

Vergaderjaar 2021–2022

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

35 788

Kabinetsformatie 2021

U¹

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2022

In samenhang met de aangehouden motie van het lid Koffeman (PvdD) c.s. over beperkte venstertijd voor ongerichte reclames voor risicovolle kansspelen, ingediend tijdens het debat naar aanleiding van de regeringsverklaring op 15 februari 2022, zend ik u een afschrift van mijn brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van heden over onder andere de uitvoering van moties op het terrein van reclame voor kansspelen op afstand.²

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

¹ De letter U heeft alleen betrekking op 33 996.

² *Kamerstukken I, 2021/2022, 35.788, M*

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2022

In deze brief informeer ik uw Kamer over de uitvoering van de moties Van Nispen c.s. over het instellen van een verbod op ongerichte reclame voor risicovolle kansspelen.³ Daarnaast informeer ik u over de uitvoering van de motie Heerema c.s. die verzoekt loterijen toe te staan de huidige waarschuwende tekst te hanteren bij hun wervings- en reclameactiviteiten.⁴ Tot slot ga ik in op de vraag in hoeverre jongeren door de maatregelen ter bestrijding van COVID-19 zijn gaan deelnemen aan kansspelen. Hiermee geef ik uitvoering aan de motie Kathmann c.s.⁵

Verbod op ongerichte reclame voor risicovolle kansspelen

De Wet kansspelen op afstand is met het oog op bescherming van consumenten en verslavingspreventie tot stand gekomen, naast het voorkomen van fraude en witwassen. Om deze doelstellingen te behalen is een belangrijke randvoorwaarde dat spelers van de illegale aanbieders naar legaal aanbod worden geleid. Het legale aanbod moet attractief genoeg zijn om spelers bij illegaal aanbod weg te houden.

Tegelijk moet de bescherming van kwetsbare groepen binnen het legale aanbod voldoende gewaarborgd zijn. Door de overvloedige reclames en het brede ongerichte bereik ervan zie ik die waarborgen in gevaar komen. Weliswaar zijn daar nog geen harde cijfers van – dat is vijf maanden na de marktopening ook nog niet te verwachten – wel zijn er duidelijke signalen afgegeven door onder andere verslavingszorg en (ex)verslaafden die moeite hebben met de grote hoeveelheid ongerichte reclame. Verder zie ik in de beschikbare gegevens een trend dat met name jongeren interesse in gokken tonen en dit betreft juist een kwetsbare groep die ik wil beschermen. Deze signalen zijn voor mij duidelijk en maken dat ik stappen zet om ervoor te zorgen dat reclame veel meer gericht is op mensen die al interesse hebben in kansspelen. In dit verband kijk ik ook naar aanvullende maatregelen om kwetsbare groepen zoals jongeren en (ex)verslaafden beter te beschermen. Daarnaast zal ik kijken hoe handhaving nog gericht kan worden ingezet.

In het interpellatiedebat van 10 februari jl. en in de naar aanleiding daarvan aangenomen motie Van Nispen c.s. heeft uw Kamer uitgesproken dat zij stevige en snelle stappen verwacht bij het beperken van reclame voor risicovolle kansspelen, specifiek het verbieden van ongerichte reclame. Zoals aangegeven deel ik de onderliggende zorgen over de mogelijke effecten van reclame, met name voor kwetsbare groepen.

Ik zet mij in dit kader maximaal in om zo spoedig als mogelijk te komen tot nadere beperkingen van reclame voor risicovolle kansspelen, inclusief een verbod op ongerichte reclame. De wijzigingen van wet- en regelgeving zie ik uiteraard in het licht van de doelstellingen van de Wet Kansspelen op afstand. Concreet betekent dit het volgende:

1. Ik streef naar een voorstel voor een wijziging van de Wet op de kansspelen voor de zomer;
2. In afwachting van de wetswijziging pas ik het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aan, waarbij ik ernaar streef deze voor de zomer ter consultatie voor te leggen;

³ Kamerstukken II, 2021/22, 24 557, nr. 186 en Kamerstukken II, 2021/22, 36 029, nr. 1

⁴ Kamerstukken II, 2021/22, 36 029, nr. 2

⁵ Kamerstukken II, 2021/22, 24 557, nr. 184

3. Ik pas de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen aan, waarbij ik streef naar inwerkingtreding in juni;
4. Ik heb afspraken met de sector gemaakt om vooruitlopend op aanpassing van de wet- en regelgeving kansspelreclames op korte termijn verder te beperken.

Wetsvoorstel en besluit

De concepttekst voor een wettelijk verbod wordt nu uitgewerkt. Daarbij neem ik mee dat tijdens het interpellatiedebat de nadruk is gelegd op reclames voor online kansspelen en ook is gesproken over een uitzondering voor sponsoring. Als onderdeel van het wetstraject moeten de effecten op de kansspeldoelen, de uitvoeringsconsequenties en de financiële consequenties in kaart worden gebracht ter onderbouwing van deze wetswijziging.

In afwachting van de wetswijziging wil ik er wel voor waken dat het reclameaanbod zich niet grotendeels verplaatst naar de online omgeving. Daarom zal ik kijken naar mogelijkheden om een tijdsvenster voor online banners en video's op te nemen in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Daarmee geef ik tevens invulling aan de motie van het lid Bikker over een online tijdsvenster.⁶

Ik streef ernaar voor de zomer te starten met de consultatie van bovengenoemd voorstel voor wetswijziging en het ontwerpbesluit. Ik heb vervolgens rekening te houden met de voorgeschreven procedures en adviesverplichtingen die volgen op de consultatie.

Aanpassing regeling

Vooruitlopend op de wetswijziging stel ik op korte termijn verdere beperkingen voor kansspelreclame in. Dit doe ik middels een wijziging van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Ik ben in dit kader voornemens om het inzetten van rolmodellen bij risicovolle kansspelen geheel te verbieden. De huidige regeling schrijft reeds voor dat van beroepssporters en andere rolmodellen geen gebruik mag worden gemaakt bij risicovolle kansspelen indien deze rolmodellen jonger zijn dan 25 jaar of substantieel bereik hebben onder minderjarigen of jongvolwassenen. Ik streef ernaar de regeling in juni in werking te laten treden.

Zelfregulering sector

Ik ben tevens in gesprek gegaan met de sector over mogelijkheden om de kansspelreclames verder te beperken. Zelfregulering werkt immers het snelst. Brancheverenigingen VNLOK en NOGA komen in reactie op mijn oproep tot een aantal vergaande aanvullende beperkingen. De sector voor online kansspelen heeft zich daarbij niet alleen gericht op het beperken van reclame voor online kansspelen. Zij heeft ook gekeken naar andere mogelijkheden om – in lijn met de (kanalisatie)doelstellingen van de wet Kansspelen op afstand – de bescherming van kwetsbare groepen tegen de risico's van kansspelen aan te scherpen. In de bijlage treft u deze maatregelen aan. Dit betreft in het bijzonder:

1. Het stoppen met reclame op de radio;
2. Het stoppen met reclame in de buitenruimte;
3. Het stoppen met reclame in de geprinte media;
4. Het inkorten van het tijdsvenster voor tv-reclames naar 22.00 uur – 6.00 uur.

⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 24 557, nr. 190.

De sector heeft zich in dit kader tevens gecommitteerd aan een pakket van aanvullende maatregelen, met als voornaamste doel om kwetsbare groepen verder te beschermen. Dit pakket komt bovenop de bestaande wet- en regelgeving. Het betreft het nader invulling geven aan de open norm voor limieten in overeenstemming met de geest van de wet en het beperken van de communicatie over bonussen.

De brancheorganisaties hebben mij toegezegd deze maatregelen zo snel mogelijk vorm te geven en te implementeren, waarbij het streven is om de afspraken op 1 april of zo spoedig mogelijk daarna te effectueren. Daarnaast streven zij ernaar deze afspraken in de reclamecode voor online kansspelen vast te leggen, waarmee deze inperkingen algemeen verbindend worden.

Met deze maatregelen wordt ongerichte reclame voor online kansspelen op de kortst mogelijke termijn vergaand beperkt, vooruitlopend op een wetswijziging. Allereerst zal de omvang van het aantal reclames, die wat betreft tv-reclames al is afgenomen door de beperking van één reclame per blok, verder afnemen. Het aantal tv-reclames is daarmee straks sterk begrensd, waarbij de komst van nieuwe vergunde aanbieders naar verwachting niet tot meer reclame voor online kansspelen zal leiden, maar tot een grotere diversiteit aan reclames. Daarnaast wordt de inhoud van reclame begrensd en wordt beoogd kwetsbare personen beter te beschermen, onder meer door middel van een aanscherping van speellimieten en bonussen.

Handhaving

Om kanalisatie te waarborgen is handhaving van illegale aanbieders van groot belang. De Kansspelautoriteit (Ksa) blijft daarom onverkort prioriteit geven aan de aanpak van illegale aanbieders. Hoe meer spelers spelen bij illegale aanbieders, des te meer prioriteit de Ksa die aanbieders geeft. Verder kijkt de Ksa naar in Nederland verboden spelaanbod, dat Nederlandse spelers weg zou kunnen trekken van legale naar illegale aanbieders. Sinds in oktober 2021 het nieuwe handhavingsbeleid in werking is getreden heeft de Ksa 21 aanbieders die verantwoordelijk zijn voor 141 websites onderzocht. Te zien is dat de illegale markt enorm in beweging is en zich vooralsnog terugtrekt van de Nederlandse markt. Tevens trekken steeds meer betaaldienstverleners zich terug en veel van de in Nederland gangbare betaalmethoden worden niet langer aangeboden op illegale kansspelwebsites. Daarnaast blijft de Ksa optreden tegen reclamemakers voor illegale aanbieders van kansspelen. Desalniettemin zijn er nog steeds websites die blijven aanbieden op de Nederlandse markt. Daartegen wordt stevig opgetreden door middel van lasten onder dwangsom, maar ook kunnen nieuwe instrumenten worden ingezet zoals het geven van een aanwijzing aan een betaaldienstverlener om de dienstverlening aan een aanbieder te beëindigen. Ik zal met de Ksa verkennen of aanvullend instrumenten in kunnen worden gezet om illegaal aanbod aan te pakken, juist ook ten behoeve van de kanalisatie naar legaal aanbod.

Waarschuwend tekst voor loterijen

In de motie van het lid Heerema (VVD) wordt de regering verzocht in de vorm van een wetswijziging loterijen vanwege hun risicoarme spelaanbod toe te staan, een alternatieve waarschuwend tekst te hanteren bij hun wervings- en reclameactiviteiten.

Aan deze motie geef ik uitvoering door artikel 4a van de Wet op de kansspelen zo spoedig mogelijk aan te passen. Daarbij beperk ik de

aanbieders die deze ruimte krijgen tot de aanbieders van de Staatsloterij, de lotto en de goede doelen loterijen. Daarmee sluit ik aan bij de categorie kansspelen waarvoor op grond van de Mediawet tot na 19.00 uur geen reclame mag worden uitgezonden. Vooruitlopend op deze wetswijziging verzoek ik de Kansspelautoriteit dit mee te nemen in de prioritering van de handhaving. De effecten van de hiervoor geschetste wetswijziging zal ik onderzoeken en de uitkomsten hiervan zal ik betrekken bij de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand.

Deelname jongeren aan kansspelen door coronamaatregelen

De maatregelen ter bestrijding van COVID-19 hebben op de gehele maatschappij impact gehad en hebben dat deels nog steeds. De beperkingen tijdens Covid-19 kunnen van invloed zijn geweest op de vrijetijdsbesteding van jongeren bij gebrek aan andere mogelijkheden voor ontspanning. De motie Kathmann c.s. verzoekt in dat kader te laten onderzoeken in hoeverre jongeren door de coronamaatregelen zijn gaan gokken.⁷ Met het oog op de gestelde termijn heb ik via het WODC de onderzoekers van de *nieuwe meting modernisering kansspelbeleid* (2021) gevraagd om een analyse van de data die zij reeds verzameld hebben ten behoeve van het eerdere onderzoek.⁸

In de bijgevoegde notitie hebben de onderzoekers hun bevindingen gedeeld. De onderzoekers laten zien dat deelname aan online kansspelen tijdens het eerste jaar met coronamaatregelen is toegenomen.⁹ Deze toename is niet aantoonbaar onder jongeren (16 tot en met 24 jaar). Tegelijkertijd zien de onderzoekers dat deelname aan landgebonden kansspelen onder de onderzochte leeftijdscategorieën fors is gedaald. De totale daling in deelname aan landgebonden kansspelen is groter dan de toename van deelname aan online kansspelen. Grosso modo is er sprake van een daling van deelname aan kansspelen tijdens het eerste jaar met coronamaatregelen.

Een duidelijk causaal verband tussen de coronamaatregelen en beginnen met kansspelen is niet te onderzoeken, omdat vele factoren van invloed kunnen zijn op veranderingen in vrijetijdsbesteding van jongeren. Het ligt daarom niet in de rede dat nader onderzoek een eenduidiger antwoord kan geven op de vraag in hoeverre jongeren door de coronamaatregelen zijn gaan deelnemen aan kansspelen. Dat neemt niet weg dat ik vol inzet op het voorkomen dat minderjarigen deelnemen aan kansspelen. Daarnaast zijn met de inwerkingtreding van de Wet kansspelen op afstand specifieke maatregelen voorgeschreven om jongvolwassenen te beschermen tegen onmatige deelname aan kansspelen.

Tot slot

In april informeer ik uw Kamer nader over andere relevante onderwerpen, zoals de invulling van overige moties die zijn aangenomen tijdens het commissiedebat kansspelen op 15 december 2021 en tijdens het interpellatiedebat op 10 februari 2022. Ik zal daarbij ook nader ingaan op de ontwikkelingen die de Ksa heeft waargenomen en die worden opgenomen in het addendum bij haar jaarverslag, dat op korte termijn aan uw Kamer wordt gezonden. In die brief zal ik u ook nader informeren

⁷ Kamerstukken II, 2021/22, 24 557, nr. 184

⁸ Kruize A., J. Snippe, J. de Muijnck (2021). *Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid*. Breuer&Intraval, Groningen.

⁹ In de periode maart/april 2020-maart/april 2021.

over het vervolg van de uitvoering van het verbod op ongerichte reclame voor risicovolle kansspelen en over de uitwerking van specifieke onderdelen van de wetswijziging.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind