

Kansspelautoriteit

Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Kansspelautoriteit

Anna van Buerenplein 45A
2595 DA Den Haag
Postbus 298
2501 CG Den Haag
www.kansspelautoriteit.nl

Contactpersoon

F.M.M de Kort

M 06 824 627 40

fdekort@kansspelautoriteit.nl

Gespreksnotitie Kansspelautoriteit t.b.v. ronde tafel
kansspelen 19 maart 2025

Datum

4 maart 2025

Ons kenmerk

-

De Nederlandse kansspelmarkt wist afgelopen jaren vaak de voorpagina's van grote Nederlandse nieuwssites te halen en was vele malen onderdeel van het politieke en maatschappelijke debat. De evaluatie wet Koa gaf conform onze verwachting een gemengd beeld over successen en tekortkomingen in het kansspeldomein. De evaluatie was gelukkig redelijk positief over het functioneren van de Ksa als toezichthouder. Op het gebied van het voorkomen van witwassen, identificatie van spelers en beschermen van persoonsgegevens gaat het goed. Ook de aanpassing van de regels op het gebied van sponsoring en/of het beperken van de inzet leidt tot een betere spelersbescherming. Spelers verliezen inmiddels minder geld dan een jaar geleden.

Maar er zijn ook zaken die verder verbeterd moeten worden, met name op het gebied van zorgplicht, reclame en voorkomen van illegaal aanbod. Voor een goede bescherming van spelers moet er continu een balans gevonden worden tussen het aanbieden van legaal en het bestrijden van illegaal aanbod.

Reguleren kunnen we immers alleen het legale aanbod. De Ksa is voorstander van de aangekondigde verdere aanscherping van de regels van de zorgplicht en de invoering van overkoepelende speellimieten. Is de regulering ontoereikend dan is spelersbescherming een wassen neus. Maar is de regulering te streng en wordt het door spelers als beknellend of betuttelend ervaren, dan vluchten groepen spelers naar de illegaliteit. Momenteel blijkt dat bij aanscherpingen van de regels veel spelers de legale markt blijven prefereren. De laatste cijfers (februari 2025) laten zien dat nog steeds 90% uitsluitend legaal speelt. Circa 10% van de spelers speelt illegaal en dus onbeschermd. Deze groep zorgt wel voor circa 50% van de totale spelverliezen. Het grote(re) geld (en daarmee wellicht ook de grotere problematiek) heeft zich dus verplaatst naar illegaal.

De effectiviteit van het toezicht moet ook verbeterd worden. Het online aanbod, met bonus aanbiedingen en andere incentives, wordt perfect op de speler toegesneden. Om daar toezicht op te kunnen houden, is het nodig dat de Ksa kan 'mystery shoppen'. Die bevoegdheid heeft de Ksa in theorie maar in de praktijk is het voor ons onmogelijk te beschikken over de fake id's om dit daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.

Bij illegaal aanbod is alleen bestrijden mogelijk. Hoe effectiever en efficiënter de bestrijding is, hoe minder aantrekkelijk illegaal aanbod wordt, en hoe beter we het Nederlandse spelerspubliek kunnen beschermen via de gereguleerde legale markt.

De illegaliteit bestrijden is moeilijk bij online aanbieders. Zij verstoppen zich achter ingewikkelde bedrijfsconstructies in verre, moeilijk toegankelijke oorden. Daarom richt de Ksa zich ook op het ondermijnen van de infrastructuur die ze nodig hebben om in Nederland te opereren. Denk aan reclame, internetverbindingen, spelletjesleveranciers en financieel verkeer. Dat is een moeizame strijd, omdat de Ksa niet over alle noodzakelijke bevoegdheden en instrumenten beschikt. De Ksa wil daarom ook graag de bevoegdheid om sites op zwart te kunnen zetten en is voorstander van een zogenoemd 'Nee tenzij' stelsel voor reclame, hetgeen de impact die de Ksa heeft, zal vergroten. Beide voorstellen heeft de Staatssecretaris Rechtsbescherming opgenomen in zijn visiebrief van 14 feb jl.

Naast het toezicht op de legale markt en het bestrijden van de illegale markt zet de Ksa in op het informeren van het publiek over de risico's van kansspelen, het doorgeleiden van probleemspelers naar zorg en het beheren van het uitsluitingsregister Cruks (Gokstop.nl). Met dit register helpt de Ksa mensen om zich te verweren tegen de verleidingen van kansspelen. Hoewel Cruks goed werkt, zijn ook hier verbeteringen nodig; het beschermingsniveau moet omhoog en de onvrijwillige inschrijving moet praktischer. De Staatssecretaris Rechtsbescherming heeft hiertoe ook voorstellen gedaan in zijn visiebrief.

Toelichting gewenste bevoegdheden/ wijzigingen regelgeving

Sites op zwart

De Ksa heeft een *notice and takedown*-procedure die bedoeld is om illegale goksites te blokkeren. Deze werkt niet optimaal, om drie redenen:

- Doorlooptijd is te lang: De Ksa moet eerst informeel contact zoeken met de illegale aanbieder. Bij geen of onvoldoende reactie, moet een formeel bevel gestuurd worden. Werkt dit niet, dan richt de Ksa zich op de hosting provider van de betreffende site/aanbieder: eerst informeel, daarna formeel. Vervolgens kan de Ksa toestemming vragen aan de rechter-commissaris in Rotterdam. Dit proces duurt 6 maanden, terwijl een illegale aanbieder binnen zes uur van hosting provider kan wisselen.
- De juiste bevoegdheid is geblokkeerd. De illegale aanbieders en vaak ook de betrokken hosting providers, die beiden in het buitenland gevestigd zijn, trekken zich niet zoveel aan van de Ksa. Om hen aan te pakken, zouden wij hen kunnen laten blokkeren via de Nederlandse access providers van de spelers, zoals KPN of Ziggo. Zij kunnen via het DNS of IP alle internetverkeer blokkeren met bepaalde websites.

Echter, die bevoegdheid is bij de behandeling van de wet KOA bij amendement geblokkeerd. De toelichting is glashelder: "Dit amendement ontnemt de Kansspelautoriteit de bevoegdheid om illegale websites die kansspelen aanbieden te blokkeren, oftewel DNS- of IP-blokkades uit te voeren."

- Het werkt niet bij zoekmachines. Klanten moeten een illegale aanbieder wel op een of andere manier kunnen vinden. Dat geldt ook als een geblokkeerde site probeert om zichzelf te verstoppen, met een nieuwe website, nieuwe hosting provider, en nieuwe DNS en IP. Daarom moet de blokkade ook gericht kunnen worden tot zoekmachines als Google, Siri, of DuckDuckGo. De kansspelautoriteit in Frankrijk doet dit al.

Oplossing

De Ksa wil een snelle, effectieve en efficiënte mogelijkheid om illegale internetgoksites op zwart te zetten. Ze wil daarom een stelsel zoals de Autoriteit online terroristisch en kinderpornografisch materiaal (ATKM) gebruikt, met een paar extra's speciaal voor kansspelen.

Fake id's

Voor optimaal toezicht op internetgokken (zowel legaal als illegaal) is het nodig dat de Ksa kan deelnemen aan kansspelen op afstand (mystery shoppen). Hierbij is het van belang dat dit anoniem is, anders kan een speelbeleving door een aanbieder gereguleerd worden. Ook is het van belang dat de Ksa met verschillende persona's kan spelen (bijvoorbeeld als jongvolwassene en/of minderjarige) om de interventies te kunnen testen. Er is dus een valse identiteit nodig. Die *fake-ID's* moeten evenwel van hoge kwaliteit zijn, want legale aanbieders zijn verplicht de identiteit van spelers goed te controleren, inclusief een aan de identiteit gekoppelde bankrekening. Wij hebben immers de toegang tot legale goksites zeer streng ingeregeld. Er moet ook:

- en valse identiteit worden aangemaakt in de BRP (basisregistratie personen), want de aanbieder is verplicht het opgegeven burgerservicenummer te controleren;
- een fysiek vals ID document worden aangemaakt, de aanbieder is verplicht deze te checken;
- een werkende bankrekening worden aangemaakt, aanbieders mogen alleen geldverkeer toestaan van en naar een bankrekening op naam van de accounthouder. Voor het openen van zo'n rekening hanteren banken verregaande identiteitscontroles, waarvoor het *fake-ID* nodig is.

Die eerste twee punten kunnen alleen via de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG). Maar die mag alleen meewerken met een expliciete wettelijke basis, en die ontbreekt in de Wok. De Ksa mag fake-IDs dus wel gebruiken, maar ze kan ze niet krijgen.

Dit probleem speelt tot nu toe vooral bij legale aanbieders, want die controleren streng. Maar ook bij een aantal illegale aanbieders zie je steeds meer ID-controles.

Oplossing

De Ksa heeft dus met spoed een expliciete wettelijke basis nodig. Dat is mogelijk, want politie-infiltranten gebruiken ook valse identiteiten. De Ksa denkt daarom aan iets dat lijkt op hoe dat in de Politiewet is geregeld.

Reclame

Het pakket regelgeving rond KOA bevat nauwelijks regels voor reclame. Toen de internetmarkt openging ontstond een stortvloed aan reclame, wat leidde tot aanvullende reclamevoorschriften. Het resultaat is gefragmenteerd en ingewikkeld, en biedt nog teveel ruimte. Het gaat vooral om:

- reclame waarbij onduidelijk is of en welke vergunninghouders er achter zitten. Dit speelt vooral bij moderne reclamevormen als sociale media, influencers, direct mail, digitale radio, nieuws- en vergelijkingssites, of een online spelomgeving;
- reclame die niet gemaakt wordt door een vergunninghouder, maar door een concerngenoot;
- reclame bedoeld om gokken te normaliseren en de risico's te bagatelliseren;
- reclame voor kansspelen die formeel buiten Nederland plaatsvinden.

Oplossing

Om er voor te zorgen dat spelers hun weg kunnen vinden naar een gereguleerde markt, wil Ksa drie dingen veranderen:

- de huidige reclameregels zijn alleen gericht tot vergunde aanbieders; de Ksa wil naar een stelsel waarbij de reclameregels gelden voor iedereen (zoals bij tabaksreclame), dus ook voor de illegale aanbieders;
- de huidige reclameregels staan alles toe, tenzij het expliciet verboden is (ja, tenzij). De Ksa wil naar een stelsel waarbij alle kansspelreclame verboden is, tenzij het expliciet toegestaan is (nee, tenzij);
- de huidige reclameregels zijn verschillend voor kansspelen met vergelijkbaar risicoprofiel. De Ksa wil dat qua risico vergelijkbare kansspelen ook vergelijkbare regels krijgen, bijvoorbeeld via een verdeling in drieën: laag/midden/hoogrisico, of tweeën: laag/hoogrisico.

Cruks

De onvrijwillige inschrijving in CRUKS werkt slecht. Er zijn honderdduizenden probleem- en risicospelers, daarvan zijn er maar enkele tientallen onvrijwillig in CRUKS geregistreerd. Daarvoor zijn twee oorzaken:

- de criteria om iemand onvrijwillig in te kunnen schrijven zijn zo gecompliceerd dat de aanvrager het benodigde bewijsmateriaal niet rond kan krijgen en de procedure te lang duurt. Aanvragers-in-spe (waaronder bewindvoerders) haken daarom af
- de CRUKS-uitsluiting duurt maar een half jaar, terwijl het gemiddeld 3-4 maanden kost om hem te krijgen. Deze periode is te kort om effectief kansspelverslaving (met een hoog terugvalrisico gedurende lange tijd) te bestrijden. Ervaring van de verslavingszorg leert dat een tijdelijke uitsluiting minimaal zes maanden moet duren om een daadwerkelijke verandering te kunnen bewerkstellingen, snelle terugval te voorkomen en ruimte te bieden voor behandeling.

Oplossing

De Ksa wil drie maatregelen:

- een langere duur voor onvrijwillig CRUKS, bij voorkeur voor onbepaalde tijd met periodieke gelegenheid tot herziening (zoals België en Duitsland);
- eenvoudige en praktische criteria voor onvrijwillig CRUKS, die beter te meten en objectiveren zijn;
- de bevoegdheid om gegevens op te vragen bij relevante instanties zoals het Bureau Kredietregistratie of het Centrale Curatele- en Bewindvoeringsregister.