Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 628 Initiatiefnota van de leden Boswijk en Diederik van Dijk: Gegokt en verloren

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

«Dit heeft niks meer met de bescherming van gokkers te maken, maar met de werving van potentiële verslaafden.»
– Ervaringsdeskundige

«De wet is aangenomen. Het terugdraaien bepaalt de Kamer op het juiste moment.»
– Toenmalig Minister voor Rechtsbescherming, Franc Weerwind.

1. Inleiding

Sinds 1 oktober 2021 is door de inwerkingtreding van de Wet tot 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 (Wet koa)[1] online gokken legaal geworden in Nederland. Eén van de belangrijkste beloftes van deze legalisering was een betere bescherming van de spelers. Maar toch blijkt de Wet koa veel nare bijwerkingen te hebben. Zo zijn er sinds inwerkingtreding van de wet 450.000 nieuwe gokkers bijgekomen. Inmiddels is 22% van de spelersaccounts van jongvolwassenen.[2] Duizenden mensen hebben financiële problemen en jongeren zitten gevangen achter hun beeldschermen om aan de lopende band geld te vergokken. Door het legaliseren van online gokken wordt deze markt genormaliseerd en worden risico's als verslavingen, schulden en jongeren die in de gokindustrie worden gezogen, reëler. Wellicht nog schokkender is het aangetoonde verband tussen gokverslavingen en suïcidaliteit. Het aantal suïcidepogingen onder gokkers in 2019 in Nederland, toen het online gokken dus nog niet eens was gelegaliseerd, werd geschat tussen de 647 en 1.021, en het aantal zelfdodingen op 107.[3] Inmiddels zijn er ook meerdere signalen gekomen dat gokverslavingen in sommige gevallen leiden tot zelfdoding. Cijfers uit landen om ons heen bevestigen deze zorgwekkende trend. Uit Brits onderzoek blijkt dat

[1] Stb. 2019, 127.
[2] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, voorjaar 2024, p. 4.
[3] Rein Halbersma, Joost Poort, Nancy Blaker, Francine Burema, Joran Veldkamp, Rood-zwart ontward, Verkenning van de maatschappelijke kosten en baten van kansspelen (Amsterdam 2023).

kst-36628-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

jaarlijks 409 suïcides in verband worden gebracht met gokverslavingen[4] en uit Belgisch onderzoek blijkt dat 48% tot 81% van de gokverslaafden kampt met suïcidale gedachten.[5]

De Nationaal Rapporteur Verslavingen (NRV) heeft in september 2023 de noodklok geluid om de evaluatie van de wet niet af te wachten maar direct actie te ondernemen. Om zo de schade van de toename van online gokken proberen te beperken en te voorkomen.[6] Online kansspelen zijn risicovoller dan fysieke vormen van gokken, onder andere door de mogelijkheid om anoniem te kunnen gokken. Ook is de drempel om digitaal geld uit te geven relatief laag. Deze cocktail zorgde ervoor dat veel nieuwe gokkers, maar ook gokverslaafden, erbij zijn gekomen de afgelopen jaren. Daarnaast concludeerde de Kansspelautoriteit (Ksa) dat bedrijven hun zorgplicht voor de spelers ernstig verzaken en dat vergunninghouders onvoldoende ingrijpen als een speler mogelijk onmatig deelneemt of vermoedens bestaan van gokverslavingen.

De initiatiefnemers beogen met deze initiatiefnota verschillende voorstellen te doen om de treurige werkelijkheid van het online gokken te veranderen, omdat de evaluatie van de wet niet afgewacht kan worden. Er zijn in de tijd dat de Wet koa in werking is getreden, talloze nare bijwerkingen aan het licht gekomen die directe actie vereisen. Volgens de initiatiefnemers is deze wet met name een grote verdienmodule voor de gokbranche, wat ten koste gaat van de (kwetsbaren in de) samenleving. De voorstellen in deze initiatiefnota kunnen volgens de initiatiefnemers een belangrijke rol spelen in het voorkomen van nog meer nieuwe gokkers, verslavingen en geldproblemen. Met name jongvolwassenen moeten beter beschermd worden tegen de risico's van het online gokken. Maar een wet die online gokken juist faciliteert, werkt averechts. Daarom willen de initiatiefnemers met deze initiatiefnota bijdragen aan het beschermen van kwetsbare personen in onze samenleving, en voorkomen dat meer potentiële gokverslaafden worden gezogen in de gevaarlijke wereld van het online gokken. De initiatiefnemers roepen de Staatssecretaris Rechtsbescherming in deze initiatiefnota daarom op om het besluit tot het legaliseren van online gokken zo spoedig mogelijk terug te draaien. Want het moge duidelijk zijn dat we met de Wet koa hebben gegokt en verloren.

2. De opening van de onlinegokmarkt

Sinds 2021 is de markt voor online kansspelen geopend. Vanaf dat moment werd het mogelijk om online te gokken bij legale aanbieders, zoals bij online casino's, en online te gokken op sportwedstrijden. Een van de doelen van het legaliseren van online kansspelen was om spelers zoveel mogelijk naar het verantwoorde, betrouwbare en controleerbare aanbod te leiden. Er werd gestreefd naar een zo hoog mogelijke kanalisatie van deelname aan illegale online kansspelen naar legale online kansspelen, waarbij een kanalisatiegraad van 80% als ondergrens werd gehanteerd. Ook het voorkomen van kansspelverslavingen was destijds een belangrijke doelstelling van het besluit tot legalisering.[7]

---

[4] https://www.thetimes.co.uk/article/gambling-industry-ignored-suicide-epidemic-of-addicted-players-0b8nrqcsr#:~:text=A%20Public%20Health%20England%20(PHE,gambling%20in%20England%20every%20year.

[5] https://www.zelfmoord1813.be/feiten-en-cijfers/factsheets/factsheet-zelfmoord-en-verslaving

[6] Rapport «Gokken met Gezondheid», Nationaal Rapporteur Verslavingen, september 2023.

[7] Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 15–17.

Bij het tot stand komen van het wetsvoorstel waarin tot legalisering werd overgegaan, zijn reacties vanuit verschillende hoeken betrokken. Uit de memorie van toelichting blijkt dat veel is ingegaan op de suggesties van aanbieders van kansspelen op afstand en de vergunninghouders van destijds. Aanbieders van kansspelen wezen er in hun reacties bijvoorbeeld op dat 98% van de spelers geen problemen vertoont, onder andere op het gebied van verslaving, en dat het internet goede mogelijkheden biedt om het gedrag van spelers te monitoren en daarin vervolgens te interveniëren. De verslavingszorg daarentegen vroeg destijds al meer aandacht voor preventieve maatregelen om het aantal risicospelers te verminderen, specifiek voor kwetsbare groepen zoals jongvolwassenen.[8] Naar aanleiding hiervan is het preventiebeleid ietwat aangescherpt. Het wetsvoorstel werd vervolgens aangenomen.

De legale aanbieders staan sindsdien onder toezicht van de Ksa, die de plicht heeft om erop toe te zien dat dat de speler niet over zijn eigen grenzen heen gaat. De aanbieder heeft zelf ook een aantal verplichtingen. Zo moet deze controleren of de nieuw aangemelde speler geregistreerd staat in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks), en ook zijn online gokbedrijven verplicht om de identiteit van de speler vast te stellen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. De Financial Intelligence Unit Nederland is de autoriteit waar ongebruikelijke transacties dienen te worden gemeld door de kansspelaanbieder wanneer een ongebruikelijke transactie zich voordoet. Of een transactie inderdaad ongebruikelijk is, kan worden bepaald door verschillende objectieve en subjectieve indicatoren. Een objectieve indicator is bijvoorbeeld een transactie van € 15.000 of meer, en een subjectieve indicator is bijvoorbeeld aan de orde als een transactie verondersteld kan worden dat deze verband houdt met witwassen of het financieren van terrorisme.[9] De kansspelaanbieders zijn overigens verplicht om ongebruikelijke transacties binnen veertien dagen te melden bij de FIU. De FIU onderzoekt vervolgens de melding van de ongebruikelijke transactie. Wanneer de FIU de transactie inderdaad verdacht verklaart, wordt de onderzochte informatie overgedragen aan de opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten.[10]

De online gokker geeft in zijn account zelf aan hoeveel geld hij of zij wil verspelen en hoe lang diegene wil spelen. Als het spelgedrag daarvan afwijkt, is de aanbieder verplicht de speler daarvan op de hoogte te stellen door middel van bijvoorbeeld pop-ups of waarschuwingsteksten. Maar daarbij blijft het de werkelijkheid dat de speler in beginsel zelf zijn eigen grenzen aangeeft en de pop-ups gemakkelijk kan omzeilen. De Ksa controleert de online kansspelaanbieder onder andere met de controledatabank van de aanbieder: een soort kluis waarin de kansspelaanbieder speelgegevens moet vastleggen. Zonder deugdelijk beleid, zoals maatregelen op het gebied van verslavingspreventie, krijgt een aanbieder geen vergunning om de diensten aan te bieden aan spelers.

Wellicht een lichtpunt van de gevolgen van de Wet Koa is de kanalisatiegraad. Een van de doelstellingen van het openen van de onlinegokmarkt was, zoals eerder gesteld, dat minimaal 80% van de spelers binnen drie jaar moest spelen bij een legale aanbieder. De Ksa constateert dat ongeveer 90% van de gokkers zich tot juli 2023 heeft aangesloten bij het online legale aanbod.[11] Kortom zijn er sinds 2021 minder gokkers aangesloten bij de illegale onlinegokmarkt dan daarvoor. Dit is volgens de

[8] Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, p. 64–65.
[9] Leidraad Wet ter voorkoming witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), p. 31–32.
[10] Leidraad Wet ter voorkoming witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), p. 33–34.
[11] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, najaar 2023, p. 5.

initiatiefnemers in beginsel een goede zaak, maar een kanttekening hierbij is dat aan het einde van de streep veel meer mensen überhaupt begonnen zijn met online gokken sinds de legalisering, dus ook mensen die voor 2021 niet actief waren bij illegale of legale online gokaanbieders. Het openen van de onlinegokmarkt heeft een aanzuigende werking gehad voor nieuwe spelers, waardoor de kanalisatiegraad een vertekend beeld geeft omdat deze nieuwe spelers ook mee worden gerekend in de kanalisatiegraad. De hoge kanalisatiegraad wordt aldus grotendeels veroorzaakt door nieuwe spelers, zoals de Ksa ook benadrukt.[12]

3. De Nationaal Rapporteur Verslavingen en de Kansspelautoriteit

De NRV heeft als taak om trends en ontwikkelingen op het gebied van verslavingen te signaleren en te duiden, het adviseren over verslavingspreventie en -zorg, en het adresseren van kennislacunes. In september 2023 heeft de NRV een rapport gepubliceerd waarin zorgen zijn geuit over het onlinegokbeleid. Online gokken is volgens de NRV namelijk risicovoller dan offline gokken, onder andere vanwege de lage drempel om via een smartphone te gokken, het gemak om digitaal geld uit te geven, de mogelijkheid tot anoniem gokken en de mogelijkheid om meerdere gokspelen op meerdere schermen tegelijk te spelen.[13] Daarnaast benadrukt de NRV dat een duidelijke relatie bestaat tussen gokken en suïcidaliteit, maar ook schuldenproblematiek, depressie en alcoholgebruik. Dit is volgens de initiatiefnemers een zeer zorgelijke cocktail aan bijwerkingen van online kansspelen en voldoende redenen om hierin drastisch het roer om te gooien. De NRV geeft in het rapport aan dat in de hele keten van het voorkomen van risicovol gokken en behandelen van verslaafden, verbeteringen nodig zijn. Dit onderschrijven de initiatiefnemers ten zeerste.

Een van de doelen van de Ksa, de Nederlandse toezichthouder op de onlinegokmarkt, is om verslavingen tegen te gaan en toezicht te houden op de kansspelaanbieders. Monitoring is hier een belangrijk onderdeel van. In de vorm van een halfjaarlijkse monitoringsrapportage over online kansspelen informeert de Ksa over de beschikbare cijfers over de omvang van de onlinegokmarkt in termen van geld en spelersaccounts. Deze monitoring geeft een duidelijk beeld over de daadwerkelijke cijfers, uitgaven en winsten die gemoeid gaan met de onlinegokmarkt, maar ook over de vergunningen die zijn verleend. Uit het meest recente rapport van de Ksa blijkt dat het brutospelresultaat (BSR) in 2023 in totaal 1,39 miljard euro was, waarvan 135 miljoen euro is opgebracht door jongvolwassenen. Dit brutospelresultaat is een stijging van 28% ten opzichte van een jaar eerder.[14] Naar schatting verloren spelers over de eerste zes maanden van 2023 ongeveer 170 euro per maand. Dat is een lichte stijging ten opzichte van een jaar eerder.

Daarnaast zijn relatief veel accounts van jongvolwassenen, namelijk 22% van het totaal, terwijl jongvolwassenen slechts 9,5% van de bevolking uitmaken. In 2023 is daarnaast ook het aantal accounts waarmee wordt gespeeld, gegroeid tot 1,1 miljoen ten opzichte van 970 duizend een jaar eerder. In de laatste zes maanden van 2023 heeft 5 procent van alle Nederlandse volwassenen online gegokt.[15] Daarnaast zet de stijging van het aantal spelersaccounts, wat niet hetzelfde is als het daadwerkelijk

---

[12] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, voorjaar 2024, p. 14; Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, najaar 2023.
[13] Rapport «Gokken met Gezondheid», Nationaal Rapporteur Verslavingen, september 2023, p. 10.
[14] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, voorjaar 2024, p. 3.
[15] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, voorjaar 2024, p. 3.

aantal spelers, zich de afgelopen jaren door. In december 2022 bestonden er 1,9 miljoen spelersaccounts, in 2023 is dit aantal gegroeid naar 3 miljoen.[16]
De Ksa is ook bevoegd om sanctiebesluiten op te leggen aan kansspelaanbieders wanneer aanbieders de afspraken niet nakomen. Zo zijn eind december 2022 boetes opgelegd van in totaal 26 miljoen euro aan verschillende partijen die illegaal spelers in Nederland lieten deelnemen aan online kansspelen.[17] Eind februari 2024 heeft de Ksa de hoogste boete ooit opgelegd, namelijk een boete van bijna 20 miljoen euro voor een bedrijf dat gevestigd is op Malta, dat illegaal zonder vergunning online kansspelen aanbiedt aan Nederlandse spelers.[18]

4. Vergunning en zorgplicht online kansspelaanbieders

Online kansspelaanbieders moeten een vergunning hebben om diensten van online gokken te mogen verlenen in Nederland. Hier zijn een aantal voorwaarden aan verbonden. Zo moeten alle aanbieders van risicovolle kansspelen bepalen, met advies van ervarings- en verslavingsdeskundigen, wanneer ze ingrijpen bij spelers als ze dreigen verslaafd te raken. Dit wordt vastgelegd in het verslavingspreventiebeleid. Ook moeten de aanbieders fraude voorkomen en de integriteit en eerlijkheid van het spel beschermen. Zodat spelers kunnen aannemen dat online gokken bij die aanbieder op een veilige en eerlijke manier verloopt. Verder is er sprake bij de vergunningsaanvraag van een integriteitsbeoordeling en er moet een positieve uitslag zijn van een gecertificeerde keuring van het spelsysteem. Tot nu toe zijn aan 27 bedrijven vergunningen uitgegeven om in Nederland online kansspelen aan te bieden.

De Ksa heeft in september 2023 echter geconstateerd dat online gokbedrijven te weinig doen om spelers te beschermen die veel geld verliezen of dreigen verslaafd te raken aan online gokken. De aanbieders voldoen grotendeels niet aan de verplichtingen, zoals in sommige gevallen nog steeds een mogelijkheid bestaat om 24 uur per dag te spelen met een limiet van 100.000 euro. Na een interventie van de Ksa hebben een aantal aanbieders hun regels aangepast, maar alsnog verzaken sommige aanbieders om hun zorgplicht naar behoren te vervullen. De gokbedrijven hebben allemaal een ander beleid op het gebied van de bescherming van gokkers, en dit beleid blijkt vaak ook nog eens niet effectief te zijn. Al met al zijn dit schokkende constateringen, vooral omdat verslavingspreventie een van de belangrijkste argumenten was om de onlinegokmarkt te openen. Deze conclusies hebben overigens vooralsnog niet geleid tot het intrekken van vergunningen van gokbedrijven die hun zorgplicht verzaken, op een enkel geval in maart 2023 op verzoek van de aanbieder na.[19]

In februari 2024 heeft een meerderheid van de Tweede Kamer een motie aangenomen om een overkoepelend speellimiet in te stellen voor het storten en verliezen bij online casino's.[20] Toenmalig Minister Weerwind reageerde hierop dat dit een complex systeem is om te realiseren, maar dit wel met hoge prioriteit wordt opgepakt. Initiatiefnemers wachten dit voorstel af, zodat met de juiste zorgvuldigheid de overkoepelende speellimieten kunnen worden gerealiseerd middels een wijziging van de AMvB en wellicht zelfs van de Wet koa.

---

[16] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, voorjaar 2024, p. 10.
[17] https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/maart/ruim-26-miljoen-euro-boete-illegaal/
[18] https://nos.nl/artikel/2510855-kansspelautoriteit-legt-hoogste-boete-ooit-op-aan-illegale-goksite
[19] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, najaar 2023, p. 6.
[20] Kamerstukken *II* 2023/24, 36 410 VI, nr. 60.

5. Gokreclames

Sinds de inwerkingtreding van de Wet koa werd het ook mogelijk om reclames te maken voor onlinegoksites. Hiervan werd ook veelvuldig gebruik gemaakt: tussen 1 oktober 2021 en 1 juni 2023 is in totaal € 271 miljoen aan gokreclames ingekocht.[21] Ondertussen kwamen zorgwekkende signalen naar buiten over de effecten van deze gokreclames, wat uiteindelijk leidde tot een verbod op ongerichte reclames per 1 juli 2023. De gokreclames in de openbare ruimte, op tv met bekende rolmodellen en op de radio zijn dus sindsdien verleden tijd. Het verbod op sponsoring, bijvoorbeeld op sportshirts, treedt naar verwachting in werking in 2025.

Toch blijven gokreclames volop in de omloop, omdat gerichte online reclames wel toegestaan zijn gebleven. Hieronder vallen bijvoorbeeld gerichte advertenties of directe mails. Het is volgens de initiatiefnemers een goede zet geweest dat de ongerichte reclames uit het dagelijkse (straat)beeld zijn gehaald. Maar tegelijkertijd mogen nog wel gericht gokreclames worden uitgezet. Bijvoorbeeld richting personen die al interesse hebben in het kansspelaanbod en dus beïnvloed kunnen worden door de reclames. Voor te stellen is dat dit ook juist de personen zijn waarbij het risico bestaat dat ze vaker online gokken, en al dan niet in staat zijn om hun eigen grenzen te kunnen bepalen. De NRV heeft namelijk ook aangegeven dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen blootstelling aan reclame voor gokproducten en een positievere houding ten opzichte van gokken, een grotere intentie om te gokken en om meer te gokken.[22] Overigens heeft de Ksa aangegeven dat sinds het verbod op ongerichte reclames het aantal bezoeken aan kansspelwebsites door mensen die geen speler zijn, sterk is afgenomen. Mensen die al speler waren komen niet minder vaak naar de websites, dus het reclameverbod heeft met name invloed op mensen die geen accounts hebben op gokwebsites. Hieruit volgt dus dat het verbod op ongerichte reclame effect heeft gehad. Volgens de initiatiefnemers is dit juist ook een reden om gerichte reclames voor online gokken aan banden te leggen, nu een grote groep spelers wel nog steeds beïnvloed wordt door de reclames die specifiek op hen gericht zijn en dus minder baat hebben gehad bij een verbod op ongerichte online gokreclames.

6. Verslavingszorg en preventie

Via het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) kunnen gokkers voor zichzelf voor minstens 6 maanden en maximaal 99 jaar een «gokstop» inlassen. Na 6 maanden kan de gokker zelf, op een laagdrempelige manier, de inschrijving in Cruks aanpassen of opheffen. Daarnaast is het mogelijk dat iemand uit de omgeving van de speler bij de Ksa een verzoek doet tot onvrijwillige inschrijving in Cruks voor de duur van minimaal zes maanden. Tot eind december 2023 zijn er 76 aanvragen in totaal goedgekeurd voor onvrijwillige inschrijving. Aanbieders hebben 150 verzoeken gedaan, waarvan er 44 zijn goedgekeurd.[23]

Aanbieders van legale kansspelen zijn verplicht om te controleren of nieuwe spelers in Cruks geregistreerd staan. De Nationaal Rapporteur Verslavingen gaf aan dat tot september 2023 het Cruks (al) 50.000 inschrijven heeft. De Ksa laat zien dat het aantal inschrijvingen in het

---

[21] Rapport «Gokken met Gezondheid», Nationaal Rapporteur Verslavingen, september 2023, p. 11.
[22] Rapport «Gokken met Gezondheid», Nationaal Rapporteur Verslavingen, september 2023, p. 18.
[23] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, voorjaar 2024, p. 20.

Cruks blijft stijgen, met ongeveer 526 inschrijvingen per week. Dit terwijl het aantal raadplegingen van Cruks door de gokbedrijven is gedaald sinds november 2022, waar de Ksa geen verklaring voor heeft. Het aantal inschrijvingen in Cruks stond eind januari 2024 op 63.543. Het merendeel hiervan is tussen de 21 en 40 jaar oud.[24]

Gokkers kunnen voor informatie en advies terecht bij het Loket Kansspel: het centrale steunpunt bij gokproblemen. Dit Loket biedt hulp en begeleiding, of zorgt voor een doorverwijzing naar passende zorg. In totaal leidde het Loket in 2022 ruim een kwart van de hulpgesprekken door tot een interne of externe interventie. De NRV geeft aan dat met name gokverslaafden moeilijk te verleiden waren tot het volgen van zo'n interventie. Echter heeft tot dusver de toename aan aantal gokkers niet geleid tot meer mensen die zich melden met een gokverslaving in de verslavingszorg, concludeert ook het Landelijk Alcohol en Drugs Informatie Systeem. De reden hiervan, volgens de NRV, is dat het vaak ongeveer 8 jaar duurt totdat personen met verslavingsproblemen aan de bel trekken bij de verslavingszorg.[25] De piek van de zorgvraag wordt daarom over een aantal jaar verwacht.

Personen die een gokverslaving hebben, ervaren volgens de NRV een aantal drempels om zich te melden bij verslavingszorg. Dit in combinatie met de verwachte verdere groei van de gokmarkt en een toename aan gokkers die een gokstop hebben aangevraagd via Cruks, leidt ertoe dat de NRV oproept dat beleid nodig is om de schade te beperken. De initiatiefnemers onderschrijven deze oproep. Een van de punten waar het nog schuurt, is dat het ontbreekt aan een overkoepelend preventiebeleid van de verslavingszorg. Want zoals eerder geconstateerd, bepalen de online gokbedrijven hun preventiebeleid zelf.

7. Illegale buitenlandse online gokbedrijven

Het is niet toegestaan om online gokspellen aan te bieden aan Nederlandse gokkers zonder vergunning. Wanneer dit wel gebeurt, kan de Ksa overgaan tot sancties. Zonder vergunning is de aanbieder namelijk niet gebonden aan de wettelijke vereisten rondom de zorgplicht om de gokkers te beschermen, zoals het controleren van een Cruks-inschrijving. De gokker zelf riskeert hiermee overigens een boete van de Ksa van maximaal € 8.700.

Buitenlandse illegale online gokaanbieders hebben vaak aantrekkelijke bonussen voor jongvolwassenen, meer betaalmethodes, ruimere spelkeuze en minder restricties. Omdat zij dus niet de vergunningsverplichtingen hebben zoals die in Nederland wettelijk zijn bepaald. Ook hierbij moet het uitgangspunt zijn dat de Ksa hard handhaaft op illegale buitenlandse casino's die hun aanbod richten op Nederlandse gokkers en hen meetrekken in de illegaliteit. Op Malta is bijvoorbeeld sinds 2004 online kansspelen gereguleerd, en inmiddels is de gokindustrie op Malta een van de grootste ter wereld. Ook vanuit Nederland wordt gegokt bij bedrijven die geen vergunning hebben in Nederland en gevestigd zijn op bijvoorbeeld Malta, waar veel minder toezicht is en gokkers verre van beschermd worden tegen verslavingen. In juni 2023 is zelfs een wetsvoorstel aangenomen op Malta, waardoor vonnissen uit andere Europese lidstaten waarin Maltese gokbedrijven worden veroordeeld om geldbedragen terug te betalen aan consumenten, niet ten uitvoer worden

[24] Monitoringsrapportage online kansspelen, Kansspelautoriteit, voorjaar 2024, p. 20–21.
[25] Rapport «Gokken met Gezondheid», Nationaal Rapporteur Verslavingen, september 2023, p. 12.

gelegd.[26] Hiermee worden bedrijven die op Malta zijn gevestigd, beschermd tegen uitspraken waarbij gokkers hun verloren geld kunnen terugvorderen. Dit geldt dus ook voor Nederlandse gedupeerden die geld hebben verloren bij illegale Maltese gokbedrijven en via de rechter hun verloren geld proberen terug te eisen. In april 2024 is een voorstel aangenomen van een van de indieners om met andere Europese lidstaten op te trekken om Malta hierop aan te spreken en uitleg te vragen, en maatregelen te nemen tegen buitenlandse casino's die zonder vergunning in Nederland hun diensten aanbieden aan Nederlandse spelers.[27] De indieners zijn benieuwd naar de stappen die hiertegen worden ondernomen door het kabinet.

Al met al slagen buitenlandse gokbedrijven er nog steeds in om vaste voet aan de grond te krijgen bij Nederlandse gokkers, met alle risicovolle gevolgen van dien. De Ksa houdt hier toezicht op, maar wat de initiatiefnemers betreft moet hier nog strenger op worden gehandhaafd met zwaardere sancties. Want hoge boetes lijken tot dusver weinig afschrikwekkende werking te hebben. Daarnaast is het van belang dat gedupeerde personen die veel geld zijn verloren bij buitenlandse casino's zonder vergunning, hun geld kunnen terugvorderen bij deze illegale bedrijven.

8. Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Draai het besluit tot legalisering van online gokken terug

De initiatiefnemers zijn van mening dat de beloofde bescherming van gokkers met de Wet koa niet gewaarborgd wordt. De conclusies uit het rapport van de NRV en de resultaten uit de monitoringsrapportages van de Ksa laten een schokkend beeld zien van de toename van de onlinegokmarkt, en de verslavingscijfers die daaraan gekoppeld zijn, terwijl juist een van de doelstellingen van de legalisering was om verslavingen te voorkomen. Daarom zit er volgens de initiatiefnemers niks anders op dan het besluit tot legalisering van online gokken terug te draaien. Om de consumenten te beschermen tegen de risico's van online kansspelen. De initiatiefnemers realiseren zich dat dit een verregaande maatregel is, maar daardoor niet minder noodzakelijk. Niet de winst van de vrije markt, maar het beschermen van de kwetsbaren moet nu voorop komen te staan. De cijfers laten zien dat verslavingen van alle leeftijden zijn en ook veel bij spelers voorkomen die niet meer jongvolwassen, maar volwassen zijn. Bijvoorbeeld het instellen van een hogere minimumleeftijd is volgens de initiatiefnemers dan ook niet de juiste weg. De initiatiefnemers roepen daarom de betrokken Staatssecretaris op om zo snel als mogelijk, op een zorgvuldige manier, maatregelen te nemen die nodig zijn om dit besluit terug te draaien.

Het terugdraaien van de legalisering van online gokken zal niet van de ene op de andere dag zijn gerealiseerd. Daarnaast zijn de initiatiefnemers zich ervan bewust dat een verbod op online gokken niet automatisch betekent dat online gokken niet meer zal voorkomen. Er bestaat altijd een risico dat spelers het online gokken op illegale wijze voortzetten. De initiatiefnemers zien dit risico met name bij mensen die de afgelopen jaren legaal online hebben gegokt. De verwachting is wel dat na een algeheel verbod in combinatie met aanvullende maatregelen de nieuwe aanwas van online gokkers zal verminderen. Op deze manier zou online gokken uiteindelijk een steeds minder grote rol moeten gaan spelen in de samenleving. Bovendien achten de initiatiefnemers een algeheel verbod goed handhaafbaar, waarbij bijvoorbeeld kan worden ingezet op het direct

[26] https://parlament.mt/14th-leg/bills/bill-055-gaming-amendment-bill/
[27] Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 226.

offline laten halen van websites die online kansspelen blijken aan te bieden. De Digital Services Act (DSA) zou hier een rol in kunnen spelen.

Vanwege het bovenstaande is het volgens de initiatiefnemers van groot belang om in te zetten op meerdere sporen: voor een algeheel verbod geldt uiteraard inzetten op het handhaven van illegaliteit, maar daarnaast ook volop op preventie en bewustwording. Daarom stellen de initiatiefnemers naast deze eerste aanbeveling, ook de volgende maatregelen voor.

Aanbeveling 2: Verbied alle online gokreclames

Parallellen kunnen getrokken worden tussen reclames voor online gokken en reclames voor rookwaren. Sinds 2002 geldt namelijk een verbod op reclame en sponsoring voor alle rookwaren, zoals sigaretten en vapes. Met als reden dat tabaksreclame ertoe leidt dat meer mensen, vooral jongeren, beginnen met roken. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt toezicht op dit verbod, waarbij ze kijken naar billboards in het openbaar vervoer, kranten, folders, radio, televisie en op het internet. Een verbod op reclame maakt tabaksproducten dus minder aantrekkelijk, zodat voorkomen wordt dat mensen beginnen met roken. Deze lijn kan doorgetrokken worden naar reclames voor online gokken. Want reclames kunnen mensen ertoe verleiden om online te gokken, en spelers die al accounts hebben worden verleid om er vooral mee door te gaan. Gerichte reclames zorgen hierbij juist ervoor dat de reclames terechtkomen bij de doelgroep die al bezig is met online gokken of daar interesse in heeft, en wellicht al verzeild is geraakt in een verslaving of daartoe neigt.

Met gokreclames wordt het gokken dus niet ontmoedigd, maar het leidt juist tot een groter risico op schade, met name voor jongvolwassenen. Daarom roepen de initiatiefnemers op om alle vormen van online gokreclames, in lijn met het verbod op tabaksreclame, niet langer toe te staan. Dus ook de gerichte online gokreclames. Nederland volgt hierbij het voorbeeld van België en Italië, waar gerichte reclames al zijn verboden.

Aanbeveling 3: Scherp de zorgplicht van online gokbedrijven aan

Online kansspelaanbieders hebben een zorgplicht ten aanzien van personen die gebruik maken van de onlinegokdiensten. Kortgezegd houdt deze zorgplicht in dat zij ervoor moeten zorgen dat gokkers niet in de problemen komen en dat ze op tijd ingrijpen als gokkers een verslaving ontwikkelen of veel financieel verlies leiden. Maar de Ksa heeft geconcludeerd dat dit onderdeel van de zorgplicht niet voldoende wordt uitgevoerd in Nederland.[28] Daarom roepen de initiatiefnemers op om de zorgplicht van online kansspelaanbieders aan te scherpen en strenger toe te zien op de uitvoering hiervan. Wanneer de kansspelaanbieder de zorgplicht onvoldoende uitvoert, moet de Ksa direct de vergunning van de aanbieder intrekken conform de wettelijke intrekkingsgronden. De initiatiefnemers roepen de betrokken Staatssecretaris op om in gesprek te gaan met de Ksa om dit te kunnen realiseren.

De online kansspelaanbieders behalen hun winst juist bij de mensen die bij hen gokken. Het belang dat deze aanbieders hebben bij het binnenhouden van (potentiële) klanten, staat daarmee haaks op de zorgplicht om aan de bel te trekken bij zorgwekkend gokgedrag. Daarnaast constateert

[28] https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/bestuur-organisatie-samenwerking/bestuur-organisatie/blogs-rene-jansen-voorzitter/aanscherping-zorgplicht/

de NRV dat gokbedrijven hun zorgplicht verzaken. Daarom roepen de initiatiefnemers de betrokken Staatssecretaris op om de zorgplicht op het gebied van verslavingspreventie op een andere manier in te vullen, en deze juist niet te beleggen bij de bedrijven die alleen maar baat hebben bij het aantrekken en behouden van gokkers. Hierbij kan geleerd worden van het beleid rondom de zorgplicht zoals in Oostenrijk wordt gevoerd, waarbij de vergunninghouder aansprakelijk is voor de opgelopen schade wanneer de houder niet aan de verplichtingen voldoet wat betreft het risico dat kansspelen vormt voor het bestaansminimum van de speler. Het heeft wat de initiatiefnemers betreft grote meerwaarde om het preventiebeleid niet te beleggen bij de gokbedrijven zelf, maar dit juist integraal vorm te geven zodat voor elke aanbieder hetzelfde beleid geldt.

Aanbeveling 4: Verlaag de drempels voor gokkers om aan te kloppen bij hulporganisaties

Gokkers zoeken niet snel hulp wanneer sprake is van een gokverslaving; dat duurt gemiddeld 8 jaar. Een van de redenen hiervoor is dat het beschikbare hulpaanbod onvoldoende onder de aandacht wordt gebracht. Daarom is het noodzakelijk dat elke gokker geattendeerd wordt op mogelijkheden van hulpverlening door verschillende organisaties, zodat zij de weg hiernaartoe weten te vinden. Dit begint bijvoorbeeld met het prominent plaatsen van informatie over hulp bij verslavingen op de websites van gokaanbieders. Het is hierbij ook belangrijk dat gokkers van het bestaan weten van de Cruks en het Loket Kansspel. De initiatiefnemers roepen de betrokken Staatssecretaris op om meer voorlichtingscampagnes te organiseren over de risico's van kansspelen en verslavingen, zoals dit ook gebeurt bij alcohol en roken. Een plan van aanpak om vroegsignalering van gokverslavingen te verbeteren kan hierbij helpen. Spelers moeten geholpen worden om bewuster hun grenzen aan te geven voorafgaand aan de deelname en tijdens het spelen moeten gokkers explicieter gewezen worden op mogelijk problematisch spelgedrag.

Ook zijn de initiatiefnemers van mening dat bij de hulpverlening niet alleen gekeken moet worden naar de gokverslaving, maar ook naar gokgerelateerde schade. Hierbij kan gedacht worden aan indirecte schade, waar een gokker niet altijd voor in behandeling treedt, zoals problemen binnen het gezin, criminaliteit of werkverlies. De initiatiefnemers verzoeken de betrokken Staatssecretaris om ook op dit onderdeel de hulpverlening sterk te verbeteren en met oplossingen te komen om gokkers die te maken hebben met gokverslavingen sneller en effectiever te helpen.

Aanbeveling 5: Intensiveer het toezicht op buitenlandse online casino's

Buitenlandse illegale online casino's hebben vaste voet aan de grond gekregen in Nederland. Deze online gokaanbieders hebben vaak aantrekkelijke bonussen voor jongvolwassenen, meer betaalmethodes, ruimere spelkeuze en minder restricties. Ze hebben vaak geen vergunning om in Nederland hun diensten aan te bieden. Dus ook geen verplichte goklimieten, het verplicht raadplegen van de registratie in het Cruks of een uitgebreide leeftijdsverificatie. De gokkers kunnen uitwijken naar deze buitenlandse casino's, waar het spelen een stuk gemakkelijker en sneller gaat. Ook bestaat hierin het risico dat gemakkelijk crimineel geld witgewassen kan worden, nu er weinig tot geen toezicht is op deze gokaanbieders vanuit Nederland. De Ksa houdt toezicht op deze illegale buitenlandse online casino's en kan hoge boetes opleggen, afhankelijk van de in Nederland behaalde omzet.

De initiatiefnemers roepen de betrokken Staatssecretaris op om buitenlandse illegale gokaanbieders sneller en harder aan te pakken, zodat deze gokbedrijven afgeschrikt worden om hun illegale diensten aan te bieden aan Nederlandse gokkers. Hoge boetes kunnen hierbij helpen, ook voor het afschrikwekkende effect, maar dat weerhoudt sommige bedrijven er nog steeds niet van. Daarom roepen de initiatiefnemers op om ervoor te zorgen dat buitenlandse gokaanbieders, zoals aanbieders op Malta, de Nederlandse vonnissen en beslissingen van de Ksa niet kunnen ontwijken. Ook moet streng toegezien worden op het verlenen van vergunningen aan gokbedrijven uit Malta en andere landen waarin veel illegale online gokbedrijven actief zijn.

Aanbeveling 6: Breid de bescherming van Cruks uit

Essentieel in de bescherming van de potentiële gokverslaafden is een effectieve werking van Cruks. Op dit moment zijn er verschillende manieren om Cruks te omzeilen, dus wat de initiatiefnemers betreft moet dit strakker geregeld worden. De initiatiefnemers sporen daarom de betrokken Staatssecretaris aan om het anonimiteitsbeginsel lager te plaatsen dan het belang van het beschermen van de gokker, door bijvoorbeeld inzichtelijk te maken bij de kansspelaanbieders dat een speler inschreven is geweest bij Cruks en inmiddels weer is begonnen met online gokken. Daarnaast roepen de initiatiefnemers op om het uitschrijven uit Cruks met meer waarborgen te omkleden, en het dus niet te makkelijk te maken. Ook moet het niet mogelijk kunnen zijn om je als speler tussentijds uit te schrijven. Bij een inschrijving in Cruks zien de initiatiefnemers een grotere rol voor (preventieve) informatievoorziening van zorgverleners en hulporganisaties, zodat de speler op een laagdrempelige en effectieve manier de nodige professionele hulp kan vinden.

9. Beslispunten

De initiatiefnemers verzoeken de Kamer in te stemmen om de volgende aanbevelingen als opdracht aan het kabinet mee te geven en te realiseren:

1. Draai het besluit tot legalisering van online gokken terug.
2. Verbied alle online gokreclames, zowel gericht als ongericht.
3. Scherp de zorgplicht van gokbedrijven aan.
4. Verlaag de drempels voor gokkers om aan te kloppen bij hulporganisaties.
5. Intensiveer het toezicht op buitenlandse online casino's en voorkom dat zij de wettelijke eisen omzeilen.
6. Breid de bescherming van Cruks uit.

10. Financiële consequenties

Er worden geen financiële gevolgen verwacht. Voorstel 4 kan leiden tot uitgaven wanneer voorlichtingscampagnes worden ingezet als middel om bewustwording te creëren bij gokkers voor de mogelijkheden tot hulpverlening bij verslavingen. Voorstel 5 kan leiden tot uitgaven als toezicht op gokbedrijven geïntensiveerd gaat worden. Tegelijkertijd merken de initiatiefnemers op dat hierdoor de baten voor de maatschappij zullen toenemen, in de vorm van het voorkomen van verslavingen en de bescherming van gokkers tegen buitenlandse illegale gokbedrijven. Daarnaast heeft de betrokken Staatssecretaris in de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid voor het jaar 2024 budget gereserveerd voor een meerjarige modernisering van het kansspelbeleid, met als uitgangspunt dat de Nederlandse burger op een veilige en verantwoordelijke manier kan deelnemen aan kansspelen bij legale aanbieders, onder andere wat betreft verslavingspreventie.

De initiatiefnemers gaan er aldus van uit dat deze voorstellen kunnen worden gefinancierd uit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Boswijk
Diederik van Dijk