



Nationaal Rapporteur Verslavingen
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Aan de Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Per email: cie.jv@tweedekamer.nl

**Directoraat Generaal
Volksgezondheid**
Voeding Gezondheidsbesch.
en Preventie

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
Postbus 20350
2500EJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen bij
M. de Kort
*Secretaris Nationaal
Rapporteur Verslavingen*

M 06 25468240
m.d.kort@minvws.nl

Datum 28 februari 2024
Betreft Commissiedebat kansspelen

Kenmerk
240228

Uw brief

*Correspondentie uitsluitend
richten aan het retouradres
met vermelding van de datum
en het kenmerk van deze
brief.*

Geachte leden van de Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,

Op 7 maart heeft u een debat over kansspelen met de minister voor Rechtsbescherming. Op de agenda staat ook de beleidsreactie op mijn eind september 2023 verschenen rapport Gokken met Gezondheid, advies online kansspelen.

Met het publiceren van het rapport Gokken met Gezondheid is mijn taak als Nationaal Rapporteur Verslavingen (NRV) nog niet afgerond. Ik vind het ook mijn rol om te bevorderen dat mijn adviezen worden opgevolgd. Daar komt bij dat de markt voor het online gokken nog volop in beweging is en dat de discussie over dit onderwerp nog wel enkele jaren zal duren. Om deze redenen wil ik u graag informeren over de ontwikkelingen sinds het verschijnen van mijn rapport en uw aandacht vragen voor enkele knelpunten.

De minister voor Rechtsbescherming heeft na de genoemde beleidsreactie u eind december ook nog de voortgangsbrief kansspelen op afstand gestuurd. Recent hebben de minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS de werkagenda verslavingspreventie kansspelen op afstand aan de Kamer aangeboden. Ik vind het positief dat de minister en de staatssecretaris duidelijk hun zorgen uitspreken over de ontwikkelingen sinds de legalisering van de online markt en dat uit de documenten ook een gevoel van urgentie blijkt. Helaas wordt de uitvoering van veel maatregelen uitgesteld tot na de geplande wetsevaluatie van later dit jaar. Juist gezien de grote urgentie in een zich nog altijd ontwikkelende markt met een grote impact op de Nederlandse maatschappij wil ik hier een aantal voorgestelde maatregelen in het bijzonder toelichten.

De zorgplicht

Ik heb twee adviezen gegeven over het verbeteren en concretiseren van de zorgplicht:

Advies 5: Laat onafhankelijke deskundigen een bindende richtlijn verslavingspreventiebeleid opstellen, inclusief de modaliteiten voor monitoring en toetsing van de brede, actieve zorgplicht.

Advies 6: Voer een brede studie uit naar de effectiviteit van de verschillende schadebeperkende maatregelen en laat door een werkgroep van (ervarings)deskundigen op basis van deze studie een richtlijn opstellen met trapsgewijze, samenhangende, schadebeperkende en preventieve interventies die voor alle kansspelaanbieders verplicht moeten worden.

In de voortgangsbrief kansspelen op afstand wordt een aantal maatregelen aangekondigd om de zorgplicht aan te scherpen. Het gaat bijvoorbeeld om het ontvangen van een melding indien de standaardspelinzet afwijkt van de minimale inzet, het verplichten van informatieve pop-ups over het speelgedrag in relatie tot de speelduur en de ingestelde limieten, maatregelen om de inzet weer te geven in euro's en een verplichting tot real-time monitoring, ook buiten kantooruren. Daarnaast wordt een bredere set aan indicatoren voorgesteld om risicovol of problematisch speelgedrag te analyseren en aan aanbieders gevraagd de toegang tot het speelaccount te beperken als ze geen contact kunnen krijgen met een speler.

Ik verwelkom deze set van maatregelen. Mijn vijfde advies heeft echter betrekking op een bindende richtlijn verslavingspreventie gericht op de individuele aanbieders, waarbij ook modaliteiten voor monitoring en toetsing zijn opgenomen. De door uw Kamer aangenomen motie (Van Nispen, Bikker, Boswijk, Tseggai, El Abassi en Eerdmans) die de regering oproept met spoed in overleg te treden met de Kansspelautoriteit (Ksa) en te bezien wat nodig is, ook qua bevoegdheden en middelen, om effectiever en steviger op te treden tegen gokbedrijven die tekortschieten in de zorgplicht en het verslavingspreventiebeleid, is in lijn met dit advies. Om te kunnen optreden is een duidelijk omschreven norm, zoals vastgelegd in een richtlijn, noodzakelijk. In dit verband wil ik u ook wijzen op de constatering van de Ksa en de Consumentenbond dat de Ksa onvoldoende gebruik kan maken van haar bevoegdheid om de aanbieders te controleren omdat zij niet kan inloggen op de websites van de aanbieders. Hierdoor is het voor de Ksa beperkt mogelijk haar controlerende taak uit te voeren.

Mijn zesde advies betreft een studie naar brede schadebeperkende maatregelen die aanbieders kunnen nemen om concrete invulling te geven aan de zorgplicht. De voorgestelde maatregelen in de voortgangsbrief zijn beperkt in aantal en niet door onafhankelijke deskundigen vanuit wetenschap, praktijk en het ervaringsdeskundige

domein zorgvuldig afgewogen tegen andere mogelijke interventies. Hier tegenover staat dat de voorgestelde maatregelen relatief snel kunnen worden ingevoerd. Het is naar mijn mening nodig om te komen tot een brede bindende richtlijn met schadebeperkende maatregelen die de speler daadwerkelijk bescherming kan bieden.

De door de minister en de Ksa voorgestelde maatregelen zijn in belangrijke mate geënt op de uitkomst van het Ksa-onderzoek naar de zorgplicht van de aanbieders. Het onderzoeksrapport van de Ksa is, vanwege de verwerking van bedrijfsgevoelige informatie, vrij beknopt. Zo wordt niet duidelijk bij welke aanbieders welke onvolkomenheden zijn aangetroffen. Vanuit het oogpunt van consumentenbescherming en -belangen is dit zeer onwenselijk. Een (potentiële) gokker kan immers de keuze voor een bepaalde aanbieder nu niet maken op grond van de mate waarop de zorgplicht adequaat wordt uitgevoerd. Ik ben van mening dat de consument geïnformeerd moet worden over bij welke aanbieders welke onvolkomenheden in de zorgplicht zijn vastgesteld en daarmee risico wordt gelopen op gokgerelateerde schade en verslaving.

Advies 9 in mijn rapport luidt: Verbied spelen met een aantoonbaar zeer hoog risico of stel eisen om de risico's te beperken. De minister geeft als reactie dat in de Wet koa reeds eisen zijn opgenomen om spelers te beschermen tegen de meest risicovolle elementen van online kansspelen en dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende typen spelen. Een probleem is echter dat consumenten niet op de hoogte zijn van welke spelen een hoog risico op gokgerelateerde schade en gokverslaving vormen. In onze samenleving is het niet ongebruikelijk dat de consument wordt voorgelicht over de relatieve schadelijkheid van de verschillende productvormen. Als voorbeeld kunnen hier beleggingsproducten worden genoemd waar het verplicht is aan te geven in welke risicoklasse zij vallen. Ik vind dat dit zeker ook zou moeten gelden voor (online) kansspelen.

Overkoepelend speellimiet

In mijn rapport heb ik gepleit voor een overkoepelende speellimiet (advies 7). De minister voor Rechtsbescherming heeft aangegeven dat hij zal onderzoeken hoe dergelijke limieten mogelijk gemaakt kunnen worden en hij zal dit meenemen in de voorbereiding van een wetswijziging na de evaluatie van de Wet koa. Dat betekent dat eventuele invoering nog enkele jaren zal duren. U heeft in de recentelijk aangenomen motie van Bikker e.a. echter opgeroepen voor de zomer van dit jaar een overkoepelende speellimiet in te voeren. Indien invoering met de huidige wet- en regelgeving voor de zomer niet haalbaar blijkt te zijn, kan, zoals ik in mijn rapport heb gesuggereerd, onderzocht worden of banken en de kansspelaanbieders (vrijwillig) een rol kunnen spelen bij het implementeren van een dergelijke limiet.

Ik vind overigens de voorgestelde invoering van maximum limieten per aanbieder een belangrijke tussenstap die snel kan worden ingevoerd.

Aanbieders verantwoordelijk stellen voor niet naleven zorgplicht

Advies 8 in mijn rapport betreft het aansprakelijk stellen van kansspelaanbieders indien de onderzoeks- en zorgplicht niet naar behoren worden uitgevoerd. De minister voor Rechtsbescherming heeft in zijn beleidsreactie aangegeven op dit punt geen aanvullende maatregelen te nemen. Het aansprakelijk stellen van aanbieders ligt op het gebied van het privaatrecht, waarbinnen de speler wettelijke mogelijkheden heeft om de aanbieder aansprakelijk te stellen wegens onrechtmatige daad. De Consumentenbond heeft de minister opgeroepen deze reactie te heroverwegen. De Consumentenbond wijst erop dat het thans lastig is om aan te tonen dat schade door bepaalde overtredingen is ontstaan en ook wat de hoogte van die schade dan precies is. Hierdoor bestaat geen gelijk speelveld tussen consument en aanbieder. Dit werpt voor spelers een drempel op om een kansspelaanbieder aansprakelijk te stellen. In geval een speler een reële mogelijkheid heeft om een aanbieder aansprakelijk te stellen, kan hier ook een preventieve werking van uitgaan. Overtredingen van wet- en regelgeving zouden daarmee kunnen worden voorkomen. Bovendien zorgt het ervoor dat spelers daadwerkelijk kans maken om de reële door hen geleden schade door de online kansspelaanbieder vergoed te krijgen. Overigens is dit advies gebaat bij een heldere en bindende richtlijn schade en verslavingspreventie, conform mijn hierboven genoemde adviezen.

In een redactioneel commentaar in het juristenblad *Ars Aequi* wordt de oprichting van een door de kansspelaanbieders te financieren schadefonds voorgesteld, zodat individuele spelers geleden schade daadwerkelijk vergoed kunnen krijgen. Gesuggereerd wordt dat de financiële bijdrage van de aanbieders afhankelijk gemaakt kan worden van de inspanning die betracht wordt in het kader van verslavingspreventie. Zo ontstaat een prikkel voor online kansspelaanbieders om in te zetten op verslavingspreventie. Ik adviseer u deze suggestie in overweging te nemen.

Toegang tot data

Mijn derde advies betreft het (eenvoudiger) beschikbaar komen van data uit de Controle Data Bank (CBD) voor onafhankelijke onderzoekers. De minister heeft aangegeven dit mee te nemen in het verlengde van de evaluatie van de Wet koa en eventuele wijziging van wet- en regelgeving die daarop volgt. Dit betekent dat voor de beoogde evaluatie dit jaar deze data in onvoldoende mate beschikbaar en geanalyseerd zullen zijn. In het *Vooronderzoek Evaluatie Wet Kansspelen op afstand* van Breuer en IntraVal wordt dit ook als een beperking van de evaluatie gezien

(pagina 75). Ik heb mijn zorgen of de evaluatie zonder gebruikmaking van de gegevens uit de CBD voldoende oplevert met name over het speelgedrag, de risico's die spelers nemen en de reactie(s) daarop van de aanbieders. Een wetsevaluatie zonder goede analyse van de feiten gebaseerd op volledige en betrouwbare gegevens kan niet voldoende inzichten bieden om te komen tot de juiste onderbouwde conclusies en bijsturing.

LADIS

Recentelijk heeft uw Kamer de *kerncijfers verslavingszorg 2017-2022* van het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem (LADIS) ontvangen. Hieruit blijkt dat het aantal personen in de verslavingszorg met als primaire problematiek gokken tussen 2017 en 2022 afneemt en in 2022 minder dan 2000 bedraagt. Hieruit kan niet de conclusie getrokken worden dat de legalisering van het online gokken in 2021 niet heeft geleid tot een stijging van het aantal mensen met een gokverslaving. Het duurt vaak jaren voordat iemand met een gokverslaving aanklopt bij de verslavingszorg. Ook moet in het oog worden gehouden dat mensen met gokproblemen vaak eerder bij andere hulpverleners aankloppen, zoals de schuldhulpverlening, dan bij de verslavingszorg. Het zal mogelijk nog enkele jaren duren voordat de gevolgen van het openstellen van de online gokmarkt daadwerkelijk in de cijfers van het LADIS te zien zijn.

Richtlijn gedragsverslaving

Ik heb geadviseerd (advies 18) een (multidisciplinaire) richtlijn op te stellen voor de behandeling van gedragsverslavingen en een kwaliteitsstandaard gericht op screening, diagnostiek en behandeling. De afgelopen maanden heb ik overlegd met de verschillende stakeholders, zoals VKN, beroepsgroepen en onderzoekers, over de totstandkoming van een dergelijke richtlijn. Er blijkt brede steun te zijn voor en behoefte aan een richtlijn gedragsverslaving. Het is van belang dat deze richtlijn past binnen de kwaliteitskaders van de GGZ en opgenomen wordt in het richtlijnenregister. Een commissie werkt thans aan een plan van aanpak en een aanvraag voor financiering. Ik hoop dat het opstellen van deze richtlijn gefinancierd kan worden vanuit het verslavingspreventiefonds kansspelen, zodat nog dit jaar gestart kan worden met het opstellen van een dergelijke richtlijn.

Werkagenda verslavingspreventie kansspelen op afstand

De Werkagenda is in lijn met mijn adviezen over preventie, vroegsignalering en aansluiting op de verslavingszorg. Het is positief dat nut en noodzaak worden gezien van bewustwordingscampagnes om tegenwicht te bieden aan het beeld dat in de gokreclames wordt geschetst.

De minister voor Rechtsbescherming en de staatssecretaris van VWS willen een expertisecentrum kansspelverslaving mogelijk maken dat de ontwikkeling van kennis, onderzoek en monitoring op het gebied van preventie bij kansspelen in Nederland beter moet borgen. Bij de opzet van dit expertisecentrum wordt het expertisecentrum alcohol van het Trimbos instituut als voorbeeld genomen. Ik verwelkom dit initiatief. Het is van groot belang dat er een gedegen, structurele kennisbasis ontstaat over gokken en gokgerelateerde problematiek.

Tot slot

Het is positief dat de grote zorgen over de ontwikkeling van het online gokken na de invoering van de Wet Koa op 1 oktober 2021 breed worden gedeeld door de verantwoordelijke bewindslieden en dat er bij hen een gevoel van urgentie is om maatregelen te nemen die de gokkers beter beschermen. Tegelijkertijd worden maatregelen die volgens mij het meest effectief zijn om gokgerelateerde schade en gokverslaving te voorkomen uitgesteld tot na de evaluatie. Dat betekent dat belangrijke interventies als bijvoorbeeld de overkoepelende speellimiet en bindende richtlijnen gericht op bescherming van de speler nog jaren op zich zullen laten wachten. Dat terwijl er dagelijks spelers in grote (financiële) problemen komen door online gokken, doordat zij onvoldoende beschermd worden door de aanbieders van online kansspelen. Ik verzoek u daarom de overwegingen in deze brief in het debat te betrekken.

Vanzelfsprekend ben ik bereid een en ander mondeling toe te lichten.

Met vriendelijke groet,



Prof. dr. Arnt F.A. Schellekens

Nationaal Rapporteur Verslavingen