



Samenvatting

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

Samenvatting

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

2024.010-2439

Datum

21 oktober 2024

Beeld omslag

iStock

Samenvatting

Met de Wet Kansspelen op afstand is het aanbieden van online kansspelen gereguleerd. De regering beoogde om een verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar kansspelaanbod te laten ontstaan en om spelers naar dit gereguleerde aanbod te leiden. De wet was niet bedoeld om aanvullende vraag naar online kansspelen te laten 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.

Introductie van de Wet Kansspelen op afstand

De Wet op de kansspelen (Wok) vormt sinds 1964 de juridische basis van het kansspelbeleid in Nederland. De Wok reguleert het aanbieden van kansspelen en bevat regels over vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het voornaamste uitgangspunt is het 'nee, tenzij'-principe: het aanbieden van kansspelen is verboden, tenzij voor een specifiek in de Wok genoemd kansspel een vergunning is verleend.

De Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa), die in werking trad in april 2021, heeft de Wok ingrijpende gewijzigd. Voortaan is het ook mogelijk om met een vergunning online kansspelen aan te bieden, hetgeen voorheen was verboden. Hierbij is gekozen voor een open vergunningstelsel waarbij - anders dan bij meerdere andere in de Wok gereguleerde kansspelen - geen beperking vooraf is gesteld aan het aantal aanbieders dat een vergunning kan verwerven. Op 1 oktober 2021 mochten de eerste vergunninghouders actief worden.

In de memorie van toelichting wordt het doel van Wet Koa als volgt omschreven:

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.

Er liggen sinds het begin van de 21^e eeuw drie doelstellingen ten grondslag aan het Nederlands kansspelbeleid: het voorkomen van kansspelveslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van criminaliteit en illegaliteit. Dit zijn ook de doelstellingen van de Wet Koa.

Het doel van verslavingspreventie is drieledig:

- het voorkomen dat kwetsbare groepen in de problemen komen door deelname aan kansspelen,
- het tijdig signaleren van risicovol speelgedrag, en
- het matigen van het speelgedrag indien een speler zijn of haar speelgedrag niet meer onder controle heeft en indien nodig het doorverwijzen naar passende zorg.

Consumentenbescherming omvat verschillende aspecten. Grotendeels heeft dit doel te maken met het feit dat consumenten voldoende informatie krijgen, dat zij erop moeten kunnen vertrouwen dat een spel eerlijk verloopt en dat zij winst of speeltegoed daadwerkelijk kunnen laten uitkeren. Het betreft echter ook het voorkomen dat jongeren tot 18 jaar en andere kwetsbare personen aan kansspelen deelnemen en het voorkomen dat reclameactiviteiten aanzetten tot onmatig speelgedrag.

Het tegengaan van criminaliteit betreft crimineel gedrag door zowel aanbieders als spelers. Bij aanbieders kan het bijvoorbeeld gaan om beïnvloeding van de kansbepaling of het niet uitbetalen van spelerswinsten. Hier zit overlap met consumentenbescherming. Bij criminaliteit door consumenten gaat het met name om witwassen en matchfixing.

De toezichthouder voor de kansspelsector is de Kansspelautoriteit (Ksa). Zij ziet onder meer toe op naleving van de regelgeving door de vergunninghouders en handhaaft het illegale (onvergunde) aanbod.

Doel van het onderzoek

Deze evaluatie beoogt inzicht te geven in de regulering en het functioneren van de nieuwe online gokmarkt na inwerkingtreding van de 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.

Vanuit deze doelstelling zijn onderzoeksvragen geformuleerd onder de thema's beleidslogica, uitvoeringspraktijk, effecten en aanknopingspunten voor verbetering.

Methoden van het onderzoek

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een aantal onderzoeksmethoden ingezet. In het onderzoek is veel gebruik gemaakt van bestaande publicaties op het gebied van (online) kansspelen. Er is met name veel geput uit recente bevolkingsonderzoeken van Ipsos I&O, rapportages van de Kansspelautoriteit (Ksa), onderzoek van de Consumentenbond en verschillende kamerstukken.

In totaal zijn er interviews gehouden met 35 stakeholders of stakeholdergroepen van het online kansspelbeleid. Dit betrof onder andere betrokken ministeries en de toezichthouder, brancheorganisaties, maatschappelijke organisaties, elf van de 25 actieve vergunninghouders en een aantal spelers. Met de Kansspelautoriteit zijn in totaal acht interviews gevoerd met verschillende afdelingen. De veertien kansspelaanbieders die niet waren geselecteerd voor een interview, hebben een vragenlijst ontvangen om schriftelijk input te kunnen aanleveren. Deze vragenlijst was identiek aan de interviewleidraad voor aanbieders. Acht van deze veertien aanbieders hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

In mei en juni 2024 is een mystery guest-onderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn bij alle 25 op dat moment actieve aanbieders een jongvolwassenenaccount (onder de 24) en een 24+-account gemaakt. Hiermee is onderzocht hoe de aanbieders verschillende maatregelen uitvoeren in de kansspelinterface. Er is niet met deze accounts gespeeld.

Tot slot zijn er twee groepssessies met stakeholders georganiseerd om een aantal stellingen en observaties te toetsen op feitelijke juistheid, consequenties en werkbaarheid. Tijdens deze sessies waren stakeholders uit verschillende hoeken aanwezig en konden zij op elkaar reageren.

Beperkingen van het onderzoek

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 zeer beperkt zichtbaar zullen zijn. Verslaving komt bijvoorbeeld gemiddeld pas na een aantal jaren naar voren in het aantal hulpvragen. Daarnaast is het niet goed mogelijk om deze effecten in een *counterfactual* te laten zien. Er is geen sprake van een eenduidige nulmeting van voor de Wet Koa, waardoor het in deze evaluatie ook niet mogelijk is om de huidige situatie te vergelijken met de situatie die er zou zijn geweest zonder de Wet Koa.

Ten tweede zijn er sinds de inwerkingtreding van de wet ook al wijzigingen aan de wet- en regelgeving geweest. Hierdoor is het lastig om effecten te meten van het originele

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

Uitkomsten van het onderzoek

Beleidslogica

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 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.

Uitvoeringspraktijk

Op basis van de huidige uitvoeringspraktijk zien we met name op het gebied van verslavingspreventie dat niet aannemelijk is dat de consument in het vergunde aanbod zo goed beschermd wordt als wordt beoogd. Ook de huidige invulling van maatregelen met betrekking tot werving en reclame dragen onvoldoende bij aan het beschermen van de consument. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle 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 1. 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

Maatregel	Uitvoeringspraktijk	Reden
		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 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	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 (Vpf)	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.

Maatregel	Uitvoeringspraktijk	Reden
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 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.

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.

Effecten

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

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.

Conclusies: 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 kansspelsverslaving 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.**”¹*

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

¹ Kamerstukken II 2013/2014, 33996, nr. 3.

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 kansspelers 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 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 belangenverstremming 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 speelgoed 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 gebruikmaken 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 staat alleen ter beschikking aan toezichthouders voor toezichtdoeleinden. 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.

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.

dialogic

Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie

Hooghiemstraplein 33

3514 AX Utrecht

030-2150580

www.dialogic.nl