

Betreft: Consultatie Regeling speellimieten en speelgedrag

Den Haag, 3 april 2024

Geachte heer Weerwind,

Met belangstelling heeft de branchevereniging Vergunde Nederlandse Online Kansspelaanbieders (hierna: "VNLOK") kennisgenomen van de consultatieversie van de Regeling speellimieten en speelgedrag. De wijzigingsregeling bevat aanvullende voorschriften voor vergunde online kansspelaanbieders om maatregelen te treffen ter voorkoming van kansspelverslaving. Met de wijzigingen wordt in de eerste plaats beoogd dat vergunninghouders bij het invoeren van de speellimieten een neutrale niet sturende keuzearchitectuur aanbieden. Ook moet de keuzearchitectuur zorgen voor een drempel om voor hoge speellimieten te kiezen. Daarnaast moet de wijzigingsregeling zorgen voor meer eenduidigheid ten aanzien van het proces, de informatie, feedback en terminologie rond het instellen, wijzigen en bereiken van limieten. Tot slot wordt met de regeling beoogd dat de speellimieten beperkend werken tijdens deelname aan kansspelen op afstand en dat er ook andere maatregelen zijn die het speelgedrag tijdens het spelen matigen. Om deze doelen te bereiken zijn verschillende artikelen van de Regeling kansspelen op afstand (hierna: "Rkoa") en de Regeling werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (hierna: Rwrvk) gewijzigd of toegevoegd.

Vooropgesteld hecht de VNLOK grote waarde aan het (extra) beschermen van spelers tegen de risico's van online kansspelen. Wij staan volledig achter bewezen effectieve maatregelen die dat doel dienen. Veel mensen beleven plezier aan online kansspelen en doen dit op een verantwoorde manier. Online kansspelen zijn echter voor een klein deel van de spelers niet onschuldig. Zij lopen het risico op probleemspelen of kansspelverslaving. Er is de VNLOK veel aan gelegen om deze groep zo klein mogelijk te houden. Speellimieten kunnen hieraan bijdragen. Om die reden zijn leden van de VNLOK al in maart 2022 bovenwettelijke maatregelen overeengekomen. Sindsdien hanteren de leden van de VNLOK een stortings- of verlieslimiet van €400,- voor jongvolwassenen en een maximale speelduur van 8 uur.

Tegelijkertijd maakt de VNLOK zich zorgen over de recente stapeling van wet- en regelgeving. Ruim voor -en deels parallel aan- de evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand (hierna: "Wet Koa") zijn al verschillende wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd of aangekondigd. In veel gevallen maatregelen waarvan de effectiviteit onbewezen is, maar die wel extra drempels opwerpen voor spelers. Leden van de VNLOK vrezen dat als controles worden gestapeld, spelers uitwijken naar illegaal 'obstakelvrij' aanbod. Het merendeel van de spelers zit namelijk niet te wachten op contactmomenten, onderzoeken of vanuit de overheid gestuurde limieten. Zo geven jongvolwassenen aan dat bemoeienis met hun online kansspeldeelname en de hoeveelheid geld dat zij daaraan besteden tot weerstand leidt. Zij willen dit zelf bepalen. Ook het verbieden of in een kwaad daglicht stellen van online kansspelen leidt tot weerstand.¹

Voor die spelers wordt het legale aanbod onaantrekkelijk en is het illegale aanbod slechts op een Google-zoekopdracht afstand. Het (streng) reguleren van legale aanbieders moet volgens de VNLOK dan ook samengaan met een keiharde aanpak van illegale aanbieders en van partijen die hun werkzaamheden faciliteren. Denk aan platformdiensten, betaal- en telecomproviders.

De Minister voor Rechtsbescherming staat voor de lastige uitdaging om een balans te vinden tussen restricties enerzijds en het behouden van een attractief legaal aanbod anderzijds. De VNLOK vreest dat deze balans verstoort raakt en onderstreept -nogmaals- het belang van de wetsevaluatie. Dat is het moment om het online kansspelbeleid in samenhang te evalueren. Met de noodzaak om te komen tot een evenwichtig online kansspelbeleid heeft de VNLOK de wijzigingsregeling beoordeeld. De reactie bestaat uit de volgende onderdelen:

- Aanleiding/onderbouwing
- Reactie op voorgestelde wijzigingen
- Stapeling van regelgeving

¹ Ferro Explore, 'Communicatie over de risico's van kansspelen en beschikbare hulpmiddelen voor jongeren', oktober 2023, p.9.

Aanleiding en onderbouwing

Sinds het openen van de online kansspelmarkt is er veel aandacht voor de sector. Er zijn (terechte) zorgen over de ontwikkelingen sinds de regulering van de markt. Tegelijkertijd is nog lang niet altijd duidelijk wat die ontwikkelingen precies zijn. Onjuistheden, halve waarheden of voorbarige conclusies voeren regelmatig de boventoon in het debat.

Dit ziet de VNLOK gedeeltelijk terug in de aanleiding voor de wijzigingsregeling. Zo wordt gesteld dat sinds het openen van de online kansspelmarkt aan het licht is gekomen dat spelers in korte tijd veel geld hebben verloren. Ter onderbouwing wordt verwezen naar twee uitzendingen/artikelen van Pointer en een artikel op rechtspraak.nl.² In alle gevallen ging het echter geheel of gedeeltelijk om spelers die deelnamen aan illegale online kansspelen. Nog voor 1 oktober 2021. Problemen die in de illegaliteit zijn begonnen worden niet opgelost door legale aanbieders beperkingen op te leggen. **De VNLOK vraagt om de aanleiding voor de voorgestelde maatregelen beter te onderbouwen en om in de onderbouwing een duidelijker onderscheid te maken tussen illegale en legale aanbieders.**

Voorts wordt gesteld dat de verliezen toenemen en dat de verliezen onder jongvolwassenen verhoudingsgewijs nog groter lijken te zijn.³ Deze stelling is voorbarig. Allereerst wordt het gemiddelde verlies per speler uit twee verschillende periodes vergeleken (februari-juli 2023 en augustus 2022-januari 2023). Het gemiddelde verlies per speler wordt door de Kansspelautoriteit (hierna: "Ksa") geschat en fluctueert. Zo kan er sprake zijn van seizoensinvloeden of grote (sport) evenementen in de betreffende periode. Uiteraard zit er ook een onzekerheidsmarge in de schattingen. Daarnaast laat het gemiddelde verlies per gebruikt spelersaccount juist een vrij stabiel verloop zien, aldus de Ksa. Deze cijfers worden door de Ksa opgevraagd bij vergunninghouders en zijn dus geen schattingen. In 2022 was het gemiddelde verlies per gebruikt spelersaccount €143,- voor volwassenen en €54,- voor jongvolwassenen.⁴ In de eerste helft van 2023 was dit €132,- voor volwassenen en €59,- voor jongvolwassenen.⁵ Het geschatte aantal accounts dat een speler heeft is niet veranderd (gemiddeld 2.6 accounts).⁶ De Ksa geeft geen verklaring waarom het geschatte gemiddelde verlies per speler per maand alsnog licht (+/- 3.5%) stijgt. Hoe dan ook rechtvaardigen de cijfers niet de stellingname dat er een waarneembare trend is dat de verliezen van spelers toenemen.

Ook het standpunt dat jongvolwassenen verhoudingsgewijs meer verliezen dan volwassenen is onjuist. Een gemiddeld verlies per account van €59,- per maand (jongvolwassenen) op een gemiddeld persoonlijk inkomen van €16.400 is verhoudingsgewijs niet meer dan een gemiddeld verlies van €132,- (volwassenen) op een gemiddeld persoonlijk inkomen van €36.000. **De VNLOK vraagt om dit zorgvuldiger te formuleren en geen voorbarige conclusies als feiten te presenteren.**

Bovenstaande neemt niet weg dat het bij sommige aanbieders mogelijk is om hoge limieten in stellen en er gevallen bekend zijn van spelers die in relatief korte tijd veel geld verloren. Bij de totstandkoming van de Wet Koa heeft de wetgever de principiële keuze gemaakt dat spelers in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen speelgedrag. De speler bepaalt dus zelf -voorafgaand aan deelname- de grenzen van zijn speelgedrag. In de toelichting op artikel 4.14 van het besluit kansspelen op afstand wordt duidelijk waarom voor deze systematiek is gekozen:

"Uit onderzoek en uit de ervaringen van de verslavingszorg is gebleken dat het voor verslavingspreventie belangrijk is dat de speler al vóór de feitelijke deelname aan kansspelen nadenkt over de grenzen die hij zichzelf daarbij stelt. Vanuit preventieperspectief is het bovendien effectiever om de speler aan te spreken op overschrijdingen van door hemzelf gestelde grenzen, dan op overschrijdingen van generieke grenzen die voor iedere speler gelijk zijn."

² Regeling speellimieten en speelgedrag, p. 8.

³ Regeling speellimieten en speelgedrag, p. 9.

⁴ Monitoringsrapportage Ksa voorjaar 2023, p. 16.

⁵ Monitoringsrapportage Ksa najaar 2023, p. 17.

⁶ Monitoringsrapportage Ksa voorjaar 2023, p. 10 & Monitoringsrapportage Ksa najaar 2023, p. 11.

Deze redenering komt terug op pagina 8 van de memorie van toelichting van de Wet Kansspelen op afstand, waarbij ook aandacht is besteed aan het belang van kanalisatie:

“Tot de eigen verantwoordelijkheid van de speler behoort onder meer dat deze vooraf nadenkt over de grenzen die hij zichzelf bij het deelnemen aan kansspelen op afstand wil stellen. Hij wordt daarbij niet van overheidswege beperkt tot bepaalde, voor iedere speler gelijke maxima. De speler moet daarom met speellimieten zelf aangeven waar zijn grenzen liggen. Uit de ervaringen van de verslavingszorg en diverse studies blijkt dat de mogelijkheid voor spelers om zelf keuzes te maken over het speelgedrag een effectieve preventiemethode is en dat generieke limieten contraproductief zijn. Daarbij komt dat het vergunde aanbod van kansspelen op afstand in het belang van de kanalisatie aantrekkelijk moet zijn voor alle spelers van recreatieve spelers tot professionele pokerspelers. Generieke limieten staan hieraan in de weg.”

Daarnaast kunnen de door de speler ingestelde grenzen van het speelgedrag een belangrijke risico-indicator zijn voor online kansspelaanbieders. Met andere woorden, een speler die een hoog limiet instelt of telkens een nieuwe verhoging aanvraagt staat meteen op de radar van de aanbieder. Dit biedt de aanbieder de mogelijkheid vroegtijdig te interveniëren. Bij spelers die relatief lage limieten instellen is het mogelijk dat zij juist minder snel worden opgemerkt bij de monitoring.⁷

Het feit dat spelers kunnen kiezen voor hoge limieten past dus bij de principiële keuze van de wetgever om spelers zelf verantwoordelijk te maken voor hun speelgedrag. De VNLOK zou daarom verwachten dat voor de onderbouwing van de aangescherpte regelgeving rondom speellimieten ook wordt onderzocht in hoeverre spelers hoge speellimieten instellen en die bedragen daadwerkelijk storten. En als dat gebeurt, op welke manier aanbieders van online kansspelen vervolgens ingrijpen. Dan kan iets zinnigs worden gezegd over de omvang van het probleem en de daarbij passende maatregelen. Nu is niet duidelijk of sprake is van incidenten of van een structureel probleem. Ook hier geldt dat de wetsevaluatie een goed moment was geweest/ is om dit in kaart te brengen.

Reactie op voorgestelde wijzigingen

De wijzigingen die ter consultatie voorliggen zien op verschillende onderwerpen:

- Neutrale keuzearchitectuur en contactmoment bij hoge speellimieten
- Meer eenduidigheid en duidelijkheid in informatie, proces, feedback en terminologie
- Matiging van het speelgedrag tijdens het spelen

Hieronder gaan wij in op deze wijzigingen. De artikelen waar geen inhoudelijk commentaar op is, worden buiten beschouwing gelaten.

Neutrale keuzearchitectuur en contactmoment bij hoge speellimieten

- o *Artikel 3.19d Rkoa: dit artikel verplicht online kansspelenaanbieders om ervoor te zorgen dat eerst een contactmoment plaatsvindt tussen een (aspirant-)speler en het ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel als de speler een stortingslimiet willen invoeren die boven een bepaald bedrag ligt. Voor jongvolwassenen is hiervan sprake als de gekozen stortingslimiet gelijk is aan of meer is dan €5,35 per dag, €37,50 per week of €150,- per maand. Voor volwassenen liggen die bedragen op €12,50 per dag, €87,50 per week of €350,- per maand.*

Allereerst merkt de VNLOK op dat een stortingslimiet een zogenaamde bruto limiet is. Dit betekent dat geen rekening wordt gehouden met eventuele uitbetalingen van een speler. Netto stortingen (stortingen minus uitbetalingen) zijn daarom lager dan bruto stortingen. Spelers verliezen in de regel (dus) minder dan wat ze bruto storten. Dit heeft te maken met de RTP (return to player: winst terug naar de speler) van de spellen die door online kansspelaanbieders worden aangeboden. Gemiddeld ligt de RTP rond de 95%. Dit betekent dat over meerdere speelrondes een (groot) deel van de

⁷ Kansspelautoriteit, *Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen*, 7 september 2023, p. 7.

inzet ook weer terugvloeit naar spelers. Daarop lettende valt het de VNLOK op dat de door minister gekozen limieten waarvoor een contactmoment vereist is, betrekkelijk laag zijn. Op deze wijze worden relatief lage consumentenbestedingen gereguleerd en aan banden gelegd.

Voor de hoogte van de limieten verwijst de minister naar monitoringsrapportages van de Ksa en het onderzoek van I&O research naar ervaringen en behoeften van spelers rondom speellimieten. De minister verwacht dat met 15%-35% van de spelers een contactmoment plaats moet vinden.⁸ De aangehaalde onderzoeken zien op stortingen/verliezen per maand. In de wijzigingsregeling wordt echter een onderverdeling naar dag, week en maandlimiet gemaakt. Spelers kiezen in de regel niet voor een dag- of weeklimiet die precies in verhouding staat tot de maandlimiet. Daarnaast zijn de gekozen limieten over het algemeen hoger dan de daadwerkelijke stortingen, want lang niet alle spelers bereiken hun limiet. Dit betekent dat deze maatregel zal zien op veel meer spelers dan de veronderstelde 15-35%. Op basis van de limietstellingen van bestaande spelers en gelet op de limieten zoals bedoeld in artikel 3.19d Rkoa verwachten VNLOK-leden dat met 50%-79% van de nieuwe spelers een contactmoment plaats zal moeten vinden.

Ook zal het zorgen voor veel contactmomenten voor limietstellingen die geen (groot) risico vormen. Denk bijvoorbeeld aan een jongvolwassene die een limiet instelt van €10,- per dag, €20 per week en €50,- per maand. Of een volwassene die kiest voor €25,- per dag, €25,- per week en €25,- per maand. Volgens de wijzigingsregeling zou een aanbieder in beide gevallen een contactmoment moeten organiseren, terwijl -gelet op de hoogte van de limieten- redelijkerwijs geen sprake is van een risico op onmatige deelname aan online kansspelen. Tegelijkertijd is geen contactmoment nodig als een speler alleen een maandlimiet instelt van €150,- (jongvolwassenen) of €350,- (volwassenen). Spelers die ervoor kiezen hun speelgedrag te matigen door ook dag- en weeklimieten in te stellen worden door die verantwoorde keuze geconfronteerd met extra contactmomenten.

De VNLOK vraagt de minister om voor het verplichte contactmoment alleen te kijken naar de maandlimiet. Mocht er geen maandlimiet zijn gekozen, maar wel een combinatie van een dag- en weeklimiet, dan zou de weeklimiet leidend moeten zijn. Dit is duidelijker voor de speler en voorkomt onnodige drempels voor spelers die zichzelf juist extra beschermen door dag- en weeklimieten in te stellen. Hiermee wordt ook een extra risico voorkomen dat deze spelers uitwijken naar illegale aanbieders.

Voorts schrijft artikel 3.19d Rkoa voor dat het contactmoment via de kansspelinterface of telefonisch moet worden uitgevoerd door ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel. Hiervoor dient het personeel in ieder geval een basis- en aanvullende cursus verslavingspreventie met goed gevolg te voltooien. De basis cursus is onder andere gericht op het herkennen van signalen van risicovol of problematisch speelgedrag en het inzetten van passende interventies. De verdiepende cursus is gericht op het aanleren van vaardigheden, zoals gespreksvaardigheden. Onderdeel van deze cursus is praktijkoefening van communicatie- en gespreksvaardigheden. Zowel de basis- als aanvullende cursus moet in ieder geval iedere drie jaar worden herhaald.

Gelet op de verwachte contactmomenten is dit volgens de VNLOK een niet-proportionele verplichting. Zoals gezegd is de verwachting dat met 50%-79% van de nieuwe spelers een contactmoment plaats moet vinden. Deze contactmomenten komen niet netjes één voor één, maar dit gaat met piekmomenten. Bijvoorbeeld met grote evenementen, zoals EK's en WK's voetbal. Tijdens deze piekmomenten kan het aantal contactmomenten per uur per aanbieder oplopen tot naar verwachting maximaal 2.000. Uiteraard afhankelijk van de grootte van de aanbieder. Wederom afhankelijk van de grootte van de aanbieder en gelet op de gewijzigde Beleidsregels verantwoord spelen, verwachten aanbieders 18%-35% extra fte's te moeten aannemen en opleiden.

Daarnaast is het de vraag of het nodig is voor het beoogde doel. Limieten zijn in de eerste plaats een

⁸ Regeling speellimieten en speelgedrag, p. 29.

instrument voor spelers om verantwoordelijkheid te kunnen nemen over hun eigen speelgedrag. Om deze verantwoordelijkheid te kunnen nemen moeten aanbieders van online kansspelen de spelers voorlichten en wijzen op de risico's van online kansspelen. Voor dit doel is geen ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel nodig. Dit kan ook via de spelersinterface met ondersteuning van geautomatiseerde processen. Dit proces kan bewaakt worden door mensen, waarbij signalen door de getrainde automatisering worden opgepikt en spelers doorgeleid naar verslavingsdeskundigen. Het effect hiervan is hetzelfde: de aanmelding van de speler wordt vertraagd en hij wordt uitgedaagd om verantwoorde en passende limieten in te stellen.

De minister geeft in de toelichting aan dat het contactmoment ook als doel heeft om eventuele signalen die duiden op onmatige deelname of risico's op kansspelverslaving op te merken. Bijvoorbeeld als de speler irritatie of agressie laat zien of het contactmoment vroegtijdig beëindigt.⁹ Ook deze signalen kunnen effectief geautomatiseerd worden opgemerkt. Hiervoor is geen ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel nodig. Daarnaast ziet de inhoud van het contactmoment, zoals omschreven in artikel 3.19e Rkoa, vooral op het zenden van voorlichtingsinformatie en het vergroten van de bewustwording. De VNLOK verwacht niet dat het voorgestelde contactmoment leidt tot betekenisvolle signalen die kunnen duiden op onmatige deelname of risico's van kansspelverslaving. Niet in de laatste plaats omdat spelers over het algemeen niet op zulke contactmomenten zitten te wachten en het zo snel mogelijk willen afronden. De VNLOK verwacht dan ook weinig meerwaarde van de inzet van ter zake verslavingspreventie opgeleid personeel voor deze contactmomenten als het gaat om signalering van onmatige deelname of kansspelverslaving. Die meerwaarde blijkt ook niet uit de onderbouwing van de minister op de voorgestelde maatregel.

De VNLOK vraagt de minister met klem om de verplichte inzet van ter zake verslavingspreventie personeel tijdens het contactmoment te heroverwegen en ook ondersteuning door geautomatiseerde processen toe te staan. Uiteraard met als voorwaarde dat ook de geautomatiseerde processen in staat moeten zijn signalen van onmatige deelname of kansspelverslaving op te merken en dat dit proces door menselijke tussenkomst wordt bewaakt. Dit werpt minder drempels op voor spelers, is -gelet op de verwachte aantallen contactmomenten- efficiënter en het beoogde doel blijft behouden.

Tot slot lijkt de formulering van artikel 3.19d Rkoa te suggereren dat spelers die een hoger stortingslimiet willen instellen dan de grensbedragen in artikel 3.19d lid 1 Rkoa, zelf contact moeten opnemen met de betreffende online kansspelaanbieder. De VNLOK vraagt zich af of dit de bedoeling is geweest van de wetgever of dat het ook mogelijk is dat de online kansspelaanbieder contact opneemt met de speler. Bijvoorbeeld bij een telefonisch contactmoment. **De VNLOK vraagt de minister dit te verduidelijken in de wijzigingsregeling.**

- o *Artikel 19 lid 3 sub b Rwrvk: als een speler zijn gekozen stortings- of speelduurlimiet bereikt of overschrijdt, moet een aanbieder die speler onvrijwillig uitloggen op het moment van de eerstvolgende mogelijkheid om in te zetten dan wel bij afloop van het kansspel.*

Een speler onvrijwillig uitloggen bij het bereiken van de speelduurlimiet is een begrijpelijke interventie die bij sommige aanbieders van online kansspelen al staande praktijk is. Het onvrijwillig uitloggen bij het bereiken van de stortingslimiet is dat echter niet. Een stortingslimiet bereik je immers door te storten, voorafgaand aan het spelen.

Stel iemand heeft een stortingslimiet van €100,- per maand en stort €100,-. Op grond van artikel 19 lid 3 sub b Rwrvk zou deze speler dan meteen worden uitgelogd. Zonder dat hij een inzet heeft geplaatst. Los van het feit dat dit zeer klantvriendelijk is, dient het ook niet het beoogde doel. Een speler die net stort, zal niet direct zijn stortingslimiet (willen) verhogen. Daarnaast zijn er andere waarborgen die voorkomen dat spelers impulsief en ondoordacht de stortingslimiet verhogen. Denk

⁹ Regeling speellimieten en speelgedrag, p. 32.

aan het contactmoment als een speler kiest voor een relatief hoge stortingslimiet en aan de bedenktijd van zeven dagen voordat een verhoging van de limiet ingaat. Bovendien kan deze maatregel ertoe leiden dat spelers een hoge(re) limiet instellen dan voor hen verantwoord is, zodat ze voorkomen dat ze onvrijwillig worden uitgelogd.

De VNLOK vraagt de minister om de verplichting om spelers onvrijwillig uit te loggen te beperken tot het bereiken van de speelduurlimiet en de stortingslimiet uit artikel 19 lid 3 sub b Rwrvk te schrappen.

Meer eenduidigheid en duidelijkheid in informatie, proces, feedback en terminologie

- o *Artikel 3.19e Rkoa: de inhoud van het contactmoment zoals bedoeld in artikel 3.19d wordt nader omschreven. De uitkomst van het contactmoment wordt per e-mail bevestigd.*

Tijdens het contactmoment moet een speler onder andere worden gewezen op het Loket Kansspel en de mogelijkheid om daar (anoniem) voorlichting te krijgen over kansspelverslaving. Mocht het contactmoment telefonisch plaatsvinden en de speler heeft behoefte aan contact met Loket Kansspel, zou het goed zijn als vergunninghouders de speler 'warm' kunnen doorverbinden met Loket Kansspel. Momenteel is dit niet mogelijk. **De VNLOK zou de minister willen meegeven in overweging te nemen om dit -in samenwerking met de Ksa, Loket kansspel en vergunninghouders- te faciliteren.**

Matiging van het speelgedrag tijdens het spelen

- o *Artikel 3.5a Rkoa: als de standaardinzet bij een spel hoger is dan de mogelijke minimuminzet, moet een speler voorafgaand of gelijktijdig met de definitieve keuze voor de inzet een melding krijgen dat een lagere inzet mogelijk is en wat de minimuminzet is.*

Stel een speler speelt op een speelautomaat met een minimale inzet van €0,10 en de standaardinzet staat op €1,-. De speler kiest na een melding over de minimale inzet bewust voor een inzet van €1,- per spin. Is het voldoende dat bij de initiële aanvang van het spel is gewezen op de minimale inzet of moet dit bij iedere start van het spel of inzet opnieuw? **De VNLOK vraagt de minister dit te verduidelijken.**

Stapelning van regelgeving

Zoals eerder benoemd maakt de VNLOK zich zorgen over de recente stapeling van wet- en regelgeving. Ruim voor -en deels parallel aan- de evaluatie van de Wet Koa zijn al verschillende wijzigingen in wet- en regelgeving doorgevoerd of aangekondigd. Denk aan het verbod op rolmodellen, het verbod op ongerichte reclame, de aanstaande aanpassingen van de Beleidsregels verantwoord spelen en de voorliggende consultatie van de Regeling speellimieten en speelgedrag. Daarnaast is de kansspelbelasting sinds het openen van de online kansspelmarkt op 1 oktober 2021 tot twee keer toe verhoogd. Ook vóór deze verhogingen had Nederland -op Griekenland na- al het hoogste kansspelbelastingtarief van Europa. Dit leidt uiteindelijk tot een verscaling van het online kansspelaanbod.

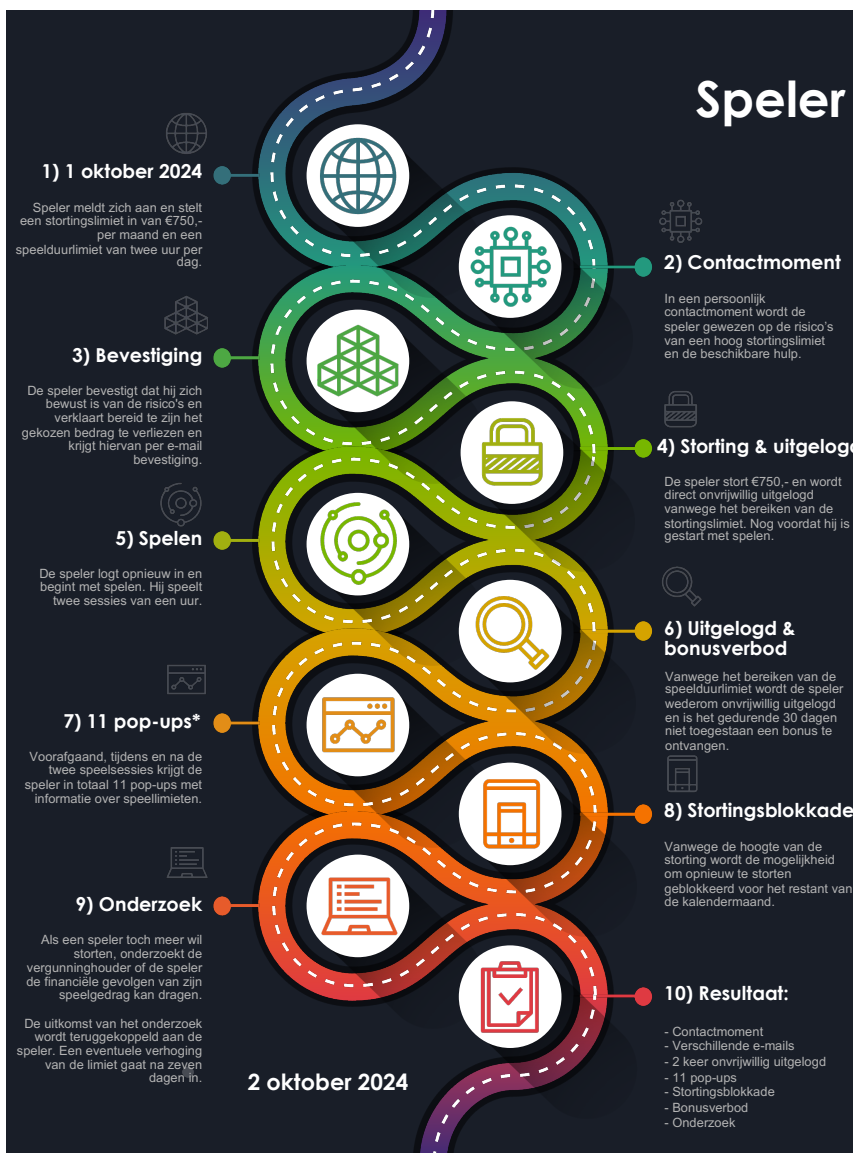
Bij al deze verboden of beperkingen wordt de niet onderbouwde verwachting uitgesproken dat de maatregelen niet of weinig effect zullen hebben op de kanalisatiegraad. Ook nu weer geeft de minister aan dat spelers de maatregelen niet als zodanige drempel zullen ervaren dat zij uitwijken naar het illegale aanbod. De maatregelen zouden daarom geen gevolgen hebben voor de kanalisatiedoelstelling.¹⁰ De VNLOK vreest dat de risico's van het illegale aanbod hiermee worden onderschat. Het is nog steeds kinderlijk eenvoudig om vanuit Nederland deel te nemen aan illegale online kansspelen. Zo laat een recente boete van de Ksa zien dat ruim 2.6 miljoen Nederlanders in 2022 hun weg wisten te vinden naar één van de illegale websites van Gammix Limited.¹¹ En dit is slechts één aanbieder.

¹⁰ Regeling speellimieten en speelgedrag, p. 18.

¹¹ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2024/februari/boete-19-6-miljoen-euro-gammix-limited/>, laatst geraadpleegd op 12 maart 2024.

Juist voor de spelers die extra bescherming verdienen, zoals jongvolwassenen en hoog-risico spelers, is de illegaliteit een risico. Zo ontbreekt leeftijdsverificatie in 50% van de gevallen en zijn hoog risico spelers oververtegenwoordigd in deelname aan illegale online kansspelen (53% hoog risico spelers t.o.v. 11% laag risico spelers).¹² De aantrekkingskracht van de illegaliteit verbaast niet. De bonussen zijn hoger, de spellen attractiever en er worden minder moeilijke vragen gesteld.

Voor het succes van een gereguleerde online kansspelmarkt is het cruciaal dat spelers die interesse hebben in online kansspelen ook daadwerkelijk bij vergunde aanbieders spelen. Mogelijke effecten van beperkingen of verboden op de kanalisatiegraad zijn dan ook van groot belang. Dit zou de minister beter moeten onderzoeken. Hierbij moet niet alleen gekeken worden naar de voorliggende wijzigingsregeling, maar ook naar de eerdere en aanstaande wijzigingen. In het bijzonder de samenhang van voorliggende wijzigingsregeling en de Beleidsregels verantwoord spelen van de Ksa. Al deze wijzigingen tezamen zorgen voor aanzienlijke drempels voor deelname aan legale online kansspelen. We illustreren dit met een voorbeeld. Uitgaand van de consultatieversie van de Beleidsregels verantwoord spelen en de consultatieversie van de Regeling speellimieten en speelgedrag en met inachtneming van het feit dat de precieze uitwerking van sommige wijzigingen nog onduidelijk is.



* Pop-ups:

- Bij het in- en uitloggen ontvangt een speler een pop-up met de gekozen speellimieten (in dit voorbeeld in totaal 4 keer).
- Na de storting ontvangt de speler een pop-up met de melding dat 50% van de stortingslimiet is bereikt/de volledige limiet is bereikt.
- Na één uur spelen krijgt de speler een pop-up met de melding dat 50% van de speelduurlimiet is bereikt.
- Elke 30 minuten krijgt de speler een pop-up met informatie over de hoeveelheid tijd die is verstreken sinds de aanvang van het eerste spel (in dit voorbeeld vier keer).
- Na twee uur spelen krijgt de speler de melding dat de speelduurlimiet is bereikt.

¹² Kruijze, A., Snippe, J., & Muijnck, J., 'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid 2021', p. 55& 20.

Na twee sessies in een tijdsbestek van één dag zijn dus verschillende communicatiemomenten geweest: een contactmoment, een e-mail en elf pop-ups. Tegelijkertijd zijn verschillende interventies ingezet: het onvrijwillig uitloggen, een stortingsblokkade en een bonusverbod. Tot slot wordt de speler onderworpen aan een onderzoek naar de vraag of het aannemelijk is dat hij de financiële gevolgen van zijn speelgedrag kan dragen. Deze contactmomenten en interventies staan los van het uiteindelijke resultaat (winst of verlies). Spelers worden zo in korte tijd relatief vaak geconfronteerd met interventies of contactmomenten met de aanbieder. Veel spelers zullen hiermee te maken krijgen. De verwachting is dat met 50%-79% van de spelers een contactmoment plaats moet vinden. Daarnaast zal naar verwachting 5%-10% van de spelers worden geconfronteerd met een onderzoek naar financiële draagkracht, de zogenaamde vergewisplicht.

Dit wil niet zeggen dat de VNLOK geen voorstander is van contactmomenten of interventies. De VNLOK is voorstander van bewezen effectieve maatregelen waarmee consumenten (extra) worden beschermd tegen de risico's van online kansspelen. Zo blijkt uit verschillende studies dat gepersonaliseerde berichten (pop-ups) kunnen bijdragen aan verantwoorde online kansspeldeelname.¹³ Tegelijkertijd is van belang dat sprake is van een evenwichtig maatregelenpakket, dat in verhouding staat tot het probleem en met voldoende oog voor het waarborgen van een attractief online kansspelaanbod. Een soortgelijke speelsessie bij een illegale aanbieder levert immers 0 contactmomenten, e-mails of pop-ups op. Ook zal een illegale aanbieder stortingen niet blokkeren, geen bonussen verbieden of financiële draagkracht onderzoeken.

Hoe voorkomt de minister dat stapeling van regelgeving ertoe leidt dat het legale aanbod onvoldoende aantrekkelijk wordt en spelers uitwijken naar de illegaliteit? Hoe gaat de minister deze mogelijk onbedoelde neveneffecten monitoren?

Vanzelfsprekend is de VNLOK graag bereid om hierover verder in gesprek te gaan.

Hoogachtend,

Helma Ladders
Voorzitter VNLOK

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Helma Ladders'.

¹³ Bijvoorbeeld: Auer, M., and Griffiths, M. D. The use of personalized behavioral feedback for online gamblers: an empirical study. *Front. Psychol* (2015). <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2015.01406>.
Auer, M., Griffiths, M.D. Nudging Online Gamblers to Withdraw Money: The Impact of Personalized Messages on Money Withdrawal Among a Sample of Real-World Online Casino Players. *J Gambli Stud* (2023). <https://doi.org/10.1007/s10899-023-10276-1>.