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder en voor de uitvoering daarvan door diens verslavingspreventied medewerkers.

Als persoon op een sleutelpositie in de organisatie van de vergunninghouder moet de vertegenwoordiger in ieder geval de verslavingspreventie cursus die is uitgewerkt in de regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, met goed gevolg hebben afgelegd. Die cursus hoeft niet noodzakelijkerwijs in Nederland te worden gevolgd, maar moet hem

wel voldoende kennis en inzicht geven over het Nederlandse stelsel van verslavingspreventie- en zorg en de in Nederland beschikbare hulp.

De vertegenwoordiger moet daarnaast te allen tijde volledig zijn geïnformeerd zijn over relevante voornemens en besluiten van de vergunninghouder en over relevante bevindingen en adviezen van de functionaris die de risicoanalyse van het spelaanbod uitvoert. Verder moet hij beschikken over de nodige kennis van het kansspelaanbod van de vergunninghouder, diens verslavingspreventie- en reclamebeleid en de daadwerkelijke uitvoering daarvan binnen de organisatie van de vergunninghouder.

De vertegenwoordiger moet beschikken over toereikende volmacht om namens de vergunninghouder bindende afspraken te maken met de kansspelautoriteit en andere in Nederland werkzame organisaties, bijvoorbeeld met de partijen die de preventiecurssussen geven. Die afspraken kunnen onder meer betrekking hebben op het doorverwijzen van spelers naar anonieme en/of online hulp, de preventiecurssussen en het voorlichtingsmateriaal voor spelers en preventiemedewerkers.

Op deze wijze bewerkstelligt de vertegenwoordiger dat het verslavingspreventiebeleid aansluit en aangesloten blijft bij de in Nederland aangeboden hulp en de behoeften van de spelers in Nederland. Ook draagt hij zo bij aan onder meer de verstrekking (aan spelers met problematisch speelgedrag) van relevante en actuele informatie over de verschillende mogelijkheden van beschikbare en passende hulp in Nederland, en aan effectieve doorverwijzing van dergelijke spelers door de preventiemedewerkers naar die hulp zodat die spelers hun weg naar het Nederlandse zorgstelsel kunnen vinden.

In haar uitvoeringsbeleid stelt de kansspelautoriteit nadere eisen aan de wettelijk vertegenwoordiger.

De vergunninghouder moet ervoor zorgen dat hij te allen tijde verantwoording kan afleggen over de werkzaamheden van zijn vertegenwoordiger of vertegenwoordigers in Nederland. Van de gesprekken die de vertegenwoordiger voert moet verslag worden gemaakt. Ook moet worden vastgelegd welke afspraken hij namens de vergunninghouder heeft gemaakt, welke wijzigingen in het verslavingspreventiebeleid zijn aangebracht naar aanleiding van de inzichten die door zijn tussenkomst zijn verkregen en de uitvoering daarvan. De vergunninghouder rapporteert periodiek aan de kansspelautoriteit over de uitvoering van zijn verslavingspreventiebeleid. De kansspelautoriteit kan de verslagen opvragen. Ook kan zij verlangen dat relevante gegevens of bescheiden in persoon worden verstrekt of toegelicht, bijvoorbeeld door de vertegenwoordiger of door de compliance-officer die binnen de organisatie van de vergunninghouder is belast met het interne toezicht op naleving van de Nederlandse kansspelregelgeving. Zo kan de kansspelautoriteit controleren of de vertegenwoordiger zijn taken daadwerkelijk naar behoren vervult.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de eisen die gesteld worden aan de verplichte vertegenwoordiger die online kansspelaanbieders in Nederland dienen te hebben. Aan welke voorwaarden moet, met het oog op de doelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid, deze verplichte vertegenwoordiger voldoen? In hoeverre komt dat tegemoet aan de noodzaak van goede samenwerking tussen kansspelaanbieders en bijvoorbeeld Nederlandse verslavingsinstanties en andere hulpverleners? Beheersing van de Nederlandse taal is geen vereiste, wel moet de vertegenwoordiger in staat zijn «in Nederland te communiceren in een taal die de desbetreffende Nederlandse gesprekspartners

voldoende beheersen.» Hoe kan gegarandeerd worden dat de vertegenwoordiger(s) in de praktijk inderdaad soepel kunnen communiceren met relevante organisaties, zoals verslavingsinstanties en de Ksa?

Hiervoor heb ik in antwoord op vragen van de D66-fractie uiteengezet aan welke eisen de vertegenwoordiger moet voldoen, hoe dit bijdraagt aan de doelstelling om kansspelerverslaving te voorkomen en hoe dit tegemoet komt aan de noodzaak van goede samenwerking tussen kansspelaanbieders en bijvoorbeeld Nederlandse verslavingsinstanties en andere hulpverleners.

In antwoord op vragen van de CDA-fractie heb ik hiervoor ook uiteengezet op welke wijze de vertegenwoordiger uitvoering moet geven aan het taalvereiste en waarom dit niet in de weg staat aan een effectieve uitvoering van zijn taken. Graag verwijs ik de aan het woord zijnde leden naar die antwoorden.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de nota van toelichting dat alle vergunninghouders die in Nederland kansspelen op afstand aanbieden «in het belang van een effectief verslavingspreventiebeleid dat goed aansluit op het stelsel van verslavingszorg in Nederland» een of meer vertegenwoordigers in Nederland moeten hebben. De aan het woord zijnde leden vrezen dat kansspelaanbieders gemakkelijk aan die eis kunnen voldoen en zien niet in hoe die vertegenwoordiger daadwerkelijk kan bijdragen aan een effectief verslavingspreventiebeleid. Hoe kan een vertegenwoordiger voor een grote buitenlandse aanbieder op de Nederlandse markt met vele duizenden spelers in de praktijk bijdragen aan dat beleid? Hoe moet dat concreet gaan werken? Acht de regering het realistisch dat een vertegenwoordiger in staat is een individuele speler in het geval van concrete signalen van verslaving door te geleiden naar de benodigde zorg? Zo ja, hoe dan? Of is dit niet de taak van die vertegenwoordiger en wat moet die dan wel doen? Als deze vertegenwoordiger alleen verantwoordelijk is voor het verslavingsbeleid van de vergunninghouder, wie moet dan wel zorgen dat een mogelijk verslaafde speler de weg gewezen wordt naar de juiste zorgaanbieder? Hoe kan worden voorkomen dat de vertegenwoordiger voor de vergunninghouder niet meer dan het aanspreekpunt of zelfs bliksemafleider wordt voor het verslavingsbeleid waar de Ksa de vergunninghouder op dient aan te spreken? Temeer daar deze vertegenwoordiger ook een niet-Nederlands sprekende persoon kan zijn die bovendien niet in Nederland hoeft te wonen. Kan de regering hier nader op ingaan?

Hiervoor ben ik in antwoord op vragen van de CDA- en D66-fracties ingegaan op die eisen die aan de vertegenwoordiger en zijn werkaanheden worden gesteld. Korthedshalve verwijs ik de aan het woord zijnde leden hiernaar. De vertegenwoordiger vervult een brugfunctie tussen het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder, de uitvoering daarvan door de preventiemedewerkers van de vergunninghouder en de praktijk van de verslavingszorg in Nederland. Hij moet voldoen aan de nodige eisen om zijn taken naar behoren uit te kunnen voeren en zijn verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.

Het is niet de taak van de vertegenwoordiger in Nederland om individuele Nederlandse spelers door te geleiden naar de meest passende vorm van zorg in Nederland. Die taak is aan de daarvoor opgeleide preventiemedewerkers van de vergunninghouder. Deze hebben daarvoor de nodige opleiding moeten volgen. Zij moeten met goed gevolg een basiscursus, gericht op het vergaren van kennis over het herkennen van kansspelerverslaving en de beschikbare interventies en hulp bij kansspelerproblematiek of -verslaving, hebben gevolgd en daarnaast een verdiepingscursus waarin zij zich onder meer de nodige vaardigheden eigen maken om spelers

effectief door te kunnen geleiden naar passende hulp in Nederland. De vertegenwoordiger van de vergunninghouder in Nederland geleidt in beginsel dus geen individuele spelers door naar de Nederlandse zorg, maar draagt er wel aan bij dat de daartoe opgeleide preventiemedewerkers van de vergunninghouder die taak zo effectief en efficiënt mogelijk kunnen verrichten. Wel is hij het aanspreekpunt voor alle relevante, in Nederland werkzame organisaties die zich bezig houden met verslavingspreventie, en voor de kansspelautoriteit die toeziet op naleving van het preventiebeleid. Daarop kan de vergunninghouder worden aangesproken.

Gelet op het feit dat de vertegenwoordiger een onderdeel is van het bredere pakket aan maatregelen dat in het kader van verslavingspreventie wordt getroffen en waarop de kansspelautoriteit toezicht houdt, is het niet mogelijk dat een vertegenwoordiger slechts een aanspreekpunt of bliksemafleider voor het verslavingsbeleid zal zijn.

Ten aanzien van de vertegenwoordiger willen de leden van de ChristenUnie-fractie weten waarom deze meer dan één bedrijf mag vertegenwoordigen. Aan welke doelstelling van het kansspelbeleid draagt deze mogelijkheid bij? Waarom gaat de regering hier overigens ook in tegen de wens van de Ksa dat een vertegenwoordiger in ieder geval Nederlands moet spreken en in Nederland woonachtig moet zijn? Aan welke doelstelling van het kansspelbeleid draagt deze mogelijkheid bij?

Hiervoor ben ik al ingegaan op de eisen die aan de vertegenwoordiger worden gesteld om het doel van de vertegenwoordiger in Nederland – kort gezegd, de aansluiting van het verslavingspreventiebeleid op de realiteit van de Nederlandse speler en het Nederlandse zorgstelsel en daarmee de effectiviteit van dat beleid – te realiseren. Daarbij is ook ingegaan op de vereiste taalvaardigheden van de vertegenwoordiger om met iedere relevante partij in Nederland naar behoren te kunnen communiceren, het ontbreken van de noodzaak om voor te schrijven dat de vertegenwoordiger in Nederland moet wonen en op de mogelijkheid om meerdere vergunninghouders te kunnen vertegenwoordigen. Zolang het gebruik van een andere dan de Nederlandse taal, een woonplaats elders dan in Nederland en vertegenwoordiging van meerdere vergunninghouders er niet aan in de weg staat dat de vertegenwoordiger zijn taken in Nederland naar behoren vervult, bestaan daartegen geen bezwaren vanuit de doelstelling van verslavingspreventie. De kansspelautoriteit heeft aangegeven praktische bezwaren te zien als de vertegenwoordiger geen Nederlands spreekt. Zoals ik hiervoor heb aangegeven zal de vertegenwoordiger het Nederlands moeten beheersen, indien de gesprekspartners in Nederland waarmee hij samenwerkt geen andere dan de Nederlandse taal in voldoende mate beheersen voor een goede uitoefening van de werkzaamheden van de vertegenwoordiger. Het in algemene zin vereisen dat de vertegenwoordiger voor al zijn werkzaamheden de Nederlandse taal moet beheersen gaat echter verder dan noodzakelijk is om de doelstelling te realiseren en Europeesrechtelijk mogelijk is.

De rol van (ervarings)deskundigen bij het verslavingspreventiebeleid

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten zeer aan de rol die ervaringsdeskundigen kunnen spelen bij het voorkomen van gokverslaving. Op welke wijze wordt momenteel gebruik gemaakt van ervaringsdeskundigheid binnen het preventiebeleid? Wordt waar het jongeren betreft naast ervaringsdeskundigheid ook gebruik gemaakt van peer-to-peer-methoden bij voorlichting?

De vergunninghouder moet zijn verslavingspreventiebeleid ontwikkelen, uitvoeren en onderhouden in samenwerking met onder meer ervaringsdeskundigen op het gebied van deelname aan kansspelen. Hun ervaringen met het kansspelaanbod, de omgeving waarin het wordt aangeboden en de risico's of onduidelijkheden die zij ervaren, worden op deze wijze ingezet om het preventiebeleid effectiever te maken. Zo kan bijvoorbeeld de voorlichting over de risico's en over het pakket aan beschikbare interventies voor behandeling worden versterkt. Daarnaast is in de afspraken die mijn ministerie met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de kansspelautoriteit heeft gemaakt over de uitvoering van het verslavingspreventiefonds, opgenomen dat het advies van ervaringsdeskundigen wordt betrokken bij het vaststellen van de bestedingen uit het verslavingspreventiefonds.

Vooralsnog wordt peer-to-peer voorlichting niet voor vergunninghouders voorgeschreven of door de regering ondersteund. Bij voorlichting aan jongeren bestaat er een reëel gevaar dat zij juist nieuwsgierig worden naar kansspelen of zelfs aangezet worden tot deelname. Het is daarom belangrijk dat de effecten van de inhoud en/of wijze waarop voorlichting wordt gegeven bekend zijn. Dat geldt ook voor peer-to-peer-methoden. Omdat ik het wel belangrijk vind dat jongeren die al deelnemen aan kansspelen goede voorlichting krijgen, is er op gokkeninfo.nl informatie te vinden onder andere voor jongeren of hun naasten die hier gericht naar op zoek zijn. Daarnaast laat ik onderzoeken hoe voorlichting het best actief aan jongeren gegeven kan worden zonder deze negatieve effecten te genereren.

Bezoekersregistratie speelautomatenhallen

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de verschillende vormen van registratie zich precies tot elkaar verhouden. Worden spelers die bijvoorbeeld in het buitenland bij kansspelen op afstand geweigerd zijn ook automatisch in Nederland uitgesloten van deelname? Hoe is die verhouding tussen bijvoorbeeld speelautomatenhallen en de kansspelen op afstand?

Kansspelwetgeving is niet in Europees verband geharmoniseerd. Nederland stelt daarom zijn eigen regels om een hoog beschermingsniveau tegen kansspelverslaving te bieden. Het sluitstuk hierop is de vrijwillige of onvrijwillige inschrijving in CRUKS. Een persoon die op grond van de Wok in het Nederlandse CRUKS is ingeschreven, kan gedurende zes maanden niet deelnemen aan kansspelen op afstand, in landgebonden speelcasino's of in landgebonden speelautomatenhallen die in Nederland worden aangeboden door houders van een Nederlandse vergunning. In CRUKS worden alleen spelers ingeschreven die door onmatige deelname aan kansspelen of door kansspelverslaving zichzelf of hun naasten schade kunnen berokkenen, of die zichzelf om andere, hen moverende redenen van deelname aan risicovolle kansspelen willen uitsluiten. Personen die in een buitenlands uitsluitingenregister zijn ingeschreven of die in een buitenlands speelcasino zijn geweigerd maar in Nederland geen problematisch speelgedrag hebben vertoond, worden niet automatisch en enkel om die reden ook in CRUKS ingeschreven. Zij kunnen in Nederland dus bijvoorbeeld een speelautomatenhal of een speelcasino bezoeken. Wel kunnen zij zich vrijwillig in CRUKS inschrijven.

Reclame en werving

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen met instemming dat de oproep uit de motie van het lid Van der Graaf c.s. (niet De Graaf c.s. zoals vermeld in de nota van toelichting) (Kamerstuk 24 557, nr. 160) om geen gokre-

clames meer uit te zenden voor 21.00 uur in het ontwerpbesluit is verwerkt. Welke mogelijkheden zijn er momenteel om te verhinderen dat gokreclames online worden verspreid? Eerder is ook al aangegeven dat in lijn met de motie van het lid Van der Graaf c.s. (Kamerstuk 24 557, nr. 161) personen onder de 25 jaar en rolmodellen voor deze doelgroep niet mogen worden ingezet in gokreclames. Op welke wijze zullen aanbieders, conform het dictum van de motie, moeten gaan aantonen dat beroemdheden in reclame-uitingen geen substantieel bereik hebben onder jongeren van 24 jaar of jonger?

In het belang van de kanalisatie is een zekere kansspelreclame door vergunninghouders toegestaan. Hieraan worden in het belang van verslavingspreventie en consumentenbescherming wel de nodige beperkingen gesteld. Zo mogen vergunninghouders hun reclame niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen, waaronder minderjarigen en jongvolwassenen, en mag reclame niet misleidend zijn of aanzetten tot onmatige deelname (artikelen 2 en 3 van het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen). Deze voorwaarden gelden ook voor onlinereclame. De kansspelautoriteit houdt toezicht op naleving van de reclamebeperkende maatregelen.

Na inwerkingtreding van de Wet koa mag televisiereclame voor de meer risicovolle kansspelen slechts tussen 21.00 uur en 06.00 uur worden uitgezonden. Op deze manier wordt voorkomen dat deze televisiereclames jongvolwassenen en andere maatschappelijke kwetsbare groepen bereiken. Een dergelijke beperking in tijd voor online kansspelreclame is door de grote verscheidenheid aan verschijningsvormen en de plaats- en tijdonafhankelijkheid van onlinereclame niet uitvoerbaar. Gebruikers in Nederland kunnen op ieder tijdstip en op iedere plaats kansspelgerelateerde bijdragen op *social media* delen en bekijken. Handhaving van naleving van een tijdslot door *social media*-platformen is daarom niet realistisch.

In de gewijzigde Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen wordt het vergunninghouders verboden om bij het ontplooiën van wervings- en reclameactiviteiten sporters in te zetten en andere rolmodellen, zoals artiesten, die een substantieel bereik hebben onder minderjarigen en jongvolwassenen of jonger zijn dan 25 jaar. In die regeling wordt voorts opgenomen dat vergunninghouders, voordat zij voor hun wervings- en reclameactiviteiten een samenwerking aangaan met een rolmodel, moeten onderzoeken onder welke groep dit rolmodel bereik heeft en hoe groot dat bereik is. De uitkomsten van dit onderzoek moeten worden vastgelegd. Bij het onderzoek moeten zij onder andere betrekken:

- het volgerspubliek op sociale media;
- het kijkerspubliek van de series of films waarin het rolmodel acteert;
- het kijkerspubliek van de televisieprogramma's die het rolmodel presenteert of waar het rolmodel aan deelneemt;
- het luisterpubliek van de muziek waaraan het rolmodel bijdraagt;
- het publiek van de uitgaansgelegenheden waar het rolmodel doorgaans optreedt, en
- de doelgroep van de producten en diensten waarvoor het rolmodel eerder reclame heeft gemaakt of eerder heeft gewerkt.

7. Overig

De leden van de VVD-fractie brengen in herinnering dat in de Wet koa door middel van het amendement Van Wijngaarden/Mei Li Vos (Kamerstuk 33 996, nr. 26) de volgende onderdelen bij de evaluatie van de wet inzichtelijk worden gemaakt: de meeropbrengst van de kansspelbelasting van de landgebonden kansspelen en die van de kansspelen op

afstand, de behaalde kanalisatiegraad, het succes van de verslavingszorg bij speelhallen en de horeca en de ontwikkeling van de afdrachten aan de sport. Is de regering bereid de Kamer een half jaar na inwerkingtreding van de Wet koa al te informeren over de voortgang van deze aspecten, zoals in de toelichting op het amendement is verwoord?

Het is niet mogelijk om al een half jaar na inwerkingtreding van de Wet koa te rapporteren over de ontwikkelingen over genoemde onderwerpen. Naar verwachting zullen de eerste vergunningen voor het aanbieden van kansspelen op afstand immers pas een half jaar na inwerkingtreding van de wet worden verleend. Die onderwerpen worden uiteraard wel betrokken bij de evaluatie van de Wet koa. Ook zal de kansspelautoriteit in marktscans of separate publicaties tussentijds periodiek rapporteren over de ontwikkelingen op de onlinekansspelmarkt. Gelet op de termijn waarmee betrouwbare cijfers beschikbaar komen, kan een eerste beeld van de bereikte kanalisatiegraad niet eerder dan een jaar na opening van de onlinekansspelmarkt worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie lezen dat door de thans geldende maatregelen omtrent het coronavirus de Ksa de eerste informatiebijeenkomsten van CRUKS heeft moeten annuleren. Voorts geeft de Ksa aan dat procedures vertraagd afgehandeld kunnen worden. Voornoemde leden vragen de regering aan te geven of verwacht wordt dat de inwerkingtreding van onderhavig besluit en bovenliggende wetgeving op 1 januari 2021 door deze vertraging nu ook uitgesteld zal worden. De aan het woord zijnde leden vragen de regering te verduidelijken of daar al enig zicht op is. Veel handhaving draait op een tamelijk laag pitje. Is alleen dat al geen reden nu terughoudend te zijn met verdere verruiming van de mogelijkheden om legaal online te gokken?

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de SP-fractie heb aangegeven, is het streven van de regering nog steeds onverkort gericht op inwerkingtreding van de Wet koa per 1 januari 2021, maar kan enige vertraging in het implementatietraject als gevolg van de maatregelen ter bestrijding van COVID-19 op voorhand niet geheel worden uitgesloten. Mocht hierin op later moment een duidelijker beeld ontstaan, zal ik uw Kamer daarover nader informeren. De kansspelautoriteit heeft in maart 2020 weliswaar informatiebijeenkomsten voor de landgebonden sector over het CRUKS moeten annuleren, maar heeft de informatie in april 2020 alsnog via het internet verstrekt, waarbij zij betrokkenen ook de mogelijkheid biedt om vragen te stellen. Ook de technische aansluit-sessies worden naar verwachting met een maand vertraagd. Vanzelfsprekend heeft de kansspelautoriteit aandacht voor eventuele knelpunten die zich kunnen gaan voordoen. Waar nodig zal zij maatwerk bieden en naar praktische oplossingen zoeken.

In ieder geval onderschrijf ik niet de gedachte dat de handhaving van de kansspelregelgeving op een laag pitje zou draaien. Die gaat gewoon door. De kansspelautoriteit heeft geconstateerd dat bepaalde illegale (online en landgebonden) kansspelaanbieders misbruik proberen te maken van het feit dat landgebonden hoogdrempelige inrichtingen, speelautomatenhallen en speelcasino's hun deuren hebben moeten sluiten. Zij heeft aangegeven dit onaanvaardbaar te vinden en hiertegen streng op te zullen treden. Zij merkt reclame die inspeelt op de corona-crisis in haar boetebeleid aan als een boeteverhogende omstandigheid, zowel voor kansspelaanbieders als voor adverteerders. Die verhoging bedraagt ten minste € 50.000. Daarnaast zal zij dit soort reclame-uitingen zeer zwaar laten meewegen bij de integriteitsbeoordeling van de betrokken kansspelaanbieder die in de toekomst voor een onlinevergunning in aanmerking wil komen. In de enkele intensiteit van handhaving door de kansspelauto-

riteit zie ik dan ook geen aanleiding om de inwerkingtreding van de Wet koa uit te stellen.

Voor zover de bijzondere omstandigheden waarin Nederland nu verkeert er daadwerkelijk toe leiden dat meer, al dan niet kwetsbare spelers deelnemen aan de nu nog illegale onlinekansspelen, benadrukt dit juist het belang van een zo voorspoedig mogelijke inwerkingtreding van de Wet koa, zodat zij zo snel mogelijk worden beschermd tegen de negatieve gevolgen van illegaal onlinekanspelaanbod.

De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat door de thans geldende maatregelen omtrent het coronavirus veel mensen voor lange tijd binnen zitten. Zij vrezen dat mensen eerder verleid worden mee te doen aan illegale onlinekansspelen. Herkent de regering deze vrees? De aan het woord zijnde leden vragen de regering of deze situatie niet vraagt om meer onlinehulp zodat gokverslaving tegengegaan kan worden.

Ik herken de vrees dat spelers, in het bijzonder spelers die problematisch speelgedrag vertonen, door de coronamaatregelen verleid kunnen worden om (meer) deel te gaan nemen aan onlinecasinospelen. De kansspelautoriteit heeft hiervoor de nodige aandacht. Zij heeft geconstateerd dat bepaalde illegale kansspelaanbieders misbruik van de huidige situatie proberen te maken en treedt hiertegen streng op.

Het Trimbos-instituut en Verslavingskunde Nederland verwijzen op de website gokkeninfo.nl naar het diverse, beschikbare onlinehulpaanbod. Ook waarschuwen zij op deze website voor de gevaren die spelers bij illegale aanbieders lopen. Ik ben met het Trimbos-instituut en Verslavingskunde Nederland in overleg om te bezien hoe zij gokkeninfo.nl nog beter onder de aandacht van onlinespelers kunnen brengen. Verslavingskunde Nederland heeft aangegeven dat zij zich wil inzetten om alle vormen van onlineinformatie, -advies en -hulp nog beter onder de aandacht te brengen, te beginnen met de mogelijkheden tot onlinezelfhulp bij kansspelproblematiek.

De leden van de D66-fractie merken op dat ook aanbieders van kansspelen, net als veel andere Nederlandse bedrijven, nadelige economische gevolgen ondervinden van de coronamaatregelen. Deze aanbieders hebben zorgen over stevige negatieve economische gevolgen voor met name de landgebonden aanbieders en vrezen daarnaast in de knel te komen (vanwege gebrek aan tijd en middelen) bij het invoeren van de Wet koa. Wat is de reactie van de regering hierop? Heeft deze situatie gevolgen voor de voorziene inwerkingtreding van de Wet koa op 1 januari 2021?

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de leden van de SP-fractie heb aangegeven, streef ik in het belang van de bescherming van spelers naar een zo spoedig mogelijke implementatie en inwerkingtreding van de Wet koa per 1 januari 2021. De kansspelautoriteit en ik hebben tegelijk ook terdege oog voor de mogelijke knelpunten die de landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's hierbij ondervinden of nog kunnen gaan ondervinden nu zij als gevolg van de coronacrisis hun deuren tijdelijk hebben moeten sluiten. Signalen van de landgebonden kansspelsector worden serieus genomen en ik blijf met de sector in gesprek. Waar nodig wordt maatwerk geboden en zal worden gezocht naar praktische oplossingen. Op voorhand kan niet geheel worden uitgesloten dat de voorbereiding voor de inwerkingtreding van de Wet koa enige vertraging oploopt als gevolg van de COVID-19 maatregelen. Zodra hierover een duidelijker beeld ontstaat, zal ik uw Kamer nader informeren.

Voor wat betreft de economische gevolgen van de coronacrisis voor de landgebonden vergunninghouders, is het van groot belang om in deze situatie banen te behouden en ondersteuning te bieden bij acute problemen die werknemers, zzp-ers en bedrijven (gaan) ondervinden. Het kabinet heeft daarom een noodpakket banen en economie aangekondigd. Het kabinet heeft gekozen voor een massief en breed pakket dat door de potentiële inzet van miljarden per maand het doel heeft banen te behouden en de economische gevolgen te beperken, zodat mensen hun inkomen behouden en getroffen sectoren worden ondersteund in deze moeilijke periode. Het kabinet volgt de ontwikkelingen nauwlettend en is daarbij voortdurend in gesprek met werkgevers- en werknemersorganisaties, bedrijven en financiers om de noodzakelijke aanpassingen te kunnen doen als de situatie daarom vraagt.

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op het voornemen van de Nederlandse Loterij en Holland Casino om, in navolging van buitenlandse commerciële aanbieders, online kansspelen aan te bieden waarbij sportweddenschappen met speelcasino's worden gecombineerd. Zij horen graag wat de regering van deze ontwikkeling vindt en welke maatregelen zij hieromtrent denkt te treffen. Voornoemde leden vragen de regering voorts een inschatting te maken van de mate waarin speel(automaten)hallen ervoor zullen kiezen een regulier speelcasino te worden. Speelautomaten hebben immers wettelijk voorgeschreven instellingen om onder meer prijshoogte en verlies te maximeren, waardoor het zo zou kunnen zijn dat speelhallen eerder zullen kiezen voor het aanbieden van kansspelen op afstand. Deelt de regering deze zorg? Wat kan zij doen om deze zorg weg te nemen?

Ook de huidige vergunninghouders die landgebonden kansspelen aanbieden kunnen een onlinekansspelvergunning verkrijgen, mits wordt voldaan aan alle terzake geldende voorwaarden. Daartegen bestaan geen bezwaren die aanleiding vormen voor nadere maatregelen dan nu al zijn voorzien. Een kansspelaanbieder die meerdere kansspelvergunningen – zowel voor landgebonden als onlinekansspelen houdt – moet uiteraard wel voldoen aan alle voor de desbetreffende vergunningen geldende voorwaarden. Zo mag hij bijvoorbeeld geen loterijen aanbieden op de kansspelinterface waarop hij ook online casinospelen of onlinesportweddenschappen aanbiedt. Ook mag hij op de kansspelinterface geen reclame maken voor bijvoorbeeld landgebonden casinospelen.

Het staat de exploitant van een landgebonden speelautomatenhal vrij om naast de landgebonden vergunning ook een onlinevergunning aan te vragen. Onder de ondernemingen die bij de kansspelautoriteit interesse in een onlinevergunning hebben getoond, bevinden zich ook enkele exploitanten van landgebonden speelautomatenhallen. In de speelautomatenhallen zullen de bestaande regels met betrekking tot bijvoorbeeld de maximale inzet en het maximale uurverlies blijven gelden. De Wet koa brengt daarin geen verandering. Ook brengt de Wet koa geen verandering in het bestaande monopolie van Holland Casino voor de exploitatie van landgebonden speelcasino's. Exploitanten van een landgebonden speelautomatenhal kunnen er dan ook niet voor kiezen een landgebonden speelcasino te beginnen.

De leden van de GroenLinks-fractie verwachten voorts dat deelnemers aan kansspelen op afstand vrij eenvoudig zullen wisselen tussen kansspelaanbieders. Dat roept bij deze leden de vraag op hoe spellimieten kunnen worden gehandhaafd. Hoe voorkomt de regering dat kansspelaanbieders hierop zullen inspelen om de ingestelde limieten te ontduiken?

Voordat iemand als speler bij een vergunninghouder kan worden ingeschreven en kan gaan spelen, moet hij zijn speellimieten vaststellen. Een speler die bij verschillende vergunninghouders speelt, zal bij iedere vergunninghouder opnieuw zijn speellimieten moeten vaststellen. Iedere vergunninghouder moet passende maatregelen treffen om er voor te zorgen dat die limieten niet worden overschreden. Hij moet hierover verantwoording aan de kansspelautoriteit kunnen afleggen. Iedere aanpassing van die limieten en eventuele overschrijding daarvan worden bovendien in de controledatabank geregistreerd.

Het is niet waarschijnlijk dat spelers door bij meerdere vergunninghouders te spelen langdurig onder de radar kunnen blijven. Het overschrijden van speellimieten is immers niet het enige signaal van mogelijk onmatig speelgedrag. Dit kan bijvoorbeeld ook blijken uit andere gedragingen, zoals het najagen van verliezen, een hoge of toenemende speelfrequentie, een hoge of toenemende speelduur of de bejegening van de klantendienst.

De leden van de SP-fractie zien dat de online wereld uiteraard minder of zelfs helemaal niet geraakt wordt door coronamaatregelen. Kan de regering schetsen wat dit betekent voor landgebonden vergunninghouders? Hebben online kansspelaanbieders straks niet een (te) grote voorsprong op landgebonden aanbieders als de coronamaatregelen opgeheven worden, omdat gokkers zich nu al naar de online omgeving bewegen? Wat zou dit kunnen betekenen voor inkomsten van landgebonden aanbieders, maar ook voor belastinginkomsten voor de Nederlandse schatkist? Op welke manier gaat de regering zorgen dat de landgebonden vergunninghouders hun hoofd boven water kunnen houden in deze moeilijke tijden en hoe gaat de regering zorgen dat zij straks, als de coronamaatregelen weer worden opgeheven, nog bestaansrecht hebben? Kunnen de landgebonden vergunninghouders straks nog wel hun belangrijke rol in verslavingspreventie oppakken als mensen massaal hun vlucht naar online aanbod hebben genomen?

Het is duidelijk dat de landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's die als gevolg van de coronacrisis tijdelijk hun deuren hebben moeten sluiten, hiervan de nodige economische ondervinden. Het is van groot belang om in deze situatie banen te behouden en ondersteuning te bieden bij acute problemen die werknemers, zzp-ers en bedrijven ondervinden of nog gaan ondervinden. Het kabinet heeft daarom een noodpakket banen en economie aangekondigd. Het kabinet heeft gekozen voor een massief en breed pakket dat door de potentiële inzet van miljarden per maand het doel heeft banen te behouden en de economische gevolgen te beperken, zodat mensen hun inkomen behouden en getroffen sectoren worden ondersteund in deze moeilijke periode. Het kabinet volgt de ontwikkelingen nauwlettend en is daarbij voortdurend in gesprek met werkgevers- en werknemersorganisaties, bedrijven en financiers om de noodzakelijke aanpassingen te kunnen doen als de situatie daarom vraagt.

Het spreekt voor zich dat illegale onlinekansspelaanbieders geen beroep kunnen doen op het aangekondigde noodpakket, ook niet indien zou blijken dat ook zij negatieve economische gevolgen ondervinden van bijvoorbeeld het feit dat ook sportwedstrijden worden afgelast waardoor daar ook geen onlinesportwedenschappen kunnen worden aangeboden.

Voorname leden vragen voorts of de regering bereid is een bezinningsmoment in te bouwen voor inwerkingtreding van de Wet koa, waarbij wordt gekeken naar de effecten van de coronacrisis in relatie tot de inwerkingtreding van de wet en de staat van de sector? Kan de regering

hierbij toezeggen de bestaande vergunninghouders intensief te betrekken? Kan de regering daarbij ook onderzoeken of een later moment van inwerkingtreding gunstiger zou blijken voor de werkgelegenheid bij in Nederland gevestigde landgebonden vergunninghouders?

Deelt u de mening dat herstel van de Nederlandse kansspelsector essentieel is voor een goede marktopening en dat in dat licht goed moet worden gekeken of de markt hiervoor voldoende is hersteld? Is de regering in dat licht bereid de mogelijkheid open te houden voor latere inwerkingtreding van de wet, zodat Nederlandse aanbieders alsnog voldoende tijd krijgen zich voor te bereiden op opening van de online markt?

De leden van de SP-fractie vragen voorts of u bereid bent te onderzoeken of een gefaseerde inwerkingtreding van de Wet koa, waarbij bijvoorbeeld de verdere handhavende instrumenten van de Ksa al inwerking treden, tot de mogelijkheden behoort.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven, streef ik in het belang van een effectieve bescherming van spelers naar inwerkingtreding van de Wet koa per 1 januari 2021. Samen met de kansspelautoriteit heb ik terdege aandacht voor eventuele knelpunten die zich als gevolg van de coronacrisis kunnen voordoen. Ik blijf met de sector in gesprek en volg de ontwikkelingen op de voet. Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat de voorbereiding voor inwerkingtreding als gevolg van de COVID-19 maatregelen enige vertraging oploopt. Zodra hierover een duidelijker beeld ontstaat, zal ik uw Kamer nader informeren.

Indien zou blijken dat de tijdelijke sluiting van de landgebonden speelautomatenhallen en speelcasino's leidt tot een toename van het aantal Nederlandse spelers dat aan illegale onlinekansspelen deelneemt, onderstreept dit te meer het belang van een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding van de Wet koa om de risico's van op het gebied van consumentenbescherming, kansspelverslaving en criminaliteit en fraude te beheersen.

De aan het woord zijnde leden vragen of het klopt dat op dit moment diverse buitenlandse online partijen misbruik proberen te maken van de huidige sluitingen van landgebonden vergunninghouders en spelers naar hun aanbod proberen te lokken. Heeft de Ksa op dit moment voldoende capaciteit hier handhavend tegen op te treden? Zo nee, is de regering bereid de Ksa hierin verder te ondersteunen? Is het een mogelijkheid websites, die op dit moment online kansspelen aanbieden in Nederland, «op zwart te gooien»?

De kansspelautoriteit ziet extra activiteiten van illegale online kansspelaanbieders en hun adverteerders. Zij heeft geconstateerd dat illegale (online en landgebonden) kansspelaanbieders misbruik proberen te maken van het feit dat landgebonden hoogdrempelige inrichtingen, speelautomatenhallen en speelcasino's hun deuren hebben moeten sluiten. Zij heeft aangegeven dit onaanvaardbaar te vinden en treedt hiertegen streng op. Zij merkt reclame die inspeelt op de coronacrisis in haar boetebeleid aan als een boeteverhogende omstandigheid, zowel voor kansspelaanbieders als voor adverteerders. Die verhoging bedraagt ten minste € 50.000.

Dit heeft prioriteit bij de handhaving door de kansspelautoriteit, die hiervoor over voldoende capaciteit beschikt. Daarnaast weegt de kansspelautoriteit deze praktijken bij de betrouwbaarheidsbeoordeling van de betrokken kansspelaanbieder mee, indien die in de toekomst voor een onlinekansspelvergunning in aanmerking zou willen komen.

Met betrekking tot de mogelijkheden voor «het op zwart gooien» van websites heb ik in reactie op de motie van het lid Postema c.s. aangegeven welke dit zijn en welke beperkingen die kennen.¹⁴ In voorkomende gevallen zal de kansspelautoriteit hiervan gebruik maken, maar de beschikbare instrumenten zijn beperkt effectief, zeker indien de websites van illegale aanbieders op buitenlandse servers zijn geplaatst. Meer effect wordt verwacht van het aanvullende toezicht- en handavingsinstrumentarium, waaronder de bindende aanwijzing aan bijvoorbeeld betaaldienstverleners, dat de kansspelautoriteit na inwerkingtreding van de Wet koa ter beschikking zal staan.

Met grote zorg zien de leden van de ChristenUnie-fractie dat meerdere onlineaanbieders zich blijven richten op de Nederlandse markt, hoewel dit niet is toegestaan. Ook maken illegale online gokbedrijven misbruik van de coronacrisis om online te adverteren met verleidende reclames gericht op mensen in Nederland nu de landgebonden casino's zijn gesloten. Er wordt een toename geconstateerd. Hoe beoordeelt de regering dit? Welke actie wordt hiertegen ondernomen door de Ksa? Hebben deze partijen zich gemeld voor een vergunningaanvraag? Als dat het geval is, zal deze vergunning dan geweigerd worden omdat deze partijen zich illegaal op de Nederlandse markt hebben begeven?

Zoals ik hiervoor heb aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie, ziet de kansspelautoriteit inderdaad extra activiteiten van illegale onlinekansspelaanbieders en hun adverteerders. Dit heeft prioriteit bij haar handhaving. Daarnaast heeft de kansspelautoriteit aangegeven deze praktijken zeer negatief mee te zullen wegen bij de beoordeling van de betrouwbaarheid bij een eventuele aanvraag om een onlinekansspelvergunning, waardoor zij kunnen leiden tot een weigering van een dergelijke vergunning.

8. Artikelsgewijs

Artikel 2.2

De leden van de CDA-fractie lezen dat de vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand voor maximaal vijf jaar wordt verleend. Zij lezen echter ook dat de Wet koa en de onderliggende regelgeving binnen drie jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. Voornoemde leden vragen of het daarom niet logischer zou zijn een vergunning in beginsel voor maximaal drie jaar te verlenen, zodat daarna op basis van de evaluatie bepaald kan worden of er wijzigingen moeten worden doorgevoerd in de vergunningsvereisten. Kan de regering daarop reageren?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de vergunning wordt verleend met een geldigheidsduur van ten hoogste vijf jaar. De evaluatie van de Wet koa en de onderliggende regelgeving vindt plaats binnen drie jaar na inwerkingtreding. Is de regering bereid een vergunning in beginsel voor maximaal drie jaar te verlenen, zodat eventuele aanpassingen aan de wet en de onderliggende regelgeving na evaluatie bij afgeven nieuwe vergunning betrokken kunnen worden?

De geldigheidsduur van vijf jaar stelt de vergunninghouder in staat de nodige investeringen terug te verdienen die hij moet maken om in overeenstemming met de voorwaarden van een Nederlandse vergunning op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze onlinekansspelen in Nederland aan te bieden. De evaluatietermijn van drie jaar staat los van de geldigheidsduur van de vergunning. Indien de evaluatie of de

¹⁴ Kamerstuk 33 996, R.

tussentijdse monitoring aanleiding geven tot wijziging van de regelgeving, moet de vergunninghouder ook voldoen aan de gewijzigde regelgeving.

Artikel 2.5

De leden van de CDA-fractie lezen dat een schorsing van een vergunning tot gevolg heeft dat tijdelijk geen kansspelen op afstand mogen worden aangeboden door de vergunninghouder. De raad van bestuur van de Ksa kan indien daar aanleiding toe is tot deze schorsing over gaan. Voornoemde leden lezen een aantal voorbeelden waarbij dat het geval zou kunnen zijn, afkomstig uit de Wet koa. Zij lezen echter niet dat schorsing of intrekking van een vergunning mogelijk zou kunnen zijn als de vergunninghouder bijvoorbeeld de functie van vertegenwoordiger niet naar behoren invult. Is het mogelijk dat de raad van bestuur van de Ksa overgaat tot het schorsen of intrekken van een vergunning indien de vergunninghouder de functie van vertegenwoordiger niet naar behoren invult? De aan het woord zijnde leden vragen voorts of schorsing of intrekking van de vergunning mogelijk zou zijn indien de vergunninghouder zich niet houdt aan de regels omtrent reclame-uitingen. Zij vragen de regering dat te verduidelijken. Voornoemde leden vrezen namelijk, door ervaring wijs geworden, dat de jeugd toch zal worden verleid middels reclames waartegen nauwelijks op te treden zal zijn. Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of schorsing of intrekking van de vergunning mogelijk zou zijn indien de vergunninghouder geen goede invulling geeft aan het verslavingspreventiebeleid. Waar gaat dan precies aan worden getoetst?

Voor schorsing van een onlinekansspelvergunning is vereist dat de kansspelautoriteit een ernstig vermoeden heeft dat er grond bestaat om de vergunning in te trekken (artikel 31d, tweede lid, Wok), bijvoorbeeld omdat niet meer wordt voldaan aan de bij of krachtens de Wok gestelde regels. Die regels strekken er onder meer toe dat de vergunninghouder een of meer vertegenwoordigers in Nederland moet aanstellen om het verslavingspreventiebeleid goed te laten aansluiten op het Nederlandse stelsel van verslavingszorg, dat hij zich in het belang van de bescherming van jeugdigen en jongvolwassenen houdt aan de beperkingen die worden gesteld aan reclame-uitingen, dat hij minderjarigen uitsluit van deelname aan de door hem georganiseerde kansspelen en dat hij in samenwerking met deskundigen een goed verslavingspreventiebeleid ontwikkelt, uitvoert en onderhoudt. Hieruit volgt dat schorsing of intrekking van een vergunning ook mogelijk is als de vergunninghouder bijvoorbeeld de functie van vertegenwoordiger niet naar behoren invult, zich niet houdt aan de regels omtrent reclame-uitingen of geen goede invulling geeft aan het verslavingspreventiebeleid.

Bij de beoordeling van de vraag of er voldoende aanleiding is om een vergunning in te trekken of te schorsen zal de kansspelautoriteit de omstandigheden van het concrete geval moeten betrekken. Het schorsen of intrekken van de vergunning is immers een zware maatregel, die als een reactie op een overtreding van geringe aard disproportioneel kan zijn. De zwaarte van de gekozen handhavingsmaatregel moet in verhouding staan tot de aard en omvang van de overtreding(en) door de vergunninghouder. De kansspelautoriteit betreft daarbij ook de eventuele voorgeschiedenis, zoals eerdere overtredingen en de ernst daarvan.

Het reclame- en verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder moet voldoen aan de daaraan gestelde voorschriften. Na vergunningverlening houdt de kansspelautoriteit toezicht op de naleving door de vergunninghouder van die voorschriften. Wat betreft verslavingspreventie

gaat het hierbij onder meer om de eisen die worden gesteld aan de kennis en de deskundigheid van het personeel en de medewerkers, het onderhoud en de uitvoering van het verslavingspreventiebeleid, de naleving van de verschillende informatie- en voorlichtingsverplichtingen, de registratie en analyse van het speelgedrag van spelers en de interventie in dat speelgedrag. Indien de vergunninghouder zich hier niet aan houdt, behoort schorsing of intrekking van de vergunning tot de mogelijkheden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat tot schorsing van een vergunning door de raad van bestuur van de Ksa kan worden overgegaan als bijvoorbeeld niet meer wordt voldaan aan de gestelde regels. Betekent dit dat de Ksa overgaat tot schorsing als een kansspelaanbieder de regels met betrekking tot reclame overtreedt, als minderjarigen worden bereikt met reclame-uitingen en als minderjarigen toegang hebben tot legale onlinegoksites? Zal de Ksa ook overgaan tot schorsing als de houder van een vergunning geen doeltreffend verslavingspreventiebeleid heeft ontwikkeld, toegepast en onderhouden? Graag ontvangen voornoemde leden een uitgebreide toelichting van de regering met voorbeelden van situaties waarin de Ksa over zal gaan tot schorsing. Hierbij vragen deze leden ook de reeds opgedane ervaringen met huidige illegale en legale aanbieders van online kansspelen te betrekken (bijvoorbeeld via partnermailings van de Koninklijke Nederlandse Voetbalsbond (KNVB) kwamen gokreclames ook terecht bij minderjarigen en minderjarigen hebben ook nu al toegang tot legale online goksites).

Hiervoor ben ik in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie al ingegaan op de bevoegdheid van de kansspelautoriteit om over te gaan tot schorsing van de onlinekansspelvergunning. Binnen de kaders van de algemene doelstellingen van het kansspelbeleid en de geldende wettelijke voorschriften bepaalt de kansspelautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan zelf haar handhavingsbeleid en de instrumenten die zij daarbij in een concreet geval inzet. Zij bepaalt zelf hoe zij optreedt. Het scala van mogelijke normovertredingen is zeer breed en kan mettertijd ook van aard veranderen. De handhavingsmaatregel die de kansspelautoriteit inzet, moet in verhouding staan tot de aard en omvang van de overtreding van de vergunninghouder. Op voorhand kan niet gezegd worden hoe de kansspelautoriteit bij een bepaalde overtreding zal optreden. Bij de beoordeling daarvan zal de kansspelautoriteit, zoals gezegd, de omstandigheden van het individuele geval betrekken, waaronder ook de eventuele voorgeschiedenis van eerdere overtredingen en de ernst daarvan.

Naar aanleiding van eerdere kamervragen en een verzoek van uw Kamer tijdens de Regeling van Werkzaamheden heb ik uw Kamer eerder bericht over de ervaringen met de partnermailing van de KNVB waardoor gokreclames ook terecht kwamen bij minderjarigen en over de deelname van minderjarigen aan een aantal kansspelen op afstand. Korthedshalve verwijs ik naar mijn brieven van 15 november 2019¹⁵ en 27 november 2019¹⁶ en naar hetgeen ik heb aangegeven tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer van 27 november 2019.¹⁷ Zoals ik in mijn brief van 15 november 2019 heb aangegeven heb ik de kansspelautoriteit verzocht in toekomstige gevallen aan te sturen op snellere aanpassingen in het gedrag van een vergunninghouder en om zo nodig de escalatieladder van bestuursrechtelijke maatregelen eerder in te zetten.

¹⁵ Kamerstuk 24 557, nr. 153.

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 861.

¹⁷ Kamerstuk 24 557, nr. 167.

Artikel 3.1

De leden van de SGP-fractie lezen dat een belangrijke randvoorwaarde is dat in een ander land ten minste vergelijkbare regels gelden rond bijvoorbeeld verslavingspreventie als in Nederland. Voornoemde leden zouden hier graag een concretere duiding van zien. In welke Europese landen gelden ten minste vergelijkbare waarborgen tegen verslaving als in Nederland? Toezicht vindt plaats volgens het Nederlandse recht. Kan worden aangegeven hoe dat toezicht er in de praktijk concreet uitziet? Wat is de betekenis van artikel 3.1, derde lid, onder b? Heeft Nederland er dan zicht op wat er concreet gebeurt en wat er aan toezicht is? Is een maatregel door het betrokken land tegen de vergunninghouder al voldoende reden ook dezelfde maatregel te treffen ten aanzien van het aanbod van kansspelen op afstand naar Nederlands recht? Kan het ook zijn dat een vergunninghouder zijn zetel heeft in land X, een vestiging heeft in land Y, en voor Nederland kansspelen op afstand aanbiedt? Hoe kan dan concreet zinvol invulling gegeven worden aan de eis dat er ook een concrete, aanwijsbare vestiging moet zijn?

Als de kansspelaanbieder zijn statutaire zetel, hoofdbestuur of zijn hoofdvestiging in een derde land heeft, moeten de wettelijke voorschriften die daar op een viertal terreinen op hem van toepassing zijn, naar het oordeel van de kansspelautoriteit gelijkwaardig zijn aan de voorschriften die in Nederland of een andere lidstaat gelden. Indien dat niet het geval is, komt die aanbieder niet in aanmerking voor ontheffing van het zetelvereiste en daarmee ook niet in aanmerking voor een onlinekansspelvergunning. Het gaat hierbij om regels die van belang zijn voor (het toezicht op) naleving van vennootschapsrecht, sanctieregelingen, privacyregels en het voorkomen van witwassen en het financieren van terrorisme. Artikel 3.1, derde lid, onder b, van het ontwerpbesluit regelt dat daar ook toezicht op naleving van die voorschriften moet worden uitgeoefend. Voordat de kansspelautoriteit ontheffing van het zetelvereiste kan verlenen, moet zij vast stellen dat ook aan die voorwaarde wordt voldaan. De betrokken kansspelaanbieder zal bij de aanvraag om ontheffing terzake relevante gegevens en bescheiden moeten overleggen (artikel 4:2, tweede lid, Awb) en zonodig vergaart de kansspelautoriteit bij de voorbereiding van het besluit op die aanvraag nadere gegevens (3:2 Awb). Indien in dat derde land een maatregel tegen een vergunninghouder is getroffen, vormt dat op zich geen reden om ook in Nederland dezelfde maatregel voor dezelfde overtreding te treffen. Wel kan dat een relevant feit zijn bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van die aanbieder.

Houders van een Nederlandse kansspelvergunning moeten zich houden aan de verplichtingen op het gebied van verslavingspreventie die voor hen uit de Nederlandse kansspelwet- en regelgeving voortvloeit. Dit geldt ook voor aanbieders met een zetel in een andere lidstaat of een derde land. Indien zij hieraan niet voldoen, kunnen zij sowieso niet in aanmerking komen voor een onlinekansspelvergunning en speelt ook de vraag naar eventuele ontheffing van het zetelvereiste niet. Vergelijkbare buitenlandse regels op het gebied van verslavingspreventie zijn derhalve niet nodig.

Het is inderdaad mogelijk dat een aanbieder zijn zetel heeft in een land buiten de EER en een vestiging in een ander land buiten de EER. In dat geval kan hij slechts in aanmerking komen voor ontheffing van het zetelvereiste indien hij ook een vestiging in Nederland heeft. Ter meerdere verzekering van naleving van de op hem van toepassing zijnde regelgeving wordt verlangd dat hij de kansspelen op afstand die hij in Nederland aanbiedt, geheel of gedeeltelijk vanuit die nevenvestiging

organiseert. Er moet sprake zijn van duurzame economische activiteiten in die nevenvestiging die ten behoeve van derden die zaken doen met de vergunninghouder moet worden ingeschreven in het handelsregister. Van een in een derde land gevestigde aanbieder met een vestiging in EER-lidstaat, kan een nevenvestiging in Nederland niet worden verlangd.

Artikel 3.2

De leden van de SGP-fractie vragen wat het antecedentenonderzoek inhoudt. Hoe kan worden vastgesteld of het gaat om een recente weergave van de antecedenten van vergunninghouder en/of leidinggevers? Is wel volledig zicht op met name strafrechtelijke antecedenten in andere landen? Is er bijvoorbeeld een bevoegdheid de strafrechtelijke gegevens die op grond van artikel 3.4. nodig zijn uit te wisselen?

Het antecedentenonderzoek is, zoals hiervoor al is aangegeven, gebaseerd op de artikelen 31i Wok, 3 Wet Bibob en 3.4 van het ontwerpbesluit. De kansspelautoriteit moet haar exacte beleid en werkwijze nog vaststellen. Zij heeft aangegeven dit langs de volgende hoofdlijnen uit te gaan werken.

Het onderzoek begint met het invullen van een formulier dat aanvragers bij hun aanvraag moeten indienen en dat qua systematiek en inhoud sterk lijkt op een «Bibob-vragenformulier». Eerst moeten aanvragers hun relevante zakelijke netwerk in kaart brengen. Dit bestaat uit (uiteindelijk) belanghebbenden, bestuursleden, andere beleidsbepalers en medebelidsbepalers, ondergeschikte en nevenschikte rechtspersonen, voor zover deze in een directe of indirecte relatie staan. Alle genoemde (rechts)personen en de onderlinge relaties moeten in een netwerktekening zijn aangegeven. Die tekening moet zijn afgegeven door een onafhankelijke beoefenaar van een juridisch beroep in de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte (bijvoorbeeld een accountant, advocaat of notaris). In de vergunningaanvraag moeten al deze (rechts)personen zijn geïdentificeerd.

Vervolgens moeten aanvragers de straf-, bestuurs- en fiscaalrechtelijke antecedenten van al de bovengenoemde (rechts)personen (tot acht jaar terug) opgeven. Voor zover de genoemde partijen natuurlijke personen zijn die de afgelopen acht jaar in het buitenland hebben gewoond, moet een buitenlands equivalent van een verklaring omtrent het gedrag worden overgelegd. In het kader van de betrouwbaarheidstoetsing worden in het aanvraagformulier van de kansspelautoriteit ook vragen gesteld over eerder onvergund aanbod van kansspelen op afstand. Deze vragen gaan ook expliciet over de leeftijdsverificatie bij en gerichtheid op Nederland van dit aanbod.

Bij het antecedentenonderzoek worden door de kansspelautoriteit vanzelfsprekend ook andere bronnen dan de aanvrager zelf gebruikt. De kansspelautoriteit is op dit moment van plan standaard de volgende bronnen te raadplegen:

- de eigen registers, waarin onder andere eerdere (integriteits)onderzoeken en sancties geregistreerd zijn;
- open bronnen zoals het vrije internet en een digitale database van binnen- en buitenlandse dagbladen;
- de Justitiële Informatiedienst voor strafrechtelijke antecedenten;
- de Belastingdienst, vooral voor informatie over (voorgenomen) vergrijpboetes.

Het vervolg van het onderzoek hangt voor een groot deel af van de tot dan gevonden resultaten. De kansspelautoriteit kan bij meerdere partijen informatie en advies vragen. Vooral het Openbaar Ministerie en het Landelijk Bureau Bibob zullen van belang zijn. De kansspelautoriteit is ook bevoegd om buitenlandse kansspelautoriteiten te raadplegen. Informatieverstrekking uit het buitenland vindt daarbij op vrijwillige basis plaats. Het opvragen van buitenlandse equivalenten van een verklaring omtrent het gedrag is een krachtige extra maatregel om niet enkel op de medewerking van een buitenlandse autoriteit te hoeven leunen.

Omdat het verstrekken van onjuiste informatie als ernstig toezichtantedoende bij de betrouwbaarheidsbeoordeling wordt betrokken, worden aanvragers hierdoor gestimuleerd om actuele gegevens te verstrekken. Door het raadplegen van de eigen registers en andere partijen en opvragen van buitenlandse equivalenten van een verklaring omtrent het gedrag kan de kansspelautoriteit de volledigheid van verstrekte informatie voor een groot deel controleren.

Artikel 3.4

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er geen twijfel mag bestaan over de betrouwbaarheid van de ondernemingen en personen die op de Nederlandse kansspelmarkt actief zijn. Dit uitgangspunt onderschrijven deze leden uiteraard. Zij zijn daarom verbaasd te lezen dat eerdere overtredingen van de kansspelwetgeving weliswaar worden meegevoegd bij de betrouwbaarheidsbeoordeling, maar niet onherroepelijk tot weigering van de vergunning leiden. Waarom is deze keuze gemaakt? Zou het niet beter zijn toegang tot de vergunning bij overtreding sowieso te ontzeggen, of op zijn minst een termijn van bijvoorbeeld twee jaar te hanteren? Op welke wijze wordt in dit ontwerpbesluit voorzien dat deze partijen niet in aanmerking komen voor een vergunning, conform de moties van het lid Bouwmeester c.s. (Kamerstuk 32 264, nr. 19) en van het lid Van Nispen c.s. (Kamerstuk 24 557, nr. 154)?

Waar het bij de betrouwbaarheidsbeoordeling door de kansspelautoriteit in wezen om gaat, is dat toekomstige Nederlandse vergunninghouders naar het oordeel van de kansspelautoriteit bereid en in staat moeten zijn om op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze kansspelen op afstand aan te bieden en zich te conformeren aan de Nederlandse wet- en regelgeving. Eerdere overtreding van de Nederlandse kansspelwetgeving vormt uiteraard een zeer zware contra-indicatie. De kansspelautoriteit moet daarbij echter ook in aanmerking nemen aspecten als de aard en omvang van die eerdere overtreding, de na beëindiging van de overtreding verstreken tijd en de vraag in hoeverre de betrokken kansspelaanbieder maatregelen heeft getroffen om herhaling te voorkomen. Dit volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zoals ik hiervoor in antwoord op vragen van de VVD-fractie heb aangegeven, kent de kansspelautoriteit in de overgang naar een gereguleerd stelsel van onlinekansspelen onder bepaalde omstandigheden ook gewicht toe aan het belang van de – voor effectieve bestrijding van illegaal en onveilig onlinekansspelaanbod benodigde – kanalisatie van online kansspelen, voor zover de betrokken aanbieder zich ten minste tweeëneenhalf jaar voorafgaand aan de vergunningaanvraag niet specifiek op Nederlandse consumenten heeft gericht en hij vanaf 1 januari 2020 ook aantoonbaar de leeftijd van spelers bij inschrijving heeft geverifieerd.

Artikel 3.5

De leden van de SGP-fractie vragen hoe in het kader van artikel 3.5 wordt getoetst of bewezen dat de werknemers ook in de praktijk invulling geven aan de voorwaarden die gelden op grond van de wet- en regelgeving en het beleid van de vergunninghouder.

De vergunninghouder moet in ieder geval één of meer ter zake kundige functionarissen aanwijzen die binnen zijn organisatie verantwoordelijk, beschikbaar en bevoegd zijn voor de uitvoering en het interne toezicht op naleving van de wet- en regelgeving. Hij moet ervoor zorgen dat hij te allen tijde verantwoording kan afleggen over de wijze waarop het interne toezicht is georganiseerd en wordt uitgevoerd (artikel 3.6 van het ontwerpbesluit). Dit vormt een interne waarborg voor de correcte gang van zaken binnen de organisatie van de vergunninghouder, maar kan daarnaast ook van belang zijn voor de vorm van het externe nalevingstoezicht door de kansspelautoriteit. Indien de kansspelautoriteit bepaalde tekortkomingen constateert, bijvoorbeeld als gevolg van ontoereikende kennis bij medewerkers van de vergunninghouder, kan zij de vergunninghouder hierop aanspreken, verbeteringen afdwingen en het toezicht op die vergunninghouder aanscherpen.

Artikel 4.2

De leden van de SGP-fractie vragen hoe handhaafbaar het onderscheid tussen «oefenspelen» en gewone kansspelen is, zeker omdat ze volledig vergelijkbaar moeten zijn. Wat is dan nog het idee achter de noodzakelijke terughoudendheid om deelname te bevorderen? Betekent dat dat iemand zonder enige vorm van controle toch deel kan nemen aan oefenspelen en daarmee de aantrekkelijkheid ervan kan bezien? Is het wel logisch te veronderstellen dat die spelen dan niet verslavend en stimulerend werken? Bovendien gaat het dan toch feitelijk om een vorm van reclame? Zijn ze ook beschikbaar voor jeugdige spelers?

Oefenspelen mogen slechts via de spelersinterface worden aangeboden (artikel 4.2, tweede lid, van het ontwerpbesluit). Dit is het gedeelte van de kansspelinterface dat alleen toegankelijk is voor spelers die als zodanig al bij de vergunninghouder zijn ingeschreven en die ook zijn aangemeld. De spelersinterface en daarmee de oefenspelen zijn dus niet toegankelijk voor minderjarigen. De oefenspelen zijn bedoeld om de speler voor te lichten over het beschikbare kansspelaanbod van de vergunninghouder zodat deze een bewuste keuze kan maken over eventuele deelname aan een kansspel zonder dat hij daarbij enig financieel risico loopt. De oefenspelen verschillen van de vergunde kansspelen in die zin dat er niet daadwerkelijk ingelegd en uitbetaald kan worden. De oefenspelen op de spelersinterface worden niet aangeboden als zelfstandige dienst of om nieuwe spelers te werven.

Artikel 4.7

De leden van de ChristenUnie-fractie maken zich zorgen over de sponsoring van gokbedrijven van sportclubs. Zij vinden dat hier een zeer slecht voorbeeld van uitgaat, in het bijzonder richting jonge sporters. Is de regering bereid sponsoring door gokbedrijven van jeugdteams en shirts met kindermaten uit te sluiten?

Het is vergunninghouders die de meer risicovolle kansspelen aanbieden verboden hun werving- en reclameactiviteiten te richten op jongeren. Geen enkele vergunninghouder mag die activiteiten op minderjarigen richten. Sponsoring is een vorm van reclame. Het sponsoren van

jeugdteams en logo's van kansspelvergunninghouders op producten die door kinderen worden gedragen, valt duidelijk onder dit verbod.

Artikel 4.8

De leden van de CDA-fractie lezen dat sportorganisaties die wedstrijden organiseren waar vergunninghouders weer weddenschappen op organiseren geen zogenoemde «betting rights» krijgen. Dit terwijl ook sportbonden en sportorganisaties kosten maken om weddenschappen te kunnen faciliteren (denk daarbij alleen al aan het zwaarwegende adviesrecht of de opleiding en voorlichting van sporters over integriteit in de sport, de inrichting en bemensing van het meldpunt etc.). Zou het daarom niet beter zijn sportorganisaties wel «betting rights» toe te kennen? Zou dat de integriteit van de sport niet ten goede komen? Voornoemde leden vragen de regering te verduidelijken waarom deze keuze zo gemaakt is.

Aan sportbonden en het NOC*NSF wordt met het oog op de integriteit van de sport een zwaarwegend adviesrecht toegekend met betrekking tot de zwarte lijst van wedstrijden, competities en gebeurtenissen waarop geen weddenschappen mogen worden georganiseerd. Bij «betting rights» wordt het al dan niet toestaan van weddenschappen mede ingegeven vanuit *private* belangen en niet vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid. Om die reden hebben sportorganisaties geen «betting rights». Het fenomeen van «betting rights» staat los van de kosten die sportorganisaties maken voor de opleiding en voorlichting van sporters over integriteit in de sport, een telefonische tiplijn of een meldpunt. NOC*NSF heeft recentelijk aan de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie en Veiligheid een opgave gestuurd van de begrote kosten die zijn gemoeid met voorlichting aan sporters over de integriteit van de sport en matchfixing. Hierover zullen deze ministeries met NOC*NSF nader in gesprek gaan.

Artikel 4.9

De leden van de CDA-fractie lezen dat indien uit de risicoanalyse blijkt dat er een verhoogd risico is dat een bepaalde wedstrijd gemanipuleerd zal gaan worden, er van de vergunninghouder niet wordt verlangd dat deze bij enig verhoogd risico afziet van het organiseren van een weddenschap. Deze leden lezen voorts dat het niet mogelijk is in het algemeen te regelen in welke gevallen het risico van manipulatie van een wedstrijd onaanvaardbaar hoog is; dit hangt af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Voornoemde leden vragen de regering met enkele voorbeelden te komen waaruit zou moeten blijken dat er een te hoog risico is voor het organiseren van een weddenschap. Zou de regering tevens een voorbeeld kunnen geven van een situatie waar blijkbaar risico's tot manipulatie van een wedstrijd zijn geconstateerd, maar dit geen reden zou zijn weddenschappen op die wedstrijd te verbieden? Zou integriteit van de sport niet altijd boven elke twijfel verheven moeten zijn om kansspelen toe te staan?

Van *enig* verhoogd risico is al sprake, indien het gaat om een uiterst geringe verhoging. In een dergelijk geval kan het vanuit de doelstellingen van het kansspelbeleid disproportioneel zijn om weddenschappen op deze wedstrijd uit te sluiten. Daarom geldt voor het verbieden van weddenschappen het criterium van een *onaanvaardbaar* hoog risico. Voorbeelden van situaties waarin op voorhand een onaanvaardbaar hoog risico wordt aangenomen, zijn opgenomen in het tweede lid van artikel 4.9 van het ontwerpbesluit. Zo mag een vergunninghouder bijvoorbeeld geen weddenschappen afsluiten op amateurwedstrijden, wedstrijden waarvan het verloop niet op objectieve wijze wordt vastgelegd, een wedstrijd

waaraan uitsluitend sporters om niet deelnemen of op een negatieve of eenvoudig te manipuleren gebeurtenis tijdens een wedstrijd.

Bij ministeriële regeling worden zogeheten zwarte lijsten aangelegd met onder meer gebeurtenissen en spelmomenten die eenvoudig zijn te manipuleren. Op deze zwarte lijsten kunnen ook wedstrijden en/of competities komen waarvan de ervaring leert dat daarin vaak matchfixing voorkomt, of die eenvoudig zijn te manipuleren. Op gebeurtenissen, spelmomenten, wedstrijden en competities die op een zwarte lijst staan mogen geen weddenschappen worden georganiseerd. Aan de sportorganisaties door wie of onder wier auspiciën de betrokken wedstrijden of competities worden georganiseerd, is bij de vaststelling en latere wijzigingen van die lijsten een zwaarwegend adviesrecht toegekend. Hiermee wordt met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheden van de sport- en kansspelsectoren de integriteit van de sport versterkt.

Artikel 4.11

De leden van de SGP-fractie vragen of niet automatisch iedereen een burgerservicenummer heeft.

Het is niet zo dat iedereen die zich in Nederland bevindt ook automatisch een burgerservicenummer heeft. Een naar verwachting vrij omvangrijke groep mensen die niet in Nederland zijn ingeschreven in de GBA of het RNI maar die wel feitelijk in Nederland verblijven, zoals toeristen, zakenlieden en (illegale) vreemdelingen, beschikken in het algemeen niet over een burgerservicenummer. Zij kunnen in Nederland wel deelnemen aan risicovolle kansspelen. Het is van belang dat ook deze groep bij vergunninghouders kan spelen en wordt beschermd tegen kansspelverslaving.

Artikel 4.14

De leden van de SP-fractie constateren dat in het nieuwe artikel 4.14, derde lid, onder b, wordt geregeld dat een verhoging van een speellimiet pas na een week geëffectueerd wordt. Deze leden begrijpen het doel hiervan, maar hebben hier vragen over. Experts wijzen erop dat een termijn van een week voor zelfreflectie er onbedoeld toe kan leiden dat met name kwetsbare spelers gestimuleerd worden bij verschillende aanbieders een spelersaccount te openen, waardoor een versnipperd beeld zou ontstaan van het speelgedrag van een speler, wat ongewenst is vanuit het oogpunt van verslavingspreventie. Deelt de regering de mening dat dit een ongewenst effect van dit artikel zou zijn? Is de regering bereid nog eens goed te kijken naar dit artikel en dit dilemma nadrukkelijk te wegen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat in artikel 4.14, derde lid, onder b, van het ontwerpbesluit wordt geregeld dat een verhoging van een speellimiet pas na een week geëffectueerd wordt. Zij onderschrijven het belang van het begrenzen van verhogingen van speellimieten teneinde het voorkomen van een verslaving en zijn van mening dat een moment van zelfreflectie op het speelgedrag een bijdrage kan leveren aan de verantwoorde deelname aan kansspelen op afstand. Echter, zo wijzen experts erop, kan een termijn van een week voor zelfreflectie er onbedoeld toe leiden dat met name kwetsbare spelers gestimuleerd worden bij verschillende aanbieders een spelersaccount te openen. De aan het woord zijnde leden vrezen dat daardoor een versnipperd beeld van het speelgedrag van een speler kan ontstaan, terwijl voor verantwoord spelen en spelersmonitoring een integraal beeld juist wenselijk is. Hoe schat de regering dit risico in en hoe kan dat verkleind worden?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in het ontwerpbesluit wordt geregeld dat een verhoging van een speellimiet pas na een week wordt geëffectueerd. Om verslaving te voorkomen, of te beperken, vinden deze leden het van belang dat verhogingen van speellimieten worden begrensd. Een termijn van een week kan er volgens deskundigen toe leiden dat met name kwetsbare gokkers gestimuleerd worden bij verschillende aanbieders een spelersaccount te openen. De leden vragen de regering hoe kan worden voorkomen dat een dergelijke termijn ertoe leidt dat met name kwetsbare gokkers ervoor kiezen bij verschillende aanbieders een spelersaccount te openen.

De wachtermijn (afkoelingsperiode) die in acht moet worden genomen voordat een verhoging van een speellimiet effectief wordt, geeft de speler de nodige tijd voor bezinning en zelfreflectie op zijn gedrag. Dit is in het algemeen van belang om te voorkomen dat een recreatieve speler zich ontwikkelt tot een risico- of probleemspeler, en meer in het bijzonder voor de bescherming van de meer kwetsbare speler. Een bekend gedragspatroon van probleemspelers is immers dat zij verliezen najagen. Het opstapelen van die verliezen kan er toe leiden dat zij tegen hun speellimieten aanlopen. Door die speler te laten wachten voordat een verhoging van die limiet in werking treedt, wordt dit patroon doorbroken.

Aanvankelijk was bij verhoging van een speellimiet voorzien in een wachtermijn van 24 uur, met dien verstande dat een volgende verhoging pas mogelijk zou zijn indien er na de eerdere verhoging minimaal een week is verstreken. Hierdoor zou een speler die zijn limiet iedere tien dagen verhoogt, telkens slechts 24 uur hoeven te wachten. Omdat dergelijke verhogingen kunnen duiden op de ontwikkeling van risicovol speelgedrag, is een wachtermijn van 24 uur bij nader inzien onvoldoende bevonden om een risicovol speelpatroon te doorbreken, en is deze verlengd tot een week. Ook enkele respondenten hebben tijdens de internetconsultatie van het ontwerpbesluit erop gewezen dat een wachtermijn van 24 uur te kort is. Mij zijn geen experts bekend die aangeven dat een wachtermijn van een week voor zelfreflectie niet passend zou zijn.

Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat er spelers kunnen zijn die dit te lang vinden en ook bij een andere vergunninghouder een spelersaccount openen. In dat geval zullen zij door die andere vergunninghouder opnieuw goed moeten worden geïnformeerd over verantwoord speelgedrag, het spelersprofiel met de speellimieten en de risico's van kansspelverslaving. Ook bij die andere vergunninghouder zullen zij hun speellimieten moeten aangeven en bij verhoging daarvan een wachtermijn van een week in acht moeten nemen.

Indien een speler bij meer dan één vergunninghouder speelt, heeft geen van de betrokken vergunninghouders een volledig beeld van het gehele speelgedrag van die speler. Bij recreatieve spelers is dit op zich niet problematisch. Voor zover het gaat om een speler die kenmerken van risicovol speelgedrag vertoont, is van belang dat iedere vergunninghouder het speelgedrag van de bij hem ingeschreven speler moet analyseren en moet ingrijpen indien hij daarbij kenmerken van risicovol speelgedrag constateert. Een risico- of probleemspeler zal zo op den duur worden geconfronteerd met de nodige interventies.

Het tot stand brengen van een integraal beeld van het gehele speelgedrag van een speler die mogelijk bij meerdere vergunninghouders speelt, vergt centrale registratie van al het speelgedrag van alle spelers in Nederland. Bij de totstandkoming van de Wet koa is hiervoor met het oog op de bescherming van de persoonlijk levenssfeer van de vele honderddui-

zenden recreatieve spelers uitdrukkelijk niet gekozen, aangezien dit gelet op het betrekkelijk geringe aantal probleemspelers een disproportionele maatregel zou zijn.

De wachtermijn van een week bij verhoging van een speellimiet is onderdeel van een veel breder pakket van maatregelen waarmee de vergunninghouder de ontwikkeling van problematisch speelgedrag zoveel mogelijk moet voorkomen. Bezien in samenhang met onder meer het verstrekken van goede voorlichting aan de speler over verantwoord speelgedrag bij de invulling van het spelersprofiel en feedback over diens speelgedrag, acht ik, alles overwegende, een wachtermijn van een week passender dan een termijn van 24 uur die met name probleemspelers onvoldoende in staat stelt tot de vereiste zelfreflectie.

Artikel 4.18

De leden van de SGP-fractie vragen waarom bij storing in het register niet gekozen wordt voor de veilige route van het iemand niet inschrijven tot de storing is opgeheven.

Anders dan de leden van de SGP-fractie mogelijk veronderstellen, mogen houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen ingeval van storing van CRUKS geen nieuwe spelers inschrijven. Daarom voorziet artikel 4.12 van het ontwerpbesluit niet in een uitzondering op de inschrijvingsvoorwaarden ingeval van een storing van CRUKS.

Wel mogen vergunninghouders bij een storing van CRUKS reeds eerder ingeschreven spelers toegang tot de spelersinterface verlenen. Ook exploitanten van speelautomatenhallen en speelcasino's mogen tijdens een storing van CRUKS bezoekers toelaten. Wel moeten de desbetreffende vergunninghouders, zodra die storing is opgeheven, alsnog nagaan of de betrokken spelers in CRUKS zijn ingeschreven en, indien dat het geval is, hun toegang tot deelname aan die kansspelen alsnog beëindigen. Hiervoor is gekozen omdat het niet in het belang is van de noodzakelijke kanalisatie, en daarmee ook niet in het belang van verslavingspreventie, om iedere speler de toegang tot de vergunde kansspelen te weigeren. Het aantal in het register ingeschreven personen dat zich tijdens een storing als speler bij een vergunninghouder zal willen aanmelden is naar verwachting dermate gering dat het in geen verhouding staat tot het aantal niet in het register ingeschreven spelers dat zich wil aanmelden. De in het register ingeschreven speler weet immers dat hij door de werking van het centraal register is uitgesloten van deelname, maar kan niet weten of en wanneer zich een technische storing zal voordoen die de raadpleging van het register tijdelijk belemmert. Voorkomen moet worden dat spelers die niet in CRUKS zijn ingeschreven zich gaan wenden tot illegale aanbieders omdat zij zich tijdens een storing van CRUKS niet kunnen aanmelden.

Artikel 4.19

De leden van de SGP-fractie vragen of de schorsing met onmiddellijke ingang moet gebeuren. Zo nee, waarom niet? Is het niet beter dat dan ook expliciet in de regels op te nemen? Kan iemand die op eigen verzoek is uitgeschreven zich meteen weer opnieuw inschrijven na een uitschrijving of is er ook nog een wachttijd? Zo niet, zou dat gezien het doel van verslavingspreventie niet beter zijn?

Artikel 4.19 van het ontwerpbesluit bevat geen bepaling die er toe strekt dat de schorsing van de mogelijkheid om aan de vergunde kansspelen deel te nemen gedurende een bepaalde periode wordt opgeschort. Hieruit volgt dus al dat de schorsing met onmiddellijke ingang moet plaatsvinden.

Voor zover de aan het woord zijnde leden doelen op het uitschrijven van een speler (het beëindigen van de inschrijving) op verzoek van de speler zelf, kan de desbetreffende spelers dit ook weer ongedaan maken door zich opnieuw in te schrijven. Aan een dergelijke uitschrijving kunnen immers allerlei redenen ten grondslag liggen. Zo kan een speler het bijvoorbeeld tijdelijk te druk hebben met andere zaken en daarom niet willen kunnen deelnemen aan de vergunde kansspelen. Voor zover wordt bedoeld op uitschrijving als speler als gevolg van de vrijwillige inschrijving in CRUKS, kan die speler zich gedurende zes maanden niet opnieuw inschrijven. In die periode kan die speler niet deelnemen aan vergunde onlinekansspelen of kansspelen in landgebonden speelcasino's en speelautomatenhallen. Er is voor hen geen mogelijkheid om de inschrijving in CRUKS (en daarmee de beëindiging van zijn inschrijving als speler bij een vergunninghouder) binnen die zes maanden ongedaan te maken.

Artikel 4.35

De leden van de SGP-fractie vragen wat de consequenties zijn wanneer een vergunninghouder wel bedingt dat ander dan Nederlands recht geldt? Wat betekent dat voor bijvoorbeeld speelgoeden en reeds gewonnen of verloren gelden? Mag de vergunninghouder ook illegale kansspelen aanbieden of eerder aan hebben geboden?

Artikel 4.35 is met name van belang voor vergunninghouders die buiten de EU of EER zijn gevestigd. Uit Verordening 593/2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst vloeit al voort dat de kansspelovereenkomst met de speler in Nederland wordt beheerst door het Nederlands recht. Wanneer een buiten de EU of de EER gevestigde vergunninghouder zou bedingen dat ander dan Nederlands recht geldt, betekent dat niet op voorhand iets voor de speelgoeden en reeds gewonnen of verloren gelden. Wel betekent het dat op het moment dat daarover geschillen ontstaan, het afhankelijk is van het recht van het betreffende land hoe daarmee om zou worden gegaan, en welke mate van rechtsbescherming de speler kan inroepen. Dat is niet wenselijk. Daarom is bepaald dat de Nederlandse speler een geschil moet kunnen voorleggen aan de Nederlandse rechter die het Nederlandse recht toepast.

Het is houders van een vergunning tot het organiseren van kansspelen op afstand niet toegestaan om in Nederland andere dan de gereguleerde, vergunde onlinekansspelen aan te bieden. Ook mag een aanbieder zich in de twee en een half jaar voorafgaand aan een vergunningaanvraag voor kansspelen op afstand niet specifiek hebben gericht op Nederlandse consumenten. Ik verwijs hierbij naar hetgeen ik hiervoor heb aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie. Ook illegaal kansspelaanbod buiten Nederland kan aan vergunningverlening in de weg staan. De kansspelautoriteit neemt bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van de vergunninghouder immers ook in aanmerking overtredingen van de bij of krachtens de kansspelwetgeving van andere staten gestelde voorschriften.