

Datum

1 maart 2024

Onderwerp: reactie consultatie Regeling speellimieten en speelgedrag

Geachte heer Weerwind,

Namens de Consumentenbond reageer ik bij deze graag op de consultatie van de Regeling speellimieten en speelgedrag.

Uit de consultatie blijkt dat de aanleiding voor de voorgestelde regelgeving is dat er veel nieuwe spelers zijn en dat een aanzienlijk deel van die spelers gematigd tot zeer gevoelig is voor het ontwikkelen van kansspelslaving. Inmiddels zijn er ook spelers die in korte tijd veel geld hebben verloren. Gelet op ook onze eigen onderzoeksbevindingen dat online kansspelaanbieders aanzetten tot onmatig gokgedrag (**bijlage 1**), meent de Consumentenbond dat ingrijpen absoluut noodzakelijk is. De Consumentenbond vindt het dan ook een positieve ontwikkeling dat er op korte termijn maatregelen worden getroffen.

De Regeling speellimieten en speelgedrag introduceert regelgeving die erop gericht is spelers bewuster te maken van hun speelgedrag. De Consumentenbond vindt dat de voorgestelde regelgeving kan bijdragen aan een veiligere speelomgeving en mogelijk ook aan een meer verantwoorde deelname aan de online kansspelen. In die zin juicht de Consumentenbond de Regeling speellimieten en speelgedrag toe.

Maar de Consumentenbond vindt ook dat de voorgestelde maatregelen de verantwoordelijkheid om kansspelslaving te voorkomen te veel neerlegt bij de spelers. De Wet kansspelen op afstand gaat weliswaar uit van de verantwoordelijkheid van de speler om kansspelslaving te voorkomen, maar legt die verantwoordelijkheid ook bij de kansspelaanbieders en bij de overheid.¹ Uit het onderzoek van de Consumentenbond naar online gokken blijkt dat online kansspelaanbieders die verantwoordelijkheid niet nemen. Zij houden zich bij het aanbieden van online kansspelen onder andere niet aan de op verslavingspreventie gerichte wet- en regelgeving. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de overheid om daar toezicht op te houden. Maar de Kansspelautoriteit heeft aangegeven dat niet effectief te kunnen doen.² Ook de overheid neemt daardoor onvoldoende haar verantwoordelijkheid. Van de beloofde consumentenbescherming is hierdoor geen sprake.

Volgens de Consumentenbond zijn de voorgestelde maatregelen die enkel uitgaan van de verantwoordelijkheid van de speler te mager. Om de beloofde bescherming van spelers tegen gokverslaving te kunnen realiseren, moeten ook de kansspelaanbieders en de overheid hun verantwoordelijkheid nemen. Wet- en regelgeving moet daarom worden aangescherpt en er moet beter toezicht komen. De Consumentenbond heeft hiervoor al eerder u met brieven van 1 december 2023 (**bijlage 2**) en 2 februari 2024 (**bijlage 3**) aanbevelingen gedaan die vooral zien op het concreter maken en uitbreiden van wet- en regelgeving en het verbeteren van toezicht. Dat moet nu met voortvarendheid gebeuren en niet pas na de evaluatie van de Wet Koa. Spelers lijden al schade sinds oktober 2021 en die schade neemt alleen maar toe. Bovendien wordt de groep spelers die schade lijdt met de dag groter. De Consumentenbond is altijd bereid om een en ander nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Consumentenbond

drs. Ramona de Jong

projectleider eerlijke & veilige markt online gokken

¹ *Kamerstukken II*, 33996, nr. 3 p. 7 (MvT);

² Brief van de Kansspelautoriteit, dhr. R.J.P. Jansen, Wetgevingsbrief 2023, 1 juni 2023.

Online gokken

SCHIMMIGE SPELLETJES



De legalisatie van online casino's zou gokkers beschermen tegen verslaving. Maar uit ons onderzoek blijkt dat kansspelaanbieders de wet op allerlei manieren overtreden en dat werkt verslaving juist in de hand. Tijd voor actie.

● Voor die spannende avond die casino's beloven, hoef je je huis niet meer uit. Sinds de overheid het online gokken eind 2021 legaliseerde, opende het ene na het andere online gokpaleis. En dat terwijl online gokken nog verslavender is dan een fysiek casino, want een online casino is altijd open en heeft duizenden verschillende spellen. Gokverslaving kan ernstige psychische, sociale, lichamelijke en financiële problemen opleveren.

De overheid wilde met de legalisatie van online kansspelen en allerlei wetgeving consumenten beschermen tegen kansspelverslaving. Maar met dank aan eindeloze reclamecampagnes zijn er inmiddels ruim 2,1 miljoen Nederlandse accounts geopend bij gokwebsites. Ruim 60% van de online spelers begon pas met gokken ná die legalisatie. En zij worden slecht beschermd. De Kansspelautoriteit (KSA) concludeerde begin september dat online casino's niet op tijd ingrijpen bij spelers die buitensporig veel geld inzetten. Terwijl ze dat wél zouden moeten doen. Zelf controleerden we of de zes grootste aanbieders (Bet365, Betcity, Holland Casino, Jacks, Unibet & Toto) zich aan de wetgeving rondom werving, reclame en verslavingspreventie houden. Al deze aanbieders gaan de mist in, vooral de staatsbedrijven Holland Casino en Toto.

Welkomstbonus

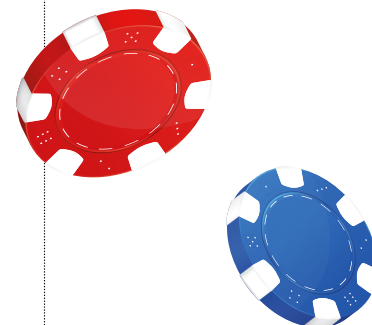
Online casino's werven hun spelers met aantrekkelijke bonussen. Ze trekken allerlei 'voordelen' uit de kast, zoals gratis speelgeld, gratis spellen of hogere prijzen. Ook bieden veel casino's een welkomstbonus aan. Die bestaat bijvoorbeeld uit een geldbedrag ter hoogte van de eerste storting. Dus stort een nieuwe speler €20, dan krijgt die er €20 speelgeld bij. Bij een storting van €100 krijgt hij er €100 bij. Aan dat gratis geld zitten wel veel haken en ogen.

Online casino's moeten je daar duidelijk en begrijpelijk over informeren. En voordat een speler een bonus krijgt, moet die uitdrukkelijk akkoord gaan.

Maar in de praktijk werkt het anders. Zo verleidt Holland Casino online nieuwe spelers met 'Welkomstbonus tot €100 + 100 échte free spins'. Maar de enige klikbare knop met de tekst 'Meer info' leidt niet naar meer informatie. Nee, de knop leidt naar een scherm waar je geld kunt storten. Bovendien heeft Holland

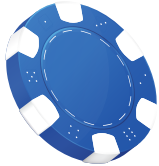
Bij Holland Casino kun je je dagelijkse speellimiet instellen op 23 uur en 45 minuten

Casino daar ook al een stortingsbedrag van €50 ingevuld. Dat is veel hoger dan de minimumstorting van €10 en daarmee hanteert het casino een standaardinstelling die in het nadeel van een speler is. Ook dat is niet toegestaan. Na de storting verschijnt 'Gefeliciteerd! Je komt nu in aanmerking voor de Casino Welkomstbonus' in beeld. Daaronder staat een lastig te begrijpen tekst van twee regels. Alle woorden zijn dikgedrukt, behalve de woorden 'Bonus Voorwaarden'. Die vallen daardoor minder op. En omdat ze niet onderstreept zijn, is onduidelijk dat je erop kunt klikken. De levensgrote en felgekleurde knop waarop OK staat, valt wél op. Het hele bericht leest daarom als mededeling, niet als een aanbod ►



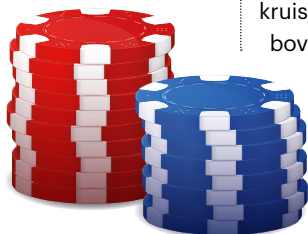
Onze claim

We vinden het onacceptabel dat legale kansspelaanbieders de wet overtreden. Dat gedrag past zeker niet bij staatsbedrijven als Holland Casino en Toto. Daarom onderzoeken we of we een claim kunnen starten tegen dit soort aanbieders. Hierbij gaat het in eerste instantie om een rechtszaak waarin we een uitspraak vragen voor gedupeerde gokkers, zodat zij hun inleg kunnen terugkrijgen. Als dit ons lukt, laten we uiteraard snel weten hoe je je voor onze claim kunt aanmelden.



De overheid aan zet

Pas in 2024 evalueert de overheid de Wet op de Kansspelen. Deze wetgeving ging in 2021 in en zorgde ervoor dat online kansspelen legaal werden. Wel mag er sinds 1 juli van dit jaar al geen ongerichte reclame meer worden gemaakt voor online kansspelen. Daarmee zijn reclames op televisie en in bushokjes verleden tijd. Ook beloofde minister Weerwind van Rechtsbescherming om uiterlijk in januari te komen met strengere regelingen voor de online kansspelaanbieders. Hij beloofde verder dat de Kansspelautoriteit de aanbieders erop gaat aanspreken dat zij hun zorgplicht niet vervullen. We houden de ontwikkelingen in de gaten. Ondertussen gaan we onze bevindingen en zorgen delen met de Kansspelautoriteit.



dat je kunt weigeren. Toch is dit de manier waarop Holland Casino spelers informeert over die voorwaarden. Dat is volgens ons onduidelijk en onbegrijpelijk.

Monopoly-geld

Online casino Jacks laat zien hoe ongunstig bonusvoorwaarden kunnen zijn. Zodra je ermee akkoord gaat, blokkeert het casino de uitbetaling van de storting en de bonus. Pas nadat de speler het uitgekeerde bonusbedrag heeft 'vrijgespeeld', gaat de blokkade er weer af. Dat vrijspelen kan bij Jacks alleen door het bonusbedrag minstens 20 keer volledig in te zetten. Een speler die akkoord gaat met de voorwaarden van Jacks en €100 stort, ontvangt van Jacks €100 bonusgeld. Vanaf dat moment kan hij die gestorte €100 niet meer opnemen. Ook niet als hij zich bedenkt en niet langer wil gokken. En ook niet als hij een leuk geldbedrag wint en dat wil uitkeren in plaats van vergokken. De blokkade gaat er pas vanaf nadat hij in totaal €2000 heeft ingezet in het casino. Daarbij tellen inzetten bij sportwedenschappen en tientallen zogenoemde slotspellen niet eens mee. De kans is dus aanzienlijk dat de gestorte €100 volledig opgaat aan de fruitautomaten, speeltafels en wedenschappen. Feitelijk verandert zo'n eerste storting in een soort Monopoly-geld dat spelers alleen binnen het online casino kunnen inzetten. Wij denken dat nieuwe spelers dat niet begrijpen bij het zien van een bonusaanbieding. Deze voorwaarden zetten spelers volgens ons dus aan tot overmatig gokken.

Bitterballen Bonus

Er rammelt nog meer aan de bonussen. Om overmatig gokken te voorkomen, mogen online casino's tijdens een spel nooit bonussen aanbieden. Maar bij Holland Casino en Unibet verschijnen er pop-ups in het midden van het scherm, tijdens het spel. Verder spelen kan pas na het klikken op die aanbiedingen. En de aanbieding van Holland Casino heeft maar één knop, met de tekst 'Aanmelden'. Een klein kruisje, om de promotie af te wijzen, is rechtsboven in beeld verstopt.

Volgens de wet moeten spelers ook altijd kunnen aangeven dat ze geen bonusaanbiedingen willen ontvangen. Bij alle zes de aanbieders geven wij dat netjes aan, zowel via instellingen in het account als

via de klantenservice. Toch blijven de bonussen daarna vaak komen. Zo bevestigt Toto ons per e-mail: 'Je zal geen aanbiedingen voor bonussen van ons meer ontvangen'. Maar als we een dag later weer inloggen bij dat casino, verschijnt er direct een pop-up met twee bonusaanbiedingen. En de klantenservice van Holland Casino bevestigt dat ze de promotieberichten 'zoveel

Je eerste storting verandert in een soort Monopoly-geld dat je alleen bij het casino kunt inzetten

mogelijk' uitzetten. Als we er een paar dagen later weer inloggen, zien we direct een grote pop-up met reclame voor een Bitterballen Bonus. Een speler moet wel erg sterk in zijn schoenen staan als een casino blijft doorgaan met verleidelijke aanbiedingen, nadat hij het casino juist verzocht heeft om daarmee te stoppen.

De mist in

Online casino's gaan ook op andere punten de mist in. Zo linken ze vaak niet op elke pagina naar de toezichthouder, terwijl dat verplicht is. En ook staan de gespeelde tijd en het saldo niet altijd continu in beeld, terwijl dat wel moet. We zagen ook reclames voor gratis spellen die niet gratis bleken en voor winstverhogende spelopties waarin de kosten werden verzwegen. Dat vinden wij misleidend. Ook is bij bijna elk online casinospel standaard al een hoge inzet ingesteld. Als een speler vergeet die te verlagen, zet hij ongewild meer geld in dan nodig. En we kwamen spellen tegen waarbij onduidelijk is hoeveel ze kosten, omdat de inzet in punten wordt uitgedrukt. Terwijl er toch gewoon met echt geld wordt gespeeld. De combinatie van hoge verslavingsrisico's en aanbieders die zich niet aan de wet houden is gevaarlijk. Spelers zijn zo niet beschermd tegen de risico's van gokverslaving. Daarom nemen we juridische stappen om voor gedupeerden hun geleden schade terug te vorderen. ■

Datum:

1 december 2023

Onderwerp:

Aanbevelingen Wetgeving online kansspelen

Geachte heer Weerwind,

Op maandag 23 oktober jl. zond ik u het artikel uit de Consumentengids van november 2023 "*Schimmige Spelletjes*". In dat artikel staan de resultaten van het onderzoek van de Consumentenbond naar vergunninghoudende online kansspelaanbieders met het grootste marktaandeel: Bet365, BetCity, TOTO, Holland Casino, Jacks en Unibet. De teleurstellende conclusie van het onderzoek is dat de online kansspelaanbieders de Wet Kansspelen op afstand (hierna: "**Wet Koa**") en de onderliggende besluiten en regelingen (hierna tezamen: "**wet- en regelgeving**") op allerlei wijzen overtreden. Van de aan spelers beloofde waarborgen tegen kansspeleroverslaving is daardoor geen, of in elk geval niet voldoende sprake. Ik heb u daarom dringend verzocht om actie te nemen. Om nader invulling te geven aan dat verzoek doe ik u in deze brief namens de Consumentenbond graag een aantal aanbevelingen.

Om verwarring te voorkomen wil ik ten eerste benadrukken dat het onderzoek van de Consumentenbond echt anders is dan het recente onderzoek van de Kansspelautoriteit¹ (hierna: "**KSA**"). In september jl. publiceerde de KSA een rapport over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht uit de Wet Koa door online kansspelaanbieders. Het gaat om de manier waarop zij het speelgedrag van spelers in de gaten houden en ingrijpen wanneer het mis dreigt te gaan. Het onderzoek van de Consumentenbond richt zich op een ander aspect van de Wet Koa. De Consumentenbond heeft onderzocht of de online kansspelaanbieders de wet- en regelgeving naleven met de manier waarop zij de spellen aanbieden. Het gaat met name om de regels over wervings- en reclameactiviteiten en over de informatieverplichtingen.

De aanbevelingen die ik u namens de Consumentenbond in deze brief doe, zijn daarom ook anders dan de adviezen van de Nationaal Rapporteur Verslavingen (hierna: "**NRV**") in het rapport "*Gokken met Gezondheid*".² De adviezen van de NRV beperken zich niet tot een specifiek onderdeel van de Wet Koa, maar richten zich op de gehele keten. Ze gaan in brede zin over het voorkomen van gokproblematiek als gevolg van online kansspelen en op de daarbij behorende hulpverlening. In het verlengde van het onderzoek richten de aanbevelingen van de Consumentenbond zich op de wet- en regelgeving over het aanbieden van de online kansspelen, en de handhaving daarvan.

De Consumentenbond heeft tijdens het onderzoek verschillende soorten overtredingen van de wet- en regelgeving gesignaleerd. Het gaat daarbij om overtredingen van hele concrete regels, zoals de regel dat de online kansspelaanbieder aan de speler tijdens zijn deelname aan het spel geen bonus mag aanbieden. Daarnaast gaat het veelal ook om overtredingen die niet concreet uit de wet- en regelgeving volgen, maar wel duidelijk in strijd zijn met het doel van de Wet Koa om kansspeleroverslaving te voorkomen. Deze overtredingen zouden daarom wel onder de algemene zorgplicht uit artikel 4a van de Wet op de Kansspelen kunnen vallen: vergunninghouders moeten

¹ Kansspelautoriteit. Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen. 7 september 2023;

² Nationaal Rapporteur Verslavingen, Prof. Dr. Arnt F.A. Schellekens. Gokken met Gezondheid: Advies over online kansspelen. September 2023;

maatregelen en voorzieningen treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. Maar omdat het in wezen om veiligheidsmaatregelen gaat, is het raadzaam om daarover geen onduidelijkheid te laten bestaan en derhalve de wet- en regelgeving aan te scherpen. Op basis van het onderzoek van de Consumentenbond doe ik u daarom de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Verbied standaardinstellingen die ten nadele van de speler zijn. Vooraf ingevulde bedragen mogen niet hoger zijn dan de minimaal vereiste bedragen.

Alle onderzochte online kansspelaanbieders stellen standaard spelinzetten in die vele malen hoger zijn dan de minimaal vereiste inzetten. Sommige vergunninghouders doen dat ook met geldstortingen. Er bestaat nu geen (duidelijke) regel dat dit niet mag. In de huidige wet- en regelgeving staan alleen verplichtingen over het geven van informatie over prijzen en kosten op de kansspelinterface, de spelersinterface en in wervings- en reclameactiviteiten. Hieronder vallen niet noodzakelijk ook vooraf ingevulde stortingsbedragen en spelinzetten. Er zou moeten worden teruggevallen op het leerstuk van de oneerlijke handelspraktijk, meer specifiek de misleidende handelspraktijk zoals die staat in art. 6:193c lid 1 sub d BW.³ Alle onderzochte kansspelaanbieders maken zich hier nu schuldig aan. De Consumentenbond vindt het daarom belangrijk dat in de wet- en regelgeving uitdrukkelijk wordt bepaald dat vooraf ingevulde standaardinstellingen niet ten nadele van de speler mogen zijn.

Aanbeveling 2: Verplicht online kansspelaanbieders om de spelinzet en het speltegoed altijd uit te drukken in euro's.

Tijdens sommige spellen worden geldbedragen omgezet in een andere waarde. Geld wordt niet meer in euro's uitgedrukt, maar in coins die een bepaalde waarde in geld vertegenwoordigen. Hierdoor is voor de speler niet duidelijk hoeveel geld hij precies inzet of verliest. In het Besluit Kansspelen op Afstand (hierna: **Besluit Koa**) is bepaald dat online kansspelaanbieders op de spelersinterface op passende, begrijpelijke en duidelijke wijze informatie moeten geven over de totale kosten van deelname aan het kansspel.⁴ Maar hieruit volgt niet klaarblijkelijk dat ook tijdens het spel bedragen altijd in euro's moeten worden uitgedrukt. Het is daarom wenselijk om hierover een concrete bepaling in de wet- en regelgeving op te nemen.

Aanbeveling 3: Verzeker dat spelers een reële mogelijkheid hebben om op elk gewenst moment te stoppen met spelen.

Bij sommige bonussen blokkeert de online kansspelaanbieder de uitbetaling van de geldstorting en de bonus nadat de speler akkoord is gegaan met de – vaak onduidelijke - bonusvoorwaarden. De speler moet zijn storting vrijspelen. Door de storting van de speler te “gijzelen”, wordt de speler als het ware verplicht om net zolang te blijven spelen tot de online kansspelaanbieder de storting weer vrijgeeft, mits daarvan dan nog wat over is. Tijdens het onderzoek bleek dat spelers de storting daarvoor soms twintig keer volledig moeten inzetten. Uit de wet- en regelgeving blijkt nu niet nadrukkelijk dat dit verboden is. Dit zou uit de algemene verplichtingen om niet aan te zetten tot onmatige deelname afgeleid moeten worden.⁵ Het is daarom aan te raden om in het Besluit Werving, Reclame en Verslavingspreventie Kansspelen (hierna: “**Bwrvk**”) een regel op te nemen waarmee dergelijke (bonus)voorwaarden expliciet verboden worden.

Aanbeveling 4: Zorg voor een gezonde beperking in speelduur.

Een speler moet in zijn spelersprofiel de grenzen aangeven van zijn speelgedrag. Uit de Memorie van toelichting van de Wet Koa blijkt dat er bewust voor is gekozen om geen generieke speellimieten in te voeren. Het legale aanbod van online kansspelen zou in het belang van de kanalisatie aantrekkelijk moeten zijn voor alle spelers: van recreatieve spelers tot professionele pokerspelers. Ook zou het effectiever zijn om spelers eigen grenzen te laten instellen.⁶ Maar in de praktijk betekent het ontbreken

³ Volgens artikel 6:193c lid 1 sub d BW is een handelspraktijk misleidend indien informatie wordt verstrekt die feitelijk onjuist is of die de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden, al dan niet door de algemene presentatie van de informatie, zoals ten aanzien van de prijs waardoor de gemiddelde consument een besluit over een overeenkomst neemt of kan nemen, dat hij anders niet had genomen;

⁴ Volgens de artikelen 4.31 lid 2 sub c, d en 4.34 lid 1 sub e van het Besluit Koa;

⁵ Bijvoorbeeld de algemene verplichtingen uit artikel 4a lid 2 Wet Koa en artikel 2 lid 1 Bwrvk. Op grond van deze artikelen mogen wervings- en reclameactiviteiten niet aanzetten tot onmatige deelname;

⁶ Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3 p. 24 (MvT);

van generieke spelerslimieten dat spelers ten aanzien van de speelduur grenzen kunnen instellen op maximaal 23 uur en 45 minuten per dag. Ongeacht de achtergrond van een speler, kan worden gesteld dat het voor iedere speler ongezond is om – vrijwel - een heel etmaal achtereen te gokken en dat na een kwartier te (kunnen) herhalen. Op basis van wetenschappelijke onderzoek moet er een speelduur aan te wijzen zijn waarna voor alle spelers geldt dat er sprake is van onmatige deelname. Daarom adviseert de Consumentenbond om voor de speelduur wel een beperking in de wet- en regelgeving op te nemen. De speler kan binnen die grens dan alsnog zijn eigen speelduur bepalen.

Aanbeveling 5: Zorg voor beperkingen van stortingsbedragen, maximumsaldo's en/of verliezen.

Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat het bij sommige kansspelaanbieders mogelijk was om stortingen te doen tot € 65.000,- per dag en dus 2 miljoen euro per maand. De Consumentenbond trof ook een mogelijk maximumsaldo op de spelersrekening van één miljard euro. De achtergronden van spelers kunnen natuurlijk variëren. Toch zullen de meeste spelers het zich niet kunnen veroorloven om op dagelijkse basis tienduizenden euro's te vergokken. Juist financiële schade is een prominente gevolg van kansspelverslaving, waartegen spelers zouden moeten worden beschermd. De Consumentenbond vindt daarom dat er beperkingen in stortingsbedragen, maximumsaldo's en/of -verliezen zouden moeten worden ingevoerd, al dan niet afgestemd op de persoonlijke omstandigheden van de speler.

Aanbeveling 6: Zorg voor een overkoepelend systeem met relevante spelersinformatie.

De aanbevelingen 4 en 5 zullen voornamelijk effectief zijn als er ook een overkoepelend systeem is met informatie over speelduur, stortingsbedragen, saldo's en verliezen van spelers bij alle online kansspelaanbieders waar de speler een account heeft en dat door de aanbieders is te raadplegen. Hiervan is nu geen sprake. Online kansspelaanbieders kunnen daardoor onvoldoende adequaat invulling geven aan hun zorgplicht. Als een speler zijn limiet bij de ene aanbieder bereikt, kan hij bij de andere aanbieder verder spelen. Die aanbieder weet niet dat de speler al ver over zijn grenzen heen kan zijn. Doordat geen informatie van het speelgedrag bij andere aanbieders beschikbaar is, kan de online kansspelaanbieder geen reële inschatting maken van de noodzaak om al dan niet in te grijpen. Daarom adviseert de Consumentenbond om een overkoepelend informatiesysteem op te richten en daarbij rekening te houden met de privacy volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door uitbreiding van het Cruks.

Aanbeveling 7: Voorkom dat online kansspelaanbieders spelers bewegen door te spelen wanneer zij vragen om beëindiging van hun inschrijving.

Uit de Wet Koa volgt dat spelers hun inschrijving bij de online kansspelaanbieder moeten kunnen beëindigen.⁷ Tijdens ons onderzoek is gebleken dat spelers die zich willen uitschrijven dat steeds via de klantenservice moeten doen. Maar de klantenservice probeert de speler dan met suggesties en vragen over te halen om toch door te blijven spelen. Dat is een probleem, omdat het verzoek om uitschrijving een belangrijk signaal kan zijn dat de speler zijn speelgedrag niet meer in de hand heeft. In het kader van de zorgplicht zou de online kansspelaanbieder daarom juist direct de inschrijving van de speler moeten beëindigen. Maar behalve uit de algemene zorgplicht volgt uit de wet- en regelgeving niet onmiskenbaar dat dit niet is toegestaan. Om dit te voorkomen zou het meest effectief zijn om in de wet- en regelgeving vast te leggen dat spelers de beëindiging van hun inschrijving zelf, dus zonder tussenkomst van de klantenservice, in hun spelersprofiel moeten kunnen regelen. De drempel voor uitschrijving is dan minder hoog en het voorkomt dat een speler door de klantenservice op andere gedachten kan worden gebracht.

Aanbeveling 8: Maak duidelijker wanneer online kansspelaanbieders geen bonussen aan spelers mogen aanbieden.

Volgens artikel 2a sub 1 Bwrvk mag een online kansspelaanbieder geen bonussen aanbieden tijdens het spel. In de praktijk blijkt dat spelers nadat zij een spel hebben aangeklikt maar voordat zij geld inzetten, bonussen krijgen aangeboden. Het is niet duidelijk of dit een bonus "tijdens het spel" is. De

⁷ Zie artikel 31 k lid 5 sub e Wet Koa waarin staat: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot de inschrijving en aanmelding als speler. Daarbij worden in ieder geval regels gesteld met betrekking tot: (...) e. de beëindiging van de inschrijving als speler."

Consumentenbond meent dat dit wel het geval is, althans onmiskenbaar zou moeten zijn. Bonussen lokken risicovol spelgedrag uit. Een speler die al besloten heeft om aan een spel deel te nemen, zal waarschijnlijk eerder akkoord gaan met een dergelijk verzoek tot meer risicovol spelgedrag dan een speler die dat besluit nog niet heeft genomen. In lijn met het doel van de Wet Koa zou daarom zonder twijfel duidelijk moeten zijn dat deze situatie onder de werking van artikel 2a sub 1 Bwrvk valt. Daarom adviseert de Consumentenbond om in de wet- en regelgeving te definiëren dat het spel start op het moment dat de speler de keuze voor een bepaald spel maakt.

Aanbeveling 9: Verbied online kansspelaanbieders bonussen aan te bieden aan spelers die aangeven daarvoor niet meer in aanmerking te willen komen.

Op grond van artikel 2a sub 4 Bwrvk moeten spelers te allen tijde kunnen aangeven dat hij niet meer in aanmerking wil komen voor een bonus. Maar uit het onderzoek blijkt dat als een speler dat aangeeft, online kansspelaanbieders toch bonussen blijven opdringen. Daarom adviseert de Consumentenbond om artikel 2a sub 4 Bwrvk aan te vullen met een expliciet verbod voor online kansspelaanbieders om bonussen aan te bieden aan spelers die hebben aangegeven daarvoor niet meer in aanmerking te willen komen.

Aanbeveling 10: Verbied online kansspelaanbieders wervings- en reclameactiviteiten toe te sturen aan personen die hun inschrijving als speler hebben beëindigd.

Tijdens het onderzoek bleek dat spelers ook nadat zij hun inschrijving beëindigen wervings- en reclameactiviteiten van de online kansspelaanbieder ontvangen. De NRV benadrukt in zijn eerder aangehaalde rapport dat wetenschappelijke studies aantonen dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen blootstelling aan reclame voor gokproducten en een positievere houding ten opzichte van gokken, een grotere intentie om te gokken en om meer te gokken. Hoe hoger de blootstelling aan reclame is, hoe hoger de deelname aan online kansspelen is.⁸ Door ook na de beëindiging van de inschrijving wervings- en reclameactiviteiten aan een speler toe te sturen, wordt een speler dus sterk beïnvloed om toch weer te gaan gokken. Dat is in strijd met de bedoeling van de Wet Koa. In de memorie van toelichting is uitdrukkelijk overwogen dat de regulering niet is bedoeld om aanvullende vraag naar kansspelen op afstand te doen ontstaan.⁹ Toch volgt nu niet duidelijk uit wet- en regelgeving dat dit soort gedrag dus niet is toegestaan. In artikel 4 sub b Bwrvk is wel opgenomen dat online kansspelaanbieders geen wervings- en reclameactiviteiten mogen richten op personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan door hem georganiseerde kansspelen. Maar met "uitsluiting van deelname" wordt in de wet- en regelgeving steeds een voorziening bedoeld die kan worden ingezet als er sprake is van onmatige deelname. Daardoor lijkt de beëindiging van de inschrijving nu niet onder het verbod te vallen. De Consumentenbond vindt dat dit wel het geval zou moeten zijn. Ik verzoek u daarom aan artikel 4 sub b Bwrvk toe te voegen dat het verbod ook geldt voor personen die hun inschrijving als speler bij de online kansspelaanbieder hebben beëindigd.

Aanbeveling 11: Verbied online kansspelaanbieders om consumenten persoonlijk te werven, of kies voor een actieve opt-in.

Artikel 3 lid 3 Bwrvk bepaalt dat online kansspelaanbieders een consument in het kader van wervings- en reclameactiviteiten persoonlijk mogen benaderen, tenzij de consument aan de kansspelaanbieder of bij een daartoe bestemd meldpunt te kennen heeft gegeven dat niet op prijs te stellen. De Consumentenbond kan niet begrijpen waarom het is toegestaan dat online kansspelaanbieders consumenten rechtstreeks mogen aanspreken om hen te werven voor een dienst waaraan ernstige verslavingsrisico's zijn verbonden. Te meer nu er door de wetgever juist uitdrukkelijk is overwogen dat de regulering van online kansspelen niet is bedoeld om de klantenkring groter te maken.¹⁰ Kanalisatie kan voldoende plaatsvinden op basis van algemene wervings- en reclameactiviteiten. De Consumentenbond vindt daarom dat het niet mogelijk zou moeten zijn dat consumenten hiervoor persoonlijk worden

⁸ Nationaal Rapporteur Verslavingen, Prof. Dr. Arnt F.A. Schellekens. Gokken met Gezondheid: Advies over online kansspelen. September 2023, p. 18;

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3 p. 2 (MvT);

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3 p. 2 (MvT);

benaderd. En als dat al zou mogen, zou dat in ieder geval niet op basis van opt-out moeten zijn. Consumenten zouden er op zijn minst eerst mee akkoord moeten kunnen gaan dat zij voor deelname deze risicovolle dienst rechtstreekt door online kansspelaanbieders worden benaderd. Er zou sprake moeten zijn van een actieve opt-in.

Aanbeveling 12: Vul de grenzen van het speelgedrag aan met opties waardoor de speler beter in staat is zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen.

De speler moet de grenzen van zijn speelgedrag zelf invullen. Dat is onderdeel van de eigen verantwoordelijkheid van de speler om kansspelerverslaving te voorkomen.¹¹ In artikel 4.14 lid 2 van het Besluit Koa staat welke grenzen in het spelersprofiel in ieder geval moeten worden gesteld: de maximale speelduur, de maximale stortingen en het maximale spelergoed. Tijdens het onderzoek is gebleken dat andere belangrijke grenzen die behoren tot de eigen verantwoordelijkheid van de speler in de praktijk via de klantenservice moeten worden ingesteld. Het gaat om het afmelden voor wervings- en reclameactiviteiten, het afmelden voor bonussen, het beëindigen van de inschrijving van de speler bij de online kansspelaanbieder en het verzoek om schorsing van deelname aan de aangeboden kansspelen. Uit het onderzoek blijkt dat de klantenservice de keuze van de speler ondermijnt door te proberen de speler op andere gedachten te brengen of door drempels op te werpen. Het advies van de Consumentenbond is daarom om het spelersprofiel uit te breiden, zodat de speler zijn keuzes zelfstandig kan maken en daar niet langer de klantenservice voor nodig heeft. Om dit te realiseren zouden de opties voor het aan- en afmelden voor wervings- en reclameactiviteiten, het aan- en afmelden voor bonussen, het beëindigen van de inschrijving en schorsing van deelname aan artikel 4.14 lid 2 van het Besluit Koa kunnen worden toegevoegd.

Aanbeveling 13: Maak informatie over de verslavingsrisico's van de aangeboden online kansspelen en aan de hand daarvan getroffen maatregelen en voorzieningen openbaar beschikbaar.

Online kansspelaanbieders moeten de verslavingsrisico's van de door hen georganiseerde kansspelen op wetenschappelijke wijze analyseren. Zij moeten hun verslavingspreventiebeleid en hun wervings- en reclameactiviteiten op die risicoanalyse afstemmen en daarover jaarlijks aan de KSA rapporteren.¹² Maar deze informatie is vertrouwelijk omdat het zou gaan om bedrijfsgeheimen. Daarom is deze informatie niet openbaar en dat heeft een aantal belangrijke nadelige gevolgen. Zo weten spelers niet wat de verslavingsrisico's zijn van de spellen die online kansspelaanbieders aan hen aanbieden, noch hoe de online kansspelaanbieders hen daartegen beschermen. Spelers kunnen daardoor geen geïnformeerde keuze maken over hun deelname aan een online kansspel, terwijl daaraan serieuze (gezondheids)risico's kleven. Omdat de informatie niet openbaar is, kunnen spelers ook niet inschatten of de online kansspelaanbieders de nodige maatregelen en voorzieningen daadwerkelijk en afdoende hebben getroffen. Dat belemmert privaatrechtelijke mogelijkheden van spelers om een online kansspelaanbieder aansprakelijk te stellen voor de schade die kan ontstaan doordat zij deze wet- en regelgeving niet (goed) heeft nageleefd. Een ander gevolg is dat de informatie ook niet in de evaluatie van de Wet Koa wordt meegenomen. De informatie is ook daarvoor namelijk niet beschikbaar. Feitelijk kan daardoor niet worden beoordeeld of de beleidsdoelen van consumentenbescherming en het voorkomen van kansspelerverslaving met de wet op dit punt doeltreffend worden behaald. De Consumentenbond meent dat het belang van online kansspelaanbieders om informatie over de verslavingsrisico's van hun aanbod vertrouwelijk te houden, niet zou moeten opwegen tegen de (gezondheids)belangen van spelers. Het advies van de Consumentenbond is dan ook om voor iedereen openlijk inzichtelijk te maken wat de risico's van de verschillende aangeboden kansspelen zijn en hoe online kansspelaanbieders hun verslavingspreventiebeleid en hun wervings- en reclameactiviteiten daarop afstemmen.

Aanbeveling 14: Maak mogelijk dat KSA toezicht kan houden.

Om de regulatie van online kansspelen tot een succes te maken is het noodzakelijk om strak en effectief toezicht te (kunnen) houden op de naleving van de regels en voorwaarden die aan het aanbod zijn

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3 p. 8 (MvT);

¹² Volgens de artikelen 7 lid 1 en 3a lid 1 Bwrvk en artikel 14 Regeling Werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen.

gesteld.¹³ Hiervoor zijn aan de KSA diverse bevoegdheden verleend, waaronder de bevoegdheid om deel te nemen aan online kansspelen die aan spelers in Nederland worden aangeboden.¹⁴ Om te voorkomen dat de toezichthouders van de KSA als zodanig door de online kansspelaanbieders kunnen worden herkend, is bepaald dat zij daarbij gebruik mogen maken van een vals identiteitsbewijs. Het probleem hierbij is dat de wet niet voorziet in de mogelijkheid om voor de KSA een vals identiteitsbewijs te verkrijgen. Het gevolg daarvan is dat de KSA geen gebruik kan maken van deze toegekende bevoegdheid: de KSA heeft geen toegang tot de websites van de online kansspelaanbieders. De KSA kan hierdoor feitelijk geen toezicht houden op de manier waarop de online kansspelaanbieders hun online kansspelen aanbieden. De bevindingen van de Consumentenbond zijn voor de KSA onbekend, niet te reproduceren en niet te sanctioneren. Dit kan niet de bedoeling zijn. Helemaal niet nu het gaat om het toezicht op een dienst waaraan serieuze (gezondheids)risico's kleven. De Consumentenbond verzoekt dan ook dringend om voor de KSA de benodigde wettelijke grondslag te creëren. Voor de volledigheid verwijs ik hierbij ook naar de brief waarin de KSA dit punt zelf spoedeisend onder uw aandacht bracht.¹⁵

Aanbeveling 15: Zorg er vanuit het oogpunt van preventie voor dat aan (bepaalde) overtredingen van wet- en regelgeving door online kansspelaanbieders afschrikwekkende sancties zijn verbonden.

Uit het onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat online kansspelaanbieders de wet op allerlei manieren overtreden. Nu de KSA niet volledig toezicht kan houden, kan dat voor online kansspelaanbieders zelfs lucratief zijn. Ondertussen gaat dit ten koste van de beleidsdoelstellingen en (dus) van spelers. Overtredingen moeten daarom zoveel mogelijk worden voorkomen. Om die reden pleit de Consumentenbond ervoor om aan bepaalde overtredingen directe en voldoende afschrikwekkende sancties te verbinden. In ieder geval aan overtredingen van veiligheidsregels waardoor spelers niet (voldoende) worden beschermd tegen het risico op kansspelverslaving en financiële schade.

Aanbeveling 16: Zorg ervoor dat spelers een betere mogelijkheid hebben om online kansspelaanbieders privaatrechtelijk aansprakelijk te stellen.

De NRV heeft u geadviseerd om het mogelijk te maken dat kansspelaanbieders in Nederland aansprakelijk gesteld kunnen worden als zij de onderzoeks- en zorgplicht niet naar behoren uitvoeren.¹⁶ In uw reactie daarop geeft u aan dat het leerstuk van de onrechtmatige daad daar volgens u voorlopig voldoende privaatrechtelijke mogelijkheid toe biedt.¹⁷ Maar het leerstuk van de onrechtmatige daad werpt voor de speler allerlei causaliteits- en schadekwesties op die een daadwerkelijke mogelijkheid op schadevergoeding in de weg staan, althans bemoeilijken. Het is lastig om aan te tonen dat schade door bepaalde overtredingen is ontstaan en ook wat de hoogte van die schade dan precies is. Dit werpt voor spelers een drempel op om een online kansspelaanbieder die wet- en regelgeving jegens hem heeft overtreden aansprakelijk te stellen. Terwijl van een reële mogelijkheid om aansprakelijk te worden gesteld ook een afschrikwekkende werking zou kunnen uitgaan. Overtredingen van wet- en regelgeving zouden daarmee kunnen worden voorkomen. Bovendien zorgt het ervoor dat spelers daadwerkelijk kans maken om hun schade van de online kansspelaanbieder vergoed te krijgen. De Consumentenbond adviseert u daarom advies 8 van de NRV te heroverwegen.

De bovenstaande aanbevelingen kunnen de indruk wekken dat de Consumentenbond tegen het aanbieden van online kansspelen is. Maar dat is niet het geval. De Consumentenbond beschouwt het als een gegeven dat het met een vergunning sinds 1 oktober 2021 in Nederland is toegestaan om online kansspelen aan te bieden. Dat neemt echter niet weg dat dat eerlijk moet gebeuren. Aan spelers is beloofd dat zij gebruik kunnen maken van een veilig, betrouwbaar en controleerbaar aanbod aan online kansspelen met waarborgen tegen kansspelverslaving. Het is ons duidelijk geworden dat daarvan absoluut (nog) geen sprake is en dat consumenten daardoor worden gedupeerd.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33996, nr. 3 p. 6, 7, 15, 50, 125 (MvT);

¹⁴ Artikel 34c lid 1 van de Wet Koa;

¹⁵ KSA, drs. René J.P. Jansen. Wetgevingsbrief 2023. Juni 2023, p. 1;

¹⁶ Nationaal Rapporteur Verslavingen, Prof. Dr. Arnt F.A. Schellekens. Gokken met Gezondheid: Advies over online kansspelen. September 2023, p. 7;

¹⁷ Brief van de Minister voor Rechtsbescherming F.M. Weerwind, Beleidsreactie op rapport 'Gokken met Gezondheid, advies online kansspelen', 27 oktober 2023.

De Consumentenbond hoopt daarom van harte dat u de hierboven beschreven aanbevelingen in de verdere beleidsontwikkelingen betreft en dat de beleidsdoelstellingen alsnog worden waargemaakt. De Consumentenbond meent overigens dat alleen deze aanbevelingen daarvoor niet voldoende zijn. Op het gebied van verslavingspreventie lijken ook aangescherpte en aanvullende regels nodig te zijn. Die aanbevelingen kunnen beter door deskundigen van verslavingspreventie worden gedaan.

Mocht u een nadere toelichting of overleg wensen dan is de Consumentenbond daarvoor uiteraard beschikbaar.

Vertrouwende u voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Consumentenbond

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Sandra Molenaar', with a long horizontal flourish extending to the right.

Sandra Molenaar
Directeur

Datum: 2 februari 2024

Onderwerp

Reactie op uw brief inzake maatregelen (kenmerk 5124538)

Geachte heer Weerwind,

Hartelijk dank voor uw brief van 11 januari 2024. Ik waardeer het dat u de tijd heeft genomen om met ons in gesprek te gaan over het onderzoek van de Consumentenbond naar online kansspelaanbieders. En ik stel het op prijs dat een vertegenwoordiger van uw departement aansloot bij de gesprekken die wij daarna hebben gevoerd met de onderzochte kansspelaanbieders.

U schrijft dat u vooruitlopend op de resultaten van de evaluatie van de Wet kansspelen op afstand (hierna: "**Wet Koa**") een pakket van maatregelen invoert waardoor consumenten beter beschermd worden. Wij zijn blij dat u heeft besloten om in te grijpen en kijken uit naar verdere wijzigingen van de wet- en regelgeving naar aanleiding van de evaluatie van de Wet Koa. De Consumentenbond maakt ook graag gebruik van uw uitnodiging om daarvoor nadere aanbevelingen doen.

Over de onderzoeksbevindingen van de Consumentenbond zijn Kamervragen aan u gesteld¹. Bij de beantwoording van die Kamervragen heeft u aangegeven dat het aan de Kansspelautoriteit (hierna: "**Ksa**") is om te beoordelen of de onderzochte aanbieders daadwerkelijk de wet- en regelgeving overtreden en of er gehandhaafd moet worden.² De Ksa zou een vooronderzoek starten waarna eventueel een handhavingstraject zou volgen. Maar de Ksa kan de onderzoeksresultaten van de Consumentenbond niet reproduceren.

De Ksa kan geen gebruik maken van haar bevoegdheid om een vals identiteitsbewijs te gebruiken. Zij kan hierdoor niet inloggen op de websites van de aanbieders. Dit betekent dat het door de KSA gestarte vooronderzoek op geen enkele wijze kan en zal bijdragen aan het oplossen van de eerder door de Consumentenbond gesignaleerde problematiek. Het betekent ook dat de Ksa te zijner tijd niet kan controleren of de aanbieders het pakket aan maatregelen dat u voorstelt naleven. Zolang de Ksa geen gebruik kan maken van deze bevoegdheid is en blijft wat er achter de inlogmuur van de kansspelaanbieders plaatsvindt een raadsel. Te meer nu dit ook niet (direct) in de evaluatie van de Wet Koa wordt onderzocht. De onderzoekers loggen niet in en nemen niet deel aan de spellen. Onze onderzoeksresultaten zullen dus ook niet uit de evaluatie naar voren komen.

De Ksa heeft hierover aan u aangegeven dat zij een vitaal instrument mist, dat grote impact heeft op het effectief en efficiënt toezicht kunnen houden op de naleving van de wet- en regelgeving. Het spoedeisende verzoek van de Ksa is dan ook om de bovenbedoelde wettelijke basis te creëren³. U heeft dat verzoek (in ieder geval voorlopig) afgewezen⁴. Maar zonder goed toezicht is een groot deel van de Wet Koa slechts een papieren tijger. Ik verzoek u daarom nadrukkelijk om uw eerdere afwijzing van het verzoek van de Ksa te heroverwegen.

Met vriendelijke groet,
Consumentenbond



Sandra Molenaar
Directeur

Cc: staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dhr. M. van Ooijen
Vaste Kamercommissie voor Justitie en Veiligheid
Vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport

¹ Aangangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 416.

² Aangangsel Handelingen II, 2023/24, nr. 552.

³ Brief van de Kansspelautoriteit, dhr. R.J.P. Jansen, Wetgevingsbrief 2023, 1 juni 2023.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 24557, nr. 217.