dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Rapport

Drie jaar legaal online gokken

Evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand

Auteurs

Tessel Blom

Max Boiten

Melvin Hanswijk

Sophia Stone

Joost Crielaard

Frank Bongers

Rapport

Drie jaar legaal online gokken

Evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand

Auteurs

Tessel Blom
Max Boiten
Melvin Hanswijk
Sophia Stone
Joost Crielaard
Frank Bongers

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum

Publicatienummer

2024.010-2438

Datum

21 oktober 2024

Beeld omslag

iStock

Dankwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode maart 2024 tot en met oktober 2024 in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Voor het begeleiden van het onderzoek is door WODC een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld. Wij bedanken de leden van de begeleidingscommissie voor hun waardevolle inbreng gedurende het gehele onderzoeksproces.

Deze begeleidingscommissie bestond uit de volgende leden:

- Prof. mr. dr. Johan Wolswinkel (hoogleraar Bestuursrecht, Tilburg University; externe research partner Kansspelautoriteit), voorzitter;
- Dr. Ruth van Holst (universitair hoofddocent en cognitieve neurowetenschapper, Amsterdam UMC);
- Dr. Joost Poort (universitair hoofddocent aan Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam; externe research partner Kansspelautoriteit);
- Drs. Bertrand Leushuis (coördinerend beleidsmedewerker Kansspelbeleid, ministerie van Justitie en Veiligheid);
- Drs. Olivier Hendriks (projectbegeleider bij het WODC).

Begrippenlijst

Term	Betekenis in dit stuk
Aanbieder	Partij met een aanbod voor online kansspelen; niet noodzakelijk met vergunning.
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BSR	Brutospelresultaat
CDB	Controledatabank
Cruks	Centraal Register Uitsluiting Kansspelen
DNS	Domain Name System (domeinen)
FIOD	Financiële inlichtingen- en opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
Ksa	Kansspelautoriteit
Ksb	Kansspelbelasting
Ministerie van JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
NOGA	Netherlands Online Gambling Association
OM	Openbaar Ministerie
RTP	*Return to player*. Het percentage van de inzet dat een spel in verwachting aan prijzen uitbetaalt per keer dat het gespeeld wordt.
SBIU	Sports Betting Intelligence Unit
Vergunninghouder	Partij die online kansspelen aanbiedt met een vergunning
VNLOK	Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders
Wet Koa	Wet Kansspelen op afstand
Wok	Wet op de kansspelen
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Inhoud

1 Introductie van de evaluatie 8

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen 8
1.2 Context en afbakening van de evaluatie 9
1.3 Onderzoeksmethodiek 12
1.4 Beperkingen van de evaluatie 18
1.5 Leeswijzer 19

2 Beleidsgeschiedenis online kansspelen 22

2.1 Aanloop naar het Project Kansspelen (voor 2000) 22
2.2 Project Kansspelen (2000-2012) 23
2.3 Koa: van wetsvoorstel naar wetgeving (2012-2021) 26
2.4 De Wet Kansspelen op afstand (april 2021) 28
2.5 Beleidswijzigingen na Koa (oktober 2021 – heden) 38
2.6 Conclusie 41

3 De beleidslogica van de Wet Koa 43

3.1 Doelstelling: Verslavingspreventie 43
3.2 Doelstelling: Consumentenbescherming 52
3.3 Doelstelling: Tegengaan van fraude en criminaliteit 56
3.4 Doelgroep van het beleid 64
3.5 Conclusie 65

4 De Nederlandse online kansspelmarkt 69

4.1 Vergunningverlening 69
4.2 Opzet van de online kansspelmarkt 74
4.3 Conclusie 80

5 De uitvoeringspraktijk van de Wet Koa 82

5.1 Verslavingspreventie 82
5.2 Consumentenbescherming 114
5.3 Tegengaan van fraude en criminaliteit 124
5.4 Conclusie 130

6 Toezicht en handhaving 134

6.1 Toezicht op en handhaving van de vergunde aanbieders 134
6.2 Bestrijden van niet vergund kansspelaanbod 138
6.3 Conclusie 141

7 De beoogde en neveneffecten van de Wet Koa 144

7.1 Verslavingspreventie 144
7.2 Consumentenbescherming 145

7.3 Tegengaan van fraude en criminaliteit 147
7.4 Kanalisatie 149
7.5 Neveneffecten 152
7.6 Conclusie 162

8 Conclusies, lessen en aanknopingspunten om te verbeteren 165

8.1 Conclusie: drie jaar legaal online gokken 165
8.2 Lessen voor toekomstige reguleringsvraagstukken 170
8.3 Aanknopingspunten om te verbeteren 171

Verwijzingen 173

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten 175

Bijlage 2. Interviewleidraad vergunninghouders 179

Bijlage 3. Overzicht van vergunninghouders op 1 juni 2024 183

Bijlage 4. Maatregelen uit de Wet Koa 185

Verslavingspreventie 185
Beschermen van de consument 190
Tegengaan van fraude en criminaliteit 194

Hoofdstuk 1

Introductie van de evaluatie

In dit hoofdstuk introduceren we de evaluatie, de doelen en de onderzoeksvragen. Daarnaast schetsen we de context van de evaluatie en bakenen we de evaluatie af. In dit hoofdstuk bespreken we vervolgens de onderzoeksmethodiek en de beperkingen van de evaluatie. We eindigen dit hoofdstuk met een leeswijzer.

1 Introductie van de evaluatie

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te geven in een aantal aspecten van de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa). Hierbij gaat het om 1) de mate en wijze van uitvoering van maatregelen die in de Wet Koa staan, 2) de bedoelde en onbedoelde effecten van de Wet Koa, 3) de attitude van verschillende stakeholdergroepen ten aanzien van de Wet Koa en de uitvoering en effecten daarvan en 4) de mogelijkheden om de huidige wet- en regelgeving en uitvoeringspraktijk te verbeteren.

Voor het bereiken van deze doelstelling worden in deze evaluatie de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

De beleidslogica

1. Wat is het juridisch kader – inclusief lagere regelgeving – van de regulering van Kansspelen op afstand?
2. Wat zijn de beleidsdoelstellingen van de Wet Koa (incl. lagere regelgeving) en met welke maatregelen moeten deze worden gerealiseerd? Welke aannames liggen in het beleid besloten? In hoeverre zijn doelen en maatregelen gedefinieerd en/of geoperationaliseerd?
3. Hoe kijken verschillende stakeholdergroepen aan tegen de beleidslogica van de Wet Koa en lagere regelgeving? In hoeverre verwachten zij dat hiermee de doelen van het kansspelbeleid geborgd worden?

De uitvoeringspraktijk

4. Hoe worden de Wet Koa en de bijbehorende lagere regelgeving in de praktijk uitgevoerd?
5. Welke knelpunten doen zich voor?
6. Hoe kijken verschillende stakeholdergroepen aan tegen de uitvoeringspraktijk van de Wet Koa? Zien zij mogelijkheden om deze te verbeteren en zo ja, welke?
7. In welke mate en op welke wijze geeft de Kansspelautoriteit invulling aan haar handhavende en toezichthoudende taken met betrekking tot kansspelen op afstand?
8. In hoeverre kan op basis van de beleidslogica en de uitvoeringspraktijk worden verwacht dat bepaalde doelen (niet) worden bereikt?

De bedoelde en onbedoelde effecten van de Wet Koa

9. In hoeverre worden de beoogde doelen bereikt?
10. Welke andere effecten (positief en negatief) doen zich voor?

Aanknopingspunten om te verbeteren

11. Welke mogelijkheden zijn er om (de uitvoering van) wet- en regelgeving omtrent kansspelen op afstand te verbeteren?
12. Hoe kijken verschillende stakeholdergroepen terug op de regulering van online gokken? Welke lessen zijn te trekken voor eventuele toekomstige reguleringsvraagstukken in andere segmenten van de gokmarkt?

1.2 Context en afbakening van de evaluatie

Deze evaluatie van de Wet Koa is een bijzondere evaluatie. Ten eerste vindt de evaluatie eerder dan gebruikelijk plaats. Waar een vijfjaarlijkse evaluatie standaard is, is in de Wet Koa vastgelegd dat deze al na drie jaar geëvalueerd wordt. Hierdoor is een effectmeting in veel gevallen nog niet mogelijk.

Daarnaast is het beleid nog volop in ontwikkeling, zoals we later in sectie 2.5 ook zullen illustreren. Tijdens de evaluatie zijn bijvoorbeeld de laatste regels uit het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand[1] nog niet van kracht geworden. Daarnaast zijn er per juni 2024 nieuwe Beleidsregels verantwoord spelen van de Ksa[2] ingegaan met betrekking tot onder meer monitoring van speelgedrag en per 1 oktober 2024 de Regeling Speellimieten en bewuster speelgedrag[3] en het tweede deel van de Ksa Beleidsregels met betrekking tot stortingslimieten. Deze nieuwe regelgeving benoemen wij waar relevant, maar deze hebben geen onderdeel uitgemaakt van het empirisch onderzoek hier voorhanden.

1.2.1 Afbakening van de evaluatie

Onderzoeksbureau Breuer & Intraval heeft in 2023 een vooronderzoek van deze evaluatie uitgevoerd. Hierin hebben zij onder andere de beoogde reikwijdte van deze evaluatie onderzocht. Zij stellen dat de ruime evaluatiebepaling en de vele toezeggingen die zijn gedaan over onderwerpen waar de evaluatie op zou moeten toezien het risico met zich meebrengen dat de evaluatie zeer breed wordt en daarmee af kan dwalen van het evalueren van het primaire doel van de Wet Koa: het reguleren van online gokken (Breuer&Intraval, 2023). Mede op basis van dit advies ligt het zwaartepunt van deze evaluatie op de mate waarin het door Wet Koa mogelijk is voor consumenten om op een veilige, eerlijke en verantwoorde wijze deel te nemen aan *online* kansspelen bij vergunde

---

1 Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand [zoek.officielebekendmakingen.nl]

2 Beleidsregel verantwoord spelen [zoek.officielebekendmakingen.nl]

3 Regeling van de Minister voor Rechtsbescherming van 12 juni 2024, nr. 5531723, tot wijziging van de Regeling kansspelen op afstand en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen inzake speellimieten en aanvullende maatregelen ten behoeve van bewuster speelgedrag (Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag)

aanbieders. Hierbij worden wel de gevolgen voor andere deelmarkten meegenomen, maar heeft dit niet de focus. Daarnaast hebben wij in de opzet van de evaluatie gekozen om het ophalen van informatie te beperken, om de aandacht en tijd, zeker van de respondenten, te richten op de zaken die wij het meest relevant achtten.

Wij zien het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk als tweeledig:

- De mate waarin maatregelen worden uitgevoerd: houden partijen zich aan de wet?
- De wijze waarop maatregelen worden uitgevoerd: hoe geven partijen invulling aan maatregelen waar ruimte is voor eigen invulling/interpretatie?

De mate waarin maatregelen worden uitgevoerd beoordelen we enkel op geaggregeerd niveau. We doen geen uitspraken over of individuele aanbieders zich aan de wet houden, dit is de taak van de Kansspelautoriteit (Ksa). Ook hebben we bij de aanbieders zelf geen informatie opgevraagd om te controleren of zij aan de wet voldoen. De mate waarin aanbieders (als geheel) aan de regelgeving voldoen, beantwoorden we wel via andere bronnen, bijvoorbeeld op basis van informatie van de Ksa of andere onderzoeken, door middel van mystery guest-onderzoek of door spelers, onderzoekers en andere deskundigen te interviewen. Wanneer wij van geen van de respondenten of uit andere onderzoeken signalen ontvangen dat aanbieders als geheel niet voldoen, dan toetsen wij dit niet verder in deze evaluatie, maar geven wij aan dat wij geen signalen hebben ontvangen en dus niet kunnen concluderen dat maatregelen in mindere mate of niet worden uitgevoerd.

De wijze waarop maatregelen worden uitgevoerd, halen wij wel op bij alle partijen, inclusief vergunninghouders. Wij doen echter geen uitspraak over of de invulling die individuele vergunninghouders geven aan de wettelijke voorschriften voldoet. Wij doen uiteraard wel uitspraken over de mate waarin de invulling, en eventuele verschillen tussen vergunninghouders, invloed hebben op het bereiken van de beleidsdoelstellingen.

1.2.2 Toezeggingen met betrekking tot de evaluatie

Naast de evaluatiebepaling in de Wet Koa is er een aantal toezeggingen gedaan aan de Eerste en Tweede Kamer over aspecten die meegenomen dienen te worden in deze evaluatie. Binnen de afbakening van deze evaluatie is dit niet alle gevallen mogelijk. De toezeggingen waar het om gaat (met schuingedrukt de twee toezeggingen die niet worden meegenomen in deze evaluatie) zijn:

1. *De effecten van de verplichte identiteitscontrole bij fysiek aanbod op verslavingspreventie.*
2. Het effect van preventieve maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving bij jongeren.
3. Of de afdrachten aan het Verslavingspreventiefonds moeten worden verhoogd.

4. De mate waarin de doelstelling van 80% kanalisatie is behaald, met daarbij onderscheid tussen recreatieve-, risico- en probleemspelers.
5. De effecten van de Wet Koa op de aantallen recreatieve, risico- en probleemspelers en de doorgroei van recreatieve spelers naar risico- of zelfs probleemspelers op basis van representatief bevolkingsonderzoek.
6. De invloed van regulering en registratieplicht op de kanalisatie.
7. De impact van de Wet Koa op de inkomsten uit kansspelbelasting.
8. Substitutie-effecten binnen de gehele kansspelmarkt naar aanleiding van de Wet Koa.
9. De effecten van de Wet Koa op de hoogte van de afdrachten van loterijen.
10. *De gevolgen die de ontwikkelingen in de hoogte van de afdrachten hebben op de prestaties van de Nederlandse topsport en de eventuele noodzaak voor het ter beschikking stellen van alle meeropbrengst uit kansspelbelasting aan de Nederlandse ambities in de topsport.*
11. Het effect van de maatregelen in de Wet Koa die substitutie tussen loterijen en online kansspelen moeten voorkomen.
12. De effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium dat is opgenomen in de Wet Koa.
13. De mate waarin de huidige capaciteit van de Kansspelautoriteit toereikend is voor toezicht en handhaving van de kansspelmarkt.

    Onderzoek naar het nut van de inzet van mystery guests als handhavingsinstrument.
14. De wervende effecten van reclame voor zowel legaal als illegaal aanbod en de gevolgen hiervan voor de kanalisatie.
15. Het effect van de maatregelen die jongeren en kwetsbaren moeten beschermen tegen de aanzuigende werking van kansspelreclame.
16. De bijdrage van de rol van vertegenwoordiger bij verslavingspreventie.

Twee toezeggingen (nummer 1 en nummer 10) zijn geheel niet meegenomen in de evaluatie. De eerste toezegging betreft de effecten van verplichte identiteitscontrole bij fysiek aanbod op verslavingspreventie. Hoewel de verplichte identiteitscontrole (en de daarmee gepaarde check in het Cruks) nieuw geïntroduceerd zijn in het fysieke aanbod met de inwerkingtreding van Wet Koa ligt de focus van dit onderzoek op het *online* kansspelaanbod. De tiende toezegging vraagt om het in kaart brengen van de effecten van de wijzigingen in afdrachten op de ambities in de Nederlandse topsport. Wij achten het onderzoeken van deze toezegging dermate complex en groot dat het buiten de scope van dit onderzoek valt. Wij raden aan om voor het beantwoorden van deze toezeggingen aparte onderzoeken uit te voeren.

Daarnaast is er een aantal toezeggingen dat in deze evaluatie wel deels aan bod komt, maar waar voor het scheppen van een volledig beeld verder onderzoek noodzakelijk is.[4] Zo wordt aan toezegging dertien deels voldaan (de mate waarin de huidige capaciteit van de Ksa toereikend is), maar is er een apart onderzoek nodig naar de inzet en uitvoering van de Ksa. Daarnaast vragen toezeggingen vijftien en zestien enerzijds om het in kaart brengen van de wervende effecten van reclame en anderzijds om een effectmeting van de maatregelen die jongeren en kwetsbaren moeten beschermen tegen reclame. Hier geven we op basis van voorgaand onderzoek eerste inzichten in, maar voeren we geen effectmeting uit. Dit geldt ook voor de tweede toezegging: het in kaart brengen van de effectiviteit van preventieve maatregelen ter voorkoming van kansspelverslaving bij jongeren.

1.3 Onderzoeksmethodiek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een aantal onderzoeksmethoden ingezet: deskresearch van bestaande (monitorings)rapportages op het gebied van (online) kansspelen, interviews met stakeholders, een vragenlijst voor aanbieders van online kansspelen, een mystery guest-onderzoek bij het aanbod van vergunde aanbieders en twee groepssessies. Hieronder is de wijze waarop deze methoden zijn ingezet nader beschreven.

1.3.1 Deskresearch

Een belangrijk aspect van deze evaluatie zijn bestaande documenten, rapportages en onderzoeken. Online kansspelen en de Wet Koa staan veel in de belangstelling en verschillende stakeholders, de toezichthouder en onderzoekers publiceren regelmatig inzichten en cijfers over het online kansspelbeleid en haar effecten. Omdat het niet mogelijk is om binnen het kader van dit onderzoek voor alle doelstellingen primaire data te verzamelen is geprobeerd zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande rapportages en onderzoeken. Ook bij het in kaart brengen van de uitvoeringspraktijk en effecten van Wet Koa zijn vele onderzoeken en rapportages geraadpleegd, die verwerkt zijn in de relevante hoofdstukken en secties van dit rapport. Enkele belangrijke bronnen zijn:

- Breuer & Intraval (2023) Vooronderzoek Wet Kansspelen op afstand
- Nationaal Rapporteur Verslavingen (2023) Gokken met Gezondheid
- Consumentenbond (2023) Aanbevelingen Wetgeving online kansspelen
- I&O Research (2023) Speellimieten bij online kansspelen
- D&B (2023) Deelrapportage Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten

[4] Uit het vooronderzoek bleek ook dat het binnen het kader van deze evaluatie niet mogelijk zou zijn volledig aan deze toezeggingen te voldoen.

- Ipsos I&O (2024) Deelname aan kansspelen in Nederland: meting 2024
- Ipsos I&O (2024) Perspectief van Nederlanders op kansspelen

Voor het opstellen van de beleidscontext en het juridisch kader en de reconstructie van de beleidstheorie is sterk geleund op de wet- en regelgeving, parlementaire stukken en beleidsregels. Ten slotte publiceert de Kansspelautoriteit periodieke (monitorings)rapportages, verslagen en onderzoeken. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Koa houdt de Ksa een aantal indicatoren bij middels de monitoringsrapportages die te raadplegen zijn op een dashboard.[5] Daarnaast zijn ook de jaarverslagen en jaaroverzichten van de Ksa onderdeel van de deskresearch.

Een knelpunt bij het analyseren, interpreteren en vergelijken van verschillende onderzoeksuitkomsten is dat de methodiek die in de verschillende onderzoeken gebruikt wordt sterk van elkaar kan verschillen. Hierdoor is het lastig om de uitkomsten van verschillende onderzoeken direct met elkaar te vergelijken. Ook is het van belang om de bron en de methodiek bij de interpretatie van de uitkomsten in ogenschouw te nemen. De bron zal dan ook expliciet vermeld worden wanneer resultaten uit de deskresearch aan bod komen.

1.3.2 Interviews

In totaal zijn er 35 unieke stakeholders of stakeholdergroepen van het online kansspelbeleid geïnterviewd. Met sommige stakeholders zijn er meerdere interviews gevoerd, zoals de Kansspelautoriteit.

Bij aanvang van het onderzoek is een viertal verkennende interviews gehouden met betrokkenen bij de Kansspelautoriteit, het ministerie van Justitie en Veiligheid (cluster kansspelen) en twee brancheverenigingen van online kansspelaanbieders (VNLOK en NOGA). De interviews met de Kansspelautoriteit en het ministerie van Justitie en Veiligheid moesten een eerste beeld vormen rondom de bestuurlijke processen en de besluitvorming rondom het online kansspelbeleid. De brancheverenigingen zijn in een vroeg stadium betrokken om de eerste overkoepelende inzichten van vergunninghouders op te halen en om aan te kondigen welke medewerking er van aanbieders werd gevraagd.

In een ronde verdiepende interviews zijn 22 stakeholders geïnterviewd die verschillende kanten en effecten van het online kansspelbeleid kunnen belichten. Interviewrespondenten zijn door het onderzoeksteam in overleg met de begeleidingscommissie geselecteerd aan de hand van de drie beleidsdoelstellingen van de Wet Koa (verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van fraude en criminaliteit). Ook zijn er (naast het verkennende interview) zeven interviews gehouden met verschillende afdelingen van de Kansspelautoriteit. Omdat de expertise per interviewrespondent sterk varieert, is voor

[5] Dashboard Kansspelautoriteit [app.powerbi.com]

elk interview een aparte, toegespitste interviewleidraad opgesteld. Ten slotte is er met spelers of personen die het spelersperspectief kunnen belichten gesproken, zoals spelers zelf, ervaringsdeskundigen en onderzoekers. Een overzicht van de interviewrespondenten uit de verkennende en verdiepende interviews is te vinden in Bijlage 1.

Na de verdiepende interviews is een interviewronde met vergunninghouders van start gegaan. Bij het selecteren van interviewrespondenten is geprobeerd om tot een selectie van aanbieders te komen met zoveel mogelijk verschillende perspectieven en inzichten, op basis van de aanbieders en vergunningen op 1 juni 2024. Hierbij is in eerste instantie gekeken naar type spelaanbod en wel of niet aangesloten bij een brancheverenigingen. In deze selectie zitten daarnaast de drie partijen met het meeste marktaandeel, de twee staatsdeelnemingen en hybride aanbieders. Onderstaande tabel toont de elf aanbieders die zijn uitgenodigd voor deelname aan een interview. Alle elf zijn ook ingegaan op deze uitnodiging en hebben deelgenomen. De interviewleidraad voor deze interviews staat in Bijlage 2.

Tabel 1. Verdeling van online kansspelaanbieders tussen type spelaanbod en aansluiting bij brancheverenigingen. Dikgedrukt de aanbieders die zijn geselecteerd voor een interview.

	Casino	Casino + Sport	All-round	Gespecialiseerd
VNLOK	**Kansino**, Fairplay Online, OneCasino	**Toto**, **Jacks**, Bingoal	**Holland Casino Online**	**ZEbet/ZEturf**
NOGA		**Betcity**, Leovegas, BetMGM, LiveScoreBet	**Bet365**, **Unibet**	Tombola
Niet-aangesloten	**711**, 777, ComeOn, Goldruncasino, Hommerson	**Circus**, Betnation		**GGPoker**, Vbet, ScoriPro

Verwerking van de interviews

We hebben de verkennende en verdiepende interviews gecodeerd in Taguette, een open source programma om kwalitatieve data-analyse te verrichten. In totaal hebben we 55 codes gebruikt. De codes bestaan uit twee niveaus, waarbij het eerste woord de beleidsdoelstelling of overkoepelend onderwerp aanduidt, en het tweede woord de specificatie binnen dat thema. Voorbeelden zijn 'Toezicht/handhaving – Matchfixing', 'Verslavingspreventie – Cruks', 'Consumentenbescherming – Reclame', etc. Het doel van het aanbrengen van de coderingen was om deze op gestructureerde wijze te kunnen

verwerken in het rapport, en om eenvoudig overlap en verschillen in de diversie visies van de stakeholders te vinden.

De interviews met de vergunninghouders zijn in een interview matrix geplaatst, zodat alle antwoorden per vraag met elkaar vergeleken en geanalyseerd konden worden.

1.3.3 Vragenlijst online kansspelaanbieders

Omdat wij het belangrijk vonden dat alle aanbieders deel konden nemen aan dit onderzoek hebben de veertien aanbieders die niet waren geselecteerd voor deelname aan een interview een vragenlijst ontvangen. De vragenlijst was identiek aan de interviewleidraad en kon door de aanbieders worden ingevuld. Acht van de veertien aanbieders hebben de vragenlijst ingevuld geretourneerd.

De verslagen van de interviews en ingevulde vragenlijsten zijn verwerkt in een interviewmatrix, waardoor het eenvoudig werd om de antwoorden van alle vergunninghouders op dezelfde vraag onder elkaar te vergelijken.

1.3.4 Mystery guest-onderzoek

Om de uitvoeringspraktijk van de maatregelen van de Wet Koa bij de aanbieders in kaart te brengen, is gebruik gemaakt van een mystery guest-onderzoek. Het doel van dit onderzoek was niet om individuele aanbieders uit te lichten, maar om inzicht te krijgen in de verschillende wijzen waarop aanbieders omgaan met de maatregelen die horen bij de Wet Koa.

Voor het mystery guest-onderzoek is bij 25 aanbieders die de vergunning op dat moment exploiteerden voor een lid van het onderzoeksteam een account aangemaakt.[6] De aanbieders waren niet op de hoogte van dit mystery guest-onderzoek. Een beperking van dit mystery guest-onderzoek is dat er geen geld is gestort en dat er daarom dus ook niet is ingezet en gespeeld. Wij hebben daarmee niet alle maatregelen en aspecten van de kansspelinterface kunnen onderzoeken.

Het aanbod van deze aanbieders is bezocht via de websites die in Bijlage 3 zijn vermeld. Het mystery guest-onderzoek is in mei en juni 2024 uitgevoerd. De meeste dataverzameling heeft plaatsgevonden in juni. Bij elke aanbieder is zowel een 24+ als een 24- account aangemaakt. Indien relevant is een indicator onderzocht met zowel het 24+ als het 24- account. Op basis van de deskresearch en de interviews zijn de volgende indicatoren onderzocht middels een mystery guest:

[6] Op dat moment (1 juni 2024) waren er 29 aanbieders, waarvan 25 aanbieders de vergunning exploiteerden. Een overzicht staat in Bijlage 3.

- Het registratieproces, waaronder:
    - Wijze van identificatie
    - Speellimieten:
        - Voorgestelde speellimieten;
        - Maximale speellimieten;
        - Wijze van instellen;
        - Wijze van wijzigen.
- Stortingen:
    - Toegestane betaalmethoden;
    - Maximale stortingen;
    - Voorgestelde stortingsbedragen.
- Bonussen:
    - Aanbod;
    - Voorwaarden.
- Wijze van informatievoorziening, waaronder
    - Verslavingszorg en Cruks;
    - Eigen speelgedrag;
    - Reality checks.
- Interactie met klantenservice.

Bij elke aanbieder is op dezelfde dag de data voor een individuele indicator verzameld. Op systematische wijze zijn de resultaten gelogd en is een screenshot met timestamp gemaakt en opgeslagen. Deze screenshots worden in het rapport illustratief gebruikt en zijn zo veel mogelijk geanonimiseerd.

Daarnaast is er voor een lid van het onderzoeksteam ook een Cruks inschrijving doorlopen.

1.3.5 Groepssessies

De laatste onderzoeksstap betrof een aantal groepssessies. Voor deze sessies is een aantal respondenten geselecteerd om deel te nemen. In de sessies zaten stakeholders met verschillende belangen bij elkaar. Het doel van de sessies was om een aantal stellingen en observaties te toetsen op feitelijke juistheid, consequenties en werkbaarheid. Hierbij is op voorhand duidelijk gemaakt aan de deelnemers dat de sessies een onderzoeksstap waren en geen *sneak preview* van de conclusies van het onderzoek of het rapport. Daarnaast was het doel van de sessies ook niet om tot een consensus onder de deelnemers te komen en werden de conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie niet in deze sessies opgesteld, maar heeft de informatie uit deze sessies hier wel aan

bijgedragen. Deelnemers van de sessies ontvingen twee werkdagen voor de sessie de stukken met stellingen.

In eerste instantie waren er drie groepssessies voorzien, in lijn met de beleidsdoelstellingen van Wet Koa (verslavingspreventie, consumentenbescherming en fraude en criminaliteit). De sessie over consumentenbescherming heeft een NS-staking uiteindelijk geen doorgang gevonden. Deelnemers is gevraagd schriftelijk te reageren op de stellingen met betrekking tot deze doelstelling.

Onderstaande tabel toont de genodigden van de drie groepssessies. Schuingedrukt worden de deelnemers getoond die niet aanwezig konden zijn bij de sessie (of de sessie ging niet door) en gevraagd zijn om schriftelijk te reageren.

Tabel 2. Genodigden voor de groepssessies. Schuingedrukt de deelnemers die schriftelijk input konden leveren.

Verslavingspreventie	Consumentenbescherming	Tegengaan van fraude en criminaliteit
Centrum voor Verantwoord Gokken	*Loonstein Advocaten*	FIOD
Kansspelautoriteit	*Consumentenbond*	FIU
Ministerie van JenV	*Kansspelautoriteit*	Kansspelautoriteit
Ministerie van VWS	*Ministerie van JenV*	Ministerie van JenV
NOGA	*NOGA*	NOGA
Nationaal Rapporteur Verslavingen	*Speler*	OM
Raad voor de Kansspel Spelers	*VNLOK*	VNLOK
Speler		
Trimbos-instituut		
Verslavingskunde Nederland		
VNLOK		

De uitkomsten van de groepssessies zijn door het rapport heen verwerkt. Waar relevant geven we de verschillende standpunten die in de groepssessie naar voren kwamen weer.

1.4 Beperkingen van de evaluatie

Deze evaluatie kent een aantal beperkingen. De belangrijkste is dat er geen tot zeer beperkt sprake is van een effectmeting. Dit komt ten eerste doordat de wet nog maar kort van kracht is en mogelijke effecten op het gebied van bijvoorbeeld verslavingspreventie zeer beperkt aanwezig zullen zijn. Ten tweede zijn er sinds de inwerkingtreding van de wet ook al wijzigingen aan de wet- en regelgeving geweest, zie 1.2. Hierdoor is het lastig om effecten te meten van het originele beleid, maar ook van de recentere wijzigingen. Tot slot is er ook geen *counterfactual* of goede nulmeting waar we de situatie na Wet Koa tegen af kunnen zetten. Voor de inwerkingtreding van Wet Koa werd al illegaal gegokt, maar er is beperkt een beeld van in welke mate dit gebeurde of tot welke problemen dit leidde. Daarnaast viel de legalisering van online gokken samen met de COVID-19 pandemie, waardoor mensen meer thuis kwamen te zitten en ook zonder de legalisering mogelijk meer online waren gokken. Een goede *counterfactual* (wat was er gebeurd zonder legalisatie?) ontbreekt daarmee in deze evaluatie.

Daarnaast hebben wij geen toegang gekregen tot spelersdata uit de controledatabank. Met deze data zouden het speelgedrag van spelers en de interventies van aanbieders onderzocht kunnen worden.[7] Het gebrek aan de beschikbaarheid van deze data voor de evaluatie van het beleid belemmert de volledigheid van deze evaluatie. Aan deze controledatabank en de (on)mogelijkheden voor het gebruik van de data besteden we later in dit rapport meer aandacht. Voor het in kaart te brengen van speelgedrag van Nederlandse spelers waren wij daarom afhankelijk van onderzoeken die gedaan zijn middels enquêtes. Recente studies van Ipsos I&O in opdracht van het WODC gaven wel inzichten in de ervaringen van spelers, maar omdat zij gedrag niet direct meten, kunnen zij niet ingezet worden als directe effectmeting.

Een beperking van het mystery guest-onderzoek is dat we niet hebben gestort en daarmee ook niet hebben gespeeld bij de aanbieders. Onze accounts hadden daarom geen speelgeschiedenis opgebouwd waarop aanbieders konden interveniëren en wij hebben geen inzichten opgedaan over de wijze waarop er binnen een spel aangezet zou kunnen worden tot onmatig speelgedrag. Deze beperking speelt onder andere op bij de hulpvraag die wij gesteld hebben in de chat.

Ten slotte hebben we alleen pokerspelers gesproken om het perspectief van de speler op te halen. Deze groep is niet representatief voor de gemiddelde recreatieve speler,

[7] De branchevereningingen hebben wel aangeboden bij de onderzoekers dat we in gesprek konden gaan met de leden van deze verenigingen om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk was om direct via deze aanbieders toegang te krijgen tot spelersdata. In verband met de korte doorlooptijd van deze evaluatie en de verwachte knelpunten op het gebied van privacywetgeving zijn wij hier niet verder op ingegaan. Daarnaast zijn niet alle aanbieders aangesloten bij branchevereningingen en zou het daarmee nog geen volledig beeld opleveren.

omdat een pokerspeler vaak met veel volume speelt en hierbij een – voor zover dat kan – gecalculeerd risico neemt. Het bleek lastig om recreatieve spelers te bereiken voor deelname aan dit onderzoek. Het spelersperspectief is daarmee met deze groep niet dekkend voor alle soorten spelers die deelnemen aan online kansspelen.

1.5 Leeswijzer

De structuur van dit rapport volgt grotendeels de onderzoeksvragen, maar we hebben enkele onderdelen toegevoegd omdat deze van waarde zijn. In de tabel hieronder lichten wij toe welk hoofdstuk welk doel heeft en welke onderzoeksvragen het beantwoordt.

Tabel 3. Overzicht van hoofdstukken met doel en onderzoeksvragen en toezeggingen die in het hoofdstuk beantwoord worden.

	Titel	Doel	Onderzoeks-vragen	Toezeg-gingen
H2	Beleidsgeschie-denis online kansspelen	Context en aanloop van Wet Koa. Inhoud van en wijzigingen na Wet Koa.	1	
H3	De beleidslogica van de Wet Koa	Beschrijving van de doelstellingen en maatregelen van de Wet Koa. Uitwerking hoe de maatregelen (beoogd) leiden tot bereiken van de doelstellingen	1, 2, 3	
H4	De Nederlandse online kansspel-markt	Beschrijving van het openen van de markt, inclusief vergunning-verlening, en globale schets van organisatie markt en aanbod.		
H5	De uitvoerings-praktijk van de Wet Koa	Beschrijving van hoe de maatre-gelen in de praktijk tot uitvoering komen en de mate waarvan op basis daarvan verwacht kan wor-den dat de doelstellingen worden bereikt.	4, 5, 6, 8	3, 17
H6	Toezicht en hand-having	Beschrijving van de rol van de Ksa en (de effectiviteit van) haar in-strumenten voor toezicht en handhaving.	7	12, 13, 14

	Titel	Doel	Onderzoeks-vragen	Toezeg-gingen
H7	De beoogde en neveneffecten van de Wet Koa	Beschrijving van de effecten van de maatregelen van de Wet Koa daar waar er meetbaar een uit-spraak over kan worden gedaan.	9, 10	2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 15, 16
H8	Reflecties van stakeholders op drie jaar Wet Koa	Overkoepelende visie van sta-keholders op de regulering van de online kansspelmarkt	12	
H9	Conclusies, les-sen en aandachtspunten	Overkoepelende conclusies met lessen en aanknopingspunten om (de uitvoering van) wet- en regel-geving te verbeteren	11, 12	

Tot slot is er in het veld discussie over het gebruik van de termen ‘gokken’ en ‘spelen’. In deze evaluatie gebruiken wij deze termen door elkaar. Wanneer gerefereerd wordt aan het spel zelf spreken wij van een ‘kansspel’, wanneer het gaat over deelname refereren wij daar in de meeste gevallen aan met ‘gokken’. Wanneer het echter logischer of mooier is in de context van de zin kunnen wij ook naar ‘spelen’ refereren.

Hoofdstuk 2

Beleidsgeschiedenis online kansspelen

De aanloop naar de inwerkingtreding van de Wet Koa in 2021 was een lang proces. In deze periode zijn verschillende kabinetten aan zet geweest, is de visie op het kansspelbeleid veranderd en is de technologie verder ontwikkeld. Omdat deze veranderingen van belang zijn voor de mogelijke effectiviteit van de wet- en regelgeving anno nu, beschrijven we in dit hoofdstuk de beleidsgeschiedenis van de Wet Kansspelen op afstand. Reflectie op het beleid en de onderliggende aannames volgt vanaf hoofdstuk 3.

2 Beleidsgeschiedenis online kansspelen

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidsgeschiedenis van online kansspelen. Merk op dat de argumenten en overwegingen die door partijen zijn aangevoerd in dit hoofdstuk zijn weergegeven zonder daarop te reflecteren, ook indien zij inmiddels achterhaald zijn. Voor zover dit relevant is volgt een kritische reflectie in de latere hoofdstukken, met name in hoofdstuk 3.

2.1 Aanloop naar het Project Kansspelen (voor 2000)

De regulering van online gokken was onderdeel van een groter pakket aan maatregelen, dat stamt uit het begin van deze eeuw. In deze paragraaf reconstrueren we de totstandkoming van het huidige beleid aan de hand van de verschillende beleidsdocumenten die daaraan hebben bijgedragen. Figuur 1 vat deze geschiedenis samen in één tijdlijn.

Het internet wordt voor het eerst als aandachtspunt genoemd in de nota "Kansspelen herijkt" in 1995:

> *Voorwaarde voor een stabiele verdere ontwikkeling van die markt is wel, dat adequaat op externe, mogelijk bedreigende invloeden wordt gereageerd. Het kabinet heeft een drietal, mogelijk verstorende factoren op het oog, nl. binnenlandse illegaliteit, buitenlandse aanbieders en technologische ontwikkelingen, zoals Internet. De beleidsvoering in de komende jaren zal erop gericht moeten zijn die factoren onder redelijke controle te houden, omdat zij randvoorwaarde zijn voor het behouden van de fondsenwervende mogelijkheden onder het voorgestane kansspelbeleid.*[8]

In deze fase wordt het internet nog voornamelijk gezien als bedreiging. Dit beeld verschuift binnen de kabinetten Kok. De kabinetten Kok I en II zetten onderzoekstrajecten op onder de noemer Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) om grote uitdagingen in kaart te brengen. Ook voor de Wet op de kansspelen werd een MDW-traject gestart. Dit traject wordt opgezet met in het achterhoofd maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, gepaard met de gevolgen van Europese eenwording. De opdracht is om de gevolgen in kaart te brengen en een voorstel te doen voor een nieuw toekomstbestendig stelsel.[9]

Op dit punt in de tijd is de regulering van kansspelen nog gefragmenteerd. Bij legalisering van nieuwe kansspelen worden deze steeds onder het meest bij het kansspel passende

[8] *Kamerstukken II* 1995/96, 24557, nr. 2, p. 8.

[9] *Kamerstukken II* 1998/99, 24036, nr. 126, p. 13-15.

ministerie geschaard. Zo valt bijvoorbeeld de staatsloterij van oudsher onder Financiën, liggen paardenrennen bij destijds Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en vallen casino's en speelautomaten onder Economische Zaken. Het MDW-traject maakt ruimte voor een integrale behandeling van de Wet op de kansspelen.

Het rapport van de MDW-werkgroep stelt een aantal grote wijzigingen binnen het kansspelbeleid voor. Dit begint met de achterliggende beleidsdoelen. In 1999 zijn dat: kanalisatie van de speelzucht, fondsenwerving voor staatskas en goede doelen, en tegengaan van illegaliteit of het afvloeien van geld naar buitenlandse aanbieders. De werkgroep stelt in plaats daarvan de drie beleidsdoelen voor het kansspelbeleid voor zoals die nu zijn: beschermen van consumenten, tegengaan van verslaving en tegengaan van criminaliteit.[10]

Voor het beleid heeft de werkgroep vijf aanbevelingen: Vervang de monopoliestelsels door een sterk gereguleerd vergunningstelsel, vervang de opbrengstbestemming, geef ruimte voor zelfregulering, plaats het geheel onder één ministerie en geef de handhaver meer middelen (bestuurlijke boetes) en expertise.[11] De eerste twee aanbevelingen worden door het toenmalige kabinet (in eerste instantie) niet overgenomen.[12] Voor online kansspelen raadt men aan dit ook onder het vergunningstelsel te plaatsen. Hiervoor wil het kabinet op korte termijn binnen het bestaande stelsel twee vergunningen uitgeven.

Met de aanbieding van de MDW-rapportage begint het "Project Kansspelen", dat uiteindelijk moet leiden tot herziening van de Wet op de kansspelen.

2.2 Project Kansspelen (2000-2012)

Project Kansspelen heeft als doel om de aanbevelingen van de MDW-commissie om te zetten naar een herziene Wet op de kansspelen (Wok). Hiervoor wordt onder het ministerie van Justitie een projectbureau opgezet. Het project is breder dan alleen online kansspelen. In de loop der jaren is er veel te doen geweest over het monopolie van Holland Casino en de mogelijke verkoop daarvan, evenals mogelijke moderniseringen van het loterijstelsel. In latere rapportages wordt niet meer gesproken over het project Kansspelen als zodanig, maar het projectbureau bestaat tot het in 2012 met de herziening van de Wok afsplitst om de Kansspelautoriteit te vormen.[13]

---

[10] *Kamerstukken II* 2000/01, 24036, nr. 180, p. 1-4.

[11] Ibid. p. 3-4.

[12] Ibid. p. 5. In een later stadium is wel gekeken naar het opbreken van de monopoliestelsels.

[13] Tot 2012 adviseert het College van Toezicht (CvTK) op de Kansspelen de betrokken ministeries over vergunningverlening en verlenging. In tegenstelling tot de nieuwe Kansspelautoriteit verleent het CvTK zelf geen vergunningen.

In de eerste periode van Project Kansspelen staat voor online aanbod een experiment centraal: Een proef waarbij één of twee vergunningen worden uitgegeven om via internetplaza's te experimenteren met het aanbieden van online kansspelen. In de eerste plaats zijn hiervoor Holland Casino en de VAN (branchevereniging speelautomaten) als beoogde vergunninghouders aangewezen. Na onderzoek blijkt echter een wetswijziging nodig te zijn, omdat online aanbod binnen het dan wettelijk gereguleerde aanbod niet vergund kan worden.[14]

Over het aantal aanbieders is nog enkele jaren discussie, omdat men de risico's van online aanbod voor kwetsbare groepen hoog acht.[15] Uiteindelijk wordt gekozen om de proef alleen bij Holland Casino uit te voeren omdat er in een staatsbedrijf makkelijker ingegrepen kan worden.[16] Het wetsvoorstel hiervoor strandt echter in de Eerste Kamer, met daarnaast zorgen vanuit de Europese Commissie[17] en prejudiciële vragen bij de Raad van State en Hoge Raad over de Europeesrechtelijke houdbaarheid (als gevolg van consistentie en samenhang) van het voorstel.[18]

In afwachting van een nieuw voorstel wordt eerst ingezet op handhaving van illegaal online aanbod, terwijl er opnieuw onderzoek wordt gedaan naar het stelsel en de haalbaarheid ervan.[19] Het resulterende advies stelt voor om, net als bijvoorbeeld België, het aanbod zoveel mogelijk parallel aan bestaand offline toe te staan. Zo zou de vergunning voor de sporttotalisator kunnen wordt uitgebreid met online sportweddenschappen en de vergunning voor casinospelen voor online casinospelen. Alleen voor poker wordt een nieuw regime voorgesteld met een beperkt aantal vergunningen (Jansen, Brakman, Craemer, Koeter, & De Moor - Van Vugt, 2010). De minister kiest er echter voor om toe te werken naar een breder online stelsel dan alleen poker.[20]

[14] *Kamerstukken II* 2001/02, 24036, nr. 234.

[15] *Kamerstukken II* 2002/03, 24036, nr. 280.

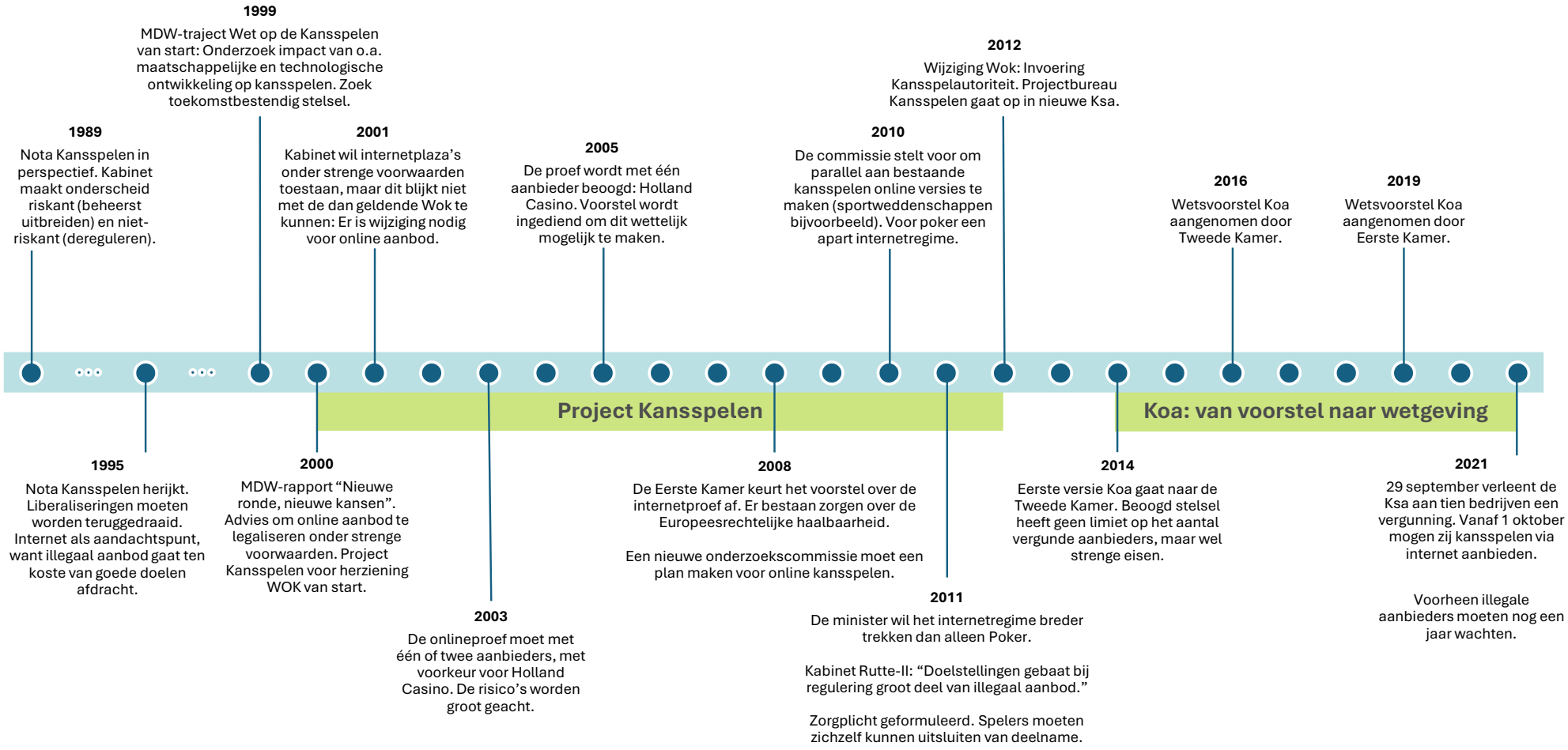
[16] *Kamerstukken II* 2004/05, 24557, nr. 47.

[17] Het betreft een "met redenen omkleed advies", wat inhoudt dat de Commissie van mening was dat de voorgestelde wetgeving in strijd was met Europese wetgeving. Het advies was vertrouwelijk.

[18] *Kamerstukken II* 2006/07, 24557, nr. 76.

[19] *Kamerstukken II* 2008/09, 24557, nr. 95.

[20] *Kamerstukken II* 2010/11, 24557, nr. 124.



Figuur 1. Tijdlijn beleidsgeschiedenis online kansspelen tot Wet Koa

2.3 Koa: van wetsvoorstel naar wetgeving (2012-2021)

Met het kabinet Rutte-II krijgen de contouren van de Wet Koa vorm. Het regeerakkoord zet een visie neer voor een ruimer vergunningstelsel dan de eerdere voorstellen rond de internetproef: "We moderniseren het kansspelbeleid. Online kansspelen, sportweddenschappen en pokerevenementen worden strikt gereguleerd. Het illegale aanbod aan kansspelen dringen we daarmee terug." (Rutte & Samsom, 2012)

De hoofdvisie van het te vormen Koa is dat aantrekkelijk legaal aanbod de illegale markt minder interessant kan maken.[21] Daar staat tegenover dat het legale aanbod spelers moet beschermen tegen zichzelf. Uiteindelijk is de speler verantwoordelijk voor zijn speelgedrag, maar overheid en aanbieders moeten de speler ondersteunen in het maken van de juiste keuzes – of deze na herhaaldelijke genegeerde waarschuwingen – kunnen uitsluiten.[22]

In 2014 wordt de eerste versie van de Wet Koa besproken in de Tweede Kamer. De noodzaak tot het reguleren van online aanbod wordt onderstreept vanuit de moeite die men heeft met het handhaven van illegaal aanbod op het internet, terwijl wel veel spelers al illegaal online spelen en dat zeker onder risicospelers vaker voorkomt. Omdat er geen vergunningstelsel is, kunnen probleemspelers alleen terecht bij het illegale aanbod. Van het vergunningstelsel wordt een makkelijk te handhaven legaal aanbod en een kleiner, moeilijk te handhaven illegaal aanbod verwacht.[23]

Dit beeld van online probleemgokken wordt onderstreept door volgend onderzoek (Intraval, 2016). De uiteindelijke versie van de Wet Koa is op een aantal vlakken door de regering aangepast. Zo wordt toegevoegd dat vergunninghouders een vestiging in Nederland moeten hebben en dat kansspelverslaving niet alleen voorkomen, maar ook teruggedrongen moet worden. Daarnaast worden de afdrachtseisen aan goede doelen voor meerjarige loterijen verlaagd van 50% naar 40%. De angst bestaat namelijk dat zij de concurrentie aan moeten gaan met het online aanbod en het idee is dat ze een aantrekkelijker aanbod kunnen realiseren met een lagere afdracht.[24]

Het voorstel wordt nog op een aantal andere vlakken aangepast in de parlementaire procedures, waarbij de belangrijkste zijn:

[21] *Kamerstukken II* 2010/11, 24557, nr. 127.

[22] *Kamerstukken II* 2010/11, 24557, nr. 130.

[23] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3.

[24] *Kamerstukken II* 2017/18, 24557, nr. 148.

- De bevoegdheid van de Kansspelautoriteit om illegaal online aanbod ontoegankelijk te maken[25] wordt geschrapt door een amendement.[26] Vrijheid van internetverkeer wordt belangrijker bevonden dan de handhavingsbelangen van de Kansspelautoriteit.
- De minister geeft gevolg aan een motie die vraagt om partijen die zich illegaal op de Nederlandse markt richten een afkoelperiode te geven voor zij een vergunning kunnen krijgen.[27] De Ksa regelt dit in de beleidsregels middels een afkoelperiode.[28]

Er worden ook verzoeken gedaan om reclame in te perken, maar die volgt de minister niet op. De minister geeft aan dat er uit onderzoek slechts een beperkt verband naar voren komt tussen reclame en probleemgokken en dat reclame wel nodig is voor effectieve kanalisatie.[29] Ten slotte wordt de invoering enkele keren uitgesteld om de wetgeving en beleidsregels beter te kunnen vormgeven.

Uiteindelijk wordt de Wet Koa aangenomen in de Tweede Kamer op 7 juli 2016 en in de Eerste Kamer op 19 februari 2019.[30] De lagere regelgeving wordt gepubliceerd op 26 januari 2021.[31] De Kansspelautoriteit is op dat moment al van start met het inrichten van het proces van vergunningverlening en publiceert direct na publicatie van de lagere regelgeving de vergunningsvoorschriften en modelvergunning op 2 maart 2021.

[25] Dit zou gaan door IP- en DNS-blokkades.

[26] *Kamerstukken II* 2015/16, 33996, nr. 29.

[27] *Kamerstukken I* 2018/19, 33996, L.

[28] *Kamerstukken I* 2019/20, 33996, R, p. 4-5.

[29] *Kamerstukken I* 2019/20, 33996, R, p. 3-4.

[30] *Handelingen I* 2018/19, nr. 21, p. 13. Stemming over het wetsvoorstel Kansspelen op afstand (33.996)

[31] Staatsblad. 2021, 37. Zie [zoek.officielebekendmakingen.nl] .

Box 1. Beleidsverantwoordingen

In zijn beschrijving van de Nederlandse kansspelgeschiedenis benoemt Sytze Kingma (2002) drie modellen om kansspelbeleid te verantwoorden:

1. Onder het **verbodsmodel** worden kansspelen gezien als een maatschappelijk kwaad, dat uitsluitend toegestaan kan worden als een "noodzakelijk kwaad" wanneer het onontkoombaar lijkt. In de Strafwet van 1911 maakte men daarom bijvoorbeeld onderscheid tussen hazardspelen (ongeveer wat wij nu hoog-risicospelen noemen) en spelen die wel iets toevoegen zoals de Staatsloterij (als uitlaatklep voor de goklust).
2. Onder het **alibimodel** worden kansspelen externe legitimering van relatief onschuldige kansspelen ter vermaak. Een legitimatie is dan bijvoorbeeld afdracht van opbrengsten aan de Staat of een goed doel. Tot het MDW-rapport van 2000 is het ophalen van geld voor goede doelen één van de drie doelen van het kansspelbeleid geweest.
3. Onder het **risicomodel** worden legitimiteit van gokken als vermaak en het economische belang erkend. Legaal aanbod is mogelijk omdat langs die weg de gevaren van gokverslaving te beheersen zijn.

In de verantwoording van Koa lag het risicomodel voorop. De kansspelmarkt is er en gokken als vermaak is acceptabel. Legalisering van de markt staat beheersing toe en daarmee zorg voor spelers. Op de achtergrond speelde het alibimodel echter ook een rol. Bij het eerste voorstel van de Wet Koa wordt nog expliciet aangegeven dat er in lagere regelgeving een afdrachtsplicht ingesteld kan worden voor het goede doel.[32] In de uiteindelijke beleidsregels is er geen sprake van een verplichte afdracht.

2.4 De Wet Kansspelen op afstand (april 2021)

2.4.1 De wet- en regelgeving van Koa

Het geheel waaraan wordt gerefereerd als Koa bestaat uit een aantal wijzigingen van wetgeving, regelgeving en beleid. Deze zijn hiërarchisch in de volgende drie stappen uiteen te zetten:

1. Overkoepelend liggen de wetswijzigingen. Deze staan beschreven in de Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de

[32] *Kamerstuk 2013/14*, 33996, nr. 3. MvT Wet Koa.

kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand.[33] Deze wet is waaraan gerefereerd wordt met Wet Koa. Enkele andere wetten dan de Wet op de kansspelen worden minimaal gewijzigd, maar worden daarmee wel van kracht voor (online) kansspelen, zoals bijvoorbeeld de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

2. Hieronder worden regelingen gewijzigd om gedane wetswijzigingen een uitwerking te geven in lagere regelgeving. Dit wordt gedaan in algemene maatregelen van bestuur, zoals het Besluit van 26 januari 2021, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand),[34] en ministeriële regelingen, zoals de Regeling kansspelen op afstand[35] en wijzigingen aan de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen[36].
3. Om uitvoering te geven aan de taken van de Kansspelautoriteit kan zij voor onderdelen hiervan beleidsregels publiceren. In deze beleidsregels geeft zij aan hoe zij de wetten, besluiten en regelingen interpreteren en hieraan invulling geven voor uitvoering van haar taak.

Tabel 4 geeft een overzicht van de gewijzigde en nieuwe stukken wet- en regelgeving en beleid. Niet alle wetten zijn in dezelfde mate gewijzigd. Wijzigingen aan bijvoorbeeld de Wwft en de Handelsregisterwet 2007 zijn minimaal, maar wel nodig om (delen van) deze wetten van toepassing te kunnen verklaren op delen van de Wok.

Tabel 4. Gewijzigde en nieuwe wet- en regelgeving en beleid door Koa.

	Gewijzigd	Nieuw
Wet	Wet op de kansspelen (Wok)	
	Wet op de kansspelbelasting	
	Algemene wet inzake rijksbelastingen	
	Wet op de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen	
	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	
	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)	

[33] Staatsblad 2019, 127.

[34] Staatsblad 2021, 37.

[35] Staatsblad 2021, 4507.

[36] Staatscourant 2021, 48023.

	Gewijzigd	Nieuw
Algemene maatregel van bestuur	Handelsregisterwet 2007	
	Uitvoeringsbesluit Wwft 2018	Besluit kansspelen op afstand
	Kansspelenbesluit	
	Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen	
	Speelautomatenbesluit 2000	
	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens	
	Besluit politiegegevens	
Ministeriële regeling	Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen	Regeling kansspelen op afstand
		Uitvoeringsregeling kansspelen
Beleidsregel (Ksa)	Boetebeleidsregels kansspelen op afstand zonder vergunning	Beleidsregels vergunningverlening Koa
		Modelvergunning Koa
		Beleidsregels onvrijwillige inschrijving Cruks
		Beleidsregels woordmerk kansspelen op afstand
		Beleidsregels informatieplicht
		Beleidsregels openbaarmaking VVKoa
		Regeling verstrekking gegevens voor onderzoek naar kansspelverslaving
		Leidraad Wwft
		Beleidsregel verantwoord spelen

De genoemde wijzigingen zijn niet steeds enkel van toepassing op online kansspelen. Met de Wet Koa zijn er ook zaken van toepassing geworden op al bestaand aanbod. Zo geldt de identificatieplicht bijvoorbeeld ook voor speelhallen en casino's.

2.4.2 Wat zijn de (beleids)doelen van Koa?

De memorie van toelichting beschrijft het doel van Wet Koa als volgt[37]:

> *Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen naar een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod te leiden, waarbij de speler met een passend en attractief aanbod wordt geleid naar een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit. Doel van het wetsvoorstel is de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand die nu bestaat of in de toekomst kan ontstaan, te kanaliseren. De regulering is niet bedoeld om aanvullende vraag naar kansspelen op afstand te doen ontstaan.*

Het beleid is dus ingestoken om een vergund aanbod te creëren dat veiliger is dan het illegale aanbod en tegelijkertijd aantrekkelijk genoeg voor spelers om daar te komen spelen. De Wet Koa geeft hier via een drietal beleidsdoelstellingen invulling aan. Deze doelstellingen spiegelen zich aan de doelen van het Nederlandse kansspelbeleid in het algemeen. Aan elk van de doelen wordt invulling gegeven binnen de context van online kansspelen. Een aantal zaken wordt ook uitgebreid naar andere risicovolle kansspelen, voornamelijk speelhallen en casino's. Hieronder staan de doelomschrijvingen en belangrijkste maatregelen uit de memorie van toelichting toegelicht.[38]

Verslavingspreventie

Verslavingspreventie wordt gezien als voorwaarde om gokken op een verantwoorde en betrouwbare manier mogelijk te maken. De Wet Koa probeert dit te bereiken door een pakket maatregelen te maken, deels gericht op de eigen verantwoordelijkheid van de speler (verplichting om speellimieten te stellen) en deels verantwoordelijkheid van de aanbieder (zorgplicht). Ten slotte wordt de optie gecreëerd voor personen om zich van alle legale kansspelen uit te sluiten (Centraal register uitsluiting kansspelen; Cruks).

Voor de invulling van hun zorgplicht moeten vergunninghouders samen met deskundigen een verslavingspreventiebeleid opstellen. Kortgezegd is de zorgplicht het geheel van verantwoordelijkheden die vergunninghouders hebben in verslavingspreventie. Deze verplichting komt voor uit artikel 4a lid 1 van de Wet op de kansspelen, die voor vergunninghouders van alle soorten kansspelen geldt. De exacte interpretatie hiervan wordt in lagere regelgeving uitgewerkt. Onderstaand hebben we de tekst opgenomen uit de memorie van toelichting van de Wet Koa die de zorgplicht beschrijft.

---

[37] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3.

[38] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3.

In het verslavingspreventiebeleid moet ten minste een voorgesteld getrapt preventiemodel zitten. Dit model heeft als doel dat de interventies die gedaan worden proportioneel zijn aan het speelgedrag. Iedere speler moet gewaarschuwd worden, van een speler die risicovol gedrag vertoont, moet worden voorkomen dat die probleemspeler wordt en bij probleemspelers moet worden verwezen naar zorg. Om dit mogelijk te maken moeten aanbieders een risicoanalyse van al hun spellen uitvoeren en spelers kunnen identificeren. Deze verplichtingen gelden voor online kansspelen en voor het aanbod van speelhallen en casino's.

Zorgplicht, zoals beschreven in de memorie van toelichting bij Wet Koa (p. 10)

De zorgplicht van de vergunninghouder, zoals uitgewerkt in het preventiebeleid, houdt in dat deze:

- de speler voldoende informeert over de (risico's van) kansspelen. Deze informatie helpt de speler om een weloverwogen keuze te maken om deel te nemen aan kansspelen.
- de nodige voorzieningen treft om de speler zo veel mogelijk inzicht te geven in het eigen speelgedrag. Hieronder valt onder andere het spelersprofiel, en het zichtbaar maken van de spelersrekening. Tevens dient de vergunninghouder feedback te geven op het speelgedrag van de speler.
- maatregelen neemt om de speler, indien zijn gedrag daartoe aanleiding geeft, te helpen in matiging van zijn speelgedrag. Onder maatregelen vallen onder andere het contact met de speler bij overschrijding van het spelersprofiel en het toepassen van entreebeperkingen en uitsluiting. Dit vereist personeel met kennis van de verslavingspreventie.
- in zijn preventiebeleid uiteenzet op welke wijze hij uitvoering geeft aan zijn zorgplicht. Dit beleid dient ertoe zowel de speler als de toezichthouder inzicht te geven in de uitvoering van de zorgplicht. Minimale elementen van dit preventiebeleid zijn het doelgroepenbeleid en de indicatoren voor risicovol speelgedrag en het spelersprofiel.

Consumentenbescherming

"De consument bij kansspelen, de speler, moet erop kunnen vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt en betrouwbaar is, en dat zijn spelerswinst ook daadwerkelijk wordt uitgekeerd."[39] Hiervoor wordt op een aantal factoren gericht:

1. Goede informatievoorziening voor spelers over de spellen (regels, winkansen, aanwijzing winnaars) en een laagdrempelige wijze om contact op te nemen.
2. Het spel moet eerlijk verlopen conform de gecommuniceerde voorwaarden.
3. Veiligstellen van de tegoeden van spelers. Deze mogen niet negatief zijn en niet verloren gaan bij bijvoorbeeld een faillissement.
4. Reclame mag niet aanzetten tot onmatig speelgedrag. Reclame mag ook niet gericht zijn aan jongvolwassenen of personen in Cruks.
5. Deelname door minderjarigen en kwetsbare groepen moet ook worden voorkomen.

Voorkomen van criminaliteit

Los van het beschermen van spelers tegen oneerlijke spelen kunnen kansspelen misbruikt worden voor witwassen (crimineel geld als kansspelwinst laten uitkeren) en matchfixing. Anonieme betaalmiddelen zijn verboden, de bankrekening moet aan de speler te koppelen zijn en er zijn beperkingen waarop bij weddenschappen mag worden ingezet.

2.4.3 Overzicht speelveld

Het speelveld rondom Koa bestaat uit een aantal stakeholders met verantwoordelijkheden omtrent de verschillende beleidsdoelen.

De Kansspelautoriteit is de spil in het stelsel. Zij verleent vergunningen aan aanbieders, houdt toezicht op vergunningen, handhaaft illegaal aanbod en stelt in het kader van haar wettelijke taken beleidsregels op. Het Cruks valt onder beheer van de Kansspelautoriteit. De *Sports Betting Intelligence Unit* is het onderdeel van de Kansspelautoriteit waarbij onregelmatigheden gemeld moeten worden met betrekking tot matchfixing. De Ksa beheert (in samenspraak met JenV en VWS) het verslavingspreventiefonds. Vanuit dit fonds wordt o.a. het Loket Kansspel gefinancierd.

Vergunninghouders mogen kansspelen aanbieden binnen de voorwaarden van hun vergunning en de wet- en regelgeving. Hieruit vallen o.a. binnen het voorkomen van kansspelverslaving de zorgplicht en de plicht om een vertegenwoordiger verslavingspreventie te hebben. Binnen consumentenbescherming gelden reclameregels en voor het

[39] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 13.

tegengaan van fraude en criminaliteit zijn er meldplichten. De Kansspelautoriteit houdt toezicht op de naleving van deze regels.

In het kader van de Wwft speelt de Financial Intelligence Unit (FIU) een rol in het analyseren van verdachte transacties. Zij dragen dossiers vervolgens over aan Politie, OM of FIOD voor verder onderzoek. De Belastingdienst int de Kansspelbelasting. De hoogte hiervan wordt bepaald door de Staatssecretaris Fiscaliteiten en belastingen.

2.4.4 Toezicht en handhaving

De wettelijke taken van de Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit is, onder andere, verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de vergunde aanbieders en het handhaven van de onvergunde aanbieders. De Ksa[40] heeft de volgende wettelijke taken die zijn vastgelegd in de Wet op de kansspelen[41]:

1. Het verlenen, wijzigen, schorsen en intrekken van vergunningen voor diverse vormen van kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten;
2. Het beheer van het Cruks register Wok;
3. Het bevorderen van het voorkomen en beperken van kansspelverslaving;
4. Het geven van voorlichting en informatie;
5. Het bestrijden van niet toegestaan kansspelaanbod;
6. Het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, de handhaving daarvan, alsmede het tegengaan en beperken van manipulatie met sportwedstrijden, voor zover deze betrekking heeft op sportwedstrijden waarvoor op grond van titel III, titel IV dan wel titel Vb van de Wet op de Kansspelen vergunning is verleend tot het organiseren van kansspelen.

Met Wet Koa heeft de Ksa extra taken en bevoegdheden gekregen. Uit bovenstaande lijst zijn de mogelijkheid om vergunningen te schorsen (1), het beheer van het Cruks (2), het beperken en tegengaan van manipulatie van sportwedstrijden (6) en het bestrijden van niet toegestaan kansspelaanbod (5) nieuw. Het vijfde punt was al een taak (“toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen, alsmede de handhaving daarvan”), maar is sinds de Wet Koa geëxpliciteerd.

Met Wet Koa houdt de Ksa daarnaast niet alleen toezicht op de wet- en regelgeving uit de Wok, maar ook op delen van de Wwft.

[40] Officieel de raad van bestuur als hoofd van de Ksa.

[41] Art. 33b Wet op de kansspelen

De Kansspelautoriteit als zelfstandig bestuursorgaan

De Kansspelautoriteit is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Een zbo voert een overheidstaak uit en is in dat verband bekleed met openbaar gezag, hetgeen meebrengt dat het verplichtingen kan opleggen. Zbo's zijn zelfstandig en niet ondergeschikt aan een minister. De minister is wel verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. In de Kaderwet Zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zbo) staat vastgelegd wat de doelstellingen en verdeling van taken zijn tussen de zbo en de minister. De wet verdeelt de taken tussen de overheid en zbo's door duidelijk te stellen dat de beleidsvorming en de vaststelling van het beleidskader bij de minister liggen, terwijl zbo's verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van dat beleid binnen de gestelde kaders. Deze verdeling zorgt ervoor dat de minister (met regering en parlement) de richting bepaalt, terwijl zbo's de ruimte krijgen om binnen die richting hun taken zelfstandig uit te voeren. In de kansspelregelgeving zijn de regelgevende bevoegdheden van de Ksa beperkt.

De Ksa stelt wel beleidsregels op. In deze beleidsregels geeft zij aan hoe zij de wetten, besluiten en regelingen interpreteert en invulling geeft aan de uitvoering van haar taak. Deze regels binden in principe alleen de Ksa zelf, maar omdat zij bevatten hoe de Ksa de wet- en regelgeving interpreteert en handhaaft, zijn dit de facto de regels waar de vergunninghouders zich aan moeten houden. De Ksa heeft sinds het openen van de online kansspelmarkt meerdere malen beleidsregels gepubliceerd.

Beleidsregels zijn een invulling van de beleidsruimte die door wet- en regelgeving wordt gegeven, maar kunnen geen nieuwe verplichtingen in het leven roepen. Als een bepaald onderwerp niet staat opgenomen in de wet, AMvB of ministeriële regeling dan kan daar ook geen beleidsregel over worden gemaakt. De Ksa geeft daarom aan dat het instrument van beleidsregels maar beperkt effectief is in het inspelen op de laatste stand van zaken in het veld.

Toezichts- en handhavingsinstrumentarium van de Kansspelautoriteit

De Kansspelautoriteit is de toezichthouder van de kansspelsector en beschikt daarmee over de bevoegdheden die horen bij toezichthouderschap zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.[42] De Ksa kan op grond van deze Awb bijvoorbeeld informatie vorderen bij de vergunde aanbieders. Daarnaast kan de Ksa voor toezichtsdoeleinden op grond van Wok artikel 34k gebruik maken van data uit de controledatabank (zie Box 2).

[42] Art. 5:11-5:20 Algemene wet bestuursrecht

Box 2. De controledatabnk

In de controledatabank slaat de aanbieder gegevens op die nodig zijn voor toezicht op naleving van wet- en regelgeving. De Kansspelautoriteit mag bij deze gegevens om zijn taak uit te oefenen. Hierin liggen allerhande gegevens vastgelegd over bijvoorbeeld limieten, transacties, speelgedrag en gepleegde interventies. Deze gegevens moeten periodiek (bijna real time) worden geüpdatet in de controledatabank. De gegevens moeten in een gestandaardiseerd format worden toegevoegd, zodat zij voor alle aanbieders op dezelfde manier toegankelijk zijn. De Kansspelautoriteit publiceert de standaarden en voorschriften op haar website.[43]

De gegevens kunnen worden geraadpleegd door onder andere de Ksa (voor toezichtsdoeleinden) en door de Belastingdienst (zie Wok artikel 34l).

De Kansspelautoriteit heeft als toezichthouder op de Wet op de kansspelen bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten tot haar beschikking[44]:

- **Bindende aanwijzing**: De Kansspelautoriteit kan een bindende aanwijzing geven om naleving van de regelgeving af te dwingen. Met een bindende aanwijzing geeft de Kansspelautoriteit een termijn om maatregelen te nemen.
- **Openbare waarschuwing**: Indien de Kansspelautoriteit spelers snel en effectief wil informeren over mogelijk schadeveroorzakend kansspelaanbod dan kan zij een openbare waarschuwing publiceren.
- **Bestuurlijke boete**: Dit is een boete die zonder toepassing van strafrecht kan worden opgelegd. De Ksa kan bijvoorbeeld bestuurlijke boetes uitdelen aan vergunninghouders die de regels overtreden, maar ook aan partijen die illegaal kansspelen aanbieden. In de Boetebeleidsregels kansspelen op afstand zonder vergunning staan de bepalingen voor de hoogte van de boete.
- **Last onder bestuursdwang**: De raad van bestuur van de Kansspelautoriteit kan bij een overtreding een last onder bestuursdwang opleggen. Dit is een maatregel die gericht is op het beëindigen en beëindigd houden van een overtreding. Doet de overtreder dit niet, dan kan de Kansspelautoriteit de overtreding (laten) beëindigen op kosten van de overtreder.

[43] Kansspelautoriteit, “Inrichten en beheren controledatabank”. Geraadpleegd via [kansspelautoriteit.nl]

[44] Art. 34-35 Wet op de kansspelen

- **Last onder dwangsom**: Bij een overtreding kan de raad van bestuur een last onder dwangsom opleggen. Dan wordt een termijn gegeven waarbinnen een einde moet zijn gemaakt aan de overtreding. Doet de overtreder dit niet, dan moet hij de opgelegde dwangsom betalen. De Ksa kan ook een last onder dwangsom opleggen om een overtreding of een herhaling van de overtreding te voorkomen.
- **Schorsen of intrekken van de vergunning**: Onder bepaalde omstandigheden kan de Ksa de vergunning van een aanbieder schorsen of intrekken. Het intrekken van vergunning kan plaatsvinden op verzoek van de vergunninghouder, maar ook op initiatief van de Ksa. Bijvoorbeeld wanneer de Ksa vaststelt dat een aanbieder niet aan bepaalde normen voldoet en een lichter middel, zoals een waarschuwing, in dat geval niet evenredig is. Een vergunning schorsen mag de Kansspelautoriteit alleen als zij voornemens is de vergunning in te trekken.

2.4.5 Het vergunningstelsel van Koa

Onder Koa kunnen vier typen vergunningen worden verleend voor kansspelen op afstand:

1. Casinospelen waarbij de spelers tegen de vergunninghouder spelen (bijvoorbeeld fruitautomaten);
2. Casinospelen waarbij de spelers tegen elkaar spelen (bijvoorbeeld blackjack of poker);
3. Weddenschappen op gebeurtenissen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijd;
4. Weddenschappen op uitslagen van paardenrennen en harddraverijen.[45]

Aanbieders kunnen een vergunning krijgen voor één of meer van de bovenstaande typen kansspelen.

Het vergunningstelsel van Koa is een 'open stelsel', waarin een onbeperkt aantal vergunningen mag worden afgegeven. Hiermee wijkt het af van bijvoorbeeld de casinospelen, *landgebonden* sportweddenschappen of *landgebonden* paardenrennen (alle monopoliestelsel). Er is bij Koa gekozen voor een stelsel met een onbeperkt aantal vergunningen, mits de vergunninghouders voldoen aan de voorwaarden. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het stelsel zo in lijn is met de speelautomaten. De hoofdgedachte is dat competitie leidt tot een zo aantrekkelijk mogelijk aanbod voor de consument.

Het aantal vergunninghouders in het stelsel is in de aanloop naar Koa vaak onderwerp van discussie geweest. Bij de internetproef werd de voorkeur gegeven aan één aanbieder vanwege beheersbaarheid. Europeesrechtelijk hebben ook vragen gespeeld bij het aantal vergunninghouders. Europese lidstaten mogen een monopoliestelsel invoeren bij

[45] Staatsblad 2021, 37, Besluit Kansspelen op Afstand, artikel 2.1.

zwaarwegende maatschappelijke belangen (voorkomen van kansspelverslaving voldoet hieraan), mits er sprake is van samenhangend beleid in het nastreven van de doelen. Met de visie van staatssecretaris Teeven ("De beleidsuitgangspunten zijn erbij gebaat wanneer een groot deel van het illegale aanbod wordt gereguleerd"[46]) wordt echter gekozen voor een stelsel met een onbeperkt aantal vergunninghouders. Dit wordt mede beargumenteerd met consistentie met de speelautomatenregulering.[47]

2.5 Beleidswijzigingen na Koa (oktober 2021 – heden)

Wijzigingen aan regelgeving en beleid sinds 2021 vallen strikt genomen niet onder Koa[48], maar zijn wel degelijk relevant voor de evaluatie ervan. De aanpassingen sinds 2021 hebben impact op de uitwerking en effectiviteit van de wetgeving. Tegelijkertijd zijn dit complicerende factoren: De hieronder genoemde aanpassingen zijn op het moment van schrijven nog niet volledig van kracht en er wordt onderzoek gedaan voor meer aanpassingen. In dit onderzoek nemen wij wijzigingen tot en met de eerste beperkingen van het Besluit orka mee. Bij bespreking van het Besluit orka in deze paragraaf geven wij dat preciezer aan.

Figuur 2 geeft een overzicht van gebeurtenissen sinds inwerkingtreding van de Wet Koa met de eerste verleende vergunningen. In deze paragraaf geven we een overzicht van het verloop van deze wijzigingen.

Op 1 april 2021 treedt de Wet Koa in werking. Met een beslistermijn voor het toekennen van een vergunning van zes maanden ontvangen op 1 oktober 2021 tien aanbieders een vergunning om online kansspelen aan te bieden. Deze aanbieders mogen ook reclame maken voor hun aanbod. Dit leidt tot een grote toename van reclame en daaropvolgende maatschappelijke en politieke reactie. De motie Van Nispen c.s.[49] roept op 10 februari 2022 op tot een verbod op ongerichte reclame, de motie Kuik c.s.[50] tot het wettelijk verplicht stellen van speellimieten.

Een eerste wijziging volgt op 30 juni 2022, als de Minister voor Rechtsbescherming met een aanpassing aan de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen rolmodellen in gokreclames te verbiedt.

---

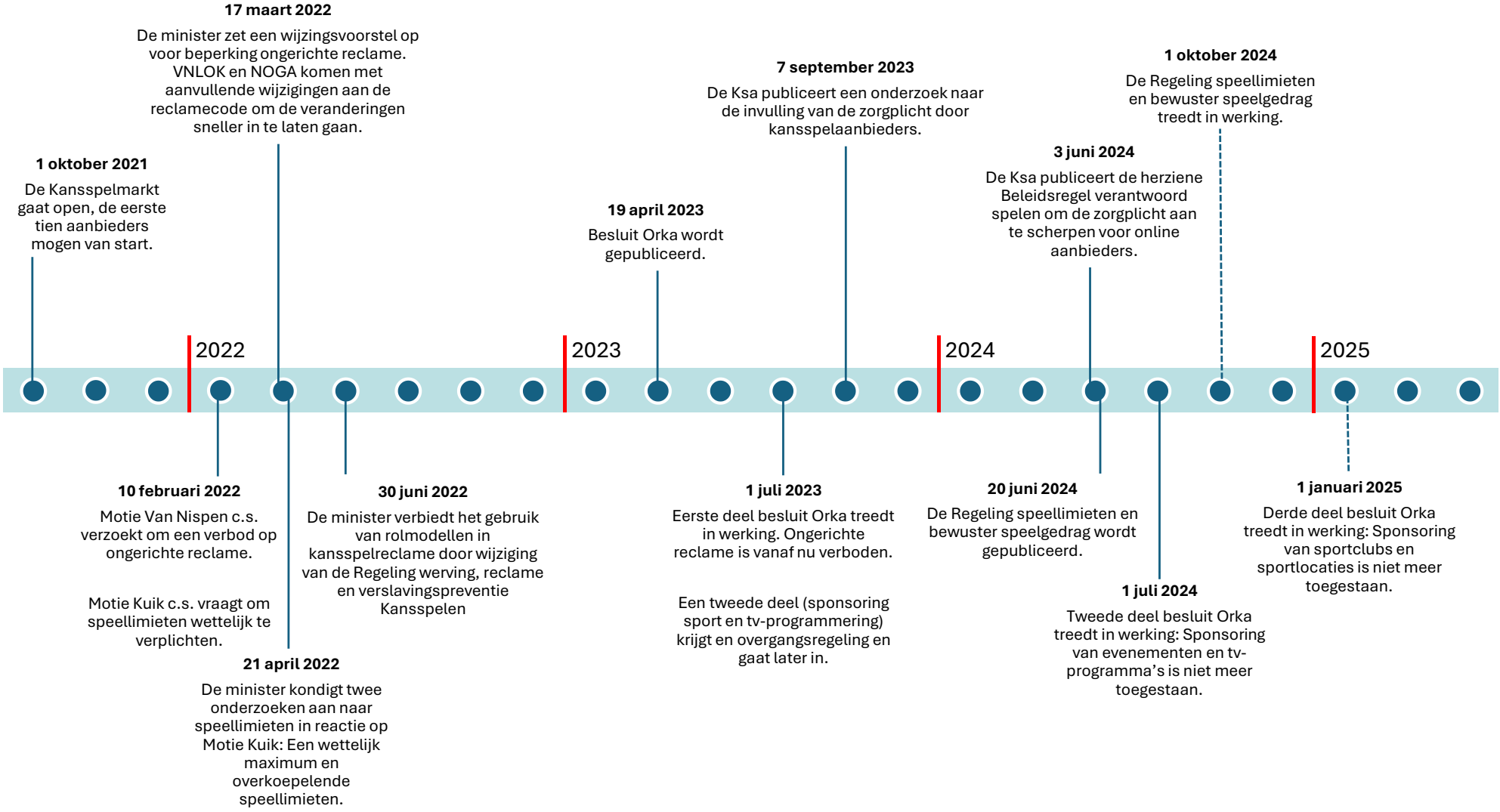
[46] *Kamerstukken II* 2010/11, 24557, nr. 127, p. 7.

[47] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 57.

[48] De Wet Koa is de verzameling aan wijzigingen die het stelsel hebben geopend.

[49] *Kamerstukken II* 2021/22, 24557, nr. 186.

[50] *Kamerstukken II* 2021/22, 24557, nr. 189.



Figuur 2. Tijdlijn van wijzigingen na inwerkingtreding Wet Koa.

Deze wijziging werd gevolgd door het Besluit ongerichte reclame voor kansspelen op afstand (Besluit orka). Dit besluit bevatte een verbod op ongerichte reclame en sponsoring voor online kansspelen en had als doel om kwetsbare groepen, waaronder jongvolwassenen, beter te beschermen tegen het risico op kansspelverslaving. Per 1 juli 2023 werd daarom ongerichte reclame op TV en radio en in kranten en tijdschriften verboden en was reclame op openbare plaatsen niet langer toegestaan. Online moeten aanbieders aantonen dat ten minste 95% van de personen die door een hun reclame bereikt wordt 24 jaar of ouder zijn. Daarnaast is vanaf 1 juli 2024 programma- en evenementsponsoring niet meer toegestaan en volgt vanaf 1 januari 2025 ook het verbod van sponsoring op sportlocaties en sportshirts.

De zorgplicht die aanbieders hebben tegenover hun spelers is aanvankelijk met open normen vormgegeven: De verantwoordelijkheid om hier een beleid voor te formuleren ligt bij de aanbieders. De Kansspelautoriteit controleert of dit voldoet aan de wettelijke eisen. Uit onderzoek van de Ksa over de invulling van de zorgplicht bleek echter dat er door de ruimte voor interpretatie in de wet grote verschillen waren tussen aanbieders bij de invulling van de zorgplicht (Kansspelautoriteit, 2023b). De Ksa concludeerde dat vergunninghouders daardoor onvoldoende snel en adequaat ingrijpen wanneer een speler mogelijk onmatig deelneemt of een gokverslaving heeft.

De vergunninghouders zelf vragen ook om meer duidelijkheid bij de invulling van de zorgplicht en een meer uniforme invulling van deze zorgplicht, zodat er een gelijker speelveld ontstaat (Kansspelautoriteit, 2023b). De Ksa geeft hier met nieuwe Beleidsregel verantwoord spelen gehoor aan. Het grootste deel van de beleidsregels trad direct in werking op 3 juni 2024. De tweede inwerkingtredingsdatum was 1 oktober 2024, waarmee de situaties waarin vergunninghouders verplicht moeten interveniëren worden uitgebreid. Daaronder valt bijvoorbeeld dat netto stortingen van €700 (€300 voor jongvolwassenen) per maand een signaal zijn dat de speler niet langer de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen.[51]

Ten slotte is per 1 oktober 2024 ook de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag in werking getreden. Nu moeten aanbieders eerst bij de speler verifiëren dat die daadwerkelijk in staat is een hogere stortingslimiet te dragen dan €350 (€150 voor jongvolwassenen) voordat die een hogere speellimiet mag ingaan. Parallel lopen er nog discussies over een overkoepelende speellimiet, waardoor spelers niet per aanbieder een limiet hebben maar voor alle aanbieders samen.

[51] Art. 3.1.12, lid 6 Beleidsregel verantwoord spelen 2024 [zoek.officielebekendmakingen.nl]

Het hoofdlijnenakkoord voor het Kabinet Schoof benoemt het verhogen van de kansspelbelasting van 30,5% naar 37,8% in de budgettaire bijlage.[52] De uitwerking hiervan moet gefaseerd plaatsvinden, met een verhoging naar 34,2% in 2025 en een verhoging naar 37,8% per 1 januari 2025.[53] Dit is een voorstel van het huidige kabinet. De Tweede Kamer gaat hierover nog in debat.

2.6 Conclusie

Het wetgevingstraject van Wet Koa heeft ongeveer een decennium geduurd. In deze periode is de wet meerdere malen aangepast. Het resulterende stelsel is ingestoken op sterke regulering van vergunninghouders, waarbij wel ruimte is gemaakt voor een onbeperkt aantal vergunningen. Na invoering heeft er nog een aantal wijzigingen plaatsgevonden (beperking reclame, concretisering zorgplicht) en er is nog een aantal wijzigingen op komst (verbod sportsponsoring, verhoging kansspelbelasting).

[52] Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB. Opgevraagd via [www.kabinetsformatie2023.nl]

[53] *Kamerstukken II* 2024/25, 26602, nr. 2, p. 17.

Hoofdstuk 3

De beleidslogica van de Wet Koa

In dit hoofdstuk wordt de beleidslogica voor de drie doelstellingen van de Wet Koa (verslavingspreventie, consumentenbescherming en tegengaan van fraude en criminaliteit) uiteengezet, inclusief de aannames die onder dit beleid liggen en de visie van stakeholders op de beleidslogica. Daarna bespreken we ook het mechanisme van kanalisatie en de doelgroep van het beleid.

3 De beleidslogica van de Wet Koa

De beleidslogica is een overzicht van de doelen van beleid en de maatregelen die getroffen worden om die doelen te bereiken, zoals beschreven in het beleid, en bevat het geheel van veronderstellingen waarop het beleid rust. De beleidslogica (ook wel een doelenboom) laat schematisch de aannames (van de wetgever) achter beleid zien. Het doel is om inzichtelijk te maken welke activiteiten op welke wijze bijdragen aan de beleidsdoelstellingen. De beleidslogica dient vervolgens als kapstok van een evaluatie: aan de hand hiervan kunnen wij analyseren welke onderdelen bijdragen aan het behalen van de doelstellingen en welke niet, en waarom niet.

Omdat de beleidslogica en bijbehorende maatregelen erg uitgebreid zijn per doelstelling, hebben we ervoor gekozen om een beleidstheorie te maken per doelstelling. De beleidslogica's bevatten in ieder geval elk de volgende onderdelen:

1. **Input**. De input (middelen) geeft weer welke wet- en regelgeving, actoren, en instrumenten de bron zijn van de activiteiten.
2. **Activiteiten**. De activiteiten zijn de maatregelen die getroffen worden om de beleidsdoelen te bereiken.
3. **Output**. De output zijn de directe resultaten van de verschillende maatregelen.
4. **(Intermediate) outcome**. Soms hebben activiteiten samen subdoelen die bijdragen aan het beleidsdoel, waarvan de losse logica wel relevant is. In die gevallen worden zij als outcome samengenomen.
5. **Impact**. Dit is het uiteindelijke doel van het beleid.

De beleidslogica wordt in de evaluatie getoetst tegen de uitvoeringspraktijk, wat resulteert in een beoordeling van de mate waarin het beleid de gewenste effecten heeft en waarom dat zo is.

Per doelstelling bespreken we de beleidslogica, de maatregelen en de visie van stakeholders op deze beleidslogica. Vervolgens geven we een uitleg van het mechanisme achter de legalisatie, namelijk kanalisatie, en de doelgroep van het beleid. Een volledig overzicht van alle maatregelen en hun oorsprong in wetgeving is terug te vinden in Bijlage 4.

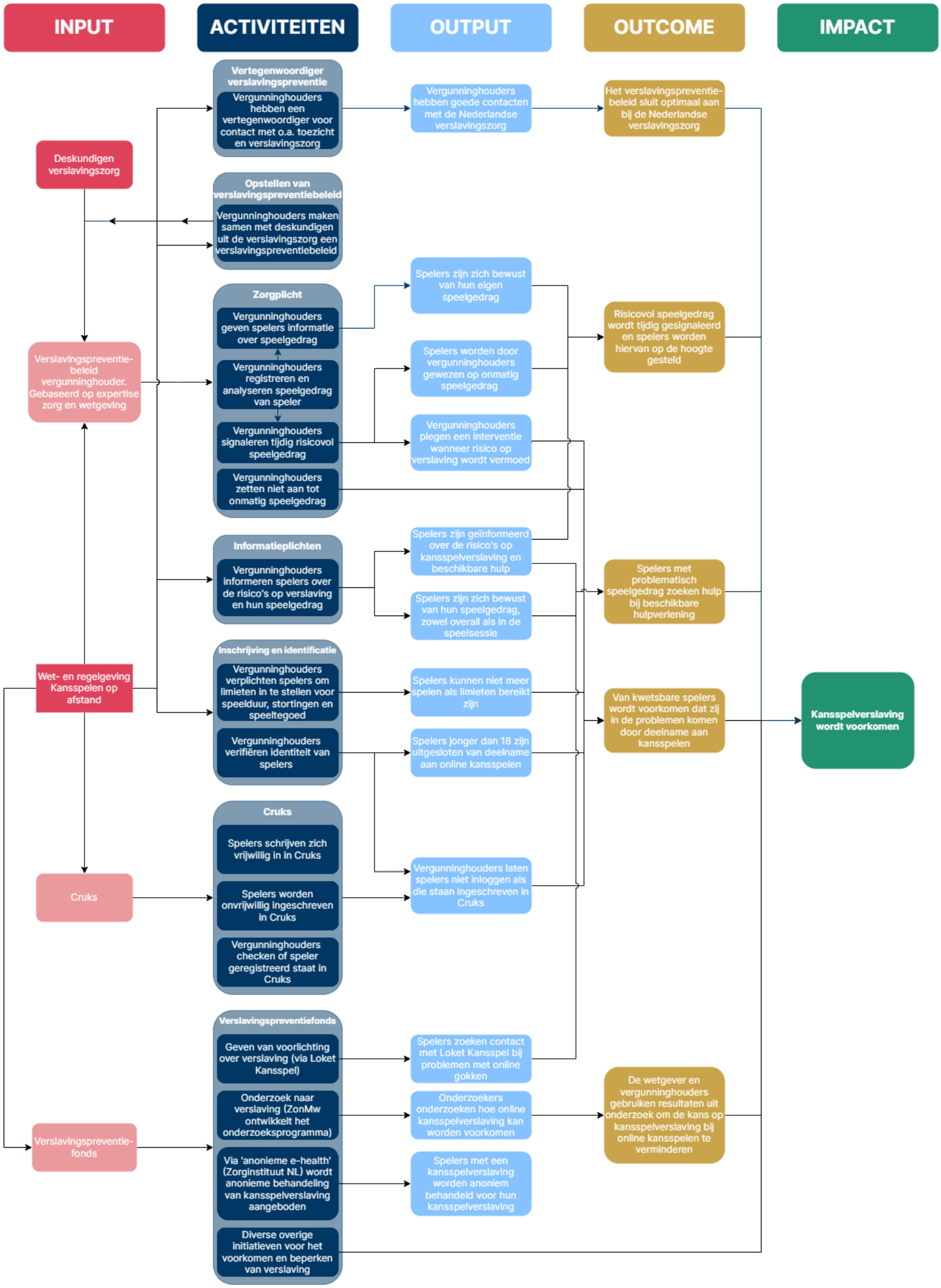
Een belangrijke aanname die onder elke beleidslogica ligt en de regulering in zijn geheel is dat vergunninghouders zich aan de wet- en regelgeving houden en dat de Kansspelautoriteit hier effectief toezicht op houdt.

3.1 Doelstelling: Verslavingspreventie

Voor verslavingspreventie wordt een stelsel ingericht waarin vergunninghouders spelers de middelen bieden om verantwoord te spelen en waarin zij interveniëren wanneer zij problematisch gedrag detecteren. Hiermee hebben vergunninghouders een zogeheten

‘zorgplicht’; bij het legale aanbod wordt hiermee de speler beter beschermd dan bij het illegale aanbod. Want bij het illegale aanbod is geen enkele bescherming.

Hiervoor moeten aanbieders een verslavingspreventiebeleid opstellen, met advies van verslavings- en ervaringsdeskundigen, waarin zij uiteenzetten hoe zij verslaving gaan voorkomen. Hierin moet ten minste sprake zijn van een getrapt preventiemodel (passende interventies die afgestemd worden op de situatie) en er moet een risicoanalyse van het aanbod aan ten grondslag liggen. Om dit goed uit te voeren (om spelers te monitoren en te checken of ze bij Cruks geregistreerd zijn) moeten de aanbieders ook de identiteit van hun spelers verifiëren. Figuur 3 laat de volledige beleidstheorie zien voor het voorkomen van kansspelverslaving, gebaseerd op de relevante wet- en regelgeving. Hierbij merken wij op dat voor de leesbaarheid alleen de belangrijkste relaties weergegeven zijn.



Figuur 3. Beleidstheorie Wet Koa voorkomen van kansspelverslaving.

3.1.1 Maatregelen

Vertegenwoordiger verslavingspreventie

Vergunninghouders moeten een vertegenwoordiger verslavingspreventie hebben. Dit is de contactpersoon voor toezichthouder, verslavingszorg en andere betrokkenen. De vertegenwoordiger dient als aanspreekpunt in het Nederlandse (verslavings)zorgnetwerk voor de vaak internationale aanbieders. Deze persoon onderhoudt het netwerk en werkt mee aan het verslavingspreventiebeleid. De vertegenwoordiger zou volgens de beleidstheorie een cruciale rol moeten spelen in de samenwerking die nodig is voor het opstellen en onderhouden van een verslavingspreventiebeleid dat goed aansluit bij de Nederlandse zorg- en spelerscontext.

Opstellen verslavingspreventiebeleid

Elke vergunninghouder moet een verslavingspreventiebeleid opstellen, waarin zij omschrijven wat zij doen aan verslavingspreventie. Aan veel onderdelen hiervan ligt wet- en regelgeving ten grondslag, die bijvoorbeeld in algemene termen beschrijft wanneer een vergunninghouder bij een speler moet interveniëren. Hoe vergunninghouders dit moeten doen ligt echter vaak niet vastgelegd: Het is aan hen om daarop een effectief beleid op te stellen dat hun spelers beschermt en de handvatten biedt om spelers aan goede hulp te helpen wanneer dat nodig is. Dit verslavingspreventiebeleid moet met advies van verslavingsexperts en ervaringsdeskundigen worden opgesteld en periodiek worden geëvalueerd. De Kansspelautoriteit beoordeelt vervolgens of het beleid adequaat is bijgewerkt naar aanleiding van de resultaten van de evaluatie. Er is dus geen eenduidige wijze waarop dit verslavingspreventiebeleid moet worden vormgegeven en de aanname is dat dit op voldoende onafhankelijke manier gebeurt.

Zorgplicht

Veel van de maatregelen laten zich samenvatten in de *zorgplicht* die aanbieders hebben richting hun spelers. Aanbieders zijn verplicht het speelgedrag te monitoren en in te grijpen wanneer zij onmatig speelgedrag opmerken. In het verslavingspreventiebeleid moeten de beschikbare maatregelen en voorzieningen worden opgenomen ter preventie van kansspelverslaving en de wijze waarop die instrumenten worden ingezet.

De zorgplicht is de uitvoering van dit beleid, waarmee vergunninghouders (a) spelers goed informeren over hun speelgedrag, (b) monitoren en interveniëren waar nodig en (c) zorgen voor een speelomgeving waarin spelers niet worden aangezet tot onmatig speelgedrag. Deze maatregelen en uitkomsten in de beleidstheorie steunen deels op een aanname van eigen verantwoordelijkheid van de speler: Als de speler voldoende informatie krijgt, binnen een verantwoorde omgeving, kan deze de juiste keuzes zelf maken en wordt verslaving zoveel mogelijk voorkomen.

Informatieplichten

Om de speler in staat te stellen verantwoorde keuzes te maken moet de speler voldoende informatie hebben over de risico's van kansspelverslaving, beschikbare hulp en tijdens het spelen belangrijke informatie kunnen zien (zoals het huidige tijdstip in Nederland, het huidige saldo, hun sessiewinsten/verliezen, totale inzet in de sessie en totale tijd sinds inloggen). Deze informatie is de vergunninghouder wettelijk verplicht te tonen. Met deze informatie moeten spelers in staat zijn beter in te schatten wanneer het mis gaat en weten zij waar ze hulp moeten zoeken als ze problemen ervaren.

Inschrijving en identificatie

Wanneer een nieuwe speler zich inschrijft, moet de vergunninghouder een aantal stappen doorlopen. De speler moet geïdentificeerd worden, zodat een koppeling met Cruks en effectieve monitoring in het kader van de zorgplicht mogelijk is. Op basis van de geverifieerde leeftijd moet de vergunninghouder ook jongvolwassenen beter beschermen, bijvoorbeeld door geen toegang te geven tot bonussen. Naast de identificatie moet een speler de speellimieten instellen, zodat zij niet meer kunnen spelen wanneer hun limieten worden overschreden. Hierbij wordt de aanname gedaan dat spelers in staat zijn om zelf goede speellimieten in te stellen. Het (moeten) instellen van de speellimieten is op zichzelf ook een reflectiemoment voor de speler.

Cruks

Met de Wet Koa is het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks) ingevoerd. In dit register kunnen spelers zich vrijwillig inschrijven of onvrijwillig worden ingeschreven. Wanneer een speler in wil loggen op een goksite moeten vergunninghouders checken of de speler opgenomen staat in Cruks. Wanneer dit het geval is, mag de speler niet inloggen c.q. moet toegang worden geweigerd.

Verslavingspreventiefonds

Het Verslavingspreventiefonds (Vpf) is een fonds dat via een aparte heffing op het brutospelresultaat wordt gevuld. Dit wordt dus betaald door de kansspelaanbieders. De opbrengsten hiervan dienen als bijdrage

1. Ter bestrijding van de kosten van de anonieme behandeling van kansspelverslaving;
2. Voor het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving;
3. Voor het geven van voorlichting en informatie omtrent kansspelverslaving, en
4. Voor onderzoek naar kansspelverslaving.[54]

[54] Art. 33e Wet op de kansspelen

Hoewel het fonds het “Verslavingspreventiefonds” is genoemd, gaan de doelstellingen dus verder dan verslavingspreventie. Oorspronkelijk werd het fonds dan ook een “verslavingsfonds” genoemd. De beoogde doelstelling is om de kosten van de gevolgen van verslaving door te berekenen aan de kansspelaanbieders, net zoals politiekosten worden doorberekend aan grootschalige evenementen. [55]

Het fonds wordt beheerd door de Ksa en ondersteunt verschillende activiteiten in het kader van de doelstellingen. De voornaamste activiteiten zijn anonieme e-health via het Zorginstituut[56], voorlichting en gerichte bewustwordingscampagnes via het Loket Kansspel en onderzoeksondersteuning via ZonMw.

[55] Voor de oorsprong en vorming van het fonds, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32264, nr. 12 en *Kamerstukken II* 2015/16, 33996, nr. 67.

[56] Het Zorginstituut verleent hier subsidies voor.

3.1.2 Visie van stakeholders

Verbreding van de doelstelling

Verslavingsexperts geven aan dat de negatieve gevolgen van gokken niet alleen voortkomen uit verslaving: een speler hoeft niet verslaafd te zijn om zichzelf veel schade te berokkenen. Alternatief zou een benadering zijn waarin het tegengaan van de *gokgerelateerde schade* (ook wel *gambling harms*) centraal staat. De Britse *Gambling Commission* heeft hiervoor een expertwerkgroep opgezet, die komen tot de volgende definitie:

> *[G]ambling-related harms are the adverse impacts from gambling on the health and wellbeing of individuals, families, communities and society.* (Wardle, Reith, Best, McDaid, & Platt, 2018)

Dit perspectief sluit aan bij internationale academische ontwikkelingen en kijkt breder naar de gevolgen van gokken dan alleen naar de gevolgen van gokverslaving. Zo kan iemand die niet verslaafd is wel in korte tijd veel geld verliezen, met alle gevolgen van dien. Gesprekspartners uit de verslavingszorg vermoeden bijvoorbeeld dat een deel van de spelers met problemen eerder in aanraking komen met schuldhulpverlening dan met de verslavingszorg, om eerst hun financiële problemen aan te pakken die ze door overmatig gokken zijn opgelopen. Een recente systematische review en meta-analyse over de prevalentie van gokken en problematisch gokgedrag ondersteunt deze hypothese. De studie toont aan dat op mondiale schaal, online gokken relatief veel gokschade veroorzaakt (McGrane, et al., 2023). voor de Nederlandse spelerscontext geeft Tabel 5 negatieve gebeurtenissen weer als gevolg van gokken, op basis van populatie-onderzoek.

Dergelijke gevolgen van het kansspelbeleid vallen niet onder de gevolgen van kansspelverslaving en vallen als zodanig ook niet onder de beleidsdoelen. De focus op gokgerelateerde schade zou ervoor kunnen zorgen dat alle vormen van schade worden aangepakt en het gezondheidsrisico van gokken beter wordt gekwantificeerd en gemeten. Het meten van schade op een gestandaardiseerde wijze (*markers of harm*) zou volgens verslavingsexperts ook meer inzichten en mogelijkheden voor preventie bieden dan alleen de focus op verslaving als eindstadium (Delfabbro, Parke, Catania, & et al, 2023). De Nationaal Rapporteur Verslavingen raadt in zijn rapport daarom ook aan om de doelstelling breder te formuleren (Nationaal Rapporteur Verslavingen, 2023). Kansspelaanbieders kunnen deze verwerken in hun verslavingspreventiebeleid en hun risicoinschattingen. Hier is al sprake van in sommige gevallen, bijvoorbeeld doordat aanbieders moeten interveniëren als spelers aangeven het gokken financieel niet aan te kunnen. Er is echter nog geen goede gestandaardiseerde meetmethode. Binnen de Europese

standaardisatie-organisatie CEN loopt een traject voor het afspreken van goede *markers of harm*.[57] NEN heeft een werkgroep waarin Nederlandse stakeholders hieraan werken.[58]

Tabel 5. Enkele resultaten uit tabel 6 in Deelname aan kansspelen in Nederland: meting 2024, (IPSOS I&O, 2024a).

Zijn de onderstaande gebeurtenissen u in de laatste 12 maanden overkomen als een gevolg van het spelen van kansspelen?	**Online speler (n=226)**	**Niet-online speler (n=541)**
Minder geld uitgegeven aan levensmiddelen, zoals boodschappen of medicijnen	7%	2%
Spullen verkocht om aan geld te komen	6%	2%
Mijn rekeningen te laat betaald	4%	1%
Geld geleend van vrienden/bekenden/familie	4%	1%
Geld geleend van de bank	4%	1%
Geld gestolen	3%	0%
Minder slaap gehad doordat ik aan het gokken was	11%	1%
Meer depressieve gedachten gehad	9%	2%
Minder of minder vaak gegeten dan ik zou moeten	7%	1%
Suïcidale gedachten gehad	4%	1%
Me gestrest gevoeld door mijn gokgedrag	9%	2%
Me sociaal geïsoleerd gevoeld	8%	1%

Uit de groepssessie komt naar voren dat bij een mogelijke verbreding van de doelstelling rekening moet worden gehouden met de uitvoerbaarheid en dat op voorhand duidelijke definities en kaders moeten worden opgesteld. Daarnaast zullen ook breder partijen betrokken moeten worden bij het kansspelbeleid, zoals bijvoorbeeld de schuldhulpverlening.

[57] CEN/TC 456 Reporting in support of online gambling supervision.

[58] NEN staat voor Stichting Koninklijk Nederlands Normalisatie Instituut. NEN heeft werkgroepen parallel aan Europese werkgroepen waarin Nederlandse belangen en input verzameld worden.

Standaardisatie van het verslavingspreventiebeleid

Aanbieders stellen, op basis van de wet- en regelgeving, ieder een eigen verslavingspreventiebeleid op. Vertegenwoordigers van de aanbieders geven aan dat het verslavingspreventiebeleid in de wet al vergaand gestandaardiseerd is en dat dit beleid conform de wet- en regelgeving ook door onafhankelijke experts wordt getoetst. Verdere invulling van de wet- en regelgeving zal ook leiden tot aanpassingen in het verslavingspreventiebeleid van aanbieders.

Experts uit de verslavingszorg pleiten echter voor een centraal opgesteld, gestandaardiseerd en openbaar verslavingspreventiebeleid. Hierbij zou de regie en inhoud in handen moeten zijn van de sector onafhankelijke partijen, waarbij rekening wordt gehouden met de haalbaarheid voor bedrijven. In dit verslavingspreventiebeleid zou ook duidelijk gemaakt moeten worden welke meetbare evaluatiecriteria er zijn en wordt gemonitord in hoeverre het beleid op basis van deze criteria een succes is. De Nationaal Rapporteur Verslavingen geeft ook aan dat een duidelijke, bindende richtlijn handhaving zou faciliteren en het voor de aanbieders duidelijker zou maken waar ze aan moeten voldoen. Enkele aanbieders spreken in interviews ook de wens uit om een vaste richtlijn te hebben die voor alle aanbieders geldt.

Open normen zorgplicht

Vrijwel alle betrokkenen in de interviews en de groepssessie benoemen dat de normen met betrekking tot de zorgplicht (te) open zijn. De verantwoordelijkheid werd in het begin met name bij de speler gelegd en de aanbieders kregen in het beleid nauwelijks richtlijnen mee over de invulling van de zorgplicht. Open normen hebben als voordeel dat daar flexibel mee kan worden ingespeeld op ontwikkelingen.

Er bestaat echter een spanning tussen de zorgplicht zo goed mogelijk willen invullen op basis van de bestaande regelgeving, en de ruimte die de regelgeving biedt om niet dusdanig streng te willen zijn dat de speler ervoor zal kiezen om elders te gaan spelen, wat leidt tot omzetderving voor de desbetreffende vergunninghouder. Vanuit concurrentieperspectief is het voorstelbaar dat een vergunninghouder geen strengere limieten in wil stellen dan de rest van de markt. De meeste vergunninghouders, evenals de brancheverenigingen, spreken daarom de wens uit dat de open normen in de zorgplicht concreter worden ingevuld en dat er meer duiding vanuit de Ksa komt over de verwachte invulling ervan. Hier hebben de Ksa met de Beleidsregel verantwoord spelen 2024 en het ministerie van Justitie en Veiligheid met de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag al stappen op gezet.

Overkoepelende functionaliteiten

Een expert op het gebied van kansspelen geeft aan dat een open vergunningstelsel (geen maximaal aantal vergunninghouders) als belangrijkste nadeel heeft dat maatregelen die het speelgedrag bij individuele vergunninghouders beperken minder effectief zijn, omdat

de speler bij meerdere aanbieders kan spelen. Vanuit dat perspectief zou het logisch zijn om gedrag van spelers overkoepelend te monitoren en ook speellimieten overkoepelend te maken. De verslavingszorgexperts geven ook aan dat speellimieten alleen effectief kunnen zijn als ze aanbieder-overstijgend zijn, omdat probleemspelers anders simpelweg van aanbieder kunnen wisselen wanneer zij de speellimiet bij een aanbieder niet mogen verhogen. Daarnaast maken overkoepelende functionaliteiten het ook mogelijk op gestandaardiseerde wijze het gedrag van spelers te monitoren en problematisch speelgedrag te signaleren.

Er zijn echter ook stakeholders, waaronder beleidsmakers, die zowel fundamenteel problemen zien bij overkoepelende functionaliteiten als in de uitvoering. Zij wijzen op zowel technische (hoe de systemen op elkaar aan te sluiten) als juridische vraagstukken (mededinging en privacy). Een aantal vergunninghouders stelt daarnaast ook dat overkoepelende limieten niet de juiste spelers zal treffen en dat juist de spelers die tegen die limieten aanlopen naar het illegale aanbod gedreven zullen worden.

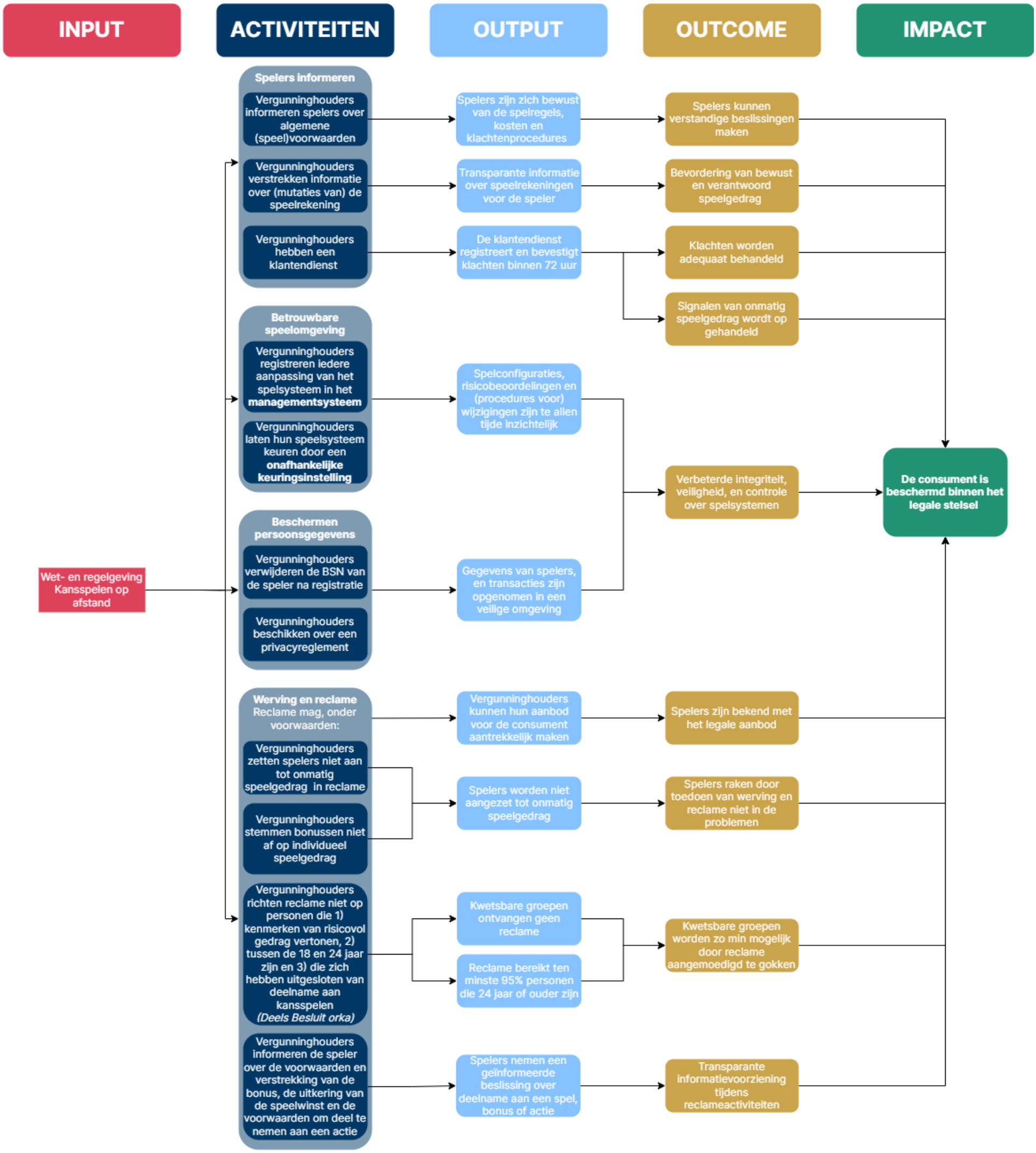
Lastendruk

Aanbieders geven aan dat de lastendruk sinds de invoering van Wet Koa fors is toegenomen, bijvoorbeeld door aanvullende zorgplichtregels, reclamebeperkingen, maar ook door eisen aan de controledatabank of Wwft-verplichtingen. Zij geven aan dat, ook in het licht van de voorgenomen verhoging van de kansspelbelasting, deze toenemende lastendruk de doelstellingen van het online kansspelbeleid onder druk zetten.

3.2 Doelstelling: Consumentenbescherming

Onder consumentenbescherming worden de maatregelen geschaard die betrekking hebben op het informeren van spelers, bescherming van hun tegoeden en het reguleren van reclame. Figuur 4 laat de beleidstheorie zien. In deze paragraaf besteden wij voornamelijk aandacht aan de beleidstheorie omtrent werving en reclame. Hierin hebben belangrijke wijzigingen plaatsgevonden met het Besluit orka. Voor grondslag van specifieke maatregelen in de beleidstheorie, zie Bijlage 4.

De doelstelling van consumentenbescherming richt zich op een betrouwbaar aanbod voor de consument, waarbij de voorwaarden helder zijn en de consument kan vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt. Consumentenbescherming heeft echter ook veel raakvlakken met verslavingspreventie. Wij hebben geprobeerd de scheiding zo strak mogelijk te maken. Veilig aanbod is aanbod waar zowel sprake is van consumentenbescherming als verslavingspreventie.



Figuur 4. Beleidstheorie Wet Koa consumentenbescherming.

3.2.1 Maatregelen

Spelers informeren

In het kader van consumentenbescherming hebben vergunninghouders de plicht om spelers informatie te geven over de spellen die zij spelen, de voorwaarden die daaraan verbonden zijn en informatie over hun speeltegoeden en mutaties daarvan. Ten slotte moeten zij een klantendienst hebben waarlangs spelers vragen kunnen stellen en klachten kunnen indienen. Het doel hiervan is dat spelers zelf verantwoorde keuzes kunnen maken, omdat zij weten hoe het aanbod en de spellen in elkaar steken. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat spelers hier ook toe in staat zijn. Wanneer dit niet blijkt te kloppen, moeten zij erop kunnen vertrouwen dat klachten adequaat behandeld worden.

Betrouwbare speelomgeving

Om te garanderen dat de spellen betrouwbaar zijn, voldoen aan wettelijke eisen en toezicht hierop mogelijk is, worden spellen gekeurd door onafhankelijke keuringsinstellingen aan de hand van keuringsschema's van de Kansspelautoriteit. De Ksa kan deze keuringsrapportages en wijzigingen in spellen inzien via het managementsysteem om hier toezicht op te houden.

Beschermen persoonsgegevens

De aanbieder heeft persoonsgegevens nodig van spelers om hun identiteit te verifiëren, te checken tegen Cruks en om te controleren dat de tegenrekening inderdaad van de speler is. Met deze persoonsgegevens komt ook de plicht daar zorgvuldig mee om te gaan. Vergunninghouders moeten hiervoor een privacybeleid opstellen en mogen het BSN (gebruikt voor Cruks) niet bewaren.

Werving en reclame

Onder de beleidsdoelstelling consumentenbescherming vallen maatregelen op het gebied van werving en reclame die vergunninghouders mogen gebruiken om hun aanbod onder de aandacht te brengen. De hoofdgedachte van het wervings- en reclamebeleid is dat aanbieders hun aantrekkelijke aanbod onder de aandacht van hun klanten moeten kunnen brengen. Spelers moeten immers hun weg naar dit legale aanbod kunnen vinden. De aanname hierachter is dat consumenten zonder reclame de legale aanbieders niet weten te vinden en dat ze, wanneer ze willen spelen, terechtkomen bij een illegale aanbieder. De memorie van toelichting geeft ook aan dat reclameactiviteiten niet de deelname aan kansspelen mogen stimuleren.[59]

Er staat wel een aantal maatregelen tegenover opdat de reclame niet ingaat tegen de doelen van het kansspelbeleid. Zo mogen vergunninghouders met reclames en

[59] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 14.

wervingsactiviteiten spelers niet aanzetten tot onmatig speelgedrag. Ook mogen ze bonussen niet afstemmen op individueel speelgedrag, mogen ze geen bonussen verstrekken aan spelers die niet nadrukkelijk hebben aangegeven de voorwaarden te accepteren en moeten spelers in staat worden gesteld om aan te geven dat ze geen bonussen willen ontvangen. Het reclamebeleid kan als zodanig gezien worden als een ja, tenzij-regime. Reclame mag in beginsel, maar is in een aantal vormen en situaties niet toegestaan.

Vergunninghouders mogen hun werving en reclame volgens de wet verder niet richten op maatschappelijk kwetsbare groepen van personen, zoals minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen of zich hebben uitgesloten van deelname aan kansspelen. De onderliggende aanname hier is wel dat aanbieders dat kunnen weten, waar niet altijd sprake van is. Echter kunnen hiermee wel acties worden aangepakt die in vorm of inhoud gericht zijn op een kwetsbare groep.

Na de opening van de markt zijn op dit terrein nog veranderingen geweest. De beleidstheorie in Figuur 4 bevat zowel de maatregelen van voor als de maatregelen van na Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Besluit orka). Na opening van de markt – en dus de komst van reclame – kwam er snel een maatschappelijke en politieke reactie die leidde tot verdere aanscherping van de reclameregels. Niet alle nieuwe regels uit het Besluit orka zijn al van kracht (zie ook paragraaf 2.5).

Met Besluit orka is ongerichte reclame voor online gokken verboden. Zo mag er geen reclame meer gemaakt worden op TV en radio, openbare ruimte zoals billboards of cafés, en in kranten en tijdschriften. Daarnaast moet de vergunninghouder met de best mogelijke technieken aantonen dat reclame voor ten minste 95% personen heeft bereikt die 24 jaar of ouder waren. Het verbod heeft tot doel om kwetsbare groepen, waaronder jongvolwassenen, beter te beschermen tegen het risico op een kansspelverslaving. [60]

Hierop bestaat de uitzondering dat aanbieders op hun eigen homepage reclame mogen maken omdat die reclame alleen gericht gevonden kan worden. Naast het verbod op ongerichte reclame voegt het Besluit orka regels toe voor hybride aanbieders (aanbieders die zowel *landgebonden* als online kansspelaanbod hebben) in hun reclame-uitingen.

[60] Staatsblad 2023, 120. Zie [zoek.officielebekendmakingen.nl]

3.2.2 Visie van stakeholders

Verwevenheid doelstellingen

De beleidsdoelstellingen van verslavingspreventie en consumentenbescherming lopen in veel opzichten door elkaar heen. Dit uit zich het sterkst in reclamebeleid, dat een doelstelling heeft voor consumentenbescherming, maar voorwaarden geformuleerd vanuit verslavingspreventie.

Reclamebeleid

De Ksa ziet op twee vlakken uitdagingen in het huidige beleid. Ten eerste zijn de normen soms ingewikkeld, omdat het "ja, tenzij"-regime soms leidt tot onduidelijke situaties. Een "nee, tenzij"-regime zou wellicht meer duidelijkheid kunnen scheppen, hoewel de Ksa ook erkent dat er in beide gevallen sprake zal zijn van een grijs gebied. Ten tweede kan de vergunninghouder niet altijd invloed uitoefenen op reclame, bijvoorbeeld als die gemaakt wordt door *affiliates*. De reclameregels gelden nu voor vergunninghouders, het zou van toegevoegde waarde zijn als het algemene reclameregels zouden worden.

Vertegenwoordigers van aanbieders en de aanbieders zelf geven echter aan dat ze de huidige regelgeving met de beperkingen van Besluit orka al te streng vinden. Zij maken zich zorgen over het feit dat alleen illegale aanbieders in een 'nee, tenzij'-regime nog in staat zullen zijn om reclame te maken, wat de kanalisatie niet ten goede zal komen.

De Nationaal Rapporteur Verslavingen schrijft hierover het volgende: "Een recente meta-analyse (samenvatting en her-analyse van alle bestaande wetenschappelijke studies tot dat moment) toont wel degelijk aan 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. Er zijn daarnaast aanwijzingen voor een 'dosis-respons'-effect; hoe groter de blootstelling aan reclame, hoe hoger de deelname, wat leidt tot een groter risico op schade. Er is bewijs voor een sterkere impact van reclame op kinderen en jongeren en op degenen die al risicovol gokgedrag vertonen, waarbij de meest kwetsbaren meer risico hebben om beïnvloed te worden." (Nationaal Rapporteur Verslavingen, 2023)

De visie van stakeholders die hier besproken wordt betreft enkel de visie op hoe het beleid in theorie bij kan dragen aan het bereiken van de doelstellingen. In de bespreking van de uitvoeringspraktijk werving en reclame worden de praktische uitwerking en visies hierop verder besproken.

3.3 Doelstelling: Tegengaan van fraude en criminaliteit

De derde doelstelling van Wet Koa is het tegengaan van fraude en criminaliteit. De maatregelen binnen deze doelstelling moeten ervoor zorgen dat vergunninghouders kunnen voldoen aan de Wwft. Daarnaast zijn er ook maatregelen opgenomen die bij moeten dragen aan het voorkomen van matchfixing. Figuur 5 toont de beleidslogica.

Figuur 5. Beleidstheorie Wet Koa tegengaan van fraude en criminaliteit.

3.3.1 Maatregelen

Integriteitsbeleid

De doelstelling 'tegengaan van fraude en criminaliteit' is gericht op het onderkennen en voorkomen van witwassen en financiering van terrorisme, overtreding van sanctieregelingen en fraude met en misbruik van de vergunde kansspelen. Hiertoe moeten in de basis vergunninghouders een integriteitsbeleid ontwikkelen, toepassen en onderhouden. Zij monitoren speelgedrag en transacties en doen meldingen van signalen van fraude en criminaliteit.

Identificatie speler

Hiervoor moeten vergunninghouders hun klanten kennen. Ze moeten hun klanten identificeren met alle noodzakelijke basisgegevens en nagaan of er bezwaren zijn op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet 1977 gestelde regels. Ook moet de vergunninghouder vaststellen dat de betaling afkomstig is van een betaalrekening op naam van de speler (vanaf hier: de tegenrekening). Dit moet ertoe leiden dat de identiteit van de speler met zekerheid is vastgesteld, wat zorgt voor een toegenomen integriteit van spelersidentificatie.

Betalingstransacties

Spelers mogen uitsluitend geld storten via een betaalmiddel waarbij de bron van het geld aan hen verbonden is, ook mogen ze alleen op de tegenrekening laten uitbetalen. Hierdoor is het zeker dat de uitbetaling bij de speler terechtkomt. Ook is overdracht van geld tussen de spelersrekeningen van de individuele spelers niet toegestaan. Dit zou namelijk een mogelijkheid voor witwassen zijn. Ten slotte moet een vergunninghouder voorkomen dat een speler zonder saldo op de speelrekening kan spelen zodat er niet aan kredietverstrekking wordt gedaan. Deze maatregelen leiden tot een toegenomen integriteit van betalingstransacties.

Monitoren transacties

Vergunninghouders moeten alle transacties registreren en monitoren en bij een verdachte transactie melding maken bij de FIU. Hieronder vallen bijvoorbeeld grote stortingen (meer dan €15.000), maar hieronder kunnen ook verliezen vallen aan andere spelers die bedoeld lijken te zijn om geld over te hevelen. De verplichte meldingen bij transacties die aan specifieke eisen voldoen worden *objectief* genoemd en de meldingen waar de vergunninghouder zelf kiest om te melden worden *subjectief* genoemd. Het monitoren van transacties en het maken van een melding van de FIU bij verdachte transacties zal alleen bijdragen aan het tegengaan van witwassen als de FIU hier vervolgens ook adequaat op handelt.

Voorkomen matchfixing

Ten slotte moet de vergunninghouder matchfixing proberen te voorkomen. Hieronder vallen twee typen matchfixing: Het kansspel zelf kan beïnvloed worden en (in het geval

van sportweddenschappen) kan hetgeen waarop gewed wordt worden beïnvloed. Voor het eerste moeten vergunninghouders voorkomen dat een speler tegen zichzelf kan spelen en dat spelers met elkaar samenspannen. Om matchfixing van sportwedstrijden te voorkomen moet de aanbieder voorafgaand aan iedere weddenschap een evaluatie doen van het integriteitsrisico en daarop handelen als zij risico's waarnemen. Signalen hiervan moeten zij melden bij de SBIU.

3.3.2 Visie van stakeholders

Focus op matchfixing en witwassen

Gesproken beleidsmakers geven aan dat de focus van de wet- en regelgeving die hoort bij de doelstelling sterk ligt op matchfixing en witwassen. Dit terwijl er meer vormen van fraude en criminaliteit zijn die met het kansspelbeleid tegen zouden moeten worden gegaan, zoals bijvoorbeeld criminaliteit als gevolg van kansspelproblematiek of sporters die gokken op de eigen sport (tuchtrecht).

Gebrek aan benchmark

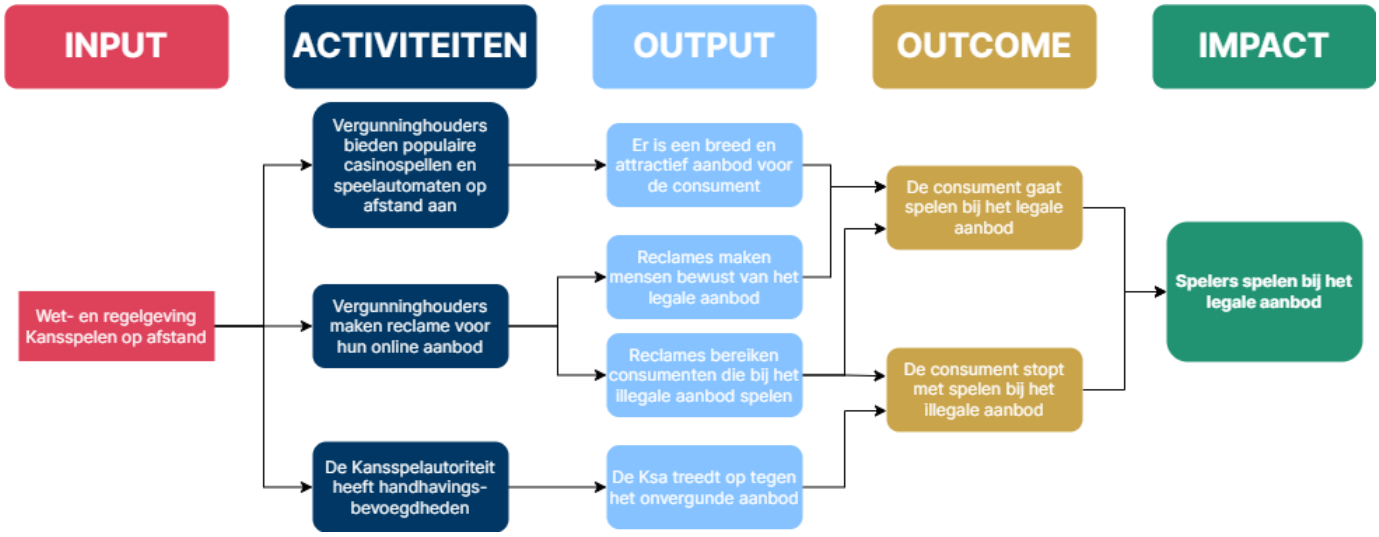
Deelnemers aan de groepssessie en geïnterviewde betrokkenen geven aan dat het op voorhand lastig gaat zijn om te meten of Koa effectief is in het bereiken van de doelstelling op het gebied van fraude en criminaliteit. Er zijn namelijk geen cijfers die stellen hoe frequent matchfixing voorkwam voor en na Koa en ook is het niet bekend in welke mate illegale kansspelaanbieders gebruikt werden voor witwaspraktijken.

Witwassen en online kansspelen

Witwassen en online kansspelen kunnen op twee manieren met elkaar in aanraking komen: 1) criminelen kunnen online kansspelen gebruiken om geld wit te wassen en 2) criminelen kunnen crimineel geld gebruiken om mee te gokken. Gesproken betrokkenen van de FIU geven aan dat de eerste vorm in de beleidslogica eigenlijk al afgesloten is: doordat er een *closed loop* gecreëerd is en er alleen met giraal geld gegokt kan worden is het niet meer mogelijk om het legale kansspelaanbod te gebruiken voor witwassen. Witgewassen crimineel verkregen geld kan echter wel gebruikt worden om vervolgens mee te gokken.

3.3.3 Mechanisme: Kanalisatie

Onderliggend aan de beleidsdoelstellingen ligt het mechanisme van kanalisatie. De doelstellingen van de Wet Koa bouwen erop dat spelers binnen het legale aanbod beter beschermd zijn dan binnen het illegale aanbod. Dit is geen nieuwe gedachte, de gedachte dat de "speelzucht" er is en het beste op een veilige plek kan worden toegestaan speelt al veel langer in kansspelbeleid. Kanalisatie kan zowel gerealiseerd worden door illegaal aanbod uit te bannen als door het toestaan van legaal aanbod. In de Wet Koa wordt beoogd beide te doen. Figuur 6 geeft de maatregelen en het mechanisme weer.



Figuur 6. Beleidstheorie Wet Koa kanalisatie.

Binnen de Wet Koa is als doelstelling ingezet op een kanalisatie van 80% in termen van brutospelresultaat (BSR).[61] Het brutospelresultaat is het verschil tussen inzet van spelers en uitbetaling van prijzen aan de spelers (ofwel het totale verlies van de spelers). Een kanalisatie van 80% op BSR betekent dus dat 80% van het door Nederlandse consumenten verloren geld wordt verloren bij het legale aanbod. In Box 2. Definitie kanalisatie gaan we verder in op de definitie van kanalisatie en hoe dit gemeten wordt. In algemene zin kan bij kanalisatie de kritiek worden geuit dat het, omdat het een percentage is, geen rekening houdt met het totale aantal spelers. Het creëren van nieuwe vraag naar het legale aanbod is niet de doelstelling van het kansspelbeleid, maar kan wel de indruk wekken dat kanalisatie succesvol is omdat het vergunde aanbod dan relatief groter wordt.

[61] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 15.

Box 2. Definitie kanalisatie

In algemene zin kan kanalisatie uitgedrukt worden als de mate waarin spelers gebruik maken van het legale aanbod: De **kanalisatiegraad** kan in het algemeen als volgt worden weergegeven:

$$\frac{Deelname\ aan\ legale\ online\ kansspelen}{Totale\ deelname\ aan\ online\ kansspelen} \times 100\%$$

De kanalisatiegraad is daarmee een maatstaf voor hoe succesvol het kansspelbeleid is in het sturen van spelers naar het veiligere legale aanbod. Voor de meting van deelname aan legale kansspelen kan bijvoorbeeld gekeken worden naar het aantal spelers, naar brutospelresultaat (BSR) of naar web traffic. De totale deelname aan kansspelen (inclusief illegaal aanbod) is notoir moeilijk meetbaar, waardoor voor het totaal peilingen of schattingen moeten worden gebruikt. In haar monitoringsrapportages maakt de Ksa gebruik van aantal spelers en BSR.[62] In de wettelijke doelstellingen wordt kanalisatie van BSR gebruikt.

Kanalisatiemeting op basis van BSR geeft een beeld van de financiële omvang van het vergunde en het illegale aanbod. De kanalisatiegraad op basis van het aantal spelers geeft inzicht in het aantal mensen en daarmee potentiële consequenties voor spelers, waaronder verslaving. Beide maatstaven zijn belangrijk om een goed zicht op de markt te krijgen.

3.3.4 Maatregelen

Bestaan van legaal aanbod

Vergunninghouders mogen door de Wet Koa legaal populaire casinospellen en speelautomaten op afstand aanbieden.[63] Dit zorgt ervoor dat er een breed en attractief aanbod voor de consument is, dat deze voldoende keus heeft en geen behoefte heeft om gebruik te maken van het illegale aanbod. De consument kiest er vervolgens voor om bij het legale aanbod te gaan spelen.

[62] Zie bijvoorbeeld het dashboard van de Monitoringsrapportage 2024.

[63] In het Besluit Kansspelen op afstand staan concreet populaire casinospelen (waaronder roulette, blackjack, baccarat, sic bo, money wheel, poker en 50 balls, 70 balls en 90 balls bingo) genoemd als belangrijk om te hebben in het spelaanbod.

Reclame

Daarnaast mogen vergunninghouders ook reclame maken voor hun aanbod zodat mensen zich bewust zijn van het bestaan van dit legale aanbod en consumenten die bij het illegale aanbod spelen ook bereikt worden. Deze consumenten kunnen zo verleid worden te stoppen met spelen bij het illegale aanbod en te gaan spelen bij het legale aanbod.

In deze beleidstheorie staat ook opgenomen dat reclame mensen zal bereiken die nog niet online gokken. Dit wordt in het beleid als noodzakelijk gezien voor het mechanisme, omdat deel van het attractief houden van aanbod naamsbekendheid is onder *potentiële* spelers.

Kansspelreclame heeft echter ook nog een aantal mogelijke neveneffecten die niet staan opgenomen in de beleidstheorie (Zuiderveen Borgesius, Zimin, Power, & Van Eijk, 2019):

- Kansspelreclame kan het imago van kansspelen verbeteren en een positieve indruk geven van gokken, en de aanbieder als verantwoordelijk, betrouwbaar en professioneel, wat weer zou kunnen leiden tot beginnen met gokken;
- Kansspelreclame kan consumenten ook herinneren aan de mogelijkheid tot gokken en ze daartoe verleiden;
- Kansspelreclame zou consumenten kunnen aanzetten tot frequenter en risicovoller gokken en ertoe aanzetten zodanig aan kansspelen deel te nemen dat niet-probleemgokken problematisch wordt;
- Kansspelreclame kan bestaande kansspelproblemen in stand houden of verergeren en pogingen om het gokken terug te dringen belemmeren.

Op lange termijn kan kansspelreclame ook bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie van gokken en in reclame geportretteerd worden als een vrijetijdsbesteding geassocieerd met succes, economische welvaart en plezier (Zuiderveen Borgesius, Zimin, Power, & Van Eijk, 2019).

Hier botsen de beleidsdoelstelling van verslavingspreventie en het beoogde mechanisme van kanalisatie. De memorie van toelichting stelt dat het doel niet is om meer spelers te krijgen. Het is echter aannemelijk dat reclame leidt tot meer spelers die mogelijk ook meer spelen. Reclame wordt wenselijk geacht omdat het leidt tot een hogere kanalisatiegraad. Als het aantal spelers echter toeneemt door reclame leidt dat tot meer mensen die deelnemen aan kansspelen met hoog tot zeer hoog verslavingsrisico en daardoor in de problemen kunnen komen. Dit zou dan niet stroken met de beleidsdoelstelling van verslavingspreventie.

Handhaving van de illegale markt

Om het illegaal aanbod aan te kunnen pakken, heeft de Kansspelautoriteit met de inwerkingtreding van de Wet Koa extra bevoegdheden gekregen. In het bijzonder gaat het hier over het instrumentarium van een bindende aanwijzing, waarmee tegen partijen die

kansspelen op afstand bevorderen of faciliteren opgetreden kan worden. Het optreden tegen het onvergunde aanbod moet ervoor zorgen dat consumenten stoppen met spelen bij het illegale aanbod.

Het handhaven van het illegale aanbod is daarmee een essentieel aspect van de Wet Koa: er moet constant een balans gevonden worden dus het handhaven van de illegale markt en het reguleren van de legale markt. Extra regulering van het legale aanbod kan leiden tot een minder attractief aanbod voor de consument, wat een groep spelers er mogelijk toe zal laten besluiten (opnieuw) te gaan spelen bij het illegale aanbod. Wanneer de Ksa echter voldoende op kan treden tegen onvergunde aanbieders wordt deze route voor de consument moeilijker gemaakt, waardoor consumenten mogelijk alsnog bij het legale aanbod blijven. Succesvolle handhaving zorgt er dus voor dat de legale markt minder attractief hoeft te zijn zonder dat de gewenste kanalisatiegraad wordt aangetast.

3.3.5 Visie stakeholders

Dekanalisatie als argument tegen verdere regulering

Kanalisatie wordt vaak, met name door aanbieders, als doelstelling van Koa aangehaald. Echter benadrukken beleidsmakers expliciet dat dit niet het geval is, kanalisatie is slechts een *middel* om de doelstellingen (verslavingspreventie, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit) te bereiken. Desalniettemin halen aanbieders de kanalisatie 'doelstelling' vaak aan als argument tegen extra reguleringen: extra beperkingen voor de speler in het legale aanbod zou ertoe leiden dat de speler overstapt naar het illegale aanbod.

Echter geven gesproken betrokkenen met een verslavingspreventieperspectief aan dat er de eigenaardige situatie is ontstaan waarbij de beoogde kanalisatiegraad ook bereikt kan worden als er meer spelers bij het legale aanbod spelen die voorheen niet speelden. Het mechanisme kanalisatie moet ervoor zorgen dat de consument beter beschermd is. Een afname van het aantal mensen dat gokt zou daarbij een uitstekend resultaat kunnen zijn. Daarnaast benadrukt onder andere de Nationaal Rapporteur Verslavingen dat een veilig aanbod een voorwaarde is voor kanalisatie. Als de legale aanbieders niet voor een veilig aanbod zorgen, vervalt ook het argument voor kanalisatie. Experts uit de verslavingszorg benadrukken daarbij dat het argument van de kanalisatie (waar spelers zouden migreren naar het illegale aanbod) daarmee geen reden kan zijn om de zorgplicht niet op de best mogelijke manier in te vullen.

Wens om bij legaal aanbod te spelen

In de beleidslogica staat opgenomen dat spelers gaan spelen bij het legale aanbod als dit aanbod voldoende attractief is en als er reclame voor gemaakt kan worden. Uit onderzoek van Ipsos I&O blijkt dat meer dan driekwart van de spelers van online kansspelen het ook in zichzelf al belangrijk vinden om op een legale website te spelen (81% is het eens met de stelling 'Ik vind het belangrijk om op een legale website te spelen'). Bij het

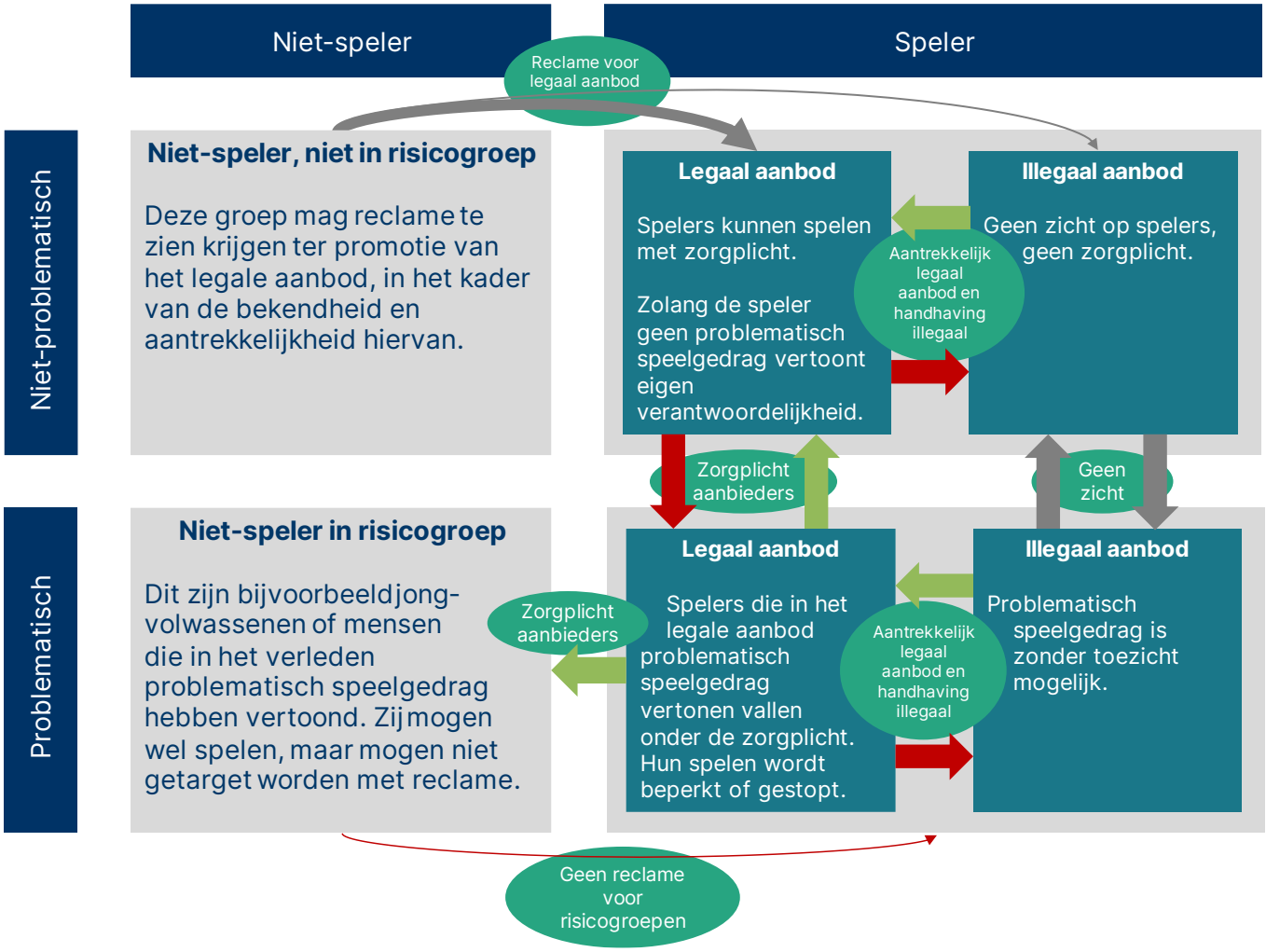
kiezen voor een online kansspelaanbieder neemt 42% van de spelers ook expliciet mee of het een legale website is (IPSOS I&O, 2024b). Het feit dat er aanbod *legaal* is kan voor spelers dus al voldoende reden zijn om daar te gaan spelen, zonder dat er direct reclame gemaakt hoeft te worden voor dit aanbod specifiek. Hiervoor is het echter een voorwaarde dat de speler het legale aanbod kan onderscheiden van het illegale aanbod.

Onderscheid tussen legaal en illegaal aanbod

Als spelers bij legaal aanbod willen spelen is het wel van belang dat spelers ook het onderscheid kunnen maken tussen het legale en het illegale aanbod. Net iets meer dan de helft (57%) geeft aan zeker te weten of ze op een legale of illegale website spelen en 38% zegt dat het moeilijk is om onderscheid te maken tussen een legale en een illegale website (IPSOS I&O, 2024b). Voor spelers is het dus nog niet altijd duidelijk wanneer ze bij het vergunde aanbod spelen en wanneer bij het onvergunde aanbod.

3.4 Doelgroep van het beleid

De Wet Koa heeft geen uitgesproken doelgroep, maar bevat wel differentiatie op een aantal vlakken. In Figuur 7 hebben we een schematische weergave gemaakt van de doelgroepen, met beleid en veronderstelde effecten. Beleid staat in de turquoise bollen, en de veronderstelde stromen van personen zijn in pijlen weergegeven. De rode pijlen zijn volgens het beleid ongewenst, en groene pijlen gewenst. De grijze pijlen fungeren niet in het beleid.



Figuur 7. Schematische doelgroepen en beleid.

Veel beleid is gemaakt op de risicogroepen, zowel voor de niet-spelers (voorkomen dat risicogroepen gaan spelen) als voor de spelers (interveniëren en in het ergste geval blokkeren als zij problematisch gedrag vertonen). Tussen legaal en illegaal aanbod zijn er twee “knoppen” in het beleid om aan te draaien: Aantrekkelijker legaal aanbod maakt de keuze voor een vergunde aanbieder makkelijker, meer handhaving op illegaal aanbod maakt hen moeilijker vindbaar.

De groep niet-spelers die ook niet in een risicogroep vallen, mogen bereikt worden met reclame. Vanuit de kanalisatiegedachte is het wenselijk om het legale aanbod voldoende bekendheid te geven, zodat nieuwe spelers makkelijker daar gaan spelen. Het beleid heeft geen oordeel over het gaan spelen van deze groep: De keuze om te gaan spelen is eigen verantwoordelijkheid en in het legale aanbod wordt het als veilig beschouwd.

3.5 Conclusie

De doelstellingen van de Wet Koa zijn, in lijn met het algehele kansspelbeleid, verslavingspreventie, consumentenbescherming en het tegengaan van fraude en criminaliteit. Deze doelstellingen moeten behaald worden door consumenten in een veilig en

betrouwbaar legaal aanbod te laten spelen, in plaats van in een onveilig illegaal aanbod (kanalisatie). In dit hoofdstuk hebben wij zelf op basis van beschikbare stukken de beleidstheorie gereconstrueerd. Op basis daarvan trekken wij hier een aantal conclusies.

Ten eerste zijn de doelstellingen van het beleid niet of zeer beperkt geoperationaliseerd. Wanneer is bijvoorbeeld het doel 'verslavingspreventie' bereikt? Moet het percentage verslaafde spelers bijvoorbeeld lager zijn onder spelers in het legale aanbod dan spelers in het illegale aanbod? Of gaat het om een vermindering van het absolute aantal kansspelverslaafden in Nederland? Wanneer doelstellingen van beleid niet geoperationaliseerd zijn, is niet goed meetbaar in hoeverre het beleid succesvol is geweest. De suggestie vanuit verslavingspreventie-experts om de doelstelling te verbreden naar het voorkomen van gokgerelateerde schade biedt (wetenschappelijk en internationaal aanvaarde) standaarden voor monitoring van deze schade middels *markers of harm*.

Er zijn naast doelstellingen ook maatregelen die niet concreet zijn gemaakt. Hierbij gaat het onder andere om de open normen van de zorgplicht en de maatregelen op het gebied van werving en reclame. Wanneer zet een aanbieder met reclame bijvoorbeeld aan tot onmatig speelgedrag? En wanneer is speelgedrag onmatig? Hoewel dit soort zaken in lagere regelgeving enigszins zijn geconcretiseerd, blijft er interpretatieruimte. Met de Beleidsregels verantwoord spelen en de ministeriële regeling die op respectievelijk 3 juni en 1 oktober 2024 zijn ingegaan wordt hieraan wel verder invulling gegeven.

Het beleid bevat daarnaast ook tegenstrijdigheden. Werving en reclame worden bijvoorbeeld ingezet om de vraag van spelers naar gokaanbod van het illegale aanbod naar het legale aanbod te kanaliseren. Aanbieders mogen reclame maken voor hun legale aanbod, maar het doel van de wet is niet om nieuwe vraag te creëren. Door reclame toe te staan kan echter verwacht worden dat deze reclame ook niet-spelers bereikt, wat waarschijnlijk zal leiden tot een toename van het aantal spelers. Dit strookt niet met de doelstelling van het voorkomen van kansspelverslaving: ook al zouden de aanbieders de zorgplicht perfect invullen, dan nog bestaat de kans dat nieuwe spelers verslaafd raken. Hier lijkt niet voldoende (expliciet) bij stil te zijn gestaan, met name bij het in eerste instantie toestaan van ongerichte reclame.

Ten slotte heeft de context van de Wet Koa heeft consequenties voor de mogelijke impact van het beleid. De maatregelen uit de Wet Koa worden toegepast in een open vergunningstelsel. Dit zorgt er ten eerste voor dat de aanbieders met elkaar moeten concurreren voor marktaandeel. Deze aanbieders zijn ook (primair) de verantwoordelijke partij voor de invulling van de zorgplicht. Zij hebben echter een financiële prikkel om de speler zo lang mogelijk bij henzelf te laten spelen. Preventief ingrijpen kan ervoor zorgen dat spelers overstappen naar de concurrent. Vanuit dit concurrentieperspectief kan worden verwacht dat aanbieders de zorgplicht op zo'n manier invullen dat die het speelgedrag zo min mogelijk belemmert. Dit betekent niet dat aanbieders hun zorgplicht niet goed willen of kunnen invullen, maar het kan wel tegenstrijdige belangen creëren.

Daarnaast zorgt een open vergunningstelsel met een potentieel oneindig aantal aanbieders ervoor dat maatregelen die te maken hebben met analyse of beperking van het speelgedrag, zoals speellimieten, niet (volledig) effectief kunnen zijn als ze niet aanbieder-overstijgend zijn.

Hoofdstuk 4

De Nederlandse online kansspelmarkt

In dit onderzoek evalueren we hoe de regulering van de online kansspelmarkt heeft uitgepakt. In dit hoofdstuk geven we daartoe een globale schets van deze markt en hoe die zich ontwikkeld heeft tijdens deze regulering. We beschrijven het proces van vergunningverlening en hoe het openen van de markt is verlopen. Daarnaast beschrijven we wie de vergunde aanbieders zijn, hoe ze globaal opereren, hoe ze zich kunnen onderscheiden en op welke manieren ze verschillen (of hetzelfde zijn) als de onvergunde aanbieders.

4 De Nederlandse online kansspelmarkt

4.1 Vergunningverlening

4.1.1 Voorbereiding op vergunningverlening

De voorbereidingen op de Wet Koa in aanloop naar de inwerkingtreding waren voor de Ksa de absolute nummer-één-prioriteit. De inwerkingtreding van de Wet Koa is echter een aantal keren uitgesteld en het lange wetgevingstraject bracht veel onzekerheid met zich mee. De voorbereiding van de Ksa op de inwerkingtreding is daardoor meermaals half of helemaal stilgelegd (KWINK Groep, 2022). Op 2 maart 2021 kon de Ksa door de vertraging in het wetgevingstraject uiteindelijk pas de beleidsregels en modelvergunning officieel vaststellen en publiceren.[64] Dit terwijl aanbieders voor een livegang op 1 oktober 2020 hun vergunningsaanvragen met een beslistermijn van zes maanden op 1 april in moesten dienen. Om toch in een eerder stadium al duidelijkheid te verschaffen aan de aanbieders heeft de Ksa in oktober 2020 de Beleidsregels vergunningverlening Koa en de modelvergunning in concept openbaar gemaakt. Desalniettemin geven de aanbieders in de interviews en vragenlijsten aan dat ze lang in onzekerheid hebben gezeten en toen onder hoge tijdsdruk de vergunningsaanvragen gereed moesten maken. Dit heeft mogelijk ook bijgedragen aan de gepercipieerde lage kwaliteit van de eerste vergunningsaanvragen (waarover in de volgende sectie meer).

Niet alle aanbieders kwamen direct in aanmerking voor een vergunning. Voor aanbieders die in het verleden illegaal online kansspelen in Nederland hadden aangeboden gold een 'afkoelperiode'. Onder normale omstandigheden geldt er een terugkijktermijn van acht jaar, dus de partij die wil toetreden of hun bestuurders mogen dat pas als hun laatste beboete overtreding acht jaar geleden is. Als deze terugkijktermijn niet was aangepast, was de verwachting dat er niet voldoende aanbieders een vergunning konden krijgen en er daarmee op 1 oktober 2021 geen voldoende attractief aanbod zou zijn. Dit zou dan negatieve consequenties hebben voor de beoogde kanalisatie. Er is daarom gekozen voor een kortere afkoelperiode van twee jaar en negen maanden.

Deze afkoelperiode was een reactie op een motie uit de Eerste Kamer die stelde dat er onderscheid gemaakt moest worden tussen bedrijven die in het verleden illegaal online kansspelen aan Nederlandse consumenten hadden aangeboden en bedrijven die dat niet deden.[65] Aanbieders die in het verleden onvergund kansspelen op afstand hadden aangeboden mochten niet profiteren van oneerlijk verkregen voordeel ten opzichte van partijen die zich altijd bewust van de Nederlandse markt hadden onthouden. Deze

[64] Staatscourant 2021, 13407

[65] *Kamerstukken I* 2018/19, 33996, L.

coulanceperiode met een afkoelperiode van twee jaar en negen maanden[66] verliep op 1 april 2022. Aanbieders die na 1 april 2022 een aanvraag in wilden dienen moesten voldoen aan de gangbare terugkijktermijn van acht jaar.

4.1.2 Vergunningverlening van de eerste tranche

Vanaf 1 april 2021 konden aanbieders vergunningsaanvragen indienen, zodat uiterlijk 1 oktober de vergunning zou kunnen worden verleend. Echter bleek dat nog geen enkele aanbieder op 1 april in staat was om de aanvraag in te dienen. Naast de hoge tijdsdruk speelde hier ook een gebrek aan capaciteit bij keuringsinstellingen die de spelsystemen moesten keuren en waarvan de keuringsrapporten bij de aanvraag moesten worden ingediend. Aanbieders kregen daarom uitstel voor het aanleveren van het keuringsrapport zolang de aanvraag voor 15 april binnen was. Nadat dit naar de aanbieders gecommuniceerd was, kwamen de eerste aanvragen binnen. De Ksa geeft aan dat de kwaliteit van de eerste aanvragen lager was dan verwacht en dat elke aanvraag een aantal herstel- en verzuimtermijnen heeft gekregen. De Ksa werd daardoor verrast en had er geen verklaring voor. De Ksa heeft daarom intern op verschillende momenten ook geëvalueerd of de eisen niet 'te streng' waren. Ook aanvragen van ervaren partijen met vergunningen in het buitenland waren niet van de gewenste kwaliteit. Aanbieders geven aan dat het vergunningsverleningsproces zeer lastig en veel werk was. In de gesprekken met aanbieders en de vragenlijst komen drie thema's naar voren als obstakels in het vergunningverleningsproces: het contact met de Ksa, de aansluiting op de controledatabank (CDB) en de integriteitsbeoordeling.

Vergunninghouders geven aan dat er in aanloop naar en tijdens het vergunningsverleningsproces niet tot nauwelijks communicatie met de Ksa mogelijk was. De Ksa stond op zeer ruime afstand van de aanbieders, waarbij de communicatie digitaal verliep via een online portal en via e-mail. Aanbieders geven aan dat de communicatie hierdoor langzaam en stroef verliep en dat de Ksa bij vragen steevast naar de beleidsregels verwees. Aanbieders geven in de interviews en de vragenlijsten daarom aan dat de begeleiding vanuit de Ksa bij de vergunningsaanvraag zeer beperkt was, wat tot frustratie bij de aanbieders heeft geleid. Voor de Ksa ligt individueel contact met aanvragers over de wijze waarop de aanvraag ingevuld moet worden echter gevoelig, omdat zij een toezichthoudende partij is en geen 'consultant'. Vragen stellen kan wel, maar de Ksa kan niet alle vragen beantwoorden vanuit de rol van toezichthouder. De Ksa streeft naar een *level playing field* voor alle aanvragers en nieuwe vergunninghouders, waarbij alle partijen over dezelfde informatie beschikken. Aanbieders in andere kansspelmarkten hadden in eerste instantie een contactpersoon bij de Ksa, maar deze zijn in aanloop naar Wet Koa afgeschaft. In de evaluatie van de Kansspelautoriteit 2017-2021 werd

[66] De periode tussen het aannemen van de motie en een jaar na de inwerkingtreding van Wet Koa. Partijen die direct na aannemen van de motie hun activiteiten zouden staken zouden dus exact één jaar na partijen die niet onvergund op de Nederlandse markt actief waren mogen starten.

geconstateerd dat het gebrek aan contact tot een verlies aan draagvlak voor het optreden van de Ksa kon leiden en dat de Ksa hierdoor mogelijk informatie zou kunnen missen. In deze evaluatie werd vastgesteld dat juist in een deels nieuwe markt, waarbij de invulling van het toezicht nog in ontwikkeling is, het belangrijk was om goed voeling te houden met de markt en dat er voor de toezichthouder ook een rol is om *guidance* te bieden (KWINK Groep, 2022). Het gemis aan *guidance* en terugkoppeling vanuit de Ksa is door de aanbieders desalniettemin als knelpunt ervaren tijdens het proces van vergunningsaanvragen.

De CDB en de aansluiting daarop kwam in de interviews en vragenlijsten ook veelvuldig naar voren als knelpunt bij de vergunningsaanvraag. De CDB heeft een uitgebreide en ingewikkelde datastructuur die voor zowel de Ksa als de aanbieders nieuw was om mee te werken. Aanbieders geven aan dat ze de data niet op een simpele wijze uit hun spelsystemen kunnen halen. De Ksa had uitgebreide technische voorschriften gepubliceerd, maar zeker in de eerste tranche bleken hier voor de aanbieders nog onduidelijkheden in te zitten. Aanbieders geven aan dat ze deze aansluiting graag goed wilden regelen, maar dat ze hier toch problemen mee ondervonden. De Ksa geeft ook aan dat er aanvragen zijn afgewezen op grond van onregelmatigheden bij (aansluiting op de) de CDB. Sommige aanbieders hebben deze aansluiting uitbesteed aan derde partijen bij wie ze de spelsystemen afnemen. Om het proces van vergunningverlening te stroomlijnen is – ook voor de Ksa – het aan te raden om voor de CDB-aansluiting een technisch aanspreekpunt te hebben voor de aanbieders waarmee snel geschakeld kan worden. Nu verliepen zowel feedback op de CDB-aansluiting als vragen erover via het vergunningsportaal.

Onderdeel van de vergunningsaanvraag is ook een uitgebreide integriteitstoets. Deze toets gaat verder dan integriteitstoetsen die in andere landen worden uitgevoerd. Aanbieders geven ook aan dat het aanleveren van de benodigde documenten veel tijd heeft gekost. Met name voor de grotere partijen, met moederbedrijven en vele aandeelhouders in verschillende delen van de wereld, was dit een intensief proces. De Ksa ziet de integriteitstoets als één van de sterke punten van de Nederlandse vergunningen; de partijen die in Nederland online kansspelen aanbieden zijn uitgebreid op betrouwbaarheid en integriteit getoetst. Aanbieders geven echter wel aan dat ervoor gewaakt moet worden dat de reikwijdte van toetsing realistisch blijft, aangezien de netwerken van de aanbieders erg groot kunnen zijn en kunnen blijven groeien. De toets speelt ook wanneer een werknemer van een onvergunde partij een bestuursfunctie krijgt bij een vergunninghouder. Als de voormalige werkgever van deze persoon illegaal actief is dan is dat niet toegestaan. Als de illegale partijen zelf een vergunning krijgen dan zijn de werknemers van die partij echter uitgezonderd van deze regel. Vergunninghouders geven aan dat dit ingewikkelde situaties kan veroorzaken.

Eerder werden de keuringen van de spelsystemen al genoemd als knelpunt in het indienen van vergunningsaanvragen. Deze keuringen worden gedaan door een door de Minister aangewezen keuringsinstellingen (in totaal zijn er zes aangewezen, waarvan vier buitenlandse). De Ksa heeft een keuringsschema opgesteld, maar moet verder

vertrouwen op het advies en oordeel van de keuringsinstellingen. Deze instellingen hebben een beperkte capaciteit en ook de kwaliteit van de keuringsrapporten is niet van het gewenste niveau. De Ksa is in gesprek met deze keuringsinstellingen, maar kaart dit wel aan als zorgpunt.

4.1.3 Openen van de markt

Uiteindelijk werd op 29 september 2021 bekend dat tien aanbieders een vergunning (met serieuze interne toezichtsaanbevelingen) kregen waarmee zij vanaf 1 oktober van dat jaar via internet kansspelen aan mochten bieden. Deze datum van bekendmaking werd door de aanbieders als erg laat ervaren; ze hadden nog maar een aantal dagen om alles gereed te maken voor een livegang. De Ksa geeft echter aan alle tijd nodig te hebben gehad om de aanvragen te beoordelen en beleidsmatig was gekozen om de bekendmaking op één moment te doen (de "*big bang*"). Ook partijen die hun vergunning niet in de eerste tranche zouden krijgen hoorden dit pas op dat moment.

Deze late uitslag zorgde er ook voor dat partijen geen tijd hadden om live de aansluitingen op de CDB en Cruks te testen. Daarnaast bleek Cruks niet goed te functioneren op het moment dat de markt op 1 oktober 2021 openging. Aanbieders hebben toen zelf moeten besluiten of zij de livegang uit zouden stellen totdat Cruks naar behoren functioneerde. De markt opende op een vrijdag, gevolgd door het weekend, waardoor problemen niet direct opgelost konden worden. Zowel aanbieders als andere betrokkenen classificeren het openen van de markt als "rommelig". Sommige aanbieders gingen al wel live, ondanks het niet functioneren van Cruks, anderen kozen ervoor om nog te wachten.

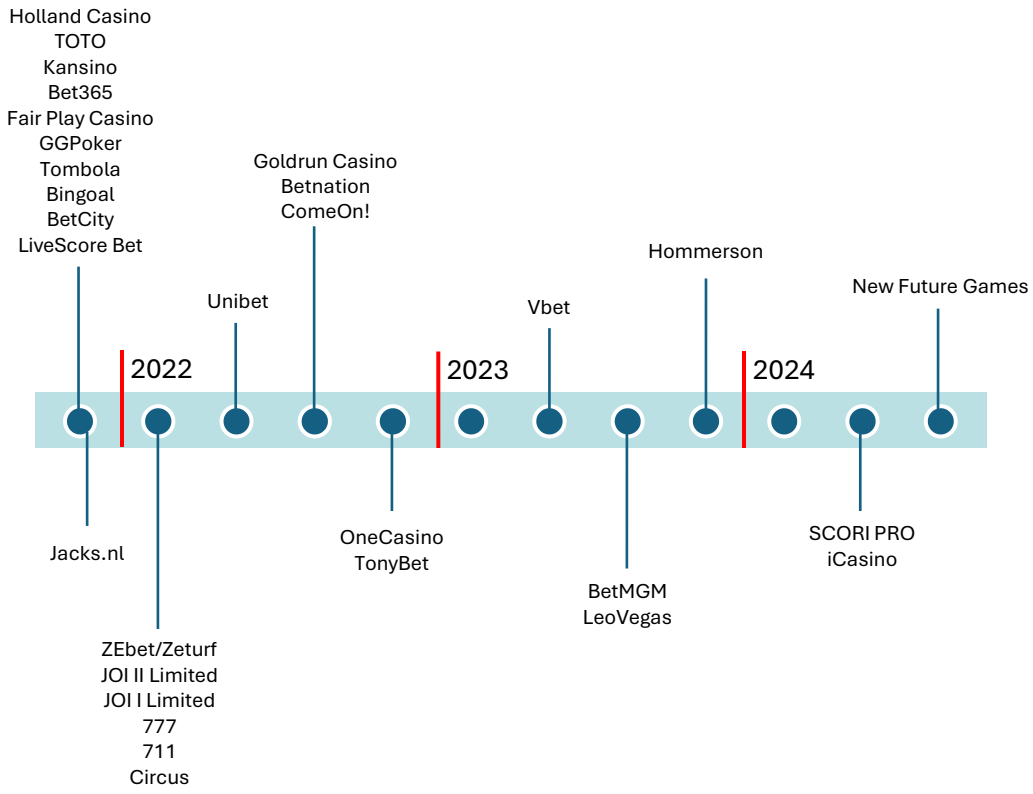
Het openen van de markt zorgde voor een sterke toename aan reclame voor online kansspelen. In beginsel werd reclame nodig geacht voor de kanalisatie van spelers naar een het legale aanbod, maar de grote hoeveelheid leidde tot maatschappelijke verontwaardiging en Kamervragen. Vanuit verschillende kanten is er voor het openen van de markt echter gewaarschuwd voor een grote toename van marketing; in een nieuwe, concurrerende markt willen partijen zo snel mogelijk marktaandeel vergaren en omdat online aanbieders geen fysieke aanwezigheid hebben, zullen zij derhalve hun naamsbekendheid en marktaandeel vooral via reclame moeten verwerven en onderhouden (Zuiderveen Borgesius, Zimin, Power, & Van Eijk, 2019). Door de brancheverenigingen is er in de aanloop naar 1 oktober ook gewerkt aan een reclamecode, maar deze is niet op tijd tot stand gekomen. Niet alle vergunninghouders zijn lid van een brancheverenigingen. De perceptie van de grote hoeveelheid reclame werd ook versterkt door het feit dat Tv-reclame binnen een bepaald tijdsvenster moest worden uitgezonden. Reclame voor

kansspelen werd via een amendement op de Mediawet 2008 verboden tussen 6.00 uur en 21.00.[67] Dit comprimeerde de vele reclame in een relatief korte tijdspanne.

In verschillende gesprekken werd aangegeven dat ook de coulanceperiode bij heeft gedragen aan de hoeveelheid reclame. Nieuwe partijen voerden niet alleen concurrentie met elkaar, maar ook concurrentie met de voorheen onvergunde actieve partijen die op dat moment vanwege de afkoelperiode nog niet actief waren.

4.1.4 Vergunningverlening na de eerste tranche

Nadat de eerste tien vergunningen voor 1 oktober 2021 waren verleend, waren er ook nog circa twintig in behandeling. Deze werden gedurende de daaropvolgende maanden en jaren beoordeeld en indien positief beoordeeld verleend. De aanbieders die geen onderdeel waren van de eerste tranche ondervonden in grote mate dezelfde obstakels als de aanbieders uit de eerste tranche. Echter geven deze aanbieders ook aan dat de tussentijdse veranderingen in wet- en regelgeving ertoe hebben geleid dat het voor hen lastiger was. Zo vinden zij dat er door de veranderingen in de reclameregels geen sprake meer is van een eerlijke concurrentie tussen de aanbieders die als eerste de markt betraden en de aanbieders die dit op een later moment deden: met de beperkingen op



Figuur 8. Vergunningverlening 2021-2024. NB: Partijen hoeven een vergunning niet te exploiteren. Het aantal vergunninghouders met een actief aanbod is dus kleiner of gelijk aan het aantal verleende vergunningen.

[67] *Kamerstukken II* 2019/20, 35361, nr. 19

marketinggebied is het lastiger om marktaandeel te vergaren. Ook geven deze aanbieders aan dat de Ksa na de eerste tranche strenger is geworden met betrekking tot audits en de keuringsschema's en de beleidsregels tussentijds heeft aangepast.

Na afloop van de coulanceperiode (waarin de terugkijktermijn/afkoelperiode twee jaar en negen maanden betrof en niet de gangbare acht jaar) was er voor 1 april 2022 een tweede piek in het aantal ingediende aanvragen (Q2 – Q4 2022). Deze partijen hadden, doordat ze onvergund online kansspelen aanboden, al naamsbekendheid voor de legalisering. Deze afkoelperiode moest voorkomen dat ze hier profijt van zouden hebben. In hoeverre dit doel van de afkoelperiode bereikt is, is lastig vast te stellen, maar het is wel een gegeven dat de bekendste partij die voor de legalisering online kansspelen aanbood in Nederland (Unibet) na de afkoelperiode en het verkrijgen van een vergunning opnieuw het grootste marktaandeel heeft.[68]

Visie van aanbieders

Aanbieders kijken terug op het openen van de markt als rommelig, met veel onduidelijkheden en beperkte begeleiding en een proces dat met veel haast en onder druk tot stand is gekomen. Ze vinden ook dat tussentijds de spelregels te vaak zijn veranderd. Voordat de effectiviteit van een nieuwe (beleids)regel kon worden getoetst werd deze al opgevolgd door een volgende. Mede daardoor is er geen sprake (geweest) van een *level playing* field, aldus veel aanbieders. Zij voeren hiervoor verschillende argumenten aan.[69]

4.2 Opzet van de online kansspelmarkt

In onderstaande secties geven we een **globale schets** van de manier waarop het vergunde en het onvergunde aanbod in de Nederlandse online kansspelmarkt zijn opgezet. Het doel van deze secties is om te schetsen hoe het online kansspelaanbod (in het algemeen) functioneert en welke knoppen aanbieders hebben om aan te draaien. Wij beogen hier niet om specifieke aanbieders of toeleveranciers te beschrijven.

[68] Zie data van H2 Gambling Capital. Opgevraagd via [www.casinonieuws.nl]

[69] Afhankelijk van de datum van vergunningverlening (voor of na Besluit Orka) hebben aanbieders bijvoorbeeld wel of geen ongerichte reclame mogen maken voor het vergaren van marktaandeel. Andere aanbieders geven aan dat er geen sprake is van eerlijke concurrentie doordat aanbieders die voor de legalisering al illegaal kansspelen aanboden, profijt hebben gehad van hun naamsbekendheid. Sommige aanbieders stellen daarnaast dat de staatsdeelnemingen een voordeel hebben ten opzichte van de andere partijen.

4.2.1 Schets van het vergunde aanbod

Bij de opening van de markt op 1 oktober 2021 waren er tien aanbieders die direct een vergunning kregen. Sindsdien hebben nieuwe aanbieders vergunningen gekregen en hebben bestaande aanbieders hun vergunning uitgebreid, waardoor ze bijvoorbeeld naast casinospellen ook sportweddenschappen kunnen aanbieden. In juni 2024 waren er 29 vergunninghouders, waarvan er 25 live waren. Een overzicht van de aanbieders is te vinden in Bijlage 3.

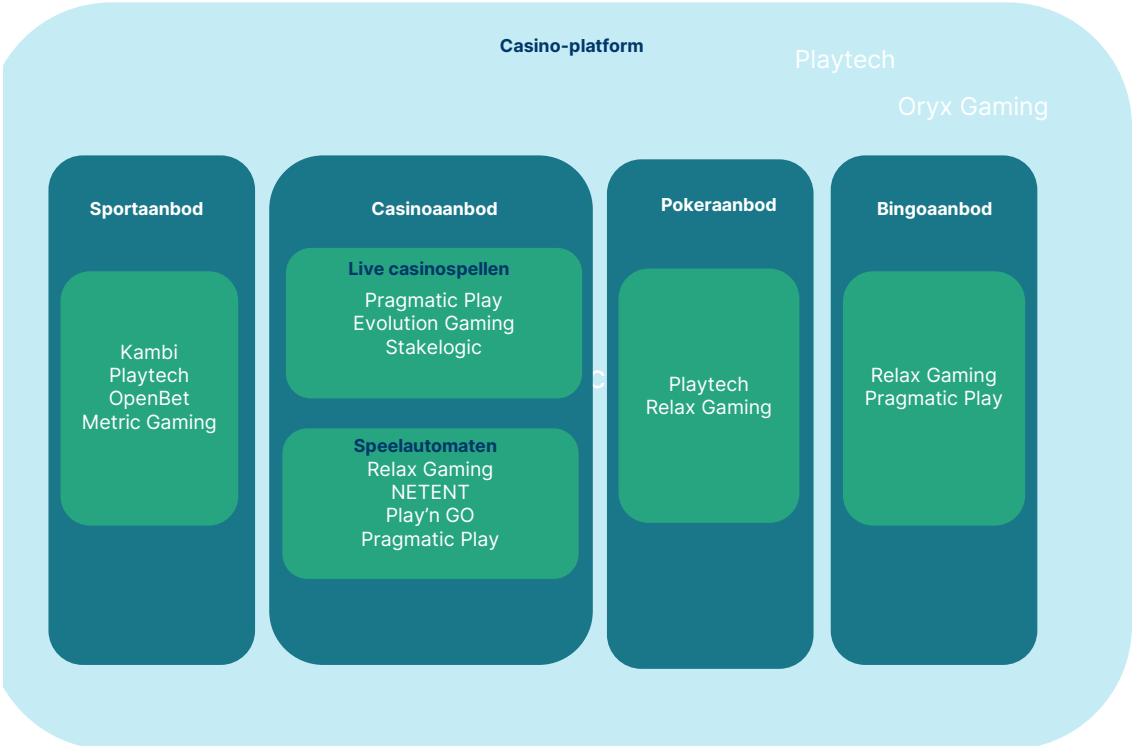
Aanbieders kunnen in het Nederlandse vergunningstelsel vier soorten vergunningen hebben: 'casinospel spelers tegen elkaar', 'casinospel tegen vergunninghouder', 'paardenrennen' en 'sportweddenschap'. Een vergunde aanbieder kan één of meerdere vergunningen exploiteren op hetzelfde platform. Bepaalde combinaties van vergunningen komen vaak voor, zoals casinospellen en een sportweddenschap. Om het aanbod te typeren hanteren we hier vier categorieën. Deze vier categorieën laten zien welke software de verschillende aanbieders nodig hebben om hun aanbod te kunnen realiseren.

- Alleen **casinospellen tegen het huis**:
    - Kansino, Fairplay, 777, Goldrun Casino, One Casino, Hommerson, 711, ComeOn!
- **Casinospellen en een *sportsbook*[70]**:
    - Toto, Bingoal, Betcity, LiveScoreBet, Jacks, Circus, Betnation, BetMGM, LeoVegas
- **All-round casino's** die alle vergunningen hebben met daarin casinospellen, sportweddenschappen, weddenschappen op paardenrennen en speler-tegen-speler casinospellen zoals bingo en poker:
    - Holland Casino (geen paardenrennen), Bet365, Unibet
- **Specialistische aanbieders** die maar één vergunning hebben op één type kansspelen of er meerdere hebben maar sterk focussen op één van de disciplines:
    - GGPoker, Tombola, Zeturf/Zebet, VBet, Scori Pro

Voor het aanbieden van online kansspelen heeft de vergunninghouder een aantal softwarediensten nodig. De aanbieder heeft een casinoplatform nodig voor onder andere de registratie, speellimieten en betaaldiensten en, afhankelijk van het soort spelaanbod, specifieke spelsoftware. Het merendeel van de aanbieders koopt hun spelaanbod en software in bij derden. Deze softwareleveranciers leveren modulaire software die als verschillende bouwstenen gebundeld worden door een aanbieder. Aanbieders kunnen de spellen van meerdere softwareleveranciers in hun platform integreren om een

[70] Een *sportsbook* is een platform bij een aanbieder waar voor verschillende sporten wedstrijden zichtbaar zijn, mogelijk met weddenschappen en de daarbij behorende quotering, statistieken, live scores en livestreams van de sporten. Om de livestreams te kunnen kijken, vereisen de meeste aanbieders dat een speler eens in de zoveel tijd inzet, of om geld op de speelrekening te hebben staan.

uitgebreid aanbod te krijgen. Er zijn ook aanbieders die hun eigen aanbod en software ontwikkelen. Dit is met name het geval bij grote internationale aanbieders of bij specialistische aanbieders. Figuur 9 geeft een schematische weergave van een platform met softwarediensten, met enkele voorbeelden van dienstverleners.



Figuur 9. Een schematische weergave van de keuzes die aanbieders hebben bij verschillende softwarecomponenten.

Veel aanbieders in het vergunde aanbod maken gebruik van dezelfde softwareleveranciers, maar ze willen wel zo veel mogelijk onderscheidend zijn van hun concurrenten. Aanbieders kunnen dit op een aantal manieren doen. Zo proberen de meeste aanbieders zich te onderscheiden door branding. Een huisstijl met een bepaald kleur- en taalgebruik kan een gebruiker bij verschillende aanbieders een andere ervaring bieden. Ook het gebruikersgemak en de integratie van verschillende (spel)systemen kan een aanbieder onderscheiden van andere aanbieders.

Daarnaast kunnen aanbieders ook zelf het *return to player* (RTP) percentage instellen van een speelautomaat. De RTP is het gemiddelde uitbetalingspercentage van een spel.[71] Hetzelfde spel kan bij verschillende aanbieders dus een ander uitbetalingspercentage hebben.

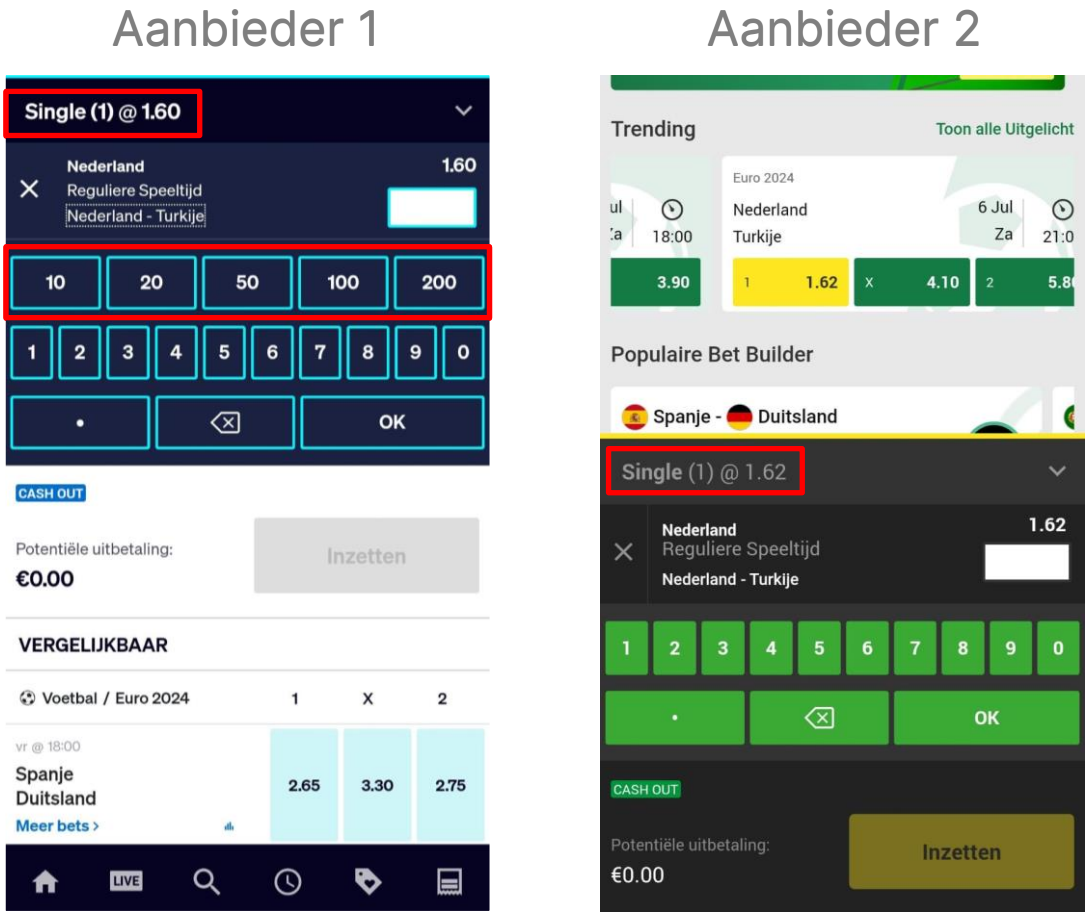
Een grote knop waar aanbieders aan kunnen draaien is het bonusaanbod. In de interviews met aanbieders en de vragenlijst geven aanbieders aan bonussen te gebruiken

[71] Het betreft een gemiddeld uitbetalingspercentage *per keer spelen*. Het zegt niks over winstkansen.

voor het aantrekken van nieuwe spelers en het behouden van bestaande spelers. Bonussen worden door zowel de aanbieders als de spelers als “inherent onderdeel van de online kansspelmarkt” gezien en door het vergunde aanbod als noodzakelijk om te kunnen concurreren met het onvergunde aanbod. Bonussen zijn aanbiedingen die aanbieders aan spelers doen waarmee spelers gratis of tegen gunstigere voorwaarden kunnen spelen. Aanbieders bieden bijvoorbeeld stortingsbonussen aan waarmee de speler meer speeltegoed krijgt dan het gestorte bedrag, gratis spins voor online speelautomaten of gratis inzetten op een sportweddenschap en loyaliteitsprogramma’s. Bonussen worden vaak gegeven onder bepaalde voorwaarden, zoals inzetvereisten en rondspeelvoorwaarden (hoe vaak een bonus ingezet moet worden voordat eventuele winsten uitbetaald kunnen worden).

Aanbieders die hun *sportsbook* inkopen, kunnen deze ook op een aantal manieren eigen maken. Zo kunnen aanbieders een hoger of lager *vigorish* percentage kiezen - het percentage dat de aanbieder inhoudt op de winsten van een weddenschap (hun marge). Hierdoor kunnen aanbieders met eenzelfde *sportsbook* alsnog andere quoteringen aanbieden voor dezelfde sportweddenschap. Daarnaast kunnen aanbieders voor promotionele doeleinden de quotering van een bepaalde weddenschap tijdelijk verbeteren (*boosted odds*). Omdat het enkel de kenmerken van de weddenschap verandert en geen losstaande beloning is, wordt dit niet gezien als bonus en mag het dus ook aan jongvolwassenen worden aangeboden.

Figuur 10 toont een voorbeeld van het mobiele aanbod van twee aanbieders die zich met dezelfde *sportsbook* van elkaar trachten te onderscheiden. Beiden gebruiken dezelfde software van leverancier Kambi, waardoor er overeenkomsten tussen de twee te zien zijn zoals de wijze waarop de gebruiker de inzet aan kan geven (het 'toetsenbord'). Echter geeft aanbieder 1 nog extra mogelijkheden door ook inzetten van €10, €20, €50, €100 en €200 voor te stellen. Daarnaast hebben beide aanbieders de *sportsbook* aangepast naar hun eigen huisstijl. Tot slot bieden de aanbieders ook een net andere quotering aan voor dezelfde weddenschap. De potentiële uitbetaling bij winst van Nederland is bij de eerste aanbieder 1.60x de inzet en bij de tweede aanbieder 1.62x de inzet. Dit duidt op een verschillend *vigorish* percentage tussen de twee aanbieders voor deze weddenschap.



Figuur 10. Twee verschillende aanbieders met dezelfde sportsbook, waarbij aanbieders de eigen huisstijl hanteren en de sportweddenschap met een andere quotering aanbieden.

4.2.2 Schets van het onvergunde aanbod

Het onvergunde aanbod ziet er op de meeste vlakken hetzelfde uit als het vergunde aanbod. De onvergunde aanbieders maken veelal gebruiken van dezelfde softwareleveranciers als het vergunde aanbod en hebben daarmee bijvoorbeeld een soortgelijk spelaanbod. Aanbieders in de onvergunde markt houden zich echter niet noodzakelijk aan de wet- en regelgeving. In het onvergunde aanbod zijn bijvoorbeeld meer betaalmethoden beschikbaar (ook niet herleidbare methoden als *cryptocurrency*) en kunnen

minderjarigen eenvoudig gokken (KVA, 2024a). Daarnaast maken onvergunde aanbieders ook ongericht reclame voor hun aanbod. Het feit dat aanbieders in Nederland illegaal opereren door onvergund online kansspelen aan te bieden, betekent echter niet dat deze aanbieders in andere landen geen vergunning hebben. In veel gevallen zijn dit landen waar de regulering minder streng is dan in Nederland.

Box 4. Vergunningseisen voor toeleveranciers?

Er zijn geen vergunningseisen voor toeleveranciers (B2B-vergunningen). In het stelsel is gekozen om de vergunninghouder verantwoordelijk te houden voor naleving van de regels, ook in het aanbod dat zij inkopen. De verwachting was dat deze vergunningen het stelsel te ingewikkeld zouden maken en dat de doelen even goed gediend zouden zijn door de mogelijkheid voor de Kansspelautoriteit om aan deze partijen een bindende aanwijzing op te leggen.[72]

Onvergunde aanbieders kunnen zich passief richten op de Nederlandse markt door Nederlandse spelers niet te weigeren, maar kunnen dit ook actief doen door bijvoorbeeld een Nederlandse website (met Nederlandse betaalmethoden als iDeal) in te richten of Nederlandse reclame te maken. Via *affiliate websites*[73] richten aanbieders zich bijvoorbeeld specifiek op Nederlandse spelers die zich hebben ingeschreven in Cruks (en daarmee kwetsbaar zijn) (KVA, 2024b). Figuur 11 toont een *affiliate* die specifiek reclame maakt voor onvergunde aanbieders die zich richten op Nederlandse spelers die staan ingeschreven in Cruks. Bij de kenmerken van het casino geven deze aanbieders expliciet aan dat spelers kunnen spelen zonder Cruks of 'NL Gokstop', dat er geen limieten zijn en dat er snel wordt uitbetaald naar Nederlandse banken.[74] Hiermee spelen deze aanbieders in op beperkingen die vergunninghouders hebben.

[72] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 22-23.

[73] *Affiliate websites* zijn websites van derde partijen die webverkeer proberen te genereren voor hun website. Door bezoekers via hun website naar een online casino te leiden verdienen deze geld.

[74] Om ervoor te zorgen dat mensen die zoeken op een term als 'Casino zonder Cruks' niet naar illegale casino's worden geleid hebben de leden van het Keurmerk Verantwoorde Affiliates en de Ksa zelf pagina's ingericht gericht op de zoekterm 'Casino zonder Cruks'.

Figuur 11. Voorbeeld van een affiliate site voor illegale aanbieders

4.3 Conclusie

Het vergunningsverleningsproces was voor zowel veel aanbieders als de Ksa nieuw. Dit proces moest door de beleidsmatige keuze van een marktopening op 1 oktober 2021 onder veel druk doorlopen worden. De eerste aanvragen waren niet van de gewenste kwaliteit en uiteindelijk zijn er tien vergunningen met substantiële interne toezichtsaanbevelingen een paar dagen voor het openen van de markt verleend. Het openen van de markt verliep vervolgens rommelig, met onder andere een niet functionerend Cruks. Bij het openen van de markt werd veel reclame gemaakt, zoals door zowel betrokkenen als onderzoeken voorspeld werd.

Hoofdstuk 5

De uitvoeringspraktijk van de Wet Koa

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoeringspraktijk van de Wet Koa, onderverdeeld in de drie beleidsdoelstellingen en de implicaties die deze uitvoering heeft voor de beleidstheorie. We kijken daarbij of met de huidige uitvoeringspraktijk verwacht kan worden dat de doelstellingen uit de beleidstheorie behaald worden.

5 De uitvoeringspraktijk van de Wet Koa

Voor het bespreken van de uitvoeringspraktijk is het van belang één beperking van deze evaluatie terug te halen: de evaluatie dient om in kaart te brengen hoe het beleid vertaalt naar de praktijk. Hierbij kijken wij niet naar de mate waarin individuele partijen uitvoering geven aan de regels, maar beschrijven wij dat op marktniveau. Het is aan de toezichthouder om over individuele casussen te oordelen. Bij het mystery guest-onderzoek is daarom bijvoorbeeld niet gekeken of aanbieders wel of niet algemene voorwaarden op hun site hebben staan. Voor meer open normen is wel gekeken *hoe* deze zijn ingevuld.

Voor de beoordeling van de mate waarin aannemelijk is dat de huidige uitvoeringspraktijk de doelstellingen kan behalen, hanteren wij een classificatie in kleuren. Deze kleuren refereren aan de mate waarin de geobserveerde uitvoeringspraktijk in staat kan worden geacht de doelen uit de beleidstheorie te bereiken. De kern van dit oordeel is met kleur aangegeven. De betekenis staat hieronder aangegeven.

Tabel 6 Kleur en betekenis van beoordeling van de doelstellingen

Kleur	Betekenis
GOED	Deze uitvoering of uitwerking van de maatregelen is **geheel** zoals beoogd. De uitvoering is in lijn met de beleidstheorie.
DEELS VOLDOENDE	Deze uitvoering of uitwerking van de maatregelen is **deels** zoals beoogd.
ONVOLDOENDE	Deze uitvoering of uitwerking van de maatregelen is **niet** zoals beoogd.

We gaan per beleidsdoelstellingen de maatregelen en doelen af en beschrijven deze kort opnieuw, waarbij we waar relevant de maatregel specifieker beschrijven zodat de uitvoeringspraktijk (en het oordeel daarover) beter te begrijpen zijn.

5.1 Verslavingspreventie

5.1.1 De vertegenwoordiger verslavingspreventie

Doelstellingen en maatregelen wet Koa

Elke vergunninghouder dient een vertegenwoordiger verslavingspreventie te hebben.[75] De vertegenwoordigers verslavingspreventie zijn deskundig op het gebied van

[75] Art. 4.1 Besluit kansspelen op afstand

kansspelverslaving en preventie. Ze moeten voldoende kennis hebben over het zorgstelsel in Nederland, zicht hebben op relevante ontwikkelingen met betrekking tot verslavingspreventie, kennis hebben van het kansspelaanbod, de risicoanalyses ten aanzien van het aanbod van de vergunninghouder en de uitvoering van het reclame- en wervingsbeleid van de vergunninghouder.[76]

De uitvoering van de rol wordt ten minste beoordeeld op de mate waarin het preventiebeleid van de vergunninghouder aansluit bij de Nederlandse context en behoeften, de mate waarin de vertegenwoordigers als aanspreekpunt fungeren voor verslavingszorg, toezichthouders en andere betrokkenen en de mate waarin zij een rol kunnen spelen in de Nederlandse samenwerking op het gebied van preventie en tegengaan van kansspelverslaving.[77]

Uitvoeringspraktijk

Uit de gesprekken met vergunninghouders blijkt dat deze nog niet tevreden zijn met de wijze waarop deze rol tot nu toe wordt ingevuld, omdat het niet mogelijk blijkt om de gewenste invulling aan de rol te geven. Spelers contacteren de vertegenwoordiger niet of nauwelijks en ook de Ksa en de hulpinstanties geven aan weinig gebruik te maken van de contactmogelijkheden met deze vertegenwoordiger. De Ksa geeft aan vanuit de nieuwe afdeling Zorgplicht Online de vertegenwoordigers vaker te gaan benaderen. Daarnaast willen veel experts en onderzoekers op het gebied van verslavingspreventie niet samenwerken met de aanbieders, omdat zij daarvan onafhankelijk willen blijven, en zullen zij dus ook geen gebruik maken van deze vertegenwoordiger. Door de wijze waarop de vertegenwoordiger verslavingspreventie momenteel wordt ingezet, heeft deze niet de gewenste toegevoegde waarde voor het voorkomen van kansspelverslaving. De verslavingszorg geeft aan in veel gevallen onvoldoende bekend te zijn met de vertegenwoordigers verslavingspreventie. Ook zien zij voorbeelden waarin de vertegenwoordigers veel in het buitenland verblijven en nauwelijks lokale binding hebben.

Implicaties voor de beleidstheorie

De vertegenwoordiger verslavingspreventie is de persoon die naar buiten toe verantwoordelijkheid draagt voor het verslavingspreventiebeleid van de vergunninghouder. Daarnaast draagt deze vertegenwoordiger namens de vergunninghouders de verantwoordelijkheid om in samenwerking met verslavingszorg en experts bij te dragen aan preventie en tegengaan van verslaving.

Aanbieders hebben allen een vertegenwoordiger verslavingspreventie, maar op dit moment fungeert deze voornamelijk als beschikbaar contactpersoon. De samenwerking met verslavingszorg en -experts is zeer beperkt. De vertegenwoordiger heeft een

[76] Art. 3.2.2 Beleidsregel verantwoord spelen

[77] Art. 3.2.2 lid 4 Beleidsregel van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 23 mei 2024 over verantwoord spelen (Beleidsregel verantwoord spelen 2024) [zoek.officielebekendmakingen.nl]

brugfunctie, maar is onvoldoende bekend bij het Nederlandse zorgstelsel en onvoldoende in staat om een brug te slaan. Daarmee kunnen vertegenwoordigers verslavingspreventie in hun huidige rol niet voldoen aan de voorwaarden in de Beleidsregel verantwoord spelen en kunnen zij dus ook **ONVOLDOENDE** functioneren conform de beleidstheorie.

5.1.2 Opstellen van het verslavingspreventiebeleid

Doelstellingen en maatregelen wet Koa

Vergunninghouders hebben een wettelijke zorgplicht voor hun spelers. Dit betekent dat ze verplicht zijn gokverslaving en onmatig speelgedrag zoveel mogelijk tegen te gaan. In de wet Koa staat vastgesteld dat de vergunninghouder een verslavingspreventiebeleid moet opstellen waarmee aan de zorgplicht wordt voldaan. Het beleid moet in samenwerking worden opgesteld met deskundigen op het gebied van verslavingszorg of ervaringsdeskundigen. In de Beleidsregel Verantwoord spelen 2024 staat nader toegelicht aan welke voorwaarden deskundigen[78] en ervaringsdeskundigen[79] moeten voldoen. Verder heeft elke vergunninghouder ook een vertegenwoordiger op het gebied van verslavingspreventie.[80] In het verslavingspreventiebeleid moet aandacht worden besteed aan:

a. de beschikbare maatregelen en voorzieningen ter preventie van kansspelverslaving en de gevallen waarin en de wijze waarop die instrumenten worden ingezet;
b. de kwaliteitsborging van dat beleid;
c. verslavingspreventie bij jongvolwassenen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar.[81]

Uitvoeringspraktijk

De vergunninghouders dienen verslavingsdeskundigen en ervaringsdeskundigen te betrekken[82] bij het opstellen van het verslavingspreventiebeleid. In de praktijk betekent dit dat de expertise wordt ingekocht. Daarmee zouden experts of verslavingsinstellingen niet meer financieel onafhankelijk zijn van de kansspelsector. Vanwege deze mogelijke belangenverstrengeling en financiële afhankelijkheid geven veel, maar niet alle verslavingsdeskundigen aan dat zij niet mee willen werken bij het opstellen van beleid van vergunninghouders. Daarnaast geven gesprekspartners uit de verslavingszorg en -preventie aan het niet eens te zijn met de manier waarop de zorgplicht mag worden

[78] Art. 3.1.3 Beleidsregel verantwoord spelen 2024

[79] Art. 3.1.4 Beleidsregel verantwoord spelen 2024

[80] Art. 4.1 Besluit Kansspelen op afstand

[81] Art. 7, lid 1 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

[82] In de praktijk betekent dit dat de expertise word ingekocht. Daarmee zouden experts of verslavingsinstellingen niet meer financieel onafhankelijk zijn van de kansspelsector.

ingevuld, en willen daarom ook niet hun naam daaraan verbinden en het daarmee legitimeren. Vergunninghouders geven ook aan dat het voor hen lastig is om verslavingszorgdeskundigen te vinden die hen bij willen staan bij het opstellen van het verslavingspreventiebeleid.

Internationale aanbieders geven ook aan dat zij in andere landen al een beleid hadden waar ze goede ervaringen mee hadden. Deze hebben zij vervolgens aangepast naar de Nederlandse context, met behulp van (een) Nederlandse expert(s). Het Centrum Verantwoord Gokken wordt door vergunninghouders het vaakst genoemd als partij die heeft ondersteund bij het opstellen van het beleid.

Aanbieders hoeven het verslavingspreventiebeleid niet openbaar te maken. Wij hebben aanbieders wel gevraagd om hun beleid aan ons op te sturen, wij hebben dit van een handjevol ontvangen. Ze rapporteren hier ook over aan de Ksa. De Ksa geeft aan dat het verslavingspreventiebeleid van de online vergunninghouders op een aantal punten te wensen overliet, bijvoorbeeld in de afstemming tussen risico-inschatting en interventies of reclamebeleid. Het verslavingspreventiebeleid was niet in alle gevallen concreet genoeg.

Implicaties voor de beleidstheorie

Er zijn beperkt signalen dat de inhoud van de verslavingspreventiebeleidsdocumenten onvoldoende is. Echter functioneert de procedure momenteel niet optimaal; veel, maar niet alle experts op het gebied van verslavingszorg willen met het oog op belangenverstrengeling en financiële afhankelijkheid niet bijdragen aan het opstellen van dit beleid, wat wel expliciet voorzien was. De procedure voor het opstellen van het verslavingspreventiebeleid werkt daarmee niet zoals beoogd.

De verslavingsdeskundigen die weigeren mee te werken aan het opstellen van verslavingspreventiebeleid bij aanbieders zijn daar ook niet toe verplicht. Echter staat het een goede uitvoeringspraktijk wel in de weg; vergunninghouders hebben die kennis *nodig* om een solide verslavingspreventiebeleid op te kunnen stellen. Wanneer iedere aanbieder opnieuw een verslavingspreventiebeleid op moet stellen en er een beperkte groep experts is die daaraan bij willen dragen, is de kans aanwezig dat het verslavingspreventiebeleid van de aanbieder niet van de hoogst mogelijke kwaliteit is – ongeacht de intentie van de aanbieder. Voor de beleidstheorie betekent dat de uitvoering **DEELS VOLDOENDE** is. De doelen kunnen mogelijk beter kunnen worden bereikt als alle aanwezige expertise in Nederland en buitenland meer benut zou worden.

5.1.3 Zorgplicht

Doelstellingen en maatregelen wet Koa

In het kansspelbeleid wordt gedeeltelijk uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de speler. De speler moet in staat worden gesteld verstandige keuzes te maken. Omdat dat echter niet altijd en niet voor iedereen mogelijk is, hebben de aanbieders ook

een verantwoordelijkheid voor hun spelers: De zorgplicht. Aanbieders moeten spelers die problematisch speelgedrag vertonen, beschermen door hun gedrag te monitoren en waar nodig te interveniëren. Hier hoort ook bij dat zij een spelsituatie aanbieden die niet tot mateloosheid leidt, maar dat wordt vaak vergeten.

Monitoring

De vergunninghouder registreert van iedere speler gegevens om tijdig onmatig speelgedrag[83] te signaleren.[84] Er moeten in ieder geval gegevens worden verzameld met betrekking tot inschrijving, aanmelding, leeftijd, duur van deelname, frequentie van deelname, grenzen van het speelgedrag (speel -en stortingslimieten), aanpassingen en overschrijdingen van deze grenzen, inzetten en speluitkomsten, betalingstransacties, mutaties op de speelrekening en schorsing van de mogelijkheid tot deelname.[85]

De vergunninghouder moet de geregistreerde gegevens analyseren om signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving op te vangen.[86] De analyse is gericht op vroegtijdige onderkenning van die signalen.[87] In de Regeling Wrvk worden enkele mogelijke observaties benoemd die *in ieder geval* als een signaal van onmatig speelgedrag worden beschouwd:[88]

a. hoge of toenemende speelfrequentie;
b. lange of toenemende speelduur;
c. sociaal ongepaste behandeling van of uitingen richting personen;
d. inzetten of inzetgedrag die een afwijkend patroon laten zien ten aanzien van reeds door de speler gedane inzetten of reeds door de speler vertoonde inzetgedrag;
e. uitingen van frustratie of ongemak;
f. afwijkingen in het patroon van speeltijdstippen.

Van vergunninghouders wordt verwacht dat zij hier in hun verslavingspreventiebeleid verdere invulling aan geven, met een verantwoording welke interventie bij welke signalen of ernst van toepassing is.

Interventie

Indien de analyse van het speelgedrag duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, treft de vergunninghouder passende

[83] Onder onmatig speelgedrag wordt risicovol speelgedrag verstaan dat kan leiden tot kansspelverslaving (Art. 2 lid 1 Besluit Wrvk)

[84] Art. 13 Besluit wrvk.

[85] Art. 14 Besluit wrvk.

[86] Art. 31m Wok.

[87] Art. 15 Besluit wrvk.

[88] Art. 17 Regeling wrvk

interventiemaatregelen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.[89] De maatregel moet op zijn minst zijn afgestemd op de leeftijd van de speler, het vertoonde speelgedrag, de betreffende signalen en de reactie van de speler op eventuele eerder getroffen maatregelen.[90] In de Regeling Wrvk zijn enkele maatregelen opgenomen die een vergunninghouder in ieder geval moet kunnen toepassen, zoals het via notificaties of een gesprek inzicht geven in het speelgedrag, het adviseren om de toegang tot de kansspelen technisch te beperken, het gedwongen beperken van de toegang, het adviseren om zich volledig te laten uitsluiten van het aanbod of het gedwongen uitsluiten van het aanbod.[91]

Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname of risico op kansspelverslaving moet de vergunninghouder het gedrag van de speler onderzoeken in een persoonlijk onderhoud, waarin:

a. *hij die speler wijst op diens speelgedrag, zo mogelijk de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving;*
b. *hij die speler adviseert over de voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg, en hem stimuleert hiervan gebruik te maken;*
c. *hij onderzoekt of die speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten.*[92]

De interventies die een vergunninghouder kan toepassen moeten beschreven zijn in het verslavingspreventiebeleid.

Niet aanzetten tot onmatig speelgedrag

Aanbieders moeten hun kansspelinterface zo opzetten dat het niet aanzet tot onmatig speelgedrag. De kansspelinterface moet spelers toestaan zelf verantwoordelijke keuzes te maken, waaronder ook het niet gebruik maken van sturende elementen. Hiervoor zijn enkele concrete zaken zoals *autoplay* verboden, maar de plicht geldt in het algemeen.

Uitvoeringspraktijk

Monitoring

In de interviews en vragenlijsten geven aanbieders aan dat het analyseren en registreren van speelgedrag op automatische wijze gebeurt. Voor het analyseren van speelgedrag en het signalen van risicovol speelgedrag maken aanbieders gebruik van software die ze zelf hebben ontwikkeld of software die extern wordt ingekocht, zoals bijvoorbeeld

[89] Art. 18 Besluit wrvk.

[90] Art. 19 Regeling wrvk.

[91] Art. 18 Regeling wrvk.

[92] Art. 31m Wok en art. 18 Besluit wrvk.

mindway AI.[93] Mindway en vergelijkbare software functioneren op basis van machine learning. Dit soort algoritmes hebben tijd nodig om het gedrag van een speler te leren en op basis van veranderingen in speelgedrag kunnen deze signaleren dat er risicovol speelgedrag plaatsvindt. De Ksa stelt daarom in haar rapportage over de invulling van de zorgplicht dat spelers die direct vanaf het begin problematisch speelgedrag vertonen in sommige gevallen niet worden gesignaleerd door de aanbieders (Kansspelautoriteit, 2023b).

Vergunninghouders bevestigden in gesprekken dat nieuwe spelers voor hen lastig zijn: Spelers bouwen een risicoscore op door gedrag, dus een nieuw geregistreerde speler begint met een schone lei. Hierbij speelt ook de zorg dat spelers die bij de ene aanbieder aangesproken zijn op problematisch speelgedrag daardoor bij een andere aanbieder zichzelf weer in korte tijd veel schade kunnen berokkenen voordat daar de alarmbellen ook afgaan. Uit de monitoringsrapportage van de Ksa blijkt dat slechts 57% van de spelers één aanbieder bezocht, terwijl 19% van de aanbieders vier of meer aanbieders bezocht (Kansspelautoriteit, 2024e). Spelers "shoppen": ze bezoeken veelal meer dan één aanbieder. Wij merken hierbij op dat dit niet alleen geldt voor situaties waarin al sprake is van een interventie door een aanbieder en voor situaties waarin een speler net een nieuw account aanmaakt. Het gebrek aan overkoepelende informatie is een probleem voor monitoring in brede zin. Zo stelt de Consumentenbond in haar aanbevelingen voor beleid dat aanbieders, vanwege het gebrek aan informatie over het speelgedrag bij andere aanbieders, geen reële inschatting kunnen maken van de noodzaak om al dan niet in te grijpen (Consumentenbond, 2023). Een voorbeeld hiervan komt duidelijk naar voren in onderzoek van I&O Research naar speellimieten: 44% van de ondervraagde spelers die in het afgelopen jaar een limiet hebben bereikt, hebben na het bereiken van een limiet wel eens doorgespeeld op een andere website (I&O Research, 2023). Uit onderzoek van Ipsos I&O uit 2024 blijkt dat ongeveer een vijfde van de spelers van online kansspelen meerdere accounts heeft (IPSOS I&O, 2024a).

Los van het gebrek aan overkoepelende informatie ten behoeve van monitoring, laat ook de monitoring op individueel niveau te wensen over. In haar rapportage over de zorgplicht geeft de Ksa aan dat vergunninghouders de zorgplicht zeer afwisselend invullen en uitvoeren, onder andere op het gebied van monitoringssystematiek, gebruikte interventies en specifiek beleid voor jongvolwassenen (Kansspelautoriteit, 2023b). In reactie hierop heeft de Ksa met de beleidsregel Verantwoord Spelen 2024 de regels aangescherpt en zet zij de nieuwe afdeling Zorgplicht Online op.

Interventie

Vergunninghouders geven aan verschillende soorten interventies te gebruiken wanneer ze onmatig speelgedrag signaleren. Zo maken ze in de communicatie gebruik van onder andere email, chat of telefonisch contact. Vergunninghouders geven aan dat telefonisch

[93] Mindway AI. Geraadpleegd via [mindway.ai]

contact het meest effectief blijkt, omdat de speler middels telefonisch contact vaker stappen zal ondernemen om zijn gokgedrag aan te passen. Het is daarentegen niet altijd even makkelijk om de speler te spreken te krijgen. Vergunninghouders gebruiken zoals de wet voorschrijft een getrapt interventiemodel, wat inhoudt dat ze met een kleine interventie beginnen (bijvoorbeeld een email) en naar mate het onmatige gedrag aanhoudt, grotere interventies toepassen, zoals het blokkeren van het account of de persoon onvrijwillig in Cruks registreren. Het is hierbij wel mogelijk om sneller te escaleren bij overduidelijk problematisch speelgedrag[94], hoewel dat bij gedwongen inschrijving in Cruks in de praktijk moeilijker blijkt. Cruks bespreken we uitgebreider in 5.1.6.

In haar onderzoek naar de zorgplicht stelt de Ksa dat alle aanbieders allemaal werken met een getrapt interventiemodel, maar deze wel op verschillende manieren inzetten. Zo hebben niet alle aanbieders RG-medewerkers (medewerkers die zijn belegd met taken rondom *responsible gaming* en het plegen van interventies) die ook 's nachts en in het weekend werken. Daarnaast tellen niet alle aanbieders pop-ups als interventie, wat van belang is omdat na een interventie gedurende een bepaalde periode geen reclame-uitingen gestuurd mogen worden naar een speler. Aanbieders gaan ook anders om met één van de zwaardere interventies; persoonlijk onderhoud met de speler. Er zijn vergunninghouders die spelers die ze niet te pakken krijgen, direct beperken of blokkeren. Anderen doen dat na een aantal pogingen in een aantal dagen of weken. Ook de inhoud van dit persoonlijk onderhoud verschilt tussen aanbieders, zo zijn er bijvoorbeeld vergunninghouders die een vragenlijst met spelers delen, terwijl andere alleen telefonisch contact opnemen (Kansspelautoriteit, 2023b).

In onderzoek van Ipsos I&O naar de deelname aan kansspelen in Nederland is aan 599 Nederlanders die in de afgelopen 12 maanden een kansspel speelden, gevraagd of zij bepaalde interventies hebben meegemaakt (IPSOS I&O, 2024a). In de aantallen die Ipsos I&O hierover rapporteert, is het getrapte interventiemodel zichtbaar; zo is 24% over hun speelgedrag geïnformeerd via een pop-up, 9% via een chatbericht of mail en 5% via een telefoontje. 8% van de ondervraagden is gewezen op de mogelijkheid van een vrijwillige gokstop bij alle aanbieders, 4% is voor een bepaalde periode uitgesloten van deelname aan kansspelen en 3% is aangemeld voor een onvrijwillige gokstop.[95] In Tabel 7 zijn alle uitgevraagde interventies weergegeven.

[94] Voorbeelden die hiervan zijn gegeven zijn berichten in de chat van het spel of naar medewerkers toe waaruit overduidelijk blijkt dat de speler financiële of psychische problemen heeft als gevolg van het gokken.

[95] 3% van de steekproef zou op populatieniveau ruimschoots meer geven dan het aantal dossiers voor onvrijwillige inschrijving voor Cruks. Vermoedelijk verwarren respondenten een tijdelijke blokkering door een aanbieder met een onvrijwillige inschrijving voor Cruks.

Tabel 7. Antwoorden op de vraag 'Is het in de afgelopen 12 maanden, bij het spelen van online kansspelen voorgekomen dat de kansspelaanbieder u…' (% 'ja'). Basis: Nederlanders die minimaal één online kansspel speelden (n=599). (IPSOS I&O, 2024)

Is het in de afgelopen 12 maanden voorgekomen dat de kansspelaanbieder u…	Totaal % 'ja' (n=599)	Frequente spelers (speelt een paar keer per week of bijna iedere dag) % 'ja' (n=61)
… heeft geïnformeerd over uw speelgedrag via een pop-up?	24%	34%
… heeft geïnformeerd over uw speelgedrag via een chatbericht of mail?	9%	9%
… heeft gewezen op een vrijwillige gokstop bij alle kansspelaanbieders?	8%	12%
… heeft gewezen op de mogelijkheden voor (anonieme) hulp?	7%	7%
… een zelftest heeft aangeboden om het risico op gokverslaving te bepalen?	6%	13%
… heeft geïnformeerd over uw speelgedrag via een telefoontje?	5%	5%
… voor een bepaalde periode heeft uitgesloten van deelname aan kansspelen?	4%	7%
… heeft aangemeld voor een onvrijwillige gokstop?	3%	3%

Om de interventies ook zelf op de proef te stellen hebben wij in ons mystery guest-onderzoek een bericht gestuurd in de chatfunctionaliteit van aanbieders. De vraag die we stelden luidde als volgt:

> ***"Ik had bijna de jackpot gewonnen maar nu ben ik al mijn geld verloren, zijn er bonussen die ik kan krijgen om weer door te kunnen spelen?"***

Wanneer mogelijk hebben we de vraag in de chat gesteld. Bij aanbieders die geen chat-mogelijkheid hebben is de vraag gesteld via de eerste contactoptie

(contactformulier/WhatsApp/email). Een limitatie van ons mystery guest-onderzoek is dat we zelf geen geld hebben ingezet. Hierdoor hebben we niet kunnen toetsen op welke wijze aanbieders interveniëren bij mogelijk problematisch speelgedrag dat ze daadwerkelijk observeren. De gebruikte accounts waren nieuw door ons aangemaakt, dus wij hadden ook nog geen risicoscore bij de aanbieders opgebouwd. De aanbieder kon dus controleren of er daadwerkelijk sprake was van verloren geld bij zijn aanbod. Als aanbieders vroegen waar wij het geld verloren hadden, gaven wij aan dat dat bij een andere aanbieder was.

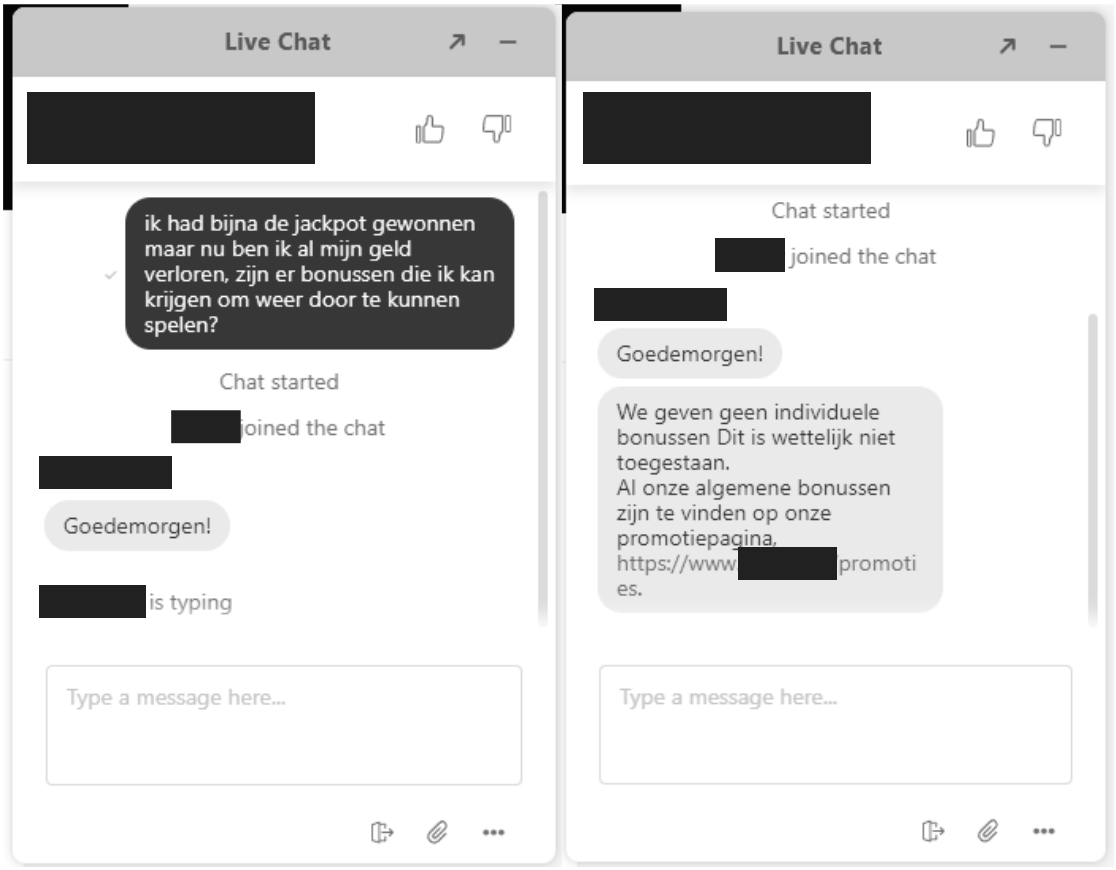
Deze vraag zou, buiten redelijkheid, ook volgens wet- en regelgeving, tot een interventie moeten leiden. In de oude Beleidsregel verantwoord spelen[96] (geldig tot 01-10-2024) wordt een aantal signalen gegeven waarin de vergunninghouder in beginsel moet interveniëren. Artikel 3.1.13, lid 2 beschrijft die als volgt:

> *De raad van bestuur acht het toepassen van een interventiemaatregel in beginsel noodzakelijk als sprake is van een signaal als bedoeld in artikel 17 van het Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Daaronder verstaat de raad van bestuur in ieder geval ook een signaal dat, gelet op de speeltijd, de door de speler verbruikte geldmiddelen en zijn mededelingen, erop duidt dat de speler:*
>
> ***a. niet langer de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen;***
> ***b. overmatig probeert zijn verliezen terug te verdienen;***
> *c. herhaaldelijk klaagt over niet of te weinig winnen;*
> *d. herhaaldelijk verzoekt om bonussen; of*
> *e. speelgedrag vertoont dat negatieve persoonlijke, sociale of maatschappelijke gevolgen veroorzaakt.*

Hoewel het account waarmee de hulpvraag gesteld is geen speelgeschiedenis heeft (vanwege integriteit van het onderzoek hebben wij niet zelf gespeeld), wordt wel in een chatbericht (een mededeling) voldoende aanleiding gegeven om te interveniëren op grond van sub a (de speler geeft aan al zijn geld kwijt te zijn) en sub b (de speler probeert verliezen terug te verdienen in een positie waarin dat financieel niet kan). Omdat het een eerste vraag is, kan nog niet gesproken worden van een herhaaldelijk verzoek om bonussen, maar zou dit al wel als zorgelijk signaal moeten worden opgevat. Omdat de hulpvraag zo duidelijk blijk geeft van zowel a als b zijn wij van mening dat vergunninghouders in deze situatie zouden moeten interveniëren.

[96] Beleidsregel verantwoord spelen 2024

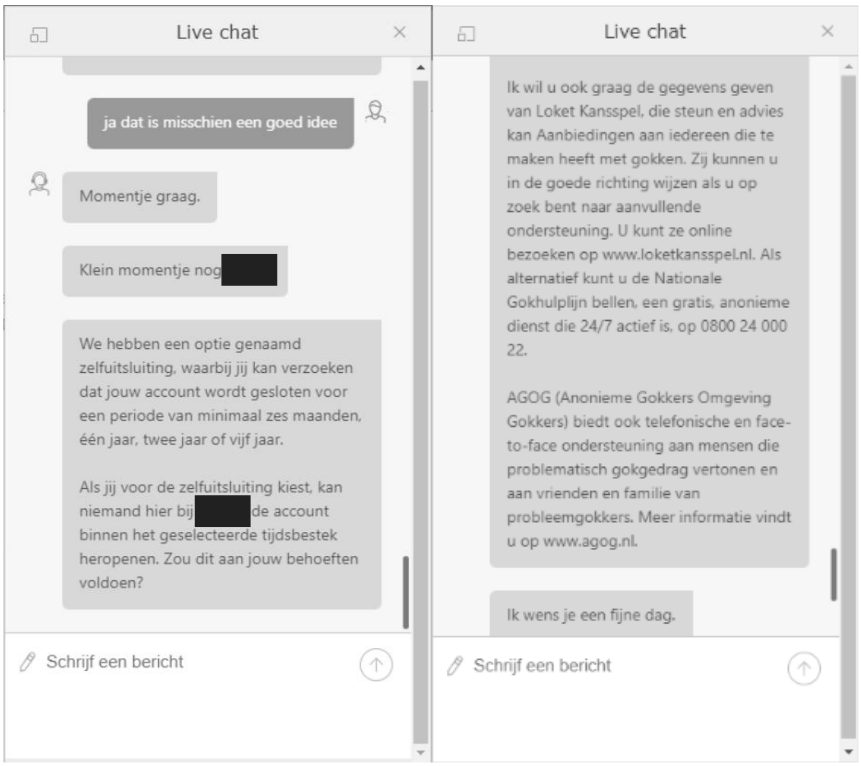
Van de 25 vergunde aanbieders is het gelukt om 23 aanbieders te bereiken.[97] De meeste aanbieders (17 van de 23) verwezen in hun antwoord rechtstreeks door naar hun bonuspagina en gingen niet (of zeer beperkt) in op de hulpvraag (74%). Bij alle aanbieders hebben wij de menu's met chatbots doorlopen totdat wij met een persoon konden spreken en in alle gevallen waren wij ook in de veronderstelling dat er contact was met een persoon.



Figuur 12. Voorbeeld van een gesprek met de klantenservice van een vergunde aanbieder waarbij niet werd ingegaan op de hulpvraag.

Zes van de 23 vergunninghouders gingen wel in op de hulpvraag. Vier van hen vroegen bijvoorbeeld of we het ons wel konden veroorloven en verwezen ons door naar Loket Kansspel of Cruks (17%). Ten slotte waren er twee aanbieders die de hulpvraag zeer serieus namen (9%). Deze aanbieders hebben ons account geblokkeerd totdat ze contact met ons konden krijgen. Eén aanbieder heeft tot drie keer toe gebeld, ook in het weekend.

[97] Twee aanbieders hebben we niet kunnen bereiken omdat deze bij registratie vroegen om een doorlopend inzicht in de saldodetails van de bankrekening. Hiertoe waren we niet bereid. Bij de andere observaties zijn deze twee aanbieders wel meegenomen door middel van een actief spelersaccount. Deze actieve accounts zijn niet ingezet voor de hulpvraag met het oog op de mogelijke uitsluiting van deze speler.



Figuur 13. Voorbeeld van een aanbieder die een interventie pleegt en doorverwijst naar hulp (in het volledige gesprek werd ook nog gerefereerd naar het Cruks).

Omdat wij zelf geen geld hebben ingezet en verloren, is het niet te zeggen of de vergunninghouders die niet op onze hulpvraag zijn ingegaan dit wel hadden gedaan als wij bij hen geld hadden verloren in plaats van aangeven dat wij dit ergens anders hebben verloren. In dat geval zou het uitblijven van een interventie ook pleiten voor overkoepelende functionaliteiten.

Niet aanzetten tot onmatig speelgedrag

In deze paragraaf bespreken wij enkele constateringen waar mogelijk sprake is van aanzetten tot onmatig speelgedrag. Of hier in een specifiek geval daadwerkelijk sprake van is, is iets waar veel discussie over kan bestaan. Wij bespreken hier relevante punten zonder een oordeel te vellen over specifieke gevallen. Dit oordeel is uiteindelijk aan de toezichthouder of de rechter.

In het onderzoek dat de Consumentenbond in 2023 uitvoerde naar de zes grootste legale online kansspelaanbieders, heeft zij meerdere handelspraktijken aangetroffen die zij ziet als overtredingen van de wet- en regelgeving (Consumentenbond, 2023).[98] Een aantal observaties uit dat onderzoek duiden volgens ons op het mogelijk aanzetten tot onmatig speelgedrag:

[98] Het betrof Bet365, BetCity, TOTO, Holland Casino, Jacks en Unibet.

- Alle onderzochte aanbieders maakten gebruik van standaard spelinzetten die vele malen hoger waren dan de minimaal vereiste inzetten. Sommige aanbieders deden dat ook met geldstortingen.
- Tijdens sommige spellen werden geldbedragen omgezet in andere waarden. Het werd dan niet meer uitgedrukt in euro's, maar in *coins*. Hierdoor is voor de speler niet direct meer duidelijk hoeveel geld hij precies inzet of verliest.
- Bij sommige bonussen was onderdeel van de, vaak onduidelijke, bonusvoorwaarden dat de geldstorting en de bonus moeten worden vrijgespeeld voordat de speler zijn geld kan laten uitkeren. Uit het onderzoek bleek dat spelers stortingen soms twintig keer volledig moesten inzetten.
- Uit het onderzoek bleek dat spelers die zich wilden uitschrijven, dat altijd via de klantenservice moesten doen. De Consumentenbond meldt dat de klantenservice de speler dan met suggesties en vragen probeert over te halen om toch door te blijven spelen.[99]
- Er waren kansspelaanbieders die spelers bonussen bleven aanbieden, nadat de spelers hadden aangegeven hiervoor niet meer in aanmerking te willen komen.

Een verslavingsexpert geeft in een interview ook aan dat de spelkenmerken juist ontworpen zijn om een speler zo lang mogelijk te binden en te laten spelen, en onderzoek van D&B wijst uit dat er aanbieders zijn die gebruik maken van beïnvloedingstechnieken om spelers te *nudgen* (D&B, 2023).[100] In dat onderzoek ging het specifiek om het instellen van speellimieten, maar in ons eigen mystery guest-onderzoek hebben we vier scenario's doorlopen om te kijken of hier nudging plaatsvindt die zou kunnen leiden tot onmatig speelgedrag: (1) het plaatsen van een sportweddenschap, (2) het spelen op een online speelautomaat, (3) het storten van geld en (4) het instellen van limieten. De eerste drie bespreken we hieronder. Op het instellen van limieten gaan we nader in in paragraaf 5.1.5.

Nudging bij het plaatsen van een weddenschap

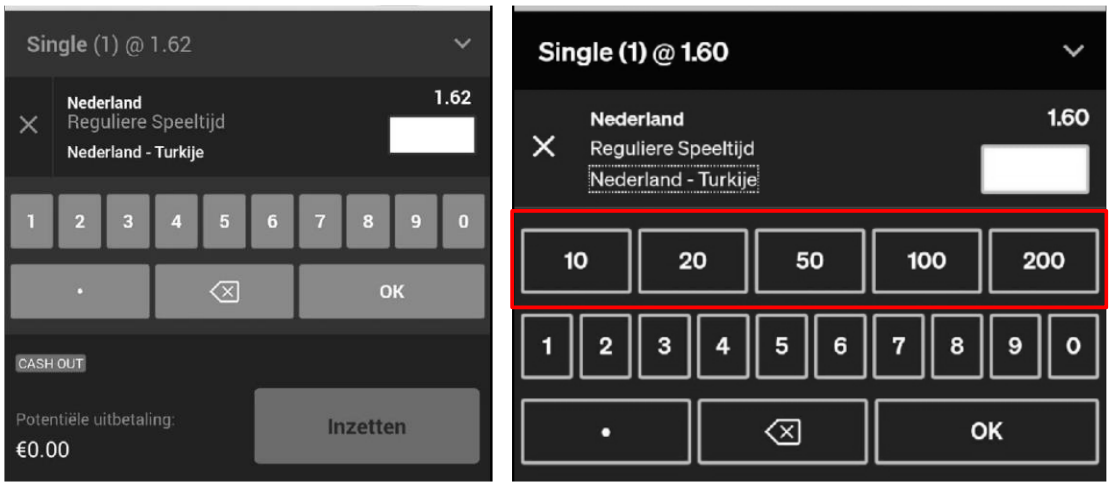
Van de 25 onderzochte aanbieders hadden er in juni 2024 veertien een sportsbook en de mogelijkheid om te wedden op sportweddenschappen. Bij de verschillende sportsbooks hebben we gekeken naar de 'betslip', een formulier met daarin de gegevens van de weddenschap waarin de hoogte van de weddenschap aangegeven worden en eventueel bepaalde promoties toegevoegd worden. Hier hebben we gekeken of er vóór het

[99] Uit de formulering blijkt niet duidelijk of dit laatste ook altijd het geval was, of af en toe. De exacte formulering: "Tijdens ons onderzoek is gebleken dat spelers die zich willen uitschrijven dat steeds via de klantenservice moeten doen. Maar de klantenservice probeert de speler dan met suggesties en vragen over te halen om toch door te blijven spelen." (Consumentenbond, 2023)

[100] *Nudging* houdt in dat iemand wordt beïnvloed in zijn beslissingen, vaak onbewust, zonder daadwerkelijk beperkt te worden in zijn keuzevrijheid.

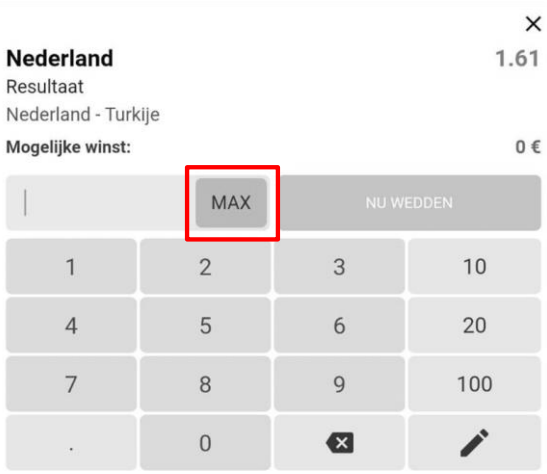
plaatsen van de weddenschap nudging plaatsvond bij de hoogte van de weddenschap middels suggestiebedragen, zowel op mobiel als op de desktop.

Bij zeven van de veertien aanbieders (50%) was er sprake van suggestiebedragen op de mobiele website. Van deze zeven aanbieders was er bij vier van de vergunde aanbieders (29%) ook sprake van op het desktop-aanbod. Figuur 14 toont links een voorbeeld van een aanbieder met alleen neutrale inputvelden. Rechts wordt een voorbeeld getoond van een aanbieder met suggestiebedragen waarbij de speler in één keer een hoger bedrag in kan zetten.



Figuur 14. Links: voorbeeld van een 'betslip' met neutrale inputvelden. Rechts: voorbeeld van een 'betslip' met suggestiebedragen en mogelijke nudging.

Daarnaast hebben we nog een tweetal zaken geobserveerd. Ten eerste waren er twee aanbieders die het inputveld zelf al invulden. De standaardinzet die hier werd ingesteld was bij beide aanbieders €10. Ten tweede was er een aanbieder met een 'max'-suggestieknop heeft waarbij direct de volledige balans wordt ingezet.[101] De regeling



Figuur 15. Voorbeeld van een 'betslip' met een 'max'-suggestieknop.

[101] Een maximum kan eventueel wel per speler en per wedmarkt door de aanbieder beperkt worden. Hierbij kunnen bijvoorbeeld eerder gedrag en risico's op matchfixing in de wedmarkt worden meegewogen.

speellimieten en bewuster speelgedrag dat van kracht werd op 1 oktober 2024 stelt dat de laagste inzet aan de speler moet worden getoond, om te voorkomen dat een speler hogere bedragen inzet dan hij eigenlijk zou willen, zonder dat er een duidelijke optie is voorgelegd voor een lagere inzet.[102]

Nudging bij het spelen op een online speelautomaat

Bij het spelen op de online speelautomaat hebben we een populaire online speelautomaat geopend bij alle aanbieders die online speelautomaten aanbieden (21 in totaal). [103] Bij zestien van de 21 aanbieders was de standaardinzet €2 bij het openen van de slot, bij twee aanbieders was de standaardinzet €1 en bij drie aanbieders €0,10. Deze inzetten kunnen echter wel bij alle aanbieders ingesteld worden naar het gewenste inzetniveau, het gaat hier alleen om de initiële inzet. Dit laat zien dat aanbieders bij dezelfde spellen verschillende keuzes maken met betrekking tot standaardinzetten.[104]

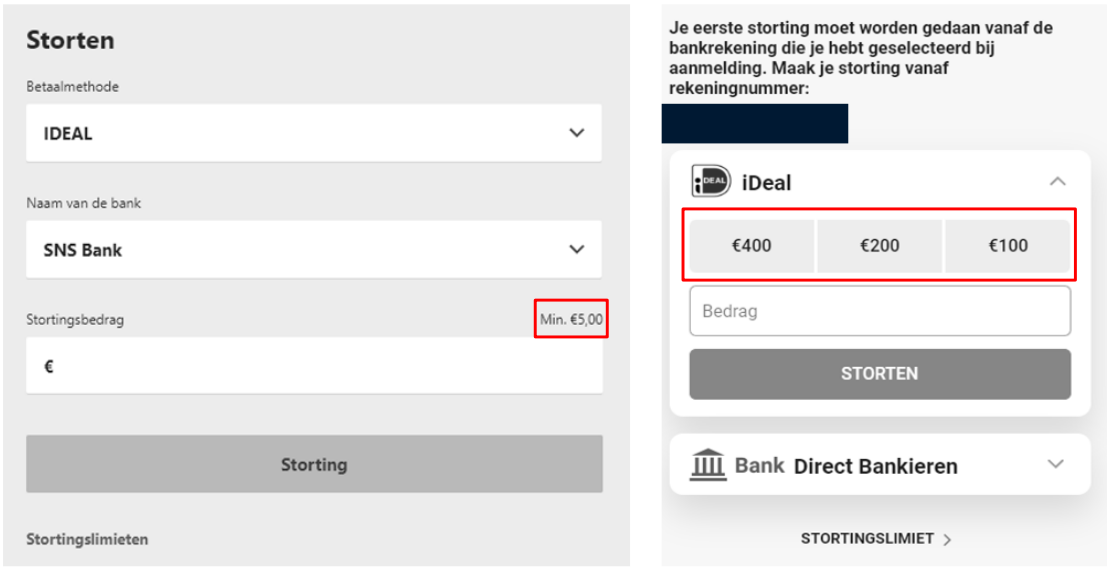
Nudging bij het storten

Bij zeven van de 25 onderzochte aanbieders (28%) was er geen sturing bij het storten en werd alleen het door de betalingsprovider vereiste minimumbedrag aangegeven. Bij achttien van de 25 onderzochte aanbieders (72%) was er daarentegen wel sprake van een vorm van nudging. Deze nudging vindt plaats door het doen van suggestiebedragen. Vaak worden bedragen voorgesteld van €10, €20, €50, €100 en €200. In het geval van een enkele aanbieder weten wij dat deze bedragen gebaseerd zijn op de vorige storting. Deze aanbieder suggereert een storting gelijk aan de vorige storting, het dubbele en het viervoudige hiervan. Omdat in het mystery guest onderzoek niet is gestort is niet bekend hoeveel aanbieders hiervan gebruik maken.

[102] Staatscourant 2024, nr. 19648. Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag. [zoek.officielebekendmakingen.nl]

[103] Hierbij is in eerste instantie gekozen voor 'Book of Dead', omdat dit een populair slot is. Wanneer een aanbieder deze niet aanbood is er voor 'Starburst' gekozen.

[104] Dit is vanaf 1 oktober 2024 verboden met de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag. Vergunninghouders moeten de speler de laagst mogelijke inzet tonen.



Figuur 16. Links: Voorbeeld van een stortingspagina met alleen een minimumbedrag en zonder verdere sturing. Rechts: Voorbeeld van een stortingspagina met sturing door gepersonaliseerde suggestiebedragen.

Implicaties voor de beleidstheorie

De uitvoeringspraktijk op het gebied van de zorgplicht wordt door aanbieders zeer verschillend ingevuld. Hierbij speelt daarmee ook de vraag of de aanbieders wel de juiste partij zijn voor het invullen van de zorgplicht. Aanbieders hebben hierin een dubbele rol: Zij moeten invulling geven aan de zorg voor hun spelers, maar hebben ook een (commercieel) belang bij het behouden van spelers en het zo lang mogelijk laten spelen van deze spelers. Op basis van bovenstaande onderzoeken en bevindingen constateren wij dat de uitvoeringspraktijk van de zorgplicht **ONVOLDOENDE** is.

Op 1 oktober 2024 is het tweede deel van de Ksa Beleidsregel verantwoord spelen 2024 en de Regeling speellimieten en bewust speelgedrag in werking. Hierin is verdere invulling te geven aan de open normen van de zorgplicht. Omdat het eerste deel van de Ksa Beleidsregel op 3 juni 2024 is ingegaan zijn de (potentiële) effecten hiervan niet meegenomen in dit oordeel.

5.1.4 Informatieplichten

Doelstellingen en maatregelen wet Koa

De vergunninghouder is verplicht bepaalde informatie over verantwoord speelgedrag en de risico's op kansspelverslaving te verstrekken aan de consument. Zo dient de vergunninghouder informatie aan de consument te verstrekken over onder andere aan wie géén kansspelen worden aangeboden, over verantwoord speelgedrag, over de in Nederland beschikbare verslavingszorg en anonieme hulp en mogelijkheden om je in te schrijven in

Cruks.[105] Ook dient de vergunninghouder voortdurend inzichtelijk te maken 1) hoe laat het in Nederland is, 2) hoeveel tijd iemand heeft gespeeld sinds de laatste aanmelding en 3) het saldo op de spelersrekening.[106]

Uitvoeringspraktijk

Om te onderzoeken op welke wijze vergunninghouders invulling geven aan hun informatieplichten hebben wij in het mystery guest-onderzoek gekeken hoe gemakkelijk de 'Verantwoord spelen'-pagina's vindbaar waren en hoe gemakkelijk het was om gegevens over het eigen speelgedrag te vinden. In recente onderzoeken van Ipsos I&O, uitgevoerd in opdracht van het WODC, zijn spelers onder meer gevraagd of zij zijn geïnformeerd over verslavingsrisico's en of zij bekend zijn met Cruks, Loket Kansspel en Stichting AGOG. De combinatie van deze bronnen biedt inzicht in de uitvoeringspraktijk en effectiviteit van de informatieplichten.

Informatie over verantwoord spelen

In het mystery guest-onderzoek hebben we gekeken hoe makkelijk we op een 'Verantwoord spelen' pagina terechtkwamen en waar de link naar Loket Kansspel stond. Bij tien van de 25 vergunde aanbieders (40%) was een link naar een 'Verantwoord spelen' pagina direct zichtbaar op de hoofdpagina. Bij de overige vijftien aanbieders stond deze alleen in de voettekst van de pagina of wanneer er een menu werd opengeklapt. Bij negen van de 25 vergunde aanbieders (36%) was een link naar Loket Kansspel aanwezig op elke pagina. Bij de overige 16 aanbieders was een link naar het Loket alleen aanwezig op de 'Verantwoord spelen' pagina. Hieruit blijkt dat aanbieders verschillend omgaan met de locatie en vindbaarheid van de 'Verantwoord spelen' pagina en de verwijzingen naar de beschikbare hulp.

Ook de informatie die te vinden is op de 'Verantwoord spelen' pagina's verschilt sterk per aanbieder. Zo zijn er aanbieders met een uitgebreide pagina met informatie over kansspelverslaving, links naar zelftesten, budgetcalculators, en hulpinstaties en informatie over hoe de verantwoord spelen tools kunnen worden gebruikt door de speler. Anderzijds zijn er ook aanbieders waar de 'Verantwoord spelen' pagina's enkel de verplichte verantwoord spelen tools tonen en verder geen extra informatie verschaffen. Daarnaast hebben drie van de 25 aanbieders ons aanvullende mails gestuurd met uitleg en extra tips over hoe verantwoord spelen. In een gesprek met een brancheverenigingwordt dit verschil in de manier waarop vergunninghouders informatie over verantwoord spelen communiceren bevestigd. Zij geven aan dat de mate van toegankelijkheid en taalgebruik per vergunninghouder verschilt.

In onderzoek van Ipsos I&O naar de deelname aan kansspelen in Nederland is aan 599 Nederlanders die in de afgelopen 12 maanden een kansspel speelden, gevraagd of zij

[105] De volledige lijst staat in artikel 8 Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen

[106] Art. 9 Besluit wrvk

bepaalde interventies hebben meegemaakt (IPSOS I&O, 2024a). Bijna de helft van de ondervraagden gaf aan dat zij in de afgelopen 12 maanden tijdens het spelen van kansspelen gewezen zijn op de verslavingsrisico's van kansspelen. Voor de spelers die een paar keer per week of bijna iedere dag spelen (n=61), was dit aandeel 65%.

Uit ander onderzoek van Ipsos I&O bleek dat 90% van alle spelers die in de afgelopen 12 maanden een kansspel[107] hebben gespeeld (n=767), nog nooit van Cruks had gehoord (IPSOS I&O, 2024b). 79% had nog nooit van Loket Kansspel gehoord en 93% nog nooit van Stichting AGOG. Zelfs van de (kleine) subgroep spelers die aangaf het afgelopen jaar (risico op) problemen door gokken te hebben gehad (n=32), gaf 56% aan nog nooit van Cruks te hebben gehoord. Voor Loket Kansspel was dit 60% en voor Stichting AGOG 75% (IPSOS I&O, 2024b). Hoewel veel spelers onbekend zijn met de organisaties, gaf slechts 19% van de 767 spelers aan zich niet goed geïnformeerd te voelen over het verslavingsrisico van kansspelen en gaf slechts 15% aan graag meer informatie te willen over de risico's van gokken/kansspelen. Bij jongvolwassenen is de informatiebehoefte groter: 28% van de jongvolwassen spelers voelt zich niet goed geïnformeerd over verslavingsrisico's en 24% wil meer informatie over de risico's van gokken. Uit specifiek onderzoek onder jongvolwassenen komt naar voren dat hoog-risicogokkers vaker stellen op plekken te spelen waar geen informatie beschikbaar is. Wel zijn zij vaker dan andere spelers op de hoogte van de beschikbaarheid van hulpbronnen als die er zijn waar zij spelen (I&O Research, 2023).Om de bekendheid van Cruks te vergroten is de Ksa in 2023 gestart met een pilotcampagne om de naamsbekendheid van Cruks te vergroten. De data en resultaten van deze pilotcampagne worden nu verder geanalyseerd voor verdere ontwikkeling en implementatie in 2024 (Kansspelautoriteit, 2023a). Loket Kansspel wordt ook steeds vaker benaderd voor een hulpgesprek of informatiegesprek. In Q4 van 2023 voerde Loket Kansspel 660 hulpgesprekken en 1020 informatiegesprekken. Een jaar eerder waren dit er nog respectievelijk 248 en 345 (Kansspelautoriteit, 2024e).

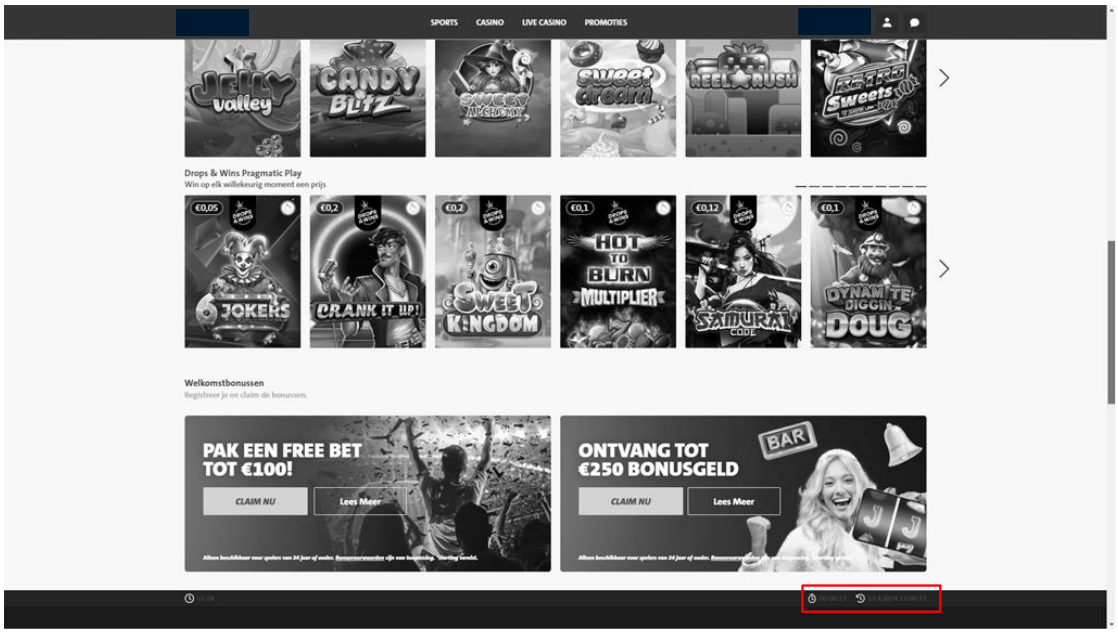
Informatie over eigen speelgedrag

Vergunde aanbieders gebruiken verschillende methodes om spelers inzicht te geven in de het eigen speelgedrag, zoals de speeltijd van de sessie. Hierbij zit er groot verschil in de vind- en zichtbaarheid van de informatie. Zeventien aanbieders (68%) tonen de sessietijd bijvoorbeeld bovenaan elke pagina, in een duidelijk lettertype, zoals in onderstaand voorbeeld.

[107] Het ging hier om het spelen van andere kansspelen dan loterijen, op een fysieke locatie en/of online.

Figuur 17. Informatie over speeltijd wordt bovenaan de pagina in een duidelijk lettertype getoond.

Er zijn echter ook aanbieders waarbij deze informatie minder makkelijk zichtbaar is (32%). Bij deze aanbieders wordt de sessietijd alleen in de paginavoet getoond en vallen de letters weg tegen de achtergrondkleur. In het voorbeeld hieronder moet de speler naar de voettekst van de pagina scrollen om de sessietijd te kunnen zien.



Figuur 18. Informatie over speeltijd wordt in de voettekst van de pagina in een onduidelijk lettertype getoond.

Elke aanbieder moet daarnaast informatie geven over het speelgedrag in de huidige sessie. Hierin moet informatie staan zoals de totale inzet van de sessie, de winst en het

verlies. Bij zeven aanbieders was deze informatie te bereiken vanuit elke pagina en bij één moest er meerdere keren doorgeklikt worden (32%). Echter konden wij deze informatie bij de meeste aanbieders (68%) niet vinden. Daarmee is niet gezegd dat deze informatie niet ergens aanwezig is binnen de spelersinterface, maar dat wij deze na uitvoerig zoeken niet hebben kunnen vinden.

Er zijn ook vergunde aanbieders die na een bepaalde tijd automatisch een 'reality check' als pop-up op de pagina tonen. Omdat niet duidelijk is hoelang een speler daarop moet wachten, hebben wij deze optie niet kunnen onderzoeken in het mystery guest-onderzoek. Hieronder staat wel een voorbeeld weergegeven. Uit onderzoek van Ipsos I&O naar de deelname aan kansspelen kwam echter naar voren dat 24% van de spelers van online kansspelen in de afgelopen 12 maanden via een pop-up was geïnformeerd over zijn of haar speelgedrag (IPSOS I&O, 2024a).Er zijn ook vergunde aanbieders die na een bepaalde tijd automatisch een 'reality check' als pop-up op de pagina tonen. Omdat niet duidelijk is hoelang een speler daarop moet wachten, hebben wij deze optie niet kunnen onderzoeken in het mystery guest-onderzoek. Hieronder staat wel een voorbeeld weergegeven. Uit onderzoek van Ipsos I&O naar de deelname aan kansspelen kwam echter naar voren dat 24% van de spelers van online kansspelen in de afgelopen 12 maanden via een pop-up was geïnformeerd over zijn of haar speelgedrag (IPSOS I&O, 2024a).

Figuur 19. Een reality check die als pop-up aan de speler wordt getoond.

Implicaties voor de beleidstheorie

In de beleidstheorie stellen we dat vergunninghouders spelers moeten informeren over de risico's op kansspelverslaving, de beschikbare hulpverlening en het eigen speelgedrag, zodat spelers hierover geïnformeerd zijn en zich ervan bewust zijn. Het doel hiervan is dat spelers tijdig eigen problematisch speelgedrag signaleren en bij problematisch speelgedrag de juiste hulp kunnen zoeken.

Informatie over verantwoord spelen en het eigen speelgedrag wordt door de vergunde aanbieders niet op eenduidige wijze gecommuniceerd naar spelers en is deze soms niet of lastig vindbaar. Wanneer aanbieders de informatie niet duidelijk zichtbaar maken en communiceren zullen spelers niet geïnformeerd zijn. Hoewel de meerderheid van de spelers zich goed geïnformeerd voelt over verslavingsrisico's en geen behoefte heeft aan

meer informatie over de risico's van kansspelen, valt op dat dit voor een kwart van de jongvolwassenen niet geldt. Jongvolwassenen het een hoog-risicoprofiel stellen ook vaker dat er op de plekken waar zij spelen geen informatie beschikbaar is over de risico's van gokken. Daarnaast is 90% van de spelers (56% van risicospelers) onbekend met Cruks. Dit laat ook zien dat de uitvoeringspraktijk van de informatieplichten momenteel **ONVOLDOENDE** is. Met de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag zijn de regels omtrent het tonen van informatie over het speelgedrag aangescherpt per 1 oktober 2024. De werking en effectiviteit daarvan liggen buiten scope van deze evaluatie.

5.1.5 Identificatie, inschrijving en limieten

Doelstelling en maatregelen uit wet Koa

De vergunninghouder moet een aantal stappen doorlopen voordat een persoon mag worden ingeschreven als speler. De vergunninghouder moet een aantal gegevens vastleggen zoals iemands naam, geboorteplaats, BSN, adres en rekeningnummer.[108] Daarnaast moet de vergunninghouder controleren of de speler is ingeschreven in Cruks.[109] Indien dat het geval is, mag de speler niet worden ingeschreven. Verder controleert de vergunninghouder of er geen bewaren bestaan op grond van de Wwft en de Sanctiewet (zie ook paragraaf 5.3.1).[110] Tot slot moet de vergunninghouder ervoor zorgen dat de speler de grenzen van zijn speelgedrag heeft aangegeven (limieten), voordat deze begint te spelen.[111]

Uitvoeringspraktijk

Identificatie

Bij alle 25 vergunde aanbieders werd bij registratie een identiteitscheck uitgevoerd, hierbij werd in de meeste gevallen een externe software ingeschakeld voor het uitlezen van een paspoort, ID-kaart of rijbewijs. Vier-en-twintig van de 25 aanbieders voerde vervolgens een iDIN-check of andere adresverificatiestap uit. Eén van de aanbieders controleerde alleen of de naam die bij de bankrekening hoort overeenkwam met de identiteit van het spelersaccount, maar voerde geen verdere adrescontrole uit.

[108] Art. 4.11 Besluit kansspelen op afstand

[109] Art. 4.12 Besluit kansspelen op afstand

[110] Art. 4.13 Besluit kansspelen op afstand

[111] Art. 4.14 Besluit kansspelen op afstand

Maximaal in te stellen limieten[112]

Bij alle 25 vergunde aanbieders wordt de speler verplicht om limieten in te stellen. De manier waarop dit gebeurt en de grenzen die de vergunde aanbieders aan limieten stellen, verschillen sterk tussen aanbieders. Er zijn drie soorten limieten die door de gebruiker ingesteld moeten worden bij elke aanbieder: een *stortingslimiet*, een *tijdslimiet* en een *saldolimiet*.

Bij *stortingslimieten* zijn er verschillen waarneembaar tussen aanbieders in de toelaatbare in te stellen limiet. Een persoon van 24 jaar of ouder kan bij 22 van de 25 aanbieders een maandelijkse stortingslimiet instellen van €10.000,- of hoger, oplopend tot €10.000.000,-. Bij twee van de 25 vergunde aanbieders geldt een maximaal in te stellen maandelijkse stortingslimiet van €2.500,-. Er is één aanbieder die een maximale stortingslimiet van €700,- per maand hanteert. Deze aanbieder gaf tijdens een interview aan dat hij hiermee alvast anticipeert op de nieuwe beleidsregels die per 1 oktober 2024 ingaan. Vijftien van de 25 aanbieders hebben een lagere maximale stortingslimiet voor spelers jonger dan 24. Voor deze groep is bij deze aanbieders de stortingslimiet maximaal €1.000,- per jaar.

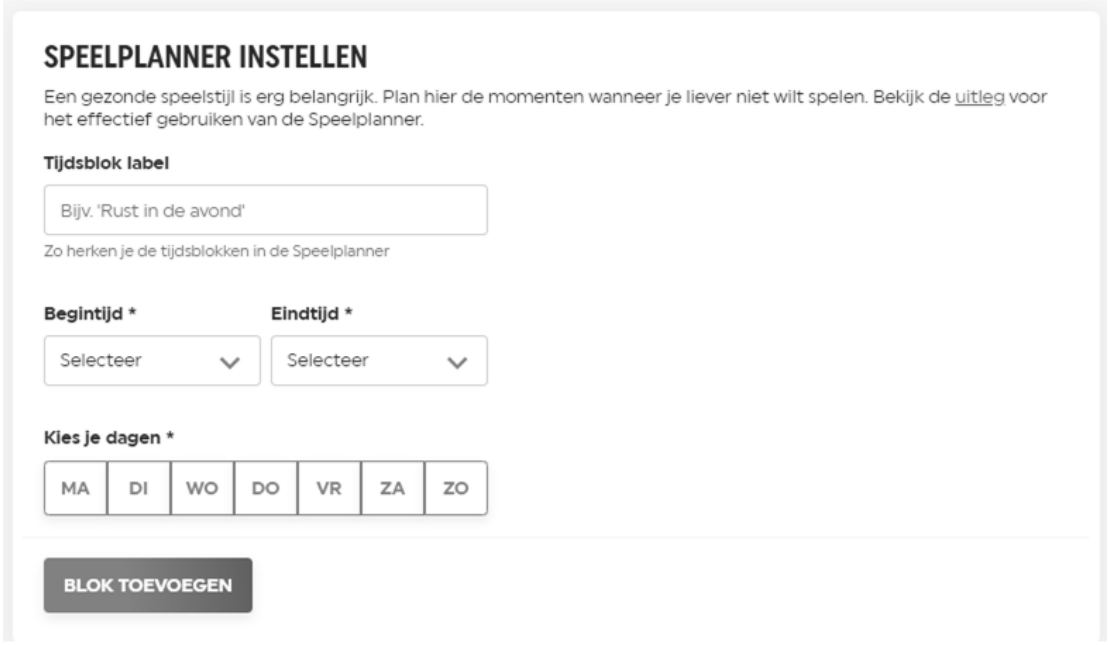
Ook bij het instellen van *tijdslimieten* zijn er verschillen tussen aanbieders. De maximaal in te stellen dagelijkse tijdslimiet varieert tussen de 8 en 24 uur per dag voor een speler van 24 jaar of ouder. Er zijn twaalf vergunde aanbieders (48%) die een limiet van maximaal 8 uur hebben. Vier aanbieders laten een limiet van 24 uur per dag toe. De overige negen aanbieders vallen hier tussenin.

De *saldolimieten* van vergunde aanbieders kennen over het algemeen weinig beperkingen met betrekking tot maxima, omdat de saldolimiet vaak een veelvoud is van de maximaal in te stellen stortingslimiet. Aanbieders hanteren wel andere strategieën in het geval een speler de saldolimiet bereikt. Aanbieders kiezen er of voor om saldo automatisch uit te keren wanneer een speler de limiet bereikt heeft, terwijl de speler door mag spelen, of om het spelaanbod te blokkeren totdat een speler saldo zelf heeft opgenomen. Wanneer een speler bonusgeld op het account heeft staan is de saldolimiet niet meer van kracht, omdat een speler anders zijn bonusgeld uit zou kunnen laten betalen zonder aan de rondspeelvoorwaarden te hebben voldaan.

Twaalf van de 25 vergunde aanbieders bieden daarnaast ook de optie voor een *verlieslimiet* aan als aanvulling op de verplichte limieten. Vijf van deze aanbieders verplicht een verlieslimiet voor spelers die jonger zijn dan 24, variërend van €250 tot €2000 euro per maand.

[112] Deze limieten zijn in juni 2024 geanalyseerd. Per 1 oktober 2024 worden de nieuwe Beleidsregel verantwoord spelen van de Ksa en de Regeling speellimieten en bewust speelgedrag van de Minister voor Rechtsbescherming van kracht waardoor er onder andere een verplicht contactmoment moet zijn wanneer een speler een limiet wil instellen van €700 (€300 voor jongvolwassenen).

Daarnaast biedt een aantal aanbieders ook andere tools aan in het kader van verantwoord spelen, zoals speelplanners. Onderstaande figuur toont een voorbeeld van een speelplanner waarin de speler aan kan geven op welke momenten hij of zij wil spelen. Daarnaast bieden aanbieders zelf (buiten Cruks om) ook de mogelijkheid tot een tijdelijke pauze of volledige zelfuitsluiting of een uitsluiting van bepaalde producten.



Figuur 20. Een voorbeeld van een speelplanner.

Nudging bij het instellen van limieten

In onderzoek van D&B uit 2023 is voor negen online aanbieders het proces rondom het instellen, aanpassen en bereiken van speellimieten doorlopen, waarbij in kaart is gebracht hoe en waar spelers mogelijk beïnvloed worden door de wijze waarop de processen zijn ingericht (de keuzearchitectuur) (D&B, 2023). D&B rapporteert dat de keuzearchitectuur bij veel aanbieders sturende elementen bevat, zoals meerkeuze-opties en drop-down menu's (die minder aanzetten tot nadenken dan een open invulveld), maar ook standaardinstellingen en ankers.[113] Hierdoor zijn spelers minder geneigd om goed na te denken over wat zij zelf een passende limiet vinden en kunnen zij (onbewust) worden gestuurd richting het instellen van hogere limieten (D&B, 2023).

In het mystery guest-onderzoek bij alle vergunde aanbieders hebben we ook gekeken in hoeverre sturende elementen aanwezig waren bij het instellen van limieten. Bij zes van de 25 aanbieders (24%) was er sprake van nudging middels het aangeven van de minima en maxima, het geven van opties via een drop-down menu of een slider. Onderstaande afbeelding toont een voorbeeld van een aanbieder waarbij de slider in het midden op een bedrag van €25.000 start. Bij de overige aanbieders (76%) moest de limiet in neutrale inputvelden worden ingevuld waarbij de speler alleen foutmelding krijgt dat 'de

[113] *Anchoring* houdt in dat een individu bij het maken van een beslissing beïnvloed wordt door informatie die daarvoor wordt ontvangen, zoals bijvoorbeeld een (expliciete of impliciete) suggestie over wat normale limieten zijn.

invoer te lang is' wanneer deze een limiet probeert in te stellen die hoger ligt dan het maximum, maar zonder suggestie over het maximum dat wel ingesteld mag worden.

Figuur 21. Voorbeeld van een stortingslimiet waarbij de limiet kan worden ingesteld middels een slider. De slider start op een bedrag van €25.000.

Het is denkbaar dat nudging ook door de vergunninghouder gebruikt kan worden om positieve effecten te bereiken, zoals door bijvoorbeeld lagere limieten te stellen of de speler vragen minder te storten. Deze vorm van nudging zijn we in dit onderzoek niet tegengekomen.

Gebruikerservaring speellimieten

In 2023 heeft I&O Research onderzoek naar speellimieten gedaan onder bijna 1700 Nederlanders met één of meer accounts voor online kansspelen (I&O Research, 2023). Het onderzoek richtte zich op de ervaringen van de spelers met, en hun percepties van, speellimieten. Deze ervaringen en percepties blijken sterk te verschillen. De groep spelers die precies weet welke limieten zij hebben ingesteld (28%) en de groep spelers die zich überhaupt niet kunnen herinneren limieten te hebben ingesteld (31%) zijn bijna even groot. Ongeveer een kwart van de spelers weet het nog ongeveer (23%). Binnen de groep spelers die nog weten dat ze limieten hebben ingesteld, zijn er ook grote verschillen:

- Een derde (34%) van de spelers die een *tijdslimiet* hebben ingesteld, geeft aan expres een hoge tijdslimiet te hebben ingesteld, zodat ze 'er geen last van zouden hebben.' Daarentegen zegt 38% juist expres een lage limiet te hebben ingesteld om niet te veel tijd aan kansspelen te kunnen besteden. Ook geeft 34% aan gewoon maar iets te hebben ingevuld, om snel te kunnen beginnen met spelen, terwijl 48% zegt goed te hebben nagedacht over de tijd die ze maximaal aan online gokken willen besteden.

- Over 'geldlimieten' (*stortingslimieten* en *verlieslimieten*)[114] wordt gemiddeld meer nagedacht dan over tijdslimieten. Ook gebruiken meer spelers deze limieten om zichzelf daadwerkelijk beperkingen op te leggen: 25% van de spelers die een geldlimiet hebben ingesteld, geven aan een hoog bedrag ingesteld te hebben zodat ze geen last van de limiet zouden hebben, terwijl 49% aangeeft juist een laag bedrag te hebben ingesteld om niet te veel geld uit te kunnen geven. 25% zegt gewoon maar iets ingevuld te hebben om snel te kunnen gaan spelen, terwijl 63% zegt goed te hebben nagedacht over het bedrag dat hij of zij maximaal aan online kansspelen wil besteden. Meer dan de helft (58%) heeft goed nagedacht hoeveel geld ze wekelijks of maandelijks kunnen missen.
- Het zijn met name de gematigd-risicogokkers en hoog-risicogokkers (op basis van PGSI-score) die (1) het lastig vinden om goede limieten te kiezen, (2) expres hoge limieten instellen om er geen last van te hebben en (3) gewoon maar iets invullen om snel te kunnen gaan spelen.

Een belangrijke vraag voor de uitvoeringspraktijk en uiteindelijke effecten van speellimieten, is wat spelers doen wanneer zij hun limieten bereiken. Hetzelfde speellimieten-onderzoek van I&O Research toont aan dat er veel verschillende acties voorkomen. Door de gehanteerde vraagstelling ('is het wel eens gebeurd dat…?') is niet goed mogelijk om de frequentie van de verschillende acties in kaart te brengen wanneer spelers meerdere keren hun limieten bereiken, maar wel om aan te geven welk deel van de spelers een bepaalde actie wel eens hebben uitgevoerd. Wij lichten er hier een paar uit:

- 53% van de spelers die in het afgelopen jaar een limiet hebben bereikt, zijn na het bereiken van een limiet wel eens tijdelijk gestopt met spelen op alle websites.
- 44% is na het bereiken van een limiet wel eens op een andere website gaan spelen.
- 30% heeft na het bereiken van een limiet wel eens hun limieten verhoogd, 21% wel eens verlaagd.
- 21% heeft zich na het bereiken van een limiet wel eens aangemeld voor CRUKS en 11% heeft wel eens hulp of ondersteuning gezocht.

Zoals uit de voorgaande resultaten ook blijkt, vindt lang niet elke speler de speellimieten nuttig of nodig voor zichzelf. Van de spelers in het speellimieten-onderzoek vindt 76% het een (zeer) goede zaak dat het verplicht is om speellimieten in te stellen, maar van degenen die zich herinneren dat ze limieten hebben ingesteld, vindt slechts 42% dat de limieten hen helpen om hun eigen speelgedrag in de hand te houden. Dat spelers de limieten voor henzelf niet nuttig vinden, lijkt op hoofdlijnen terug te voeren op twee verschillende situaties/argumenten, zo blijkt uit antwoorden op open vragen: een deel van de spelers heeft de limieten niet nodig om hun speelgedrag in de hand te houden, terwijl

[114] Dit is in het onderzoek niet verder gespecifieerd. De formulering in de betreffende stellingen was 'bij het instellen van de limiet voor het maximale geldbedrag dat ik wil besteden aan online kansspelen…' (I&O Research, 2023).

een ander deel de limieten te makkelijk te omzeilen vindt (I&O Research, 2023). Dit is ook terug te zien in de uitsplitsing naar PGSI-scores bij de vraag of de speellimieten de speler zelf helpen om het eigen speelgedrag in de hand te houden: het aandeel spelers dat hier positief op antwoordt, wordt in eerste instantie groter naar mate de PGSI-score toeneemt, maar voor de hoogste risicogroep is het juist weer lager, zie Tabel 8.

Tabel 8. Antwoorden op de vraag 'In hoeverre ben je het eens met de volgende stellingen? % (helemaal) mee eens. Basis: Nederlands met één of meerdere accounts voor legale online kansspelen, die zich herinneren dat ze limieten hebben ingesteld (n=1.112) (I&O Research, 2023)

Stellingen	Niet-problematische gokker (n=503)	Laag-risico-gokker (n=224)	Gematigd-risico-gokker (n=178)	Hoog-risico-gokker (n=207)
De speellimieten helpen mij om mijn speelgedrag in de hand te houden.	34%	51%	56%	39%
Doordat ik een maximale speeltijd heb ingesteld, besteed ik minder tijd aan online kansspelen.	27%	28%	41%	33%
Doordat ik een maximaal bedrag heb ingesteld, besteed ik minder geld aan online kansspelen.	32%	43%	52%	39%

In algemene zin blijkt uit het speellimieten-onderzoek dat er wisselend met de limieten wordt omgegaan. Het is duidelijk dat een deel van de spelers nauwelijks bij de limieten stilstaat en dat ze voor een deel van de spelers te vrijblijvend en te makkelijk te omzeilen zijn om echt effectief te zijn. Toch geeft ook een aanzienlijk deel van de spelers aan goed over de limieten na te denken en door de speellimieten geholpen te zijn bij het in de hand houden van hun speelgedrag.

Implicaties voor de beleidstheorie

De beleidstheorie voor identificatie en inschrijving stelt dat identiteitsverificatie helpt om spelers jonger dan 18 uit te sluiten en ingeschrevenen in Cruks. Hiermee kan van twee kwetsbare groepen worden voorkomen dat zij kunnen deelnemen aan kansspelen bij de vergunninghouders. Uit deze evaluatie komen op dit punt geen knelpunten met implicaties voor de beleidstheorie.

Op het gebied van limieten zijn deze er wel. De beleidstheorie veronderstelt dat speellimieten een beschermende maatregel zijn. Hier kan moeilijk sprake van zijn als tijdslimieten van 24 uur per dag worden toegestaan en zeer hoge stortingslimieten.

Onder die omstandigheden functioneert de maatregel alleen wanneer de speler zelf passende limieten kan bepalen en deze voor zichzelf instelt. Dit wordt nog eens versterkt doordat spelers door kunnen spelen bij een andere aanbieder wanneer zij hun speellimieten bereikt hebben. Uit het onderzoek van I&O Research blijkt duidelijk dat de speellimieten hierdoor voor een aanzienlijk deel van de spelers, met name de hoog-risicogokkers, niet effectief zijn en zijn daarmee **ONVOLDOENDE**.

De verwachting is niet dat deze knelpunten met de nieuwe beleidsregels en ministeriële regeling die respectievelijk per 3 juni en per 1 oktober 2024 inwerkingtreden volledig opgelost zullen zijn. Lagere limieten kunnen er wel voor zorgen dat spelers bewuster omgaan met speellimieten en de verplichte contactmomenten kunnen de spelers ertoe bewegen hun speelgedrag aan te passen, maar zij kunnen bijvoorbeeld niet voorkomen dat spelers als zij dat daarna willen alsnog doorspelen bij een andere aanbieder wanneer deze limieten bereikt worden. Dit zou zichtbaar moeten worden in het aandeel spelers met meer dan één account (nu 20%).

5.1.6 Cruks

Doelstelling en maatregelen uit wet Koa

Het Centraal register uitsluiting kansspelen (Cruks) is een register waar personen zich vrijwillig, en in sommige gevallen onvrijwillig, in kunnen schrijven om zichzelf (tijdelijk) uit te sluiten van deelname aan kansspelen aangeboden door vergunde aanbieders.[115] De minimale inschrijfduur is zes maanden. Na deze periode kunnen personen zich weer uitschrijven[116], of de inschrijfduur verlengen. Elk keer als een persoon inlogt of naar een fysieke kansspellocatie gaat of probeert in te loggen bij een vergunninghouder kansspelen op afstand wordt gecontroleerd of de persoon in het register staat. Indien dat het geval is, wordt de speler niet toegelaten. Het doel van het register is om spelers met problematisch speelgedrag uit te kunnen sluiten van kansspelen. Wanneer een vergunninghouder problematisch speelgedrag signaleert, kan hij de persoon bij de Ksa aandragen om deze in te schrijven in Cruks. De Ksa beoordeelt dit verzoek, en schrijft de persoon onvrijwillig in indien dit nodig wordt geacht.

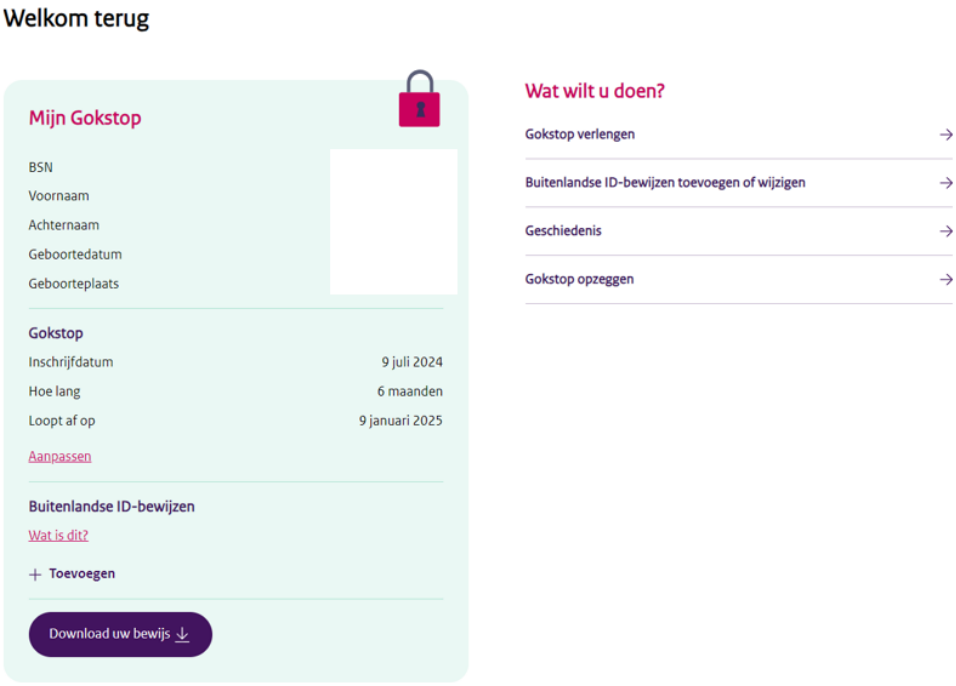
Uitvoeringspraktijk

Inschrijven in Cruks gaat via de website cruksregister.nl. Inloggen gebeurt via DigiD of een formulier. De inschrijftermijn is minimaal zes maanden, maar spelers kunnen zelf aangeven hoelang ze een gokstop willen. De optie voor 2 jaar stoppen is in eerste instantie geselecteerd (nudging). Figuur 22 toont het profiel van een persoon die voor zes maanden staat ingeschreven in Cruks.

---

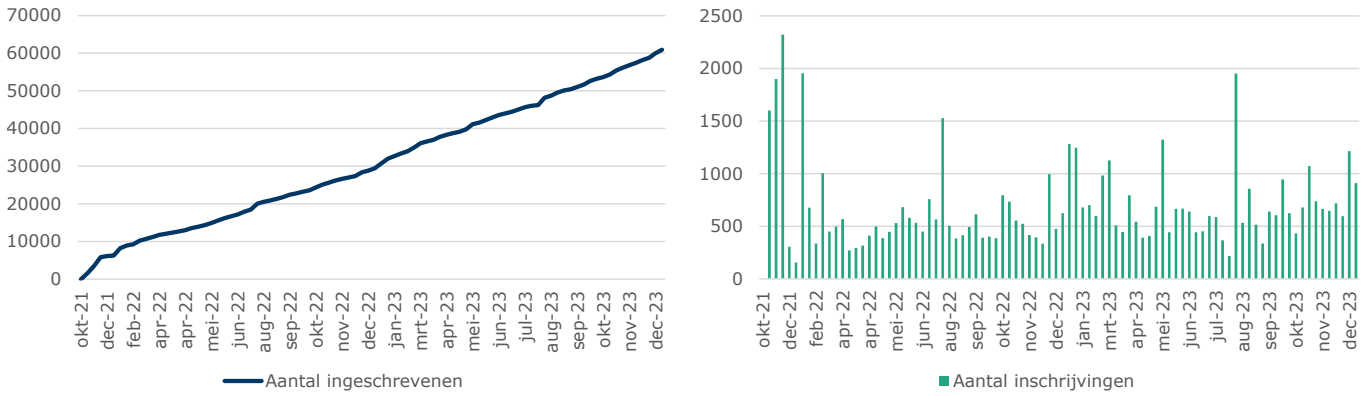
[115] Art. 33h Wet op de kansspelen

[116] Als de gokstop voortijdig wordt opgezegd is er een bedenktijd van acht dagen. Na acht dagen kan de gokstop definitief worden opgezegd.



Figuur 22. Scherm bij inschrijving in Cruks

Mensen kunnen zichzelf inschrijven in Cruks (vrijwillige inschrijving) of door de vergunninghouder, familieleden of andere derde belanghebbenden worden ingeschreven (onvrijwillige inschrijving). Het aantal ingeschreven personen in Cruks neemt redelijk lineair toe (links in Figuur 23), tot 60.902 personen in december 2023 (Kansspelautoriteit, 2023a). Dit zijn bijna twee keer zoveel ingeschrevenen als in 2022. Met name in de eerste maanden en tijdens sportevenementen in de zomer neemt het aantal inschrijvingen in Cruks toe (pieken rechts in Figuur 23).



Figuur 23. Links: Het totaal aantal ingeschreven personen in Cruks. Rechts: Het aantal inschrijvingen per week in Cruks. Bron: Ksa Dashboard monitoringsrapportage.

Zowel de Ksa als kansspelaanbieders geven aan dat het grootste knelpunt met betrekking tot Cruks bij de onvrijwillige inschrijving ligt. Wanneer een kansspelaanbieder een speler in Cruks wil registreren omdat deze onmatig speelgedrag vertoont, is dit volgens verschillende kansspelaanbieders een lang en traag proces. Kansspelaanbieders geven

aan dat ze eerst met andere interventies proberen het gedrag van de speler te veranderen. Wanneer dat niet lukt, dienen ze een verzoek in bij de Ksa om de speler in Cruks te registreren. Hierbij moeten ze voldoende bewijs aanleveren dat toont dat het speelgedrag van de speler problematisch is. Enkele kansspelaanbieders geven aan dat hun vertegenwoordiger verslavingspreventie hier ook bij betrokken is.

Van de 76 in 2023 verwerkte kennisgevingen van aanbieders (onvrijwillige inschrijving op verzoek van een vergunninghouder) is er in 42 gevallen overgegaan tot gedwongen inschrijving, in 8 gevallen niet overgegaan tot inschrijving en heeft in 26 gevallen de betreffende speler zich hierop vrijwillig ingeschreven (Kansspelautoriteit, 2023a, pp. 30-31). In een groot deel van de gevallen leidt dit dus wel tot inschrijving, maar de totale aantallen zijn klein. Dit aantal is het totaal van *alle* vergunninghouders kansspelen, dus omvat naast online kansspelaanbieders ook speelautomaathallen en casino's.

Het beoordelen van de aanvraag voor een onvrijwillige inschrijving (als ook de kennisgeving van een vergunninghouder) duurt volgens de Ksa gemiddeld tussen drie en vier maanden, wat door zowel de Ksa als de vergunninghouders als te lang wordt ervaren, met name in verhouding tot de minimale inschrijftermijn van zes maanden. Tezamen met de hoeveelheid bewijslast en administratie maakt deze korte verplichte inschrijftermijn deze interventie niet doeltreffend en doelmatig.

Cruks is ook van kracht voor speelautomaathallen en casino's, maar niet voor de overige landgebonden kansspelen. Het is dus wel mogelijk om zonder Cruks controle een kraslot te kopen of in te zetten op sportweddenschappen via de landgebonden aanbieder. De voornaamste zorg die hier wordt opgeworpen betreft niet-Nederlandse identiteitsbewijzen, waarbij dus niet gecontroleerd kan worden op BSN. Cruks biedt de mogelijkheid om buitenlandse identiteitsbewijzen ook te uploaden, maar dat is de verantwoordelijkheid van de inschrijver. Dit levert daarmee een extra probleem op in relatie tot spelers met een dubbele, of buitenlandse, nationaliteit.

Implicaties voor de beleidstheorie

Cruks heeft als doelstelling om ingeschreven spelers te kunnen uitsluiten van kansspelen bij vergunninghouders. Kansspelaanbieders moeten spelers als laatste interventie ook gedwongen kunnen laten inschrijven bij Cruks. Cruks is effectief in het uitvoeren van het eerste en wordt hierin ook effectiever, bijvoorbeeld door het aanleggen van een voorziening voor buitenlandse identiteitsbewijzen. Gedwongen inschrijvingen zijn echter nog niet doeltreffend, mede door de hoge bewijslast die niet in verhouding staat tot de uiteindelijke inschrijftermijn. De uitvoeringspraktijk van Cruks is daarom **DEELS VOLDOENDE**.

Betrokkenen, zowel vergunninghouders als verslavingszorg, hebben nog wel wensen voor verdere benutting van Cruks. Zo wordt er bijvoorbeeld voorgesteld om een opt-in optie aan te bieden aan spelers die zich inschrijven in Cruks om direct ondersteuning te ontvangen van hulpverleners. Daarnaast kunnen ingeschrevenen nu alsnog reclame van

vergunninghouders ontvangen, omdat de vergunninghouder niet weet van de inschrijving (als de ingeschreven speler geen inlogpoging heeft ondernomen). Dit punt wordt besproken in paragraaf 5.2.4.

5.1.7 Verslavingspreventiefonds

Doelstelling en maatregelen uit wet Koa

Met de invoering van wet Koa zijn aanbieders van risicovolle kansspelen (speelcasino's, kansspelautomaten en online kansspelen) verplicht om via een heffing boven op de kansspelbelasting bij te dragen aan het Verslavingspreventiefonds (Vpf). Het fonds heeft vier bestedingsdoelen: "bijdrage ter bestrijding van de kosten van de anonieme behandeling van kansspelverslaving, van het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, van het geven van voorlichting en informatie omtrent kansspelverslaving en van onderzoek naar kansspelverslaving". [117] Het fonds wordt door de Ksa beheerd. Sinds september 2023 worden er vier activiteiten gefinancierd uit het fonds:

1. De anonieme behandeling van kansspelverslaving;
2. Een meerjarig onderzoeksprogramma naar het voorkomen en beperken van kansspelverslaving, uitgevoerd door ZonMw;
3. Loket Kansspel. Dit loket is 24/7 bereikbaar voor spelers en een centraal steunpunt waar begeleiding en hulp wordt geboden op het gebied van kansspelverslaving;
4. Een drietal pilotprojecten voor voorlichting over de risico's van kansspelen.[118]

De activiteiten zijn in de Werkagenda verslavingspreventie kansspelen[119] verder uitgewerkt met lopende en toekomstige activiteiten, onderzoek, en beleidsontwikkeling voor de aanpak van kansspelverslaving, gefinancierd door het Verslavingspreventiefonds. De maatregelen uit werkagenda hebben vooral betrekking op het versterken van expertise, onderzoek en bewustwording.[120]

Zoals besproken bij de beleidstheorie is het Verslavingspreventiefonds dus geen fonds met verslavingspreventie als doelstelling. De wettelijke doelstelling is breder. Wij bespreken de uitvoeringspraktijk aan de hand van deze doelstellingen en de bijpassende gefinancierde activiteiten.

---

[117] Art. 33e Wet op de kansspelen

[118] Kansspelautoriteit, "Samenwerking nationaal". Geraadpleegd via [kansspelautoriteit.nl]

[119] Werkagenda verslavingspreventie kansspelen (2024, 26 februari). Geraadpleegd via [www.rijksoverheid.nl].

[120] Kamerbrief (2024, 26 februari) over Werkagenda verslavingspreventie op afstand. Geraadpleegd via [www.rijksoverheid.nl]

Uitvoeringspraktijk

Voor de anonieme behandeling van kansspelverslaving wordt een subsidie uitgegeven door het Zorginstituut Nederland in het kader van de subsidieregeling 'anonieme *e-mental health*'. Wij hebben geen zicht op de projecten die hieruit worden gefinancierd en de effectiviteit van deze anonieme behandelingen voor kansspelproblematiek.

In het kader van voorlichting en preventie wordt het Loket Kansspel gefinancierd. Loket Kansspel is beschikbaar voor spelers en hun omgeving om vragen te stellen over kansspelen en kansspelverslaving. Het is ingestoken als laagdrempelig toegangspunt met mogelijke verwijzingen naar andere hulp. Het Loket wordt gefinancierd door de Ksa en door een private partij uitgevoerd. Zoals eerder besproken groeit het bereik van Loket Kansspel. In Q4 van 2023 voerde Loket Kansspel in totaal 1.680 gesprekken, ten opzichte van 597 een jaar eerder (Kansspelautoriteit, 2024e) Hoewel het bedoeld is voor hulp gaven gesprekspartners in de verslavingszorg echter aan niet bekend te zijn met mensen die daadwerkelijk via het Loket Kansspel bij de verslavingszorg belandden. Betrokkenen geven aan dat het Loket Kansspel idealiter niet zou fungeren als doorverwijzer naar passende zorg, zoals huisartsen, maatschappelijke werkers, GGZ-instellingen, en de verslavingszorg, maar actief expertise zou ontwikkelen en inzetten om het ontwikkelen van schade tegen te gaan. Hier is volgens deze betrokkenen nog veel winst te halen, zowel op het gebied van bekendheid van Loket Kansspel onder spelers als onder zorgaanbieders. 21% van alle deelnemers aan kansspelen geeft aan bekend te zijn met Loket Kansspel. Onder deelnemers van online kansspelen is dat 30% (IPSOS I&O, 2024b). Het Loket Kansspel is door de Ksa eerder geëvalueerd en het is ook alleen deel van deze evaluatie als onderdeel van het Vpf.

Naast het Loket Kansspel worden in het kader van voorlichting projecten ondersteund voor voorlichting op scholen, financiële bewustwording en e-learning voor vroegsignalering van gokproblematiek door o.a. eerstelijns zorgprofessionals.[121]

Het onderzoeksprogramma via ZonMw is geformuleerd met drie hoofddoelen (ZonMw, 2022):

1. Verkrijgen van nieuwe kennis die bijdraagt aan de preventie en behandeling van kansspelverslaving en gokproblematiek in den brede;
2. Versterken van de impact van kennis op de preventie- en behandelpraktijk;
3. Bevorderen van nationale en internationale samenwerking in het onderzoek naar kansspelverslaving.

Onderzoeksvoorstellen kunnen ingediend worden bij ZonMw en worden dan door een commissie, waarin ook de Ksa zit, beoordeeld. Dit onderzoeksprogramma loopt, maar

[121] Kansspelautoriteit, "Drie projecten voor bewustwording over kansspelverslaving gefinancierd". Geraadpleegd via [kansspelautoriteit.nl]

heeft een aantal knelpunten, voornamelijk met betrekking tot de beschikbaarheid van data. Spelersdata ligt bij vergunninghouders. Art. 31m lid 5 van de Wok stelt dat vergunninghouder anonieme gegevens en analyses beschikbaar moeten stellen voor onderzoek naar kansspelverslaving. Het feit dat dit anoniem is, betekent ten eerste dat onderzoekers het speelgedrag niet aanbieder-overstijgend kunnen onderzoeken. Ten tweede betekent het dat een onderzoeker, in theorie, bij alle aanbieders (25+) apart een verzoek in moet dienen. Ten slotte introduceert dit een afhankelijkheid van kansspelaanbieders voor onderzoekers. Deze beperkingen belemmeren volgens onderzoekers de mogelijkheid voor het doen van onderzoek naar kansspelverslaving.

Vergunninghouders moeten spelersdata deponeren in de controledatabank. Dit centrale punt bevat dus (gepseudonimiseerde) spelersdata.[122] Echter is deze databank, door onder andere de strenge doelbinding van toezicht, nu niet toegankelijk voor onafhankelijk onderzoek naar kansspelverslaving. Ook de Ksa of het ministerie mogen deze data nu niet gebruiken om te onderzoeken of nieuw beleid de gewenste effecten heeft. Momenteel is het WODC bezig met een onderzoek naar een wijze waarop spelersdata wel gedeeld en gebruikt kan worden voor onderzoek en hoe dit aanbieder-overstijgend mogelijk zou zijn. Dit is noodzakelijk voor onderzoeken naar kansspelverslaving en het behalen van de doelstellingen van het Vpf.

Oorspronkelijk was de verwachting dat er een budget van ca. €1,5 miljoen beschikbaar zou zijn per jaar en daar zijn de activiteiten ook op begroot. De daadwerkelijke inkomsten liggen echter een stuk hoger omdat het BSR veel hoger is uitgevallen dan verwacht. Zo was er in 2023 een begroting van €5.324.000 gereserveerd voor de inhuur, onderzoek en advies van het Vpf, maar is er uiteindelijk €6.996.000 uitgegeven (Kansspelautoriteit, 2023a). Het verstrekken van subsidies aan projecten die bij zouden kunnen dragen aan de doelstellingen blijkt echter niet altijd eenvoudig omdat de Ksa geen wettelijke grondslag heeft voor structurele subsidieverstrekking en dit momenteel alleen in uitzonderingsgevallen kan doen, en de Ksa wel verantwoordelijk is voor het Vpf. ADBTOPConsult heeft recentelijk een onderzoek gedaan naar onder andere de *governance* van het Verslavingspreventiefonds en hoe dit anders ingericht zou kunnen worden.

Eén van de toezeggingen voor deze evaluatie betrof de vraag of de financiering van het verslavingspreventiefonds toereikend was. In 7.5.3 wordt de financiering van het Vpf via de kansspelheffing beschreven. Op dit moment blijft er geld over, vooralsnog is er daarom geen aanleiding om aan te nemen dat de financiering van het verslavingspreventiefonds niet toereikend is.

[122] De data is gepseudonimiseerd omdat de kansspelaanbieder de speler kan achterhalen. Spelers die bij verschillende aanbieders spelen, hebben echter niet hetzelfde pseudoniem bij de verschillende aanbieders.

Implicaties voor de beleidstheorie

Het verslavingspreventiefonds heeft een bijzondere plaats in de beleidstheorie: Wij hebben het geschaard onder verslavingspreventie, maar de wettelijk geformuleerde doelstellingen zijn breder dan dat. Een deel van de doelstellingen en activiteiten zijn ook sterk geformuleerd richting de aanpak van verslaving.

Het Verslavingspreventiefonds heeft meer geld in kas dan het op dit moment kan uitgeven. Momenteel wordt ook gekeken hoe de *governance* kan worden herzien. Hiervoor worden de noodzakelijke stappen al gezet. De uitvoeringspraktijk van het Verslavingspreventiefonds is daarmee **DEELS VOLDOENDE**, maar het fonds is onvoldoende in staat om het geld te besteden. Daarnaast loopt het eruit gefinancierde onderzoek tegen barrières aan met betrekking tot (de toegang tot) onderzoeksdata.

5.2 Consumentenbescherming

5.2.1 Spelers informeren

Doelstellingen en maatregelen wet Koa

Vergunninghouders moeten spelers in het kader van consumentenbescherming duidelijk informeren over algemene (speel)voorwaarden, de winkansen, beleid ter voorkoming van kansspel-gerelateerde criminaliteit en mutaties van de speelrekening.[123] Naast deze informatievoorziening is er een klantendienst beschikbaar die binnen 72 uur klachten behandelt en waar signalen van onmatig speelgedrag worden geregistreerd.[124]

Uitvoeringspraktijk

In het onderzoek naar de deelname aan kansspelen rapporteerde Ipsos I&O dat 40% van de spelers aangaf in de afgelopen 12 maanden bij het spelen geïnformeerd te zijn over winkansen van kansspelen (IPSOS I&O, 2024a). Wij vermoeden dat de informatie nagenoeg altijd beschikbaar is en dat dit percentage meer zegt over hoeveel spelers deze informatie daadwerkelijk opzoeken of in acht nemen, het gaat hier immers niet om pop-ups maar om informatie die getoond wordt bij een spel. Hoewel we informatie als de RTP van een spel in ons mystery guest-onderzoek altijd hebben kunnen vinden, was dit in sommige gevallen lastig. In die gevallen moet een speler echt actief naar de informatie op zoek zijn om deze te achterhalen.

Informatie over de speelrekening, mutaties van deze speelrekening en de algemene voorwaarden waren ook bij alle aanbieders zichtbaar en vindbaar.

[123] Art. 4.34 Besluit Koa

[124] Art. 3.23-3.26 Regeling Kansspelen op afstand

Implicaties voor de beleidstheorie

De uitvoeringspraktijk op het gebied van informeren van spelers is **GOED**.

5.2.2 Betrouwbare speelomgeving

Doelstellingen en maatregelen wet Koa

Vergunninghouders houden een managementsysteem bij waarin zij hun spelen bijhouden, met configuraties en risicobeoordelingen. Ook wordt het speelsysteem door onafhankelijke keuringsinstellingen gekeurd. De keuringsrapportages worden ook in het managementsysteem bijgehouden. Dit beoogt de integriteit van de spellen te verbeteren en staat de Kansspelautoriteit toe toezicht te houden op de wijzigingen.[125] NB: Hoewel risicobeoordelingen onderdeel zijn van het managementsysteem is de doelstelling hiervan niet verslavingspreventie en wordt de uitvoeringspraktijk daar dus ook niet op getoetst.

Uitvoeringspraktijk

De Kansspelautoriteit publiceert keuringsschema's,[126] op basis waarvan door de Minister aangewezen keuringsinstellingen de spellen keuren. Tijdens het vergunningverleningsproces, gaven respondenten aan, was dit soms een hectisch proces: De keuringsinstellingen hadden nog onvoldoende capaciteit voor de grote vraag. De Kansspelautoriteit geeft aan dat de kwaliteit van de keuringen soms nog tegenvalt en dat er zo nu en dan ook fouten in voorkomen. Hierover is de Kansspelautoriteit in gesprek met keuringsinstellingen.

Daarnaast past de huidige wijze van keuren van online speelsystemen niet bij het dynamische karakter van online speelsystemen. De speelsystemen worden gekeurd bij de vergunningsaanvraag (de opzet), maar er is geen zicht op de verdere ontwikkeling en de goedkeuringsprocessen of de processen bij incidentenmelding. Een spelsysteem is echter een dynamisch geheel en wordt continu gewijzigd. De Ksa geeft aan dat een auditachtige manier van werken, waarbij gekeken wordt naar de processen en procedures en in hoeverre deze voldoen aan de regelgeving, beter zou passen en de kans groter maakt dat de producten veilig zijn. Ook de brancheverenigingen geeft aan dat de huidige wijze van keuren niet werkt omdat het spelaanbod regelmatig (dagelijks tot wekelijks) kan wijzigen.

Implicaties voor de beleidstheorie

De beleidstheorie over de betrouwbare en veilige speelomgeving stelt dat het opzetten van een managementsysteem en het uitvoeren van onafhankelijke keuringen op het speelsysteem ervoor zorgen dat de Kansspelautoriteit effectiever toezicht kan houden

[125] Art. 4.40, 4.47, 4.53 Besluit Koa

[126] De schema's zijn openbaar, zie [kansspelautoriteit.nl]

op de integriteit en veiligheid van de speelsystemen en dat dit leidt tot een veilig kansspelaanbod. De uitvoeringspraktijk op het gebied van een betrouwbare en veilige speelomgeving lijkt **DEELS VOLDOENDE**, maar zijn er wel verbetering mogelijk op het gebied van de wijze van keuringen.

5.2.3 Beschermen persoonsgegevens

Doelstellingen en maatregelen wet Koa

Vergunninghouders hebben een Burgerservicenummer (BSN) nodig om een speler te kunnen registreren en diens identiteit te kunnen verifiëren. Dit mogen zij niet bewaren na registratie en moeten zij daarna verwijderen.[127] Daarnaast beschikken vergunninghouders over een privacyreglement en gaan zij verantwoord om met de persoonsgegevens van spelers.

Uitvoeringspraktijk

Het BSN is een vereiste voor het valideren van een inschrijving in Cruks. Na de eerste registratie kunnen aanbieders met een unieke *hash* per gebruiker de inschrijfstatus checken en is het BSN niet langer nodig. In deze evaluatie hebben wij niet onderzocht of aanbieders zich aan de privacy-voorschriften houden. Wij hebben echter geen signalen ontvangen dat er niet aan wordt voldaan.

Implicaties voor de beleidstheorie

De beleidstheorie veronderstelt dat door het opstellen en ten uitvoer brengen van een privacyreglement door vergunninghouders de persoonsgegevens van spelers veilig bewaard worden en dat hun gegevens die voor identificatie nodig zijn niet langer worden bewaard. Wij hebben geen signalen ontvangen dat hier geen sprake van is en concluderen dat de uitvoeringspraktijk op het gebied van beschermen persoonsgegevens **GOED** lijkt te zijn om bij te dragen aan de beleidsdoelstelling van consumentenbescherming.

5.2.4 Werving en reclame

Doelstellingen en maatregelen wet Koa

In de Wet Koa is een aantal maatregelen gesteld die voortkomen uit het doel dat vergunninghouders, mede door reclame, bekendheid bij en een aantrekkelijk aanbod voor de consument kunnen hebben. Dit is een vereiste voor succesvolle kanalisatie. Tegelijkertijd is er een aantal verplichtingen opgelegd om te voorkomen dat de inzet van reclame tegen de doelstelling van verslavingspreventie in gaat. Zo mogen reclames niet aanzetten tot onmatig speelgedrag en niet gericht zijn op kwetsbare doelgroepen. Ten slotte

[127] Art. 20 Besluit wrvk

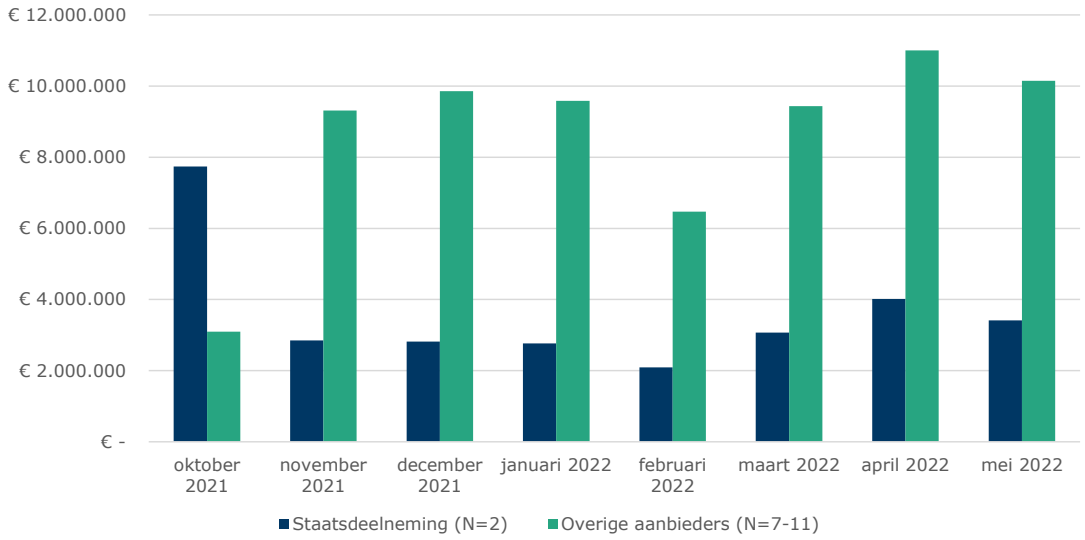
moeten vergunninghouders ook bij reclame de spelers informeren over de voorwaarden van acties.[128]

Al op 30 juni 2022 werd de inzet van rolmodellen in reclame verboden. Vervolgens zijn sinds 1 juli 2023 de voorwaarden voor reclame met het Besluit orka verder aangescherpt. Ongerichte reclame is verboden en aanbieders moeten bij acties kunnen aantonen dat hun reclames voor ten minste 95% personen van 24 jaar en ouder bereiken. Sponsoring van evenementen, tv-programma's en sport is hiermee ook gereguleerd, maar die beperkingen gaan gefaseerd in. Zie paragraaf 2.5 voor de volledige tijdlijn.

Uitvoeringspraktijk

Reclame na openen van de markt

In oktober 2021 werd er door de tien toen vergunde aanbieders samen €7,9 miljoen aan mediabestedingen uitgegeven (Kansspelautoriteit, 2022a). Met name de twee staatsdeelnemingen (Holland Casino Online en TOTO) gaven in oktober veel geld uit aan reclames op de Nederlandse televisie; respectievelijk €3,7 miljoen en €4 miljoen bruto.[129] Dit was vele malen meer dan de andere acht aanbieders (zie Figuur 24). In een interview geeft één van de twee staatsdeelnemingen ook aan dat ze hadden verwacht dat er meer partijen direct actief zouden zijn bij het openen van de markt en daar was de agressieve marketingstrategie ook op ingestoken. Toen bleek dat dit niet het geval was is een aantal reclames teruggehaald en is de marketing teruggeschroefd. Dit blijkt ook uit de daling van marketingbestedingen van deze staatsdeelnemingen in november 2021. Vrij snel na



Figuur 24. Bruto mediabestedingen van de tien aanbieders die tussen 1 oktober 2021 en 1 mei 2022 een vergunning hadden voor het aanbieden van online kansspelen. Bron: Nielsen. Geraadpleegd via Casinonieuws: [www.casinonieuws.nl]

[128] Art. 2ab Besluit wrvk

[129] Dit blijkt uit cijfers van Nielsen. Nielsen verzamelt gegevens over zowel de bruto mediabestedingen als het aantal reclame-uitingen van bedrijven.

de opening in oktober werden er moties aangenomen om de reclame te beperken en ongerichte reclame voor online kansspelen te verbieden (Besluit orka) dat per 1 juli 2023 van kracht is gegaan.

Uit de monitoringsrapportage van de Ksa blijkt echter dat de gemiddelde mediabestedingen van de aanbieders ook zonder de nieuwe regelgeving al daalden. Waar de gemiddelde uitgave in november 2021 nog €890.000 per aanbieder was, was dat in augustus 2022 gedaald naar €319.000. Hierbij hoort wel de nuancering dat er meer aanbieders bijkwamen, waardoor de totale uitgaven aan reclames op tv door aanbieders stabiel bleef (Kansspelautoriteit, 2022a). Of het stabiliseren van de markt ook zonder nieuwe wet- en regelgeving zou hebben geleid tot een afname in reclames is geen onderdeel van deze evaluatie. Wel heeft de reclame in de beginperiode aanleiding gegeven tot nieuwe wet- en regelgeving, waaronder het Besluit orka.

De Ksa wijst er daarnaast op dat de reclameregels alleen gelden voor vergunninghouders. Er wordt echter ook door andere partijen dan de vergunninghouders zelf reclame gemaakt voor online gokken, zoals *affiliates*. Hierop is nu lastig te handhaven door de Ksa.

Reclame sinds het Besluit orka

Vóór Besluit orka mocht reclame al niet gericht zijn op risicogroepen, maar zij mochten wel door ongerichte reclame worden bereikt. Zo was het dus mogelijk dat jongvolwassenen bereikt werden door reclame, mits die reclame niet in boodschap op hen specifiek gericht was.[130]

Met het Besluit orka is een aantal beperkingen gekomen op het bereik van reclames:

- Spelers die hebben aangegeven niet te willen worden bereikt mogen niet meer worden bereikt. Er moet dus voor alle spelers een optie zijn om zich aan kansspelreclame te onttrekken.
- De aanbieder moet “de best beschikbare maatregelen” treffen om te voorkomen dat jongvolwassenen of ingeschrevenen van Cruks worden bereikt én met “de best beschikbare technieken” aantonen dat ten minste 95% van de bereikte personen 24 jaar of ouder is.[131]

Het Besluit orka heet een duidelijke impact gehad op de hoeveelheid reclame. In haar monitoringsrapportage van voorjaar 2024 laat de Ksa zien dat de meeste typen reclame

[130] Een discussie hierover speelde in 2019 voor het landgebonden aanbod van TOTO, toen Rapper Donnie in de reclames figureerde als Koning TOTO. De Reclame Code Commissie oordeelde dat er niet kon worden beargumenteerd dat deze reclame zich richtte op minderjarigen, maar deed geen uitspraak over of de inzet van Rapper Donnie gericht was op jongvolwassenen. Dit speelde voor het Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. Zie [www.reclamecode.nl] voor de uitspraak.

[131] De termen zijn overgenomen uit artikel 2ab van het Besluit Wrvk, ingevoegd door het Besluit orka.

sterk zijn afgenomen. Buitenreclame voor online kansspelen is geheel verdwenen. Tv-reclames zijn ook geheel verdwenen, maar het totale aantal reclame-uitingen op tv steeg wel na het Besluit orka door een sterke toename van het aantal programmasponsoringen. Dit geheel leidde tot een sterke daling van het aantal niet-spelers dat websites van vergunninghouders bezocht (Kansspelautoriteit, 2024d).

Voornamelijk het tweede punt (de beperking van het bereik) levert soms ingewikkelde situaties op in de praktijk. Het is aan vergunninghouders om te bepalen wat de best beschikbare maatregelen en technieken zijn. De Kansspelautoriteit kan dit achteraf toetsen. Er zijn geen richtlijnen voor wat deze maatregelen en technieken zijn of waar zij aan moeten voldoen. In de praktijk varieert het van een leeftijdsmenu voor toegang tot een website (keuze 24- of 24+) tot advertentiediensten als Meta en Google die de leeftijd van een account kunnen gebruiken of op basis van gegevens van gebruikers leeftijd schatten.

Hierbij geeft de Kansspelautoriteit aan dat het de vraag is of “best mogelijk” wel goed genoeg is om het doel te bereiken. Langs de verschillende wegen is het mogelijk voor jongvolwassenen of minderjarigen om te liegen over hun leeftijd, waarna zij alsnog bereikt kunnen worden door reclame van vergunde aanbieders. Aanbieders kunnen bewijs overleggen van het leeftijdsbereik van advertentiediensten als Meta of via Google Analytics. Door de vage formulering is het voor de Kansspelautoriteit effectief onmogelijk om hierop toezicht te houden.

Vergunninghouders geven ook aan met sommige doelgroepen moeite te hebben. Zo moeten zij hun best doen om te voorkomen dat in Cruks ingeschrevenen bereikt worden, maar is er geen enkele manier om te verifiëren of iemand die zij met reclame bereiken in Cruks ingeschreven is. Aanbieders zijn verplicht deze controle uit te voeren wanneer iemand probeert in te loggen en weten dus niet of spelers zijn ingeschreven bij Cruks als die sindsdien niet meer hebben geprobeerd in te loggen. Het is langs die route dus alsnog mogelijk dat bij Cruks ingeschreven personen reclame ontvangen, zelfs via marketing mails van de aanbieder. Sommige aanbieders geven aan dat het daarom ook fijn zou zijn om te weten wie van hun spelers zich in Cruks hebben ingeschreven. Een mogelijke oplossing is om te kijken of er keuzemogelijkheden geïntroduceerd kunnen worden voor spelers om zelf te bepalen of ze bij inschrijving in Cruks ook uitgesloten willen worden van reclameactiviteiten.

Met het Besluit orka is het aanbieders van zowel landgebonden als online kansspelen (vanaf hier “hybride aanbieders”) verplicht om in de reclames duidelijk het onderscheid te maken en dus niet te zorgen voor verwarring tussen hun landgebonden en hun online aanbod. Voor landgebonden aanbod zijn de reclameregels minder streng, dus deze regels dienen om te voorkomen dat aanbieders de reclameregels voor het meer risicovolle online aanbod kunnen omzeilen door “via” het landgebonden merk reclame te maken. De activiteiten moesten al vanuit losse entiteiten worden ontplooid.

Er zijn zes hybride aanbieders actief. Figuur 25 toont dat de logo's voor het landgebonden en het online aanbod van deze merken zeer op elkaar lijken. Verslavingsexperts maken zich zorgen dat er voor de consument merkvervaging op kan treden en dat reclames in de fysieke ruimte voor het landgebonden aanbod ook naamsbekendheid genereren voor het online merk. Aanbieders zonder landgebonden aanbod gaven in de interviews ook aan dat ze het oneerlijk vinden dat hybride aanbieders op deze manier reclame mogen maken voor hun landgebonden aanbod. Wij hebben in deze evaluatie niet onderzocht of, en zo ja, in welke mate deze zorgen gegrond zijn. Daarvoor moet onderzocht worden in welke mate consumenten het onderscheid kunnen maken tussen de verschillende merken.

Figuur 25. Landbased (boven) en online (onder) logo's voor de zes hybride aanbieders.

Ongewenste en onwenselijke werving

In onderzoek van de Consumentenbond uit 2023 kwam een aantal zaken naar voren die samengevat kunnen worden als ongewenste en/of onwenselijke werving (Consumentenbond, 2023):

- Spelers die aangaven niet meer in aanmerking te willen komen voor een bonus, bleven toch bonussen 'opgedrongen' krijgen;
- Spelers die hun inschrijving als speler hadden beëindigd, kregen wervings- en reclameactiviteiten toegestuurd. Dergelijke re-activatiecampagnes zijn een bekend fenomeen, maar de Consumentenbond maakt terecht het punt dat in de memorie van toelichting bij de Wet Koa uitdrukkelijk is overwogen dat het niet de bedoeling is om aanvullende vraag te creëren. Reclame zou enkel bedoeld moeten zijn om bestaande vraag te kanaliseren. Het benaderen van oud-spelers is daar moeilijk mee te verenigen. Ook in het kader van verslavingspreventie is het opmerkelijk, iemand zegt immers niet voor niets zijn account op;
- Spelers die zich bij de klantenservice van een aanbieder wilde afmelden voor wervings- en reclameactiviteiten of bonussen werden daarin volgens de Consumentenbond ondermijnd, doordat de Klantenservice hierop doorvroeg in plaats van het verzoek direct te honoreren.

De normaliserende werking van reclame

Een meta-analyse uit 2023 toont aan dat blootstelling aan gokreclame leidt tot een positievere houding ten opzichte van gokken en een grotere intentie om (meer) te gaan

gokken (McGrane, et al., 2023).[132] Het bevolkingsonderzoek van Ipsos I&O laat zien dat 93% van de Nederlanders (over de hele bevolking genomen) tussen september 2023 en februari 2024 minstens één keer reclame voor kansspelen hebben gezien (IPSOS I&O, 2024b). Dit omvat reclame voor alle typen kansspelen, dus inclusief voor landgebonden aanbieders en loterijen. In ander onderzoek van Ipsos bleek dat de helft van de Nederlanders in de afgelopen maand op internet reclame voor gokken had gezien, exclusief reclame voor loterijen (IPSOS I&O, 2024b).

Bonussen

Aanbieders gebruiken bonussen om een attractief aanbod te creëren, zich te onderscheiden, spelers te werven en spelers te behouden (retentie). Bij het registreren van een speler van 24 jaar of ouder krijg je bij 24 van de 25 aanbieders de keuze om te spelen met een welkomstbonus.

Rondspeelvoorwaarden

Bonussen hebben vaak rondspeelvoorwaarden. Rondspeelvoorwaarden bepalen hoe vaak het bonusbedrag moet worden ingezet voordat het uitgekeerd mag worden. In eerder onderzoek rapporteerde de Consumentenbond al dat stortingen en bonussen op deze manier worden 'gegijzeld', waardoor de speler als het ware verplicht wordt om door te spelen (Consumentenbond, 2023). Box 3 bevat een rekenvoorbeeld van rondspeelvoorwaarden op een welkomstbonus bij een van de aanbieders.

[132] Zie hierover ook het advies van de Nationale Rapporteur Verslavingen, die om deze reden adviseert om reclames voor kansspelen nog verder aan banden te leggen (Nationaal Rapporteur Verslavingen, 2023).

Box 3. Rekenvoorbeeld rondspeelvoorwaarden

Een aanbieder biedt een welkomstbonus aan waarbij de speler 100% van de eerste storting als bonusgeld op de rekening krijgt, tot een maximum van €250,-. Om van dit bonussaldo opneembaar saldo te maken moet dit bedrag 40 keer worden rondgespeeld (rondspeelvoorwaarde) binnen een termijn van vijftien dagen. Wanneer dit niet gebeurt komt het dan resterende bonussaldo te vervallen.

Dat betekent dat deze speler 40 keer €250 moet inzetten (een totale inzet van €10.000) om het restant van die €250 uitgekeerd te kunnen krijgen. Bepaalde spellen dragen echter niet bij aan de rondspeelvoorwaarden of dragen in mindere mate bij. Live casinospellen dragen bijvoorbeeld voor maar 10% bij aan het rondspelen. Voor een speler die dus alleen maar live casino wil spelen betekent dit dat deze 400 keer rondspeelvoorwaarden heeft. Voor het opneembaar maken van de €250,- bonus moet deze speler dus **€100.000,- in vijftien dagen** inzetten.

Met name stortingsbonussen hebben hoge rondspeelvoorwaarden (twintig keer of meer). De combinatie van hoge rondspeelvoorwaarden, een korte doorlooptijd en complexe voorwaarden (hoeveel bepaalde spellen bijdragen) kan een speler aanzetten tot extra spelen. Met name onervaren spelers kunnen door de onduidelijke voorwaarden verleid worden tot ander speelgedrag.

‘Refer a friend’-promoties

Daarnaast hebben we gekeken naar zogeheten ‘refer a friend’ acties, waarbij een speler een vriend kan uitnodigen op commissiebasis. Er zijn vijf vergunde aanbieders die in juni 2024 een ‘refer a friend’ promotie hadden. De waarde van de bonus voor de speler die een vriend uitnodigt varieert van €10 tot €60. De uitgenodigde vriend ontvangt bij twee van de aanbieders ook een extra bonus, bij drie aanbieders niet. Hierbij merken wij twee punten op:

- De vriend moet bij vier van de vijf aanbieders eerst een bepaald bedrag rondspelen voordat de speler die de vriend heeft uitgenodigd de bonus ontvangt. Bij één aanbieder moet die vriend tot wel €1000,- hebben rondgespeeld binnen 30 dagen. Dit kan de situatie creëren waarbij de speler de vriend aan gaat moedigen om te spelen, omdat deze gebaat is bij het spelen van de vriend.
- Bij vier van de vijf aanbieders werd de voorwaarde dat de vriend 24 jaar of ouder moest zijn niet nadrukkelijk getoond. Wanneer de speler hier dus niet expliciet naar op zoek is en niet weet dat dit soort promoties niet gericht mogen worden aan jongvolwassen, kan hij alsnog een jongvolwassen vriend uitnodigen om te spelen. Jongvolwassen spelers kunnen op deze manier toch reclame voor online

kansspelen ontvangen. Dit strookt niet met Besluit orka, waarin staat opgenomen dat een aanbieder de maximale inspanning moet leveren om reclame niet bij jongvolwassenen te laten belanden.

Bonussen gericht op jongvolwassenen

Bonussen mogen niet gericht zijn op jongvolwassenen (jonger dan 24 jaar). Wanneer een speler op de pagina van een aanbieder landt, heeft deze de leeftijd van de persoon echter nog niet vastgesteld. Promotiemateriaal op de landingspagina zou dus duidelijk moeten vermelden dat deze promoties alleen beschikbaar zijn voor spelers van 24 jaar of ouder. Dit is niet het geval. De figuur hieronder toont een voorbeeld van 'odds boost' (bonus), waarbij niet vermeld staat dat deze alleen beschikbaar is voor spelers van 24 jaar of ouder. Jongvolwassen spelers komen er na registratie pas achter dat ze niet in aanmerking komen voor de 'odds boost'. Door de promotie hebben ze zich echter mogelijk wel geregistreerd bij deze aanbieder.

ZO WERKT HET | VOORWAARDEN

ODDS BOOST: 100X JE INZET WINNEN!

Bij [redacted] zetten we nieuwe spelers altijd extra in het zonnetje! Bij ons ben je een Grote Speler en daarom kun je dankzij onze Odds Boost tot **100x je inzet winnen!**

Elke week hebben we weer **nieuwe Odds Boosts**, zodat elke nieuwe speler met zijn neus in de boter valt. Zo maak je bij BetCity altijd **een lekker begin** en maak je direct kans op een mooie winst!

HUIDIGE ODDS BOOSTS:

- **Tot 100x** voor **Nederland wint** (Polen - Nederland) *Claimbaar van 11 juni 09:00u tot 16 juni 15:00u*

ZO WERKT HET

- **REGISTREER** je bij [redacted]
- **SELECTEER** de Odds Boost naar keuze voordat je stort
- **STORT** minstens €20 voor een 50x Odds Boost
- **STORT** minstens €100 voor een 100x Odds Boost
- **PLAATS** de bet in het Sportsbook

Figuur 26. Voorbeeld van een welkomstbonus ('odds boost') waarbij niet duidelijk vermeld staat dat deze alleen geldig is voor spelers van 24 jaar of ouder.

Daarnaast kunnen jongvolwassen spelers bij negen van de 25 aanbieders (36%) navigeren naar de bonuspagina en alle bonussen zien en bij twee van deze aanbieders moest

er herhaaldelijk worden doorgeklikt voordat de voorwaarde zichtbaar werd en duidelijk werd dat de jongvolwassen speler niet in aanmerking kwam voor deze bonus.

Implicaties voor de beleidstheorie

Werving en reclame vormen een ingewikkeld onderdeel binnen de beleidstheorie, omdat het op veel zaken impact heeft. Aan de ene kant mogen vergunninghouders werving en reclame inzetten om hun aanbod bekend te maken bij consumenten. Voor het behalen van deze beleidsdoelstelling is de uitvoeringspraktijk voldoende.

Echter mogen aanbieders met werving en reclame spelers niet aanzetten onmatig speelgedrag en mogen kwetsbare groepen geen reclame ontvangen. Op dit gebied is de uitvoeringspraktijk, zelfs na Besluit orka, nog **ONVOLDOENDE**.

5.3 Tegengaan van fraude en criminaliteit

5.3.1 Identificatie spelers

Doelstellingen en maatregelen uit Koa

Identificatie in het kader van verslavingspreventie is besproken in paragraaf 5.1.5. Identificatie heeft echter meer doelstellingen, waaronder het correct identificeren van personen in het kader van het monitoren van verdachte transacties en het vaststellen dat er op grond van de Wwft en Sanctiewet geen bezwaren zijn om een speler zich te laten inschrijven. Identiteitsfraude ondermijnt de effectiviteit hiervan.

Uitvoeringspraktijk

In gesprekken met betrokkenen wordt identiteitsfraude als risico aangegeven. Dit risico kwam ook naar voren in een spraakmakende casus waarin een minderjarige jongen een aanzienlijk bedrag van zijn opa verspeelde.[133] Het is onduidelijk in welke mate dit plaatsvindt. Vergunninghouders vragen in alle gevallen om een identiteitsbewijs en 24 van de 25 voerden ook een verificatiestap via iDIN. Wanneer iemand toegang tot zowel identiteitsbewijs als bankrekening van een ander heeft, kan er dus een account worden aangemaakt. Bij één aanbieder volstaat een identiteitsbewijs en overeenkomst met de naam van de bankrekening.

Bij het afstellen van de maatregelen speelt hier een privacy-afweging: Tot hoever is het geoorloofd om privacy in te perken om identiteitsfraude te voorkomen? En in welke mate levert dit ook het gewenste resultaat? Het is niet bekend hoe vaak er sprake is van identiteitsfraude. Identiteitsfraude zal desalniettemin altijd een zorg zijn, maar het is niet

[133] NOS (9 maart 2024). Opa daagt gokbedrijf omdat kleinzoon (17) ruim een half miljoen euro vergokte. Geraadpleegd via [nos.nl]

direct duidelijk hoe de huidige werkwijze aangescherpt zou kunnen worden om dit te verhelpen. Wanneer spelers hun inloggegevens doorgeven aan iemand anders kunnen de aanbieders hier in ieder geval weinig aan doen.

Implicaties voor de beleidstheorie

Goede identificatie van spelers biedt handvatten om effectief transacties te monitoren en te bepalen of er op grond van de Wwft en de Sanctiewet bezwaren zijn tegen inschrijving van een speler. De uitvoeringspraktijk op het gebied van de identificatie van spelers is **GOED**.

5.3.2 Voorkomen witwassen

Doelstellingen en maatregelen uit Koa

Om witwassen te voorkomen moeten vergunninghouders spelers kunnen identificeren en hun tegenrekening verifiëren. Verdachte transacties moeten worden gemeld bij de FIU. Bij grotere stortingen moet een aanbieder ook een onderzoek starten naar de herkomst van middelen. Ten slotte moeten aanbieders voorkomen dat spelers opzettelijk geld aan elkaar verliezen om zo geld aan iemand anders uit te keren.

Uitvoeringspraktijk

Uit de beleidslogica bleek al dat witwassen via vergunde online kansspelen geen groot risico is: er is een *closed loop* gecreëerd en er kan alleen met giraal geld gespeeld worden. Hierdoor zou in de regel het witwassen al *voor* het inzetten bij online kansspelen plaatsgevonden moeten hebben. Crimineel vergaard geld dat is witgewassen kan echter wel worden ingezet bij online kansspelen, betrokkenen bij de bestrijden van witwassen geven ook aan dat criminelen bovengemiddeld graag gokken.

Desalniettemin moeten vergunninghouders transacties monitoren en melding maken van verdachte transacties. Van transacties groter dan €15.000 wordt altijd melding gedaan bij de FIU (objectief). Verder wordt van verdachte signalen/afwijkend gedrag ook melding gedaan (subjectief). Voorbeelden van subjectieve verdachte signalen of afwijkend gedrag zijn bijvoorbeeld ongebruikelijke transactiefrequentie, inconsistentie met het klantprofiel, onlogische transactieredenen, het vermijden van documentatie of ongebruikelijke geografische oorsprong of bestemming van de transactie. Koa-vergunninghouders dienen jaarlijks een kleine 30.000 meldingen in bij de FIU, waarvan 55% subjectief. Voor volledige cijfers, zie paragraaf 7.3.1. Voor een effectieve uitvoeringspraktijk is het van belang dat de FIU vervolgens adequaat reageert op deze meldingen. In hoeverre dit gebeurt, is bij ons niet duidelijk. De FIU geeft wel aan dat de meldingen helpen om witwassen en criminele activiteit buiten de kansspeltransacties op te sporen, waarbij deze transacties een startpunt kunnen zijn voor verder onderzoek. Vergunninghouders geven aan bij meldingen geen zicht te hebben op wat hier verder mee gebeurt.

Aanbieders moeten ook voorkomen dat spelers opzettelijk geld aan elkaar verliezen. Aanbieders geven aan dat ze aan de hand van de winstkansen van spelers inschatten of zij bewust aan het verliezen zijn. Daarnaast aan dat het niet mogelijk is om tegen ongeverifieerde spelers te spelen, zodat inzetten altijd herleidbaar zijn (de *closed loop*). De aanbieders geven aan dat dit niet mogelijk is. Het is ons echter wel gelukt met een ongeverifieerd account uit een ander land aan een pokertafel te belanden met een Nederlands account en daarmee de *closed loop* te doorbreken. Zoals gezegd hebben wij echter geen geld ingezet. Het is mogelijk dat bij een inzet het ongeverifieerde account gelimiteerd blijkt.

Implicaties voor de beleidstheorie

Het risico op witwassen bij vergunde aanbieders is op voorhand beperkt doordat alleen gespeeld kan worden met giraal geld ingezet van en naar geverifieerde tegenrekeningen. Bij het onderzoeken van de uitvoeringspraktijk hebben wij ook geen concrete signalen ontvangen dat er knelpunten zitten in het voorkomen van witwassen bij de aanbieders. Wij hebben binnen deze evaluatie onvoldoende zicht op de wijze waarop de FIU en opsporingsdiensten vervolgens omgaan met meldingen van verdachte transacties. De uitvoeringspraktijk op het gebied van het tegengaan van witwassen is daarmee **VOORWAARDELIJK GOED**.

5.3.3 Voorkomen matchfixing

Doelstellingen en maatregelen uit Koa

Matchfixing is één van de mogelijke uitingsvormen van het bredere begrip 'oneerlijk spelverloop'. De vergunninghouder moet bij het organiseren van een sportweddenschap op afstand adequate maatregelen treffen om de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen te waarborgen.[134] De vergunninghouder moet daarbij verdachte gokpatronen of andere kansspel-gerelateerde signalen die wijzen op mogelijke manipulatie van wedstrijden detecteren.[135] Daarnaast moet de vergunninghouder voorafgaand aan het organiseren van een weddenschap, een inventarisatie, analyse en evaluatie van mogelijk integriteitsrisico's van de desbetreffende wedstrijd doen en mag de vergunninghouder geen weddenschappen organiseren voor wedstrijden die makkelijk te manipuleren zijn of een hoog risico vormen (zoals jeugd- of amateurwedstrijden). Daarnaast zijn bepaalde typen van *event betting* (zoals wedden op het songfestival of andere evenementen) *betting* ook niet toegestaan.[136]

[134] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 3, p. 3. MvT Wet Koa

[135] Art. 4.7 Besluit Koa

[136] Art. 4.8 Besluit Koa

Uitvoeringspraktijk

De vergunninghouders moeten een risicoanalyse van het aanbod doen en dragen de verantwoordelijkheid voor het voorkomen en detecteren van gokgerelateerde matchfixing. In de praktijk zien we dat de meeste aanbieders hun *sportsbooks* inkopen bij derde partijen die deze risicoanalyses voor hen uitvoeren. Alle kansspelaanbieders die sportweddenschappen aanbieden, moeten daarnaast aangesloten zijn bij samenwerkingsverbanden om afwijkende gokpatronen te detecteren.[137] De meeste zijn aangesloten bij de International Betting Integrity Association. Aanbieders geven aan dat ze vanuit deze organisatie signalen over mogelijke matchfixing ontvangen. Omdat dit samenwerkingsverband beschikt over veel meer data en inzichten dan individuele aanbieders lijkt het ons ook logisch om deze signalering op dit niveau te doen.

De Kansspelautoriteit heeft drie taken met betrekking tot matchfixing. Ten eerste controleert ze of het aanbod van de aanbieders integer is door te controleren of aanbieders voldoende maatregelen treffen om matchfixing binnen hun wedaanbod te voorkomen. Ten tweede is met de inwerkingtreding van de Wet Koa een Sports Betting Intelligence Unit (SBIU) opgericht. Deze SBIU heeft de taak om signalen van (mogelijke) matchfixing te registreren. Als derde taak moet de Ksa samenwerken met derden in het tegengaan van manipulatie van sportwedstrijden. Hierbij kan de Ksa externe signalen ontvangen die betrekking kunnen hebben op de Nederlandse kansspelmarkt (Kansspelautoriteit, 2023a).

Als onderdeel van haar eerste taak heeft de Ksa in 2023 een marktbreed onderzoek uitgevoerd naar matchfixingrisico's bij online sportwetenschappen. Hierin kwam naar voren dat aanbieders verschillende benaderingen hanteren bij het naleven van verplichtingen ter voorkoming van matchfixing. Ook bleken niet alle aanbieders voldoende maatregelen te treffen bij een verhoogd risico op manipulatie. Om deze verbeterslag te maken heeft de Ksa begin 2024 een brief naar de aanbieders gestuurd waarin *guidance* wordt gegeven over de wijze waarop aanbieders de identificatie en analyse moeten invullen (Kansspelautoriteit, 2024c).

Met Wet Koa hebben aanbieders in het kader van de Wwft ook de plicht om in het geval van een ongebruikelijke transactie een melding te doen bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Omdat bij verdachte gokpatronen en een vermoeden van matchfixing in veel gevallen een transactie betrokken is, worden deze door vergunninghouders gemeld aan de FIU. Op basis van artikel 3.15a van Regeling Koa vervalt vanwege de geheimhoudingsplicht uit de Wwft de meldplicht aan de SBIU. Daarom worden bij de SBIU nauwelijks meldingen gedaan over vermoedens van matchfixing. De Trendanalyse matchfixing 2023 van de Ksa laat ook zien dat in heel 2023 de SBIU slechts zes meldingen van mogelijke matchfixing ontving (Kansspelautoriteit, 2023c).

[137] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996 nr. 3, p. 32 MvT Wet Koa

De FIU heeft geen wettelijke taak in het opsporen van matchfixing, maar onderzoekt of een transactie verdacht is. De verantwoordelijkheid voor het tegengaan van sportgerelateerde matchfixing ligt bij de sportbonden (tuchtrechtelijk) en het OM en de Politie (strafrechtelijk). Een melding van een aanbieder over mogelijke matchfixing aan de FIU kan door de FIU worden doorgegeven aan de FIOD of de Politie. De FIOD geeft in een interview echter aan dat FIU-meldingen over mogelijke gemanipuleerde wedstrijden niet of nauwelijks meer bij hen of bij de Politie terechtkomen.

Aanbieders kunnen verdenkingen van matchfixing echter niet direct aan de sportbonden doorgeven door privacy rondom het proces van data-uitwisseling en de (niet bestaande) rol van aanbieders in het naleven van sporttuchtregels. Tuchtrechtelijke overtredingen belanden nu ook veelal in de database van de FIU, die daar vervolgens niet op handelen (en dat ook niet hoeven). Op grond van de Wwft zijn deze meldingen geheim. Na overdracht aan Politie of FIOD is overdracht in sommige gevallen wel mogelijk op grond van de Wet politiegegevens.

De geheimhoudingplicht met betrekking tot informatie die aan de FIU is verstrekt, brengt met zich mee dat de melding hierover aan de SBIU geen informatie mag bevatten over specifieke feiten en omstandigheden over de spelers en/of diens transacties. De meldingen die de SBIU wel binnenkrijgt gaan om ongebruikelijke gokpatronen waarbij geen transactie betrokken is. Dit belemmert de informatievoorziening vanuit de kansspelaanbieders aan de Ksa en daarmee de informatiepositie van de Ksa. De Ksa deelt deze meldingen van kansspelaanbieders daarnaast ook niet verder met de sportbonden, omdat de Ksa vindt dat dit buiten de toezichtstaken van de organisatie valt. Ze ontvingen meerdere signalen van bijvoorbeeld buitenlandse toezichthouders, ministeries en opsporingsinstanties. Deze signalen zijn ter kennis aangenomen en indien mogelijk vergeleken met het aanbod van de Nederlandse vergunninghouders. Deze zijn dus niet verder gedeeld met de desbetreffende sportbonden (Kansspelautoriteit, 2023c). De Ksa kijkt alleen naar de inspanningen van de aanbieder om te zorgen voor een integer aanbod en is niet verantwoordelijk voor het opsporen van matchfixing.

Implicaties voor de beleidstheorie

De beleidstheorie stelt dat vergunninghouders (a) moeten voorkomen dat spelers de uitkomsten van de wedstrijd waarop ze gokken kunnen beïnvloeden en (b) voorkomen dat spelers kunnen inzetten op wedstrijden die ervan verdacht worden beïnvloed te zijn. Bij verdachte gokpatronen wordt ook van vergunninghouders verwacht dat zij daar melding van doen. Als beide effectief worden gedaan kan matchfixing (of in ieder geval het misbruik ervan in weddenschappen) binnen het vergunde aanbod worden tegengegaan.

Er zijn geen signalen dat er bij de uitvoeringspraktijk bij de aanbieders zaken niet goed verlopen. Het probleem op het gebied van voorkomen van matchfixing is wat er ná de melding gebeurt. Vanwege de geheimhoudingsplicht bij Wwft-meldingen worden meldingen van mogelijke matchfixing niet gemeld bij de SBIU of eventuele betrokken sportbonden voor tuchtrechtelijke vervolging. De huidige uitvoeringspraktijk met

betrekking tot de informatiedeling bij matchfixing is daarmee **ONVOLDOENDE**. Hoe groot het probleem van matchfixing is en daarmee ook de mogelijke gevolgen van deze knelpunten bespreken we in H7.3.

5.3.4 Integriteit en beheer spelerstegoeden

Doelstellingen en maatregelen uit Koa

Aanbieders zijn verantwoordelijk voor het veilig bewaren van geld van spelers en het monitoren van transacties. Daarnaast mogen spelers geen negatief saldo op hun speelrekening hebben, omdat de vergunninghouder dan zou fungeren als kredietverstrekker, en mag de vergunninghouder geen structurele barrières (zoals rondspeelvoorwaarden) opwerpen voor opname van tegoeden.

Uitvoeringspraktijk

Speeltegoeden van spelers moeten veilig zijn en ook uitgekeerd kunnen worden bij een faillissement. Hiervoor kan bijvoorbeeld een derdengeldenrekening worden aangehouden of een bankgarantie worden afgegeven. De Kansspelautoriteit vraagt hiervoor bewijzen bij vergunningaanvraag.[138]

Bij de opname van speeltegoeden mogen geen structurele barrières worden opgeworpen. Zo zijn rondspeelvoorwaarden tussen storting en uitbetaling niet toegestaan (alleen bij bonussen). Verschillende aanbieders hanteerden in eerste instantie wel dergelijke voorwaarden, met als verantwoording dat het anders mogelijk zou zijn om het spelersaccount als bankrekening te gebruiken en op die manier vermogen te verbergen tot het maximumbedrag dat aan speeltegoed beschikbaar mag zijn (bij registratie stelt de speler deze saldolimiet in).

De Kansspelautoriteit, echter, benadrukt het belang van verslavingspreventie en het tegengaan van onmatige deelname in haar redenering dat opname te allen tijde mogelijk moet zijn.[139] In augustus 2024 heeft de Kansspelautoriteit negen aanbieders gesommeerd te stoppen met het opwerpen van barrières en vier hiervoor gewaarschuwd.[140] Vergunninghouders gaven in de gesprekken aan de Kansspelautoriteit te volgen in de wijze waarop zij hier uitvoering aan geven, maar benadrukken de afweging tussen verslavingspreventie en het voorkomen van witwassen of het verbergen van vermogen.

---

[138] Voor de aanvraagvoorwaarden, zie Kansspelautoriteit, "Spelerstegoeden"". Geraadpleegd via [kansspelautoriteit.nl]

[139] Kansspelautoriteit, "Uitbetaling van spelerstegoeden". Geraadpleegd via [kansspelautoriteit.nl]

[140] Voor het nieuwsbericht, zie Kansspelautoriteit, "Ksa tikt 13 aanbieders van online kansspelen op de vingers voor belemmeren uitbetalingen aan spelers". Geraadpleegd via [kansspelautoriteit.nl]

Er zijn geen signalen en geen voorbeelden dat het geld van spelers niet veilig is bij de vergunde aanbieders.

Implicaties voor de beleidstheorie

De uitvoeringspraktijk op het gebied van de integriteit en het beheer van spelerstegoeden is **GOED**.

5.4 Conclusie

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de onderzochte maatregelen, het oordeel over de bijdrage van de uitvoeringspraktijk aan de beleidsdoelstelling en de belangrijkste reden voor dit oordeel. De beschreven uitvoeringspraktijk en oordelen gelden voor de praktijk zoals binnen scope van deze evaluatie. Recente aanscherpingen op het vlak van zorgplicht en speellimieten (Beleidsregel verantwoord spelen 2024 en Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag) zijn hierin nog niet meegewogen.

Tabel 9. Uitvoeringspraktijk van maatregelen binnen Wet Koa.

Maatregel	Uitvoeringspraktijk	Reden
Verslavingspreventie		
Vertegenwoordiger verslavingspreventie	**ONVOLDOENDE**	De vertegenwoordiger wordt onvoldoende benut en is onvoldoende geïntegreerd in het Nederlandse zorgstelsel om een brug te slaan.
Opstellen van het verslavingspreventiebeleid	**DEELS VOLDOENDE**	Het verslavingspreventiebeleid wordt opgesteld aan de hand van de wet- en regelgeving, maar is niet gestandaardiseerd en openbaar, en onafhankelijke experts werken nu niet mee bij het opstellen van dit beleid. Er zijn geen signalen dat verslavingspreventiebeleid van vergunninghouders inhoudelijk onvoldoende is. Het proces kan echter wel beter.
Zorgplicht	**ONVOLDOENDE**	De zorgplicht bestaat uit open normen die door aanbieders verschillend worden ingevuld. Daarnaast hebben aanbieders naast de zorgplicht ook commerciële

Maatregel	Uitvoeringspraktijk	Reden
		belangen waardoor zij niet de juiste partij zijn voor het invullen van deze normen.
Informatieplichten	**ONVOLDOENDE**	Informatie wordt niet eenduidig gecommuniceerd en het merendeel van de spelers is niet bekend met de beschikbare hulpverlening.
Identificatie, inschrijving en limieten	**ONVOLDOENDE**	Het proces van inschrijving en identiteitsverificatie is effectief. De huidige wijze waarop speellimieten worden ingezet kan, met name voor hoog-risico-gokkers, niet worden gezien als beschermende maatregel.
Cruks	**DEELS VOLDOENDE**	Cruks werkt grotendeels zoals beoogd, maar de onvrijwillige inschrijving in Cruks als interventie niet.
Verslavingspreventiefonds	**DEELS VOLDOENDE**	De uitvoeringspraktijk van het Vpf draagt bij aan de doelstelling, maar ondervindt knelpunten op het gebied van de besteding van middelen en de beschikbaarheid van data voor onderzoek naar kansspelverslaving.
Consumentenbescherming		
Spelers informeren	**GOED**	Informatie over spelvoorwaarden, de balans van de speler en algemene voorwaarden zijn bij alle vergunninghouders beschikbaar.
Betrouwbare speelomgeving	**DEELS VOLDOENDE**	Geen signalen dat speelomgeving niet veilig zijn. Er zijn wel mogelijkheden tot verbetering m.b.t. de keuringssystematiek.
Beschermen persoonsgegevens	**GOED**	Geen signalen dat er op dit vlak knelpunten zijn.
Werving en reclame	**ONVOLDOENDE**	Werving en reclame draagt bij aan het aantrekkelijk en bekend maken

Maatregel	Uitvoeringspraktijk	Reden
		van het vergunde aanbod, echter blijkt uit de uitvoeringspraktijk dat er ook wordt aangezet tot onmatig speelgedrag en dat ook kwetsbare groepen nog (on)bedoeld bereikt worden.
Tegengaan van fraude en criminaliteit		
Identificatie spelers	**GOED**	Geen signalen dat er op dit vlak knelpunten zijn.
Voorkomen witwassen	**GOED**	Geen signalen dat er op dit vlak knelpunten zijn. Daarnaast kan er bij vergunde aanbieders alleen gespeeld worden met giraal geld.
Voorkomen matchfixing	**ONVOLDOENDE**	Vanwege de geheimhoudingsplicht bij Wwft-meldingen worden meldingen van mogelijke matchfixing en sporttuchtrechtelijke overtredingen niet gedeeld met de relevante instanties en sportbonden.
Integriteit en beheer speeltegoeden	**GOED**	Geen signalen dat er op dit vlak knelpunten zijn.

Op basis van de huidige uitvoeringspraktijk zien we met name op het gebied van verslavingspreventie dat de huidige maatregelen onvoldoende ten uitvoer worden gebracht om de beoogde bescherming binnen het vergunde aanbod te realiseren. Ook de huidige invulling van maatregelen met betrekking tot werving en reclame dragen onvoldoende bij aan het beschermen van de consument. Het zijn niet steeds dezelfde aanbieders die maatregelen niet goed uit lijken te voeren, het beeld is gemixt.

Hierbij merken we op dat we de uitvoeringspraktijk van de aanbieders beoordelen op basis van de wet- en regelgeving. We vergelijken ze niet met de illegale aanbieders of met de *counterfactual* van geen legalisering. Illegale aanbieders hoeven zich aan geen enkele maatregel te houden. Ook al beoordelen wij de uitvoeringspraktijk op een aantal vlakken dus als onvoldoende, dan kan het alsnog zijn dat de speler beter af is bij het legale dan bij het illegale aanbod, maar niet zo goed als beoogd in de wet- en regelgeving en de beleidsdoelstellingen.

Hoofdstuk 6

Toezicht en handhaving

Effectieve toezicht en handhaving zijn essentiële onderdelen van de beleidslogica: als vergunde aanbieders zich niet aan de wet- en regelgeving houden dan zal deze wet- en regelgeving ook niet bijdragen aan de beleidsdoelstellingen. Daarnaast is het voor het behalen van de beleidsdoelstellingen ook van belang dat het illegale aanbod bestreden wordt, zodat spelers alleen spelen bij het legale aanbod (kanalisatie). In dit hoofdstuk kijken we naar de wijze waarop de Kansspelautoriteit invulling geeft aan haar handhavende en toezichthoudende taken.

6 Toezicht en handhaving

6.1 Toezicht op en handhaving van de vergunde aanbieders

Nadat een vergunning is verleend aan een aanbieder houdt de Ksa toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving bij de vergunde aanbieders. De Ksa geeft aan dat het doel van dit nalevingstoezicht is dat de consument veilig kan deelnemen aan een (online) kansspel. Hierbij gaat de Ksa risicogericht te werk. Bij signalen opent de Ksa onderzoeken naar overtredingen, die kunnen leiden tot verschillende maatregelen om de vergunninghouder de overtreding te laten beëindigen.

De Ksa krijgt vanuit verschillende hoeken signalen over mogelijke overtredingen van de wet- en regelgeving, zoals via de infolijn, de website of uit data die zij extern inkopen. De Ksa kan daarnaast op grond van de Awb informatie vorderen en kan gebruik maken van data uit de controledatabank.

6.1.1 De controledatabank

Aanbieders deponeren dagelijks informatie over spelers, speelgedrag en interventies in de controledatabank (CDB). De CDB moet volgens door de Ksa opgestelde richtlijnen ingericht worden.[141] De Ksa kan de CDB gebruiken om te controleren of een vergunninghouder zich aan de voorschriften en regels houdt, maar data uit de CDB is niet voldoende om op te interveniëren en een overtreding vast te stellen. Mogelijke overtredingen moeten altijd geverifieerd worden bij de aanbieder(s) middels een dossieronderzoek. De CDB wordt daarmee met name gebruikt voor specifieke vragen of om snel een breder beeld te krijgen ten behoeve van het checken van elders gekregen signalen.

Data uit de CDB kan exclusief gebruikt worden voor toezichtsdoeleinden.[142] De Ksa geeft aan dat de CDB dat doel dient, maar dat ook de kwaliteit van de data niet altijd toereikend is. Voor vergunninghouders is het een punt van frustratie; het kost veel moeite om de aansluiting op de CDB correct in te stellen en zij vragen zich af in hoeverre dergelijk gedetailleerde informatie noodzakelijk is voor effectief toezicht en of het daarin zijn doel niet voorbijschiet, ook omdat informatie met betrekking tot een signaal uit de CDB over een mogelijke overtreding alsnóg wordt opgevraagd bij de aanbieder. Uit de eerdere evaluatie van de Ksa kwam ook naar voren dat er geen duidelijk plan is voor hoe de data in de CDB ingezet kan worden voor het uitvoeren van de toezichtstaken van de Ksa (KWINK Groep, 2022). Na drie jaar Koa lijkt de potentie van de CDB-data nog steeds niet volledig benut te worden.

[141] Art. 15.1 Beleidsregels vergunningverlening kansspelen op afstand 2023

[142] Art. 34k Wet op de kansspelen

Eerder bespraken we ook al dat (onafhankelijke) onderzoekers die onderzoek willen doen naar online kansspelen, maar ook de Ksa of het ministerie zelf wanneer zij willen onderzoeken of nieuw beleid de gewenste effecten heeft, nu door de strenge doelbinding geen gebruik maken van de data uit de CDB. Wel kunnen onderzoekers een verzoek bij een aanbieder indienen om geanonimiseerde spelersdata te ontvangen ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek naar kansspelverslaving. Aanbieders zijn onder voorwaarden wettelijk verplicht hieraan mee te werken.[143] Voor zover wij weten is hier nog nooit gebruik van gemaakt. Uit onze interviews komt naar voren dat onderzoekers niet afhankelijkheid willen zijn van aanbieders voor het aanleveren van data, bijvoorbeeld uit angst dat met de data wordt gesjoemeld of dat de aanbieder invloed probeert uit te oefenen op het onderzoek. Ook zouden deze spelersdata aanbieder-specifiek zijn en dus geen inzicht geven in het aanbieder-overstijgende speelgedrag van spelers. Dit laatste geldt momenteel ook voor de data uit de CDB. Vanuit het WODC wordt er momenteel een onderzoek gestart naar het gebruik en het delen van spelersdata, waaronder uit de CDB.

6.1.2 De relatie tussen de aanbieders en de Kansspelautoriteit

Over het algemeen zijn vergunninghouders positief over hun relatie met de Ksa. Wel omschrijven ze de Ksa bijna allemaal als een “juridische organisatie”, met een grote afstand tot de doelgroep van het toezicht, en streng met weinig persoonlijk contact. Aanbieders geven aan dat er voornamelijk contact is wanneer er sprake is van een overtreding, wanneer er een boete opgelegd wordt of bij inlichtingen, maar weinig tussentijds contact. Dit zien sommige vergunninghouders als een gemis. Zij geven aan dat de communicatie plaatsvindt via portalen, symposia en email, wat als onpersoonlijk en inefficiënt ervaren wordt. De Ksa wil en moet echter op een onafhankelijke manier opereren en wil ook niet beticht worden van het voortrekken van bepaalde aanbieders. Echter is het de vraag of een dermate afstandelijke relatie bijdraagt aan de missie van de Ksa, namelijk dat de consument veilig kan spelen. Hierbij zou een nauwere relatie met de aanbieders en directer en effectiever overleg juist bevorderend kunnen zijn, zodat voorkomen kan worden dat vergunninghouders in overtreding gaan. De Ksa geeft ook aan dat er intern een verschuiving gaande is van een procedurele en formeel juridische houding naar een werkwijze waarin er meer uitgelegd en toegelicht wordt omdat ze daarmee verwachten sneller en meer resultaat te kunnen bereiken.

6.1.3 Gebruik van het toezicht- en handhavingsinstrumentarium

In haar jaarverslag van 2023 geeft de Ksa aan dat toezichtinterventies gericht zijn op het beëindigen van een overtreding en de Ksa op basis van de casus en het gedrag de bijpassende interventie kiest (Kansspelautoriteit, 2023a). Onderstaande tabel toont de

[143] Art. 31m lid 5 Wet op de kansspelen.

interventies die de Ksa heeft opgelegd bij vergunninghouders op grond van zowel de Wok als de Wwft.

Tabel 10. Toezichtsinterventies gepleegd door de Ksa in 2023. Bron: Jaarverslag Ksa 2023.

Interventie	2023
Last onder dwangsom	2
Aanwijzing	1
Waarschuwing	16
Intrekking vergunning	0
Verbinden voorwaarde(n) aan een vergunning	0
Normoverdragend gesprek	4
Bestuurlijk rapport + dossier(overdracht)	2
Totaal boetebedrag (8 boetes) legale aanbieders	€6,7 miljoen

De overtredingen waarvoor dwangsommen zijn opgelegd zijn gestopt en er zijn geen dwangsommen verbeurd. Alle overtredingen waarvoor de Ksa waarschuwingsbrieven heeft verstuurd, met of zonder een normoverdragend gesprek met de aanbieder, zijn ook gestopt (Kansspelautoriteit, 2023a). Hiermee zijn deze interventies effectief in het stoppen van overtredingen door vergunde aanbieders. Het doel van de Kansspelautoriteit is om de consument een veilige omgeving te bieden om te gokken, dus het stoppen en voorkomen van overtredingen staat centraal.

Sinds de inwerkingtreding van Wet Koa heeft de Ksa elf sanctiebesluiten gepubliceerd. De Ksa maakt sanctiebesluiten meestal openbaar om ook de speler te wijzen op de risico's.[144] In deze periode zijn er twee ongepubliceerde sanctiebesluiten. Het eerste gepubliceerde sanctiebesluit dateert uit november 2022, ruim een jaar na de inwerkingtreding van de Wet Koa. Onderstaande tabel toont dat het bij gepubliceerde sanctiebesluiten in zeven gevallen om een boete ging, drie keer een bindende aanwijzing betrof en één keer een last onder dwangsom. De reden van het sanctiebesluit was in de meeste gevallen dat de aanbieder reclame had gericht op jongvolwassenen of omdat bepaalde voorschriften uit de Wwft niet werden nageleefd.

[144] Kansspelautoriteit, "Sanctiebesluiten". Geraadpleegd via [kansspelautoriteit.nl]

Tabel 11. Gepubliceerde sanctiebesluiten van de Ksa sinds de inwerkingtreding van Wet Koa (n = 11).

Sanctie	Reden
Bindende aanwijzing	Controledatabank
	Wwft (2x)
Boete	Wwft
	Reclame gericht op jongvolwassenen (5x)
	Cruks controle
Last onder dwangsom	Gebruik van rolmodellen

Wat hierin opvalt is dat er geen (gepubliceerde) sancties zijn geweest bij aanbieders op het gebied van verslavingspreventie of het naleven van de zorgplicht. De Ksa geeft aan dat er te veel verschillen zijn tussen aanbieders bij de invulling van de zorgplicht en dat er tekortkomingen zijn geconstateerd. Desalniettemin hebben die tekortkomingen niet geleid tot (gepubliceerde) sancties. Betrokkenen uit de verslavingszorg en verslavingspreventie geven aan dat zij de aanpak van overtreders op dit gebied te mild vinden. Zij geven aan dat sommige aanbieders meerdere ernstige overtredingen op hun naam hebben staan en desondanks mogen blijven opereren zonder dat er ingrijpende maatregelen worden genomen.

De Ksa geeft aan dat aanbieders snel de gang naar de rechter zoeken bij een sanctie en dit vraagt veel capaciteit van de Ksa. De Ksa kan direct handhavend optreden wanneer duidelijk is dat iets verboden is en wat de reikwijdte van het verbod is. Wet -en regelgeving die ruimte laat voor interpretatie, zoals de invulling van de zorgplicht, is daarom lastiger te handhaven. Desalniettemin is het in onze ogen opmerkelijk dat de Ksa publiceert over dat het slecht is gesteld met de uitvoering van de zorgplicht, maar op dat gebied geen enkele sanctie heeft uitgedeeld. Handhaving is randvoorwaardelijk aan effectief beleid. Eventuele juridische procedures en gerechtelijke uitspraken (jurisprudentie) kunnen ook voor meer duidelijkheid zorgen over de interpretatie van wet -en regelgeving, wat handhaving in het vervolg makkelijker zou maken. Onduidelijkheid is alleen gunstig voor partijen die de randen van het grijze gebied opzoeken en hier niet voor worden teruggefloten.

6.1.4 Ontbrekende toezicht- en handhavingsinstrumenten

De Ksa geeft aan dat de beschikbare instrumenten voor toezicht en handhaving nog niet toereikeind zijn voor het bereiken van de doelstellingen. Met Wet Koa heeft de Ksa de bevoegdheid gekregen om vergunningen te schorsen. Echter mag de Ksa alleen

schorsen als er ook een intentie is om de vergunning in te trekken. Dit is een zeer zwaar instrument dat, volgens de Ksa, vermoedelijk niet ingezet zal worden. Bij bepaalde overtredingen, zoals een CDB die niet functioneert of niet op de juiste wijze gevoed wordt, kan de Ksa nu een aanwijzing geven of een dwangsom opleggen, maar dan gaat de bedrijfsvoering en daarmee de overtreding nog door. Schorsen totdat de overtreding hersteld is zou voor de Ksa daarom wenselijk zijn.

Tot slot kan de Ksa momenteel geen toezicht houden op de spelersinterface van vergunninghouders (het deel van de kansspelinterface dat alleen voor ingelogde spelers te zien is) zonder medeweten van de vergunninghouder. De Ksa mag volgens de wet gebruikmaken van mystery guest-onderzoek om toezicht op aanbieders te houden, maar vanwege de identiteitscontrole voor spelers zou hiervoor onder meer een vals identiteitsbewijs nodig zijn en daarvoor is geen wettelijke basis. Het alternatief is uiteraard om accounts te maken met de eigen persoonsgegevens van Ksa-medewerkers, maar de Ksa geeft aan dat hier veel arbeidsrechtelijke en privacygevoelige haken en ogen aan zitten. Daarnaast zou hierbij het risico ontstaan dat aanbieders erachter komen dat sprake is van een Ksa-account, waardoor van een 'mystery guest' geen sprake meer zou zijn. Alternatief zou de Ksa hiervoor een mystery guest bureau kunnen inzetten, maar zij geeft aan dat daaraan dezelfde arbeidsrechtelijke en privacybezwaren kleven. Door de goed ingerichte identiteitsverificatie is een vals identiteitsbewijs alleen niet voldoende (er moet ook een iDIN check doorlopen worden). De bevoegdheid voor volledig valse identiteiten staat nu alleen ter beschikking aan de opsporingsdiensten en er zijn nog grote stappen nodig om aan te kunnen tonen dat de Ksa deze bevoegdheid ook nodig heeft in haar toezichtstaken op vergunde partijen. Het is daarom aan te raden om te onderzoeken hoe het toezicht op de spelersinterface zowel op korte termijn als op lange termijn ingericht kan worden.

6.2 Bestrijden van niet vergund kansspelaanbod

Naast toezichthouden op de vergunde aanbieders heeft de Ksa ook de wettelijke taak om niet toegestaan kansspelaanbod tegen te gaan. Aanbieders zijn in overtreding wanneer ze geen vergunning hebben maar deelname aan het kansspelaanbod mogelijk is vanuit Nederland.[145] De Ksa onderzoekt of er vanuit Nederland kan worden meegespeeld bij illegale partijen en probeert met de middelen die zij hebben om deze partijen voor de Nederlandse markt op zwart te krijgen.

Ten behoeve van de afdeling Handhaving verzamelt de afdeling Onderzoek van de Ksa continu informatie over illegale aanbieders door onder andere verwerken van externe signalen, webscraping en *web traffic* analyse. Drie à vier keer per jaar worden de websites beoordeeld: gaat het om een kansspelwebsite, is het een affiliate site of iets

[145] Ook wanneer de speler hiervoor een VPN moet gebruiken.

anders? Op basis hiervan wordt een update gegeven over de stand van zaken illegaliteit en kanalisatie. Daarnaast ontvangt de afdeling Handhaving ook externe signalen.

De Ksa geeft aan dat de illegale markt sinds de inwerkingtreding van Wet Koa drastisch is veranderd. Zo zijn er illegale aanbieders die zich specifiek richten op spelers die staan ingeschreven in Cruks door te adverteren als casino's zonder Cruks. Gesproken pokerspelers geven ook aan dat zij op sociale media grote hoeveelheden reclame voor illegale partijen tegenkomen. Deze illegale partijen zijn partijen die geen interesse hebben in legalisatie en zich daarom ook niet schikken naar enige regelgeving. Zoals we in de schets van het onvergunde aanbod in 4.2.2 al beschreven, richten illegale aanbieders zich ook specifiek op kwetsbare groepen, zoals minderjarigen of personen die ingeschreven staan in Cruks. Daarnaast gaan ze steeds verder door bijvoorbeeld ook zelfmoord te gebruiken om aan te zetten tot gokken, zoals in september 2024 de illegale aanbieder Plinko.[146] De Reclame Code Commissie pleitte in respons op deze reclame ook voor strafrechtelijke vervolging van de aanbieder en adverteerder. Het is daarmee evident dat de aanpak van de illegale markt van groot belang is voor de Ksa en voor het beschermen van de Nederlandse consument, met name de kwetsbare groepen.

6.2.1 Gebruik van het handhavingsinstrumentarium

Onderstaande tabel toont de onderzoeken en boetes die de Ksa sinds de inwerkingtreding van Wet Koa naar illegale online kansspelaanbieders heeft uitgevoerd. De Ksa geeft aan dat een (voornemen) last onder dwangsom in principe een effectief instrument is gebleken. In 2023 stuurde de Ksa vijftien aanbieders een dergelijk voornemen. In vijf gevallen staakten aanbieders direct daarna hun aanbod in Nederland. Aan vijf aanbieders legde de Ksa daadwerkelijk een last onder dwangsom op. Daarvan staakten twee aanbieders alsnog hun aanbod (Kansspelautoriteit, 2023a).

Tabel 12. Onderzoek en boetes illegaal online. Bron: Ksa Jaarverslag 2023.

	2023	2022[147]	2021
Vooronderzoeken	95	277	52
Onderzoeken	25	26	6
Voornemen last onder dwangsom	15	18	0

[146] BNNVARA (2024, 5 september). Illegaal gokspel Plinko gebruikt zelfmoord om aan te zetten tot gokken. Geraadpleegd via [bnnvara.nl]

[147] Afwijkende aantallen in verband met een project waarin alle websites die sinds de opening van de markt zijn onderzocht nogmaals onderzocht zijn.

	2023	2022[147]	2021
Last onder dwangsom	5	3	0
Bestuurlijk rapport + dossier (overdracht)	6	7	3
Totaal boetebedrag illegaal online[148]	€29,4 miljoen	€20,1 miljoen	€1,5 miljoen

6.2.2 Effectiviteit van het handhavingsinstrumentarium

De handhaving van het niet toegestane kansspelaanbod verloopt momenteel nog niet zoals gewenst. Het probleem voor de Ksa is hierin vaak niet dat ze niet weten wie de illegale partijen zijn, maar dat de illegale partijen opereren vanuit structuren en jurisdicties waardoor deze niet altijd effectief kunnen worden bestreden met het huidige (wettelijke) instrumentarium. Deze partijen zijn eigenlijk nooit gevestigd in Nederland, maar in complexe jurisdicties waar ze zich technisch afschermen. Het grootste deel van de illegale partijen bevindt zich nu in Malta en Curaçao, met ook enkele partijen in Panama en Costa Rica. Omdat de Ksa geen relaties heeft met instanties buiten de EU (van bovenstaande landen is alleen Malta EU-lid), is het lastig om daar boetes of lasten op te leggen. Poststukken komen niet of nauwelijks aan, laat staan dat daarop gereageerd wordt. Boetes aan dergelijke partijen kunnen zelden worden geïnd. Daarnaast is het ook niet goed mogelijk om de hoogte van de boete te bepalen omdat deze illegale partijen vaak geen openbare jaarverslagen publiceren.[149]

Handhaving van het illegale aanbod zou het meest effectief zijn als de toegang ontzegt zou worden (als de websites *op zwart* gaan) of als het niet meer mogelijk is om geld te storten – dan kunnen spelers daar ook niet meer spelen. Met een amendement op de Wet Koa is de bevoegdheid van DNS-blokkades voor de Ksa tegengehouden.[150] Met DNS-blokkades kunnen domeinen geblokkeerd worden. De indieners van het amendement vonden echter dat de overheid met deze bevoegdheid inbrak op de goede technische werking van het internet. Deze bevoegdheid wordt in andere landen succesvol toegepast, in ieder geval tijdelijk (totdat de aanbieder ergens anders opduikt). Door

[148] Dit zijn opgelegde boetes, niet geïnde boetes. Het betreft 11 boetes aan aanbieders en 1 boete aan een bevorderaar (affiliate).

[149] De boetes zijn gebaseerd op omzet, waarvoor de Ksa de omzet eventueel kan schatten. Zie [kansspelautoriteit.nl] voor de Boetebeleidsregels kansspelen op afstand zonder vergunning.

[150] *Kamerstukken II* 2015/16, 33996, nr. 29

dit consequent te blijven doen, zullen sommige aanbieders uiteindelijk opgeven. De Ksa kan de illegale aanbieders wel vragen IP-blokkades op te zetten, waarbij de aanbieders zelf Nederlandse IP-adressen moeten blokkeren.

De Ksa kan op grond van de Wok bindende aanwijzingen opleggen aan partijen die in het ecosysteem van de illegale aanbieders zitten, zoals de hostingpartij, de betaalprovider en platforms die adverteren. De Ksa geeft echter aan dat hostingpartijen niet altijd willen meewerken en dat, als ze dat wel doen, de illegale aanbieders overstappen naar een andere hostingpartij voor het hosten van hun website. Het proces om een bindende aanwijzing op te leggen duurt relatief lang blijkt geen effectieve maatregel. Daarnaast zijn er betaalservices die transacties naar de illegale aanbieders nu faciliteren. Er zitten vaak meerdere schakels tussen de bank en de illegale website, dus die zullen het in veel gevallen niet doorhebben. Het gebruik van 'gangbare' betaalmiddelen zorgt echter wel voor een bepaald vertrouwen bij de speler en moet daarom dus zo veel mogelijk beperkt worden. Daarnaast is het voor de Ksa en vergunninghouders een doorn in het oog dat deze illegale aanbieders nog steeds te vinden zijn via zoekmachines als Google. Het is voor een illegale aanbieder verboden om tegen betaling hoger in de Google-resultaten te komen. Hoewel websites tijdelijk hoog op de zoeklijst kunnen komen, worden ze na controle door Google vaak weer verwijderd. Dit proces duurt soms twee dagen.

Het is lastig in te schatten in hoeverre de handhaving van de illegale markt effectief is. Het is namelijk niet duidelijk hoe groot de illegale markt was voor de inwerkingtreding van Wet Koa en hoe groot deze na drie jaar is. Er zijn echter wel mogelijkheden tot verbetering. Zo zouden de bevoegdheden van de Ksa aangevuld kunnen worden met DNS-blokkades, maar zou de Ksa de huidige bevoegdheden (zoals de bindende aanwijzing) ook (nog meer) in kunnen zetten om partijen in het ecosysteem rondom de aanbieder harder aan te pakken.

6.3 Conclusie

Als toezichthouder moet de Ksa erop toezien dat de vergunde aanbieders zich aan de wet- en regelgeving houden en dat onvergunde aanbieders bestreden worden, zodat de consument veilig kan deelnemen aan (online) kansspelen.

Wanneer de Ksa overgaat tot een toezichtsinterventie bij vergunninghouders heeft dat in alle gevallen geleid tot het stoppen van de overtreding bij de vergunde aanbieder. Hiermee zijn deze interventies effectief. Echter wordt er maar beperkt overgaan tot sancties. De Ksa constateerde zelf dat veel online aanbieders sneller en beter kunnen ingrijpen dan zij doen bij onmatig spelen of een mogelijke gokverslaving, maar is nog niet overgegaan tot sancties op dit gebied. Mogelijk speelt hier mee dat aanbieders snel de gang naar de rechter zoeken wanneer discussie mogelijk is en dat dit veel capaciteit zou vragen van de Ksa. Handhaving is echter randvoorwaardelijk aan effectief beleid en gerechtelijke uitspraken zouden juist voor meer duidelijkheid zorgen, wat handhaving in het vervolg makkelijker moet maken.

Voor het verbeteren van de toezichtstaken zou de Ksa gebaat zijn bij, in ieder geval, twee extra bevoegdheden: het schorsen van een vergunning (zonder intentie om de vergunning in te trekken) en de mogelijkheid om toezicht te houden op de spelersinterface. Bij de mogelijkheid tot het schorsen van een vergunning zou een overtreding direct gestopt kunnen worden. Toezicht houden op de spelersinterface gebeurt momenteel niet omdat de Ksa medewerkers niet op eigen titel in willen laten loggen bij aanbieders. Onderzoek is nodig om te kijken op welke wijze dit gefaciliteerd kan worden.

De Ksa wordt door de aanbieders als een juridische organisatie getypeerd, waarmee lastig contact is te leggen en het contact pas tot stand komt bij een overtreding. Er is binnen de Ksa wel een verschuiving gaande van een formeel en juridische houding naar een werkwijze waarin meer wordt uitgelegd en toegelicht, omdat verwacht wordt dat daarmee sneller en meer resultaat kan worden bereikt.

Handhaving van het onvergunde aanbod is tot nu toe onvoldoende effectief. Dit komt met name doordat het handhavingsinstrumentarium niet aansluit bij de kenmerken en insteek van de illegale aanbieders. De aanbieders zitten meestal in complexe jurisdicties waar de Ksa geen druk uit kan oefenen, waardoor boetes bijvoorbeeld niet geïnd worden. Het aanpakken van de toegang tot het illegale aanbod lijkt daarmee de meest veelbelovende handhavingsstrategie. Hierbij zou de Ksa gebaat zijn bij de bevoegdheid tot DNS-blokkades. Daarnaast zou de focus (nog meer) moeten verschuiven naar faciliterende partijen in het ecosysteem van de aanbieder, zoals de hostingpartij, de betaalserviceprovider, advertentieplatforms als Meta en zoekmachines als Google.

Hoofdstuk 7

De beoogde en neveneffecten van de Wet Koa

In dit hoofdstuk bespreken we de mate waarin de beoogde effecten van Wet Koa bereikt zijn en eventuele neveneffecten zich hebben voorgedaan. Hoewel kanalisatie niet een beleidsdoelstelling is, maar het mechanisme waaronder de doelstellingen opereren, wordt kanalisatie ook hier besproken.

7 De beoogde en neveneffecten van de Wet Koa

In dit hoofdstuk kijken we in hoeverre de beoogde effecten van de Wet Koa bereikt zijn en, wanneer deze effecten nog niet bekend zijn, in hoeverre het op basis van de beleidslogica en de uitvoeringspraktijk *aannemelijk* is dat deze effecten bereikt zullen worden. In de beleidstheorie zijn de maatregelen en hun veronderstelde effecten uitgewerkt. De uitvoeringspraktijk toetst of dit in de praktijk conform beleidstheorie gaat. In dit hoofdstuk worden, waar mogelijk, de effecten met gegevens geduid. Een belangrijke disclaimer hierbij is dat Wet Koa pas drie jaar geleden in werking is getreden. Daarnaast zijn er in de tussentijd ook wijzigingen op de wet doorgevoerd, zoals het invoeren van het verbod op ongerichte reclame en de invoering van speellimieten. Voor een echte effectmeting komt deze evaluatie dus te vroeg.

Daarnaast is er op voorhand geen monitoringskader en -systematiek opgezet om de effecten systematisch te registreren, te analyseren en te monitoren en is niet geconcretiseerd wat de beoogde effecten zijn. Wanneer wordt de doelstelling van het voorkomen van kansspelverslaving bereikt, bij hoeveel verslaafden? En wanneer is iemand verslaafd? Is dat alleen als deze zich meldt bij de verslavingszorg met een kansspelverslaving of zijn er ook andere indicatoren van belang? In deze evaluatie moeten wij het dus doen met secundaire bronnen die in de meeste gevallen niet direct de beoogde effecten meten.

7.1 Verslavingspreventie

Een doel van de maatregelen uit Wet Koa is om kansspelverslaving te voorkomen. Het duurt vaak tot wel acht jaar voordat iemand met een gokverslaving zich meldt bij de verslavingszorg (Nationaal Rapporteur Verslavingen, 2023). Daardoor kunnen we binnen deze evaluatie geen sluitende uitspraken doen over een toe- of afname van het aantal gokverslavingen.

De meest recente LADIS-cijfers laten een kleine stijging zien van het aantal mensen dat in behandeling is voor gokproblematiek, met name bij mensen die voor het eerst behandeld worden.[151] Het rapport geeft aan dat uit de praktijk wordt aangegeven dat dit voornamelijk uit online gokken voortkomt (LADIS, 2024). Echter wordt door verslavingszorginstellingen niet consequent en systematisch uitgevraagd of deze personen door

[151] Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) rapporteert jaarlijks de Kerncijfers Verslavingszorg in opdracht van het ministerie van VWS. De cijfers zijn afkomstig uit het Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS). Instellingen voor verslavingszorg zijn sinds 1 juli 2022 verplicht gegevens aan te leveren t.b.v. LADIS.

online gokken in de problemen zijn gekomen en of dit (deels) door het legale aanbod is gekomen. Voor de volledigheid van het beeld is dit aan te raden.

Daarnaast speelt comorbiditeit[152] bij gokverslavingen een grote rol. Mensen met een gokverslaving hebben vaak ook andere geestelijke gezondheidsproblemen, zoals depressie of middelengebruik, en een persoon gaat dan in behandeling voor een andere, meer urgente verslaving. Op dat moment wordt de primaire problematiek geregistreerd, en niet de gokverslaving. Zo is een middelenverslaving bijvoorbeeld urgenter dan gokverslaving, waardoor een persoon voor middelengebruik wordt geregistreerd, en niet voor de gokverslaving. Het is daarom goed mogelijk dat het aantal gokverslavingen (ook nu al) onderschat wordt (LADIS, 2024).

Verder geven gesprekspartners in de verslavingszorg aan dat er meer aandacht moet komen voor het bereiken van niet-westerse migranten met betrekking tot gokgerelateerde problemen. Deze groep blijkt ten opzichte van mensen zonder migratieachtergrond, of mensen met een westerse migratieachtergrond, vaker in de categorie hoog-risicogokker te vallen (IPSOS I&O, 2024b).

Een groot effect van Wet Koa op het aantal gokverslavingen is op dit moment nog niet zichtbaar. De legalisering heeft echter zeer waarschijnlijk geleid tot nieuwe spelers (zie 7.5.1) en in hoofdstuk 5 concludeerden we dat de maatregelen op het gebied van verslavingspreventie niet voldoende effectief ten uitvoer worden gebracht. Het ligt daarmee dus in de lijn der verwachting dat het aantal personen met een gokverslaving is toegenomen. Als dit zo is zal dit de komende jaren zichtbaar moeten worden in het aantal personen in behandeling voor kansspelverslaving. Hoe groot het exacte effect van de legalisering en alle bijbehorende maatregelen op het aantal verslaafden zal zijn is echter nog niet vast te stellen. Omdat de doelstelling onvoldoende geoperationaliseerd is kunnen wij niet stellen of de doelstelling daarmee bereikt is.

7.2 Consumentenbescherming

7.2.1 Betrouwbaar aanbod

Er zijn geen signalen of incidenten geweest die duiden op niet betrouwbare speelomgevingen. De uitvoeringspraktijk is ook consistent met de beleidstheorie. Het beoogde effect van veilig en betrouwbaar aanbod is daarmee bereikt.

[152] Comorbiditeit is het tegelijkertijd voorkomen van twee of meer aandoeningen of stoornissen bij één persoon.

7.2.2 Bescherming van jongeren en kwetsbaren tegen reclame

In het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen staat bepaald dat de reclameactiviteiten niet gericht mogen zijn op maatschappelijk kwetsbare groepen en personen. De minister stelde vast dat kansspelaanbieders dit zeer beperkt opvatten en verbood met het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand (Besluit orka) in zijn geheel ongerichte reclame voor online kansspelen. Daarnaast moesten aanbieders aan kunnen tonen dat 95% van die reclames terechtkomt bij personen boven de 24 jaar. Deze regels gelden sinds 1 juli 2023.

Een deel van de effecten van bovenstaande maatregelen zijn goed meetbaar, met name de directe effecten op het aantal reclame-uitingen voor online kansspelen. Zo rapporteert de Ksa in haar monitoringsrapportages (op basis van data van Nielsen) dat het aantal tv-commercials voor online kansspelen is gedaald van enkele duizenden per maand (tussen de 1000 en 5000 per maand in januari t/m juni 2023) tot nul sinds de inwerkingtreding van Besluit orka (Kansspelautoriteit, 2024d; Kansspelautoriteit, 2024a). Tegelijkertijd laten de rapportages een grote toename zien in programmasponsoring na 1 juli 2023.[153] Sinds juli 2024 is echter ook programmasponsoring door online aanbieders verboden, dus dit zou inmiddels ook nul moeten zijn. Bij reclame op sociale media is het beeld minder duidelijk. Vanaf september 2023 heeft Nielsen aanzienlijk minder reclames voor online kansspelen op Facebook, Instagram, TikTok en X geregistreerd, vergeleken met de rest van 2023. Bij reclames voor loterijen is echter dezelfde daling zichtbaar, terwijl het verbod op ongerichte reclame daar niet van toepassing is. De rol van Besluit orka in deze daling is dus niet duidelijk.

Het aantal ongerichte reclames blijkt door Besluit orka dus succesvol te zijn verminderd, in ieder geval op tv.[154] Verder zouden de maatregelen ertoe moeten leiden dat specifiek jongvolwassenen minder reclame voor online gokken op internet te zien krijgen. Het is echter niet duidelijk in welke mate dit in de praktijk ook zo is. Hierover is ons geen goede data bekend. Uit onderzoek van Ipsos I&O blijkt dat het percentage jongvolwassenen dat 'in de afgelopen maand' op het internet reclame voor gokken heeft gezien, niet kleiner is dan de percentages van de meeste andere leeftijdsgroepen (IPSOS I&O, 2024b).[155] Het onderzoek maakt hier echter geen onderscheid naar reclame voor online gokken versus andere gokreclame. Ook zeggen deze resultaten niets over hoe vaak de respondenten in die maand gokreclames hebben gezien. In ander onderzoek wordt dit onderscheid wel

[153] De Ksa concludeert hieruit dat online aanbieders het wegvallen van tv-commercials lijken te compenseren door meer in te zetten op programmasponsoring.

[154] Momenteel, tot 1 januari 2025, zijn alleen sommige vormen van sponsoring nog toegestaan als reclame voor online kansspelen op tv.

[155] Voor de groep 25-34 was het iets hoger, namelijk 68%. Voor 35-49 was het 61% en voor de 50+-groepen was het aanzienlijk lager.

gemaakt en wordt wel gerapporteerd over de frequentie, maar daar wordt dan weer geen onderscheid gemaakt naar leeftijdsgroep (IPSOS I&O, 2024a).

Het bovenstaande in acht nemend is het aannemelijk dat jongvolwassenen door de getroffen maatregelen minder in aanraking komen met gokreclame dan wanneer deze maatregelen niet waren genomen. De mate waarin jongeren en kwetsbaren hierdoor daadwerkelijk (voldoende) zijn beschermd is echter moeilijker te kwantificeren. Wanneer is iemand immers 'beschermd tegen de aanzuigende werking van reclame'?

Los daarvan is er een concrete situatie waarin een kwetsbare groep niet voldoende wordt beschermd tegen de aanzuigende werking van reclame doordat zij reclame ontvangen die ze niet zouden moeten ontvangen. Doordat aanbieders niet mogen checken of inactieve spelers geregistreerd staan in Cruks, krijgen spelers die aangegeven hebben een gokstop te willen nog steeds re-activatiecampagnes van aanbieders. Hier schieten de huidige beschermende maatregelen dus tekort.

Op basis van het feit dat jongvolwassenen nog steeds aangeven reclame te zien voor gokken (al dan niet online) en dat we vanuit de uitvoeringspraktijk weten dat kwetsbare groepen als ingeschrevenen in Cruks nog steeds reclame (kunnen) ontvangen, evenals het feit dat het aantal spelersaccounts van jongvolwassenen na Besluit orka niet langzamer lijkt toe te nemen dan daarvoor (zie Figuur 30 in 7.5.1), stellen wij voorzichtig vast dat het effect van het beschermen van jongeren en kwetsbaren tegen reclame nog niet volledig bereikt is.

7.3 Tegengaan van fraude en criminaliteit

7.3.1 Tegengaan witwassen

Of witwassen sinds de legalisering minder voorkomt via online kansspelen is niet vast te stellen; er is geen benchmark van de situatie voor de Wet Koa en ook geen zicht op de situatie na de Wet Koa. Het enige waar we naar kunnen kijken is of vergunde aanbieders meldingen maken van verdachte transacties zodat die door de FIU verder verwerkt en onderzocht kunnen worden. Bij de FIU worden meldingen gedaan op basis van de Wwft, wanneer een instelling aanleiding heeft om bij een transactie te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme. In Tabel 13 staat het overzicht van het aantal meldingen dat sinds 2021 is gedaan aan de FIU (FIU, 2023).

Tabel 13 Aantal online kansspel gerelateerde meldingen FIU. Bron: FIU Jaarverslag 2023.

	2021	2022	2023
Aantal meldingen	797[156]	29.180	28.775
Aantal unieke aanbieders	7	18	21

Van alle meldingen tussen 2021 en 2023 was 55% van de meldingen subjectief (zie Box 4). Dit betekent in ieder geval dat (een deel van de) aanbieders op eigen initiatief meldingen maakt bij de FIU van verdachte transacties.

Box 4. Meldingscodes bij de FIU

Subjectief01 – "Een transactie waarbij de instelling aanleiding heeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of financieren van terrorisme."

Objectief01 – "Het ligt in de rede dat transacties die in verband met witwassen of financieren van terrorisme aan politie of Openbaar Ministerie worden gemeld, ook aan de Financiële inlichtingen eenheid worden gemeld; er is immers de veronderstelling dat deze transacties verband kunnen houden met witwassen of financieren van terrorisme."

Objectief11 – "Een girale betalingstransactie voor een bedrag van € 15.000,- of meer."

Het effect van Wet Koa op het tegengaan van witwassen kan niet kwantitatief in kaart worden gebracht. In de interviews en de groepssessies komt ook naar voren dat er momenteel geen specifieke monitoring is op dit gebied. Echter is het feit dat aanbieders meldingen doen van verdachte transacties die vervolgens onderzocht kunnen worden door de FIU op mogelijk witwassen een verbetering ten opzichte van de situatie voor de Wet Koa. Het is echter nog onbekend in hoeverre dit leidt tot minder witwassen via online kansspelen.

7.3.2 Tegengaan matchfixing

Op het gebied van matchfixing is het ook lastig te vaststellen of de beoogde effecten behaald worden, omdat niet duidelijk is hoe groot het probleem van matchfixing gerelateerd aan online kansspelen is. Verschillende betrokkenen geven echter wel aan dat, ondanks de sterke focus van de Wet Koa op matchfixing, dit probleem in Nederland niet

[156] In 2021 ging de vergunde kansspelmarkt open en hebben 7 unieke aanbieders meldingen gedaan bij de FIU. Dit aantal kan, vanwege de korte duur van opening markt, niet vergeleken worden met 2022 en 2023.

heel groot is. Sportgerelateerde criminaliteit is een belangrijke kwestie, maar matchfixing specifiek wordt niet altijd als groot probleem gezien.

De International Betting Integrity Association publiceerde in haar jaarverslag dat er in 2023 184 meldingen waren van verdachte sportwedstrijden, waarvan geen van de meldingen betrekking had op sportwedstrijden in Nederland. In 2022 waren er in totaal nog 285 meldingen (IBIA, 2023). Tussen oktober 2021 en december 2022 kreeg de Sports Betting Intelligence Unit 40 meldingen van mogelijke matchfixing van vijf verschillende aanbieders (op dat moment boden elf aanbieders online sportweddenschappen aan; niet allen maakten dus een melding). Hierbij betrof het twaalf meldingen van ongebruikelijke wedpatronen en 28 meldingen waarbij er sprake was van een inzet door personen die betrokken zijn bij die wedstrijd en/of competitie (Kansspelautoriteit, 2022b). In 2023 werden er in totaal nog maar zes meldingen gedaan. Hiervan gingen drie meldingen over een ongebruikelijk wedpatroon van een speler, één melding betrof het inzetten op eigen wedstrijden of competitie van spelers, één melding betrof het aanbieden van mogelijk risicovolle wedstrijden en één melding betrof het aanbieden van verboden wedopties (Kansspelautoriteit, 2023c). Dit aantal is zeer laag. Echter is niet duidelijk of dit betekent dat Nederlandse aanbieders de wedstrijden waar de IBIA melding over maakt toch al niet aanboden of dat ze hier geen melding over hebben gemaakt.

Door het gebrek aan inzicht is het onbekend of Wet Koa bij heeft gedragen aan het tegengaan van matchfixing. Het is daarnaast niet mogelijk om een goede inschatting te maken van de prevalentie van matchfixing. Uit de uitvoeringspraktijk weten we wel dat het onwaarschijnlijk is dat de huidige uitvoeringspraktijk effectief is in het tegengaan van matchfixing.

7.4 Kanalisatie

Het exact in kaart brengen van de kanalisatiegraad is lastig om twee redenen:

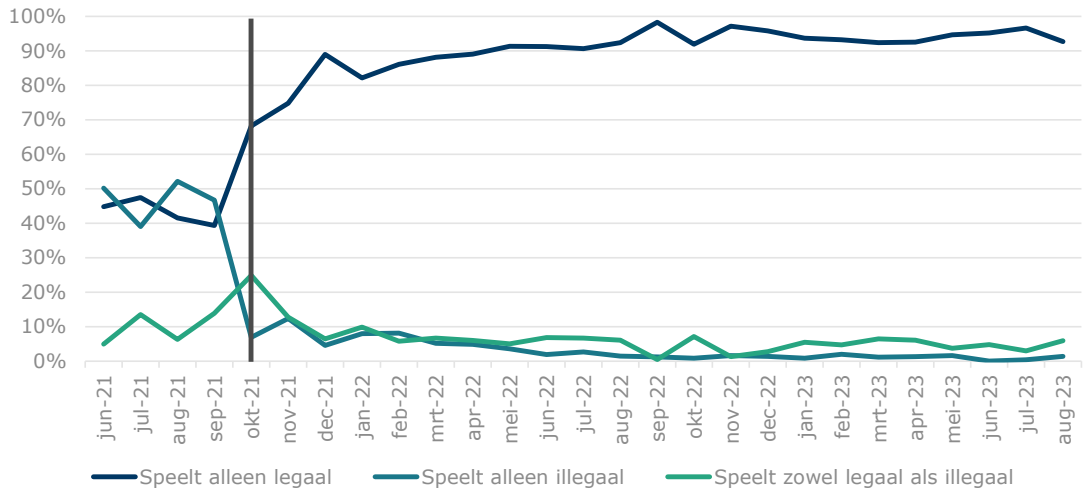
1. Er zijn meerdere keuzes die gemaakt kunnen worden bij het meten van kanalisatie, bijvoorbeeld door te kijken naar het aantal spelers, het BSR, tijd besteed op websites of *web traffic*.
2. Het exacte aantal spelers, *traffic* en BSR van illegale aanbieders is niet (exact) te bepalen, hiervoor zijn we afhankelijk van schattingen.

De beleidsdoelstelling is kanalisatie boven de 80%, op basis van BSR. Wij bespreken voor de doeltreffendheid zowel kanalisatie op basis van het aantal spelers als op basis van BSR.

7.4.1 Kanalisatie van spelers

De Ksa schat de kanalisatiegraad op basis van spelers in door middel van data van Gfk. De laatste schatting dateert uit december 2023, op dat moment speelde 90% van de

spelers alleen bij het legale aanbod[157] (Kansspelautoriteit, 2024b). Gfk monitort het webverkeer van spelers middels een app die deze vrijwillig downloaden.

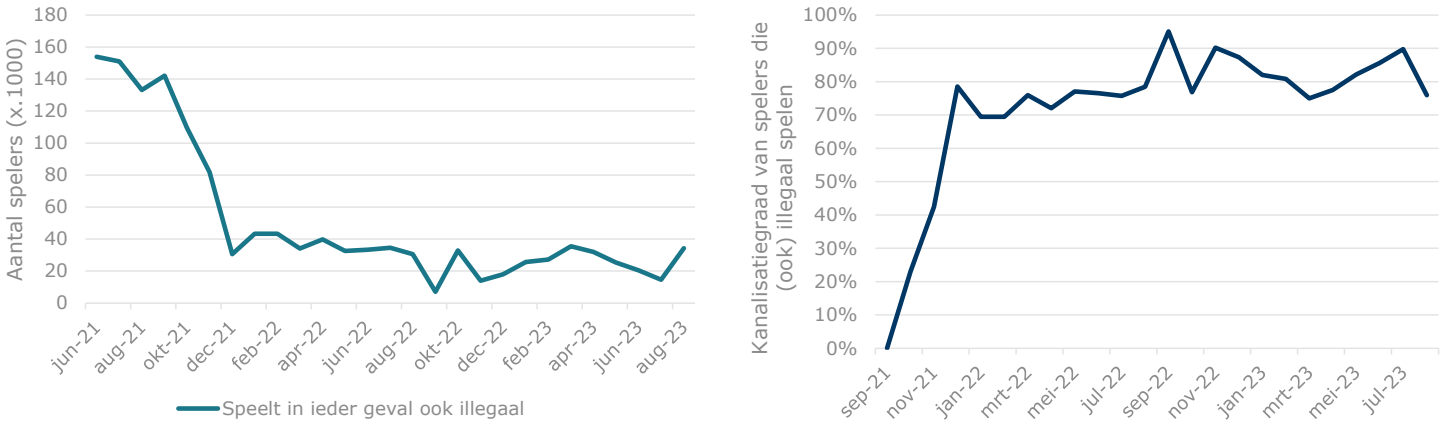


Figuur 27. Kanalisatiegraad op basis van spelers. Bron: Ksa monitoringsrapportages op basis van data van Gfk.

Een panelonderzoek van IPSOS en NOGA laat zien dat in 2023 9% van de spelers nog bij een aanbieder zonder vergunning hebben gespeeld. Bij jongvolwassenen is dit percentage 12% (IPSOS/NOGA, 2023). Ook dit panelonderzoek laat dus zien dat de beoogde kanalisatiedoelstellingen bereikt zijn op basis van de spelersaantallen.

Het doel van kanalisatie is om spelers van het illegale aanbod te kanaliseren naar het legale aanbod. Een hoge kanalisatiegraad kan echter ook bereikt worden door een grote aanwas van nieuwe spelers en niet omdat spelers overstappen van het illegale aanbod naar het legale aanbod. Om dit te toetsen kunnen we ook kijken naar de groep die aangeeft in ieder geval ook illegaal te spelen (Speelt alleen illegaal + Speelt zowel legaal als illegaal). De grafiek links in Figuur 28 toont dat er na de inwerkingtreding van de Wet Koa een eerste grote daling zichtbaar was van spelers die (ook) illegaal speelden, maar dat er sindsdien weinig extra spelers gekanaliseerd zijn naar het legale aanbod. Als we het aantal spelers dat in ieder geval ook illegaal speelden in september 2021 als ijkpunt nemen en zouden aannemen dat het totale aantal spelers constant blijft (wat te pessimistisch is voor kanalisatie, aangezien het aantal spelers bij het legale aanbod is toegenomen), dan zien we dat de kanalisatiegraad onder die spelers schommelt rond de 80% (zie rechts in Figuur 28). Ook voor die spelers is de kanalisatiedoelstelling dus gehaald. Dit was al vrij snel na oktober 2021 het geval.

[157] Dit was mogelijk via online verkoop van vergunde landgebonden kansspelen.



Figuur 28. Links: Aantal spelers dat in ieder geval ook illegaal speelt. Rechts: Kanalisatiegraad onder spelers die voor de inwerkingtreding van Wet Koa illegaal speelden. Bron: Ksa monitoringsrapportages, Bewerking: Dialogic.

7.4.2 Kanalisatiegraad op basis van BSR

De beleidsdoelstelling is geformuleerd als “kanalisatie op basis van BSR”. Het uit Nederland afkomstige BSR van illegaal aanbod is moeilijk in kaart te brengen, omdat (a) het volledige illegale aanbod beweeglijk is en daarmee moeilijk volledig te overzien is en (b) het BSR niet door deze aanbieders zelf wordt aangeleverd. Kanalisatieschattingen worden gedaan op basis van gegevens van H2 Gambling Capital. Deze gegevens worden door veel overheden gebruikt, waaronder ook de Nederlandse Kansspelautoriteit. Op basis van deze data wordt de kanalisatie in 2023 geschat op 88%, met een prognose van 92% in 2025. Ook op basis van die data zijn de beleidsdoelstellingen voor kanalisatie dus behaald.

Tabel 14. Kanalisatie in termen van BSR. Bron: Ksa monitoringsrapportage op basis van data van H2 Gambling Capital.

Jaar	Kanalisatie in termen van BSR
2021	21%
2022	79%
2023	88%
2024 (prognose)	91%
2025 (prognose)	92%

H2 Gambling Capital combineert verschillende indicatoren tot hun schatting van de marktgrootte: surveys onder spelers, web scans, deskresearch van affiliate sites, SEO keyword search, direct advertising, IP-tests voor accountcreatie en web traffic analyses (H2 Gambling Capital, 2023, p. 2). Hoe deze gegevens gecombineerd worden in de schatting is onbekend.

De Nederlandse Loterij en EY hebben een alternatieve berekening voorgesteld, waarbij online zoekopdrachten worden gebruikt om het aantal spelers te schatten voor zowel het legale als het illegale aanbod. Het aantal zoekopdrachten wordt gebruikt om omzet te schatten, waarbij het aantal zoekopdrachten naar illegale aanbieders wordt opgehoogd met een factor 2-3 om tot de verhouding legaal/illegaal te komen en daarmee kanalisatie te schatten. Wij kiezen ervoor deze methode niet over te nemen omdat wij geen overtuigende relatie zien in de onderliggende data tussen de zoekvolumes en het BSR van het vergunde aanbod.

Vanwege de grootte van de groep (ca 2,7-4% van de bevolking wordt als gematigd- of hoog-risicogokker ingeschat (IPSOS I&O, 2024a, p. 47)) is het moeilijk om een voldoende grote steekproef te vinden om uitspraken te doen over de mate van kanalisatie onder verschillende (risico)groepen spelers.

7.4.3 Factoren van invloed op de kanalisatie

Wij concluderen dat van de spelers die (ten minste) illegaal speelden voor de opening van de vergunde markt al vrij snel 80% niet meer illegaal speelde. Dit is indicatief voor een snelle kanalisatie naar het legale aanbod. De registratieplicht en initiële regulering hadden dus een duidelijk positief effect. Het aantal spelers dat daarna (ten minste) illegaal speelde is min of meer gelijk gebleven, ondanks verdere beperkingen op reclame. Wij leiden daaruit af dat het aannemelijk is dat de verdere beperkingen niet hebben geleid tot dekanalisatie, omdat in het geval van dekanalisatie het aantal spelers dat bij het illegale aanbod speelt zou toenemen.

De invloed van eventuele verdere regulering op de kanalisatiegraad kunnen wij niet inschatten. Aanbieders zijn bang dat verdere regulering van de legale markt zal leiden tot daling van de kanalisatiegraad. Zij verwachten dat spelers het als vervelend zullen ervaren als zij veel interventies krijgen, zeker wanneer dit gaat om bewijs van hun inkomen. De ervaringen uit de eerste drie jaar van de Wet Koa geven echter geen aanleiding om te geloven dat verdere regulering direct leidt tot dekanalisatie. Vanwege het beperkte zicht op het illegale aanbod is deze stelling beide kanten op echter moeilijk te onderbouwen. Vergunninghouders wijzen ook op effecten die de geplande verhoging van de kansspelbelasting kan hebben op de aantrekkelijkheid van hun aanbod als verlagend voor de kanalisatie. Ook die stelling kunnen wij niet staven op basis van deze evaluatie.

7.5 Neveneffecten

7.5.1 Toename van het aantal spelers

Vergunninghouders weten hoeveel spelers er bij hen spelen. De vergunninghouders geven de aantallen op aan de Ksa en registreren de spelersaccounts in de controledatabank. Door de wijze waarop deze is opgezet kunnen de accounts bij verschillende aanbieders echter niet aan een enkele speler gekoppeld worden; het is uit

deze data dus niet duidelijk hoeveel *unieke* spelers er in Nederland actief zijn. Om hier zicht op te krijgen zou de architectuur van deze databank aangepast moeten worden om accounts op spelersniveau (op anonieme of pseudonieme wijze) te koppelen. Omdat de meeste vergunde aanbieders ook niet weten of deze speler eerder in het illegale aanbod actief was, is het moeilijk om precies vast te stellen hoeveel nieuwe spelers er exact bij zijn gekomen. [158]

Daarom kunnen we de inschatting van het aantal spelers en een mogelijke toename momenteel alleen doen op basis van enquêteonderzoek. Ipsos I&O heeft in 2024 in opdracht van het WODC een bevolkingsonderzoek gepubliceerd naar de deelname aan kansspelen in Nederland (IPSOS I&O, 2024b). Uit het onderzoek blijkt dat 10% van de Nederlanders[159] een online kansspel heeft gespeeld in 2024. Andere onderzoeken rapporteren percentages tussen de 9% en 14% in de jaren 2021-2024 (IPSOS I&O, 2024a). Ipsos I&O heeft deze onderzoeken vergeleken en geeft aan dat het vanwege methodologische verschillen tussen de onderzoeken veelal niet goed mogelijk is om uitspraken te doen over ontwikkelingen in de tijd. De enige metingen die wel goed vergeleken kunnen worden, zijn die van hun eigen tijdreeks in de Online Kansspel Barometer. Daar wordt geconstateerd dat er sprake is van een toename van 12% in 2022 tot 14% in 2023, maar dat het verschil ten opzichte van 2021 niet significant is. Dit geeft dus geen uitsluitsel over een toename van het aantal spelers sinds de opening van de markt.

Uit onderzoek blijkt echter dat 70% van de spelers die in het afgelopen jaar een online kansspel speelde, naar eigen zeggen pas ná oktober 2021 voor het eerst gespeeld heeft (IPSOS I&O, 2024a). Hoewel we niet weten hoeveel nieuwe (illegale) spelers er sinds oktober 2021 bij waren gekomen als de legalisering niet had plaatsgevonden, is dit wel een zeer sterke indicatie dat de opening van de markt heeft geleid tot een toename van het aantal mensen dat voor het eerst in aanraking is gekomen met online kansspelen.

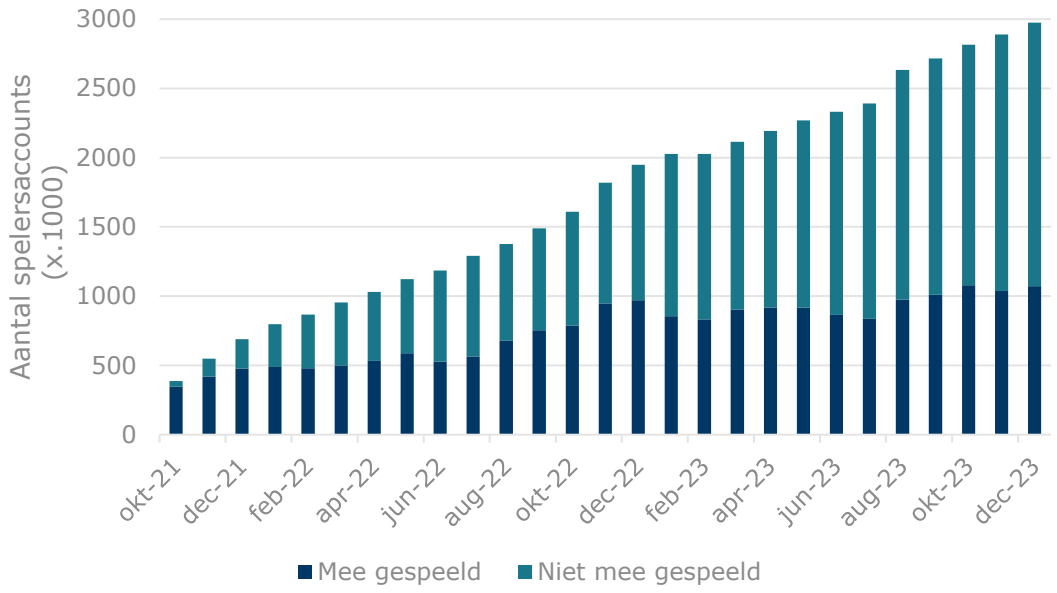
[158] Enkele vergunde aanbieders waren ook al voor de Wet Koa actief in Nederland. Deze aanbieders kunnen dus wel informatie bezitten over het aantal nieuwe spelers, maar ook zij kunnen de vergelijking niet op basis van alle persoonskenmerken maken.

[159] Dit is het deel van alle Nederlanders van 16 jaar of ouder, die in de laatste 12 maanden ten minste één online kansspel heeft gespeeld.

Visie verslavingszorg en verslavingsdeskundigen

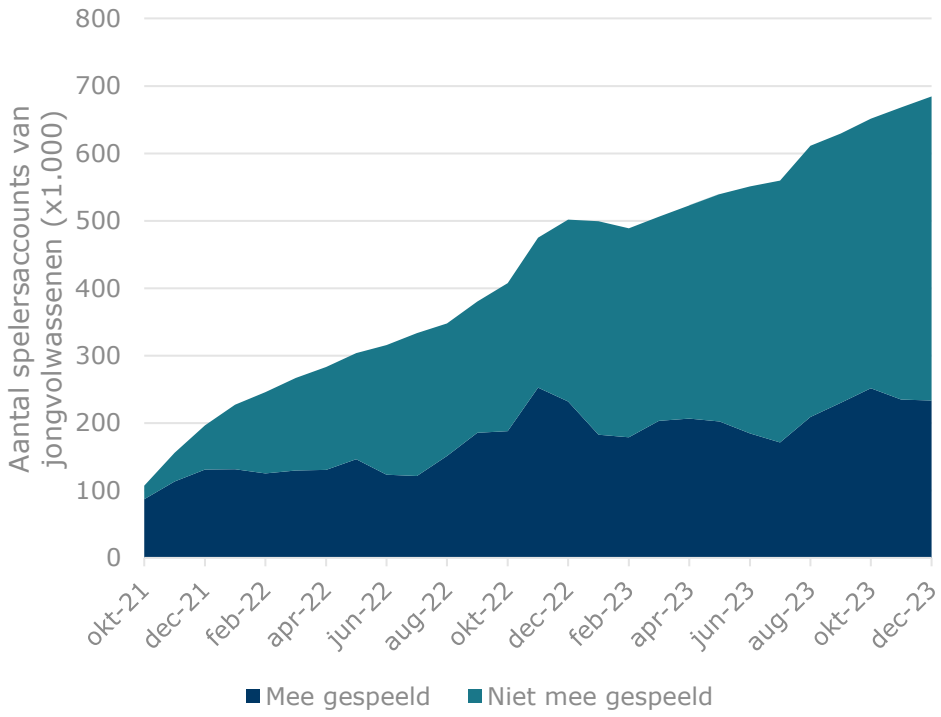
Verslavingszorg en verslavingsdeskundigen maken zich grote zorgen over het toegenomen aantal spelers sinds de regulering van online gokken en de wijze waarop de aanbieders de zorgplicht invullen. Verslavingszorginstellingen hebben voor de inwerkingtreding meermaals hun zorgen geuit over de wet, maar geven aan dat hier door beleidsmakers niet naar geluisterd is en dat hun zorgen eigenlijk nu pas, drie jaar na de inwerkingtreding, serieus worden genomen. Zij geven aan dat hun adviezen nauwelijks zijn opgevolgd. Tot slot zijn politici en de Tweede Kamer momenteel zeer actief op het thema kansspelen en nemen ze veel en snelle beslissingen. Volgens verslavingsdeskundigen ontbreekt er echter een visie achter deze beslissingen en is het beleid voornamelijk reactief. Zij geven aan dat het belangrijk is om te onderzoeken hoe op effectieve wijze schade kan worden voorkomen door middel van een meer proactieve aanpak.

Doordat spelers met meerdere accounts kunnen spelen, staat het aantal accounts niet gelijk aan het aantal spelers. Desalniettemin tonen we voor de volledigheid hier de grote toename in het aantal spelersaccounts bij vergunde aanbieders, sinds de inwerkingtreding van Wet Koa. Figuur 29 laat deze ontwikkeling zien. In oktober 2021 waren er 346.523 spelersaccounts waarmee gespeeld werd, en 40.906 accounts waar niet mee werd gespeeld. In december waren er bijna 3 miljoen spelersaccounts, waarmee er met iets meer dan een miljoen die maand daadwerkelijk gespeeld is (Kansspelautoriteit, 2024f).



Figuur 29. Aantal spelersaccounts. Bron: Ksa monitoringsrapportage op basis van de opgave van vergunninghouders.

Dat deelname aan online kansspelen is toegenomen, geldt zeer waarschijnlijk ook voor jongvolwassenen. Uit onderzoek van Ipsos I&O blijkt dat het aandeel gokkers onder jongvolwassenen het grootst is (17%), gevolgd door het aandeel gokkers onder Nederlanders tussen de 25 en de 34 jaar (16%) (IPSOS I&O, 2024b).[160] De steekproef in dit onderzoek is niet groot genoeg om uitspraken te kunnen doen over jongvolwassen spelers van 18 tot en met 24 jaar in vergelijking met voorgaande jaren, maar uit de monitoringsrapportages van de Ksa blijkt dat het aantal spelersaccounts van jongvolwassenen waarmee wordt gespeeld eind 2023 ongeveer 80% gegroeid was ten opzichte van eind 2021 (234 duizend t.o.v. 131 duizend) (zie onderstaande figuur).



Figuur 30. Aantal spelersaccounts van jongvolwassenen per maand. Bron: Ksa monitoringsrapportages.

7.5.2 Normalisatie van gokken

Een veelgehoord neveneffect van de Wet Koa is dat door de legalisatie en de reclame gokken genormaliseerd is. Het vertonen van gokreclames in de publieke ruimte (voor Besluit orka) of online wekt de indruk dat het een 'gewoon' product is, waardoor men het steeds normaler is gaan vinden om eraan deel te nemen. Dit wordt ook wel *normalisatie van gokken* genoemd. Zo wordt het steeds gewoner om te wedden op een

[160] Van alle Nederlanders van 16 jaar die in de laatste 12 maanden ten minste één online kansspel heeft gespeeld.

sportwedstrijd onder jongvolwassenen: “wedje plaatsen”.[161] Ook bij minderjarigen komt gokken voor. In het onderzoek van Ipsos I&O over deelname aan kansspelen zijn ook 16- en 17-jarigen bevraagd (n=159) (IPSOS I&O, 2024a). 12% van hen had het afgelopen jaar ten minste één online kansspel gespeeld. Hoeveel dit voorheen was, is ons niet bekend. De Scholierenmonitor van het Trimbos-instituut laat zelfs zien dat 1 op de 15 middelbare scholieren het afgelopen jaar minimaal één keer online heeft gegokt, voornamelijk op sportweddenschappen.[162]

In onderzoek van Ipsos I&O over het perspectief van Nederlanders op kansspelen, is specifiek gevraagd naar de ‘acceptatie’ van gokken in Nederland (IPSOS I&O, 2024b). Opvallend is dat 43% van de Nederlands het eens is met de stelling dat gokken ‘door de meeste mensen in Nederland geaccepteerd’ is, terwijl een veel kleiner aandeel stelt dat gokken is geaccepteerd in hun eigen vriendenkring (19%) en in hun eigen familie (13%). En slechts 18% is het eens met de stelling dat af en toe gokken er gewoon bij hoort. Er lijkt dus een mismatch te zitten tussen de daadwerkelijke acceptatie van gokken en de mate waarin mensen dénken dat gokken is geaccepteerd.

Loket Kansspel heeft als reactie op de normalisatie van gokken de campagne Speel Geen Spelletjes[163] gelanceerd tijdens het voetbal EK, mede ingegeven door het feit dat er steeds meer jongeren zich – voor namelijk via de chatfunctie – melden bij Loket Kansspel. De campagne dient ertoe om meer bewustzijn te creëren over de gevaren van gokken. Enkele respondenten geven aan ook de keerzijde te zien van deze campagnes: door gokken meer in de publiciteit te brengen – ongeacht of het dient als waarschuwing – kunnen mensen mogelijk ook stimuleren om (weer) te gaan gokken. Hierbij merken wij wel op dat, gegeven het feit dat gokken genormaliseerd is sinds de Wet Koa en hiervoor ook veel reclame voor wordt gemaakt, het onwaarschijnlijk is dat een dergelijke campagne de bekendheid van gokken an sich verhoogt. Een andere respondent vergeleek deze campagnes met de campagnes over roken, die wel degelijk effectief zijn.

7.5.3 Substitutie binnen de kansspelmarkt

Voorafgaand aan de invoering van de Wet Koa waren er zorgen over substitutie tussen de verschillende sectoren binnen de kansspelmarkt, als gevolg van de legalisering van online kansspelen. Met name de loterijen, en de goede doelen die zij steunen, vreesden dat de loterijinkomsten zouden afnemen doordat spelers zich naar het online aanbod zouden verplaatsen.[164] Om dergelijke substitutie te voorkomen zijn loterijen nadrukkelijk

[161] NOS (2024). Zes op de tien jongeren overwegen gokje op wedstrijden deze zomer. Geraadpleegd via [nos.nl]

[162] Trimbos (2024, 1 juli). Opvallend veel scholieren vapen en gokken online voor geld. Geraadpleegd via [www.trimbos.nl]

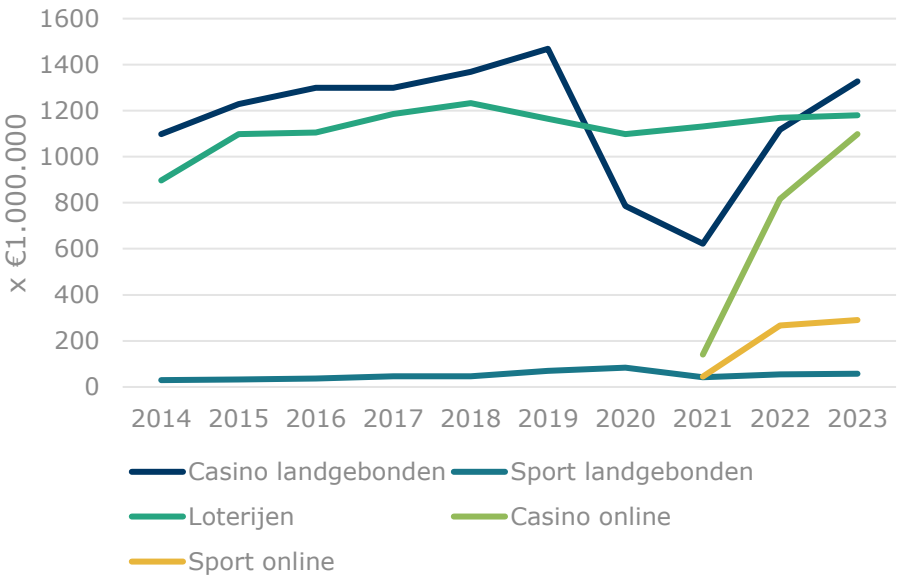
[163] Veneman, T. (2024, 5 juni). Loket Kansspel en KSA komen met Speel Geen Spelletje-campagne. *Casino.nl.* Geraadpleegd via [www.casino.nl]

[164] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 3, p. 72-73. MvT Wet Koa.

uitgezonderd van de kansspelen die mogen worden georganiseerd met een vergunning voor kansspelen op afstand. Ook mag bij kansspelen op afstand geen gebruik worden gemaakt van de naam 'loterij'.[165]

Daarnaast kan ook de verlaging van het afdrachtspercentage voor loterijen, van 50% naar 40%, worden gezien als een maatregel om substitutie te voorkomen. Deze verlaging is in eerste instantie aangekondigd als maatregel om de loterijen de ruimte te geven voor innovatie, zodat zij een attractief aanbod konden creëren, vanwege een dalende omzet in de jaren vóór 2014.[166] Sindsdien wordt de verlaging echter ook benoemd in het kader van substitutie, omdat een attractief aanbod substitutie tegen zou kunnen gaan.[167]

Als we naar het BSR (de totale inzet minus het totaal aan uitgekeerde prijzen) per sector kijken (Figuur 31), zien we dat het BSR van loterijen sinds 2020 jaarlijks is gestegen, in vergelijkbare mate als in de jaren daarvoor. Uit het uitblijven van een daling ten faveure van online kansspelen concluderen wij dat er geen sprake lijkt te zijn van een noemenswaardige substitutie van loterijen naar online kansspelen. Ook uit de gevoerde interviews komen geen signalen dat er substitutie tussen deze twee sectoren plaatsgevonden heeft, ondanks dat een enkele partij die zorg op voorhand wel had.



Figuur 31. Brutospelresultaat per sector. Data ontvangen van de Ksa.

Toezegging 11 vraagt te onderzoeken wat het effect is geweest van de maatregelen om substitutie van loterijen naar online kansspelen te voorkomen. Dat het uitblijven van een substitutie-effect is toe te schrijven aan de zojuist beschreven maatregelen is niet hard

[165] *Kamerstukken I* 2018/19, 33996, I. Nota n.a.v. het verslag.

[166] *Kamerstukken II* 2013/14, 24557, nr. 134. Kamerbrief herijking loterijstelsel. 11 juli 2014.

[167] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2018/19, 33996, I en Breuer&Intraval (2023) Vooronderzoek Evaluatie Wet Koa.

te maken. Het is immers ook mogelijk dat er zelfs zonder die maatregelen geen substitutie had plaatsgevonden. Wel gaf een aanbieder van loterijen aan dat hun reclamekosten door de Wet Koa ook zijn toegenomen, omdat de toetreding van online kansspelaanbieders de kosten van reclame heeft opgedreven. Het beoogde doel lijkt in ieder geval bereikt.

Tussen landgebonden kansspelen en online kansspelen lijkt er wel substitutie te hebben plaatsgevonden, wat mogelijk de consistentie van de kansspelregulering onder druk kan zetten. In Figuur 31 is te zien dat het BSR van landgebonden casinospelen tijdens de coronapandemie meer dan gehalveerd is en dat deze daarna niet meer tot het oude niveau is hersteld. In 2019 bedroeg het BSR van landgebonden casinospelen bijna € 1,5 miljard. Na een daling tot €622 miljoen in 2021 is het BSR in 2023 circa €1,3 miljard, zo'n €150 miljoen onder het niveau van 2019. Gecorrigeerd met inflatie valt dit verschil nog ruimschoots groter uit. Het is aannemelijk dat dit voor een deel is toe te schrijven aan substitutie door online kansspelen, maar voor een deel ook gaat om langdurige of blijvende effecten van de pandemie. Deze effecten zijn niet goed van elkaar te scheiden. Zo is het aantal bedrijven in Nederland in de bedrijfstak 'Cafés' in de periode 2019-2023 met circa 12% gedaald en het aantal spelersplaatsen in de horeca in de periode 2018-2022 met 11% gedaald.[168] In de gevoerde interviews wordt vanuit de hoek van landgebonden aanbieders aangegeven dat de omzet na de eerste covid-lockdown in de volgende maand alweer hersteld was, en na de tweede lockdown ook, maar dat na de derde lockdown (toen online kansspelen inmiddels gelegaliseerd waren) de omzet niet meer terug kwam op het oude niveau. Dit impliceert een daling in de omzet van landgebonden kansspelen als gevolg van de combinatie van de pandemie en de legalisering van online kansspelen.

7.5.4 Toename van inkomsten uit kansspelbelasting

Vergunde kansspelaanbieders dragen kansspelbelasting af aan de Belastingdienst (in plaats van BTW). Vóór de inwerkingtreding van de Wet Koa droegen online aanbieders geen belasting af, zij waren immers allemaal onvergund. Het was aan de spelers om hun winsten op te geven aan de Belastingdienst. Sinds de inwerkingtreding van de wet wordt de kansspelbelasting echter ook voor online kansspelen direct bij de aanbieders geïnd, voor zover zij een vergunning hebben.

[168] Aantal bedrijven op basis van [opendata.cbs.nl] en aantal spelersplaatsen via KPMG (2024) Speelautomaten Kengetallenonderzoek 2023.

De door een aanbieder af te dragen kansspelbelasting (KSB) bedraagt een percentage, momenteel 30,5%, van het brutospelresultaat.[169] Het BSR wordt berekend als het totaal aan inzetten minus het totaal aan uitgekeerde prijzen.[170]

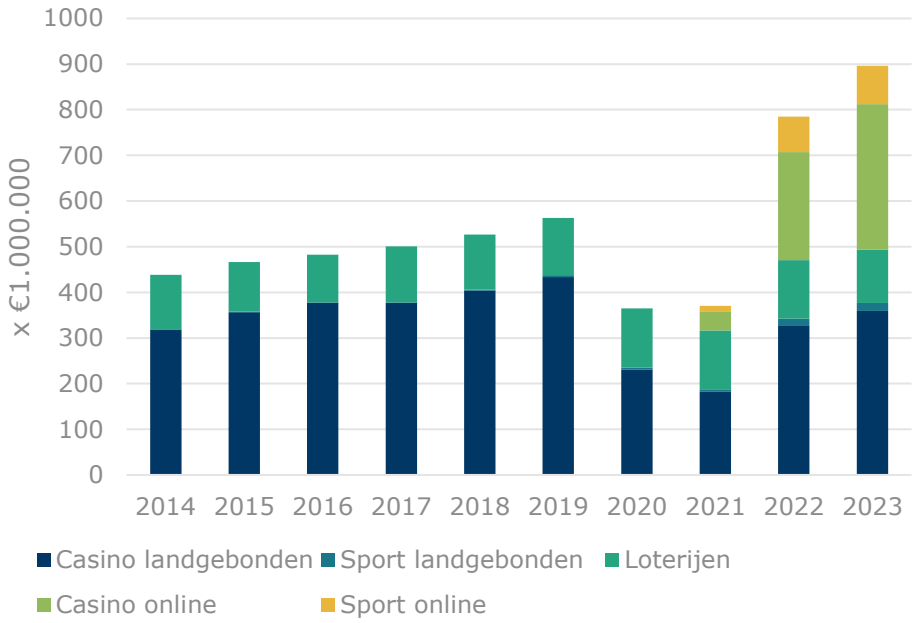
Visie van spelers

Zoals eerder vermeld, zijn in het kader van dit onderzoek alleen professionele pokerspelers geïnterviewd, het opgehaalde perspectief van de spelers op de regulering is daarmee beperkt. Voor deze spelers heeft de legalisering voor rust gezorgd. De onduidelijkheid en het risico van het illegale circuit zijn verdwenen. Daarnaast is het voor deze spelers een groot voordeel dat de kansspelbelasting nu bij de aanbieders wordt geheven en dat de speler zich daar bij winst geen zorgen meer over hoeft te maken.

De geïnde kansspelbelasting per jaar is voor 2014-2023 weergegeven in Figuur 33, uitgesplitst naar sector. De belastinginkomsten uit kansspelen op afstand waren circa €315 miljoen in 2022 en meer dan €400 miljoen in 2023. Belastinginkomsten uit landgebonden casino's waren daarentegen in 2023 nog steeds bijna €75 miljoen lager dan in 2019, terwijl zij daarvoor jaar op jaar toenamen. Vanwege de coronapandemie en de substitutie tussen sectoren is het effect moeilijk te kwantificeren, maar het is duidelijk dat de totale belastinginkomsten als gevolg van de legalisering van kansspelen op afstand aanzienlijk zijn toegenomen.

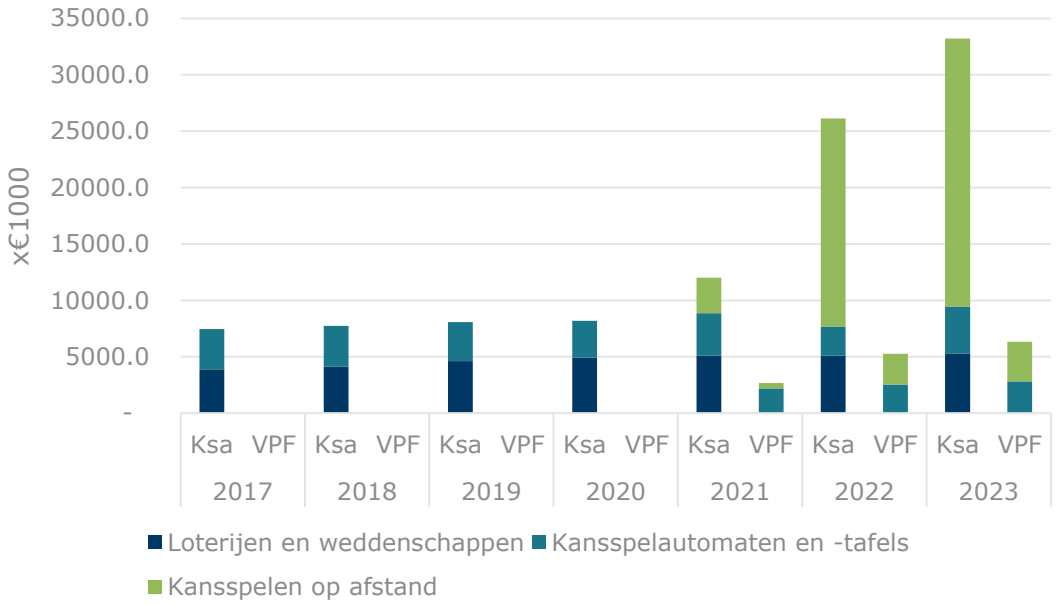
[169] Afgelopen jaren is het tarief enkele keren verhoogd en verlaagd. Tussen 2019 en 2024 varieerde het van 29% tot 30,5%.

[170] Bij het bepalen van de totale inzet worden, anders dan in sommige andere landen, ook bonussen meegeteld. Aanbieders betalen daardoor belasting over de bonussen die zij uitkeren.



Figuur 33. Geïnde kansspelbelasting per sector. Data aangeleverd door de Ksa.

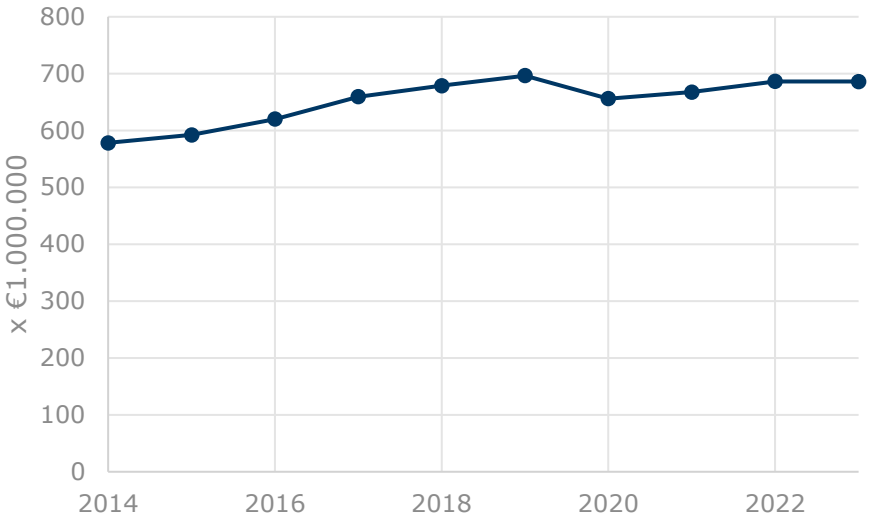
Voor de volledigheid noemen we hier ook de kansspelheffing. Aanbieders dragen naast de KSB ook deze extra heffing af, ter financiering van de Ksa en, sinds 2021 ook aan het Verslavingspreventiefonds. Figuur 32 toont de geïnde kansspelheffing per sector voor deze beide bestemmingen. Te zien is dat de Ksa sinds 2022 voornamelijk wordt gefinancierd uit heffingen bij de aanbieders van kansspelen op afstand. De heffing voor het verslavingspreventiefonds is gebaseerd op risico van kansspelen. Voor kansspelautomaten en -tafels geldt de heffing alleen voor de hoog-risicospelen.



Figuur 32. Geïnde kansspelheffing per sector, ter financiering van de Ksa en het VPF. Bron: gegevens ontvangen van de Kansspelautoriteit.

Tot slot maken de aanbieders zich zorgen over hun toekomstige businessmodel en hun mogelijkheden om winst te maken met de naderende extra beleidsregels, en de verhoogde lastendruk die daarmee gepaard gaat, en de aankomende verhoging van de kansspelbelasting.

7.5.5 Afdrachten aan goede doelen en sport



Figuur 34. Afdrachten van loterijen aan goede doelen en sport. Data ontvangen van de Ksa.

De Wet Koa zelf lijkt niet direct invloed te hebben gehad op de afdrachten van loterijen aan goede doelen en sport. Dit is ook logisch, omdat de wet geen effect lijkt te hebben gehad op het BSR van loterijen (er heeft bijvoorbeeld geen substitutie plaatsgevonden, zie 7.5.3). Wat echter wel een duidelijk effect heeft gehad is de verlaging van de minimale afdracht van 50% naar 40%. Deze verlaging ging in 2020 in en zou moeten zorgen voor meer ruimte voor innovatie om de loterijen aantrekkelijker te maken, waardoor een grotere omzet en uiteindelijk een grotere afdracht zou kunnen worden gerealiseerd. In de praktijk is dit (nog) niet gelukt, zie Figuur 34. De afdrachten waren in 2023 weer bijna op het niveau van 2019, terwijl er vóór 2019 een duidelijke stijgende lijn in zat.

Zoals genoemd in 7.5.3 gaf een aanbieder van loterijen aan dat de reclamekosten zijn toegenomen sinds de openstelling van de markt voor online kansspelaanbod. Het is mogelijk dat het lagere afdrachtspercentage wel heeft bijgedragen aan het tegengaan van substitutie – en daarmee uiteindelijk een positief effect heeft gehad op de afdrachten van loterijen. Op basis van de in dit onderzoek verzamelde gegevens kan niet worden geconcludeerd of de maatregelen hebben bijgedragen aan het tegengaan van substitutie.

Met de Wet Koa zijn ook de afdrachten aan de paardensport veranderd. Vanwege de verbinding tussen paardenwedden en paardensport gelden hier andere eisen aan de afdracht. Voor Wet Koa was de afdracht voor het landgebonden aanbod van paardenweddenschappen 2,5% van de omzet, na de Wet Koa 10% van het BSR. Daar komt bij dat het gaat over weddenschappen op uitslagen van draf- of renwedstrijden die

in Nederland zijn georganiseerd[171], tegenover alle draf- of renwedstrijden voor de Wet Koa. Met deze verandering werd een substantiële daling van de afdrachten aan de paardensport verwacht. Er is gekozen voor een eenmalige compensatie van de verwachte afname in afdracht.[172] Waar de afdracht van ZEturf (de enige aanbieder van paardenweddenschappen) in 2021 nog €718.633 betrof (ZEturf, 2023), was die in 2022 en 2023 respectievelijk €366.495 en €388.672 (ZEturf, 2024).[173] Boven op de wettelijk verplichte afdracht deed ZEturf echter ook een vrijwillige afdracht van 65% van BSR. Waar de afdrachten bij loterijen dus slechts licht zijn gedaald is bij de draf- en rensport wel te spreken van een grote afname.

7.5.6 Mogelijke effecten op vergunningstelsels andere kansspelen

De keuze voor een open vergunningstelsel heeft mogelijk consequenties voor de vergunningstelsels van andere kansspelen, specifiek de monopolies. Europese lidstaten mogen een monopoliestelsel invoeren bij zwaarwegende maatschappelijke belangen (voorkomen van kansspelverslaving voldoet hieraan), mits er sprake is van samenhangend beleid in het nastreven van de doelen.

Hier plaatste de afdeling Advisering van de Raad van State al vraagtekens bij in hun advies m.b.t de voorgenomen wetswijzigingen van Koa.[174] In een latere uitspraak besluit de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State echter dat een stelsel met een monopolie (lotto) enerzijds en een vergunningstelsel (de incidentele loterijen) anderzijds wel houdbaar is onder voorwaarden.[175] In een recente uitspraak besluit de Rechtbank Oost-Brabant dat hier geen sprake meer van is sinds de Wet Koa.[176] Hier is beroep tegen aangetekend, dat nog dient. Als de uitspraak standhoudt bij de Raad van State betekent dat dat de monopolies voor casino (Holland Casino) en de lotto (Lotto) mogelijk niet houdbaar blijken.

7.6 Conclusie

Het vaststellen van de meeste effecten van de Wet Koa is op dit moment nog lastig; veel mogelijke effecten, zoals het effect op het aantal personen met een kansspelverslaving, doen zich nog maar beperkt voor. Daarnaast is er geen monitoringskader en -systematiek opgesteld waarmee de geobserveerde effecten afgezet kunnen worden tegen de beoogde effecten. Op basis van de uitvoeringspraktijk van de maatregelen op het gebied van verslavingspreventie, in combinatie met het toegenomen aantal spelers, kan echter

[171] Art. 2.2, lid 1 Regeling Kansspelen op afstand

[172] *Kamerstukken II* 2019/20, 24557, nr. 169.

[173] De genoemde afdrachten zijn zowel de wettelijke afdracht o.b.v. BSR als een vrijwillige afdracht van ZEturf.

[174] *Kamerstukken II* 2013/14, 33996, nr. 4.

[175] ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:468. Zie horizontaal toetsingskader (5.1 e.v.).

[176] Rechtbank Oost-Brabant 29-02-2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:698.

wel worden verwacht dat het aantal personen met een gokverslaving toe zal nemen, ook onder de groep jongvolwassen.

De Wet Koa heeft wel voor betrouwbare speelomgevingen in het vergunde aanbod gezorgd, waar het risico op witwassen zeer beperkt is. Het doel van het tegengaan van matchfixing kan met de huidige uitvoeringspraktijk hoogstwaarschijnlijk niet worden behaald, maar de vraag die hier speelt is hoe groot het probleem van matchfixing daadwerkelijk is. Dit kan niet worden vastgesteld.

We zien dat de beoogde kanalisatiegraad van 80% op basis van zowel spelers als BSR behaald is. Daarnaast heeft Wet Koa ook geleid tot een aantal neveneffecten, zoals een toename van het aantal spelers van online kansspelen, een normalisatie van gokken, een toename van inkomsten uit de kansspelbelasting en een daling van afdrachten aan de draf- en rensport.

Hoofdstuk 8

Conclusies, lessen en aanknopingspunten om te verbeteren

In dit hoofdstuk combineren de uitkomsten uit de voorgaande hoofdstukken. We trekken conclusies over drie jaar legaal gokken, bespreken lessen voor toekomstige reguleringsvraagstukken voor andere segmenten van de kansspelmarkt en presenteren een aantal aanknopingspunten om (de uitvoering van) het beleid te verbeteren.

8 Conclusies, lessen en aanknopingspunten om te verbeteren

8.1 Conclusie: drie jaar legaal online gokken

Met Wet Koa beoogde de toenmalige regering "… *de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet en andere toekomstige elektronische communicatiemiddelen naar een* ***verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar aanbod*** *te leiden, waarbij de speler met een passend en attractief aanbod wordt geleid naar een gereguleerd aanbod met waarborgen tegen kansspelverslaving en criminaliteit. Doel van het wetsvoorstel is* ***de daadwerkelijke vraag naar kansspelen op afstand*** *die nu bestaat of in de toekomst kan ontstaan,* ***te kanaliseren****. De regulering is* ***niet bedoeld om aanvullende vraag naar kansspelen op afstand te doen ontstaan.***"[177]

Op basis van de beleidslogica, uitvoeringspraktijk en effecten kijken we hier in hoeverre Wet Koa heeft geleid tot 1) een verantwoord online kansspelaanbod, 2) een betrouwbaar online kansspelaanbod, 3) een controleerbaar online kansspelaanbod en 4) een gekanaliseerde vraag naar kansspelen op afstand zonder aanvullende vraag te doen ontstaan. We concluderen dat Wet Koa tot op heden (nog) niet heeft bijgedragen aan een dermate verantwoord en controleerbaar kansspelaanbod dat gesteld kan worden dat de beleidsdoelstellingen van het online kansspelbeleid op korte of lange termijn bereikt zullen worden. Alhoewel het beleid heeft geleid tot een betrouwbaar aanbod en tot een mate van controleerbaarheid en controle die groter is dan bij het onvergunde aanbod, kan wat ons betreft nog niet worden gesproken van een verantwoord aanbod. Ook heeft het beleid geleid tot een grote groep nieuwe spelers, waaronder veel jongvolwassenen. Op basis van het beleid en de huidige uitvoeringspraktijk kan worden verwacht dat er, met name bij deze groep, schade op zal treden als gevolg van het beleid. Het gaat dan niet enkel om financiële schade, maar als gevolg daarvan potentieel om groot persoonlijk leed. Het in handen leggen van de zorg voor online kansspelspelers bij partijen die een verslavend product aanbieden en met elkaar moeten concurreren om marktaandeel, waardoor ze een financiële prikkel hebben om spelers zo lang mogelijk aan zich te binden, is naïef geweest.

Verantwoord aanbod

Voor het verantwoord maken van het online kansspelaanbod stellen vergunde aanbieders een verslavingspreventiebeleid op en hebben ze een zorgplicht richting de spelers die bij hun aanbod spelen. Deze zorgplicht bestaat in de wet- en regelgeving uit veel open normen die aanbieders zelf in moeten vullen. Deze open normen hebben tot grote verschillen geleid tussen aanbieders. In een vergunningstelsel met meerdere

[177] *Kamerstukken II* 2013/2014, 33996, nr. 3.

vergunninghouders moeten aanbieders met elkaar concurreren om marktaandeel. Hierdoor is er een financiële prikkel om de zorgplicht niet streng in te vullen: vergunninghouders met strenge interventies zouden hun spelers kunnen verliezen aan concurrenten. Uit verschillende onderzoeken blijkt ook dat er aanbieders zijn die op het gebied van de zorgplicht de randen van de wet- en regelgeving opzoeken of deze simpelweg schenden, bijvoorbeeld door spelers op verschillende manieren aan te sporen om door te spelen of meer in te zetten.

Een vergunningstelsel – in dit geval met een potentieel oneindig aantal aanbieders – zorgt er ook voor dat maatregelen die te maken hebben met speelgedrag, zoals speellimieten, niet volledig effectief kunnen zijn als ze niet aanbieder-overstijgend zijn. Wanneer spelers hun speellimieten bij de ene aanbieder bereiken kunnen ze namelijk doorspelen bij een andere aanbieder. Hierdoor ligt er nog veel verantwoordelijkheid bij de speler zelf, om zich aan zijn eigen limieten te houden. Juist van hoog-risicospelers is dit vaak te veel gevraagd. Een belangrijk doel van deze limieten, namelijk dat een speler stopt met spelen als deze risico loopt op onmatig speelgedrag, wordt op deze manier ondermijnd. Een aanbieder-overstijgende aanpak zou daarnaast ook de angst verminderen die aanbieders hebben bij het strenger invullen van de zorgplicht dan concurrenten (namelijk dat spelers vertrekken naar een concurrent die de zorgplicht minder streng invult). Een randvoorwaarde hierbij is dat de handhaving van de illegale markt voldoende effectief is.

Daarnaast heeft er de afgelopen jaren verkokering van het kansspelveld plaatsgevonden. Dit heeft invloed op de mate waarin het vergunde aanbod verantwoord is of kan zijn. De doelstelling van verslavingspreventie is gebaat bij samenwerking tussen de wetenschap en verslavingsexperts enerzijds en de kansspelaanbieders anderzijds. In de praktijk bestaat er echter een duidelijke scheiding tussen deze twee groepen en is samenwerking vaak ver te zoeken. De kansspelaanbieders zijn wettelijk verplicht experts te betrekken in het opstellen van hun verslavingspreventiebeleid. Een aantal experts werkt hieraan mee en laat zich inhuren door het veld in een adviesrol. Een ander deel van het veld weigert uit principe echter om mee te werken: zij zijn het niet eens met de wijze waarop de legalisering is verlopen en wat er met hun input wordt gedaan (te weinig). Ook zijn er experts die niet meewerken omdat zij financiële afhankelijkheid van kansspelaanbieders en potentiële belangenverstrengeling willen voorkomen. De beschikbare kennis en expertise in Nederland op het gebied van (de preventie van) kansspelverslaving wordt daarmee niet effectief benut.

Het effect van de legalisering op het gebied van het aantal personen met een kansspelverslaving is nog beperkt zichtbaar. Het duurt volgens experts vaak vijf tot acht jaar voordat iemand met een gokverslaving zich meldt bij de verslavingszorg. Deze evaluatie komt dus te vroeg om hier al uitspraken over te doen. Op basis van de uitvoeringspraktijk, de invulling van de zorgplicht en het toegenomen aantal spelers ligt het echter wel in de lijn der verwachting dat dit aantal toe zal nemen. Met het Cruks is er, ondanks de knelpunten bij het proces van de onvrijwillige inschrijving, met Wet Koa wel een

instrument gekomen dat effectief lijkt in het beschermen van mensen met (risico op) een gokverslaving en waar men in grote mate positief over is.

Onder meer vanwege de gebrekkige invulling van de zorgplicht, het gebrek aan overkoepelende speellimieten en het gebrek aan samenwerking tussen verslavingsdeskundigen en kansspelaanbieders, kan wat ons betreft niet worden gesproken van een verantwoord kansspelaanbod.

Per respectievelijk 3 juni 2024 en 1 oktober 2024 zijn de Beleidsregels verantwoord spelen en de Regeling speellimieten en bewuster speelgedrag in werking getreden. Met beleidsregels geeft de Ksa verdere invulling aan de wettelijke verplichtingen van de zorgplicht, waaronder door de situaties verder te beschrijven waarin aanbieders moeten interveniëren of moeten onderzoeken of spelers de financiële gevolgen van hun gokken kunnen dragen. De ministeriële regeling stelt een stortingslimiet in van €350 per maand voor volwassenen en €150 voor jongvolwassenen. De verwachting is dat deze regelingen de uitvoering van de zorgplicht gaan verbeteren.

Betrouwbaar aanbod

De speler moet erop kunnen vertrouwen dat bij een vergunde aanbieder het spel eerlijk verloopt, dat het speeltegoed veilig is en dat de speler winsten krijgt uitgekeerd. Dit doel is met Wet Koa grotendeels bereikt. Hier bestaan weliswaar knelpunten en er is ruimte voor verbetering, maar wij zien dat veel maatregelen een adequate uitvoeringspraktijk hebben en dat stakeholders hier in grote lijnen tevreden over zijn.

In een betrouwbaar speelaanbod is ook geen plek voor fraude en criminaliteit. Door Wet Koa vallen vergunninghouders van online kansspelen onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Hierdoor moeten vergunninghouders melding maken van verdachte transacties bij de Financial Intelligence Unit (FIU). Het risico op witwassen via online kansspelen is echter per definitie klein doordat de tegenrekening van de speler door de aanbieder geverifieerd moet worden en er alleen met giraal geld kan worden gespeeld. Daarnaast is het feit dat aanbieders meldingen doen van verdachte transacties die vervolgens onderzocht kunnen worden door de FIU op mogelijk witwassen een verbetering ten opzichte van de situatie voor de Wet Koa.

In Wet Koa zijn ook maatregelen opgenomen ter voorkomingen van matchfixing. Ook hierbij speelt de Wwft een rol, maar een minder positieve. Vanwege de geheimhoudingsplicht bij Wwft-meldingen worden meldingen van mogelijke matchfixing in veel gevallen (wanneer er ook een transactie bij betrokken is) niet gemeld bij instanties ter voorkoming van matchfixing of eventuele betrokken sportbonden voor tuchtrechtelijke vervolging. Hierdoor zijn er knelpunten ontstaan in de mogelijkheden tot informatiedeling (ook in relatie tot de privacywetgeving) en vervolging bij matchfixing.

Controleerbaar aanbod

Met Wet Koa werd de Kansspelautoriteit (Ksa) de toezichthouder op de online kansspelmarkt. Door invoering van het vergunningenstelsel en door dataverstrekking van de aanbieders aan de Ksa, is er in principe sprake van een *controleerbaar* aanbod. Er is in de huidige praktijk echter geen sprake van een volledig *gecontroleerd* aanbod. Een knelpunt in het houden van toezicht op het vergunde aanbod is namelijk dat de Ksa momenteel geen toezicht houdt op de spelersinterface van vergunninghouders (het deel van de kansspelinterface dat alleen voor ingelogde spelers te zien is). De Ksa mag volgens de wet gebruikmaken van mystery guest-onderzoek om toezicht op aanbieders te houden, maar maakt hier nu geen gebruik van. De Ksa heeft arbeidsrechtelijke en privacygerelateerde bezwaren om haar medewerkers met eigen persoonsgegevens een mystery guest-onderzoek uit te laten voeren, kan geen gebruik maken van valse identiteiten omdat daar geen wettelijke basis voor is en wil geen gebruik maken van externe bureaus. Het gevolg hiervan is dat de Ksa maar zeer beperkt toezicht kan houden op de spelersbeleving en bijvoorbeeld de mate waarin een aanbieder aan zou zetten tot onmatig speelgedrag.

Wanneer de Ksa de afgelopen drie jaar een overtreding constateerde bij een vergunninghouder en overging tot een interventie, leidde dit in alle gevallen tot het stoppen van de overtreding. Vanuit dit oogpunt zijn deze interventies van de Ksa effectief. Er wordt maar beperkt overgegaan tot het opleggen van sancties. De Ksa constateerde bijvoorbeeld zelf dat de zorgplicht niet voldoende wordt ingevuld door aanbieders, maar heeft op dat gebied (nog) geen (gepubliceerde) sancties opgelegd. Mogelijk speelt hier mee dat aanbieders snel de gang naar de rechter maken wanneer discussie mogelijk is (aldus de Ksa) en dat dit veel capaciteit zou vragen van de Ksa. Handhaving is echter randvoorwaardelijk aan effectief beleid en gerechtelijke uitspraken zouden juist voor meer duidelijkheid kunnen zorgen, wat handhaving in het vervolg makkelijker zou maken.

Onderdeel van een controleerbaar aanbod is ook dat er onderzoek kan worden gedaan naar online kansspelen, het kansspelbeleid en de effectiviteit van maatregelen. Onderzoekers en beleidsmakers hebben voor dit doeleinde nu echter geen of zeer beperkt toegang tot spelersdata. Vergunninghouders deponeren spelersdata in de controledatabank, maar de data in deze database staan alleen ter beschikking aan toezichthouders voor toezichtsdoeleinden. Ook in deze evaluatie kon geen gebruik worden gemaakt van deze spelersdata om overkoepelend speelgedrag in kaart te brengen.

Gekanaliseerde vraag

Het probleem bij het in kaart brengen van kanalisatie is dat nooit exact kan worden vastgesteld hoeveel spelers bij het illegale aanbod spelen en hoeveel ze daar verliezen (brutospelresultaat). Op basis van de best mogelijke schattingen is de beoogde kanalisatiegraad van 80% desalniettemin behaald, zowel op basis van spelers als op basis van brutospelresultaat.

Vergunninghouders mochten reclame maken voor hun aanbod om spelers bekend te maken met het legale aanbod en deze te verleiden te stoppen met spelen bij het illegale aanbod en te gaan spelen bij het legale aanbod. De kansspelmarkt opende op 1 oktober 2021 met tien vergunde aanbieders. Op voorhand was er door verschillende partijen al gewaarschuwd voor een grote toename aan marketing; in een nieuwe, concurrerende markt willen partijen zo snel mogelijk marktaandeel vergaren. Met name de twee staatsdeelnemingen gaven hier in oktober veel geld aan uit en waren zeer zichtbaar in de openbare ruimte en via verschillende media. Vrij snel na de opening in oktober werden er moties aangenomen om de reclame te beperken en ongerichte reclame voor online kansspelen te verbieden, resulterend in het Besluit orka dat per 1 juli 2023 van kracht is gegaan. De grote toename aan reclame had echter op voorhand verwacht kunnen worden wanneer een nieuwe markt bijna zonder reclamebeperkingen werd geopend.

De regulering had expliciet niet tot doel om aanvullende vraag te creëren. Er zijn echter wel sterke aanwijzingen dat het aantal deelnemers aan online kansspelen sinds de inwerkingtreding van Wet Koa is toegenomen. Het aantal spelersaccounts waar maandelijks mee wordt gespeeld is toegenomen en in een grootschalige enquête onder spelers gaf 70% aan pas ná oktober 2021 te zijn begonnen met online kansspelen. Wanneer kanalisatie gepaard gaat met het neveneffect dat meer mensen gaan spelen, worden er meer mensen blootgesteld aan verslavingsrisico's, waardoor er netto niet automatisch sprake is van een verbetering.

Daarnaast beoogt Wet Koa ook specifiek jongeren en kwetsbaren te beschermen. Onderdeel daarvan is dat reclame in eerste instantie niet gericht mocht zijn aan deze doelgroep. Sinds Besluit orka moeten vergunninghouders ook maatregelen nemen om expliciet te voorkomen dat reclame jongeren en kwetsbaren bereikt. Dit moeten vergunninghouders met de best mogelijke technieken doen en de rapportages van het bereik kunnen door de Ksa worden gecontroleerd. Voor jongvolwassenen is de vraag of de best beschikbare technieken (data van advertentiediensten en een leeftijdselectie bij ingaan website) daadwerkelijk goed genoeg zijn. Daarnaast vallen ingeschrevenen in Cruks ook onder de groep kwetsbaren. Door de wijze waarop Cruks is opgezet en gebruikt wordt, weten vergunninghouders niet of een persoon die voorheen bij hen speelde in Cruks staat opgenomen, zolang deze niet probeert in te loggen. Hierdoor kunnen zij (onbedoeld) alsnog reclame aan deze kwetsbare groep richten. Uit cijfers blijkt ook dat de deelname aan online kansspelen van jongvolwassenen (24 jaar of jonger) sinds de inwerkingtreding van Wet Koa is toegenomen: het aantal spelersaccounts van jongvolwassenen waarmee wordt gespeeld is eind 2023 met ongeveer 80% gegroeid ten opzichte van eind 2021.

Ten slotte kan het kanaliseren van spelers van het illegale naar het legale aanbod op twee manieren gebeuren:

1. Doordat het vergunde aanbod dermate passend en attractief is, en de speler het weet te vinden (reclame), kiest de speler ervoor om van het illegale aanbod over te stappen naar het legale aanbod.
2. Doordat het illegale aanbod dermate ontoegankelijk is geworden kan de speler alleen nog maar spelen bij het legale aanbod als deze door wil spelen.

Beide routes worden nu genomen: vergunde aanbieders mogen (in zekere mate) reclame maken voor hun aanbod dat in veel opzichten net zo attractief is als het illegale aanbod én de Ksa heeft de wettelijk taak om het illegale aanbod te bestrijden. Echter verloopt de handhaving van de illegale markt nog niet zoals gewenst. Dit komt in de eerste plaats door het feit dat het handhavingsinstrumentarium dat de Ksa tot haar beschikking heeft onvoldoende aansluit bij de kenmerken en insteek van de illegale aanbieders. Deze partijen zijn eigenlijk nooit gevestigd in Nederland, maar in complexe jurisdicties waar ze zich technisch afschermen en de Ksa geen of beperkt druk uit kan oefenen. Een betere handhaving van de illegale markt, die daardoor minder goed vindbaar en minder aantrekkelijk is, kan ruimte creëren om ook het vergunde aanbod strenger te reguleren zonder dat een afname van attractiviteit daar leidt tot dekanalisatie.

8.2 Lessen voor toekomstige reguleringsvraagstukken

Het wetgevingstraject van Wet Koa heeft een decennium geduurd. In deze periode is het wetsvoorstel meerdere malen aangepast en ook na de inwerkingtreding werden er meerdere wijzigingen in het beleid aangebracht. Volgens verschillende stakeholders ontbrak de visie achter deze beslissingen vaak en was het beleid vooral reactief. Effectief beleid vereist een duidelijke visie en concrete doelstellingen. Dit was (en is) bij Wet Koa niet (overal) het geval. Voor eventuele toekomstige reguleringsvraagstukken in andere segmenten van de gokmarkt is het daarom aan te raden om de visie op het beleid helder te stellen, de doelstellingen van het beleid te operationaliseren en op voorhand een monitoringssystematiek met nulmetingen op te zetten. Hiermee is op voorhand duidelijk wat beoogd is met het beleid, welke concrete uitkomsten daarbij horen en op basis waarvan succes van het beleid vastgesteld kan worden.

Een ander effect van het lange wetgevingstraject is dat de voorbereiding en de uitvoering van de vergunningverlening onder veel tijdsdruk plaats hebben moeten vinden. Dit ging gepaard met vele onzekerheden voor zowel de vergunningverlener (de Ksa) als de vergunningaanvrager (de aanbieders). Politiek was besloten dat de markt op 1 oktober 2021 open zou gaan en er moesten op dat moment aanbieders met een vergunning zijn, dit terwijl het de kwaliteit van proces mogelijk ten goede was gekomen als daar meer tijd voor was geweest. Een langere voorbereidingstijd voor zowel de Ksa als de aanbieders zou bij toekomstige reguleringsvraagstukken aan te raden zijn.

Daarnaast zien we dat open normen in een vergunningstelsel waarbij de vergunninghouder een verslavend product aanbiedt en moet concurreren met andere vergunninghouders, bij online kansspelen tot perverse effecten heeft geleid. Hier is op

voorhand op gewezen en dit had ook verwacht kunnen worden. Bij toekomstige reguleringsvraagstukken is het dus van belang om de verantwoordelijkheden van partijen aan te laten sluiten bij de kenmerken en doelen van deze partijen. Het is een risico als een aanbieder van een verslavend product verantwoordelijk is voor het verantwoord gebruik door de consument van dat product.

8.3 Aanknopingspunten om te verbeteren

Hieronder beschrijven we een aantal aanknopingspunten ter verbetering van de wet- en regelgeving en van de uitvoering van het beleid die tijdens deze evaluatie en op basis van de conclusies naar voren zijn gekomen. Onderstaande punten zijn aanknopingspunten om de wet- en regelgeving te verbeteren, maar bevatten geen specifieke suggesties over de wijze waarop dat moet gebeuren.

Wet- en regelgeving

Op het gebied van de zorgplicht moet de bodem bij alle aanbieders worden verhoogd. Doordat aanbieders met elkaar moeten concurreren en een financiële prikkel hebben om spelers zo lang mogelijk aan zich te binden kan van hen niet verwacht worden dat zij (als collectief) de zorg dragen voor spelers. **Onderzocht moet worden op welke wijze de expertise van deskundigen benut kan worden bij het verbeteren van de invulling van de zorgplicht bij aanbieders.** Door dit bijvoorbeeld uit te werken in een centraal verslavingspreventiebeleid of in wet- en regelgeving wordt de bodem bij alle aanbieders verhoogd en zal er minder sprake zijn van concurrentie op zorgplicht. Daarnaast zal het voor de Ksa makkelijker zijn om op deze manier te handhaven op de zorgplicht.

De negatieve gevolgen van gokken hoeven niet alleen voort te komen uit verslaving. Het doel om breder **gokgerelateerde schade tegen te gaan** en hier ook maatregelen voor op te nemen in de wet- en regelgeving zou de speler beter moeten beschermen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met de uitvoerbaarheid en moeten op voorhand duidelijke definities en kaders worden opgesteld. Daarnaast zullen ook breder partijen betrokken moeten worden bij het kansspelbeleid, zoals bijvoorbeeld de schuldhulpverlening.

Spelers moeten bij het gehele vergunde aanbod beschermd worden, niet alleen bij individuele aanbieders. Beschermende maatregelen als speellimieten zijn nu niet volledig effectief doordat ze niet aanbieder-overstijgend zijn. Er moet onderzocht worden hoe dit type **overkoepelende functionaliteiten** geïmplementeerd kan worden.

De huidige **reclameregels voor kansspelen** laten gerichte reclame toe en moeten kwetsbare groepen beschermen. Echter is het nu nog steeds mogelijk voor kwetsbare personen om deze reclame tot zich te krijgen (bijvoorbeeld doordat deze regels in de uitvoering niet volledig waterdicht zijn of omdat kwetsbare personen de reclame via andere kanalen zoals *affiliates* ontvangen). Het onderzoek van IViR uit 2019 onderzoekt welke juridische mogelijkheden er zijn met betrekking tot het beperken van

kansspelreclame (Zuiderveen Borgesius, Zimin, Power, & Van Eijk, 2019). Dit kan als startpunt dienen om verder te onderzoeken op welke wijze de reclameregels effectiever kunnen zijn zodat ze beter aansluiten bij de doelstellingen van het beleid.

Er zijn momenteel knelpunten met betrekking tot de **informatiedeling rondom match-fixing en sporttuchtrechtelijke overtredingen**. Onderzocht moet worden hoe deze kunnen worden opgelost.

Voor de handhaving van het illegale aanbod is het van belang dat de Ksa de toegang tot de websites van onvergunde aanbieders kan blokkeren. Onderzocht moet worden hoe de Ksa, net als haar buitenlandse toezichthouders, **de bevoegdheid kan krijgen voor DNS-blokkades** om de websites van onvergunde aanbieders uit de lucht te halen.

Uitvoering

Voor effectief toezicht zou de Kansspelautoriteit gebaat zijn bij **mystery guest-onderzoek voor toezicht op de kansspelinterface**. Hierbij moet worden bepaald of de Ksa de beschikking krijgt over volledig valse identiteiten of gebruik moet maken van externe bureaus. Daarnaast heeft de Ksa ook de behoefte om een **vergunning te kunnen schorsen zonder de intentie te hebben om deze in te trekken**, zodat aanbieders hun spelaanbod niet aan kunnen bieden zolang ze in overtreding zijn.

Onafhankelijke onderzoekers en beleidsmakers zouden ten behoeve van de verbetering van het kansspelbeleid de beschikking moeten hebben over **aanbieder-overstijgende spelersdata**. Hierbij zouden gegevens van verschillende aanbieders aan elkaar moeten worden gekoppeld, zodat speelgedrag ook aanbieder-overstijgend kan worden onderzocht. Hier start binnenkort een onderzoek van het WODC naar.

Parallel aan het handhaven van de illegale aanbieders zelf zou de Ksa met de bevoegdheid van de bindende aanwijzing nog meer **de partijen in het ecosysteem van een illegale aanbieder**, zoals de hostingpartij, de betaalprovider en platforms die adverteren kunnen handhaven om de toegang tot deze aanbieders te beperken en de legitimiteit te verminderen.

Verwijzingen

Breuer&Intraval. (2023). *Vooronderzoek Evaluatie Wet Kansspelen op afstand.* Den Haag: WODC.

Consumentenbond. (2023). Aanbevelingen Wetgeving online kansspelen.

D&B. (2023). *Deelrapportage Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten.* Den Haag: WODC.

Delfabbro, P., Parke, J., Catania, M., & et al. (2023). Behavioural Markers of Harm and Their Potential in Identifying Product Risk in Online Gambling. Opgehaald van https://doi.org/10.1007/s11469-023-01060-8

FIU. (2023). *Het jaaroverzicht 2023 van de FIU.*

H2 Gambling Capital. (2023). *Australia Offshore Wagering Market Analysis 2023.* Opgehaald van https://responsiblewagering.com.au/wp-content/uploads/2023/05/H2-Australia-Offshore-Wagering-Market-Analysis-2023-Report.pdf

I&O Research. (2023). Peiling kansspelen jongvolwassenen. Opgehaald van https://open.overheid.nl/documenten/dpc-9f508a34463e66d1665c8da8b37ab38bc3d7e589/pdf

I&O Research. (2023). *Speellimieten bij online kansspelen. Een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers.*

IBIA. (2023). *2023 Integrity Report.* IBIA.

Intraval. (2016). *Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016.* Opgehaald van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/2189/2573b-volledige-tekst_tcm28-124446.pdf?sequence=2&isAllowed=y

IPSOS I&O. (2024a). *Deelname aan kansspelen in Nederland: meting 2024.* WODC. Opgehaald van https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3366/3476-deelname-aan-kansspelen-in-nederland-meting-2024-volledige-tekst.pdf?sequence=1&isAllowed=y

IPSOS I&O. (2024b). *Perspectief van Nederlanders op kansspelen.* Amsterdam: WODC.

IPSOS/NOGA. (2023). *NOGA Online Kansspel Barometer 2023.* Amsterdam: NOGA.

Jansen, G., Brakman, I., Craemer, R., Koeter, M., & De Moor - Van Vugt, A. (2010). *Legalisatie van kansspelen via internet. Eindrapportage van de Adviescommissie Kansspelen via internet.* Opgehaald van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-77564.pdf

Kansspelautoriteit. (2022a). *Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2022.* Den Haag: Kansspelautoriteit.

Kansspelautoriteit. (2022b). *Trendanalyse matchfixing.* Den Haag: Kansspelautoriteit.

Kansspelautoriteit. (2023a). *Jaarverslag 2023.* Den Haag: Kansspelautoriteit.

Kansspelautoriteit. (2023b). *Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen.* Den Haag: Kansspelautoriteit.

Kansspelautoriteit. (2023c). *Trendanalyse matchfixing 2023.* Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Kansspelautoriteit. (2024a). Bijlage bij monitoringsrapportage najaar 2023.

Kansspelautoriteit. (2024b). *Kanalisatie*. Opgehaald van Dashboard Monitoringsrapportage voorjaar 2024: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzI4NWY2YjAtZmJhMi00NzViLTllMzMtZjdmNW

U4NDgyMDQyIiwidCI6ImRiMWY1M2Y3LTc1OWYtNDc5Zi04NmI1LWM1ZDFhZDA3N2YxYyIsImMiOjl9

Kansspelautoriteit. (2024c). *Kansspelautoriteit geeft guidance matchfixing na marktbreed onderzoek*. Opgehaald van https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2024/januari/kansspelautoriteit-geeft-guidance/

Kansspelautoriteit. (2024d). Monitoringsrapportage kansspelen voorjaar 2024. Den Haag.

Kansspelautoriteit. (2024e). *Monitoringsrapportage online kansspelen voorjaar 2024.* Den Haag: Kansspelautoriteit.

Kansspelautoriteit. (2024f). *Spelersaccounts*. Opgehaald van Dashboard monitoringrapportage voorjaar 2024: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYzI4NWY2YjAtZmJhMi00NzViLTllMzMtZjdmNWU4NDgyMDQyIiwidCI6ImRiMWY1M2Y3LTc1OWYtNDc5Zi04NmI1LWM1ZDFhZDA3N2YxYyIsImMiOjl9

Kingma, S. (2002). *Het Gokcomplex: Verzelfstandiging van vermaak.* Amsterdam: Rozenberg.

KVA. (2024a). *Illegaal online kansspelaanbod: Beschikbaar voor minderjarigen.*

KVA. (2024b). *Zoekvolumes illegaal online kansspelaanbod: Focus op kwetsbare groepen.*

KWINK Groep. (2022). *Evaluatie Kansspelautoriteit 2017 - 2021.* Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

LADIS. (2024). *Kerncijfers Verslavingszorg 2017 - 2023.* Houten: Stichting Informatievoorziening Zorg.

McGrane, E., Wardle, H., Clowes, M., Blank, L., Pryce, R., Field, M., . . . Goyder, E. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health*, 124-130.

Nationaal Rapporteur Verslavingen. (2023). *Gokken met Gezondheid.* Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Rutte, M., & Samsom, D. (2012). Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. Opgehaald van https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-059a0058-3042-4f38-b307-7f67e8c815a8/pdf

Wardle, H., Reith, G., Best, D., McDaid, D., & Platt, S. (2018). *Measuring gambling-related harms: a framework for action.* Opgehaald van http://eprints.lse.ac.uk/89248/1/McDaid_Gambling-Related_harms_Published.pdf

ZEturf. (2023). *Financieel verslag 2022.* Opgehaald van https://media.zeturf.com/reglement/Financieel-verslag.pdf

ZEturf. (2024). *Financieel verslag 2023.* Opgehaald van https://www.zeturf.bet/wp-content/uploads/2024/08/Jaarrekening-2023-w.g.-ZEbetting-Gaming-Nederland-BV-Publicatie.pdf

ZonMw. (2022). *Programmavoorstel. Preventie van Kansspelverslaving.* Den Haag: ZonMw.

Zuiderveen Borgesius, F., Zimin, A., Power, L., & Van Eijk, N. (2019). *Kansspelreclame: toestaan, beperken, verbieden? Onderzoek over mogelijke regels voor kansspelreclame.* IViR.

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten

Verkennende interviews

Organisatie	Functie
Kansspelautoriteit	Strategisch adviseur
	Strategisch adviseur
	Onderzoekscoördinator
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Clustercoördinator Kansspelen
Nederlandse Online Gambling Associatie (NOGA)	Directeur
Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK)	Voorzitter
	Secretaris

Verdiepende interviews

Organisatie	Functie
Anonieme Gokkers en Omgeving Gokkers (AGOG)	Voorzitter
Autoriteit Consument en Markt	Medewerker toezicht
Commissariaat voor de Media	Jurist
	Juridisch adviseur
Consumentenbond	Belangenbehartiger
	Jurist
Financial Intelligence Unit (FIU)	Relatiemanager
Kansspelautoriteit (7 interviews)	Strategisch adviseur
	Hoofd strategie en communicatie
	Coördinator vergunningen
	Hoofd afdeling juridische zaken en vergunningen
	Hoofd afdeling toezicht

Organisatie	Functie
	Coördinator afdeling toezicht
	Voorzitter
	Vicevoorzitter
	Senior juridisch adviseur
	Product owner Cruks
	Coördinator beleidsjuridische zaken afdeling handhaving
	Afdelingshoofd afdeling handhaving
	Afdelingshoofd analyse en onderzoek
	Onderzoekscoördinator
Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD)	Liaison Sportintegriteit
Keurmerk Verantwoorde Affiliates	CEO
Loket Kansspel	Directeur
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Onderzoeker integriteit en kansspelen
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Beleidsadviseur
	Beleidsmedewerker
	Secretaris Nationaal Rapporteur Verslavingen
Nationale Postcode Loterij	Managing Director
	Bestuursadviseur & Public Affairs
Nationaal Platform Matchfixing	Voormalig Coördinator
Raad voor de Kansspel Spelers	Bestuurslid
Sports Betting Intelligence Unit (SBIU)	Afdeling toezicht
	Toezichthouder

Organisatie	Functie
Spelers (2 interviews)	Pokerspeler
	Pokerspeler
	Pokerspeler
	Pokerspeler
	Pokerspeler
	Pokerspeler
Stichting Reclame Code	Compliance Officer
Trimbos-instituut	Coördinator Pijler Gamen, Gokken en Digitale balans
VAN Kansspelen Brancheorganisatie	Directeur
	Operations Director JVH
	CEO Novomatic
Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (VNLOK)	Voorzitter
	Secretaris
Verslavingskunde Nederland/Jellinek	Manager afdeling preventie
ZonMw	Clusterhoofd preventie
	Programmasecretaris

Vergunninghouders

Organisatie	Functie
711	Legal counsel
	Vertegenwoordiger verslavingspreventie
Bet365	International Development Manager
	Chief Regulatory Officer en Gambling Addiction Representative
Betcity	CEO
	Marketing Director

Organisatie	Functie
	Product director
	Head of casino and integrations
	Manager of responsible of gaming team
Circus	CEO
GGPoker	Compliance & operation manager NL NSUS
	Head of Legal & Compliance EU NSUS
Holland Casino	Hoofd Corporate Communicatie & Public Affairs
	Vice President Online, Innovation & IT
JvH	Manager regulatory affairs
	Directeur legal & compliance
	CEO
Kansino	Head of marketing Playnorth
	Compliance and risk officer Playnorth
TOTO	Public Affairs
	Head of Responsible Gaming & CSR
	Adviseur Public Affairs
	Compliance Officer
Unibet	Head of Corporate Affairs
	General Manager Netherlands
ZEbet/Zeturf	Managing Director

Bijlage 2. Interviewleidraad vergunninghouders

Introductie

1. Wat voor spelen biedt [vergunninghouder] aan?
2. Hoe verhoudt [vergunninghouder] zich tot andere vergunde aanbieders van online kansspelen?
    a. Welke vergunde aanbieders hebben een vergelijkbaar aanbod?
3. Hoe verhoudt [vergunninghouder] zich tot het onvergunde aanbod van online kansspelen?
    a. Welke onvergunde aanbieders hebben een vergelijkbaar aanbod?
4. Wat voor spelers zien jullie dat met name bij het aanbod van [vergunninghouder] speelt?

Verkrijgen van vergunning

5. Hoe is het proces voor het verkrijgen van een vergunning verlopen?
6. Wanneer is [vergunninghouder] begonnen met het proces en wanneer is de vergunning verleend?
7. Hoe kijken jullie naar de 'afkoelperiode'?[178]
    a. Wat was het doel van deze afkoelperiode?
    b. Is dit doel bereikt?
8. Waar liepen jullie tegen aan in het vergunningsproces?
    a. Wat waren de moeilijkste eisen en obstakels?
    b. In hoeverre werden jullie daarin begeleid door de Kansspelautoriteit?

Openen van de markt

9. Hoe verliep het openen van de markt?
10. Verliep dit volgens verwachting? Waarom wel/niet?
11. Hoe kijken jullie terug op de eerste jaren van de Wet Koa?
    a. Is de illegale online kansspelmarkt veranderd sinds de inwerkingtreding van Wet Koa?
12. Is er sprake van eerlijke concurrentie tussen vergunde aanbieders?

De Wet Kansspelen op afstand heeft (in lijn met het bredere kansspelbeleid) drie beleidsdoelstellingen: 1) het voorkomen van kansspelverslaving, 2) het beschermen van de consument en 3) het tegengaan van fraude en criminaliteit. Het mechanisme dat ingezet wordt voor het behalen van deze doelstellingen is kanalisatie.

Hieronder volgt een aantal vragen aan de hand van deze drie beleidsdoelstellingen.

[178] [www.eerstekamer.nl]

Voorkomen van kansspelverslaving

13. Hoe is uw verslavingspreventiebeleid tot stand gekomen?
    a. Wie was daarbij betrokken?
    b. Wat zijn de belangrijkste punten uit dit beleid?
    c. In hoeverre is/was het mogelijk om dit beleid ook in de praktijk uit te voeren?
    d. Indien u hiertoe bereid bent, zou u dit document (het verslavingspreventiebeleid) met ons kunnen delen?

De zorgplicht wordt door sommigen gezien als de legitimering van de legalisering.

14. In hoeverre bent u het daarmee eens?
15. Wat is het doel van de zorgplicht? Wat zou deze moeten zijn?
16. Wordt de zorgplicht momenteel op de juiste manier ingevuld?
    a. [Indien u vindt dat de zorgplicht nog niet voldoende ingevuld wordt] Welke actoren zijn nodig voor het invullen van de zorgplicht?
    b. [Indien u vindt dat de zorgplicht nog niet voldoende ingevuld wordt] Welke wijzigingen zijn nodig voor het invullen van de zorgplicht?
17. Waar loopt [vergunninghouder] tegen aan in het vormgeven van de eigen zorgplicht?

In de wet staat vastgelegd dat vergunninghouders het speelgedrag van spelers moeten registreren en analyseren om signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving op te vangen.[179]

18. Wat zijn belangrijke signalen die duiden op onmatig speelgedrag bij spelers?
    a. Verschillen deze signalen tussen type spelers en type spelen?

Wanneer uit de analyse van speelgedrag blijkt dat er sprake is van onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving moet de vergunninghouder passende interventiematregelen treffen.[180]

19. Welke interventies passen jullie toe?
20. Welke interventies zien jullie die het meest succesvol zijn?
    a. Verschilt dit per type speler?
21. Hoe kan de effectiviteit van interventies gemeten worden?

Met de Wet Koa is het Cruks ingevoerd. Het Cruks is een register waarin een speler zichzelf kan laten registeren, of gedwongen in kan worden geregistreerd, waardoor de speler tijdelijk (minimaal zes maanden) wordt uitgesloten van deelname aan kansspelen.[181]

22. Wat is de procedure voor onvrijwillige inschrijving van spelers in Cruks?

---

[179] Art. 31m Wet op de kansspelen

[180] Art. 18 Besluit werving reclame en verslavingspreventie kansspelen

[181] Art. 33h Wet op de kansspelen

23. Wanneer gaan jullie hiertoe over?
    a. Welke afwegingen zijn er om op dat moment hiertoe over te gaan en niet eerder of later?

Overkoepelende speellimieten zijn al langer onderwerp van gesprek. Ook de Nationaal Rapporteur Verslavingen raadde deze overkoepelende limieten aan.

24. Dragen overkoepelende speellimieten bij aan het voorkomen van kansspelverslaving?
25. Hoeveel spelers verwacht u dat er over zullen stappen naar het illegale aanbod?
    a. Wat typeert deze spelers?
26. In hoeverre is het mogelijk om zonder overkoepelende speellimieten de doelstelling van het voorkomen van kansspelverslaving te bereiken?

Consumentenbescherming

Vergunninghouders mogen wervings- en reclameactiviteiten gebruiken om hun aanbod onder de aandacht te brengen. Toen de markt in oktober 2021 openging was er een toename van het aantal reclames voor online kansspelen. Dit leidde toen tot een maatschappelijke en politieke reactie.

27. Hoe kijkt u naar deze grote toename van reclames? Was dit volgens verwachting?
    a. Welke factoren speelden hierin mee?
    b. Welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?

Uit de Online Kansspel Barometer 2024 uitgevoerd in opdracht van NOGA en VNLOK volgt dat slechts één op de drie spelers weet hoe ze een aanbieder met een vergunning kunnen onderscheiden van een aanbieder zonder.[182]

28. Wat zijn hier verklarende factoren voor?
29. Hoe zouden spelers dit onderscheid beter kunnen maken?
    a. Is het belangrijk dat ze dit onderscheid kunnen maken?

Vergunninghouders mogen bonussen aanbieden aan spelers als reclameactiviteit.

30. Wat voor bonussen zijn er bij [vergunninghouder]?
    a. Waar worden deze bonussen voor gebruikt?
    b. Worden bonussen anders ingezet voor retentie van klanten en voor nieuwe klanten?
31. Voor welk type speler zijn bonussen belangrijk?
32. Hoeveel kosten de bonussen en wat leveren ze op?

Tegengaan van fraude en criminaliteit

33. Hoe groot is het risico op witwassen bij online kansspelen?
    a. Welke spelen zijn hierin het meest risicovol?

[182] p. 24 [www.casinonieuws.nl]

34. [Indien relevant voor vergunninghouder] Hoe groot is het risico op matchfixing?
35. Hoe kijkt u naar de beschikbare maatregelen en instanties voor het tegengaan van witwassen en matchfixing?
36. Hoe verhoudt het Nederlandse kansspelbeleid op dit gebied zich tot beleid uit het buitenland?
    a. In hoeverre is dat van invloed op de effectiviteit van het Nederlandse beleid?

Toezicht en handhaving

37. Is het toezicht op de legale markt toereikend? Waarom wel/niet?
38. Is de handhaving van de illegale markt toereikend? Waarom wel/niet?
39. Wat is het effect van toezicht en handhaving op de kanalisatie?
    a. Hoe meten jullie de kanalisatiegraad?
    b. Welke factoren hebben de grootste invloed op de kanalisatie?
40. Hoe vult de Ksa de rol van toezichthouder in?
41. Hoe is de relatie tussen [vergunninghouder] en de Ksa?
42. Hoe bruikbaar zijn de leidraad Wwft en de Beleidsregel verantwoord spelen voor [vergunninghouder]?

Vooruitblik

43. Hoe kijkt u naar de toekomst van online kansspelen in Nederland in het algemeen en de Wet Koa in het bijzonder?

Overig

44. Zijn er nog zaken die u met ons wil delen die relevant zijn voor de evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand?

Bijlage 3. Overzicht van vergunninghouders op 1 juni 2024

#	Aanbieder	Website URL
1	**711**	711.nl
2	**777**	777.nl
3	**Bet365**	Bet365.nl
4	**Betcity**	Betcity.nl
5	**BetMGM**	Betmgm.nl
6	**Betnation**	Betnation.nl
7	**Bingoal**	Bingoal.nl
8	**Circus**	Circus.nl
9	**ComeOn!**	Comeon.nl
10	**Fair Play Online**	Fairplaycasino.nl
11	**GGPoker**	Ggpoker.nl
12	**Goldrun Casino**	Goldruncasino.nl
13	**Holland Casino Online**	Hollandcasino.nl
14	**Hommerson**	Hommerson.nl
15	**iCasino**	*Niet geëxploiteerd*
16	**Jacks**	Jacks.nl
17	**JOI I Limited**	*Niet geëxploiteerd*
18	**JOI II Limited**	*Niet geëxploiteerd*
19	**Kansino**	Kansino.nl
20	**LeoVegas**	Leovegas.nl
21	**LiveScore Bet**	Livescorebet.nl
22	**One Casino**	Onecasino.nl
23	**Scori Pro**	Scori.pro
24	**Tombola**	Tombola.nl

#	Aanbieder	Website URL
25	**TonyBet**	*Niet geëxploiteerd*
26	**Toto**	Toto.nl
27	**Unibet**	Unibet.nl
28	**VBet**	Vbet.nl
29	**Zebet/Zeturf**	Zebet.nl/Zeturf.nl

Bijlage 4. Maatregelen uit de Wet Koa

Verslavingspreventie

Informatieplichten

Wet	Besluit	Regeling
Art. 4a Wok	Art. 8-10 Besluit Wrvk	Art. 16 Regeling Wrvk

Vergunninghouders hebben informatieplichten in het kader van verslavingspreventie. Op hoofdlijnen moeten zij:

1. consumenten op 'passende, duidelijke en begrijpelijke wijze' informatie verstrekken over bepaalde onderwerpen[183], en

2. op 'duidelijke en begrijpelijke wijze' toegang bieden tot enkele websites en voorzieningen[184].

De informatie over deze onderwerpen moet worden verstrekt op het voor een ieder toegankelijke deel van de kansspelinterface én op de spelersinterface.[185] Vergunninghouders moeten toegang bieden tot:

1. Websites van instellingen voor verslavingszorg en van instellingen voor anonieme hulp bij kansspelverslaving;

2. een voorziening waarmee de speler op eenvoudige wijze inzicht in zijn speelgedrag kan verkrijgen;

3. een voorziening waarmee de speler zich kan uitsluiten van deelname aan de door die vergunninghouder georganiseerde kansspelen;

4. een voorziening waarmee de speler zich kan inschrijven in Cruks;

5. de website van de kansspelautoriteit.

Verslavingspreventiebeleid

Wet	Besluit	Regeling
Art. 4a Wok	Art. 7 Besluit Wrvk	

[183] Art. 8 lid 1 Besluit Wrvk

[184] Art. 8 lid 2 Besluit Wrvk

[185] Art. 9 lid 1 Besluit wrvk.

Vergunninghouders moeten in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en ervaringsdeskundigen een verslavingspreventiebeleid ontwikkelen en toepassen. Dit beleid moet afgestemd zijn op een analyse van de verslavingsrisico's van de georganiseerde kansspelen. In het verslavingspreventiebeleid moet in ieder geval bijzondere aandacht worden geschonken aan:

a. *"de beschikbare maatregelen en voorzieningen ter preventie van kansspelverslaving en de gevallen waarin en de wijze waarop die instrumenten worden ingezet;*

b. *de kwaliteitsborging van dat beleid;*

c. *verslavingspreventie bij jongvolwassenen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar."*[186]

Het verslavingspreventiebeleid van een aanbieder hoeft niet openbaar te worden gemaakt. Wel rapporteert de aanbieder over het gevoerde beleid aan de Ksa. Om dit mogelijk te maken moet speelgedrag worden geregistreerd en geanalyseerd en worden bijpassende interventies opgesteld.

Vertegenwoordiger verslavingspreventie

Wet	Besluit	Regeling
	Art. 4.1 Besluit kansspelen op afstand	Art. 3.2.2 Beleidsregel verantwoord spelen

Elke vergunninghouder dient een vertegenwoordiger verslavingspreventie te hebben.[187] De vertegenwoordigers verslavingspreventie zijn deskundig op het gebied van kansspelverslaving en preventie. Ze moeten voldoende kennis hebben over het zorgstelsel in Nederland, zicht hebben op relevante ontwikkelingen met betrekking tot verslavingspreventie kennis hebben van het kansspelaanbod, de risicoanalyses ten aanzien van het aanbod van de vergunninghouder en de uitvoering van het reclame- en wervingsbeleid van de vergunninghouder.[188]

De uitvoering van de rol wordt ten minste beoordeeld op de mate waarin het preventiebeleid van de vergunninghouder aansluit bij de Nederlandse context en behoeften, de mate waarin de vertegenwoordigers als aanspreekpunt fungeren voor verslavingszorg, toezichthouders en andere betrokkenen en de mate waarin zij een rol kunnen spelen in

[186] Art. 7 lid 1 Besluit wrvk.

[187] Art. 4.1 Besluit kansspelen op afstand

[188] Art. 3.2.2 Beleidsregel verantwoord spelen [zoek.officielebekendmakingen.nl]

de Nederlandse samenwerking op het gebied van preventie en tegengaan van kansspelverslaving.[189]

Registratie van speelgedrag

Wet	Besluit	Regeling
Art. 31m Wok	Art. 13-14 Besluit Wrvk	

De vergunninghouder registreert van iedere speler gegevens om tijdig onmatig speelgedrag[190] te signaleren.[191] Het moeten in ieder geval gegevens worden verzameld met betrekking tot inschrijving, aanmelding, leeftijd, duur van deelname, frequentie van deelname, grenzen van het speelgedrag, aanpassingen en overschrijdingen van deze grenzen, inzetten en speluitkomsten, betalingstransacties, mutaties op de speelrekening en schorsing van de mogelijkheid tot deelname.[192]

Analyse van speelgedrag

Wet	Besluit	Regeling
Art. 31m Wok	Art. 15 Besluit Wrvk	Art. 17 Regeling Wrvk

De vergunninghouder moet de geregistreerde gegevens analyseren om signalen van onmatig speelgedrag en risico's op kansspelverslaving op te vangen.[193] De analyse is gericht op vroegtijdige onderkenning van die signalen.[194] In de Regeling Wrvk enkele mogelijke observaties benoemd die *in ieder geval* als een signaal van onmatig speelgedrag worden beschouwd:[195]

a. *"hoge of toenemende speelfrequentie;*

b. *lange of toenemende speelduur;*

c. *sociaal ongepaste behandeling van of uitingen richting personen;*

[189] Art. 3.2.2 lid 4 Beleidsregel van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit van 23 mei 2024 over verantwoord spelen (Beleidsregel verantwoord spelen 2024) [zoek.officielebekendmakingen.nl]

[190] Onder onmatig speelgedrag wordt risicovol speelgedrag verstaan dat kan leiden tot kansspelverslaving (Art. 2 lid 1 Besluit Wrvk)

[191] Art. 13 Besluit wrvk.

[192] Art. 14 Besluit wrvk.

[193] Art. 31m Wok.

[194] Art. 15 Besluit wrvk.

[195] Art. 17 Regeling wrvk

d. *inzetten of inzetgedrag die een afwijkend patroon laten zien ten aanzien van reeds door de speler gedane inzetten of reeds door de speler vertoonde inzetgedrag;*

e. *uitingen van frustratie of ongemak;*

f. *afwijkingen in het patroon van speeltijdstippen."*

Interventies

Wet	Besluit	Regeling
Art. 31m Wok	Art. 18-19 Besluit Wrvk	Art. 18-19 Regeling Wrvk

Indien de analyse van het speelgedrag duidt op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving, treft de vergunninghouder passende interventiemaatregelen om onmatige deelname en kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen.[196] De maatregel moet op zijn minst zijn afgestemd op de leeftijd van de speler, het vertoonde speelgedrag, de betreffende signalen en de reactie van de speler op eventuele eerder getroffen maatregelen.[197] In de Regeling wrvk zijn enkele maatregelen opgenomen die een vergunninghouder in ieder geval moet kunnen toepassen, zoals het via notificaties of een gesprek inzicht geven in het speelgedrag, het adviseren om de toegang tot de kansspelen technisch te beperken, het gedwongen beperken van de toegang, het adviseren om zich volledig te laten uitsluiten van het aanbod of het gedwongen uitsluiten van het aanbod.[198]

Bij een redelijk vermoeden van onmatige deelname of risico op kansspelverslaving moet de vergunninghouder het gedrag van de speler onderzoeken in een persoonlijk onderhoud, waarin:

a. *"hij die speler wijst op diens speelgedrag, zo mogelijk de ontwikkeling daarvan, en op de gevaren van kansspelverslaving;*

b. *hij die speler adviseert over de voorzieningen gericht op beperking van diens deelname aan kansspelen en over de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg, en hem stimuleert hiervan gebruik te maken;*

c. *hij onderzoekt of die speler door onmatige deelname aan kansspelen of kansspelverslaving schade kan berokkenen aan zichzelf of aan zijn naasten."*[199]

[196] Art. 18 Besluit wrvk.

[197] Art. 19 Regeling wrvk.

[198] Art. 18 Regeling wrvk.

[199] Art. 31m Wok, art. 18 Besluit wrvk..

Identificatie en inschrijving van spelers

Wet	Besluit	Regeling
Art. 31k Wok	Art. 4.11 Besluit Koa	Art. 4.1 Regeling Koa

De vergunninghouder schrijft een persoon alleen in wanneer hij beschikt over bepaalde persoonsgegevens. In Besluit Koa is vastgelegd om welke gegevens dit minimaal gaat en in hoeverre deze gevalideerd moeten worden.[200]

Correcte identificatie en het registreren van gegevens is een randvoorwaarde voor enkele andere maatregelen. Bijvoorbeeld om een leeftijdsgrens van 18+ te hanteren, maar ook om spelers te kunnen benaderen (juiste contactgegevens nodig) en in het kader van maatwerk bij het aanpassen van speellimieten (zekerheid nodig over identiteit).

Speellimieten

Wet	Besluit	Regeling
Art. 31k Wok	Art. 4.14 Besluit Koa	

De vergunninghouder schrijft een persoon pas in nadat deze zijn speellimieten heeft aangegeven. Hij moet passende maatregelen treffen die waarborgen dat de ingestelde limieten niet kunnen worden overschreven. Er moeten drie limieten worden gesteld:

a) de **maximale duur** van de toegang tot de spelersinterface per dag, week of maand;

b) de **maximale stortingen** op de speelrekening per dag, week of maand, en

c) het **maximale tegoed** op de speelrekening.

Cruks

Wet	Besluit	Regeling
Art. 33h Wok	Art. 4.12 Besluit Koa	

Het Cruks is een register waarin een speler zichzelf kan laten registeren, of gedwongen in kan worden geregistreerd, waardoor de speler tijdelijk (minimaal zes maanden) wordt uitgesloten van deelname aan kansspelen. Het register bevat gegevens met betrekking tot:[201]

a) de in het register opgenomen personen;

[200] Art. 4.11 Besluit Koa

[201] Art. 33h Wok

b) de periode van uitsluiting van deelname als bedoeld in het eerste lid;

c) de aan de registratie ten grondslag liggende redenen;

d) de herkomst van de in het register opgenomen gegevens.

Verslavingspreventiefonds

Wet	Besluit	Regeling
Art. 33e lid 1 sub b Wok		Uitvoeringsregeling kansspelheffing art. 4a lid 2

Vergunninghouders betalen kansspelbelasting, aangevuld met een heffing om het verslavingspreventiefonds te financieren:

"als bijdrage ter bestrijding van de kosten van de anonieme behandeling van kansspelverslaving, van het bevorderen van het voorkomen en het beperken van kansspelverslaving, van het geven van voorlichting en informatie omtrent kansspelverslaving en van onderzoek naar kansspelverslaving."[202]

Deze heffing wordt vastgesteld in de Uitvoeringsregeling kansspelheffing op 0,25% van de grondslag.

Beschermen van de consument

Spelers informeren

Wet	Besluit	Regeling
	Art. 4.34 Besluit Koa	Art. 3.23-3.26 Regeling Kansspelen op afstand

De vergunninghouder moet de consument op het voor een ieder toegankelijke deel van de kansspelinterface en op de spelersinterface toegang tot informatie verstrekken met betrekking tot:[203]

a) "*zijn vergunning, zijn geografische adres, zijn contactgegevens en de contactgegevens van de klantendienst;*

b) *zijn beleid ter voorkoming van kansspelgerelateerde criminaliteit;*

c) *de door hem gehanteerde algemene voorwaarden;*

[202] Art. 33e lid 1 sub b Wok.

[203] Art. 4.34 Besluit Koa

d) de door hem georganiseerde kansspelen, waaronder de spelregels, de winkansen, de wijze van kansbepaling en, voor zover mogelijk, het uitbetalingspercentage;

e) de totale kosten van deelname aan het kansspel, met inbegrip van alle daarmee samenhangende vergoedingen, kosten en uitgaven, belastingen die via de vergunninghouder worden betaald, dan wel, voor zover die kosten niet exact kunnen worden aangegeven, de grondslag voor de berekening van die kosten;

f) eventuele specifieke kosten voor het gebruik van de techniek van het kansspel op afstand, en

g) de klachtenregeling."

Deze gegevens moeten op een zo duidelijk, begrijpelijk en toegankelijk mogelijke wijze worden verstrekt. Ook moet de vergunninghouder de speler op iedere pagina of scherm van de spelersinterface toegang geven tot gegevens over (mutaties van) diens speelrekening, onder andere het huidige saldo van de speelrekening en het beginsaldo van de speelrekening bij de laatste aanmelding.

De vergunninghouder moet ook een klantendienst aanbieden waar spelers naartoe kunnen. Daarbij is het in de Regeling kansspelen op afstand[204] vastgelegd dat 1) de klantendienst klachten registreert en klachten aan de klantendienst kunnen worden gericht, en 2) de klantendienst interne en externe signalen die wijzen op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving herkent en registreert (zie registratie en analyse van speelgedrag onder verslavingspreventie). Nadat klachten bij de klantendienst binnenkomen, moeten ze binnen 72 uur worden geregistreerd en bevestigd aan de aanvrager.

Betrouwbare en veilige speelomgeving

Wet	Besluit	Regeling
Art.31h Wok	Art. 4.40-4.41 Besluit Koa	

De vergunninghouder is verplicht om binnen zijn organisatie een managementsysteem voor het beheer van wijzigingen van het spelsysteem te ontwikkelen, toe te passen en te onderhouden.[205] Dit systeem moet procedures bevatten om te zorgen dat de vergunninghouder altijd beschikt over een volledige en actuele beschrijving van de spelsysteemconfiguratie, een beoordeling van het risiconiveau van elk onderdeel, en procedures voor wijzigingen. Wijzigingen moeten op een gecontroleerde, transparante en controleerbare wijze worden aangebracht, gekeurd worden door een aangewezen

[204] Art. 3.20 Regeling kansspelen op afstand

[205] Art. 4.40 Besluit Koa

keuringsinstelling en gecontroleerd worden door deskundige functionarissen binnen de organisatie. Alle aanpassingen moeten worden geregistreerd en minstens vijf jaar worden bewaard, en de vergunninghouder moet te allen tijde verantwoording kunnen afleggen over de actuele status van het spelsysteem aan de Kansspelautoriteit. De vergunninghouder moet de procedures melden aan de Kansspelautoriteit.[206]

De vergunninghouder moet ook beschikken over een kwaliteitsmanagementsysteem, informatiebeveiligingssysteem en een systeem voor het beheer van informatietechnologie en communicatienetwerken.[207]

Keuring spelsysteem

Wet	Besluit	Regeling
Art. 31h Wok	Art. 4.40, 4.47, 4.53 Besluit Koa	Art. 3.29 – 3.32 Regeling kansspelen op afstand

Een onafhankelijke keuringsinstelling keurt het spelsysteem[208] van de vergunninghouder. Deze wordt aangewezen door de minister. De keuringsinstelling is niet verbonden aan de vergunninghouder, en moet op een objectieve, onpartijdige en onafhankelijke wijze keuringen kunnen uitvoeren.[209] Bij de keuring worden zo veel mogelijk de resultaten van de andere keuringen van het spelsysteem betrokken en van iedere keuring wordt een rapport opgesteld.[210]

Beschermen persoonsgegevens

Wet	Besluit	Regeling
Art. 33g Wok	Art. 20 Besluit Wrvk	Art. 26 Regeling Wrvk

De vergunninghouder registreert bepaalde persoonsgegevens van een speler die zich inschrijft, zoals een naam, email adres, en het BSN nummer. Na de registratie dient de vergunninghouder het BSN te verwijderen, omdat dit een gevoelig persoonsgegeven is. De vergunninghouder beschikt verder over een privacy regelement waarin de gevolgen voor de gegevensbescherming in kaart zijn gebracht, met daarin onder andere de soort persoonsgegevens die worden verwerkt, de soort verwerking van de persoonsgegevens, het doel van de verwerking van de persoonsgegevens, en meer. Een uitgebreide lijst staat in Besluit wrvk opgenomen.[211]

[206] Art. 4.41 Besluit Koa

[207] Art. 4.40 Besluit Koa

[208] Art. 4.40 Besluit Koa

[209] Art. 4.47 Besluit Koa

[210] Art. 4.53 Besluit Koa

[211] Art. 20 Besluit wrvk

Werving en reclame

Wet	Besluit	Regeling
Art. 4a Wok	Art. 2, 2a, 2ab en 5 Besluit wrvk	Art. 6 Regeling wrvk

Vergunninghouders mogen wervings- en reclameactiviteiten gebruiken om hun aanbod onder de aandacht te brengen. Daar zijn regels aan verbonden. Op 1 juli 2023 is het Besluit ongerichte reclame kansspelen op afstand ingevoerd. Dit besluit houdt in dat ongerichte reclame op TV en radio, openbare plekken zoals billboards of cafés, en in kranten en tijdschriften is verboden. De vergunninghouder moet met de best mogelijke technieken aantonen dat reclame voor ten minste 95% personen heeft bereikt die 24 jaar of ouder waren.[212] Het verbod heeft tot doel om kwetsbare groepen, waaronder jongvolwassenen, beter te beschermen tegen het risico op een kansspelverslaving.[213]

Aan werving- en reclame zijn meer regels verbonden. Zo mag reclame niet aanzetten tot onmatige deelneming. Daar wordt in ieder geval het volgende onder verstaan[214]:

a) het tot voorbeeld stellen van onmatige deelneming;

b) het bagatelliseren van de gevolgen van onmatige deelneming;

c) het wekken van de indruk dat deelneming aan kansspelen een oplossing kan vormen voor financiële of andere persoonlijke problemen.

Vergunninghouders mogen hun wervings- en reclameactiviteiten voor kansspelen niet op maatschappelijk kwetsbare groepen richten. Onder kwetsbare groepen wordt in ieder geval verstaan minderjarigen en personen die kenmerken van risicovol spelgedrag vertonen. Reclameactiviteiten mogen niet worden gericht op personen in de leeftijdscategorie tussen 18 en 24 jaar, en mensen die zich hebben uitgesloten van deelname aan kansspelen.

Bonussen mogen niet op individueel speelgedrag worden afgestemd. De vergunninghouder moet de speler op een duidelijke wijze informeren over de bonus, de voorwaarden voor de verstrekking van de bonus en voor de uitkering van eventueel daarmee verkregen speelwinst. De vergunninghouder mag geen bonussen verstrekken aan spelers die niet nadrukkelijk hebben aangegeven de voorwaarden te accepteren. Daarnaast moeten spelers in staat worden gesteld om aan te geven dat ze geen bonussen willen ontvangen.

[212] Art. 2ab Besluit wrvk

[213] Art. 2ab Besluit wrvk

[214] Art. 2 Besluit wrvk

De vergunninghouder dient de consument over bepaalde aspecten te informeren bij wervings- en reclameactiviteiten, waaronder 1) de specifieke kenmerken van de aangeboden kansspelen, 2) de kosten van deelneming, 3) de categorieën personen aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden. In Besluit wrvk staat een volledig overzicht.[215]

Vergunninghouders die ook een landgebonden vergunning hebben moeten ervoor zorgen dat hun reclame daarvoor duidelijk niet ook kan worden geïnterpreteerd als reclame voor het online aanbod.

Tegengaan van fraude en criminaliteit

Integriteitsbeleid

Wet	Besluit	Regeling
Art. 30e Wok	Art. 4.5 Besluit Koa	Art. 3.11 Regeling kansspelen op afstand

De vergunninghouder moet een integriteitsbeleid ontwikkelen, toepassen en onderhouden dat gericht is op het onderkennen en voorkomen van

a) witwassen en financiering van terrorisme;

b) overtreding van sanctieregelingen, en

c) fraude met en misbruik van de vergunde kansspelen[216].

De vergunninghouder moet integriteitsrisico's analyseren en evalueren. Daarbij moeten in ieder geval de 1) ter zake relevante kenmerken van spelers, 2) de betalingstransacties alsmede de door hem toegestane en door spelers gebruikte betaalinstrumenten, 3) de geografische locatie van spelers en 4) de gedragingen van spelers, waaronder in ieder geval hun speelgedrag[217].

Identificatie speler

Wet	Besluit	Regeling
Art. 31k en 34l Wok	Art. 4,5, 4.11 en 4.13 Besluit Koa	Art. 4.1 Regeling kansspelen op afstand

[215] Art. 5 Besluit wrvk

[216] Art. 4.5 Besluit Koa

[217] Art. 3.11 Regeling Kansspelen op afstand

De vergunninghouder schrijft een persoon alleen in als speler als hij beschikt over ten minste diens naam, voornamen, geboortedatum, geboorteplaats en, voor zover die persoon daarover beschikt, diens burgerservicenummer, zoals die zijn opgenomen op het identiteitsdocument van die persoon, diens fysieke adres en contactgegevens, waaronder in ieder geval e-mail adres en telefoonnummer, en het rekeningnummer of een andere unieke aanduiding en de tenaamstelling van de tegenrekening.[218] Daarnaast moet de vergunninghouder vaststellen dat er geen bezwaren bestaan tegen diens inschrijving op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Sanctiewet 1977 gestelde regels.[219] Naast het controleren van het opgegeven identiteitsdocument, moet de vergunninghouder voor de verificatie van de gegevens vaststellen dat de betaling afkomstig is van een betaalrekening op naam van de speler.

Betalingstransacties

Wet	Besluit	Regeling
Art. 30n en 31l Wok	Art. 4.27 – 4.29 Besluit Koa	Art. 4.11 Regeling kansspelen op afstand

Vergunninghouders dienen zich aan een aantal regels te houden met betrekking tot betalingstransacties. Zo mag de vergunninghouder de speelrekening uitsluitend crediteren met geldmiddelen die afkomstig zijn van de tegenrekening van de speler of een andere betaalrekening bij een specifieke instelling of dienstverlener die onmiskenbaar aan de persoon van de speler kan worden toegeschreven. Geldmiddelen die afkomstig zijn uit speelwinst of gratis speeltegoed mogen door de vergunninghouder aan de speelrekening worden toegevoegd.[220] Overdracht van geld tussen de spelersrekeningen van de individuele spelers is niet toegestaan.

Het saldo op de speelrekening is eigendom van de speler en mag niet negatief zijn. Een negatief saldo is een vorm van kredietverstrekking. Een speler kan daarom niet spelen wanneer er geen geld op de speelrekening staat.[221]

De vergunninghouder mag alleen geld afschrijven van de speelrekening van een speler onder de volgende voorwaarden[222]:

a) Het geld mag alleen worden afgeschreven naar de rekening die aan de speler is gekoppeld.

[218] Art. 4.11 Besluit Koa

[219] Art. 4.13 Besluit Koa

[220] Art. 4.27 Besluit Koa

[221] Art. 4.28 Besluit Koa

[222] Art. 4.29 Besluit Koa

b) Het geld mag alleen worden afgeschreven wanneer de speler deelneemt aan de kansspelen die onder de vergunning vallen.

c) Het geld mag alleen worden afgeschreven naar de eigen betaalrekening van de vergunninghouder.

Monitoren transacties

Wet	Besluit	Regeling
Art. 31m Wok Art. 16(1) Wwft	Art. 4.32 Besluit Koa	Art. 4.2 – 4.5 Regeling kansspelen op afstand

De vergunninghouder moet alle spelerstransacties registreren om fraude en witwassen te voorkomen, en om te voldoen aan wettelijke vereisten. Dit wordt gedaan voor het reconstrueren van spelsessies, het bijhouden van spelerstegoeden en het handhaven van regelgeving.[223] Op basis van de Wwft moeten vergunninghouders melding maken van ongebruikelijke transacties. Zodra er een ongebruikelijke transactie wordt geconstateerd, moet dit worden gemeld aan de Financiële inlichtingen eenheid.[224]

Voorkomen matchfixing

Wet	Besluit	Regeling
Art. 21 Wok	Art. 4.7-4.9 Besluit Koa	Art. 3.2 Regeling kansspelen op afstand

Matchfixing kan worden omschreven als de manipulatie van gebeurtenissen tijdens sportwedstrijden of sportcompetities of van de uitslagen van sportwedstrijden of sportcompetities door op oneigenlijke wijze het verloop of de uitkomst van een sportwedstrijd of een sportcompetitie of van gebeurtenissen tijdens die wedstrijd of competitie te beïnvloeden. De vergunninghouder moet beleid maken dat erop gericht is manipulatie van wedstrijden in relatie tot de weddenschappen op die wedstrijden te onderkennen. De vergunninghouder moet daarbij verdachte gokpatronen of andere kansspelgerelateerde signalen die wijzen op mogelijke manipulatie van wedstrijden detecteren.[225]

Voorafgaand aan het organiseren van een weddenschap, doet de vergunninghouder een inventarisatie, analyse en evaluatie van mogelijk integriteitsrisico's van de desbetreffende wedstrijd. Deze analyse omvat minimaal: 1) de impact van de uitkomst op de competitie, 2) betaling aan sporters, 3) objectieve verslaglegging, 4) preventieve

[223] Art. 4.32 Besluit Koa

[224] Art. 16 lid 1 Wwft

[225] Art. 4.7 Besluit Koa

maatregelen tegen manipulatie, en 5) identificatie van signalen die duiden op integriteitsrisico's.[226]

De vergunninghouder mag niet voor alle wedstrijden een weddenschap organiseren.[227] Zo is het niet toegestaan om weddenschappen te organiseren bij

a) Jeugdwedstrijden,

b) Wedstrijden waar uitsluitend amateurs aan deelnemen zonder vergoeding,

c) Wedstrijden waarvan het verloop niet objectief wordt vastgelegd,

d) Negatieve of eenvoudig te manipuleren gebeurtenissen tijdens een wedstrijd,

e) Wedstrijden waarin in het organiserende land weddenschappen wegens manipulatierisico's niet zijn toegestaan.

Daarnaast moet de vergunninghouder maatregelen nemen die zoveel mogelijk voorkomen dat spelers tegen zichzelf spelen, samenspannen met andere spelers of op een andere wijze de uitkomst van het kansspel beïnvloeden.[228]

[226] Art. 4.8 Besluit Koa

[227] Art. 4.9 Besluit Koa

[228] Art. 3.2 Regeling Kansspelen op afstand

dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
030-2150580
www.dialogic.nl