

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Titel:

Regeling speellimieten en speelgedrag

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

### [Toelichting](#)

### Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

- Consumenten, aspirant-spelers en spelers

Consumenten zijn belanghebbend omdat zij aan kansspelen op afstand kunnen deelnemen (hierna: online kansspelen) en er voor hen een attractief legaal aanbod van online kansspelen moet zijn. Meer specifiek zijn de aspirant-spelers, consumenten die zich willen inschrijven als speler bij de houder van een vergunning voor het organiseren van online kansspelen (hierna: vergunninghouders), belanghebbend. En ook de spelers, consumenten die al als speler bij een vergunninghouder ingeschreven zijn, zijn belanghebbend. Zowel voor aspirant-spelers als spelers geldt dat als zij aan online kansspelen willen deelnemen, dit op een verantwoorde en betrouwbare manier dient te gebeuren<sup>1</sup> en zij moeten worden beschermd tegen onmatige deelname en kansspelverslaving.<sup>2</sup>

- Vergunninghouders en hun brancheorganisaties

Vergunninghouders zijn belanghebbend omdat zij maatregelen dienen te nemen en voorzieningen dienen te treffen om spelers op een verantwoorde en betrouwbare manier aan online kansspelen te laten deelnemen.<sup>3</sup> Zo moeten zij maatregelen treffen om kansspelverslaving te voorkomen, moeten zij het speelgedrag registreren en analyseren op aanwijzingen voor problematisch speelgedrag en moeten zij zo nodig in dat gedrag interveniëren.<sup>4</sup> Verder moeten zij (aspirant-)spelers<sup>5</sup> en de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) informatie verstrekken.<sup>6</sup> Deze verplichtingen brengen administratieve lasten en nalevingskosten met zich mee. Tot slot zijn ook de twee brancheorganisaties belanghebbend die, onder andere voor wat betreft de verplichtingen die aan vergunninghouders worden opgelegd, de belangen van de vergunninghouders behartigen.

- Bedrijven en instellingen die de online kansspelen faciliteren

De bedrijven en instellingen die online kansspelen faciliteren, en dus bijvoorbeeld de kansspelinterface ontwerpen of onderhouden waarop aan deze kansspelen wordt deelgenomen, zijn eveneens belanghebbend. Deze bedrijven en instellingen moeten er bijvoorbeeld voor zorgen dat de verplichtingen van de vergunninghouders een plaats krijgen in het proces van aanmelding en op de spelers- en kansspelinterfaces.

- Kansspelautoriteit (Ksa)

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 6.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 55.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 10.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 55.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 23.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 996, 3, p. 36.

Op grond van artikel 33b van de Wet op de kansspelen (hierna: Wok) is de Ksa belast met het toezicht op de naleving van de regelgeving alsmede de handhaving daarvan. De Ksa is dus ook belast met de naleving van de verplichtingen die voor vergunninghouders gelden.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

- **Spelers en vergunninghouders**

Spelers en vergunninghouders hebben vanuit de praktijk kennis van en ervaring met de verplichtingen die er nu zijn om voor een verantwoorde en betrouwbare deelname aan online kansspelen te zorgen en de (aspirant-)spelers tegen onmatige deelname en kansspelverslaving te beschermen alsmede de mogelijkheden om zo nodig in te grijpen.

- **Brancheorganisaties van vergunninghouders**

De brancheorganisaties hebben (meer globaal en overkoepelend) kennis van de verschillende werkwijzen bij het invullen van de verplichtingen.

- **Bedrijven en instellingen die de online kansspelen faciliteren**

Bedrijven en instellingen die de online kansspelen faciliteren beschikken over kennis en ervaring met de voorzieningen die in de systemen en op de kansspel- en spelersinterfaces van de vergunninghouders nodig zijn om invulling te geven aan de verplichtingen.

- **Kansspelautoriteit**

De Ksa heeft kennis van en ervaring met het houden van toezicht op de verplichtingen.

- **Verslavingszorg en verslavingsdeskundigen**

Medewerkers uit de verslavingszorg en verslavingsdeskundigen hebben kennis van de mate waarin de bestaande verplichtingen bijdragen aan een verantwoorde en betrouwbare deelname. Medewerkers uit de verslavingszorg en verslavingsdeskundigen kunnen aan de hand van hun praktijkervaring en aan de hand van onderzoek bovendien informatie geven over de aard en omvang van het probleem en advies geven over de aanpak ervan. Verder zijn er ook verslavingsdeskundigen die kennis hebben van de praktijk in andere landen.

- **Ervaringsdeskundigen, gedragsdeskundigen en (wetenschappelijke) onderzoekers**

De verplichtingen van de vergunninghouders moeten spelers een belangrijk instrument bieden om op een bewuste manier te spelen en controle te houden op het speelgedrag.<sup>7</sup>

Ervaringsdeskundigen, gedragsdeskundigen en onderzoekers hebben in de eerste plaats kennis over de invloed van de bestaande verplichtingen op het speelgedrag. Verder kunnen zij adviseren over de invloed van eventuele wijzigingen in die regelgeving op het speelgedrag en daarmee de effectiviteit van die wijzigingen. Tot slot zijn er ook onderzoekers die kennis hebben van de praktijk in andere landen.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

<sup>7</sup> Besluit koa, *Stb.* 2021, 37, p. 74.

- Spelers, bedrijven en instellingen die online kansspelen faciliteren  
Deze partijen kunnen reageren als het conceptontwerp voor de regeling gereed is en daarover internetconsultatie plaatsvindt.
- Vergunninghouders, brancheorganisaties, verslavingszorg en verslavingsdeskundigen  
Met deze partijen vinden regelmatig gesprekken plaats. Tijdens de gesprekken die voorafgaand en tijdens het opstellen van het ontwerp voor de regeling plaatsvinden, is en wordt input gevraagd. Verder kunnen zij reageren als internetconsultatie plaatsvindt.
- Kansspelautoriteit  
Met de Ksa vinden regelmatig overleggen plaats. Tijdens die overleggen komen ook de voorgenomen wijzigingen van de regelgeving aan de orde. Daarnaast zal tijdens het opstellen van het ontwerp separaat overleg plaatsvinden over de uitvoering daarvan. Tot slot kan de Ksa reageren op het conceptontwerp als de uitvoeringstoets plaatsvindt.
- Ervaringsdeskundigen, gedragsdeskundigen en onderzoekers  
Er zullen zowel voorafgaand als tijdens het opstellen van het ontwerp voor de regeling gesprekken met deze partijen plaatsvinden. Verder kunnen deze partijen tijdens de internetconsultatie op het conceptontwerp voor de regeling reageren.

## 1. Wat is het probleem?

### [Toelichting](#)

### Hulpvragen

#### a) Wat is het probleem?

Sinds de Ksa vanaf 1 oktober 2021 de eerste vergunningen voor het aanbieden van online kansspelen heeft verleend, is aan het licht gekomen dat er spelers zijn die bij de deelname aan deze kansspelen in korte tijd veel geld hebben verloren.<sup>8</sup> Verder blijkt uit recent onderzoek dat het risico op kansspelverslaving onder de deelnemers aan online kansspelen bijzonder hoog is. Uit onderzoek bleek al dat het risico op verslaving bij online kansspelen groter is dan bij de zogenoemde landgebonden varianten.<sup>9</sup> Daarbij speelt onder andere een rol dat er geen direct contact tussen speler en aanbieder is<sup>10</sup> en dat de directe beschikbaarheid van deze kansspelen groter is.<sup>11</sup>

Ook blijkt uit recent onderzoek dat 15% van de spelers die aan online kansspelen deelnemen aan de criteria voor een 'gematigd-risicogokker' voldoet terwijl 16% in de categorie 'hoog-risicogokker' valt.<sup>12</sup> In 2015 werd op basis van een steekproef nog aangenomen dat het aandeel probleemspelers geen 31%, maar 7,7% was.<sup>13</sup> Verder blijkt uit onderzoek dat jongvolwassenen, mensen in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar, oververtegenwoordigd zijn onder degenen die

<sup>8</sup> 'Mark (33) was verslaafd aan gokken: 'Schudde zelfs krat bier leeg om aan geld te komen', pointer.kro-ncrv.nl, 7 april 2022, 'Bart vergokte ton bij online-casinos', pointer.kro-ncrv.nl, 11 mei 2022, en 'Op de rol: ik heb alles vergokt en verziekt', rechtspraak.nl, 7 juni 2023.

<sup>9</sup> A. Kruize, J. Snippe & J. de Muijnck, 'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid', september 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 24 557, 179, (hierna: Breuer & IntraVal, 2021), p. 1.

<sup>10</sup> Breuer & IntraVal 2021, p. 1.

<sup>11</sup> D.E. de Bruin, 'Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspelaanbod', CvO-Research & Consultancy 2017, p. 17.

<sup>12</sup> I&O Research, 'Speellimieten bij online kansspelen – een onderzoek naar ervaringen en behoeften van spelers', november 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 24 557, 218, (hierna: I&O Research 2023), p. 7.

<sup>13</sup> I&O Research 2023, p. 64.

deelnemen aan online kansspelen.<sup>14</sup> Online kansspelen leiden onder jongvolwassenen relatief vaak en snel tot onmatige deelname en verslaving.<sup>15</sup> Door een lagere impulscontrole lijken jongvolwassenen vatbaarder te zijn voor het ontwikkelen van problematisch speelgedrag en vinden zij het lastiger om de risico's van deelname aan kansspelen reëel in te schatten.<sup>16</sup> Het risico op onmatige deelname en kansspelverslaving is onder jongvolwassenen dus nog groter.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Op grond van de Wet kansspelen op afstand (hierna: Wet koa) moeten vergunninghouders maatregelen en voorzieningen treffen om onmatige deelname tegen te gaan en verslaving aan de door hen georganiseerde online kansspelen zoveel mogelijk te voorkomen.<sup>17</sup> Een belangrijk onderdeel hiervan is dat een houder van een vergunning voor het organiseren van online kansspelen de kansspelen niet mag aanbieden aan een (aspirant-)speler die niet bij de vergunninghouder is ingeschreven en aangemeld. Inschrijving vergt daarbij dat de vergunninghouder heeft vastgesteld dat de (aspirant-)speler de grenzen van het speelgedrag (hierna ook: speellimieten of het spelersprofiel) heeft aangegeven.<sup>18</sup>

In artikel 4.14, tweede lid, van het Besluit kansspelen op afstand (hierna: Besluit koa) is geregeld dat de grenzen van het speelgedrag drie soorten limieten betreffen: een sessielimiet, de maximale duur van de toegang tot de spelersinterface per dag, week of maand; een stortingslimiet, de maximale stortingen op de speelrekening per dag, week of maand; en een balanslimiet, het maximale tegoed op de speelrekening. Een aspirant-speler dient alle drie deze limieten in te stellen, voordat een vergunninghouder online kansspelen aan die aspirant-speler mag aanbieden.

In de memorie van toelichting bij Wet koa is kenbaar gemaakt dat de speellimieten de vergunninghouders in staat stellen om bij overschrijding in het speelgedrag te interveniëren.<sup>19</sup> Het bereiken of overschrijden van de door de (aspirant-)speler aangegeven grenzen en het veelvuldig verhogen van die grenzen, leveren indicaties op van risicovol speelgedrag. Een passend spelersprofiel stelt de vergunninghouder dus in staat om te voorkomen dat een speler een risicospeler of probleemspeler wordt.<sup>20</sup> Tot nu toe is uit onderzoek en de ervaringen van de verslavingszorg ook gebleken dat het voor verslavingspreventie effectiever is om de speler aan te spreken op overschrijdingen van grenzen die de speler zichzelf heeft gesteld.<sup>21</sup>

Uit onderzoek blijkt dat alle vergunninghouders de drie genoemde speellimieten in het registratieproces uitvragen.<sup>22</sup> Tegelijkertijd blijkt ook uit onderzoek dat de keuzearchitectuur, de wijze waarop deze uitvraag wordt gedaan, invloed kan uitoefenen op de hoogte van de speellimieten. Een open invulveld leidt bijvoorbeeld tot lagere speellimieten.<sup>23</sup> Verschillende vergunninghouders gebruiken echter geen open invulvelden, maar noemen minimum- en

<sup>14</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 11.

<sup>15</sup> G. Meerkerk, A. Hammink & D. van de Mheen, *'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek'*, IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving 2015, p. 3.

<sup>16</sup> A.J. van Rooij, A. Tuijnman, D. Sartorius & D. Visser, *'Een gezonde communicatiestrategie voor de Wet kansspelen op afstand (koa)'* Trimbos-instituut, 2021, p. 4.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 996, 3, p. 10.

<sup>18</sup> Artikel 31k, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wet op de Kansspelen.

<sup>19</sup> *Kamerstukken II 2013/14*, 33 996, 3, p. 6 en *Kamerstukken I 2017/18*, 33 996, F, p. 23.

<sup>20</sup> Besluit kansspelen op afstand, *Stb.* 2021, 37, p. 132-133.

<sup>21</sup> Besluit kansspelen op afstand, *Stb.* 2021, 37, p. 132.

<sup>22</sup> D&B, *'Deelrapportage WODC – Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten'*, november 2023, bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 24 557, 218 (hierna: D&B 2023), p. 16.

<sup>23</sup> D&B 2023, p. 16.

maximumtijden en -bedragen,<sup>24</sup> bieden drop-down menu's en keuze-invulvelden aan<sup>25</sup> en maken gebruik van standaardopties.<sup>26</sup> Deze keuzearchitectuur, waarbij sprake is van *anchoring*<sup>27</sup> en *defaults*,<sup>28</sup> leidt ertoe dat spelers worden gestuurd.<sup>29</sup>

Bovendien zijn de mogelijkheden om speellimieten in te vullen op de verschillende websites bijzonder ruim.<sup>30</sup> Tijdens een interpellatiedebat op 10 februari 2022 heeft de Tweede Kamer hier ook aandacht voor gevraagd. Daarbij heeft het lid Nijboer het voorbeeld genoemd dat als een speler speellimieten wil instellen, het aantal uur standaard is ingesteld op 24 uur gokken per dag en dat het maximumverlies is ingesteld op € 100.000,- per week.<sup>31</sup> De Tweede Kamer heeft naar aanleiding daarvan een motie van de leden Nijboer en Van Nispen aangenomen waarin zij overweegt dat online kansspelaanbieders wel de mogelijkheid bieden voor zelfbeperkende maatregelen, maar dat deze veelal niet zelfbeperkend werken. De motie verzoekt het kabinet daar verandering in te brengen.<sup>32</sup>

In het verlengde daarvan is van belang dat er verschillende vergunninghouders zijn die geen tot zeer summier informatie over de speellimieten verstrekken,<sup>33</sup> die geen hulpmiddelen bieden om de speellimieten op een goede manier in te stellen<sup>34</sup> en die de informatie niet in begrijpelijke taal geven.<sup>35</sup> Verder loopt zowel het proces als de gebruikte terminologie en de uitleg zeer uiteen<sup>36</sup> en zijn er ook verschillen in de feedback die wordt gegeven bij het instellen, wijzigen<sup>37</sup> of bereiken van speellimieten<sup>38</sup>. Spelers krijgen dus te weinig en geen duidelijke en eenduidige informatie als zij de speellimieten willen instellen, wijzigen of bereiken.

Tot slot werken de speellimieten ook tijdens het spelen nauwelijks beperkend. Uit onderzoek blijkt in elk geval dat 45% van de spelers tijdens het spelen geen (13%) of heel beperkt (32%) zicht hebben op hun speellimieten en of zij daarbij in de buurt komen.<sup>39</sup> En er zijn ook geen andere maatregelen om het speelgedrag tijdens het spelen te matigen. Daar komt bij dat de Ksa

---

<sup>24</sup> D&B 2023, p. 17.

<sup>25</sup> D&B 2023, p. 16.

<sup>26</sup> D&B 2023, p. 19 en 20.

<sup>27</sup> Anchoring is het zetten van ankers, daarbij vormt de informatie die iemand als eerste ziet het anker voor nieuwe beslissingen of het beoordelen van nieuwe informatie, D&B 2023, p. 17.

<sup>28</sup> Defaults zijn standaardopties die het maken van een keuze vergemakkelijken, D&B 2023, p. 19.

<sup>29</sup> D&B 2023, p. 16.

<sup>30</sup> In mei 2023 is onderzoek gedaan naar hoe de twintig aanbieders van online kansspelen, die op dat moment over een vergunning beschikten, invulling geven aan deze speellimieten en daaruit blijkt dat spelers bij tien van de twintig vergunninghouders kunnen kiezen voor een maximale dagelijkse sessielimiet van twaalf uur of meer, dat één vergunninghouder een limiet van 126 uur per week hanteert (dit staat gelijk aan achttien uur per dag) en dat bij alle overige vergunninghouders de sessielimiet acht uur per dag is. Verder is de balanslimiet bij tien van de twintig vergunninghouders € 999.000 of meer, bij negen van de twintig vergunninghouders tussen de € 99.999 en € 500.000 en bij één vergunninghouder € 10.000. Tot slot geldt voor de stortingslimieten dat de verschillen tussen de vergunninghouders groot zijn en dat sommige vergunninghouders ook specifieke limieten voor spelers onder de 24 jaar hanteren, maar dat neemt niet weg dat de stortingslimieten in de regel hoog zijn. Dit varieert voor spelers onder de 24 jaar van € 10 tot 10.000.000 per dag en voor spelers van 24 jaar en ouder van € 100 tot € 10.000.000 per dag. Zie: M. Mertes, 'Studie Speellimieten', CasinoNieuws.nl, 29 mei 2023.

<sup>31</sup> *Handelingen II 2021/22*, 49, item 20, p. 8.

<sup>32</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 36 029, 3.

<sup>33</sup> D&B 2023, p. 29.

<sup>34</sup> D&B 2023, p. 30.

<sup>35</sup> D&B 2023, p. 33.

<sup>36</sup> D&B 2023, p. 60.

<sup>37</sup> D&B 2023, p. 39.

<sup>38</sup> D&B 2023, p. 34-36.

<sup>39</sup> D&B 2023, p. 42-48.

in een onderzoek heeft geconcludeerd dat vergunninghouders onvoldoende snel en adequaat ingrijpen indien een speler mogelijk onmatig deelneemt of mogelijk een kansspelverslaving heeft.<sup>40</sup> Hierdoor gaat de huidige werkwijze niet daadwerkelijk onmatige deelname en kansspelverslaving tegen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Uit de meest recente monitoringsrapportage van de Ksa blijkt dat het totale aantal accounts voor online kansspelen (zowel actieve als inactieve accounts) het afgelopen jaar weer flink is gestegen. In juli 2022 waren er 1,3 miljoen accounts. Een jaar later, in juli 2023, is dit aantal gegroeid naar 2,4 miljoen. Dat is een groei van 80 procent in één jaar.<sup>41</sup> Er zijn dus steeds meer mensen die over een account voor online kansspelen beschikken.

Verder blijkt uit de monitoringsrapportage dat Nederlanders in juli 2023 samen 826.000 actieve accounts hadden bij legale aanbieders.<sup>42</sup> Tussen februari en juli 2023 waren er ongeveer 676.000 mensen die ook van deze accounts gebruik maakten en ten minste één keer een kansspelwebsite bezochten waar zij een account hebben. Dat betekent dat 4,7 procent van de volwassen Nederlandse bevolking deelnam aan online kansspelen in die maanden<sup>43</sup> en dat in die periode dus een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking bloot werd gesteld aan het (grote) risico op onmatige deelname en kansspelverslaving.

Daarbij komt dat uit de monitoringsrapportage van de Ksa blijkt dat met name jongvolwassenen, mensen in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar, actief zijn op de markt van online kansspelen. In juli 2023 speelden zij met 170.000 accounts, dit is bijna 21 procent van alle gebruikte accounts in die maand, terwijl jongvolwassenen 9,4 procent van de volwassen bevolking vormen.<sup>44</sup> Jongvolwassenen zijn dus duidelijk oververtegenwoordigd onder degenen die deelnemen aan online kansspelen. Nu online kansspelen onder jongvolwassenen relatief vaak en snel tot problemen leiden,<sup>45</sup> is het risico op onmatige deelname en kansspelverslaving onder hen dus (aanzienlijk) groter.

Uit de monitoringsrapportage van de Ksa blijkt tot slot dat de verliezen toenemen. Spelers verloren van februari tot en met juli 2023 gemiddeld € 170 per maand terwijl dit van augustus 2022 tot en met januari 2023 gemiddeld € 164 per speler per maand was.<sup>46</sup> De verliezen lijken onder jongvolwassenen bovendien groter te zijn. Per gebruikt spelersaccount was het verlies van een volwassene over de periode van februari tot en met juli 2023 gemiddeld € 132 per maand,<sup>47</sup> terwijl dit voor jongvolwassenen € 59 was.<sup>48</sup> Omdat het gemiddeld persoonlijk inkomen van een volwassene in 2021 ongeveer € 36.000 was en het gemiddeld persoonlijk inkomen van een

---

<sup>40</sup> *Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen*, Kansspelautoriteit, 7 september 2023, (hierna: Rapportage ksa zorgplicht 2023) p. 7.

<sup>41</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 9.

<sup>42</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 9.

<sup>43</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 11.

<sup>44</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 11.

<sup>45</sup> G. Meerkerk, A. Hammink & D. van de Mheen, *'De relatie tussen kansspelmarketing en gokken, een literatuuronderzoek'*, IVO Instituut voor Onderzoek naar Leefwijzen en Verslaving 2015 (hierna: Meerkerk e.a. 2015), p. 3.

<sup>46</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 17.

<sup>47</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 17.

<sup>48</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 17.

jongvolwassene € 16.400 duizend euro,<sup>49</sup> is het gemiddelde onder jongvolwassenen verhoudingsgewijs hoger.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Binnen het kansspelbeleid staan drie beleidsdoelen centraal: het beschermen van de consument, het tegengaan van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en overige criminaliteit, zoals witwassen.<sup>50</sup> Dat een persoon alleen als speler voor online kansspelen mag worden ingeschreven onder de voorwaarde dat de grenzen van het speelgedrag zijn aangegeven dient het tweede doel: het voorkomen van kansspelverslaving.

Het invullen van een spelersprofiel zorgt er, zo is blijkens de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van de Wet Koa overwogen, voor dat de speler een weloverwogen keuze maakt bij de deelname aan online kansspelen.<sup>51</sup> Ook zorgen de speellimieten ervoor dat de speler zich bewust is van de risico's van kansspelverslaving in het algemeen en waar nodig van zijn eigen speelgedrag in het bijzonder. Dit om te voorkomen dat hij zich van een recreatieve speler ontwikkelt tot een probleemspeler.<sup>52</sup>

Daarnaast geldt voor de vergunninghouder dat die risicovol en problematisch speelgedrag vroegtijdig moet kunnen signaleren en op passende wijze moet interveniëren om matiging in het speelgedrag te bewerkstelligen en onmatige deelname en kansspelverslaving te voorkomen. Daarom dienen vergunninghouders informatie te verzamelen over het speelgedrag op basis van risico-indicatoren voor kansspelverslaving en het spelersprofiel biedt hiervoor een hulpmiddel.<sup>53</sup>

De Wet koa wordt in 2024 geëvalueerd,<sup>54</sup> maar uit onderzoek, zoals benoemd bij de probleemschets, blijkt nu al dat de huidige keuzearchitectuur, waarbij sprake is van *anchoring* en *defaults*, ertoe leidt dat spelers worden beïnvloed in hun keuzeproces. Bovendien blijkt dat de mogelijkheden om speellimieten in te vullen bijzonder ruim zijn. Ook biedt het proces rond het instellen van speellimieten te weinig en geen duidelijke en eenduidige informatie. Verder werken de speellimieten ook tijdens het spelen nauwelijks beperkend en zijn er ook geen andere maatregelen om het speelgedrag tijdens het spelen te matigen. Tot slot blijkt dat vergunninghouders onvoldoende snel en adequaat ingrijpen indien een speler mogelijk onmatig deelneemt of mogelijk een kansspelverslaving heeft.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zonder ingrijpen blijft het zo dat de keuzearchitectuur spelers stuurt bij het instellen van hun speellimieten, dat de mogelijkheden om speellimieten in te stellen bijzonder ruim zijn en dat het proces rond het instellen van de speellimieten geen duidelijke en eenduidige informatie biedt. Dit betekent dat de speellimieten averechts kunnen werken en er dus juist niet voor zorgen dat spelers minder lang deelnemen aan kansspelen en significant minder geld uitgeven.<sup>55</sup> Het risico op onmatige deelname neemt daardoor dus toe. Dit geldt eveneens voor het risico op

<sup>49</sup> Monitoringsrapportage ksa najaar 2023, p. 17.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 24 557, 124, p. 1.

<sup>51</sup> *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 23.

<sup>52</sup> *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 10.

<sup>53</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 996, 3, p. 51.

<sup>54</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 996, 3, p. 157.

<sup>55</sup> *Kamerstukken I* 2017/18, 33 996, F, p. 23.

kansspelverslaving. Uit onderzoek blijkt dat als spelers vaker spelen en daarbij meer geld besteden het risico op kansspelverslaving toeneemt.<sup>56</sup>

Verder blijft overeind dat de speellimieten ook tijdens het spelen nauwelijks beperkend werken, dat er geen andere maatregelen zijn om het speelgedrag tijdens het spelen te matigen en dat vergunninghouders onvoldoende snel en adequaat ingrijpen als een speler mogelijk onmatig deelneemt of mogelijk een kansspelverslaving heeft. Er is voor de speler dus ook op een later moment geen aanleiding het speelgedrag te matigen en de interventie maatregelen zijn dus evenmin effectief.

Nu het deel van de Nederlandse bevolking dat deelneemt aan online kansspelen aanzienlijk is, is het risico op onmatige deelname en kansspelverslaving ook groot. En voor jongvolwassenen is dit nog groter. Dit terwijl de regelgeving er juist op is gericht om jongvolwassenen extra bescherming te bieden, met name als het op het tegengaan van kansspelverslaving aankomt.<sup>57</sup> Ingrijpen is dus nu al noodzakelijk.

Zelfregulering biedt daarbij geen oplossing. Met de branche en de brancheorganisaties zijn al verschillende gesprekken gevoerd over het belang van speellimieten. Een deel van de vergunninghouders heeft de spelersinterface naar aanleiding daarvan aangepast in die zin dat de vooraf ingevulde bedragen zijn verlaagd, maar niet in alle gevallen was er bereidheid dit aan te passen. Bovendien zijn de overige oorzaken van het probleem daarmee niet opgelost. De keuzearchitectuur, de ruimte om speellimieten in te stellen en de informatievoorziening blijft daarmee zoals die is en ook het zicht op de speellimieten verbetert daardoor niet.

## 2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Het tegengaan van onmatige deelname en het voorkomen van kansspelverslaving.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

SDG3: verzeker een goede gezondheid en promoot welzijn voor alle leeftijden  
3.5 De preventie en behandeling versterken van misbruik van verslavende middelen, met inbegrip van drugsgebruik en het schadelijk gebruik van alcohol.

Het voorkomen van kansspelverslaving is een doel dat verband houdt met de publieke gezondheid. Kansspelen zijn weliswaar geen verslavende middelen in de zin van alcohol of drugs, maar hebben weldegelijk een verslavend karakter en daarmee ligt het doel in het verlengde van het doel dat onder 3.5 is vermeld.

<sup>56</sup> S.R. Currie, D.C. Hodgins, J. Wang, N. El-Guebaly, H. Wynne en S. Chen, 'Risk of harm among gamblers in the general population as a function of level of participation in gambling activities', *Addiction*, Wiley Online Library 2006, 101(4), p. 570-580.

<sup>57</sup> *Kamerstukken II* 2013/14, 33 996, 3, p. 65.



### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

#### Toelichting

#### **Hulpvragen**

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Om de oorzaken van het probleem aan te pakken kan zelfregulering uitkomst bieden, maar ook betere (aanvullende) voorlichting aan spelers of het aanscherpen van het toezicht. Tot slot is het wijzigen van de regelgeving een optie.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

#### Zelfregulering

Met de brancheorganisaties zijn verschillende gesprekken over het probleem gevoerd. Een deel van de vergunninghouders heeft de spelersinterface naar aanleiding daarvan aangepast en de vooraf ingevulde bedragen verlaagd, maar niet in alle gevallen bestond deze bereidheid. Zelfregulering zorgt dus wel voor een beperking van de ruimte om hoge speellimieten in te stellen, maar niet bij alle vergunninghouders. Daarmee zorgt zelfregulering niet voor een duidelijkere en meer eenduidige invulling van de maatregelen en voorzieningen. Daar komt bij dat een verlaging van de vooraf ingevulde bedragen niet tot een andere keuzearchitectuur of een wijziging van de informatievoorziening leidt en er evenmin voor zorgt dat spelers zich tijdens het spelen bewust zijn van hun speelgedrag of dat vergunninghouders wel snel en adequaat ingrijpen indien dat nodig is.<sup>58</sup> Daarmee biedt zelfregulering voor geen van de oorzaken van het probleem een afdoende oplossing.

#### Betere voorlichting

Uit onderzoek blijkt dat er vergunninghouders zijn die geen tot zeer summier informatie verstrekken of de toegang tot informatie bemoeilijken.<sup>59</sup> Verder worden weinig hulpmiddelen aangeboden<sup>60</sup>, is de informatie niet beschikbaar in begrijpelijke taal<sup>61</sup> en wordt bij het instellen, wijzigen en bereiken van de speellimieten op veel verschillende manieren feedback gegeven.<sup>62</sup> Denkbaar is dus ook om in aanvullende, duidelijkere en meer eenduidige voorlichting richting spelers te voorzien. Aanvullende voorlichting leidt er echter niet toe dat de informatievoorziening op de spelers- of kansspelinterfaces wijzigt. Verder zorgt het niet voor een eenduidiger proces, eenduidiger gebruik van de terminologie of het eenduidiger geven van feedback. Ook blijft de bestaande keuzearchitectuur in stand en wijzigen de mogelijkheden om speellimieten in te stellen niet. Verder verbetert aanvullende voorlichting de werking van de speellimieten tijdens het spelen niet en maakt dit niet dat vergunninghouders wel snel en adequaat ingrijpen. Ook aanvullende voorlichting biedt dus voor geen van de oorzaken een afdoende oplossing.

#### Aanscherpen toezicht

Het aanscherpen van het toezicht is mogelijk wel een kansrijke beleidsoptie. Dit kan er in elk geval toe leiden dat vergunninghouders sneller en adequater ingrijpen bij mogelijke onmatige

<sup>58</sup> Rapportage ksa zorgplicht 2023, p. 7.

<sup>59</sup> D&B 2023, p. 29.

<sup>60</sup> D&B 2023, p. 30.

<sup>61</sup> D&B 2023, p. 33.

<sup>62</sup> D&B, hoofdstuk D.

deelname of kansspelverslaving. Verder kan een aanscherping van het toezicht er toe leiden dat de informatievoorziening van vergunninghouders aan spelers wordt verbeterd. Een aanscherping van het toezicht neemt dus in elk geval één oorzaak van het probleem weg. Er zijn echter ook aanvullende maatregelen nodig. Zo zijn er maar in beperkte mate voorschriften over de wijze waarop de informatieverstrekking plaats dient te vinden en ook de voorschriften over de keuzearchitectuur, de ruimte bij het instellen van de speellimieten en de werking van de speellimieten tijdens het spelen zijn beperkt. Aanvullende maatregelen zijn dus nodig om alle oorzaken van het probleem weg te nemen en effectief onmatige deelname tegen te gaan en kansspelverslaving te voorkomen.

#### Wijzigen regelgeving

Ook een combinatie van de hiervoor genoemde oplossingen neemt niet alle oorzaken van het probleem weg. De keuzearchitectuur blijft bij de genoemde oplossingen zoals die is en het zicht op de speellimieten blijft beperkt terwijl er evenmin andere maatregelen zijn om het speelgedrag tijdens het spelen te matigen. Een wijziging van de regelgeving lijkt daarmee de meest kansrijke beleidsoptie. Dit biedt mogelijkheden om het proces, de informatievoorziening en de feedback rond het instellen, wijzigen en bereiken van speellimieten duidelijker en eenduidiger te maken en voorschriften te stellen over de keuzearchitectuur alsmede de ruimte die daarbij voor het instellen van hoge speellimieten geboden wordt. Voorts geeft dit de mogelijkheid de speellimieten ook tijdens het spelen beperkend te laten werken of andere maatregelen te nemen om het speelgedrag tijdens het spelen te matigen. Alleen bij het sneller en adequater ingrijpen kan met een aanscherping van het toezicht worden volstaan. Dit concludeert de Ksa ook in het onderzoek dat naar de zorgplicht is gedaan.<sup>63</sup>

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Uit het voorgaande blijkt dat een aanscherping van het toezicht en een wijziging van de regelgeving kansrijke beleidsopties lijken te zijn. Voor de beleidstheorie bij die opties geldt dat er aan het probleem vier oorzaken ten grondslag lijken te liggen:

- (1) de keuzearchitectuur die bij het instellen en wijzigen van de speellimieten wordt geboden is sturend en laat teveel ruimte om voor hoge speellimieten te kiezen;
- (2) het proces, de informatie, de feedback en de terminologie rond het instellen en wijzigen van speellimieten biedt spelers geen duidelijke en eenduidige informatie;
- (3) de speellimieten werken tijdens het spelen nauwelijks beperkend en er zijn ook geen andere maatregelen om het speelgedrag tijdens het spelen te matigen;
- (4) vergunninghouders grijpen onvoldoende snel en adequaat in indien een speler mogelijk onmatig deelneemt of er mogelijk sprake van kansspelverslaving is.

Voor de eerste drie oorzaken is het wijzigen van de regelgeving de meest kansrijke beleidsoptie. Voor de laatste oorzaak is dit het aanscherpen van het toezicht. Hieronder wordt per kansrijke beleidsoptie nader op de beleidstheorie ingegaan.

#### Wijzigen regelgeving

Voor een wijziging van de regelgeving is van belang dat in artikel 31k, tweede lid, aanhef en onder c, Wok staat dat een vergunninghouder een persoon niet als speler mag inschrijven als die niet de grenzen van zijn speelgedrag heeft aangegeven. In artikel 31k, vijfde lid, aanhef en onder b, Wok is vervolgens geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot die grenzen.

<sup>63</sup> Rapportage ksa zorgplicht 2023, p. 8.

Artikel 4.14, tweede lid, Besluit koa bepaalt dat de grenzen van het speelgedrag die de speler moet aangeven in ieder geval betrekking hebben op drie limieten: de sessielimiet: de maximale duur van de toegang tot de spelersinterface per dag, week of maand; de stortingslimiet: de maximale stortingen op de speelrekening per dag, week of maand; en de balanslimiet: het maximale tegoed op de speelrekening.

Het derde lid voegt daaraan toe dat de vergunninghouder passende maatregelen dient te treffen die waarborgen dat de speler de grenzen van het speelgedrag te allen tijde kan wijzigen, met dien verstande dat een verlaging van een of meer maxima direct in werking treedt en een verhoging van een of meer maxima eerst na ten minste een week. De vergunninghouder dient op grond van het vierde lid passende maatregelen te treffen die waarborgen dat de grenzen van het speelgedrag niet kunnen worden overschreden.

In artikel 3.23, onder a en b, Regeling kansspelen op afstand (hierna: Regeling koa) staat dat de vergunninghouders spelers bij iedere gelegenheid om de speellimieten in te vullen of te wijzigen toegang moeten geven tot duidelijke en begrijpelijke informatie over de werking van deze limieten en de wijze waarop deze zo effectief mogelijk kunnen worden ingevuld of gewijzigd ter voorkoming van onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving.

Artikel 9, derde lid, Besluit wrvk (hierna: Besluit wrvk) regelt dat de vergunninghouder op de spelersinterface voortdurend voor spelers inzichtelijk dient te maken hoe laat het in Nederland is, hoeveel tijd er sinds de aanmelding van de speler is verstreken en wat het saldo op de speelrekening van de speler is.

Op grond van artikel 15 van de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Regeling wrvk) moet een vergunninghouder een speler in ieder geval op duidelijke wijze middels de spelersinterface berichten over de grenzen van zijn speelgedrag op het moment dat de speler zich aanmeldt, zich afmeldt of van spel wisselt.

Artikel 19, derde lid, Regeling wrvk bepaalt tot slot dat de vergunninghouders interventie-maatregelen dienen te nemen op het moment dat de speler een grens als bedoeld in artikel 4.14, tweede lid, onder a of b, Besluit koa bereikt of overschrijdt.

Verder is van belang dat het bij de wijziging van de regelgeving gaat om het bieden van een oplossing voor drie oorzaken: de keuzearchitectuur die bij het instellen en wijzigen van de speellimieten wordt geboden is sturend en laat teveel ruimte om voor hoge speellimieten te kiezen, het proces, de informatie, de feedback en de terminologie rond het instellen, wijzigen en bereiken van speellimieten biedt spelers geen duidelijke en eenduidige informatie en de speellimieten werken tijdens het spelen nauwelijks beperkend en er zijn ook geen andere maatregelen om het speelgedrag tijdens het spelen te matigen.

Uit deze oorzaken kan worden afgeleid dat een wijziging van de regelgeving noodzakelijk is. Bezien is waar die wijziging nu op een passend regelgevingsniveau haar beslag zou moeten krijgen. Vastgesteld is dat de uit het Besluit koa en het Besluit wrvk voortvloeiende delegatiegrondslagen bieden de mogelijkheid om in de Regeling koa en de Regeling wrvk maatregelen voor te schrijven en de oorzaken nu in te dammen.

Voor de inhoud van de wijzigingen geldt per oorzaak het volgende:

1. *De keuzearchitectuur die bij het instellen en wijzigen van de speellimieten wordt geboden is sturend en laat teveel ruimte om voor hoge speellimieten te kiezen*

De huidige keuzearchitectuur maakt gebruik van *anchoring* en *defaults* en dit zorgt ervoor dat spelers bij het instellen en wijzigen van de speellimieten worden gestuurd.<sup>64</sup> Uit onderzoek blijkt echter dat het voor een positieve gedragsverandering van groot belang is dat een speler bewust handelt bij het invullen van het spelersprofiel.<sup>65</sup>

De verplichting in de Regeling koa dat een vergunninghouder een speler bij iedere gelegenheid om de speellimieten in te vullen of te wijzigen toegang moet geven tot duidelijke en begrijpelijke informatie over de werking van deze limieten en de wijze waarop deze zo effectief mogelijk kunnen worden ingevuld of gewijzigd, is dus onvoldoende om spelers zelf te laten nadenken over hun speelgedrag en de grenzen die zij zich daarbij willen stellen. Om onmatige deelname tegen te gaan en kansspelverslaving te voorkomen, is het ook van belang dat de keuzearchitectuur wordt aangepast. Verder moet de ruimte voor (aspirant-)spelers om bijzonder hoge speellimieten in te stellen worden beperkt. Dit in die zin dat van belang is dat (aspirant-)spelers zich in die gevallen bij uitstek bewust zijn van gevolgen van de gemaakte keuze. Er is op dit punt dus een wijziging van de Regeling koa nodig.

2. *Het proces, de informatie, de feedback en de terminologie rond het instellen en wijzigen van speellimieten biedt spelers geen duidelijke en eenduidige informatie*

Uit onderzoek blijkt dat (aspirant-)spelers geen duidelijke en eenduidige informatie krijgen als zij de speellimieten willen instellen of wijzigen. Zo zijn er verschillende vergunninghouders die geen tot zeer summier informatie over de speellimieten verstrekken,<sup>66</sup> die geen hulpmiddelen bieden om de speellimieten op een goede manier in te stellen<sup>67</sup> en die de informatie niet in begrijpelijke taal geven.<sup>68</sup> Verder zijn er verschillen in de feedback die bij het instellen, wijzigen en bereiken van de speellimieten gegeven wordt.<sup>69</sup> Bovendien loopt zowel het proces als de gebruikte terminologie en de uitleg zeer uiteen.<sup>70</sup> Volgens de onderzoekers kan dit onder (aspirant-)spelers tot verwarring leiden en mogelijk een nadelig effect hebben op het instellen van de speellimieten.<sup>71</sup> Er lijkt dus ook een wijziging van de Regeling koa nodig om op dit punt meer voorschriften te geven.

3. *De speellimieten werken tijdens het spelen nauwelijks beperkend en er zijn ook geen andere maatregelen om het speelgedrag tijdens het spelen te matigen*

De speellimieten moeten voor spelers een instrument vormen om op een bewuste manier te spelen en controle te houden op het speelgedrag.<sup>72</sup> Daarvoor is niet alleen vereist dat (aspirant-)spelers bij het instellen en wijzigen van het spelersprofiel over hun speelgedrag nadenken, maar ook dat zij tijdens het spelen zicht hebben op hun speelgedrag.

Uit onderzoek blijkt echter dat 45% van de spelers tijdens het spelen geen (13%) of heel beperkt (32%) zicht hebben op hun speellimieten en of zij daarbij in de buurt komen.<sup>73</sup> Daarbij geldt dat jongvolwassenen nog minder zicht hebben op hun speellimieten en of zij daarbij in de buurt komen dan oudere spelers. Ditzelfde geldt voor hoog-risicospelers ten opzichte van niet-problematische of laag-risicospelers. Uit onderzoek blijkt in elk geval dat slechts 17% van de jongvolwassenen, in de leeftijd van 18 tot en met 23 jaar, zicht heeft op de speellimieten. Dit is

<sup>64</sup> D&B, 'Deelrapportage WODC – Gedragsinzichten bij het instellen van speellimieten', november 2023, (hierna: D&B 2023) p. 13.

<sup>65</sup> Kamerstukken I 2017/18, 33 996, F, p. 23.

<sup>66</sup> D&B 2023, p. 29.

<sup>67</sup> D&B 2023, p. 30.

<sup>68</sup> D&B 2023, p. 33.

<sup>69</sup> D&B 2023, hoofdstuk D.

<sup>70</sup> D&B 2023, p. 60.

<sup>71</sup> D&B 2023, 60.

<sup>72</sup> Besluit koa, *Stb.* 2021, 37, p. 132.

<sup>73</sup> I&O Research 2023, p. 39.

bij spelers in de leeftijdscategorieën daarboven 27% of hoger.<sup>74</sup> Verder geldt voor hoog-risico spelers dat 13% zicht heeft op de speellimieten terwijl dit bij niet-problematische spelers 36% en bij laag risico spelers 32% is.<sup>75</sup>

Dat een vergunninghouder op grond van het Besluit wrvk op de spelersinterface voortdurend inzichtelijk moet maken hoe laat het in Nederland is, hoeveel tijd er sinds de aanmelding van de speler is verstreken en wat het saldo op de speelrekening van de speler is. En dat de Regeling wrvk voorschrijft dat een vergunninghouder een speler in ieder geval op duidelijke wijze middels de spelersinterface moet berichten over de grenzen van zijn speelgedrag op het moment dat de speler zich aanmeldt, zich afmeldt of van spel wisselt, zijn dus onvoldoende om ervoor te zorgen dat spelers zich tijdens het spelen bewust zijn van hun speellimieten. Daardoor werken de speellimieten ook tijdens het spelen niet of onvoldoende beperkend. Verder zijn er geen andere voorschriften die zorgen voor matiging van het speelgedrag tijdens het spelen. Om onmatige deelname en kansspelsverslaving te voorkomen is dus ook een wijziging van de regelgeving op dit punt nodig.

#### Aanscherpen toezicht

Voor de aanscherping van het toezicht geldt dat uit onderzoek blijkt dat de wijze waarop de vergunninghouders invulling geven aan de verplichtingen om onmatige deelname tegen te gaan en kansspelsverslaving te voorkomen ertoe leidt dat vergunninghouders onvoldoende snel en adequaat op risicovol of problematisch speelgedrag kunnen ingrijpen.<sup>76</sup> Zo voldoen vergunninghouders wel aan de verplichting om het speelgedrag van spelers systematisch te registreren en te analyseren,<sup>77</sup> maar vindt bijvoorbeeld geen real time monitoring plaats, zit er veel tijd tussen het signaleren van risicovol of problematisch speelgedrag en het ingrijpen daarop of worden te beperkte indicatoren gebruikt zoals een verandering van het speelgedrag of de hoogte van de inzetten.<sup>78</sup>

Door deze werkwijze kunnen spelers alsnog in korte tijd veel geld verspelen, wordt risicovol of problematisch speelgedrag mogelijk over het hoofd gezien of wordt daar pas na verloop van tijd (en dus te laat) op ingegrepen. Daardoor wordt de regelgeving wellicht wel naar de letter nageleefd, maar wordt niet gehandeld in de geest daarvan. Hier kan verandering in worden gebracht door beleidsregels op te stellen die de ruimte voor vergunninghouders om invulling te geven aan hun verplichtingen wordt beperkt.<sup>79</sup>

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### Toelichting

### **Hulpvragen**

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

#### Wijzigen regelgeving

*Open keuzearchitectuur en beperken ruimte om hoge speellimieten in te stellen*

<sup>74</sup> I&O Research 2023, p. 39.

<sup>75</sup> I&O Research 2023, p. 39.

<sup>76</sup> Rapportage ksa zorgplicht 2023, p. 7.

<sup>77</sup> Artikel 31m, eerste lid, van de Wok.

<sup>78</sup> Rapportage ksa zorgplicht 2023, p. 7-8.

<sup>79</sup> Kamerstukken II 2023/24, 24 557, nr. 218, p. 6.

Een voordeel van een open keuzearchitectuur en een beperking van de ruimte om hoge speellimieten in te stellen is dat het (aspirant-)spelers ertoe aanzet om zelf na te denken over de grenzen van het speelgedrag en die grenzen ook bewust in te vullen. Het neemt bovendien de verleiding weg om de hoogst beschikbare limiet te selecteren.<sup>80</sup> Dit draagt bij aan het tegengaan van onmatige deelname. Passende speellimieten bieden de vergunninghouders bovendien de mogelijkheid om beter te signaleren dat er sprake is van (ontluikend) risicovol of problematisch speelgedrag en daarmee betere handvatten om hier vroegtijdig op te interveniëren. Dit kan kansspelsverslaving voorkomen.

Een nadeel is dat een open keuzearchitectuur zij (aspirant-)spelers wellicht weinig houvast biedt, zij moeten zelf over hun speelgedrag en de daarbij te stellen grenzen nadenken. Dit kan voor (aspirant-)spelers een drempel opwerpen. Deze drempel kan hoger worden doordat de vergunninghouders op grond van artikel 3.23, onder a en b, Regeling koa verplicht zijn om bij het invullen of wijzigen van de speellimieten toegang te geven tot duidelijke en begrijpelijke informatie over de werking van het spelersprofiel en de wijze waarop het spelersprofiel zo effectief mogelijk kan worden ingevuld of gewijzigd ter voorkoming van onmatige deelname of risico's op kansspelsverslaving. (Aspirant-)spelers moeten dus ook kennisnemen van deze informatie. Dit kan ertoe leiden dat spelers uitwijken naar het illegale aanbod en dat zou daarmee gevolgen kunnen hebben voor de kanalisatiedoelstelling.

#### *Duidelijke en eenduidige informatievoorziening en proces*

Een voordeel van meer duidelijkheid en eenduidigheid in de informatievoorziening, de feedback en het proces is dat dit herkenbaar is en alle spelers op dezelfde wijze worden gestuurd. Een nadeel is dat de herkenbaarheid ertoe kan leiden dat spelers die het proces vaker doorlopen (omdat zij zich bij meerdere vergunninghouders inschrijven of vaker hun speellimieten wijzigen) uiteindelijk alsnog minder bewust handelen.

#### *Zicht op speellimieten of andere maatregelen ter matiging tijdens het spelen*

Een voordeel van deze optie is dat voor de speler vaker inzichtelijk is wat de gevolgen van het speelgedrag zijn. Bovendien kan de verplichting zo worden vormgegeven dat er van de speler ook een actie nodig is (zoals het wegklikken van een pop-up of waarschuwing) zodat het ook de aandacht van de speler trekt. Een nadeel is mogelijk dat het voor spelers een drempel opwerpt als er tijdens het spelen een actie van hen nodig is. Dit zou ertoe kunnen leiden dat spelers uitwijken naar het illegale aanbod en daarmee zou het uiteindelijk gevolgen kunnen hebben voor de kanalisatiedoelstelling.

#### Aanscherpen toezicht

Een voordeel van sneller en adequater ingrijpen door de vergunninghouders is dat dit er naar verwachting voor zorgt dat het risico op onmatige deelname en kansspelsverslaving afneemt. Een nadeel is dat niet alle spelers die een speellimiet bereiken stoppen met spelen.<sup>81</sup> Ook ingrijpen door een vergunninghouder hoeft er niet toe te leiden dat een speler zijn speelgedrag matigt. Denkbaar is dat spelers uitwijken naar het illegale aanbod om door te kunnen spelen en dan zou dit dus uiteindelijk ook gevolgen kunnen hebben voor de kanalisatiedoelstelling.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Er zal internetconsultatie plaatsvinden, de Ksa zal een uitvoeringstoets doen, het Adviescollege toetsing regeldruk zal advies worden gevraagd en de technische en operationele eisen zullen bij

<sup>80</sup> Regulus Partners 2022, p. 4.

<sup>81</sup> I&O Research 2023, p. 41.

de Europese Commissie worden genotificeerd. Ook wordt, indien nodig, de DPIA (data protection impact assessment) aangepast.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is de regelgeving aan te passen en het toezicht aan te scherpen.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

#### Wijzigen regelgeving

##### *Open keuzearchitectuur en beperken ruimte om hoge speellimieten in te stellen*

Uit onderzoek blijkt dat de wijze waarop een (aspirant-)speler gevraagd wordt een limiet te bepalen, invloed heeft op de hoogte van de zelfgekozen limiet. Een drop-downmenu waarin ook hoge bedragen zijn opgenomen leidt tot gemiddeld hogere zelfgekozen limieten dan een drop-downmenu met lagere bedragen of een vrij tekstveld.<sup>82</sup>

Een open keuzearchitectuur met vrije tekstvelden heeft vanuit oogpunt van doeltreffendheid nu dus de voorkeur. Dit is bovendien doelmatig. Er zijn, binnen het thans geldende wettelijk kader, geen minder vergaande opties die hetzelfde doel bereiken. Verder brengt een open keuzearchitectuur weinig lasten voor bedrijven met zich mee. Vergunninghouders en de bedrijven en instellingen die kansspelen op afstand faciliteren, moeten de kansspelinterface wel aanpassen, maar de aanpassingen zijn beperkt. Tot slot is het voor de Ksa relatief eenvoudig om hier toezicht op te houden.

Een open keuzearchitectuur vraagt echter wel iets van het doenvermogen van een speler. Een speler moet zelf de 'redelijke bedragen' invullen 'die gerelateerd zijn aan diens bestedingsmogelijkheden' zoals in de toelichting op de Regeling koa beschreven is.<sup>83</sup> De verwachting is dat het aangescherpte toezicht tot meer informatie richting de (aspirant-)speler zal leiden zodat die informatie de (aspirant-)speler bij het invoeren van de speellimieten behulpzaam kan zijn. Ditzelfde geldt voor meer duidelijkheid en eenduidigheid in de informatievoorziening, de feedback en het proces.

Verder is ook een onderdeel van de maatregelen dat een weloverwogen keuze, zoals die binnen het huidige wettelijke kader wordt gevraagd, bij het instellen van hoge speellimieten nog nadrukkelijker op de voorgrond wordt geplaatst. Dit zorgt niet alleen voor een vergroting van het bewustzijn van de gevolgen van het speelgedrag bij de (aspirant-)spelers, maar biedt ook handvatten bij het beroep dat op het doenvermogen van de (aspirant-)spelers wordt gedaan.

*Duidelijke en eenduidige informatievoorziening en proces*

<sup>82</sup> Meerkerk 2022, p. 45.

<sup>83</sup> Regeling koa, *Stcrt.* 2021, 4507, p. 73.

Uit onderzoek blijkt dat er grote verschillen zitten in de informatie die vergunninghouders aan (aspirant-)spelers verstrekken,<sup>84</sup> dat zowel het proces als de gebruikte terminologie en de uitleg rond het instellen en wijzigen van speellimieten zeer uiteenlopen<sup>85</sup> en dat er ook grote verschillen zijn in de feedback die wordt gegeven bij het instellen, wijzigen<sup>86</sup> of bereiken van de speellimieten<sup>87</sup> (Aspirant-)spelers krijgen dus geen duidelijke en eenduidige informatie. Dit terwijl het voor het voorkomen van verwarring en mogelijke nadelige effecten op het instellen van de speellimieten wel van belang is dat vergunninghouders voor meer duidelijkheid en eenduidigheid zorgen.<sup>88</sup>

Vanuit oogpunt van doeltreffendheid heeft het dus de voorkeur om nu in regelgeving te voorzien die zorgt voor meer duidelijkheid en eenduidigheid in de informatievoorziening, de feedback en het proces rond het instellen, wijzigen en bereiken van de speellimieten. Verder zijn er geen minder vergaande opties die hetzelfde doel bereiken en brengt meer eenduidigheid relatief weinig lasten met zich mee. Vergunninghouders en de bedrijven en instellingen die kansspelen op afstand faciliteren, moeten de kansspel- en spelersinterface wel aanpassen, maar de aanpassingen zijn beperkt en voor alle vergunninghouders gelijk. Ook is het voor de Ksa relatief eenvoudig om hier toezicht op te houden en vraagt het weinig van het doenvermogen van een speler als er meer duidelijkheid en eenduidigheid is.

#### *Zicht op speellimieten of andere maatregelen ter matiging tijdens het spelen*

Uit onderzoek blijkt dat 45% van de spelers tijdens het spelen op dit moment geen (13%) of heel beperkt (32%) zicht hebben op hun speellimieten en of zij daarbij in de buurt komen.<sup>89</sup> Daarbij geldt bovendien dat jongvolwassenen minder zicht hebben op hun speellimieten en of zij daarbij in de buurt komen dan oudere spelers. Ditzelfde geldt voor hoog-risicospelers ten opzichte van niet-problematische of laag risicospelers.<sup>90</sup> Het is dan ook de verwachting dat het doeltreffend is om nu voor te schrijven dat vergunninghouders spelers vaker tussentijds over hun speellimieten informeren of tijdens het spelen andere maatregelen nemen ter matiging van het speelgedrag.

Voor de doeltreffendheid van die maatregelen is wel van belang dat de invulling die vergunninghouders daaraan geven, er daadwerkelijk voor moet zorgen dat spelers op hun speelgedrag reflecteren. Tegelijkertijd moet de invulling niet zodanig belemmerend zijn dat spelers daardoor uitwijken naar het illegale aanbod en dat dit gevolgen heeft voor de kanalisatiedoelstelling. Verder is van belang dat de ruimte die aan vergunninghouders wordt geboden om invulling te geven aan de maatregelen niet zorgt voor concurrentievoordelen omdat de door spelers ervaren drempels bij bepaalde vergunninghouders lager zijn. Er moet dus een juiste balans worden gevonden in de invulling van de maatregelen om ervoor te zorgen dat deze doeltreffend zijn en geen ongewenste neveneffecten hebben.

Voor de doelmatigheid geldt dat nu al in artikel 9, derde lid, Besluit wrvk geregeld is dat de vergunninghouder op de spelersinterface voortdurend voor spelers inzichtelijk dient te maken hoe laat het in Nederland is, hoeveel tijd er sinds de aanmelding van de speler is verstreken en wat het saldo op de speelrekening van de speler is. Verder dient de vergunninghouder een speler op grond van artikel 15 van de Regeling wrvk in ieder geval op duidelijke wijze middels de spelersinterface te berichten over de grenzen van zijn speelgedrag op het moment dat de speler zich aanmeldt, zich afmeldt of van spel wisselt.

<sup>84</sup> D&B 2023, p. 29.

<sup>85</sup> D&B 2023, p. 60.

<sup>86</sup> D&B 2023, p. 39.

<sup>87</sup> D&B 2023, p. 34-36.

<sup>88</sup> D&B 2023, 60.

<sup>89</sup> I&O Research 2023, p. 39.

<sup>90</sup> I&O Research 2023, p. 39.



Gebleken is echter dat deze verplichting onvoldoende bijdraagt aan het tegengaan van onmatige deelname en het voorkomen van kansspeleroverslaving. Een eerstvolgende stap is dan om nu voor te schrijven dat vergunninghouders spelers vaker over de speellimieten informeren en tijdens het spelen ook andere maatregelen nemen om het speelgedrag te matigen. De maatregel is daarmee doelmatig.

Deze maatregel betekent voor de vergunninghouders en de bedrijven en instellingen die kansspelen op afstand faciliteren dat zij de kansspel- en spelersinterface moeten aanpassen. Daarnaast geldt dat vergunninghouders en bedrijven en instellingen die kansspelen op afstand faciliteren meer inspanningen zullen moeten leveren om het speelgedrag van spelers te volgen en te analyseren. Deze maatregel brengt voor de vergunninghouders en de bedrijven en instellingen die kansspelen op afstand faciliteren dus meer administratieve lasten mee. Vergunninghouders zullen spelers bovendien vaker op hun speelgedrag moeten wijzen, vaker informatie moeten verstrekken en waarschijnlijk ook vaker interventie maatregelen moeten nemen.

Ook vraagt deze maatregel van de Ksa meer inzet. Zij zullen na moeten gaan hoe de vergunninghouders invulling geven aan de verplichting om spelers tijdens het spelen op hun speellimieten te wijzen of tijdens het spelen andere maatregelen ter matiging van het speelgedrag te nemen en zullen ook moeten bepalen of die invulling voldoende effectief is. Verder dient de Ksa erop toe te zien dat de invulling die vergunninghouders aan de maatregel geven duidelijk en eenduidig genoeg is om concurrentievoordeel te voorkomen.

Tot slot vraagt deze maatregel iets van het doenvermogen van de speler. De speler zal met de maatregelen worden geconfronteerd en mogelijk ook actie moeten ondernemen. Uit onderzoek blijkt echter dat berichten in de vorm van pop-ups effectief kunnen zijn om de speler persoonlijke feedback te geven over zijn gedrag. Zo kunnen pop-ups reflectie inzake speelduur en spelinzet stimuleren.<sup>91</sup> Het heeft dus toch de voorkeur deze maatregel nu te nemen.

#### Aanscherpen toezicht

Het aanscherpen van het toezicht is doeltreffend. Het kan op eenvoudige wijze en op relatief korte termijn voor sneller en adequater ingrijpen door de vergunninghouders zorgen en daarmee het risico op onmatige deelname en kansspeleroverslaving laten afnemen. Verder is het doelmatig, omdat geen wijziging van de regelgeving nodig is. De maatregelen die vergunninghouders moeten nemen en voorzieningen die zij moeten treffen wijzigen ook niet, de lasten voor vergunninghouders alsmede de bedrijven en instellingen die kansspelen op afstand faciliteren zijn dus ook beperkt en het vraagt ook in beperkte mate iets van het doenvermogen van een speler. Voor de Ksa geldt wel dat er beleidsregels moeten worden vastgesteld en dat meer toezicht en handhaving nodig is.

#### c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Een risico is dat de wijzigingen in de regelgeving te belemmerend zijn en dat spelers uitwijken naar andere vergunninghouders om zo met meer geld of langer te kunnen spelen. Daardoor zijn de wijzigingen uiteindelijk minder of niet effectief. Verder is de verwachting dat er een klein risico

<sup>91</sup> B. Bjorseth, J. Simensen, A. Bjornethun, M.D. Griffiths, E.K. Erevik, T. Leino, & S. Pallesen, 'The effects of responsible gambling pop-up messages on gambling behaviors and cognitions: a systematic review and meta-analysis', *Frontiers in Psychiatry*, 2021, 11, p. 1; 'Impact of warning pop-up messages on the gambling behavior, craving, and cognitions of online gamblers: a randomized controlled trial', *Frontiers in Psychiatry*, 2021, 12, p. 1; P. McGivern, Z. Hussain, S. Lipka & E. Stupple, 'The Impact of pop-up warning messages of losses on expenditure in a simulated frame of online roulette: a pilot study', *BMC Public Health*, 2019, 19, p. 1; M. Auer, D. Malischinig & M. Griffiths, 'Is pop-up messaging in online slot machine gambling effective as a responsible gambling strategy?' *Journal of Gambling Issues*, 2014, 29, p. 1.

is dat spelers uitwijken naar het illegale aanbod. In dat verband zouden de wijzigingen in de regelgeving gevolgen kunnen hebben voor de kanalisatiedoelstelling. Om beide risico's te beperken is het van belang een goede balans te vinden tussen de mate waarin de wijzigingen in de regelgeving nodig zijn om onmatige deelname effectiever tegen te gaan en kansspelverslaving effectiever te voorkomen en de mate waarin die wijzigingen spelers belemmeren.

In het verlengde daarvan is van belang dat het doel van de maatregelen enerzijds is om de grote groep spelers zonder risicovol of problematisch speelgedrag te beschermen tegen het onmatige deelname en kansspelverslaving. Anderzijds is het doel om de kleine groep spelers dat wel risicovol of problematisch speelgedrag vertoont, bewust te maken van dit gedrag en deze spelers ertoe te bewegen het speelgedrag te matigen en hulp te zoeken. Uit onderzoek blijkt echter dat de kleine groep spelers met risicovol of problematisch speelgedrag anders met de speellimieten omgaat dan de grote groep spelers zonder risicovol of problematisch speelgedrag. Zo stappen spelers met risicovol of problematisch speelgedrag vaker over op een andere aanbieder als ze hun limiet hebben bereikt<sup>92</sup> en hebben zij vaak het minst zicht op hoeveel ze uitgeven.<sup>93</sup> Dit zou kunnen betekenen dat de juiste balans voor de grote groep spelers zonder risicovol of problematisch speelgedrag een andere is dan die voor de kleine groep met risicovol of problematisch speelgedrag.

Verder blijkt uit onderzoek dat de aanwezigheid van functionaliteiten voor verantwoord spelen, waaronder waarschuwingen, speellimieten, pop-ups, informatie en mogelijkheid tot zelfuitsluiting het vertrouwen van spelers in de vergunninghouders vergroot.<sup>94</sup> Dit kan ertoe leiden dat spelers de risico's van de deelname aan online kansspelen onderschatten. Daar staat tegenover dat ook uit onderzoek blijkt dat berichten in de vorm van pop-ups effectief kunnen zijn om de speler persoonlijke feedback te geven over zijn gedrag. Ook hier lijkt dus een juiste balans noodzakelijk.

Tot slot is van belang dat er ook aandacht dient te zijn voor de informatieverplichtingen die in de Regeling koa opgenomen zijn en de interventie maatregelen in de Regeling wrvk als de regelgeving ten aanzien van het instellen, wijzigen en bereiken van speellimieten wordt aangescherpt. Deze verplichtingen en maatregelen moeten op de wijzigingen in de Regeling koa en de Regeling wrvk aansluiten. Om onmatige deelname tegen te gaan en kansspelverslaving te voorkomen, is immers van belang dat een vergunninghouder de juiste informatie aan een speler verstrekt en aan de hand van de speellimieten op passende wijze op risicovol speelgedrag kan interveniëren.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Er is een nulmeting gedaan in die zin dat aan de hand van een *customer journey* inzichtelijk is gemaakt wat de huidige praktijk rond het instellen en wijzigen van speellimieten is.<sup>95</sup> Verder is onderzoek gedaan naar de ervaringen en behoeften van spelers rond speellimieten op grond van de huidige wet- en regelgeving.<sup>96</sup> Het voornemen is om over een of anderhalf jaar na te gaan wat de gevolgen van de wijzigingen zijn. Verder zal de wijziging bij de evaluatie van de Wet koa worden betrokken.

<sup>92</sup> M. Auer, S.H. Reiestad & M.D. Griffiths, 'Global limit setting as a responsible gambling tool: What do players think?', *International Journal of Mental Health and Addiction*, 2018.

<sup>93</sup> M. Auer & M.D. Griffiths, 'Self-reported losses versus actual losses in online gambling: An empirical study', *Journal of Gambling Studies*, 2017.

<sup>94</sup> S. Gainsbury, J. Parke & N. Suhonen, 'Consumer attitudes towards Internet gambling: Perceptions of responsible gambling policies, consumer protection, and regulation of online gambling' *Computers in Human Behavior*, Vol. 29, 2013, p. 236.

<sup>95</sup> D&B 2023.

<sup>96</sup> I&O Research 2023.