



Vooronderzoek Evaluatie Wet Kansspelen op afstand

Breuer
ONDERZOEK & INTRAVAL
ADVIES



Vooronderzoek Evaluatie Wet Kansspelen op afstand

December 2023

Colofon

©Breuer&Intraval

December 2023

Niets uit deze uitgave mag worden veeveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst:	A. Kruize, J. Snippe en W. Baljet
Opmaak:	M. Haaijer
Opdrachtgever:	WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid



VOORWOORD

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval het vooronderzoek van de evaluatie van de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) uitgevoerd. Op 1 april 2021 is de Wet Koa in werking getreden met als doel het regelen van de bestaande en toekomstige behoefte aan online kansspelen, zodat consumenten daar op een veilige en eerlijke manier aan kunnen deelnemen. Net als voor het gehele Nederlandse kansspelbeleid gelden ook voor kansspelen op afstand de volgende drie beleidsdoelstellingen: (1) het voorkomen van kansspelverslaving, (2) het tegengaan van fraude en overige criminaliteit en (3) het beschermen van consumenten.

Er zijn diverse zorgen geuit over de effecten van legalisering van online kansspelen. Dit zou kunnen leiden tot een toename van problematisch speelgedrag en kansspelverslaving, met name bij jongeren. Mede gezien deze en andere zorgen is afgesproken dat de Wet Koa al na drie jaar zal worden geëvalueerd in plaats van de gebruikelijke vijf jaar. Dit betekent dat de evaluatie van de Wet Koa in oktober 2024 aan de Tweede Kamer moet worden aangeboden.

Door de diversiteit van de Wet Koa dient een groot aantal aspecten in de evaluatie te worden meegenomen. Verder is voor de evaluatie de medewerking van een groot aantal stakeholders noodzakelijk en zal een diversiteit aan gegevens en verschillende onderzoeksmethoden nodig zijn. Ook zijn er diverse toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer gedaan over welke aspecten in de evaluatie meegenomen zullen worden. Vanwege deze complexiteit is dit vooronderzoek uitgevoerd dat zich richt op het ontwerpen van een gedragen evaluatiekader en een op haalbaarheid getoetste aanpak van de evaluatie.

Het onderzoek is uitgevoerd door (senior)onderzoekers Annelies Kruize (projectleider), Jacco Snippe en Wouter Baljet van Breuer&Intraval. Daarnaast hebben Brecht Zijlstra, Erwin van der Lee, Robert Pieper, Irene Schoonbeek en Lara Wouters bijgedragen aan het verzamelen van informatie.

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. H.B. Winter (Rijksuniversiteit Groningen) bedanken voor de betrokken en deskundige wijze waarop zij het onderzoek hebben begeleid. De commissie bestond verder uit: dr. K. Wittebrood (zelfstandige), drs. O.L. Hendriks (WODC), O.C. Evenhuis M.A. (ministerie van Justitie en Veiligheid) en dr. A.D. Rozema (Tilburg University).

Daarnaast willen we onze dank uitspreken aan de vertegenwoordigers van de betrokken instellingen en organisaties die bereid waren mee te werken aan een interview en/of het verstrekken van gegevens. Zonder hun medewerking was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens Breuer&Intraval
Annelies Kruize, Jacco Snippe en Wouter Baljet



INHOUDSOPGAVE

	Pagina
Samenvatting	I
Summary	VI
1 Inleiding	1
1.1 Besluit Koa	1
1.2 Beleidsdoelstellingen	4
1.3 Vooronderzoek	4
1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen	5
1.5 Onderzoeksopzet vooronderzoek	6
1.6 Leeswijzer	8
2 Beleidslogica	9
2.1 Toezeggingen Eerste en Tweede Kamer	9
2.2 Wet- en regelgeving	11
2.3 Doelstellingen en beleidslogica	11
2.4 Kanalisatie en beleidslogica	22
2.5 Beleidswijzigingen	25
2.6 Gevolgen beleidswijzigingen voor beleidslogica	26
2.7 Neveneffecten	28
2.8 Beperkte operationalisatie relevante begrippen	29
2.9 Afbakening evaluatie	30
3 Indicatoren	32
3.1 Voorkomen kansspelsverslaving	33
3.2 Tegen fraude en overige criminaliteit	42
3.3 Consumentenbescherming	46
3.4 Kanalisatie en substitutie	50
3.5 Toezichts- en handhavingsactiviteiten Ksa	54
3.6 Resumé	56
4 Suggesties mogelijke onderzoeksmethoden	58
4.1 Vergunde aanbieders	59
4.1.1 Voorkomen kansspelsverslaving	59
4.1.2 Tegengaan fraude en criminaliteit	60
4.1.3 Consumentenbescherming	61
4.1.4 Medewerkingsbereidheid vergunde aanbieders	62
4.2 Toezichthouders en meldpunten	63
4.2.1 Voorkomen kansspelsverslaving	63
4.2.2 Tegengaan fraude en criminaliteit	65
4.2.3 Consumentenbescherming	66
4.3 Spelers	68
4.4 Overige betrokkenen	73
4.5 Risico's en beperkingen	74



4.6 Resumé	76
5 Conclusies	81
5.1 Beleidslogica evaluatieonderzoek	81
5.2 Reikwijdte evaluatieonderzoek	83
5.3 Indicatoren	84
5.4 Suggesties onderzoeksmethoden	85
5.5 Risico's en beperkingen	88
Bijlage 1 Overzicht stakeholders	91
Bijlage 2 Toezeggingen Eerste en Tweede Kamer	92
Bijlage 3 Beoordeling indicatoren	97
Bijlage 4 Bevolkingsenquête	109



SAMENVATTING

De Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) is op 1 april 2021 in werking getreden. Een half jaar later ging de markt voor online kansspelen open en sindsdien kunnen vergunninghouders onder voorwaarden legaal online kansspelen aanbieden. In het Besluit Koa zijn bepalingen opgenomen voor de uitvoering van de Wet Koa. In het besluit is het vergunningstelsel voor kansspelen op afstand nader uitgewerkt en er zijn regels gesteld die betrekking hebben op het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de consument en de bestrijding van criminaliteit. De invoering van de Wet Koa heeft onder meer geleid tot aanpassingen van de regelgeving omtrent werving- en reclame-uitingen en verslavingspreventie.

In 2015 heeft bureau Intraval de beleidstheorie van de modernisering van het kansspelbeleid gereconstrueerd en een evaluatiekader opgesteld. Sindsdien hebben zich diverse ontwikkelingen en veranderingen voorgedaan die meegenomen moeten worden in de evaluatie van 2024. Daarnaast zijn er diverse toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer gedaan over aspecten van de kansspelmarkt en het kansspelbeleid die in de evaluatie meegenomen moeten worden. Tot slot is voor de evaluatie de medewerking van een groot aantal stakeholders noodzakelijk en zullen diverse onderzoeksmethoden nodig zijn. Vanwege deze complexiteit heeft het WODC onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval de opdracht gegeven een vooronderzoek uit te voeren dat zich richt op het ontwerpen van een evaluatiekader. Dit evaluatiekader biedt inzicht op onderwerpen waar de evaluatie op zou kunnen toezien, welke gegevens daarvoor gewenst zijn, en worden voorstellen gedaan over hoe en bij welke partijen deze gegevens verzameld kunnen worden. Daarnaast komen in dit vooronderzoek tevens enkele beslis- en aandachtspunten aan de orde waarmee bij de opzet van de evaluatie rekening kan worden gehouden. Er wordt in dit vooronderzoek nadrukkelijk geen blauwdruk voor de aanpak van de evaluatie gegeven. De voorstellen die we doen kunnen als input worden gebruikt voor het ontwerpen van een onderzoeksopzet voor de evaluatie van de Wet Koa.

Opzet vooronderzoek evaluatie Wet Koa

De in 2015 opgestelde beleidslogica en het evaluatiekader vormen het vertrekpunt van dit vooronderzoek. Om te komen tot een evaluatiekader en voorstellen voor een aanpak van de evaluatie zijn we gestart met een deskresearch waarmee in kaart is gebracht welke beleidswijzigingen er zijn geweest sinds de invoering van de Wet Koa, de redenen voor de wijzigingen en de toezeggingen door het kabinet aan het parlement voor de evaluatie. Vervolgens is gesproken met de betrokken beleidsmakers om het doel van beleidswijzigingen te achterhalen. Ook hebben we gesproken met een groot aantal stakeholders die betrokken zijn bij (de uitvoering van) de Wet Koa. De verzamelde informatie hebben tot aanpassingen van het evaluatiekader en de opzet geleid. Dit aangepaste kader is tijdens een expertmeeting aan deskundigen voorgelegd.

Afbakening evaluatie

Het doel van Wet Koa is het regelen van de bestaande en toekomstige behoefte aan online kansspelen, zodat consumenten daar op een veilige en eerlijke manier aan kunnen



deelnemen. Evenals voor het gehele Nederlandse kansspelbeleid gelden ook voor de online kansspelen de drie eerdergenoemde doelstellingen. In de Wet Koa is opgenomen dat de evaluatie verslag dient te doen over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Een bepaling in de Wet Koa stelt dat met de evaluatie in ieder geval inzichtelijk dient te worden gemaakt: de meeropbrengst van de kansspelbelasting; de behaalde kanalisatiegraad; de verslavingszorg bij speelhallen en de horeca; en de ontwikkeling in de afdrachten aan de sport.¹ Daarnaast zijn er naar aanleiding van Kamervragen, moties en amendementen door de minister voor Rechtsbescherming toezeggingen gedaan aan de Eerste en Tweede Kamer over onderwerpen die ook in de evaluatie moeten worden meegenomen.

De ruime evaluatiebepaling en de vele toezeggingen die zijn gedaan over onderwerpen waar de evaluatie op zou moeten toezien brengen het risico met zich mee dat een evaluatie zeer breed wordt en daarmee kan afdwalen van het evalueren van het primaire doel van de Wet Koa: het reguleren van online gokken. Gezien het primaire doel van de Wet Koa bevelen wij aan om het zwaartepunt van de evaluatie te leggen op online gokken en eventuele gevolgen daarvan voor de andere deelmarkten. Dit vraagt voor het ontwerpen van een opzet van de evaluatie om nadere keuzes en afbakening. Wij geven in overweging om in de uiteindelijke aanpak meer aandacht te geven aan hoe de regelgeving in de online sector uitwerkt dan in de landgebonden sector.

Indicatoren

Voor het in kaart brengen welke informatie er moet worden meegenomen in de evaluatie van de Wet Koa, zijn we voornamelijk uitgegaan van de bepalingen in het Besluit Koa, het Besluit WRVK, de Leidraad Wwft en hetgeen hiervan verder is uitgewerkt in de lagere regelgeving. Aanvullend daarop is bij betrokken stakeholders nagegaan welke onderwerpen zij van belang achten om mee te nemen in de evaluatie en hebben we gekeken naar de toezeggingen die zijn gedaan door de minister voor Rechtsbescherming aan de Eerste en Tweede Kamer.

Voor een deel van de informatie geldt dat het met name gaat om het in kaart brengen van in hoeverre vergunde aanbieders bepaalde maatregelen wel of niet uitvoeren. Daarbij gaat het om gegevens die betrekking hebben op de inspanningen van vergunde online aanbieders. Daarnaast dient informatie te worden verzameld waarmee kan worden nagegaan in hoeverre de doelstellingen zijn behaald, er sprake is van kanalisatie en van substitutie (overstappen van landgebonden naar online kansspelen). Verder dient inzicht te worden verkregen in mogelijke neveneffecten, zoals aanwas van nieuwe spelers. Tot slot moet in de evaluatie aandacht worden besteed aan de toezichts- en handhavingsactiviteiten van de Ksa. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa heeft de Ksa er diverse toezichtstaken bijgekregen. Als onafhankelijk toezichthouder heeft de Ksa als wettelijke taken: het reguleren van de kansspelmarkt door vergunningen te verlenen aan kansspelaanbieders; toezicht houden op vergunninghouders; het voorkomen van gokverslaving; en het tegengaan van matchfixing bij vergunninghouders. Hiervoor voert de Ksa diverse toezichts- en handhavingsactiviteiten uit.

¹ Staatsblad 2019, 127, art. VIII.



De onderwerpen waar de evaluatie op zou kunnen toezien hebben we vertaald naar indicatoren en verwerkt in een overzicht. In dit overzicht staan naast de indicatoren, eveneens de bron waar de bijbehorende gegevens beschikbaar zouden moeten zijn en is een voorstel gedaan voor onderzoeksmethoden waarmee de gegevens kunnen worden verzameld. Hierbij gaat het zowel om kwantitatieve methoden (zoals vragenlijsten) als kwalitatieve methoden (interviews). Kwantitatieve gegevens alleen geven namelijk geen compleet beeld van hoe de maatregelen in het Besluit Koa door vergunde (online) aanbieders zijn ingevuld. In interviews kan worden nagevraagd hoe aanbieders in de praktijk invulling geven aan de wet- en regelgeving.

Tot slot bevelen wij aan om informatie over de uitvoering van de maatregelen door vergunde aanbieders niet alleen bij de vergunde aanbieders te verzamelen, maar ook bij spelers, toezichthouders en hulpverlening. Op deze manier biedt de evaluatie vanuit verschillende perspectieven zicht op de uitvoering van maatregelen, die vervolgens ook met elkaar kunnen worden vergeleken (triangulatie).

Mogelijke onderzoeksmethoden

Om zicht te krijgen op de (werk)processen, doelbereiking en neveneffecten bevelen wij aan om bij vergunde aanbieders, toezichthouders, hulpverlening en spelers hierover (reeds bestaande) gegevens te verzamelen en interviews af te nemen. Het gaat hierbij zowel om kwantitatieve als kwalitatieve gegevens.

We geven in overweging om de kwantitatieve gegevens bij de vergunde online aanbieders, hulpverlening en toezichthouders (met name de Ksa, maar ook het Commissariaat voor de Media en FIU) te verzamelen met behulp van een schriftelijke vragenlijst, voor zover de gegevens niet beschikbaar zijn in jaarverslagen of op websites. Daarnaast stellen wij voor om aan de hand van de informatie verkregen met de vragenlijst aanvullende interviews af te nemen bij de vergunde online aanbieders, hulpverlening en toezichthouders. Hiermee kan worden doorgevraagd over de uitvoering van maatregelen en de mogelijke knelpunten waar partijen in de praktijk tegen aanlopen.

Voor de spelers geldt dat in het voorjaar van 2024 actuele gegevens beschikbaar zullen komen uit een grootschalige bevolkingsenquête waarmee de prevalentie van deelname aan kansspelen en (risicovol) speelgedrag wordt gemeten, maar ook vragen worden gesteld over bijvoorbeeld de zorgplicht.

Tot slot kan kwalitatief onderzoek plaatsvinden onder vertegenwoordigers van landgebonden vergunde aanbieders, te weten Holland Casino en exploitanten van speelhallen en speelautomaten in de horeca naar hun ervaringen met de maatregelen in het Besluit Koa die ook op die sectoren van toepassing zijn en hun waarnemingen over de mogelijke effecten van de regulering van online gokken op deze sectoren.

Indicatie medewerkingsbereidheid

Voor wat betreft de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van gegevens is er onzekerheid over de medewerking van de vergunde online aanbieders. Ondanks dat zij zeggen mee te



willen werken en er in de vergunningsvoorwaarden is opgenomen dat zij verplicht zijn mee te werken aan wetenschappelijk onderzoek is onzeker hoe op een concreet verzoek zal worden gereageerd en wat er wordt opgeleverd. Daar komt bij dat in verband met het mededingingsrecht, er mogelijk ook formele belemmeringen zijn om informatie te delen. De medewerkingsbereidheid bij andere partijen, de toezichthouders, landgebonden aanbieders en hulpverlening schatten we op grond van gevoerde gesprekken hoger in. Bovendien publiceren sommige partijen resultaten over de bijvoorbeeld de zorgplicht in jaarverslagen.

Mogelijke onderzoeksactiviteiten om verdiepende informatie te verzamelen

Wij geven in overweging om bij de evaluatie (of in aan een aparte aanvulling daarop) verdiepend kwalitatief onderzoek te doen onder risico- en probleemspelers om zicht te krijgen op de effecten van de interventies die kansspeleroverslaving dienen te voorkomen. De aantallen risico- en probleemspelers in de bevolkingsenquête zijn daarvoor waarschijnlijk te gering. Bovendien kan door interviews met hen te houden verdiepende inzichten worden verkregen in de werking van de zorgplicht en de gevolgen van gokken op hun gezondheid, psychisch welzijn, financiële problemen, werk, hun sociale omgeving en de relatie met het plegen van misdrijven.

Over de schadelijke gevolgen van gokken is veel bekend in de wetenschappelijke literatuur. In Nederland is hier nog relatief weinig onderzoek naar gedaan. Ook ontbreekt het aan informatie over de gevolgen van kansspeleroverslaving voor de omgeving van gokverslaafden, zoals partners, gezinsleden en werkgevers. Wij adviseren om in de evaluatie de wetenschappelijke kennis die hierover bekend is mee te nemen. Voorgesteld wordt hiernaar literatuuronderzoek te doen waarin ook aandacht is voor evaluaties van kansspelbeleid in andere landen waar online kansspelen vaak al langer is gelegaliseerd.

Verder bevelen wij aan om uit enkele voor de hand liggende bronnen (verslavingszorg, Loket Kansspel, Cruks), het ministerie van Financiën (meeropbrengsten kansspelbelasting) en NOC-NSF (afdrachten sport en goede doelen) aanvullende data te verzamelen en tevens interviews te houden met deskundigen en medewerkers van relevante partijen van buiten de kansspelsector die vanuit hun professie zicht hebben op ontwikkelingen in de online sector. Gedacht kan worden aan deskundigen op het gebied van kansspeleroverslaving, kansspelpreventie, ervaringsdeskundigen, en medewerkers van opsporingsdiensten, van het ministerie van Financiën (meeropbrengsten kansspelbelasting) en NOC-NSF (afdrachten sport en goede doelen), en professionals die te maken hebben met kwetsbare doelgroepen (schuldhulpverleners, bewindvoerders) dan wel hen (jongvolwassenen, laaggeletterden en personen met een licht verstandelijke beperking) vertegenwoordigen.

Risico's en beperkingen

Naast de onduidelijkheid over de bereidheid van vergunde aanbieders om mee te werken aan de evaluatie, bestaan er nog andere risico's en beperkingen. Zo geldt voor de Ksa dat er beperkingen zijn in de beschikbaarheid en deelbaarheid van gegevens. Niet alle gegevens zijn volgens de Ksa herleidbaar naar het niveau van de deelmarkten, en beschikbaar op het niveau van vergunde online aanbieders. De gegevens uit de controledatabank (CDB) waarin veel gegevens over online spelers zijn opgenomen is niet



beschikbaar ten behoeve van het doen van onderzoek, omdat deze gegevens alleen gebruikt mogen worden ten behoeve van de toezichtstaken van de Ksa. De Ksa kan wel vragen beantwoorden die betrekking hebben op data in de CDB. Of dit kan voor de deelmarkt van vergunde online aanbieders is niet altijd duidelijk.

Verder is er veel onduidelijkheid over de interpretatie van wet- en regelgeving (en daarmee mogelijk ook de data) die betrekking hebben op de wettelijke zorgplicht. Dit maakt het naar ons idee belangrijk om bij de evaluatie niet alleen inzicht te krijgen in 'of' een aanbieder uitvoering geeft aan een maatregel, maar ook in 'hoe' de uitvoerder dat in de praktijk invult. Verder adviseren wij om bij de evaluatie na te gaan in hoeverre eventuele onduidelijkheden in wet- en regelgeving leiden tot problematische verschillen in de naleving en/of uitvoering daarvan.



SUMMARY

The Remote Gaming Act (Koa Act) came into effect on April 1, 2021. Half a year later, the market for online gambling opened, allowing license holders to legally offer online gambling under specified conditions. The Koa Decree outlines provisions for implementing the Koa Act, detailing the licensing system for remote games of chance and establishing rules to prevent gambling addiction, protect consumers, and combat crime. Notably, the Koa Decree led to adjustments in regulations concerning recruitment, advertising, and addiction prevention.

In 2015, Breuer&Intraval reconstructed the policy theory regarding the modernization of gaming policy and formulated an evaluation framework. Since then, various developments and changes have occurred, necessitating their inclusion in the 2024 evaluation. In addition, commitments have been made to the Senate and House of Representatives regarding aspects of the gaming market and gaming policy to be included in the evaluation. Finally, the evaluation requires the participation of a large number of stakeholders and various research methods. Due to this complexity, the Research and Data Centre (WODC) commissioned the research and advice bureau Breuer&Intraval to conduct a preliminary study. This study aims to design an evaluation framework, offering insights into potential focus areas, specifying the necessary data, and proposing methods and sources for data collection. Moreover, the preliminary study addresses decision and attention points that should be considered during the evaluation design. It is important to note that this preliminary study does not provide a blueprint for the evaluation approach. Instead, the proposals serve as input for crafting a research design for the assessment of the Koa Act.

Design of Preliminary Study for the Evaluation of the Koa Act

The foundation of this preliminary study lies in the policy logic and evaluation framework crafted in 2015. To formulate an evaluation framework and propose an approach, we initiated desk research to identify policy changes since the introduction of the Koa Act. This involved understanding the reasons behind these changes and examining commitments made by the Cabinet to Parliament for the evaluation. Subsequently, discussions with relevant policymakers were conducted to elucidate the motives behind policy alterations. A comprehensive engagement with a multitude of stakeholders involved in the implementation of the Koa Act provided valuable insights, prompting adjustments to the evaluation framework and design. The refined framework underwent scrutiny during an expert meeting.

Delineation of Evaluation

The objective of the Koa Act is to regulate the current and future demand for online games of chance, ensuring that consumers can engage in them safely and fairly. Consistent with the broader Dutch gambling policy, the three aforementioned objectives extend to online gambling. The Koa Act specifies that the evaluation should address the effectiveness and practical impacts of the law. A provision in the Koa Act mandates the evaluation to offer insights into key aspects, including the increased revenue from the gaming tax, the level of achieved channeling, addiction care in gaming halls and the hospitality industry, and the



development of remittances to sports. Furthermore, in response to Parliamentary questions, motions, and amendments, the Minister for Legal Protection has made commitments to the Senate and House of Representatives, outlining additional topics to be incorporated into the evaluation.

The broad scope of the evaluation provision and the numerous commitments made regarding the topics to be focused on pose a risk of making the evaluation excessively broad, potentially deviating from the primary purpose of the Koa Act: regulating online gambling. Considering the central objective of the Koa Act, we recommend that the evaluation concentrates on online gambling and examines its potential impact on other submarkets. This necessitates making specific choices and establishing clear boundaries before finalizing the evaluation design. We propose that the ultimate approach places greater emphasis on assessing how regulations manifest in the online sector compared to the land-based sector.

Indicators

To determine the information to include in the evaluation of the Koa Act, our main references were the provisions in the Koa Decree, the Recruitment, Advertising and Addiction Prevention Decree, the Guidance on the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing, and the detailed lower regulations. Additionally, we consulted with stakeholders to identify subjects they deemed important for inclusion in the evaluation, and we considered commitments made by the Minister for Legal Protection to the Senate and the House of Representatives.

Certain information, particularly concerning the extent to which licensed providers implement specific measures, requires mapping. This involves collecting data related to the efforts of licensed online providers. Furthermore, data must be gathered to assess the extent to which objectives, channelization, and substitution (the shift from land-based to online games of chance) have been achieved. Insight into potential side effects, such as the recruitment of new players, is also crucial. Finally, the evaluation should address the (supervisory) activities of the Gambling Authority. With the implementation of the Gambling Authority Act, the Gambling Authority has been assigned various supervisory tasks. As an independent regulator, the Gambling Authority's statutory duties encompass regulating the gaming market by granting licenses to gaming operators, supervising licensees, preventing gambling addiction, and combating match-fixing among licensees. In fulfilling these duties, the Gambling Authority engages in various (supervisory) activities.

We have translated the potential monitoring topics of the evaluation into indicators and integrated them into an overview. In this comprehensive overview, in addition to the indicators, we have specified the sources where the corresponding data should be available and proposed research methods for collecting the data. These methods encompass both quantitative approaches, such as questionnaires, and qualitative methods, including interviews. The inclusion of both types of methods is essential as quantitative data alone may not provide a full understanding of how measures outlined in the Koa Decree are executed by licensed (online) providers. Interviews play a crucial role in delving into how providers practically implement laws and regulations.



Moreover, we recommend gathering information about the implementation of measures from various perspectives, including not only licensed providers but also players, assistance entities, and the regulator. This approach ensures that the evaluation offers insights from different angles, enabling meaningful comparisons (triangulation).

Possible Research Methods

To gain insight into (work) processes, goal achievement, and side effects, we suggest collecting (existing) data from licensed providers, supervisors, social workers, and players, along with conducting interviews encompassing both quantitative and qualitative data.

For quantitative data collection, we propose considering written questionnaires distributed to licensed online providers, assistance providers, and regulators (especially the Gambling Authority, but also the Media Authority), to the extent that the data are not readily available in annual reports or on websites. Additionally, we recommend using the information acquired through the questionnaire to conduct further interviews with licensed online providers, assistance entities, and regulators. This approach allows for additional inquiries regarding the implementation of measures and potential challenges encountered by parties in practice.

For players, up-to-date data will be available in the spring of 2024 through a large-scale population survey measuring the prevalence of gambling participation and (risky) playing behavior. This survey will also include questions about aspects such as the duty of care.

Additionally, qualitative research can be conducted among representatives of land-based licensed providers, specifically Holland Casino and operators of amusement arcades and slot machines in the hospitality industry. This research aims to gather insights into their experiences with the measures outlined in the Koa Decree, which are applicable to these sectors. It will also explore their observations regarding the potential effects of the regulation of online gambling on these sectors.

Indication of Willingness to Cooperate

Regarding the availability and obtainability of data, uncertainty exists concerning the cooperation of licensed online providers. Despite expressing a willingness to cooperate and the inclusion of an obligation to cooperate in scientific research within the licensing conditions, the response to a concrete request and the extent of cooperation remain uncertain. Formal barriers to information sharing may also arise due to competition law. In contrast, we anticipate a higher willingness to cooperate from other parties such as regulators, land-based providers, and assistance entities, based on interviews conducted. Some parties also publish results related to the duty of care, for instance, in their annual reports.

Possible Research Activities to Gather In-Depth Information

To gain in-depth insights into the effects of interventions aimed at preventing gambling addiction, we propose conducting qualitative research during the evaluation, or as a separate supplement to it, among at-risk and problem players. The numbers of at-risk and problem players in the population survey may be too small for this purpose. By conducting



interviews with these individuals, a deeper understanding can be obtained regarding the impact of the duty of care and the consequences of gambling on various aspects, including their health, psychological well-being, financial situation, work, social environment, and any potential involvement in criminal activities.

Much is known about the harmful effects of gambling in the scientific literature, but relatively little research has been conducted in the Netherlands. Additionally, there is a lack of information on the effects of gambling addiction on the environment of gambling addicts, such as partners, family members, and employers. We recommend that the evaluation incorporate existing scientific knowledge on this topic. It is suggested to conduct a literature study, including evaluations of gambling policies in other countries where online gambling has been legalized for an extended period.

Furthermore, we advise collecting additional data from various sources (addiction care; Loket Kansspel; Cruks), the Ministry of Finance (for additional revenue for expulsion of gambling), and NOC-NSF (remittances for sports and charity). Additionally, interviews with experts and employees of relevant parties outside the gambling sector are recommended. These experts may include individuals specializing in gambling addiction, gambling prevention, experts by experience, and staff of investigation services, of the Ministry of Finance and NOC-NSF, as well as professionals dealing with vulnerable target groups such as debt relief workers and administrators, or those representing them, such as young adults, low-literacy individuals and people with mild intellectual disabilities.

Risks and Limitations

In addition to the uncertainty about the willingness of licensed providers to cooperate in the evaluation, other risks and limitations exist. For example, there are limitations in the availability and shareability of data for the Gambling Authority. According to the Gambling Authority, not all data are traceable to the level of submarkets and are available at the level of licensed online providers. The data from the control database, containing extensive information about online players, is not accessible for research purposes as it may only be collected for the Gambling Authority's supervisory tasks. However, the Gambling Authority can answer questions related to data in the CBD. It is not always clear whether this is possible for the submarket of licensed online providers.

Furthermore, there is significant ambiguity about the interpretation of laws and regulations, potentially impacting data related to the legal duty of care. It is crucial, in our opinion, for the evaluation to gain insight not only into whether a provider implements a measure but also into how the provider implements it in practice. Additionally, we recommend that the evaluation explores the extent to which ambiguities in laws and regulations lead to problematic differences in compliance and/or implementation.



1. INLEIDING

De behoefte van mensen om deel te nemen aan kansspelen is er al heel lang. Aanbieders van kansspelen hebben altijd op deze behoefte ingespeeld. In Nederland geldt dat aanbieders niet zomaar hun kansspelen kunnen aanbieden, zij zijn gebonden aan eisen die de Nederlandse overheid aan het aanbieden van kansspelen stelt. Aanbieders van kansspelen hebben daarvoor een vergunning nodig waar voorwaarden aan verbonden zijn met betrekking tot de betrouwbaarheid van het aanbod, het voorkomen van kansspelverslaving, het tegengaan van fraude en overige criminaliteit zoals witwassen en het maken van reclame.²

Met de opkomst van het internet eind jaren 90, ontstond er een online aanbod van kansspelen. Aan deze vorm van kansspelen kunnen spelers op afstand, zonder fysiek contact met (het personeel van) de organisator van de kansspelen online deelnemen. Hoewel het illegaal was om online kansspelen aan te bieden speelden in het begin van de eeuw duizenden Nederlanders dagelijks online zonder toezicht en overheidsbescherming.³ Om kansspelen op afstand legaal aan te kunnen bieden en te reguleren zijn de Wet op de kansspelen (Wok), de Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB) en enkele andere wetten aangepast.⁴ In Kamerstukken wordt veelvuldig verwezen naar de Wet kansspelen op afstand (Wet Koa). De Wet Koa heeft echter geen officiële citeertitel. Met de Wet Koa wordt verwezen naar de Wet van 20 februari 2019 tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand⁵ en de inwerkingtreding van het Besluit kansspelen op afstand. Dit betreft het besluit van 26 januari 2021, waarin de bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand)⁶ zijn vermeld. Wanneer we in dit rapport verwijzen naar het Besluit Koa dan betreft dat het besluit van 26 januari 2021.

Sinds 1 april 2021 is de Wet Kansspelen op afstand (Wet Koa) in werking getreden. Deze wet reguleert online kansspelen in Nederland en moderniseert de Wet op de kansspelen (Wok) en de Wet op de kansspelbelasting (Wet KSB) door, onder strikte voorwaarden, online kansspelen mogelijk te maken. Doel van de Wet Koa is het regelen van de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet, het beschermen van consumenten en het voorkomen van kansspelverslaving en kansspel gerelateerde fraude en criminaliteit. Op 1 oktober 2021 ging de online kansspelmarkt open, vanaf dat moment kunnen aanbieders onder voorwaarden legaal online kansspelen aanbieden.

1.1 Besluit Koa

Na de wijziging van de Wet op de kansspelen (Wok) is artikel 31b de grondslag geworden voor het Besluit Koa. Het Besluit Koa is een algemene maatregel van bestuur die strekt tot

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/>

³ Regioplan (2009). Aard en omvang illegale kansspelen in Nederland. Regioplan, Amsterdam.

⁴ TK, 33996 nr. 3.

⁵ Staatsblad 2019, 127.

⁶ Staatsblad 2021, 37.



uitvoering van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand.⁷ In het besluit zijn specifieke bepalingen opgenomen met betrekking tot kansspelen op afstand. Daarnaast bevat het besluit onder meer wijzingen van het Kansspelenbesluit, het Besluit werving, reclame en preventie kansspelverslaving, het Speelautomatenbesluit 2000 en het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme 2018.

In het Besluit Koa wordt het vergunningstelsel voor kansspelen op afstand nader uitgewerkt en worden regels gesteld die betrekking hebben op het voorkomen van kansspelverslaving, de bescherming van de consument en de bestrijding van criminaliteit.⁸ De bedoeling is de vraag naar online kansspelen te kanaliseren naar een vergund aanbod dat verantwoord, betrouwbaar en controleerbaar is. Daardoor zou de vraag naar illegale kansspelen moeten afnemen, zodat het aanbod daarvan ook kleiner wordt en gericht en effectiever kan worden gehandhaafd. Voor succesvolle kanalisatie is het nodig dat er voldoende attractief aanbod van kansspelen is om te voldoen aan de vraag van de Nederlandse speler. Daarom voorziet de Wet Koa in een evenwichtig stelsel voor online kansspelen dat spelers enerzijds voldoende bescherming biedt, maar anderzijds voldoende aantrekkelijk is om te bevorderen dat spelers deelnemen aan kansspelen op afstand die worden aangeboden door vergunninghouders.

Vanwege de schadelijke gevolgen die kansspelen kunnen hebben is gekozen voor een vergunningstelsel dat strenge eisen stelt aan de vergunninghouder. Hiermee wordt een hoog beschermingsniveau beoogd op het vlak van verslavingspreventie, consumentenbescherming en het voorkomen van criminaliteit en fraude.

Met de inwerkingtreding van de Wet Koa is ook het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (Besluit Wrvk) aangepast. Dat geldt nu ook voor de aanbieders van online kansspelen, maar er zijn tevens aanvullende maatregelen voor aanbieders van landgebonden casinospelen en speelautomatenhallen gekomen. Onder andere de volgende maatregelen gelden:

- Reclames en bonussen voor goksites mogen, net als bij casino's en speelautomatenhallen, niet gericht zijn op jongeren tot 24 jaar, mensen met psychische of gokproblemen of mensen met een verstandelijke beperking.
- In casino's en speelautomatenhallen en op kansspelwebsites moet worden bijgehouden hoe vaak iemand komt spelen. Dit vormt voor de aanbieder, in combinatie met andere indicatoren, een beeld van het speelgedrag.
- Spelers kunnen zich inschrijven in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks). Dit is een register voor spelers die problematisch speelgedrag vertonen. In sommige gevallen is ook onvrijwillige inschrijving mogelijk. Spelers die in dit register staan kunnen gedurende zes maanden niet deelnemen aan online of fysieke kansspelen.
- Aanbieders van online kansspelen, landgebonden casinospelen en speelautomatenhallen mogen spelers tijdens het spelen geen bonussen aanbieden.
- Rolmodellen die populair zijn onder jongeren mogen niet ingezet worden om reclame te maken voor kansspelen om hen niet te stimuleren om te gokken.

⁷ Kamerstukken 33996.

⁸ Staatsblad 2021, 37.



- Aanbieders van online kansspelen, landgebonden casinospelen en speelautomatenhallen moeten met advies van ervarings- en verslavingsdeskundigen bepalen wanneer ze ingrijpen bij spelers die verslaafd dreigen te raken en op wat voor manier zij dit doen. Dit leggen ze vast in hun verslavingspreventiebeleid.

De verschillende besluiten kennen ook uitwerkingen in andere regelgevingen. De Ksa heeft daarnaast nadere regels gesteld aan de invulling van verslavingspreventie en reclame door vergunde aanbieders van online kansspelen die zijn vastgelegd in de beleidsregels verantwoord spelen. Ook is de Ksa binnen de kansspelsector toezichthouder op de Wwft. Met de leidraad biedt de Ksa een handreiking aan de kansspelaanbieders die onder toezicht van de Ksa staan en onder de Wwft vallen.⁹ In de leidraad zijn wettelijke verplichtingen uit de Wwft opgenomen die voor de kansspelsector relevant zijn. De Wwft leidraad is uitsluitend van toepassing op aanbieders van online kansspelen en speelcasino's.

Tabel 1.1 Overzicht deelmarkten en toepassing wet- en regelgeving, leidraden en overige regelgeving

	Online kansspelen	Landgebonden casino's	Speelhallen	Loterijen
Wok	√	√	√	√
Wet Koa	√			
Besluit Koa	√			
Besluit Wrvk	√	√	√	√
Regeling Wrvk	√	√	√	√
Leidraad Wwft	√	√	√	√
Beleidsregels verantwoord spelen	√	√	√	√
Ministeriële regeling Koa	√	√	√	√
Beleidsregels onvrijwillige inschrijving Cruks	√	√	√	
Beleidsregels informatieplicht	√			
Handhavingsbeleid – prioritering van handhavingsonderzoeken	√			
Beleidsregels vergunningverlening Koa 2023	√			
Regeling verstrekking gegevens voor onderzoek naar kansspelverslaving	√			
Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning	√			
Boetebeleidsregels Koa zonder vergunning 2021	√			
Beleidsregels woordmerk Koa	√			

In tabel 1.1 is een overzicht van alle relevante wet- en (lagere) regelgeving die betrekking heeft op de online kansspelmarkt gegeven. In sommige gevallen heeft de wet- en

⁹ Kansspelautoriteit (2021). Leidraad ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft in de kansspelsector.



regelgeving ook (gedeeltelijk) betrekking op andere deelmarkten binnen de kansspelsector.

1.2 Beleidsdoelstellingen

De beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid zijn niet veranderd met de invoering van de Wet Koa. Het gaat hierbij om: voorkoming van kansspelverslaving, het voorkomen van fraude en overige criminaliteit en bescherming van de consument. Het Besluit Koa, het Besluit Wrvk en alle bijbehorende lagere regelgeving en leidraden voorzien in maatregelen met betrekking tot deze algemene doelstellingen van het kansspelbeleid.

Voorkomen kansspelverslaving

Het voorkomen van kansspelverslaving blijft één van de voornaamste doelen van het kansspelbeleid.¹⁰ Het beleid geeft in het bijzonder aandacht aan kwetsbare groepen, bijvoorbeeld jongeren. Ter voorkoming van verslaving moet tijdig gesignaleerd worden wanneer spelers risicogedrag vertonen. Op het moment dat een speler zijn speelgedrag niet meer onder controle heeft moet de aanbieder de speler hierop aanspreken en ervoor zorgen dat de speler zijn speelgedrag aanpast. Indien nodig moet de aanbieder de speler doorverwijzen naar passende zorg.

Tegengaan van fraude en criminaliteit

Ook het tegengaan van fraude en criminaliteit behoort tot de doelstellingen van het beleid. Door het ontbreken van fysiek contact tussen aanbieder en speler, brengt het spelen op internet grotere en andere risico's op fraude dan bij landgebonden kansspelen. Om fraude en criminaliteit te voorkomen moeten aanbieders onder andere de identiteit van de speler vaststellen en verifiëren, financiële transacties registreren en bij verdenkingen van fraude of witwassen spelers uitsluiten. Ook dienen aanbieders te voldoen aan de Wwft.¹¹

Beschermen consument

Een andere doelstelling van het beleid is het beschermen van de consument. De consument moet erop kunnen vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt. Om de consument te beschermen gelden een aantal uitgangspunten op het vlak van informatievoorziening, uitsluiting van minderjarigen, eerlijkheid van de kansspelen, het beschermen van consumentengegevens en het voorkomen dat reclame aanzet tot (onmatige) deelname.¹²

1.3 Vooronderzoek

In het maatschappelijke debat en in de politiek werden en worden diverse zorgen geuit over dat de legalisering van online kansspelen kan leiden tot een toename van problematisch speelgedrag en kansspelverslaving, met name bij jongeren. Ook over de mogelijke veranderingen in afdrachten van loterijen aan sport en goede doelen en

¹⁰ TK, 33996 nr. 3.

¹¹ TK, 33996 nr. 3.

¹² TK, 33996 nr. 3.



mogelijke risico's van matchfixing zijn bij diverse betrokkenen al zorgen sinds de invoering van de Wet Koa. Mede gezien deze zorgen is afgesproken dat de Wet Koa al na drie jaar zal worden geëvalueerd in plaats van de gebruikelijke vijf jaar. Dit betekent dat de evaluatie van de Wet Koa in oktober 2024 aan de Tweede Kamer moet worden aangeboden.

Door de (grote) diversiteit aan spellen, doelen en maatregelen die onder de Wet Koa vallen, dient een groot aantal aspecten in de evaluatie te worden meegenomen. Verder is voor de evaluatie de medewerking van diverse stakeholders noodzakelijk en zal een diversiteit aan gegevens en verschillende onderzoeksmethoden nodig zijn. Ook zijn er meerdere toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer gedaan over welke aspecten in de evaluatie meegenomen zullen worden. Vanwege deze complexiteit is ervoor gekozen een vooronderzoek uit te voeren dat zich richt op het ontwerpen van een gedragen evaluatiekader en een op haalbaarheid getoetste mogelijke aanpak van de evaluatie. In opdracht van het WODC heeft onderzoeks- en adviesbureau Breuer&Intraval dit vooronderzoek uitgevoerd.

Het evaluatiekader dat met dit vooronderzoek wordt verkregen richt zich op zaken waar de evaluatie op zou kunnen toezien, welke gegevens daarvoor gewenst zijn en doet voorstellen voor hoe en bij wie deze gegevens verzameld kunnen worden. Daarnaast komen in dit vooronderzoek enkele beslis- en aandachtspunten aan de orde waar bij de (uiteindelijke) opzet van de evaluatie rekening mee kan worden gehouden. Het in dit vooronderzoek beschreven evaluatiekader biedt input voor een aanpak van de evaluatie, maar is geen blauwdruk van de evaluatie.

1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In dit vooronderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

Met welke aanpak kan de Wet Koa (en de daarbij behorende lagere regelgeving) worden geëvalueerd zodat deze zoveel mogelijk aansluit bij de wensen en toezeggingen ten aanzien van de evaluatie van de Wet Koa en gebruik maakt van beschikbare, betrouwbare en actuele gegevens?

Daarbij horen de volgende onderzoeksvragen.



Hoofdvraag

Hoe ziet een realistische aanpak van de evaluatie van de Wet Koa eruit?

Deelvragen

De processen en effecten waar de evaluatie op zou moeten toezien

1. Wat is de beleidslogica: wat zijn de beleidsdoelstellingen van de Wet Koa en met welke veronderstelde mechanismen (processen) moeten deze worden gerealiseerd?
2. Welke relevante beleidswijzigingen zijn er geweest na invoering van de Wet Koa? Wat betekenen die voor de evaluatie van de Wet Koa?
3. Welke neveneffecten zijn belangrijk om bij de evaluatie in beeld te brengen?
4. Wat zijn de behoeftes van verschillende stakeholders ten aanzien van effecten die bij de evaluatie zouden moeten worden meegenomen?
5. Welke toezeggingen zijn er precies gedaan aan de Eerste en Tweede Kamer omtrent de evaluatie?

De opzet van de evaluatie

6. Hoe kunnen de uitvoering (processen) en doelbereiking en neveneffecten van de Wet Koa worden geëvalueerd?
7. Welke bestaande gegevens zijn nodig voor de evaluatie?
8. Wat is de daadwerkelijke beschikbaarheid, betrouwbaarheid en actualiteit van deze gegevens? Welke gegevens zullen (opnieuw) moeten worden verzameld?
9. Welke medewerking wordt van verschillende partijen gevraagd? Wat kan gezegd worden over de medewerkingsbereidheid van deze partijen?

Verwachte beperkingen en risico's van de evaluatie

10. Zijn er toezeggingen gedaan ten aanzien van de evaluatie waaraan niet (geheel) kan worden voldaan? Zo ja, welke en waarom? Wat zijn mogelijkheden om daar – buiten het bestek van de evaluatie Wet Koa – alsnog aan te voldoen?

Overige aandachtspunten voor de evaluatie

11. Welke risico's zijn er ten aanzien van de evaluatie?
12. Welke kansen zijn er om de toepasbaarheid van de evaluatie te maximaliseren?

1.5 Onderzoekopzet vooronderzoek

We zijn begonnen met een literatuur- en documentenstudie aangevuld met gesprekken met beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij het opstellen en de uitvoering van de Wet Koa. Vervolgens hebben we interviews gehouden met een groot aantal betrokken stakeholders en een expertmeeting gehouden.

Deskresearch

In de deskresearch hebben we ons met name gericht op het verzamelen en analyseren van (beleids)documenten en (wetenschappelijke) literatuur die beschrijven welke aannames er in de Wet Koa zitten en welke relevante beleidswijzigingen er zijn geweest na invoering van de Wet Koa. Ook hebben we informatie verzameld over de redenen waarom deze wijzigingen zijn doorgevoerd, de effecten die deze wijzigingen verondersteld worden te hebben en wat de werkzame mechanismen hierbij zijn. Om in kaart te brengen welke toezeggingen er zijn gedaan door het kabinet omtrent de evaluatie van de Wet Koa hebben we voornamelijk kamerstukken bestudeerd.



Interviews met beleidsmedewerkers van VWS, J&V en Financiën

Vervolgens hebben we beleidsmakers die betrokken zijn geweest bij het opstellen van kamerbrieven die tot aanpassingen in het gevoerde beleid met betrekking tot de Wet Koa hebben geleid, geïnterviewd. In totaal hebben we zes opstellers gesproken; drie betrokken ambtenaren vanuit het ministerie J&V, twee vanuit het ministerie van VWS en één van het ministerie van Financiën.

We zijn in de gesprekken ingegaan op de beleidswijzigingen die er zijn geweest na invoering van de Wet Koa. Naast het bespreken van de aanpassingen die er zijn geweest, hebben we ook gevraagd waarom deze aanpassingen zijn gedaan (wat is het doel), waarop deze aanpassingen zijn gebaseerd, en wat hiervan de werkzame elementen zouden moeten zijn. Ook hebben we aandacht besteed aan de ideeën van de beleidsopstellers over de onderwerpen en opzet van de evaluatie.

Interviews met stakeholders

Er is een groot aantal stakeholders betrokken bij (de uitvoering van) de Wet Koa. Voor dit vooronderzoek is het van belang om ook hun behoeften en aandachtspunten ten aanzien van de evaluatie te inventariseren. Vele van hen hebben data in hun bezit die van belang zijn voor de evaluatie. Betrokkenheid bij het vooronderzoek kan de bereidheid om input te leveren aan de evaluatie vergroten. Omdat de reikwijdte van de Wet Koa breder is dan alleen het online aanbod, hebben we – naast vergunde online aanbieders en vertegenwoordigers daarvan - ook gesproken met diverse andere betrokken stakeholders. Het gaat hierbij om aanbieders van andere kansspelen dan online, brancheorganisaties, toezichthouders, medewerkers van de verslavingszorg en de wetenschappers. Ook is er gesproken met toezichthouders, consumentenbelangenbehartigers, vertegenwoordigers van goede doelen en sport en deelnemers aan (online) kansspelen. In Bijlage 1 staat een overzicht van de stakeholders die we hebben gesproken.

Vanwege de complexiteit van en verscheidenheid aan punten die vallen onder de Wet Koa zijn we ingegaan op een groot aantal onderwerpen. Voor de interviews met de stakeholders hebben we gebruik gemaakt van één universele itemlijst. In deze universele itemlijst komen alle relevante onderwerpen voor alle verschillende instellingen/organisaties aan bod. De itemlijst diende vooral als leidraad tijdens de gesprekken. Om onze onafhankelijkheid en objectiviteit te benadrukken hebben we voorafgaand aan het gesprek benoemd dat wij benieuwd zijn naar hun mening, visie en aanbevelingen maar dat dit niet per definitie betekent dat we ze één op één overnemen.

De participerende stakeholders hebben een informed consent getekend waarin zij toestemming geven voor het interview. In dit informed consent is informatie gegeven over het onderzoek, de opdrachtgever en het uitvoerende bureau. Een verslag van het gesprek hebben we ter verificatie naar de desbetreffende stakeholder gestuurd. Eventuele op-, aanmerkingen en/of aanvullingen zijn in het definitieve verslag verwerkt.

Expertmeeting

Na het aanpassen van het evaluatiekader en de opzet van de evaluatie aan de hand van de informatie uit de gesprekken met stakeholders, hebben we deze in een expertmeeting



voorgelegd aan deskundigen. In totaal waren er elf deelnemers. Het gaat hierbij om vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, aanbieders van verschillende soorten kansspelen, brancheorganisaties, medewerkers van de verslavingszorg en wetenschappers.

Ter voorbereiding op de expertmeeting hebben we een tussentijdse notitie opgesteld waarin we met name in zijn gegaan op de informatie die zou moeten worden meegenomen in de evaluatie (in de vorm van een overzicht van indicatoren en de daarvoor benodigde gegevens). Deze notitie hebben de deelnemers voorafgaand aan de expertmeeting ontvangen.

Tijdens de expertmeeting zijn we vooral ingegaan op de vraag of er nog informatie ontbrak. Vervolgens hebben we besproken welke gegevens (nog meer) nodig zijn voor het meten van de indicatoren, bij wie (welke organisatie, instelling, instantie) deze gegevens beschikbaar zijn, wat de kwaliteit is van de gegevens en hoe het zit met de bereidheid om deze gegevens te verstrekken in het kader van de evaluatie.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk kijken we naar de achterliggende beleidslogica van de Wet Koa. Daarna gaan we in dat hoofdstuk in op de gevolgen van tussentijdse beleidswijzigingen en de toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer omtrent de evaluatie op deze logica en de neveneffecten die voortkomen uit het reeds gevoerde beleid. In hoofdstuk drie gaan we in op de informatie die nodig is voor de evaluatie. In hoofdstuk vier worden onderzoeksmethoden waarmee deze informatie kan worden verzameld beschreven. Ook worden in dit hoofdstuk de mogelijke beperkingen en risico's van de evaluatie toegelicht. Het rapport ronden we af met conclusies (hoofdstuk 5).

Tijdens het vooronderzoek zijn we ook op zaken gestuit die in de evaluatie genoemd zouden kunnen worden. Dit gebeurde bijvoorbeeld als personen die wij interviewden spontaan over hun praktijkervaringen met (elementen uit) de Wet Koa vertelden. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de ontwikkelingen van het aantal spelers of klachten van stakeholders over het functioneren van Cruks. Dergelijke bevindingen zijn van evaluatieve aard en zijn strikt genomen niet nodig om de doelstelling van dit vooronderzoek te bereiken. Toch hebben we ervoor gekozen om deze bevindingen te benoemen omdat ze van belang zijn voor de evaluatie.



2. BELEIDSLOGICA

Het doel van de Wet Koa is om het voor consumenten mogelijk te maken om op een veilige, eerlijk en verantwoorde wijze deel te nemen aan online kansspelen bij vergunde aanbieders. De beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid zijn onveranderd gebleven. Hiermee wordt impliciet verondersteld dat de kansspelmarkt zonder bemoeienis van de overheid zal leiden tot een verhoogd risico op kansspelverslaving, fraude en criminaliteit en het schaden van consumentenbelangen. De illegale markt kan onvoldoende worden aangepakt middels handhaving, daarom zou er een legaal alternatief moeten zijn met waarborgen voor de speler. Om de risico's te beperken dienen spelers zoveel mogelijk naar het vergunde aanbod te worden geleid. Voor kansspelen op afstand is een kanalisatiegraad beoogd van 80%. Om dit percentage te realiseren mogen vergunde aanbieders onder voorwaarden gebruik maken van wervings- en reclame-uitingen om consumenten te wijzen op hun aanbod.

We beginnen dit hoofdstuk met een overzicht van de toezeggingen die door de minister en het kabinet zijn gedaan aan de Eerste en Tweede Kamer (onderzoeksvraag 5). Vervolgens beschrijven we welke werkzame mechanismen onderdeel uitmaken van de beleidslogica. We gaan na van welke maatregelen (mechanismen) wordt verondersteld dat die bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen (onderzoeksvraag 1). Verondersteld wordt dat de beoogde maatregelen ingrijpen op het gedrag van spelers en aanbieders in de richting van de gewenste uitkomsten. Hierbij gaan we uit van de door ons in 2015 opgestelde beleidslogica.¹³ Vervolgens brengen we in kaart welke beleidswijzigingen er sinds de opening van de online markt zijn toegepast en in hoeverre deze wijzigingen leiden tot aanpassingen van de beleidslogica en werkzame mechanismen (onderzoeksvraag 2). Tot slot gaan we in op de neveneffecten die zich (kunnen) voordoen (onderzoeksvraag 3).

2.1 Toezeggingen Eerste en Tweede Kamer

Er is door de minister voor Rechtsbescherming en het kabinet een aantal toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer gedaan, die bij de evaluatie van de Wet Koa meegenomen zouden moeten worden. Deze staan in het kort weergegeven in matrix 2.1. Een uitgebreidere beschrijving van de toezeggingen is opgenomen in Bijlage 2.

¹³ Boendermaker, M., J. Snippe, A. Kruize en B. Bieleman (2015). Kansen met beleid. Beleidsreconstructie en evaluatiekader modernisering kansspelbeleid. Groningen-Rotterdam: IntraVal.



Matrix 2.1 Toezeggingen Eerste en Tweede Kamer

Substitutie

- In kaart brengen gevolgen van de daling van de afdrachten aan de Nederlandse topsport
- Het effect van de maatregelen ter voorkoming van substitutie tussen loterijen en online kansspelen: online aanbieders mogen geen loterijen organiseren en loterijaanbieders krijgen meer mogelijkheden voor innovatie

Effectiviteit handhavingsmogelijkheden

- Het in kaart brengen van de effectiviteit van de handhavingsmogelijkheden waarbij de capaciteit van de Ksa wordt meegenomen

Wervende effecten van kansspelreclames

- Het in kaart brengen van de wervende effecten van kansspelreclames op zowel het illegaal als legaal aanbod

Bescherming jongeren en kwetsbare personen

- Het in kaart brengen van in hoeverre de maatregelen op het gebied van reclame die zijn genomen om jongeren te beschermen hebben geleid tot het verminderen van de aanzuigende werking

Aanstellen vertegenwoordiger

- Het in kaart brengen van het verloop van de rol van vertegenwoordiger in de praktijk

Kanaliseren uitgesplitst naar type speler

- Het in kaart brengen van de hoogte van de kanalisatiegraad met daarin een onderscheid naar soort speler (recreatief, risicospeler en hoog risicospeler)

Effect Besluit Koa op verschillende spelersgroepen

- Het in kaart brengen van de mate waarin recreatieve spelers doorgroeien tot risico- en probleemspelers

Gevolgen inkomsten kansspelbelasting

- Inzage in de meeropbrengsten uit de kansspelbelasting ten gevolge van de Wet Koa

Verdiepend onderzoek naar hoog risicospelers

- Verdiepend onderzoek bij spelers met hoog risico om na te gaan of de getroffen maatregelen effect hebben

Afdrachten Verslavingspreventiefonds

- Het in kaart brengen van de afdrachten aan het Verslavingspreventiefonds

Kansspelbelasting landgebonden poker verlagen

- Het in kaart brengen van kanalisatie van landgebonden poker

Invloed van regulering en registratieplicht op kanalisatie

- Het in kaart brengen van de impact van de regulering en registratieplicht op de kanalisatie

Nut van de inzet van mystery guests

- Onderzoek naar de inzet van mystery guests als handhavinginstrument om misstanden in de kansspelsector tegen te gaan

Effecten verplichte identiteitscontrole fysieke aanbod op verslaving

- Het effect van verplichte identiteitscontrole op de verslavingspreventie bij het fysieke aanbod



2.2 Wet- en regelgeving

In Nederland is de Wet op de Kansspelen (Wok) de overkoepelende wetgeving die regels vaststelt met betrekking tot kansspelen. Het doel van deze wet is het verantwoord en gecontroleerd aanbieden van kansspelen, met gelijktijdige bescherming van spelers tegen mogelijke schadelijke gevolgen van gokken. Met betrekking tot kansspelen op afstand is ter uitvoering van de Wok de Wet Kansspelen op afstand (Koa) in werking getreden. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa werd het vergunde aanbieders onder voorwaarden mogelijk gemaakt online kansspelen aan te bieden.

In het Besluit Koa staan regels met betrekking tot het interne toezicht bij vergunninghouders, de organisatie van online kansspelen, en het toezicht op en de handhaving van de vergunde (en onvergunde) aanbieders. Daarnaast bestaat het Besluit Werving, reclame & verslavingspreventie kansspelen (Besluit Wrvk), waarin regels zijn opgenomen met betrekking tot de wervings- en reclameactiviteiten van vergunde aanbieders, zowel voor online kansspelen als voor fysieke kansspelen, zoals casino's en speelautomatenhallen. Dit besluit bevat tevens regels over de zorgplicht die vergunde aanbieders hebben ter voorkoming van kansspelverslaving. Tenslotte is er nog sprake van lagere regelgeving (onder meer in de vorm van verschillende leidraden) waarin er nadere invulling is gegeven aan de regels die met de besluiten zijn vastgesteld (zie hoofdstuk 1).

2.3 Doelstellingen en beleidslogica

In deze paragraaf geven we een overzicht van de artikelen uit het Besluit Koa, het Besluit Wrvk en relevante lagere regelgeving en leidraden. Verder kijken we naar de drie beleidsdoelstellingen: voorkomen van kansspelverslaving, tegengaan van fraude en criminaliteit en beschermen van de consument. Per doelstelling blikken we terug op de in 2015 vastgestelde beleidslogica¹⁴ en beoordelen we in hoeverre de beoogde maatregelen in de besluiten- en regelgeving invloed hebben op deze beleidslogica.

Voorkomen van kansspelverslaving

Eén van de veronderstellingen van het beleid is dat de beschikbaarheid van kansspelen leidt tot een verhoogd risico op kansspelverslaving. De risico's op kansspelverslaving verschillen per type spel: casinospelen en speelautomaten (zowel landgebonden als online) brengen een groter risico op verslaving met zich mee dan loterijen en sportwedenschappen.¹⁵ Om kansspelverslaving te voorkomen moeten spelers gewaarschuwd worden op het moment dat zij risicovol speelgedrag vertonen en geprikkeld worden om niet onmatig te gaan spelen. De kans op het optreden van verslavingsrisico's wordt daarmee verkleind. Om verantwoord speelgedrag te bevorderen hebben vergunde aanbieders een zorgplicht opgelegd gekregen. Met name de regelgeving in het Besluit Wrvk en de daarbij behorende lagere regelgeving – onder meer uitgewerkt in de Beleidsregels

¹⁴ Boendermaker, M. e.a. (2015).

¹⁵ Boendermaker, M. e.a. (2015).



verantwoord spelen¹⁶ - is er op gericht kansspeleroverslaving te voorkomen. Deze maatregelen bespreken we hieronder op hoofdlijnen.

Kennis en inzicht

Leidinggevend en personen werkzaam op sleutelposities bij vergunde aanbieders moeten beschikken over de kennis en het inzicht die nodig zijn om de vergunning te exploiteren met inachtneming van de bijzondere maatschappelijke verantwoordelijkheid die het aanbieden van (online) kansspelen met zich meebrengt. Dit geldt eveneens voor medewerkers die spelers toegang verlenen tot casino's, speelhallen of spelersinterfaces en medewerkers die het verslavingspreventiebeleid uitvoeren. Op hoofdlijnen heeft de beoogde kennis en kunde betrekking op de risico's van kansspeleroverslaving die gebonden zijn aan de aangeboden spelen, gedragskenmerken van kansspeleroverslaafden, hulpverlening, wet- en regelgeving met betrekking tot kansspelen en de gedragscodes binnen de branche.¹⁷ De vergunde aanbieder wijst een of meer vertegenwoordigers¹⁸ aan die in Nederland voor overleg met de Ksa en andere relevante organisaties beschikbaar zijn en deskundig zijn op het gebied van kansspeleroverslaving en verslavingspreventie.¹⁹

Verslavingspreventiebeleid

Vergunninghouders met een speelcasino, speelautomatenhal of vergunde aanbieders van online kansspelen, moeten ervoor zorgen dat er binnen de organisatie een doeltreffend verslavingspreventiebeleid wordt ontwikkeld, toegepast en onderhouden. Dit beleid moet samen met deskundigen op het gebied van verslavingszorg²⁰ en ervaringsdeskundigen op het gebied van kansspelen²¹ worden ontwikkeld. In het beleid wordt in ieder geval bijzondere aandacht geschonken aan verslavingspreventie bij kwetsbare personen, met name personen in de leeftijdscategorie tussen de 18 en 24 jaar.²²

Informatie en voorzieningen

Vergunde aanbieders moeten de consument op begrijpelijke wijze informatie verstrekken.²³ De consumenten moeten met name worden geïnformeerd over categorieën personen aan wie geen kansspelen mogen worden aangeboden, specifieke kenmerken van de kansspelen, de risico's van de kansspelen, verantwoord speelgedrag; het verslavingspreventiebeleid, registratie en analyse van het speelgedrag en de mogelijkheden tot inschrijving in het Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks).²⁴ Ook maakt de vergunninghouder voortdurend inzichtelijk wat de huidige tijd in Nederland is, hoeveel tijd is verstreken sinds de laatste aanmelding en wat het saldo op de speelrekening is.²⁵ Deze informatie moet worden verstrekt op het voor iedereen toegankelijke deel van de kansspelinterface en op de spelersinterface.

¹⁶ Kansspelautoriteit (2021). Beleidsregels van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit voor verantwoord spelen (Beleidsregels verantwoord spelen). Staatscourant Nr. 13410, 19 maart 2021.

¹⁷ Besluit Wrvk, art. 6, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033412/2023-07-01>

¹⁸ Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 3.2.2

¹⁹ Besluit Koa, Art. 4.1

²⁰ Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 3.1.3

²¹ Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 3.1.4

²² Besluit Wrvk, Art. 7

²³ Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 3.2.2

²⁴ Besluit Wrvk, Art. 8

²⁵ Besluit Wrvk, Art. 9



Identificatie van spelers en instellen van speellimieten

Vergunde aanbieders van casinospelen en speelhallen moeten voordat ze een persoon toegang verlenen tot hun speelcasino of inrichting, de persoon identificeren en diens identiteit verifiëren. Daarnaast moet de vergunde aanbieder controleren of de persoon staat geregistreerd in Cruks. De Ksa verstrekt de vergunde aanbieder na raadpleging van Cruks een code die op unieke wijze aan de speler is verbonden. De vergunde aanbieder neemt deze code op in zijn administratie.²⁶

Wanneer in geval van storing Cruks niet kan worden geraadpleegd, kan de vergunde aanbieder de persoon toegang verlenen tot een speelcasino of speelautomatenhal.²⁷ Vergunninghouders van speelcasino's of speelhallen kunnen spelers een unieke identicator geven om toegang te verlenen tot hun faciliteiten.²⁸

Een vergunde online aanbieder schrijft een persoon slechts in als speler nadat de persoon zijn speellimieten heeft aangegeven. Hierbij gaat het om limieten zoals de maximale duur van de toegang tot de spelersinterface, de maximale stortingen per dag, week of maand, en het maximale tegoed op de speelrekening. Vergunninghouders zorgen er altijd voor dat spelers hun inzetlimieten kunnen aanpassen met de volgende regels: een verlaging van de limiet geldt direct, een verhoging van de limiet is pas na minstens één week van kracht. De vergunde aanbieder dient te voorkomen dat de limieten worden overschreden.²⁹

Registratie en analyse van het speelgedrag

De vergunde aanbieders van online kansspelen, landgebonden casinospelen en speelhallen moeten van iedere deelnemer in ieder geval interne en externe signalen registreren die wijzen op onmatige deelname aan kansspelen of risico's op kansspelverslaving en de maatregelen die zijn getroffen. Daarnaast wordt de bezoekerfrequentie geregistreerd.³⁰ Op basis van de registratie moet onmatige deelname en de risico's op kansspelverslaving vroegtijdig kunnen worden onderkend. De registratie moet terug te voeren zijn tot de unieke gegevens van de speler.^{31&32}

Vergunde online kansspelaanbieders registreren de volgende gegevens van spelers: de inschrijving van de speler en de beëindiging daarvan; de aanmelding; de leeftijd (bij spelers onder 24 jaar); de duur en frequentie van de deelname; de kansspelen waaraan wordt deelgenomen; de speellimieten en eventuele overschrijding daarvan; de inzetten en speluitkomsten; de betalingstransacties met de speler; mutaties op de speelrekening en de schorsing van de mogelijkheid tot deelname.³³

Interventie in het speelgedrag

De aanbieders van online kansspelen, casinospelen en speelhallen dienen interventie maatregelen te treffen wanneer de analyse duidt op onmatig speelgedrag of het

²⁶ Besluit Wrvk, Art. 11

²⁷ Besluit Wrvk, Art. 11

²⁸ Besluit Wrvk, Art. 12

²⁹ Besluit Koa, Art. 4.14

³⁰ Besluit Wrvk, Art. 13

³¹ Besluit Wrvk, Art. 15

³² Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 3.1.12

³³ Besluit Wrvk, Art. 14



risico op een kansspelverslaving. Wanneer er een redelijk vermoeden van onmatig speelgedrag is, voert de vergunde aanbieder persoonlijk onderhoud³⁴ met de speler over het gokgedrag en manieren om dit te verbeteren. Ook dient te worden onderzocht of de speler door overmatig gokken of gokverslaving zichzelf of anderen schade kan berokkenen, met inbegrip van financiële gevolgen, gezinssituatie, gezondheid en werk.^{35&36}

Cruks

In Cruks wordt het BSN van de speler opgenomen. Indien dit niet bekend is of de speler deze niet heeft, wordt diens achternaam, voornamen, geboortedatum en geboorteplaats opgenomen.³⁷ Aan vergunninghouders worden enkel gegevens verstrekt waaruit blijkt dat de persoon in het register is opgenomen.³⁸

De vergunde aanbieder moet op basis van de regels van de Ksa, informatie verstrekken over de door de Ksa verstrekte code van een speler. Ook moet de vergunde aanbieder overige gegevens verstrekken die de Ksa nodig heeft om een persoon zes maanden te kunnen uitsluiten van kansspeldeelname. De vergunninghouder stelt de betrokken speler ook op de hoogte van de bovenstaande kennisgeving.³⁹

Mechanismen voorkomen kansspelverslaving

Bij het voorkomen van kansspelverslaving spelen drie categorieën van mechanismen een rol: het informeren van spelers, het vergroten van zelfbewustzijn en het beperken van speelmogelijkheden of geheel uitsluiten van spelers wanneer het speelgedrag daartoe aanleiding geeft (figuur 2.1). De veronderstelling is dat deze categorieën mechanismen met de huidige wet- en regelgeving worden aangesproken. De context waarin de mechanismen worden aangesproken is van belang om te komen tot de gewenste uitkomst. Deze mechanismen zijn zowel van toepassing op de markt voor online kansspelen als bij casino's en speelhallen.

³⁴ Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 3.1.14

³⁵ Besluit Wrvk, Art. 18

³⁶ Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 3.1.13

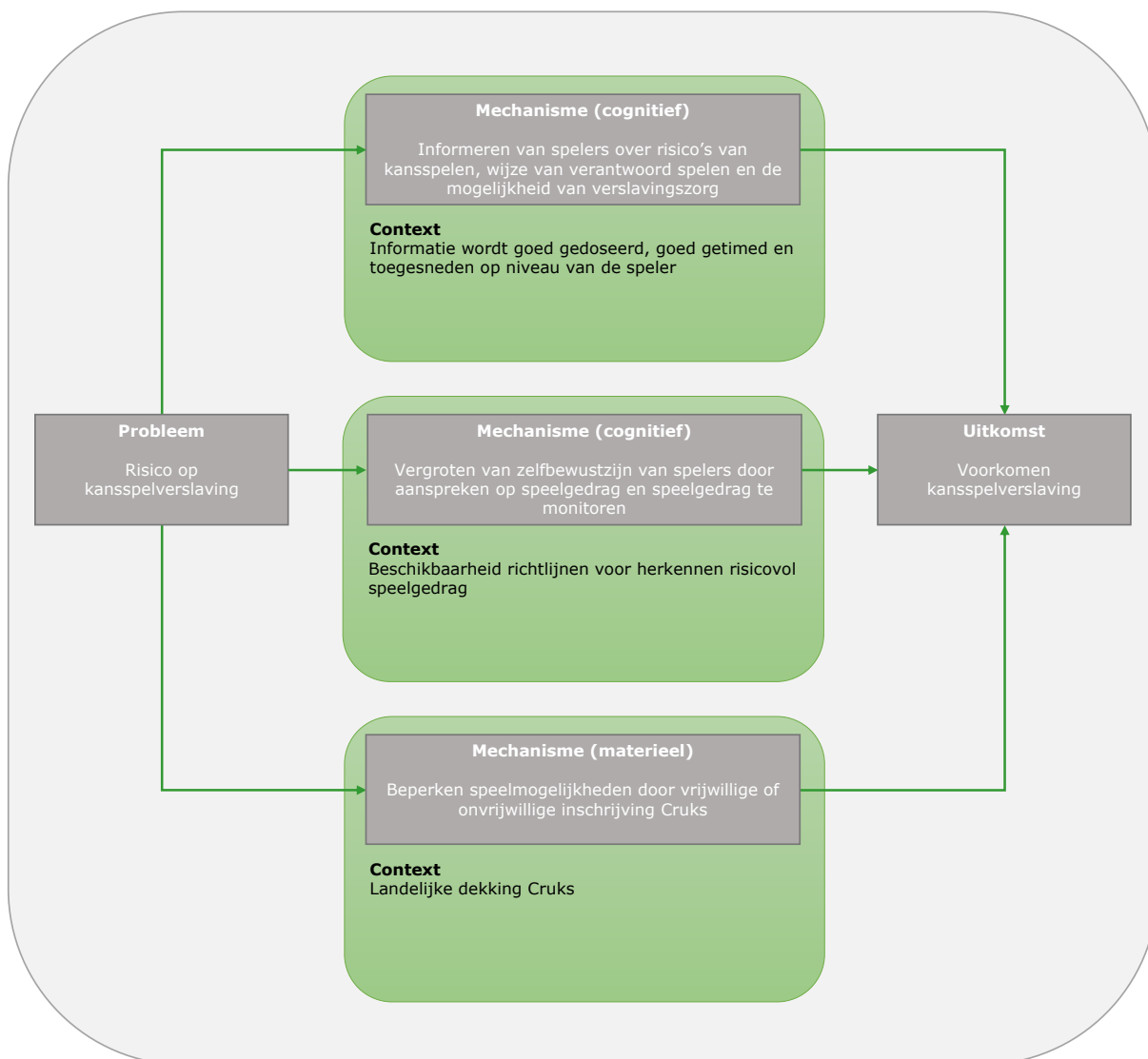
³⁷ Besluit Wrvk, Art. 21

³⁸ Besluit Wrvk, Art. 22

³⁹ Besluit Wrvk, Art. 19



Figuur 2.1 Mechanismen voorkomen kansspelverslaving gericht op spelers



Tegengaan fraude en overige criminaliteit

Vanwege de soms grote sommen geld die in kansspelen rondgaan, is de kansspelmarkt gevoelig voor sommige vormen van criminaliteit. In het geval van online kansspelen worden deze risico's bovendien vergroot door het ontbreken van fysiek contact tussen speler en aanbieder. Tegelijkertijd bieden online kansspelen goede mogelijkheden om verdachte transacties te onderkennen en te volgen.⁴⁰

Om fraude en overige criminaliteit tegen te gaan dienen vergunde aanbieders de identiteit van de spelers vast te stellen en te verifiëren, betalingstransacties te monitoren en bij verdenkingen spelers uit te sluiten. Hieronder volgen de maatregelen die hierover zijn opgenomen in het Besluit Koa en de lagere regelgeving, ter voorkoming van fraude en

⁴⁰ Kansspelautoriteit (2014). Marktscan 2013. Analyse van de kansspelmarkt 2013. Kansspelautoriteit, Den Haag.



criminaliteit. Daarna gaan we in op welke mechanismen door deze maatregelen worden aangesproken om tot de gewenste uitkomsten te komen.

Inschrijven en aanmelden speler

Een vergunde aanbieder schrijft een persoon slechts in als speler wanneer diegene de volgende informatie verstrekt: achternaam, voornaam, geboortedatum, geboorteplaats en, indien beschikbaar, BSN. Daarnaast dient een fysiek adres en contactgegevens (waaronder minstens een e-mailadres en/of telefoonnummer) en een bankrekeningnummer te worden aangeleverd. Nadat is vastgesteld dat de verstrekte gegevens overeenkomen en minstens het opgegeven e-mailadres of telefoonnummer is geverifieerd, wordt iemand pas als speler ingeschreven.⁴¹ Ter voorkoming van fraude schrijft de vergunninghouder de persoon slechts in als speler, nadat is vastgesteld dat er geen bezwaren zijn op grond van de Wwft en in de Sanctiewet 1977 gestelde regels.^{42&43}

Betalingstransacties

Betalingstransacties tussen vergunninghouders en de spelers lopen uitsluitend via een erkende speelrekening, die is te herleiden tot de speler.⁴⁴ Er mogen slechts enkele speelrekeningen aangehouden worden ten name van een speler. De vergunde aanbieder mag de speelrekening van een speler alleen aanvullen met geld afkomstig van de tegenrekening van de speler, dat voortkomt uit speelwinst of met gratis speelgoeden. Speellimieten mogen hierbij niet worden overschreden.⁴⁵ Ook staat de vergunde aanbieder negatief saldo op de speelrekening niet toe.⁴⁶ Tot slot kan de vergunde aanbieder alleen geld van de speelrekening van een speler afboeken ten gunste van de tegenrekening of betaalrekening van de speler of voor deelname aan kansspelen.⁴⁷

Monitoren transacties

De vergunde aanbieders dienen de transacties van de spelers continue te monitoren.⁴⁸ Daarnaast moeten zij ongebruikelijke transacties melden bij de FIU. Het gaat hierbij in ieder geval om transacties van €15.000 of meer. Op het moment dat een vergunde aanbieder een vermoeden heeft van fraude of witwassen dan moet hij de speler tijdelijk uitsluiten van deelname.

Betrouwbaarheid vergunninghouder

De vergunde aanbieder dient te zorgen voor deskundig intern toezicht en moet verantwoording kunnen afleggen over de wijze waarop het interne toezicht geregeld is en wordt uitgevoerd.⁴⁹ Op de kansspelinterface mag geen reclame gemaakt worden voor andere goederen en diensten dan de kansspelen.⁵⁰

⁴¹ Besluit Koa, Art. 4.11

⁴² Besluit Koa, Art. 4.13

⁴³ Besluit Koa, Art. 3.16

⁴⁴ Besluit Koa, Art. 4.25

⁴⁵ Besluit Koa, Art. 4.27

⁴⁶ Besluit Koa, Art. 4.28

⁴⁷ Besluit Koa, Art. 4.29

⁴⁸ Kansspelautoriteit (2021). Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft in de kansspelsector. Den Haag; Kansspelautoriteit.

⁴⁹ Besluit Koa, Art. 3.6

⁵⁰ Besluit Koa, Art. 4.2



Matchfixing

Een vergunde aanbieder die weddenschappen op wedstrijden organiseert moet ervoor zorgen dat er binnen de organisatie een beleid is om de integriteit van de wedstrijden waarop wordt gewed te waarborgen.⁵¹ Ook dient de vergunde aanbieder belangenconflicten en het gebruik van voorkennis met betrekking tot de wedstrijd te voorkomen.⁵² De vergunde aanbieder moet de risico's op fraude die gerelateerd zijn aan de wedstrijd in kaart brengen.⁵³ Op wedstrijden met een hoog risico op manipulatie mogen geen weddenschappen worden georganiseerd.⁵⁴ Daarnaast mag er geen weddenschap worden georganiseerd op een jeugdwedstrijd, een wedstrijd waarvan het verloop niet objectief wordt vastgelegd of een eenvoudig te manipuleren gebeurtenis tijdens een wedstrijd.^{55&56}

Integriteitsbeleid

De vergunde aanbieder zorgt ervoor dat er een doeltreffend integriteitsbeleid wordt ontwikkeld, toegepast en onderhouden ter voorkoming van: witwassen en financiering van terrorisme; overtreding van sanctieregelingen, en fraude met en misbruik van de vergunde kansspelen.⁵⁷ Integriteitsrisico's moeten in kaart worden gebracht en ongebruikelijke transacties onderkend en gemeld.⁵⁸ Mensen in leidinggevende functies, sleutelposities en degenen die betrokken zijn bij het organiseren van kansspelen moeten worden gecontroleerd op betrouwbaarheid.⁵⁹

Vergunningverlening

De vergunning voor online kansspelen kan worden verleend voor: casinospelen; weddenschappen op gebeurtenissen die zich voordoen tijdens een sportwedstrijd of op de uitslag van een sportwedstrijd en weddenschappen op uitslagen van paardenrennen. Dit kan alleen wanneer de Ksa van oordeel is dat de kansspelen op verantwoorde, betrouwbare en controleerbare wijze georganiseerd kunnen worden.⁶⁰

Mechanismen tegengaan fraude en overige criminaliteit

Ter voorkoming van fraude en overige criminaliteit worden drie mechanismen verondersteld. Twee mechanismen zijn gericht op het gedrag van spelers, namelijk het beperken van mogelijkheden voor fraude en overige criminaliteit en het verhogen van de pakkans (figuur 2.2). Het beperken van mogelijkheden voor fraude en overige criminaliteit wordt bewerkstelligd door het vaststellen en verifiëren van de identiteit van spelers en het uitsluiten van verdachte spelers. Het verhogen van de pakkans wordt, naast het vaststellen en verifiëren van de identiteit, gerealiseerd door registratie en analyse van transacties. Een voorwaarde voor de gewenste uitkomst is dat bij het personeel voldoende kennis en ervaring zit om verdachte patronen te herkennen.

⁵¹ Regeling Koa, Art. 3.12

⁵² Besluit Koa, Art. 4.7

⁵³ Besluit Koa, Art. 4.8

⁵⁴ Regeling Koa, Art. 3.14

⁵⁵ Besluit Koa, Art. 4.9

⁵⁶ Regeling Koa, Art. 3.15

⁵⁷ Regeling Koa, Art. 3.10

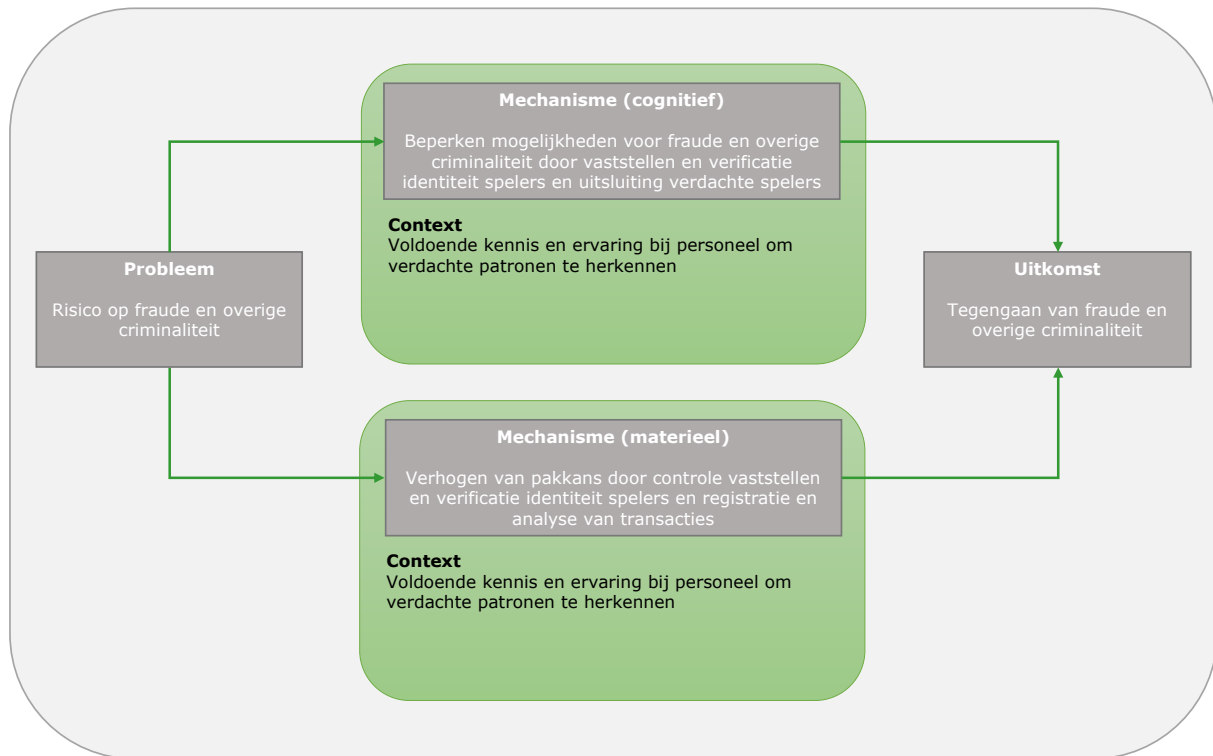
⁵⁸ Regeling Koa, Art. 3.11

⁵⁹ Besluit Koa, Art. 4.5

⁶⁰ Besluit Koa, Art. 2.1

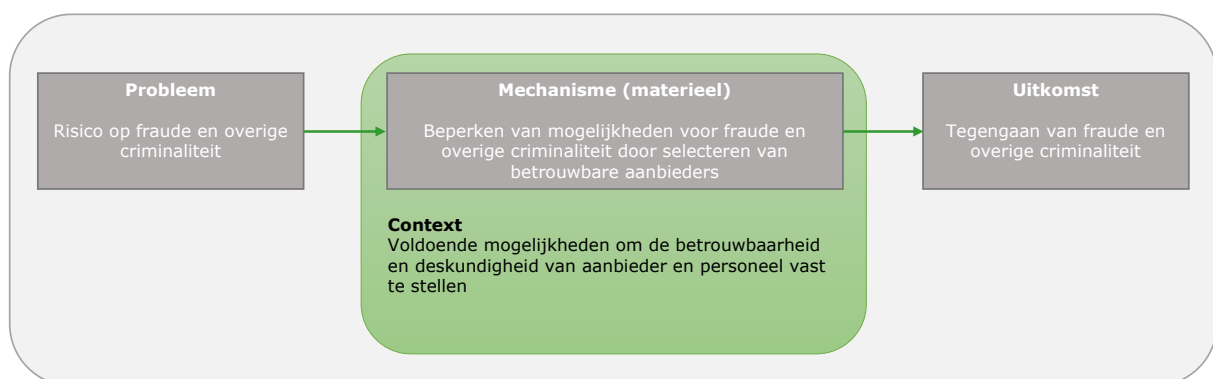


Figuur 2.2 Mechanismen tegengaan fraude en overige criminaliteit gericht op spelers



Het derde mechanisme is gericht op aanbieders en betreft het beperken van mogelijkheden voor fraude en overige criminaliteit door het selecteren van betrouwbare aanbieders (figuur 2.3). Hier geldt dat de gewenste uitkomst alleen kan worden bewerkstelligd wanneer er voldoende mogelijkheden zijn om de betrouwbaarheid en deskundigheid van de aanbieder en het personeel vast te stellen (context). Dit betreft ook het voorafgaand aan het verstrekken van de vergunning nagaan of de aanvrager aan alle voorwaarden voor vergunningverlening voldoet.

Figuur 2.3 Mechanisme tegengaan fraude en overige criminaliteit gericht op aanbieders



Consumentenbescherming

De kansspelmarkt is gevoelig voor misleiding, bedrog en misbruik van persoonsgegevens. De Wet Koa beoogt deze risico's te verkleinen en het mogelijk te maken voor consumenten om te spelen bij betrouwbare en transparant opererende aanbieders. Hieronder geven we



de regels die in het Besluit Koa zijn opgenomen ter bevordering van consumentenbescherming weer. Ook gaan we in op de mechanismen die met deze regels en maatregelen beogen te komen tot de gewenste uitkomst, namelijk het beschermen van de consument.

Spelers informeren

De vergunde online kansspelaanbieder biedt op het openbare deel van de kansspelinterface en op de spelersinterface toegang tot informatie met betrekking tot zijn vergunning, adres, contactgegevens; zijn beleid ter voorkoming van criminaliteit; en de gehanteerde algemene voorwaarden. Verder biedt de vergunde aanbieder toegang tot informatie over de kansspelen, spelregels, winkansen, wijze van kansbepaling en voor zover mogelijk het uitbetalingspercentage; totale kosten van deelname aan het kansspel; eventuele specifieke kosten voor het gebruik van de techniek van het online kansspel en de klachtenregeling.⁶¹ Deze informatie moet op begrijpelijke wijze worden overgebracht en spelers moeten tijdig over wijzigingen van deze gegevens worden geïnformeerd.⁶² Een klachtenafhandeling moet zichtbaar zijn op de kansspelinterface.⁶³ De verstrekking van informatie en de communicatie met de speler moet plaatsvinden in de Nederlandse taal.⁶⁴

Betrouwbare en veilige speelomgeving

De vergunde aanbieder moet in zijn organisatie beschikken over een kwaliteitsmanagementsysteem, informatiebeveiligingssysteem en een systeem voor het beheer van de informatietechnologie en communicatienetwerken.^{65&66} Aanpassingen aan het spelsysteem moeten worden geregistreerd en ten minste vijf jaar worden bewaard, zodat de actuele status kan worden verantwoord. De Ksa moet door de vergunde aanbieder worden geïnformeerd over de procedures en de aangewezen keuringsinstelling waarmee wordt samengewerkt.⁶⁷

Keuring spelsysteem

De minister voor Rechtsbescherming wijst keuringsinstellingen aan die bevoegd zijn om het spelsysteem van de vergunninghouder te keuren, om hiermee zorg te dragen voor een eerlijk verloop van het spel.^{68&69} De keuringsinstelling moet haar werkzaamheden kunnen verrichten zonder beïnvloeding door de vergunde aanbieder of derden. De instelling heeft in haar organisatie voldoende waarborgen voor de onafhankelijkheid, objectiviteit en onpartijdigheid van haar keuringen geïmplementeerd.⁷⁰

De vergunde aanbieder onderwerpt het gehele spelsysteem en voorgenomen wijzigingen voor de ingebruikname daarvan aan de keuring door een aangewezen keuringsinstelling.⁷¹

⁶¹ Regeling Koa, Art. 3.24, 3.25 & 3.26

⁶² Besluit Koa, Art. 4.34

⁶³ Besluit Koa, Art. 4.37

⁶⁴ Besluit Koa, Art. 4.38

⁶⁵ Besluit Koa, Art. 4.40

⁶⁶ Regeling Koa, Art. 3.27 & 3.28

⁶⁷ Besluit Koa, Art. 4.41

⁶⁸ Besluit Koa, Art. 4.44

⁶⁹ Regeling Koa, Art. 3.29

⁷⁰ Besluit Koa, Art. 4.47

⁷¹ Besluit Koa, Art. 4.50



Bij de keuring worden zo veel mogelijk de resultaten van de andere keuringen van het spelsysteem betrokken en van iedere keuring wordt een rapport opgesteld.^{72&73}

Toezicht en handhaving

Vergunde online kansspelaanbieders moeten regelmatig aan de Ksa rapporteren over hun voorschriften voor spelersregistratie, betalingstransacties en consumentenbescherming. Bovendien moeten ze rapporteren over hun integriteitsbeleid. Verder moeten zij de Ksa informeren over gedragingen en gebeurtenissen die een ernstige bedreiging vormen voor de verantwoorde, betrouwbare en controleerbare organisatie van de vergunde kansspelen.^{74&75}

De vergunninghouder moet een controledatabank (CDB) onderhouden. De CDB bevat de volgende gegevens: een niet direct tot de identiteit van de speler herleidbare unieke aanduiding van iedere speler; de datum, het tijdstip en de aard van iedere aanpassing en overschrijding van het spelersprofiel; de aanleiding voor en de datum, het tijdstip en de aard van iedere interventie; de datum, het tijdstip, het bedrag en de aard van iedere creditering en debitering van alle speelrekeningen, alsmede, waar van toepassing, de aard van het daarbij gebruikte betaalinstrument en, waar van toepassing, een niet direct tot de identiteit van de speler herleidbare unieke aanduiding van de daarbij gedebiteerde onderscheidenlijk gecrediteerde betaalrekening, en de totale inzet en speelwinst per spelsoort, en voor zover het een kansspel betreft waarbij de vergunde aanbieder anders dan als inzet een vergoeding ontvangt voor het geven van gelegenheid tot deelneming aan dat kansspel, het totale bedrag van die vergoeding.^{76&77}

Persoonsgegevens

Vergunde aanbieders dienen zorgvuldig om te gaan met de persoonsgegevens van hun spelers. Zo mogen ze het BSN uitsluitend gebruiken bij het raadplegen van Cruks en het vaststellen van de identiteit van de speler. Vergunde aanbieders beschikken hiertoe over een privacyreglement.⁷⁸ Het waarborgen van de veiligheid van persoonsgegevens ligt bij de vergunde aanbieder. Tot slot moet de vergunde aanbieder de Ksa op de hoogte stellen van het toegepaste informatiebeveiligingssysteem en hoe het functioneert.⁷⁹

Reclame en werving

Bij consumentenbescherming speelt ook dat reclame-uitingen kunnen leiden tot deelname aan kansspelen, ook spelers die nog niet eerder hebben deelgenomen aan online kansspelen. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa was reclame onder voorwaarden toegestaan om spelers zoveel mogelijk te leiden naar het vergunde online aanbod. Bij de bespreking van de mechanismen van kanalisatie gaan we hier verder op in.

⁷² Besluit Koa, Art. 4.53

⁷³ Regeling Koa, Art. 3.32

⁷⁴ Besluit Koa, Art. 5.1

⁷⁵ Regeling Koa, Art. 4.14

⁷⁶ Besluit Koa, Art. 5.3

⁷⁷ Regeling Koa, Art. 4.19 & 4.20

⁷⁸ Besluit Wvrvk, Art. 20

⁷⁹ Besluit Wvrvk, Art. 20



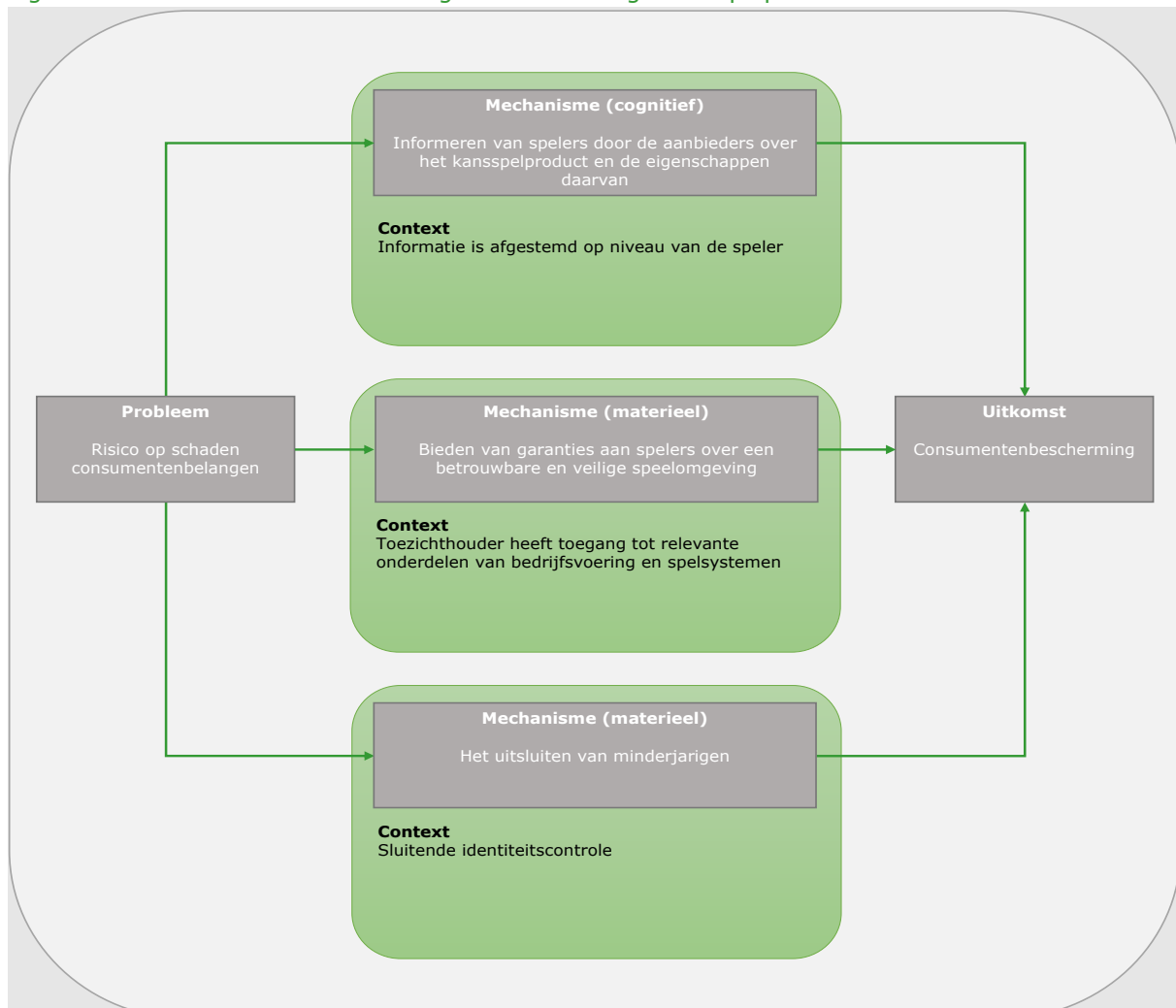
Leeftijdscontrolle

Aan een persoon die niet bij de vergunde aanbieders is ingeschreven en aangemeld mogen geen kansspelen worden aangeboden. De vergunde aanbieder schrijft een persoon niet in als speler, nadat de identiteit van die persoon is vastgesteld en is vastgesteld dat die persoon 18 jaar of ouder is.⁸⁰

Mechanismen consumentenbescherming

Het beschermen van consumenten speelt in alle sectoren van het kansspelbeleid. De mechanismen die daarbij een rol spelen zijn informeren van spelers (door aanbieders), waardoor spelers in staat worden gesteld een goede keuze te maken tussen de verschillende aanbieders en het uitsluiten van minderjarige spelers van deelname aan kansspelen. Het derde mechanisme is dat spelers garanties worden geboden over een betrouwbare en veilige speelomgeving door onder meer het waarborgen van spelerstegoed en het beschermen van persoonsgegevens. De in figuur 2.4 beschreven context is van belang voor het behalen van de gewenste uitkomst.

Figuur 2.4 Mechanismen bescherming consumenten gericht op spelers



⁸⁰ Wet op de Kansspelen (WOK), Art. 31K <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002469/2022-10-01>



2.4 Kanalisatie en beleidslogica

Kanalisatie vormt het scharnierpunt van het kansspelbeleid: alleen wanneer spelers en aanbieders gebruik maken van het gereguleerde deel van de kansspelmarkt, heeft de overheid de kans invloed uit te oefenen op het gedrag van spelers en aanbieders. Het besluit kent verschillende maatregelen gericht op het bevorderen van kanalisatie.

Wervings- en reclameactiviteiten

Vergunde aanbieders mogen wervings- en reclame-uitingen gebruiken om de consument te wijzen op hun aanbod. De toegestane wervings- en reclameactiviteiten moeten dusdanig specifiek zijn dat deze geen personen tussen de 18 en 24 jaar bereiken en personen die zich hebben uitgesloten van deelname aan kansspelen. Bovendien mogen vergunde aanbieders hun wervings- en reclameactiviteiten niet uitvoeren via een omroepdienst, krant, tijdschrift of buitenreclame. Wel mag er reclame worden gemaakt via het internet. Echter, daarbij moet worden gewaarborgd dat personen zich kunnen uitzonderen van de reclame, er geen minderjarige en kwetsbare groepen personen worden bereikt en er kan worden aangetoond dat minstens 95% van de bereikte personen 24 jaar of ouder is. De vergunde aanbieder mag voor andere kansspelen geen reclame-uitingen gebruiken die sterke gelijkenissen vertonen met reclameactiviteiten voor online kansspelen, de indruk wekken dat zij online kansspelen aanprijzen of mede aanprijzen of via een URL of website direct of indirect verwijzen naar online kansspelen.⁸¹ Agressieve en misleidende wervings- en reclame-uitingen zijn niet toegestaan.⁸² Daarnaast moet de vergunde aanbieder zijn reclame afstemmen op de risico's van de kansspelen en periodiek over deze activiteiten rapporteren aan de raad van bestuur van de Ksa.⁸³ Tenslotte moeten vergunde aanbieders de consument informeren over bijvoorbeeld de kenmerken van het kansspel, de winstbepaling en het verantwoord spelen.^{84&85}

Kansspelbelasting

Om de concurrentiepositie van vergunde aanbieders van kansspelen op afstand te versterken en hun spelaanbod aantrekkelijk te houden, werd er een kansspelbelasting van 20% voorgesteld voor legale online kansspelen.⁸⁶ Echter, uiteindelijk bedroeg het afdrachtpercentage over het brutospelresultaat (BSR) op 1 oktober 2021 29%. Deze afdracht is per 2023 verhoogd naar 29,5%.⁸⁷

Bonussen

Het vergunningstelsel biedt ruimte om een gevarieerd spelaanbod te creëren, afgestemd op de actuele behoefte van spelers. Daarbij mogen bonussen worden aangeboden. Wel is hier een aantal regels aan verbonden. Zo mag dit niet tijdens de deelname aan online kansspelen en ook niet aan spelers waartegen een interventie maatregel is genomen. Bonussen mogen niet worden afgestemd op het speelgedrag van de speler. Spelers worden

⁸¹ Besluit Wrvk, Art. 2ab

⁸² Besluit Wrvk, Art. 3

⁸³ Besluit Wrvk, Art. 4

⁸⁴ Besluit Wrvk, Art. 5

⁸⁵ Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 2.2

⁸⁶ Boendermaker, M. en anderen (2015).

⁸⁷ [Ik heb een prijs gewonnen - moet ik nu kansspelbelasting betalen? \(belastingdienst.nl\)](#)



geïnfomeerd over de voorwaarden voor de verstrekking van de bonus. Aan een speler die de voorwaarden niet uitdrukkelijk heeft aanvaard mag geen bonus worden verstrekt.⁸⁸

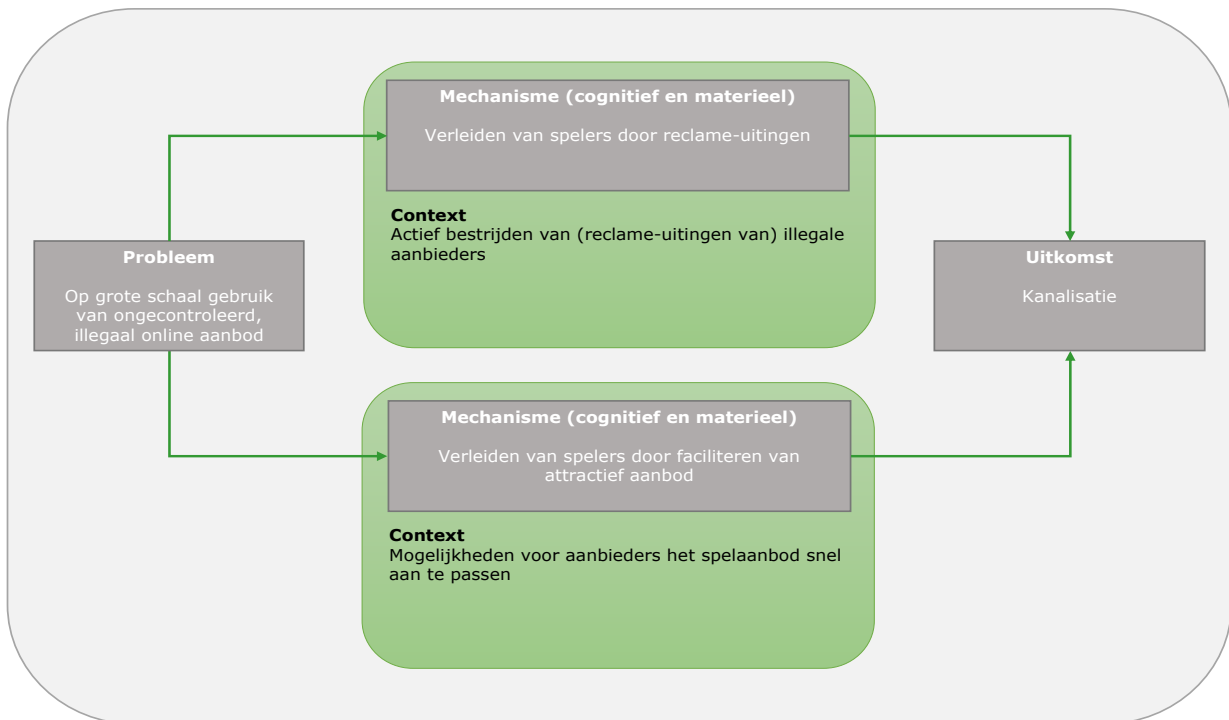
Handhaving illegale aanbod

Door handhaving op het illegale aanbod wordt het (blijven) opereren buiten het gereguleerde aanbod onaantrekkelijker en risicovoller voor spelers en aanbieders.

Mechanismen kanalisatie

Het bewegen van bestaande spelers en aanbieders om te kiezen voor het vergunde aanbod vormt het belangrijkste mechanisme voor het bereiken van kanalisatie (figuur 2.5). Spelers kunnen hiertoe worden verleid door middel van reclame-uitingen en een gevarieerd, attractief aanbod. Dit geldt niet alleen voor deelnemers aan online kansspelen, maar eveneens voor landgebonden casinospelen, speelautomaten en loterijen. Voor het behalen van de gewenste uitkomst dienen (reclame-uitingen van) illegale aanbieders actief te worden bestreden en moeten vergunde aanbieders de mogelijkheid hebben om het spelaanbod snel aan te passen.

Figuur 2.5 Mechanismen kanalisatie gericht op spelers

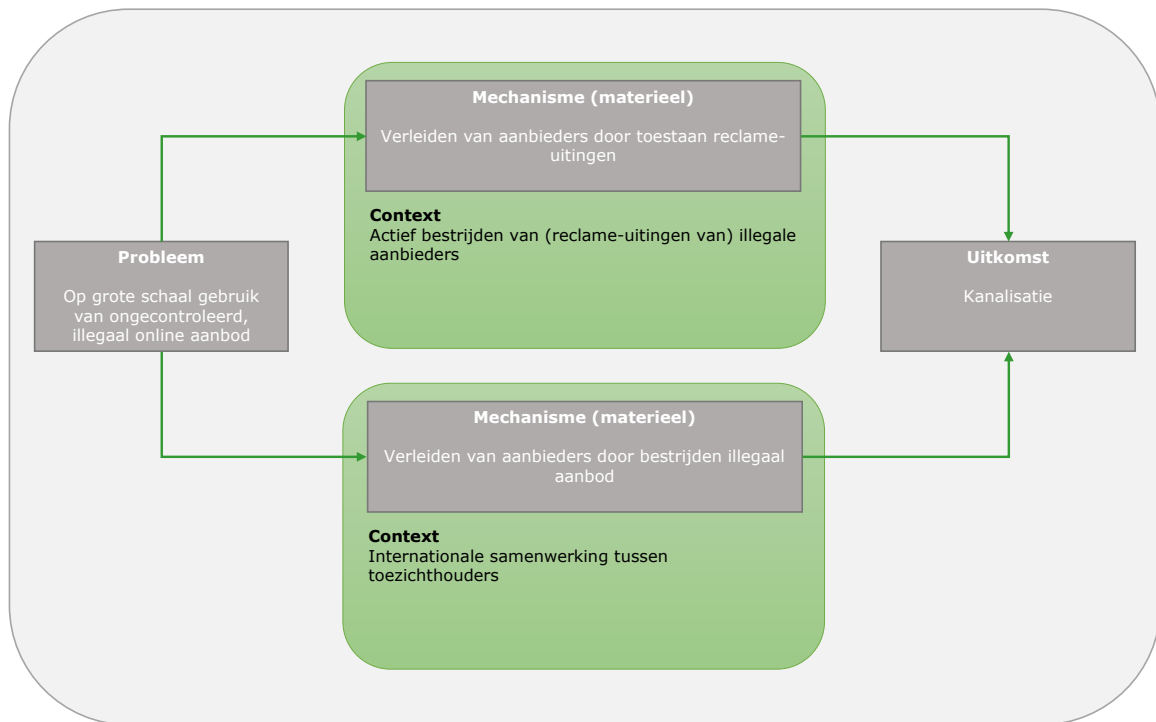


Ook bij aanbieders speelt het verleidingsmechanisme een rol: aanbieders worden verleid te kiezen voor een vergund aanbod door het (onder voorwaarden) toestaan van reclame-uitingen en door het actief bestrijden van illegaal aanbod (figuur 2.6). Wederom is de in de figuur beschreven context van belang om te komen tot de gewenste uitkomst.

⁸⁸ Besluit Wrvk, Art. 2a



Figuur 2.6 Mechanismen kanalisatie gericht op aanbieders



2.5 Beleidswijzigingen

In deze paragraaf worden de beleidswijzigingen en aanvullende maatregelen sinds de invoering van de Wet Koa beschreven. De wijzigingen hebben met name betrekking op de beleidsdoelstelling voorkomen kansspeleroverslaving en op kanalisatie. Ze richten zich op drie hoofdthema's: reclame voor online kansspelen; voorlichting en bewustwording; en verslavingspreventie.

Beperken reclame

Sinds de opening van de markt is er een toename te zien in het aantal spelers, met name tussen de 18 en 24 jaar.⁸⁹ Bekend is dat jongeren een beperktere impulscontrole hebben waardoor zij een kwetsbare groep zijn die extra beschermd moet worden. Maar ook personen met een verslavingsachtergrond of een lichtverstandelijke beperking behoren tot de kwetsbare doelgroepen. Zo zijn er sinds 1 oktober 2021 beperkingen gekomen in het maken van reclames voor kansspelen, zoals de aanpassing in de venstertijden, het verbod op rolmodellen en het aanscherpen van het verbod op ongerichte reclames.⁹⁰ Daarnaast zijn er bewustwordingscampagnes gestart gericht op jongvolwassenen en kwetsbaren om deze groepen bewust te maken van de risico's van kansspelen.⁹¹ De reden dat maatregelen zich met name richten op de brede categorie jongvolwassenen is vanwege het feit dat zij

⁸⁹ Kansspelautoriteit (2023). Monitoringsrapportage online kansspelen voorjaar 2023. Kansspelautoriteit, Den Haag.

⁹⁰ Besluit ORKA <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-120.html>

⁹¹ A. Tuijnman, A. J. Van Rooij (2021). Waarschuwendende tekst kansspelen. Trimbos Instituut, Utrecht.



oververtegenwoordigd zijn in deelname aan online kansspelen. De brancheorganisaties hebben vooruitlopend op de aanpassingen in de wet- en regelgeving gehoor gegeven aan de oproep van de minister om reclames voor kansspelen verder te beperken. Meerdere aanbieders die zijn aangesloten bij een brancheorganisatie waren al gestopt met het uitzenden van tv-reclames tussen 21.00 en 22.00 uur, ook maakten zij geen gebruik meer van buitenreclames.⁹²

Verbod op rolmodellen in reclames

Per 30 juni 2022 is het verboden om rolmodellen in te zetten in reclames voor risicovolle kansspelen.⁹³ Jongeren zouden ontvankelijker zijn voor reclame en de inzet van rolmodellen.

Verbod op ongerichte reclames voor kansspelen op afstand (Besluit orka)

Per 1 juli 2023 is er eveneens een verbod gekomen op ongerichte reclames (Besluit Orka).⁹⁴ Met dit besluit wordt beoogd dat kwetsbare groepen, in het bijzonder jongvolwassenen, minder in aanraking komen met reclames voor online kansspelen en de verleiding om aan risicovolle kansspelen deel te nemen wordt beperkt. Met dit besluit zijn onder meer radio en tv-commercials, advertenties in tijdschriften en kranten en billboards voor online kansspelen niet meer toegestaan. Reclame-uitingen dienen zo specifiek te zijn dat deze geen jongeren onder de 24 jaar of andere kwetsbare groepen bereiken. Ook moeten vergunde aanbieders mensen de mogelijkheid geven om aan te kunnen geven dat ze geen reclame wensen te ontvangen. Verder dient de aanbieder aan te tonen dat de reclame-uitingen voor minimaal 95% bij de juiste doelgroep terechtkomt. Tevens mogen vergunde aanbieders voor niet-online kansspelen geen reclame maken die lijkt op reclame voor online kansspelen.

Voor bestaande sponsorcontracten van evenementen, tv-programma's en sportclubs geldt een overgangstermijn. Per 1 juli 2024 is sponsoring van tv-programma's en evenementen verboden voor online aanbieders, per 1 juli 2025 geldt dit voor de sport.

Voorlichting en bewustwording

Uit gesprekken met beleidsmakers blijkt dat er voorafgaand aan de opening van de online kansspelmarkt onderzoek is gedaan naar de wijze waarop over de Wet Koa het beste kan worden gecommuniceerd om de gewenste doelen te bereiken. Enerzijds dienen spelers naar het legale aanbod te worden geleid (kanalisatie), anderzijds dient te worden voorkomen dat de interesse om te gaan gokken wordt gewekt en mensen worden uitgenodigd om (weer) te gaan spelen. Uit het onderzoek uitgevoerd door Trimbos bleek dat het niet verstandig was om vanuit de overheid een brede bewustwordingscampagne op te zetten, omdat dit juist zou kunnen aanzetten tot deelname aan online kansspelen.⁹⁵ Na de inwerkingtreding van de Wet Koa, kwamen er al snel signalen dat er mede door de vele reclames van aanbieders van online kansspelen de deelname fors steeg en met name een risico vormt voor een toename van matig en hoog risicospelers. Besloten is niet alleen

⁹² TK 24.557, nr. 194

⁹³ TK 24.557, nr. 205

⁹⁴ TK 24.557, nr. 209

⁹⁵ Trimbos (2021). Een gezonde communicatie-strategie voor de Wet kansspelen op afstand (KOA).



spelers maar ook potentiële spelers bewuster te maken van de risico's van deelname aan kansspelen en te informeren over de mogelijkheden van begeleiding en hulp.

Onderscheid regelgeving laag risico en hoog risico kansspelen

In april 2022 heeft de minister toegezegd dat de motie van Heerema wordt uitgevoerd.⁹⁶ Hierin werd verzocht in wet- en regelgeving die betrekking heeft op het kansspelbeleid, het onderscheid tussen risicovolle en risicoarme kansspelen te verankeren, zodat gevolgen voor risicoarme kansspelen worden meegewogen bij elke wijziging van het kansspelbeleid en de wet- en regelgeving. De verschillende risico's van kansspelen moeten worden onderscheiden, en dienen terug te komen in de kansspeldoelen.

Verslavingspreventie

Om kansspelverslaving te voorkomen dienen aanbieders via een getrappt interventiemodel vroegtijdig te interveniëren, zodat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een recreatieve speler zich ontwikkelt tot een probleemspeler. De laatste stap in dit getrapte interventiemodel is een inschrijving in Cruks. De speler kan dan voor minimaal zes maanden niet deelnemen aan kansspelen (behalve bij fysieke verkooppunten, zoals landgebonden sportwedenschappen en het spelen op speelautomaten in horecagelegenheden).⁹⁷ Sinds de start van Cruks zijn er enkele veranderingen doorgevoerd.

Cruks

De Ksa heeft gewerkt aan het gebruikersvriendelijker maken van de Cruks, sinds de oprichting van het register.⁹⁸ Verder is sinds april 2023 een bedenperiode van acht dagen toegevoegd bij het uitschrijven.⁹⁹ Voorheen kon er met één druk op de knop uitgeschreven worden, nu kan een speler na uitschrijving acht dagen nog niet spelen. Hierdoor wordt impulsief uitschrijven ontmoedigd.

2.6 Gevolgen beleidswijzigingen voor beleidslogica

De in de vorige paragraaf beschreven beleidswijzigingen hebben betrekking op zowel de doelstelling het voorkomen van kansspelverslaving als op kanalisatie. Voor de beleidsdoelstellingen tegengaan van fraude en criminaliteit en consumentenbescherming zijn we in beleidsdocumenten en in interviews geen ontwikkelingen tegengekomen die tot beleidswijzigingen hebben geleid.

Voorkomen kansspelverslaving

Het voorkomen dat consumenten verslaafd raken aan kansspelen blijft één van de voornaamste doelen van het kansspelbeleid.¹⁰⁰ Eén van de beleidsveronderstellingen is dat de beschikbaarheid van kansspelen leidt tot een verhoogd risico op kansspelverslaving.

⁹⁶ TK 24.557, nr. 194

⁹⁷ TK 24.557, nr. 194

⁹⁸ TK 24.557, nr. 209

⁹⁹ TK 24.557, nr. 209

¹⁰⁰ TK 33.996 nr. 3.



Maatregelen

Om te voorkomen dat spelers verslaafd raken aan kansspelen, zijn maatregelen erop gericht tijdig te signaleren wanneer spelers risicovolgedrag vertonen. Het gedrag van spelers dient dusdanig te worden beïnvloed dat zij verantwoord speelgedrag vertonen, waarmee de kans op het optreden van verslavingsrisico's wordt verkleind. Daarnaast hebben vergunde aanbieders om verantwoord speelgedrag te bevorderen een zorgplicht. Zij dienen in het bijzonder aandacht te hebben voor spelers uit kwetsbare groepen, waaronder jongeren tussen de 18 en 24 jaar. Tenslotte moeten spelers voordat zij kunnen deelnemen aan online kansspelen zelf hun speellimieten instellen.

Beleidswijzigingen en mechanismen

Bij het voorkomen van kansspeler-verslaving blijven de drie mechanismen - het informeren van spelers; het vergroten van zelfbewustzijn; en het beperken van speelmogelijkheden of geheel uitsluiten van spelers wanneer het speelgedrag daartoe aanleiding geeft - een rol spelen.

De doelgroep hoog risicospelers kreeg al bijzondere aandacht in het beleid, met de doorgevoerde beleidswijzigingen is de aandacht voor deze doelgroep verder versterkt. Het gebruikersvriendelijker maken en het invoeren van een bedenkerperiode grijpen aan op de mechanismen van zelfbewustzijn en het beperken van speelmogelijkheden.

Het onderscheid tussen risicovolle en risicoarme kansspelen maakt gebruik van het mechanisme spelers te informeren en bewust te maken van de risico's van kansspelen.

Kanaliseratie

Sinds het opengaan van de markt voor online kansspelen is veel reclame zichtbaar geweest op televisie, in de buitenruimte, via onlineadvertenties en berichten op sociale media. Prikkelers door het attractieve aanbod en door de vele reclame- en wervingsactiviteiten hebben echter, zoals al aangegeven, tevens geleid tot een toename van nieuwe deelnemers aan kansspelen, met name door jongeren van 18 tot 24 jaar.

Beleidswijzigingen en mechanismen

Het wegnemen van prikkelers van kansspelreclame door de voorwaarden aan reclame-uitingen van aanbieders van online kansspelen aan te scherpen met aanvullende maatregelen sluit aan op het verleidingsmechanisme. Door (potentiële) spelers minder bloot te stellen aan reclame-uitingen voor online kansspelen is de verwachting dat er minder mensen worden verleid hieraan deel te nemen. Deze verwachting is in lijn met de uitkomsten van een recente meta-analyse, een samenvatting en her-analyse van alle wetenschappelijke studies.¹⁰¹ De studie laat zien dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de mate waarin men wordt blootgesteld aan kansspelreclames en de neiging om deel te nemen aan kansspelen. Er wordt dan ook geconcludeerd dat naarmate mensen in hogere mate worden blootgesteld aan reclames voor kansspelen, de kans op deelname toeneemt en daarmee ook het risico op schade door deelname. Verder blijkt dat de impact

¹⁰¹ E. McGrane, H. Wardle, M. Clowes, L. Blank, R. Pryce, M. Field, C. Sharpe, E. Goyder, "What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature", *Public Health*, (2023); 215:124-130. doi: 10.1016/j.puhe.2022.11.019. Epub 2023 Jan 26.



van reclame op kinderen, jongeren en mensen die problemen hebben met gokken groter is. Het beperken van reclame-uitingen verlaagt de risico's voor deze kwetsbare groepen.¹⁰² Tegelijk is niet uit te sluiten dat het beperken van reclame een negatief effect heeft op kanalisatie.

2.7 Neveneffecten

Wet Koa kent mogelijke neveneffecten die voortkomen uit het gevoerde beleid. De neveneffecten worden in deze paragraaf toegelicht. Wanneer er bij een neveneffect al sprake is van een (eerste) ontwikkeling dan geven we dit summier aan.

Goede regulering vereist dat het legale kansspelaanbod dermate attractief is dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van het aanbod op illegale websites. Vergunde aanbieders mochten met reclame spelers verleiden gebruik te maken van hun aanbod. Spelers die al bij een aanbieder speelden zullen daar, wanneer zij tevreden zijn over het aanbod, blijven spelen. Een hausse aan reclame voor kansspelen heeft geleid tot een hoge kanalisatiegraad. Een neveneffect is dat het aanbod van gereguleerde online kansspelen hierdoor een extra vraag kan creëren. Er lijkt sprake van een toename van het aantal deelnemers aan online kansspelen, waaronder zeer waarschijnlijk veel nieuwe spelers.¹⁰³

Door de regulering van online kansspelen kan er een terugloop in klandizie ontstaan bij speelhallen en Holland Casino.¹⁰⁴ Dit zou tevens kunnen leiden tot een terugloop in de werkgelegenheid bij deze landgebonden aanbieders.¹⁰⁵ Als een mogelijk neveneffect wordt de vermenging gezien tussen landgebonden en online gokken. Wanneer landgebonden aanbieders een vergunning krijgen voor een online spelaanbod biedt dat allerlei mogelijkheden om klanten aan zich te binden. Zo kunnen zij klanten aanbieden na het bezoek aan een casino of speelhal thuis verder te spelen.¹⁰⁶ De exploitanten van speelhallen geven aan dat zij sinds de opening van de online markt minder klanten trekken. In hoeverre dat nog een corona-effect is, is onduidelijk.

Afdrachten aan goede doelen en sport zijn een neveneffect van het kansspelbeleid. Vergunninghouders van met name loterijen vreesden dat door een vergund online aanbod van kansspelen er minder mensen aan loterijen zouden deelnemen. Ook de goede doelen vreesden dit.¹⁰⁷ De afdrachten van de goede doelenloterijen zijn wel afgenomen sinds 2020.¹⁰⁸ In 2020 werd het percentage dat loterijen verplicht moeten afstaan aan goede doelen verlaagd van 50 naar 40 procent. De omzet van de loterijen is toegenomen maar onvoldoende om de lagere afdrachten volledig te compenseren.¹⁰⁹

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Kansspelautoriteit (2023). Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2023. Kansspelautoriteit, Den Haag.

¹⁰⁴ Boendermaker, M. e.a. (2015).

¹⁰⁵ Idem.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Boendermaker, M. e.a. (2015).

¹⁰⁸ <https://nos.nl/artikel/2496414-goede-doelen-krijgen-minder-geld-van-loterijen>

¹⁰⁹ [Goede doelen krijgen minder geld van loterijen \(nos.nl\)](https://nos.nl/artikel/2496414-goede-doelen-krijgen-minder-geld-van-loterijen)



Er zijn zorgen over een toename van online deelname aan kansspelen door kwetsbare spelers, met name jongvolwassenen en van probleemspelers.¹¹⁰ Er zijn hierover echter weinig harde cijfers beschikbaar. Het is wachten op de resultaten van bevolkingsenquête die de prevalentie van deelname aan kansspelen meet en een schatting kan geven van de laag, midden en hoog risicospelers.

Alle aanbieders moeten om een vergunning te verkrijgen een controledatabank (CDB) inrichten. De CDB is een datakluis waarin een aanbieder gegevens opslaat die relevant zijn voor toezicht door de Ksa. Daarnaast wordt van de vergunde aanbieders verwacht dat zij diverse rapportages aanleveren aan de Ksa.¹¹¹ Verschillende vergunde aanbieders hebben aangegeven dat ze die regeldruk en administratieve druk als een ongewenst neveneffect zien.

2.8 Beperkte operationalisatie relevante begrippen

De wet- en regelgeving omtrent online kansspelen, de daaruit volgende maatregelen en het beleid zijn niet altijd eenduidig in de mate waarin zaken zijn geoperationaliseerd. Waar enerzijds strikte regels bestaan over bijvoorbeeld een sluitende identiteitscontrole, zijn er ook regels die minder scherp zijn geformuleerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regel met betrekking tot zorgplicht: 'wanneer er een redelijk vermoeden van onmatig speelgedrag is, voert de vergunde aanbieder persoonlijk onderhoud.' Een redelijk vermoeden is niet gedefinieerd en biedt veel ruimte voor interpretatie. Daarnaast is niet duidelijk gedefinieerd wat precies wordt verstaan onder een (hoog) risicospeler. Door diverse vergunde aanbieders is aangegeven dat zij het lastig vinden om met deze open normen om te gaan.

In een recent onderzoek van de Ksa over de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen is de conclusie getrokken dat de Wet Koa duidelijk aangeeft dat vergunde aanbieders er alles aan moeten doen om verslaving te voorkomen, maar dat er op dit moment ook nog veel ruimte is voor eigen interpretatie van wet- en regelgeving. Dit betekent dat de regelgeving onvoldoende duidelijk voorschrijft op welke manier de zorgplicht in de praktijk moet worden nageleefd, maar wel minimale vereisten stelt waaraan moet worden voldaan. Met name over de speellimieten is nog veel onduidelijk. Uit de rapportage van de Ksa blijkt bijvoorbeeld dat er aanbieders zijn die risicospelers maximumlimieten adviseren of opleggen. Wanneer spelers limieten willen verhogen, moet een bron van inkomsten worden overlegd. Een deel van de onderzochte aanbieders neemt vermogen niet mee als bron van inkomsten, omdat zij van mening zijn dat vermogen geen stabiele inkomstenbron is.

Ook in de uitvoering loopt de aanpak van aanbieders sterk uiteen. Online aanbieders geven volgens de Ksa allemaal een eigen invulling aan het persoonlijk onderhoud dat zij in het kader van de zorgplicht met risicospelers dienen te voeren. Zo verschillen ze in het moment

¹¹⁰ Kansspelautoriteit (2023). Monitoringsrapportage online kansspelen voorjaar 2023.

¹¹¹ Beleidsregels verantwoord spelen, Art. 3.1.11



en de manier waarop de interactie plaatsvindt en behandelen ze niet altijd de verplichte thema's.

Een ander voorbeeld dat de Ksa in haar rapport geeft heeft betrekking op jongvolwassenen. In het besluit staat dat vergunninghouders bij hun preventieaanpak extra aandacht moeten hebben voor jongvolwassenen, omdat zij vatbaarder zijn voor onmatig gokgedrag en gokverslaving. Hoe ze dat moeten doen wordt verder niet duidelijk gemaakt.

Doordat er nog veel onduidelijkheden zijn, ontstaan er grote verschillen bij de uitvoering van de zorgplicht. De Ksa geeft aan op basis van de uitkomsten en conclusies van het onderzoek aan de slag te gaan met de invulling van de zorgplicht en het aanscherpen van het eigen beleid.¹¹⁴

Vanwege deze beperkte operationalisatie van relevante begrippen bevelen we aan om hier in de evaluatie aandacht aan te besteden. Het is volgens ons belangrijk om bij de evaluatie niet alleen inzicht te krijgen in 'of' een aanbieder een maatregel uitvoert, maar ook in 'hoe' een aanbieder dat in de praktijk doet. We lichten dit later in het rapport verder toe.

2.9 Afbakening evaluatie

De evaluatie van de Wet Koa dient verslag te doen van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De evaluatiebepaling in de Wet Koa noemt dat in de evaluatie in ieder geval de volgende onderwerpen inzichtelijk dienen te worden gemaakt:

- de meeropbrengst van de kansspelbelasting van de landgebonden kansspelen en die van de kansspelen op afstand;
- de behaalde kanalisatiegraad;
- het succes van de verslavingszorg bij speelhallen en de horeca;
- de ontwikkeling van de afdrachten aan de sport.¹¹²

Daarnaast zijn er naar aanleiding van Kamervragen, moties en amendementen door de minister toezeggingen gedaan aan de Eerste en Tweede Kamer over onderwerpen die ook in de evaluatie moeten worden meegenomen.

Het doel van de Wet Koa is het regelen van de bestaande en toekomstige behoefte aan kansspelen via internet, het beschermen van consumenten en het voorkomen van kansspelverslaving en kansspel gerelateerde fraude en criminaliteit.¹¹³ In lijn met deze doelstellingen zou de evaluatie van de Wet Koa zich vooral kunnen richten op online gokken. Een dergelijke beperking lijkt echter op gespannen voet te staan met vooral de evaluatiebepaling dat er aandacht moet zijn voor de verslavingszorg in speelhallen en horeca.

Afbakening deelmarkten

Het primaire doel (en gevolg) van de Wet Koa is het voor consumenten mogelijk te maken om op veilige, eerlijk en verantwoorde wijze online deel te nemen aan kansspelen. Mede

¹¹² Staatsblad 2019, 127

¹¹³ Besluit Kansspelen op afstand. Staatsblad 2021, Nr. 37.



gezien de maatschappelijke geluiden en zorgen die vooral zijn gericht op de onlinesector, bevelen we aan de evaluatie zoveel mogelijk te richten op de markt van online kansspelen. Dat wil niet zeggen dat de andere deelmarkten buiten beeld blijven. Voor het in beeld brengen van ontwikkelingen die zich op de andere deelmarkten hebben voorgedaan kan in de evaluatie gebruik worden gemaakt van informatie uit andere onderzoeken. Zo worden in het eerste kwartaal van 2024 resultaten verwacht van het bevolkingsonderzoek. In dit onderzoek wordt naar deelname aan alle verschillende soorten kansspelen gevraagd en het bevat ook vragen over regels voor speelautomatenhallen en Holland Casino met betrekking tot verslavingspreventie en de eventuele gevolgen daarvan op het speelgedrag. Hiermee wordt in enige mate recht gedaan aan de evaluatiebepaling, voor in ieder geval de speelautomatenhallen. Voor speelautomaten in de horeca geldt het verslavingspreventiebeleid niet. Wel kan kwalitatief onderzoek plaatsvinden onder vertegenwoordigers van exploitanten van speelhallen en speelautomaten in de horeca (zie paragraaf 4.4).

De bevolkingsenquête meet de prevalentie van kansspelen in onder meer de speelautomatenhallen en de horeca. Aanbevolen wordt de resultaten van de nieuwe meting af te wachten. Wanneer er in vergelijking met de nulmeting (2021) sprake is van een significante verandering in aantallen spelers in speelautomatenhallen en/of horeca, kan nader onderzoek worden gedaan naar de achtergronden hiervan.

Veldwerk in speelhallen (318 verspreid door het land) om de compliance vast te stellen en in de horeca (6.495 horeca-inrichtingen hadden in 2021 speelautomaten) legt naar verwachting een onevenredig beslag op tijd en budget van de voorgenomen evaluatie van de Wet Koa. Een dergelijke inspanning kan ten koste gaan van de diepgang van de evaluatie voor online kansspelen. Hierbij speelt mee dat de Ksa vanaf medio december 2023 zal starten met het uitvoeren van controles bij speelautomatenhallen.¹¹⁴ Daarbij zal met name worden gelet op de uitvoering van de zorgplicht. Na afloop van de controleperiode zal de Ksa haar bevindingen met betrekking tot de compliance van speelhallen publiceren en waar nodig de richtlijnen op de website aanpassen. Ook deze resultaten kunnen in de evaluatie worden meegenomen.

Afbakening toezeggingen

Niet alle toezeggingen aan de Kamer kunnen met de voorgestelde opzet worden beantwoord. Sommige vraagstukken zijn te omvangrijk om in de evaluatie mee te nemen. Daar zou apart onderzoek met een specifieke opzet voor nodig zijn. Het risico bestaat dat door een groot aantal onderwerpen in de evaluatie te betrekken er een (te) brede evaluatie plaatsvindt, waar focus en diepgang ontbreekt. De kans bestaat dat het belangrijkste onderwerp van de evaluatie, de gevolgen van de regulering van online kansspelen voor de drie beleidsdoelstellingen van de wet op de kansspelen verwaterd.

¹¹⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2023/december/controle-speelhallen-speciale-aandacht/>



3. Indicatoren

In dit hoofdstuk beschrijven we welke informatie moet worden verzameld voor de evaluatie van de Wet Koa (onderzoeksvragen 4 en 7). Daarnaast noemen we suggesties voor methoden om deze te verzamelen. Deze methoden werken we verder uit in hoofdstuk 4.

Met de inwerkingtreding van de Wet Koa hebben ook wijzigingen plaatsgevonden in het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen. De Ksa heeft deze aanpassingen vervolgens weer uitgewerkt in de Beleidsregels verantwoord spelen.¹¹⁵ Hierin beschrijft de Ksa hoe zij beoogt nadere invulling te geven aan de wet- en regelgeving die van toepassing is op de wervings- en reclameactiviteiten van vergunde aanbieders, op het verslavingspreventie-beleid en de uitvoering daarvan door de vergunde aanbieders. Op basis van de maatregelen genoemd in het Besluit Koa, het Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen (Wrvk) en de gesprekken met de stakeholders die we in het kader van dit vooronderzoek hebben gevoerd hebben we een overzicht met indicatoren (en de daarvoor benodigde gegevens) opgesteld. Bij het opstellen van het overzicht met indicatoren hebben we eveneens gekeken naar de toezeggingen die door de minister en het kabinet zijn gedaan aan de Eerste en Tweede Kamer en in hoeverre het mogelijk is om deze mee te nemen in de evaluatie (onderzoeksvraag 10).

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 adviseren we om de evaluatie te beperken tot de online kansspelen. Alleen als het gaat om substitutie – overstappen van landgebonden kansspelen naar online kansspelen – dient ook gekeken te worden naar de andere deelmarkten.

Indicatoren

Om een maatregel uit te voeren dient een inspanning te worden verricht. Deze inspanning dient vervolgens tot resultaten te leiden. Deze inspanningen en resultaten moeten in het kader van de evaluatie in beeld worden gebracht. Aangezien de maatregelen opgenomen in de verschillende besluiten en leidraden mede erop gericht zijn om de doelstellingen van het kansspelbeleid te behalen, hebben we ervoor gekozen om het overzicht met de indicatoren aan de hand van deze doelstellingen op te stellen. Per doelstelling geven we de beoogde maatregelen, de indicatoren, de bron waar de bijbehorende gegevens beschikbaar zouden moeten zijn, en de onderzoeksmethode waarmee de gegevens kunnen worden verzameld weer. Hierbij gaat het zowel om kwantitatieve methoden (zoals vragenlijsten) als kwalitatieve methoden (interviews). Kwantitatieve gegevens alleen geven namelijk geen compleet beeld van hoe de Wet Koa in de praktijk verloopt. Hiervoor is een beschouwing nodig van de aannames, randvoorwaarden, invulling en uitwerking van de maatregelen. Naast de voornamelijk kwantitatieve gegevens die verzameld dienen te worden voor de indicatoren, zal dan ook aanvullend kwalitatieve informatie moeten worden verzameld. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de voorgestelde onderzoeksmethoden.

¹¹⁵ Kansspelautoriteit (2021). Beleidsregels van de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit voor verantwoord spelen (Beleidsregels verantwoord spelen). Staatscourant Nr. 13410, 19 maart 2021.



Informatie over in hoeverre de vergunde aanbieders inspanningen verrichten die van hen worden verwacht in het kader van de Wet Koa zal niet alleen bij de vergunde aanbieders verzameld moeten worden maar ook bij spelers en toezichthouders. Op deze manier kan worden gezien hoe aanbieders in de praktijk invulling geven aan de maatregelen.

3.1 Voorkomen kansspelverslaving

De vergunde aanbieders van risicovolle kansspelen – zoals onder andere online kansspelen – hebben een wettelijke zorgplicht om kansspelverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. Stakeholders hebben in de gesprekken aangegeven dat zij het van belang achten dat hieraan aandacht wordt besteed in de evaluatie. Daarnaast blijkt uit onderzoek van de Ksa naar de invulling van de zorgplicht door vergunde aanbieders van online kansspelen dat de invulling en uitvoering van de zorgplicht nog wel wat te wensen overlaat.¹¹⁶

Indicatoren waarmee de inspanningen van de vergunde aanbieders en de resultaten daarvan in kaart kunnen worden gebracht zijn weergegeven in tabel 3.1. In tabel 3.2 staan aanvullende indicatoren die van belang zijn om na te gaan in hoeverre de doelstelling voorkomen kansspelverslaving is bereikt.

Verslavingspreventiebeleid

Via een getrappt interventiemodel dient de aanbieder vroegtijdig te interveniëren zodat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat een recreatieve speler, zich ontwikkelt tot een probleemspeler. Dit interventiemodel dient te worden beschreven in een verslavingspreventiebeleid dat zij in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslavingszorg en ervaringsdeskundigen hebben opgesteld.¹¹⁷ Daarnaast moeten vergunde aanbieders een risicoanalist aanstellen die van de door hun aangeboden kansspelen een onafhankelijke risicoanalyse maakt. Het verslavingspreventiebeleid moet worden afgestemd op de uitkomsten van deze analyse.

Uit onderzoek van de Ksa naar de invulling van de zorgplicht blijkt dat er tussen aanbieders grote verschillen bestaan bij de uitvoering ervan.¹¹⁸ Tevens blijkt dat zij onvoldoende snel en adequaat ingrijpen indien een speler mogelijk onmatig deelneemt, dan wel mogelijk een gokverslaving heeft. Verder merkt de Ksa in haar rapport op dat veel online aanbieders na vergunningverlening de interventies hebben aangepast. Zij ontwikkelen hun methoden om kansspelverslaving te voorkomen op basis van voortschrijdend inzicht voortkomend uit eigen bevindingen en externe input van bijvoorbeeld de Ksa. Daarnaast stelt de Ksa vast dat de onderzochte aanbieders onderling lastig vergelijkbaar zijn doordat er grote verschillen zijn in verslaglegging, inrichting werkprocessen en –procedures en de uitvoering van de zorgplicht in de praktijk.¹¹⁹

¹¹⁶ Kansspelautoriteit (2023). Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen. Den Haag: Kansspelautoriteit.

¹¹⁷ Staatscourant 2021, 13410 Beleidsregels verantwoord spelen.

¹¹⁸ Kansspelautoriteit (2023).

¹¹⁹ Idem.



Of de vergunde aanbieders een dergelijk beleid hebben opgesteld zegt dus nog niet zo heel veel. Voor de evaluatie is daarom, volgens ons, van belang om na te gaan hoe dat beleid eruitziet en hoe de uitvoering daarvan in de praktijk verloopt. In de evaluatie zullen dan ook de beleidsplannen moeten worden opgevraagd om vervolgens een soort van kwaliteitscheck te doen. Er dient voor de evaluatie inzicht te worden verkregen in de wijze waarop vergunde aanbieders de werkprocessen en –procedures van het interventiemodel hebben ingericht, en hoe zij hier in de praktijk uitvoering aan geven. Zij passen het zogenoemde getrapte interventiemodel toe, maar vullen dat volgens de Ksa op verschillende manieren in.¹²⁰ Bovendien hanteren aanbieders uiteenlopende normen over onder meer risicovol speelgedrag, instellen speellimieten, signaleren risicovol en zorgwekkend gokgedrag, en bij de toepassing van interventies uit het getrapte interventiemodel. Uit het onderzoek van de Ksa blijkt dat voor het systematisch registreren en analyseren van speelgedrag van spelers aanbieders verschillende systemen gebruiken.¹²¹ Daarnaast ontbreekt het aan heldere definities en eenduidige richtlijnen. Mede daardoor is er geen sprake van een uniforme invulling van de zorgplicht door aanbieders. Zo zouden aanbieders volgens de Ksa voordat ze ingrijpen bij risicovol speelgedrag moeten kijken naar de noodzaak, het doel van het ingrijpen en de vraag of de interventie past bij de leeftijd van een speler, zijn kwetsbaarheid en zijn speelgedrag. Ook eventuele eerdere interventies zouden zij daarbij moeten meewegen.

Signaleren risicovol speelgedrag

In het kader van het voorkomen van kansspelsverslaving dienen vergunde aanbieders van online kansspelen het speelgedrag van al hun spelers te registreren, monitoren en analyseren. Zij moeten ingrijpen wanneer het erop lijkt dat een speler het speelgedrag niet meer in de hand heeft of mogelijk al verslaafd is. Hiervoor is het van belang dat vergunde aanbieders risicovol speelgedrag van spelers op tijd kunnen signaleren. Uit het onderzoek van de Ksa blijkt dat een deel van de vergunde aanbieders hiervoor een systeem gebruikt dat een risicoscore per speler berekend.¹²² De frequentie waarin deze risicoscore wordt berekend verschilt van dagelijks tot 20 dagen (waarvan 10 dagen actief gespeeld).

Naast het uitvragen bij de vergunde aanbieders of ze dit doen zal in de evaluatie ook moeten worden nagegaan – zowel bij de vergunde aanbieders zelf als bij spelers en toezichthouders - hoe het signaleren van risicovol speelgedrag in de praktijk verloopt. Hoe doen aanbieders dat? Waar letten ze op? Wat zijn volgens hen signalen van risicovol speelgedrag? Wat zeggen (hoog) risicospelers hierover?

Aanspreken op risicovol speelgedrag

Op het moment dat vergunde aanbieders signalen zien van risicovol speelgedrag moeten zij een speler hierop aanspreken. Ook hier is het van belang om goed uit te vragen hoe vergunde aanbieders dit doen. Doen ze dit via een mailtje, een pop-up tijdens het spelen of bellen ze de speler op? Als ze daadwerkelijk in gesprek gaan met een speler waar vragen ze dan naar, welke adviezen geven ze, hoe hebben (hoog) risicospelers dit ervaren, vonden zij dat ze tijdig werden benaderd, wat vonden ze van de manier waarop ze werden

¹²⁰ Kansspelautoriteit (2023).

¹²¹ Idem.

¹²² Idem.



benaderd, heeft de benadering ook geholpen (hebben ze maatregelen genomen om hun speelgedrag aan te passen)?

Rol vertegenwoordiger

Online kansspelaanbieders moeten in goed contact staan met de Nederlandse verslavingszorg en de Ksa. Om deze reden is in het Besluit Koa opgenomen dat iedere aanbieder een vertegenwoordiger moet aanstellen die zich ontfermt over dit contact. In de evaluatie zal moeten worden uitgevraagd hoe de aanbieders invulling geven aan deze rol en hoe dit in de praktijk verloopt. Het kabinet heeft toegezegd de rol van vertegenwoordiger, als schakel tussen de aanbieders en de verslavingszorg, deel te laten uitmaken van de evaluatie.¹²³

Volgens meerdere vergunde aanbieders en vertegenwoordigers daarvan wordt de rol van vertegenwoordiger heel verschillend ingevuld. Het probleem is dat het, volgens desbetreffende stakeholders, lastig is om iemand te vinden die dit kan doen. De vertegenwoordiger moet volgens hen namelijk kennis hebben van het Nederlandse zorgstelsel, van kansspelverslaving, van het kansspelaanbod, een netwerk hebben in het Nederlandse zorgstelsel en genoeg autoriteit en zeggenschap in het bedrijf. Omdat die personen er niet of nauwelijks zijn kiezen zij iemand die op één van deze terreinen expertise heeft. Door de grote verschillen in de achtergrond van de vertegenwoordigers, levert dit in de praktijk sterk uiteenlopende interpretaties op van onderwerpen die consequenties hebben voor de uitvoering van de maatregelen van het kansspelbeleid van de vergunde aanbieders.

Speellimieten

In de Wet Koa is het uitgangspunt dat de speler zelf verantwoordelijk is voor zijn eigen speelgedrag en ook dat spelers die zich willen inschrijven voor online kansspelen vooraf grenzen (speellimieten voor wat betreft tijd en geld) dienen aan te geven. Het zelf instellen van limieten zou tot bewustere keuzes leiden. In de praktijk blijkt het echter soms mogelijk om zeer ruime limieten te kiezen waardoor ze niet of nauwelijks nog beperkend zijn. Daarnaast gelden de ingestelde limieten alleen voor het spelen bij de desbetreffende vergunde aanbieder. Een speler die bij meerdere vergunde aanbieders speelt kan overall hoge limieten instellen. Er zijn verschillende signalen dat dit momenteel onvoldoende effectief is en daarom wil de minister onderzoeken op welke manier de limieten beter beschermend kunnen werken.¹²⁴ In de gesprekken met (hoog) risicospelers zal hier dan ook aandacht aan besteed moeten worden. Hoe gaan zij met het instellen van de limieten om? Wat vinden ze van de manier waarop het nu gaat? Vinden ze dat ze meer bescherming nodig hebben? Wat gebeurt er als ze hun limieten overschrijden, wat is de reactie van de aanbieder hierop?

Cruks

De laatste stap in het getrapte interventiemodel is een inschrijving in Cruks. De speler kan dan voor minimaal zes maanden niet deelnemen aan kansspelen bij vergunde aanbieders (behalve bij fysieke verkooppunten, zoals landgebonden sportweddenschappen en

¹²³ TK 33996, Nr. 3

¹²⁴ Brief minister Weerwind, 27 oktober 2023. Beantwoording schriftelijk overleg over het onderzoek indicatieve kostenbatenanalyse.



speelautomaten in de horeca).¹²⁵ Vergunde aanbieders moeten op passende, duidelijke en begrijpelijke wijze op hun hoofdpagina informatie verstrekken over verslavingszorg, anonieme hulp en Cruks.¹²⁶

In de gesprekken met de vergunde aanbieders van online kansspelen en vertegenwoordigers daarvan is vaak genoemd dat Cruks nog niet altijd even goed werkt. Het voornaamste kritiekpunt is volgens diverse stakeholders – zo blijkt uit de gevoerde gesprekken – dat het proces van onvrijwillige inschrijving een lange doorlooptijd kent. Bij deze groep spelers is het juist van belang om snel te handelen, nu duurt het vaak minimaal acht weken voordat iemand is ingeschreven in Cruks.

Zoals in het vorige hoofdstuk al aangegeven zijn sinds de start van Cruks er enkele veranderingen doorgevoerd. Zo heeft de Ksa gewerkt aan het gebruikersvriendelijker maken van de Cruks, sinds de oprichting van het register.¹²⁷ Verder is sinds april 2023 een bedenkerperiode van acht dagen toegevoegd bij het uitschrijven.¹²⁸ Voorheen kon men zich met één druk op de knop uitschrijven, nu kan een speler na uitschrijving acht dagen nog niet spelen. Hierdoor wordt impulsief uitschrijven ontmoedigd.

Geleiden naar zorg

Vergunde aanbieders moeten spelers wijzen op de mogelijkheden voor hulp en ondersteuning bij (dreigende) kansspelverslaving. Of spelers ook daadwerkelijk gebruik gaan maken van deze hulp of ondersteuning is bij de vergunde aanbieders niet bekend, zo benoemen zij in de gesprekken. Een alternatief kan zijn om dit uit te vragen bij de spelers zelf, de hulpverlening en/of het Loket Kansspelen

Doelbereiking voorkomen kansspelverslaving

Het kabinet heeft toegezegd om het effect van de Wet Koa op de verschillende spelersgroepen met de evaluatie te onderzoeken. Hierbij moet worden gekeken naar de mate waarin recreatieve spelers doorgroeien tot risico- en probleemspelers. Dat kan op basis van een representatief bevolkingsonderzoek inzichtelijk worden gemaakt. Er is bij deze toezegging met name behoefte aan inzicht in ontwikkeling van het aantal spelers dat doorgroeit van recreatieve spelers naar risico- en probleemspelers.

In de gesprekken met zowel vergunde aanbieders en vertegenwoordigers daarvan als door vertegenwoordigers van de verslavingszorg is meerdere keren benoemd dat zij het van belang achten om informatie met betrekking tot het Verslavingspreventiefonds (Vpf) mee te nemen in de evaluatie. Het Vpf wordt gefinancierd door een uitbreiding van de kansspelheffing bij de vergunde aanbieders van risicovolle kansspelen. Deze jaarlijkse heffing heeft drie bestedingsdoelen: anonieme behandeling van kansspelverslaving, onderzoek naar preventie en behandeling van kansspelverslaving en een landelijk loket voor (probleem)spelers en hun naasten (Loket Kansspel).¹²⁹ In verschillende gesprekken hebben eerdergenoemde stakeholders benoemd dat ze benieuwd zijn naar of de middelen

¹²⁵ TK 24.557, nr. 194

¹²⁶ Besluit Wrvk, Artikel 8, eerste lid

¹²⁷ TK 24.557, nr. 209

¹²⁸ TK 24.557, nr. 209

¹²⁹ www.kansspelautoriteit.nl



van het Vpf effectief worden ingezet en hoe dit zich verhoudt tot de afdracht. Zij hebben het gevoel dat er tot nu toe maar beperkt wat mee gedaan wordt. Ook één van de toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer richt zich op het Vpf, namelijk het in kaart brengen van de afdrachten aan het Vpf.

In de evaluatie zal aandacht besteed kunnen worden besteed aan de taken en de werking van het Loket Kansspel. Sommige stakeholders, zowel vergunde aanbieders als vertegenwoordigers van de verslavingszorg, vragen zich af of het Loket doet wat vooraf was bedacht en of het Loket mogelijk ook voor meer dingen ingezet kan worden.



Tabel 3.1 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggestie voormethoden
Verslavingspreventiebeleid	• Vergunde aanbieders die met advies van deskundigen op het gebied van verslaving een verslavingspreventiebeleid hebben opgesteld	• Vergunde aanbieders die in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslaving een verslavingspreventiebeleid hebben opgesteld	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Opvragen verslavingspreventiebeleid Beoordelen verslavingspreventiebeleid Vragenlijst Ksa Interview Ksa
		• Vergunde aanbieders die in samenwerking met een ervaringsdeskundige verslavingspreventiebeleid hebben opgesteld	Vergunde aanbieders Ksa	
	• Vergunde aanbieders die een risicoanalyse van hun aanbod hebben uitgevoerd	• Vergunde aanbieders die een risicoanalyse heeft uitgevoerd van elk spel dat ze aanbieden	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa
	• Vertegenwoordigersrol	• Vergunde aanbieders met een vertegenwoordiger met kennis op het gebied van kansspelverslaving en verslavingspreventie	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa
Opstellen spelersprofiel met grenzen speelgedrag	• Vergunde aanbieders die hun spelers een spelersprofiel laten opstellen	• Vergunde aanbieders die spelers verplichten een spelersprofiel op te stellen	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Interview Ksa Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers Analyse van bestaand onderzoek naar ervaringen van gokkers met speellimieten
		• Vergunde aanbieders die grenzen aan de duur van de toegang tot de spelersinterface per dag, week of maand in het spelersprofiel hebben opgenomen	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	
		• Vergunde aanbieders die maximale stortingen op spelersrekening per dag, week of maand in het spelersprofiel hebben opgenomen	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	
		• Vergunde aanbieders die maximale tegoeden op spelersrekening in het spelersprofiel hebben opgenomen	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	
		• Vergunde aanbieders die een bedenktijd hebben ingesteld voor het verhogen van de grenzen opgenomen in de speellimieten	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	
		• Vergunde aanbieders die het verlagen van de grenzen opgenomen in de speellimieten direct verwerken	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	



Tabel 3.1 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden	
Informeren speler over risico's	• Vergunde aanbieders die hun spelers informeren over de risico's	• Vergunde aanbieders met informatie op gebruikers-interface	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bekijken websites vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers	
		• Vergunde aanbieders met informatielink op iedere pagina	Vergunde aanbieders Spelers		
		• Vergunde aanbieders met speeltips voor verantwoorde deelname aan kansspelen op afstand	Vergunde aanbieders Spelers		
	• Vergunde aanbieders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen	• Vergunde aanbieders met een zelftest voor mogelijke verslavingsproblemen	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bekijken websites vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers	
		• Vergunde aanbieders met links naar beschikbare hulp bij Nederlandse instellingen voor verslavingszorg	Vergunde aanbieders Spelers		
	• Vergunde aanbieders die hun spelers hulpmiddelen aanbieden om kansspelverslaving te voorkomen	• Vergunde aanbieders met mogelijkheden om speel-limieten aan te passen	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bekijken websites vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers	
		• Vergunde aanbieders met mogelijkheden voor de speler om zichzelf tijdelijk uit te sluiten van het spelaanbod	Vergunde aanbieders Spelers		
		• Vergunde aanbieders met een continu zichtbare klok waarmee zichtbaar is hoe lang een speler al speelt en wat het actuele saldo van zijn spelersrekening is	Vergunde aanbieders Spelers		
		• Vergunde aanbieders die spelers informeren over beginsaldo, totale inzet en totale winst of verlies sinds laatste aanmelding en alle transacties van de afgelopen 90 dagen	Vergunde aanbieders Spelers		
	Observeren van het speelgedrag	• Vergunde aanbieders die afwijkingen (onder andere op het gebied van inzet, speelduur en -frequentie) van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden	• Vergunde aanbieders die speelgedrag registreren	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
			• Vergunde aanbieders die speelgedrag analyseren	Vergunde aanbieders Ksa	
			• Vergunde aanbieders die risicovol speelgedrag signaleren	Vergunde aanbieders Ksa	
• Vergunde aanbieders die een afschrift van de registraties van het speelgedrag plaatsen in een controledatabank			Vergunde aanbieders Ksa		
• Vergunde aanbieders die contact opnemen met een speler bij risicovol speelgedrag			Vergunde aanbieders Ksa Spelers		
• Vergunde aanbieders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag		Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa		



Tabel 3.1 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden
Interventie in het speelgedrag	• Spelers die hun gedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)	• Spelers die zijn aangesproken door een vergunninghouder op risicovol speelgedrag	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• Spelers die hun speellimieten hebben aangepast (op advies van een vergunde aanbieder)	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Spelers die een time out hebben genomen (op advies van een vergunde aanbieder)	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Spelers die vrijwillig tijdelijk zijn uitgesloten van deelname aan risicovolle kansspelen (op advies van een vergunde aanbieder)	Vergunde aanbieders Spelers	
	• Vergunde aanbieders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen	• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het aanpassen (verlagen) van de speellimieten	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het nemen van een time out	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het tijdelijk vrijwillig uitsluiten van deelname aan alle risicovolle kansspelen	Vergunde aanbieders Spelers	
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks)	• Spelers die staan geregistreerd in het Cruks	• Spelers die zich vrijwillig hebben ingeschreven in het Cruks	Spelers Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• Spelers die onvrijwillig zijn ingeschreven in het Cruks	Spelers Ksa	
		• Vergunde aanbieders die een verzoek hebben ingediend voor onvrijwillige inschrijving in het Cruks	Vergunde aanbieders Ksa	
	• Vergunde aanbieders die controleren of een speler moet worden uitgesloten op basis van inschrijving in Cruks	• Vergunde aanbieders die controleren of een speler moet worden uitgesloten op basis van inschrijving in Cruks	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers



Tabel 3.1 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Doel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks)	• Vergunde aanbieders die op de hoofdpagina zichtbaar wijzen op het bestaan van Cruks	• Vergunde aanbieders die op de hoofdpagina zichtbaar wijzen op het bestaan van Cruks	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bekijken websites vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
	• Bekendheid Cruks	• Spelers die Cruks kennen	Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
Geleiden naar zorg	• Spelers die op advies van een vergunde aanbieder contact hebben opgenomen met een hulpverleningsinstelling	• Spelers die contact hebben (gehad) met een hulpverleningsinstelling vanwege zijn risicovol speelgedrag	Spelers Ladis (IVZ) Verslavingszorg/Loket Kansspel	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers Gegevens Ladis (IVZ) opvragen Interviews Verslavingszorg/Loket Kansspel
		• Spelers die door een vergunde aanbieder zijn geweest op beschikbare mogelijkheden tot behandeling bij een hulpverleningsinstelling	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers

Tabel 3.2 Indicatoren doelrealisatie voorkomen kansspelverslaving

Doel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden	
Voorkomen kansspelverslaving	• Deelname aan kansspelen naar soort speler	• % Nederlanders dat (het afgelopen jaar) heeft deelgenomen aan kansspelen	Spelers	Bevolkingsenquête	
		• Aantal spelers met geen tot laag risico	Spelers		
		• Aantal spelers met matig risico	Spelers		
		• Aantal spelers met hoog risico/ probleemspeelers	Spelers		
	• Inzet Loket Kansspel	• Aantal contactmomenten met Loket Kansspel	• Aantal keer dat Loket Kansspel zelf een speler heeft ondersteund of begeleid	Loket Kansspel	Gegevens opvragen bij Loket Kansspel Interview Loket Kansspel Interviews (hoog) risicospelers Interview verslavingszorg
			• Aantal keer dat Loket Kansspel een speler heeft doorverwezen naar hulp of begeleiding	Loket Kansspel Spelers	
			• Bedrag dat vergunde aanbieders hebben afgedragen aan het Vpf	Ministerie van JenV Ministerie van VWS	
	• Verslavingspreventiefonds	• Bedrag vanuit Vpf dat is besteed aan voorlichting	• Bedrag vanuit Vpf dat is besteed aan onderzoek naar (preventie van) kansspelverslaving	Ministerie van JenV Ministerie van VWS	Gegevens opvragen Ministerie van JenV Interview Ministerie van JenV Gegevens opvragen Ministerie van VWS Interview Ministerie van VWS Interview verslavingszorg
			• Bedrag vanuit Vpf dat is besteed aan de kosten van (anonieme) behandeling van kansspelverslaving	Ministerie van JenV Ministerie van VWS	



3.2 Tegengaan fraude en criminaliteit

Om fraude en criminaliteit te voorkomen moeten aanbieders aan strikte eisen voldoen zoals het vaststellen en verifiëren van de identiteit van de speler, het registreren van financiële transacties en bij verdenkingen het uitsluiten van spelers. Ook dienen aanbieders te voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet.

Indicatoren waarmee de inspanningen van de vergunde aanbieders en de resultaten daarvan in kaart kunnen worden gebracht zijn weergegeven in tabel 3.3. In tabel 3.4 staan aanvullende indicatoren die van belang zijn om na te gaan in hoeverre de doelstelling tegengaan fraude en overige criminaliteit is bereikt.

Witwassen

Alle handelingen die worden verricht met geld van illegale herkomst kunnen worden gezien als witwassen. Bij aanbieders van online kansspelen kan gedacht worden aan het plaatsen van een bedrag in een spelersaccount, het niet of heel weinig spelen en vervolgens om uitbetaling verzoeken of het opzettelijk verliezen van een andere speler. Kansspel-aanbieders moeten de risico's op witwassen vastleggen en in hun anti-witwasbeleid beschrijven hoe zij de risico's beheersen.

Met de inwerkingtreding van de Wet Koa heeft de Ksa de Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Leidraad Wwft)¹³⁰ gericht op aanbieders van kansspelen geactualiseerd. In de leidraad staat beschreven wat de vergunde aanbieder moet doen in het kader van het voorkomen van witwassen. Zo moeten ze verifiëren of de gegevens die de speler invult in zijn/haar spelersprofiel daadwerkelijk de gegevens van die speler zijn, van elke speler een risicoprofiel opstellen en de transacties voortdurend monitoren. In het geval van ongebruikelijke transacties moet de vergunde aanbieder een melding doen bij de FIU. Dit geldt in ieder geval voor alle transacties van € 15.000 of meer.

Als aanvulling op de punten uit het Besluit Koa en de Leidraad Wwft is door enkele vergunde aanbieders het punt van de betaalmiddelen die vergunde aanbieders accepteren aangekaart. Zo geeft een vergunde aanbieder aan niet alle betaalmiddelen te accepteren omdat bij sommige betaalmiddelen de kans op witwassen groter is. Een ander punt dat naar voren is gekomen is het ontplooiën van criminele activiteiten om deelname aan kansspelen te financieren.

Vaststellen identiteit speler

Om fraude en criminaliteit te voorkomen moeten aanbieders onder andere de identiteit van een speler vastleggen en verifiëren. In de evaluatie kan worden nagegaan of en hoe aanbieders dit doen. Hoe verifiëren zij of de speler daadwerkelijk degene is die hij/zij zegt te zijn? Wat zijn de ervaringen van spelers hiermee?

¹³⁰ Kansspelautoriteit (2021). Leidraad ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft in de kansspelsector.



Matchfixing

Op grond van de Wet Koa moet een risico-inventarisatie plaatsvinden ten aanzien van de risico's voor de integriteit van een sportwedstrijd. Kansspelaanbieders hebben een taak in het voorkomen van aan kansspelen gerelateerde matchfixing (fixing the bet). Zij moeten in de gaten houden of er sprake is van onaanvaardbare risico's van manipulatie van een wedstrijd. Indien dat het geval is mag de weddenschap niet doorgaan. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld ongebruikelijke hoge aantallen afgesloten weddenschappen op een minder belangrijke wedstrijd en ongebruikelijke veranderingen in de quoteringen. Een verandering in een quotering is echter niet meteen ongebruikelijk, de verandering kan namelijk ook goed verklaarbaar zijn (bijvoorbeeld blessure sterspeler). Het gaat om die risico's die niet verklaard kunnen worden en door hun ongebruikelijkheid een vermoeden van manipulatie van een sportwedstrijd en witwassen oproepen. De vergunde aanbieder is verplicht om hiervan melding te doen bij de Sport Betting Intelligence Unit (SBIU) van de Ksa.



Tabel 3.3 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden	
Vaststellen identiteit speler	<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die vaststellen dat de verstrekte gegevens daadwerkelijk van de persoon zijn die zich inschrijft 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die de achtergrondgegevens (naam, geboortedatum, adres en dergelijke) opvragen voordat een speler wordt ingeschreven 	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers	
		<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die in ieder geval het opgegeven e-mailadres of telefoonnummer verifiëren 	Vergunde aanbieders Ksa Spelers		
		<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die vaststellen of de tenaamstelling van de tegenrekening overeenkomt met de opgegeven naam van de speler 	Vergunde aanbieder Ksa Spelers		
		<ul style="list-style-type: none"> Spelers die bij inschrijving bij een online kansspel aan de aanbieder zijn identiteitsbewijs hebben moeten laten zien 	Spelers		
Registreren financiële transacties	<ul style="list-style-type: none"> Opnemen transacties in controlebank 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die een afschrift van alle transacties plaatsen in een controledatabank 	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers	
	<ul style="list-style-type: none"> Soort betaalmiddel 	<ul style="list-style-type: none"> De soorten betaalmiddelen die de vergunde aanbieders accepteren 	Vergunde aanbieders Spelers		
Onderkennen en volgen verdachte transacties	<ul style="list-style-type: none"> Signaleren verdachte transacties 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die van elke speler een risicoprofiel opstellen 	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa	
		<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die systematisch transacties registreren 	Vergunde aanbieders Ksa		
		<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die systematisch transacties analyseert 	Vergunde aanbieders Ksa		
	<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties 	Vergunde aanbieders	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders	
	<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die verdachte transacties melden bij Financial Unit (FIU) 	<ul style="list-style-type: none"> Vergunde aanbieders die transacties boven de €15.000 standaard melden bij Financial Unit (FIU) 	Vergunde aanbieders FIU		Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst FIU Interview FIU
		<ul style="list-style-type: none"> Aantal keer dat FIU vervolgonderzoek heeft gedaan n.a.v. meldingen 	FIU		
		<ul style="list-style-type: none"> Aantal transacties dat door de FIU na screening is aangemerkt als verdacht 	FIU		



Tabel 3.3 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden
Uitsluiten van spelers bij verdenking van fraude en andere kansspel-gerelateerde criminaliteit	• Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude	• Vergunde aanbieders die een speler (tijdelijk) hebben uitgesloten van deelname vanwege vermoeden van fraude	Vergunde aanbieders	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders
	• Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen	• Vergunde aanbieders die een speler hebben uitgesloten van deelname vanwege een vermoeden van witwassen	Vergunde aanbieders	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders
	• Samenwerkingsverband en om afwijkende gokpatronen te detecteren	• Vergunde aanbieders die onderdeel uitmaken van een samenwerkingsverband om afwijkende gokpatronen te detecteren	Vergunde aanbieders	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders
Voorkomen van aan kansspel-gerelateerde matchfixing	• Vergunde aanbieders van sportwedden-schappen die manipulatie van sportwedstrijden signaleren	• Vergunde aanbieders van sportweddenschappen die hebben vastgelegd hoe zij manipulatie van sportwedstrijden signaleren	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa
	• Vergunde aanbieders van sportwedden-schappen die vermoeden van manipulatie meldt bij de SBIU	• Vergunde aanbieders van sportweddenschappen die vermoeden van manipulatie bij de SBIU hebben gemeld	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa

Tabel 3.4 Indicatoren doelrealisatie tegengaan fraude en overige criminaliteit

Doel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden
Tegengaan fraude en overige criminaliteit	• Verwervingscriminaliteit	• Spelers die criminele activiteiten hebben verricht voor het verkrijgen van geld voor deelname aan kansspelen	Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers Analyse van rechtsspraak en/of politieregistraties



3.3 Consumentenbescherming

De consument moet erop kunnen vertrouwen dat het spel eerlijk verloopt. Om de consument te beschermen geldt een aantal uitgangspunten op het vlak van informatievoorziening, uitsluiting van minderjarigen, eerlijkheid van de kansspelen, het beschermen van consumentengegevens, het voorkomen dat reclame aanzet tot (onmatige deelname en het beschermen van kwetsbare personen.¹³¹ Het voorkomen dat kwetsbare groepen, waaronder jongvolwassenen, in de problemen komen is een primair doel van het verslavingspreventiebeleid. De vergunde aanbieders dienen in hun beleid in ieder geval aan te geven welke groepen door hen als kwetsbaar worden aangemerkt. Daarnaast dienen de interventie maatregelen op de verschillende groepen te zijn afgestemd.

De indicatoren die inzicht geven in de inspanningen die vergunde aanbieders verrichten op het gebied van informatievoorziening, uitsluiting van minderjarigen, eerlijkheid van de kansspelen en het beschermen van consumentengegevens staan weergegeven in tabel 3.5. Welke informatie nodig is om na te gaan in hoeverre de doelstelling consumentenbescherming is behaald staat in tabel 3.6.

Reclame

Zoals al een paar keer benoemd vormt reclame een belangrijk onderwerp voor de evaluatie van de Wet Koa. Sinds de invoering van de Wet hebben zich al diverse wijzigingen op het gebied van reclame voorgedaan. In de evaluatie zal moeten worden nagegaan wat de gevolgen zijn van deze wijzigingen.

Een onderdeel van reclame is het aanbieden van bonussen aan spelers. De consumentenbond is onlangs van zes grote vergunde online aanbieders nagegaan in hoeverre zij zich houden aan de wetgeving rondom werving, reclame en verslavingspreventie.¹³² Hierbij hebben ze tevens gekeken naar hoe vergunde aanbieders omgaan met het aanbieden van bonussen. Het blijkt volgens de consumentenbond dat vergunde aanbieders bonussen aanbieden aan spelers die hebben aangegeven dit niet te willen. Daarnaast constateerden zij dat aanbieders op verschillende andere vlakken de wet- en regelgeving overtreden. Het gaat hierbij onder meer om misleiden – doen alsof iets gratis is, terwijl dat niet zo is – en het standaard instellen van een hoge inzet.

Een ander punt dat in dit vooronderzoek naar voren is gekomen en samenhangt met reclame, is affiliaties. Volgens een aantal van de geïnterviewde stakeholders (vanuit de verslavingszorg, toezichthouders en vergunde aanbieders) zijn er steeds meer bedrijven die linkjes op hun site plaatsen naar websites van illegale aanbieders van online kansspelen. De vraag hoe hiermee om te gaan zou in de evaluatie kunnen worden meegenomen.

¹³¹ TK, 33996 nr. 3.

¹³² Consumentenbond (2023). Schimmige spelletjes. Consumentengids november 2023.



Tabel 3.5 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden
Informatie- verplichting vergunde aanbieders	• Vergunde aanbieders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken	• Vergunde aanbieders die op de website duidelijk aangeven dat zij over een vergunning beschikken	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Bekijken websites vergunde aanbieders Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• Vergunde aanbieders die het adres en contact gegevens op de website hebben vermeld	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die de algemene voorwaarden op de website hebben staan	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die de kosten voor deelname aan het kansspel op de website hebben staan	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die de wijze van uitbetaling door de vergunninghouder op de website hebben staan	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die op de website uitleg geven over de aangeboden kansspelen (spelregels, winkansen en dergelijke)	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die op de website aangeven waar een speler terecht kan met vragen en klachten	Vergunde aanbieders Spelers	
Beschermen spelers- tegoeden	• Vergunde aanbieders die spelerstegoeden van hun spelers beschermen	• Vergunde aanbieders die waarborgen dat spelers te allen tijde over hun geld kunnen beschikken	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interviews Ksa Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• Vergunde aanbieders die spelersrekeningen hebben afgescheiden van het eigen vermogen	Vergunde aanbieders	
		• Aantal keer dat is geconstateerd dat een spel niet eerlijk is verlopen	Ksa	
Beschermen persoons- gegevens	• Vergunde aanbieders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen	• Vergunde aanbieders die hebben vastgelegd dat zij persoonsgegevens niet aan anderen dan de Ksa verstrekt	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interviews Ksa Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• Vergunde aanbieders die de spelers juist en volledig informeren over de verwerking van de persoonsgegevens	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die bij verwerking van de persoonsgegevens voldoet aan de eisen van de AVG	Vergunde aanbieders Ksa	
Eerlijk spel	• Eerlijk verloop aangeboden kansspelen	• Vergunde aanbieders van wie het spelsysteem is gecontroleerd	Vergunde aanbieders Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interviews Ksa
		• Aantal keer dat is geconstateerd dat een spel niet eerlijk is verlopen	Ksa	



Tabel 3.5 Kansspelen op afstand: indicatoren inspanningen maatregelen consumentenbescherming (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden
Reclame en werving	• Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie	• Aantal keer dat de Ksa overtredingen door de vergunde aanbieders van de wettelijke reclameregels heeft geconstateerd	Ksa	Vragenlijst Ksa Interviews Ksa Vragenlijst Stichting Reclame Code Interviews Stichting Reclame Code Vragenlijst Commissariaat voor de Media Interviews Commissariaat voor de Media Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• Aantal klachten over vergunde aanbieders dat Stichting Reclame Code heeft ontvangen	Stichting Reclame Code	
		• Aantal keer dat het Commissariaat voor de Media overtredingen door vergunde aanbieders van de tijdvakken heeft geconstateerd	Commissariaat voor de Media	
		• Vergunde aanbieders met misleidende reclame	Stichting Reclame Code Spelers	
	• Verstrekken van bonussen	• Vergunde aanbieders die bonussen aanbieden tijdens het spel	Vergunde aanbieders Spelers	
		• Vergunde aanbieders die mogelijkheid bieden om het aanbieden van bonusaanbiedingen uit te zetten	Vergunde aanbieders Spelers	
• Naleving regels Besluit ORKA	• Vergunde aanbieders die zich houden aan de regels Besluit ORKA	Stichting Reclame Code Spelers		
Beschermen van kwetsbare personen	• Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen	• Vergunde aanbieders die uitdrukkelijk vermelden dat deelname aan kansspelen op afstand niet is toegestaan voor minderjarigen	Vergunde aanbieders Spelers	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interviews Ksa Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• Vergunde aanbieders die bij inschrijving controleren of iemand 18 jaar of ouder is	Vergunde aanbieders Spelers	
	• Verslavingspreventiebeleid kwetsbare personen	• Vergunde aanbieders die een apart verslavingspreventiebeleid hebben voor kwetsbare personen	Vergunde aanbieders Ksa	



Tabel 3.6 Indicatoren doelrealisatie consumentenbescherming

Doel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden
Overige vormen van consumentenbescherming	• Vergunde aanbieders die zich niet houden aan consumentenbescherming	• Aantal keer dat door vergunde aanbieders onzorgvuldig is omgegaan met persoonsgegevens van spelers	Ksa	Vragenlijst Ksa Interviews Ksa
	• Het beschermen van kwetsbare personen	• Jongeren onder de 18 jaar die deelneemt aan kansspelen	Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers Interview verslavingszorg
		• Spelers bij wie sprake is van onrechtmatige deelneming (onder andere jonger dan 18 jaar en deelname aan illegale kansspelen)	Spelers	



3.4 Kanalisatie en substitutie

Naast informatie over hoe de uitvoering van de Wet Koa verloopt is het van belang om in de evaluatie aandacht te besteden aan kanalisatie (tabel 3.7) en substitutie (tabel 3.8).

Kanalisatie

De Wet Koa zou moeten leiden tot een evenwichtig stelsel voor online kansspelen dat spelers enerzijds voldoende bescherming biedt, maar anderzijds voldoende aantrekkelijk is om te bevorderen dat spelers deelnemen aan online kansspelen die worden aangeboden door vergunde aanbieders. Kanalisatie vormt daarmee het scharnierpunt van het kansspelbeleid: alleen wanneer spelers en aanbieders gebruik maken van het gereguleerde deel van de kansspelmarkt, heeft de overheid de kans invloed uit te oefenen op het gedrag van spelers en aanbieders. De doelstelling is dat 80% van de spelers gebruik maakt van het legale aanbod. Uit de monitoringsrapportage van de Ksa blijkt dat in november 2022 het percentage spelers dat uitsluitend legale websites bezoekt op 92% ligt.¹³³ Vrijwel alle spelers die illegale aanbieders bezoeken, spelen ook bij vergunde aanbieders.

Goede regulering vereist dat het legale kansspelaanbod dermate attractief is dat spelers geen behoefte hebben om gebruik te maken van het aanbod op illegale websites. Vergunde aanbieders mochten met reclame spelers bewegen gebruik te maken van hun aanbod. Een neveneffect is dat het aanbod van gereguleerde online kansspelen en de hausse aan reclame een extra vraag kunnen creëren. Er lijkt sprake van een toename van het aantal deelnemers aan online kansspelen, waaronder zeer waarschijnlijk veel nieuwe spelers.¹³⁴

Het kabinet heeft toegezegd dat de hoogte van de kanalisatiegraad onderdeel uit zal maken van de evaluatie en dat hierin het onderscheid naar type speler duidelijk moet worden.¹³⁵ Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van vragen van het parlement over de haalbaarheid van de beoogde kanalisatiegraad van 80%. In de communicatie tussen het kabinet en het parlement wordt gesproken over drie spelersgroepen: recreatieve spelers die gokken als vrijetijdsbesteding zien; risicospelers die gokken als vrijetijdsbesteding zien maar geen volledige controle meer hebben over hun speelgedrag; en probleemspelers die geen controle meer hebben over hun speelgedrag en hierdoor vaak in de problemen raken. Kansspelverslaafden vallen onder deze laatste categorie.

Een andere toezegging betreft het in kaart brengen van het effect van de registratieplicht.¹³⁶ De aanleiding voor deze toezegging waren vragen uit het parlement over de effecten van de regulering op de concurrentiepositie van legale online aanbieders. Door de regulering zijn legale aanbieders verplicht consumenten om een identificatie te vragen, hun speelgedrag vast te stellen en dit te delen met de Ksa. Verder zijn vergunde aanbieders verplicht om belasting en aanvullende heffingen te betalen. Het voldoen aan deze regulering en de registratielasten brengen aanvullende kosten met zich mee. Deze kosten worden doorberekend in de winkansen of hoogte van de te winnen prijzen. De

¹³³ KSA (2023). Monitoringsrapportage online kansspelen voorjaar 2023. Den Haag: Kansspelautoriteit.

¹³⁴ Kansspelautoriteit (2023). Monitoringsrapportage online kansspelen najaar 2023. Kansspelautoriteit, Den Haag.

¹³⁵ Dekker, Kamerstuk 33996 Nr. F, 2018.

¹³⁶ Teeven, Nota naar aanleiding van het verslag, 2015.



privacy van spelers en de doorberekende kosten kunnen leiden tot een minder aantrekkelijk legaal aanbod. Dit kan voor spelers een drempel vormen om deel te nemen aan het legale aanbod.

Substitutie

De mogelijkheid bestaat dat het legaliseren van kansspelen via internet gevolgen heeft voor deelname aan legale landgebonden kansspelen (substitutie). Het kabinet heeft toegezegd om tijdens de evaluatie het effect van de maatregelen die substitutie tussen loterijen en online kansspelen moeten voorkomen te onderzoeken. De zorgen over de afnemende afdrachten aan de sport en goede doelen hebben ertoe geleid dat er gerichte maatregelen ter voorkoming van deze afname in het Besluit Koa zijn opgenomen. Een van de maatregelen is dat vergunde aanbieders van online kansspelen geen loterijen mogen organiseren. Een andere maatregel is dat aanbieders van loterijen meer mogelijkheden krijgen voor innovatie. De vraag is of dit laatste punt moet worden meegenomen in de evaluatie.

Mogelijk dat in de evaluatie ook aandacht kan worden besteed aan het onderscheid tussen risicovolle en risicoarme kansspelen. Dit moet volgens de stakeholders op het gebied van loterijen beter geborgd worden. Risicoarme kansspelen, zoals loterijen, worden nu vaak gelijkgetrokken met risicovolle kansspelen. Dit geldt onder meer op het gebied van reclame. De beperkende maatregelen voor risicovolle kansspelen worden – volgens sommige stakeholders vaak onwillekeurig – ook van toepassing (verklaard) op loterijen, met als mogelijk gevolg dat minder spelers deelnemen aan loterijen. Dit zou dan vervolgens weer consequenties kunnen hebben voor de afdrachten aan goede doelen en sport door loterijen. Goede doelenloterijen zijn sinds 2020 wettelijk verplicht ten minste 40% van hun inleg af te dragen aan goede doelen. De Lotto draagt ten minste 18% van de inleg af aan sport en de Staatsloterij ten minste 15% aan de staat. Het kabinet heeft toegezegd om met de evaluatie het effect van de Wet Koa op substitutie binnen de kansspelmarkt in kaart te brengen. Hierbij gaat het om onderzoek naar gevolgen van de Wet Koa op de afdrachten aan de Nederlandse topsport.¹³⁷

¹³⁷ Dekker, Nadere memorie van antwoord, 2018.



Tabel 3.7 Indicatoren kanalisatie

Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden	
Kanalisisatie	• Deelname aan legale online kansspelen	• % spelers dat deelneemt aan legale online kansspelen	Spelers Ksa	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers Vragenlijst Ksa Interview Ksa
		• % spelers dat is overgestapt van het illegale naar het legale online aanbod	Spelers	
	• Deelname aan illegale online kansspelen	• % spelers dat deelneemt aan illegale online kansspelen	Bevolkingsenquête Ksa	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers Vragenlijst Ksa Interview Ksa
	• Kanalisatiegraad naar type speler	• % spelers met geen tot laag risico dat deelneemt aan legale online kansspelen	Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
		• % spelers met geen tot laag risico dat deelneemt aan illegale online kansspelen	Spelers	
		• % spelers met matig risico dat deelneemt aan legale online kansspelen	Spelers	
		• % spelers met matig risico dat deelneemt aan illegale online kansspelen	Spelers	
		• % spelers met hoog risico dat deelneemt aan legale online kansspelen	Spelers	
		• % spelers met hoog risico dat deelneemt aan illegale online kansspelen	Spelers	
	• Attractief aanbod van legale kansspelen	• % spelers dat het aanbod aan legale kansspelen aantrekkelijk vindt	Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
	• Nieuwe spelers	• % nieuwe spelers	Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers
	• Omzetten en marketingsbudgetten vergunde aanbieders	• Omzet (in Nederland) vergunde aanbieders naar deelmarkt	Ksa	Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa Gegevens Nielsen opvragen
		• Marketingsbudget (besteed in Nederland) vergunde aanbieders naar deelmarkt	Vergunde aanbieders Nielsen	
		• Bruto Spelresultaat vergunde aanbieders naar deelmarkt	Vergunde aanbieders Ksa	
	• Spelers die bewust kiezen voor het illegale aanbod vanwege de registratieplicht bij het legale aanbod	• Spelers die bewust kiezen voor het illegale aanbod vanwege de registratieplicht bij het legale aanbod	Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers



Tabel 3.8 Indicatoren substitutie

Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden	
Substitutie	• Spelers die overstappen van landgebonden aanbod naar het online aanbod	• Spelers die deelnemen aan legale online kansspelen, maar voorheen deelnamen aan landgebonden casinospelen, loterijen en/of speelden op automaten	Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers Gegevens opvragen Belastingdienst/ministerie van Financiën Afdrachten loterijen opvragen Vragenlijst vergunde aanbieders Interviews vergunde aanbieders Vragenlijst Ksa Interview Ksa
	• Inkomsten kansspelbelasting	• Binnengekomen kansspelbelasting in euro's	Belastingdienst Ministerie van Financiën	
	• Afdrachten goede doelen en sport	• Bedrag dat loterijen hebben afgedragen aan goede doelen	Loterijen	
		• Bedrag dat loterijen hebben afgedragen aan sport	Loterijen NOC*NSF	
• Vergunde online aanbieders die loterijen aanbieden	• % vergunde online aanbieders dat loterijen aanbiedt	Vergunde aanbieders Ksa		



3.5 Toezichts- en handhavingsactiviteiten Ksa

Met de inwerkingtreding van de Wet Koa heeft de Ksa er diverse toezichts- en handhavingstaken bijgekregen. Als onafhankelijk toezichthouder dient de Ksa voor een goed gereguleerd en betrouwbaar aanbod van kansspelen te zorgen. Hiervoor dient de Ksa diverse toezichts- en handhavingsactiviteiten uit te voeren. Zo houdt Ksa bijvoorbeeld toezicht op de aanvragen van vergunningen door online aanbieders. Aanbieders worden beoordeeld op het risico dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen financiële voordelen te benutten. Daarnaast houdt de Ksa toezicht op de uitvoering van de zorgplicht, naleving van de Wwft en naleving van de wettelijke reclameregels. Indien nodig grijpt de Ksa in met een waarschuwing, boete of dwangsom. Deze activiteiten hebben we vertaald naar indicatoren (tabel 3.9).

Als aanvulling op de indicatoren over de toezichtsactiviteiten van de Ksa, geven sommige stakeholders in de gesprekken aan graag te willen weten hoeveel van de opgelegde dwangsommen en boetes daadwerkelijk is geïnd. Enkele stakeholders zeggen dat sommige boetes nu niet kunnen worden geëxecuteerd omdat er geen verdrag is met het land waar de aanbieder gevestigd is. Men is ook benieuwd hoe dit zit bij de illegale aanbieders. Tot slot hebben verschillende vergunde aanbieders aangegeven dat ze tegen problemen met de CDB aan zijn gelopen. Met name het near real time aanleveren van data in de CDB is een lastig punt. Ook de Ksa zelf geeft aan dat sommige aanbieders problemen ondervinden met de CDB. Het is dan ook goed om in de evaluatie hier aandacht aan te besteden.



Tabel 3.9 Ksa: Indicatoren toezichts- en handhavingsactiviteiten gericht op online kansspelen

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Suggesties voor methoden
Toezicht door KSA	• Vergunde aanbieders waar nader onderzoek is verricht	• Vergunde aanbieders naar wie nader onderzoek is verricht	Ksa	Vragenlijst Ksa Interview Ksa
	• Vergunde aanbieders die onder verscherpt toezicht staan	• Vergunde aanbieders die onder verscherpt toezicht staan	Ksa	
	• Vergunde aanbieders bij wie een dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd	• Aantal opgelegde dwangsommen of bestuurlijke boetes	Ksa	
		• Aantal opgelegde dwangsommen of bestuurlijke boete dat is geïnd	Ksa	
	• Aanbod zonder vergunning (illegaal aanbod)	• Aantal aanbieders van online kansspelen zonder vergunning	Ksa	
	• Illegale aanbieders bij wie een dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd	• Aantal opgelegde dwangsommen of bestuurlijke boetes aan illegale aanbieders	ksa	
• Aantal aan illegale aanbieders opgelegde dwangsommen of bestuurlijke boete dat is geïnd		Ksa		
Controledatabank (CDB)	• Werking CDB	• Vergunde aanbieders bij wie zich storingen in het aanleveren van gegevens in de CDB hebben voorgedaan	Ksa Vergunde aanbieders	Vragenlijst Ksa Interview Ksa Vragenlijst vergunde aanbieders Interview vergunde aanbieders
		• Vergunde aanbieders die near real time gegevens aanleveren	Ksa	



3.6 Resumé

In dit hoofdstuk hebben we beschreven welke informatie er zou kunnen worden meegenomen in de evaluatie van de Wet Koa. Hierbij zijn we uitgegaan van de maatregelen die staan benoemd in het Besluit Koa, het Besluit WRVK, de Leidraad Wwft en hetgeen hierover staat beschreven in de lagere regelgeving. Aanvullend daarop is bij betrokken stakeholders nagegaan welke onderwerpen zij van belang achten om mee te nemen in de evaluatie en hebben we gekeken naar de toezeggingen die zijn gedaan door de minister aan de Eerste en Tweede Kamer.

Voor een deel van de informatie geldt dat het met name gaat om het in kaart brengen van in hoeverre vergunde aanbieders bepaalde maatregelen wel of niet uitvoeren. Dit betreft een soort van afvinklijst die meer cijfermatige informatie oplevert. Alleen deze informatie is echter niet voldoende voor een goede evaluatie. Aan de hand van meer kwalitatieve informatie zal ook in beeld moeten worden gebracht hoe de uitvoering van de Wet Koa verloopt, wat gaat er goed en wat kan er beter. In het volgende hoofdstuk werken we onze suggesties uit over hoe deze informatie – zowel kwantitatief als kwalitatief – kan worden verzameld.

Voor een aantal toezeggingen geldt dat deze niet of in beperkte mate kunnen worden meegenomen in de evaluatie onder andere omdat hiervoor aanvullend onderzoek nodig is. Zo heeft de minister toegezegd om met de evaluatie de effectiviteit van de handhavingsmogelijkheden in de Wet Koa te onderzoeken en hier de capaciteit van de Ksa in mee te nemen. Het parlement vraagt zich af of de grote veranderingen in het toezicht en de handhaving voldoende zijn om mistanden goed aan te kunnen pakken. Om dit goed in kaart te brengen is een apart onderzoek nodig naar de inzet en uitvoering van de Ksa.

Een andere toezegging die te maken heeft met het werk van de Ksa betreft een onderzoek naar het nut van inzet van mystery guests als handhavingsinstrument. De Ksa heeft echter aangegeven tot op heden nog geen gebruik te hebben gemaakt van mystery guests. De reden hiervoor is dat dit juridisch heel lastig is om te regelen en er nog geen wettelijke basis voor is.

Twee andere toezeggingen waaraan niet volledig kan worden voldaan met de evaluatie betreffen toezeggingen op het gebied van reclame. De eerste is de toezegging om met de evaluatie de wervende effecten van kansspelreclame op zowel illegaal als legaal aanbod in kaart te brengen. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa was het maken van reclame voor online kansspelen gedurende een langere periode toegestaan. Vanwege het verslavende karakter van kansspelen riep dit in het parlement veel vragen op. Zo waren er zorgen over dat reclame niet alleen de bekendheid van legaal aanbod vergroot maar ook dat van online gokken in z'n algemeenheid. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de reclames in de praktijk ook spelers werven voor illegaal online gokken. Daarom geeft het parlement aan inzicht te willen krijgen in de wervende effecten van kansspelreclame zowel op het legaal als illegaal



aanbod.¹³⁸ Met behulp van informatie uit de bevolkingsenquête kan hier enig inzicht in worden verkregen, maar om echt iets te kunnen zeggen over de effecten zal aanvullend onderzoek onder spelers moeten worden gedaan. Dit geldt eveneens voor de toezegging om het effect van de maatregelen die jongeren en kwetsbaren moeten beschermen tegen de aanzuigende werking van kansspelen in beeld te brengen. Jongeren tot 25 jaar zijn extra gevoelig voor de verleidende effecten van kansspelen. Om deze reden heeft het parlement veel vragen gesteld over de aanzuigende werking die kansspelreclames op deze groep kan hebben. Er zijn diverse maatregelen genomen om deze aanzuigende werking tegen te gaan. Om goed inzicht te krijgen in of deze maatregelen effectief zijn dient aanvullend onderzoek onder jongeren te worden gedaan. Het aantal jongeren dat in de bevolkingsenquête zit is hiervoor naar verwachting te klein. Bovendien zijn de vragen over reclame die zijn opgenomen in de vragenlijst te beperkt om hierover verantwoorde uitspraken te doen.

Tot slot heeft het kabinet toegezegd om tijdens de evaluatie onderzoek te doen naar het effect van verplichte identiteitscontrole op de verslavingspreventie bij het fysieke aanbod. Er zijn namelijk twijfels over de effectiviteit van identiteitscontrole bij fysieke kansspelaanbieders. Dit heeft er mee te maken dat bij het fysieke aanbod personeel aanwezig is om spelers in de gaten te houden, maar bij het online aanbod is dit anders. Sommige Kamerleden willen weten of het beter werkt om in het preventiebeleid meer nadruk te leggen op interventies bij het signaleren van risicovol speelgedrag in plaats van op identiteitscontrole.¹³⁹ Wij stellen echter voor om de evaluatie te richten op het online aanbod, waardoor aan deze toezegging niet kan worden voldaan. Wel kan, om een eerste beeld te krijgen, ervoor worden gekozen om in de gesprekken met de (hoog) risicospelers en verslavingszorg hier aandacht aan te besteden.

¹³⁸ Dekker, Kamerstuk 33996, Nr. R, 2019.

¹³⁹ Van Wijngaarden, Kamerstuk 33996 Nr. 25, 2016.



4. SUGGESTIES MOGELIJKE ONDERZOEKSMETHODEN

In dit hoofdstuk geven we aan hoe de uitvoering (processen), doelbereiking en neveneffecten van de Wet Koa kunnen worden geëvalueerd. In dit hoofdstuk gaan we in op welke onderzoeksmethoden zouden kunnen worden toegepast om de gewenste informatie (zoals beschreven in hoofdstuk 3) te verzamelen. De evaluatie dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wensen en toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer ten aanzien van de evaluatie van de Wet Koa. Verder is het voor de evaluatie van belang dat gebruik gemaakt wordt van beschikbare, betrouwbare en actuele gegevens.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven welke indicatoren moeten worden gemeten en welke gegevens daarvoor nodig zijn. Tevens hebben we daarbij suggesties gedaan voor onderzoeksmethoden waarmee deze gegevens kunnen worden verzameld. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op deze onderzoeksmethoden. We besteden daarbij ook aandacht aan in hoeverre die gegevens ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Beschikbaarheid van gegevens is ten eerste afhankelijk van de wettelijke mogelijkheid gegevens te mogen verstrekken en ten tweede van de bereidheid van verschillende partijen aan de verstrekking mee te werken. Daarnaast geven we voor zover mogelijk een inschatting van de betrouwbaarheid van de te verzamelen gegevens. Betrouwbaarheid heeft betrekking op de consistentie van data en de validiteit, oftewel kan met de data worden gemeten wat we beogen te meten. Tenslotte beoordelen we de gegevens op actualiteit. Hierbij gaat het erom dat de te verzamelen gegevens ook recente ontwikkelingen met betrekking tot de Wet Koa goed in beeld brengen. In Bijlage 3 is de beoordeling van de afzonderlijke indicatoren op deze drie aspecten samengevat.

Leeswijzer

In dit hoofdstuk behandelen we de onderzoeksvragen 6 en 8 tot en met 12. In paragraaf 4.1 doen we voor de doelstellingen van het kansspelbeleid suggesties voor de dataverzameling onder de vergunde online aanbieders. We geven aan welke data verzameld zouden kunnen worden, welke methode daarvoor kan worden gebruikt, hoe de dataverzameling kan plaatsvinden en welke verwachtingen we hebben voor wat betreft de medewerkingsbereidheid van de vergunde online aanbieders. In paragraaf 4.2 herhalen we de thema's waarvoor data verzameld moeten worden maar dan vanuit het perspectief van de toezichthouders en in paragraaf 4.3 vanuit het perspectief van de spelers. Tot slot geven we aan bij welke deskundigen en andere relevante partijen – waaronder de hulpverlening - informatie kan worden verzameld die van belang is voor de evaluatie. Dit betekent dat er voor de doelstellingen van het kansspelbeleid vanuit vier perspectieven – vergunde online aanbieders, toezichthouders, spelers en overige stakeholders zoals hulpverlening - data zouden kunnen worden verzameld.

Deze suggesties kunnen door de toekomstige evaluator van de Wet Koa in overweging worden genomen bij het opstellen van de uiteindelijke evaluatieaanpak.



4.1 Vergunde aanbieders

Het Besluit Koa voorziet in een pakket aan maatregelen dat dient bij te dragen aan het behalen van de doelstellingen van de Wet op de kansspelen – voorkomen van kansspelverslaving, het tegengaan fraude en criminaliteit en beschermen consumenten. Per doelstelling geven we aan hoe de data kunnen worden verzameld.

4.1.1 Voorkomen kansspelverslaving

Bij het voorkomen van kansspelverslaving heeft de vergunde aanbieder een zorgplicht opgelegd gekregen. Voor de evaluatie is het van belang na te gaan hoe de zorgplicht van online aanbieders eruitziet en van welke interventies zij daarbij gebruik maken.

Dataverzameling

Voor de evaluatie van de Wet Koa dient onder meer te worden geïnventariseerd welke inspanningen aanbieders voor de toepassing van het interventiemodel plegen, zoals we dat in de indicatoren in hoofdstuk 3 hebben vastgelegd. Daarnaast is het voor de evaluatie van belang dat er aanvullende informatie wordt verkregen over de precieze invulling van de zorgplicht en de wijze waarop aanbieders dit uitvoeren. Om al die informatie (per aanbieder) te verzamelen kunnen verschillende methoden worden gebruikt.

Website en jaarverslagen

Gestart kan worden op de website van de aanbieder en in jaarverslagen om na te gaan welke informatie beschikbaar is en kan worden gebruikt voor het meten van de opgestelde indicatoren. Hierbij gaat het onder meer over het infomeren van spelers over de risico's van kansspelen en de informatieverplichting die aanbieders hebben om informatie over hun bedrijf aan spelers te verstrekken.

Vragenlijst

Ter aanvulling kan aan de verplicht aangestelde Nederlandssprekende vertegenwoordiger van de vergunde aanbieders een schriftelijke vragenlijst worden voorgelegd. De reden dat we een schriftelijke vragenlijst voorstellen houdt verband met de vele onderwerpen waarover informatie verzameld dient te worden. Om er zeker van te zijn dat alle onderwerpen aan bod komen en de vragen zo volledig mogelijk worden beantwoord, kan een lijst worden opgesteld met alle indicatoren waarover (aanvullende) data verzameld dienen te worden. Een tweede reden is dat de gevraagde informatie over met name de zorgplicht gedetailleerd is. Hierbij gaat het onder meer om gegevens die betrekking hebben op het aantal keren dat zij interventies - naar olopende zwaarte - hebben toegepast in een bepaalde periode (maand, kwartaal of jaarlijks), en wat de resultaten hiervan waren (speler is bij aanbieder gestopt, heeft gedrag aangepast, volhard in risicovol speelgedrag, is geregistreerd in Cruks). De vertegenwoordiger van de aanbieder kan een deel van de gevraagde gegevens verkrijgen uit monitoringssystemen die door de aanbieders worden gebruikt.¹⁴⁰ Alle vergunde aanbieders leggen de uitgevoerde stappen in het interventiemodel vast in hun monitoringssystemen.¹⁴¹ Hoe uitgebreid zij dat doen verschilt

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Kansspelautoriteit (2023). Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen. Den Haag: Kansspelautoriteit.



echter. Sommige aanbieders gaan op een later moment na of de interventie effectief is geweest, andere doen dat niet. Op basis van de uitkomsten en conclusies van haar onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door online aanbieders gaat de Ksa het eigen beleid aanscherpen en waar mogelijk zorgdragen voor een meer uniforme invulling of verduidelijking van bepaalde normen, zodat er een gelijk speelveld ontstaat en alle aanbieders dezelfde regels naleven.

Voor de beantwoording van sommige vragen zal mogelijk informatie nodig zijn van andere inhoudelijk deskundige medewerkers, zoals een RG ('Responsible Gambling')-manager en/of 'compliance officer'.

Interviews

We bevelen aan om vertegenwoordigers van aanbieders te interviewen. In deze gesprekken zouden de antwoorden op de vragenlijst kunnen worden doorgenomen, kan een toelichting worden gegeven op behaalde resultaten en werkprocessen en worden gevraagd naar mogelijke knelpunten waar aanbieders in de praktijk tegenaan lopen.

Ontwikkelen meetlat

Om na te gaan of aanbieders de regels naleven geven wij in overweging om een instrument te ontwikkelen, een soort meetlat, waarmee de toegepaste interventies en behaalde resultaten van aanbieders op een transparante en navolgbare manier kunnen worden vergeleken. Aanbevolen wordt deze meetlat af te stemmen met de Ksa, omdat de Ksa heeft aangegeven vervolgstappen te zullen zetten in haar beleid over de zorgplicht en de invulling die de aanbieders daaraan geven.¹⁴²

Dossierstudie

Om beter inzicht te krijgen in de invulling en de uitvoering van het interventiemodel, met name op het ontstaan van een totaalverlies en moment(en) van ingrijpen door de aanbieder, kan aan de vertegenwoordigers gevraagd worden of zij het verslavingspreventiebeleid met de evaluatoren willen delen.

Daarnaast kan overwogen worden een dossierstudie uit te voeren. Uit de spelers waarbij het interventiemodel is toegepast kan een aselecte steekproef worden getrokken van een beperkt aantal spelers waarvan de geanonimiseerde dossiers worden opgevraagd. Er kan daarbij tevens worden gevraagd naar dossiers van jongvolwassenen en spelers van 24 jaar en ouder. Aan de dossiers kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld, bijvoorbeeld de zwaarte van de toegepaste interventie. Naast een analyse van de dossiers kan er een aanvullend gesprek worden gevoerd met de vertegenwoordiger verslavingspreventie van de aanbieder over de invulling van de zorgplicht en de uitgevoerde interventies.

4.1.2 Tegengaan fraude en criminaliteit

Bij het tegengaan van fraude en criminaliteit dienen aanbieders van kansspelen te voldoen aan de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Uit de Leidraad Wwft van de Ksa blijkt dat de maatregelen met de invoering van de Wet Koa zijn

¹⁴² Kansspelautoriteit (2023). Rapportage over het onderzoek naar de invulling van de zorgplicht door aanbieders van online kansspelen. Den Haag: Kansspelautoriteit.



gaan gelden voor de vergunde aanbieders van online kansspelen, voor landgebonden speelcasino's (Holland Casino) golden deze maatregelen al.¹⁴³ In het kader van het voorkomen van fraude en criminaliteit moeten de vergunde aanbieders van online kansspelen en Holland Casino de identiteit van spelers verifiëren, een risicoprofiel van spelers opstellen, ongebruikelijke transacties signaleren en melden bij de FIU en spelers bij verdenking van fraude en andere kansspelgerelateerde criminaliteit uitsluiten.

Dataverzameling

Bij de vergunde online aanbieders kan worden nagegaan welke maatregelen zij hebben uitgevoerd en wat de resultaten hiervan zijn geweest. In een enkel geval zal dit terug te vinden zijn op websites of in jaarverslagen, maar het zou ook kunnen worden meegenomen in de door ons voorgestelde schriftelijke vragenlijst die aan aanbieders kan worden voorgelegd. We stellen bij de dataverzameling de procedure voor die ook is voorgesteld bij de zorgplicht: de vragen kunnen worden voorgelegd aan de vertegenwoordiger van de online aanbieder, de vertegenwoordiger draagt zorg voor de beantwoording van de vragen en er kan een eindgesprek plaatsvinden waarin de antwoorden op de vragen worden doorgenomen, om een toelichting wordt gevraagd indien nodig en mogelijke knelpunten kunnen worden benoemd.

Een aandachtspunt hierbij is dat vergunde aanbieders van sportweddenschappen naar ons inzicht ook bevraagd zouden moeten worden op het signaleren van manipulatie van sportwedstrijden (matchfixing) en of zij de vermoedens ook melden bij de SBIU van de Ksa.

4.1.3 Consumentenbescherming

Bij consumentenbescherming dient de klant erop te kunnen vertrouwen dat zijn (persoons)gegevens en spelerstegoeden veilig worden beheerd en het spel eerlijk verloopt. Daarnaast is door stakeholders en ook door de minister in toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer met name gewezen op het risico dat reclame kan aanzetten tot (onmatige) deelname aan kansspelen, met name onder kwetsbare groepen.

Voor de evaluatie dient bij alle vergunde aanbieders te worden nagegaan of zij de informatieverplichting die zij naar hun spelers hebben naleven, of zij persoonsgegevens van spelers en spelerstegoeden voldoende beschermen. Verder moet worden nagegaan hoe zij voorkomen dat kwetsbare groepen, waaronder jongvolwassenen, in de problemen komen en dat bonussen zijn afgestemd op het individuele speelgedrag. Nagegaan moet worden welke groepen zij als kwetsbaar hebben aangemerkt in hun beleid en welke interventie maatregelen er voor de verschillende groepen gelden. Daarnaast dienen vergunninghouders aan te tonen dat zij met hun reclame voor ten minste 95% personen hebben bereikt die 24 jaar of ouder waren.

Dataverzameling

Informatie die aanbieders verplicht zijn te verstrekken aan spelers dient op hun website te zijn vermeld. Dat kan bij alle aanbieders eenvoudig worden gecheckt. De overige

¹⁴³ Kansspelautoriteit (2021). Leidraad ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De Wwft in de kansspelsector.



informatie zal moeten worden gevraagd aan de aanbieders en worden toegevoegd aan de schriftelijke vragenlijst die hen wordt voorgelegd.

We stellen ook hier weer dezelfde procedure voor: de vragen worden voorgelegd aan de vertegenwoordiger van de online aanbieder, de vertegenwoordiger draagt zorg voor de beantwoording van de vragen en er vindt een eindgesprek plaats waarin de antwoorden op de vragen worden doorgenomen, om een toelichting wordt gevraagd indien nodig en mogelijke knelpunten kunnen worden benoemd.

4.1.4 Medewerking vergunde aanbieders

Aanbieders van online kansspelen zijn verplicht om de gegevens over het spelgedrag geanonimiseerd te verstrekken voor wetenschappelijk onderzoek naar kansspelsverslaving. Dit moeten zij doen naar aanleiding van een verzoek van een onderzoeksinstituting. De Ksa heeft hiervoor regels opgesteld.¹⁴⁴ Die regels moeten onder meer voorkomen dat vergunde aanbieders onnodig worden belast en bepalen daarnaast welke onderzoeksinstitutingen om de gegevens mogen vragen. Voor het verkrijgen van gegevens voor de evaluatie zou zo'n verzoek kunnen worden ingediend. Dit moet echter wel bij alle vergunde aanbieders (27) afzonderlijk worden ingediend.

Er is op dit moment nog weinig ervaring opgedaan met het indienen van een dergelijk verzoek. Daarom hebben we vijf – zowel grote, middelgrote als kleinere - aanbieders aangeschreven met de vraag of zij als een dergelijk verzoek in het kader van de evaluatie van de Wet Koa wordt gedaan data over het spelgedrag van hun klanten willen aanleveren. Zij hebben aangegeven in principe bereid te zijn gegevens te leveren ten behoeve van de evaluatie, indien het geen bedrijfsgevoelige gegevens betreft. De aanbieders waar contact mee is geweest, hebben overigens aangegeven dat voor het verstrekken van gegevens hun voorkeur uitgaat naar aanlevering door de Ksa. Naast de gegevens in de CDB moeten zij ook elk kwartaal al gegevens aanleveren voor de rapportages van de Ksa. Volgens hen is het erg omslachtig dat gegevens voor de evaluatie bij hen worden opgevraagd, terwijl de Ksa er al over beschikt. De gegevens die door vergunde aanbieders met de (kwartaal)rapportages worden verstrekt zijn in de regelgeving in het kader van rapportageverplichtingen van de Ksa opgelegd maar worden niet met derden gedeeld.¹⁴⁵

De toegezegde medewerking komt mede door te wijzen op reeds aan de Ksa verstrekte informatie die niet met derden mag worden gedeeld niet overtuigend over. Gezien de reactie van enkele aanbieders is het afwachten hoe op een concreet verzoek wordt gereageerd en wat er uiteindelijk zal worden opgeleverd. Bij eerdere verzoeken om informatie is door online aanbieders bezwaar gemaakt en aangevoerd dat gegevens betrekking hebben op bedrijfsvertrouwelijke of concurrentiegevoelige informatie dan wel informatie waarvan de openbaarmaking onevenredig benadelend is voor de aanbieder.

¹⁴⁴ Een leidraad voor toegang tot data van aanbieders, zie: <https://kansspelautoriteit.nl/over-ons/publicaties/regels-leidraden/aanbieders-online-kansspelen/regeling-verstrekking-gegevens-onderzoek>

¹⁴⁵ Staatscourant 2021, 39451



4.2 Toezichthouders en meldpunten

Na verstrekking van een vergunning is de aanbieder onderworpen aan toezicht. Toezichthouders kunnen informatie geven over ontwikkelingen in de praktijk en de gevolgen van beleid. Voor de naleving van de Wet Koa is de belangrijkste toezichthouder de Ksa. Het Commissariaat voor de Media houdt uitsluitend toezicht op de tijdvakken waarbinnen reclame voor kansspelen niet mag worden uitgezonden op televisie en enkele digitale kanalen.

Daarnaast zijn er twee organisaties waar overtredingen en misstanden (moeten) worden gemeld. Zo moeten ongebruikelijke transacties worden gemeld bij de Financial Intelligence Unit (FIU). De Stichting Reclame Code maakt met vergunde aanbieders van kansspelen afspraken over zelfregulering voor verantwoorde reclame. Overtredingen van deze afspraken kunnen bij de Stichting Reclame Code worden gemeld, dit geldt tevens voor klachten van spelers.

4.2.1 Voorkomen kansspeleroverslaving

De Ksa houdt toezicht op het door online aanbieders opgestelde verslavingspreventiebeleid en de wettelijke zorgplicht. Voor het toezicht op de invulling en uitvoering van de zorgplicht maakt de Ksa onder meer gebruik van de controledatabank (CDB). Met deze CDB heeft de Ksa toegang tot een grote hoeveelheid gegevens van aanbieders die hierin opgeslagen worden. Vergunde online aanbieders moeten hiertoe onder meer persoons- en speelgegevens van deelnemers aan kansspelen en gepleegde interventies vastleggen. Met deze data kan een nauwkeurig overzicht worden verkregen van leeftijd en andere kenmerken van spelers, de spreiding van de ingezette bedragen, hoe vaak, wanneer en hoe lang men speelt, maar ook inzicht in welke deelnemers risicovol speelgedrag vertonen, welke maatregelen zij zelf nemen en welke interventies de aanbieders plegen om te voorkomen dat zij een kansspeleroverslaving ontwikkelen en/of excessieve financiële schade lijden. Daarnaast kan worden geanalyseerd in hoeverre aanbieders vroegtijdig risicovol speelgedrag daadwerkelijk signaleren en vervolgens ook hebben geïntervenieerd volgens het getrapte interventiemodel. De data uit de CDB is echter alleen bedoeld voor toezicht en handhaving, het mag vooralsnog niet worden gedeeld in het kader van onderzoek.

Dataverzameling

Voor de dataverzameling bij de Ksa kunnen verschillende methoden worden gebruikt.

Website, jaarverslagen en rapporten

Op de website en in jaarverslagen en rapporten van de Ksa is informatie beschikbaar voor de opgestelde indicatoren. Op de website gaat het over de vergunningen die de Ksa heeft verstrekt aan aanbieders en de vertegenwoordigers die de aanbieders hebben aangesteld. In het jaarverslag is met betrekking tot kansspeleroverslaving informatie over de Cruks beschikbaar en is vermeld welke signalen de Ksa heeft ontvangen over overtredingen van regels. Tevens is vermeld of er naar aanleiding van geconstateerde overtredingen onderzoek is ingesteld bij kansspelaanbieders, boeterapporten zijn opgemaakt en boetes zijn opgelegd. Informatie over de daadwerkelijk inning van de boetes ontbreekt. Daarnaast stelt de Ksa rapporten op over de uitgevoerde toezichthoudende activiteiten, bijvoorbeeld



de al eerder aangehaalde rapportage over de invulling van de zorgplicht door online aanbieders. Met de beschikbare informatie op de website, jaarverslagen en rapporten kan een eerste beeld worden verkregen van het toezicht door de Ksa op online aanbieders.

Vragenlijst

Ter aanvulling op de reeds beschikbare doen wij de suggestie om aan vertegenwoordigers van de Ksa een schriftelijke vragenlijst voor te leggen. Voor dit vooronderzoek hebben we een lijst opgesteld met de in het vorige hoofdstuk opgenomen indicatoren en de omschrijving van de gegevens die daarvoor nodig zijn. Deze lijst is toegestuurd aan de Ksa en met medewerkers besproken. In het gesprek is de beschikbaarheid, de volledigheid en de actualiteit van de gegevens besproken. Hieruit blijkt dat het aantal spelers ingeschreven in Cruks, vrijwillig en onvrijwillig, uitsluitend beschikbaar is als een totaalcijfer en niet kan worden uitgesplitst naar online aanbieders en andere deelmarkten.

Aanbieders hebben monitoringssystemen ontwikkeld om (hoog) risicospelers snel te kunnen signaleren, hulp te kunnen aanbieden en om schadebeperkende maatregelen te nemen. Deze gegevens moeten beschikbaar worden gesteld aan de Ksa en vastgelegd in de CDB. Zoals aangegeven zijn deze gegevens vastgelegd voor toezichtsdoeleinden en kunnen niet beschikbaar worden gesteld voor de evaluatie van de Wet Koa (zie ook verderop bij knelpunten dataverzameling).

Het opstellen en opsturen van een lijst met benodigde gegevens en het (online) bespreken ervan heeft in dit vooronderzoek goed gewerkt. Voorgesteld wordt voor de evaluatie van de Wet Koa een vergelijkbare procedure te volgen. Omdat niet alle benodigde data standaard bij de Ksa beschikbaar zijn en moeten worden verzameld uit de systemen van de Ksa, dient rekening te worden gehouden met een langere doorlooptijd van zes tot acht weken.

Interview

Naast een gesprek over de benodigde gegevens stellen wij ook voor om met één of meer medewerkers van de Ksa een interview te houden over het houden van toezicht op online aanbieders. In het gesprek kan bijvoorbeeld een toelichting worden gegeven op de toezichthoudende taken, de behaalde resultaten, de toegevoegde waarde van de CDB, de mogelijkheid misstanden aan te pakken, de effectiviteit van maatregelen (interventiemodel), en de mogelijke knelpunten waar zij bij het toezichthouden tegenaan lopen. Daarnaast kunnen naar aanleiding van toezeggingen aan de Kamer enkele vragen worden gesteld over de werklast van de Ksa in relatie tot de capaciteit van de Ksa.

Knelpunten dataverzameling

Voor het gebruik van de gegevens uit de CDB voor de evaluatie van de Wet Koa doen zich twee knelpunten voor. Het eerste is de onvolledigheid van de informatie. Volgens de Ksa hebben sommige aanbieders moeite om de juiste data en data van goede kwaliteit aan te leveren. Hierdoor beschikt de Ksa in de CDB niet over de volledige informatie van alle online aanbieders.



Het tweede knelpunt is de beschikbaarheid van de data voor de evaluatie. De data in de CDB is, zoals gezegd, uitsluitend beschikbaar voor toezicht en handhaving. In de wetgeving is niet geregeld dat data in de CDB beschikbaar zijn voor onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Data uit de CDB kunnen onder de huidige voorwaarden volgens de Ksa niet worden verstrekt aan derden, ook niet voor de evaluatie van de Wet Koa. De Ksa is gevraagd of het mogelijk is dat data toch worden aangeleverd, mogelijk in geanonimiseerde of geaggregeerde vorm (per deelmarkt zodat informatie niet herleidbaar is naar individuele vergunninghouders). Ook dat is op basis van de wetgeving niet mogelijk. Omdat de Ksa de data uit de CDB niet kan verstrekken, zullen de vergunde online aanbieders moeten worden verzocht deze data aan te leveren (zie paragraaf 4.1).

4.2.2 Tegengaan fraude en criminaliteit

Het toezicht op fraude en criminaliteit is belegd bij de Ksa. Zo ziet de Ksa er onder meer op toe dat vergunde online aanbieders ongebruikelijke transacties melden bij de FIU. Voor het in beeld krijgen van fraude en criminaliteit dienen vergunde online aanbieders alle financiële transacties vast te leggen. Ksa analyseert de transacties en gaat na of verdachte transacties door vergunde aanbieders zijn doorgestuurd naar de FIU, waarbij alle transacties van boven de € 15.000 naar de FIU moeten worden gestuurd. Verder houdt de Ksa toezicht op de inspanningen van online aanbieders bij het voorkomen van matchfixing of witwassen. De Ksa houdt tevens toezicht op de aanvragen van vergunningen door online aanbieders. Vergunningen worden beoordeeld op het risico dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen financiële voordelen te benutten of voor het plegen van strafbare feiten.

Dataverzameling

Voor de dataverzameling bij de Ksa en FIU-Nederland kunnen verschillende methoden worden gebruikt.

Jaarverslagen

In de jaarverslagen van de Ksa is informatie beschikbaar over de naleving van de verplichtingen op grond van de Wwft (ongebruikelijk transacties) en matchfixing. In 2022 bleek dat veel online kansspelaanbieders pas bij veel hogere stortingen dan 2.500 euro op een spelersrekening aanleiding zagen om te kijken of dat wel te rijmen valt met het inkomen van de speler.¹⁴⁶ Deze aanbieders zijn door de Ksa gewaarschuwd dat ze verwacht dat zij eerder onderzoek doen naar de inkomsten van spelers. Verder verplicht de Wwft partijen ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Uit het jaarverslag van de Ksa blijkt dat online kansspelaanbieders dat ook niet in alle gevallen doen. Daarnaast is binnen de Ksa de Sports Betting Intelligence Unit (SBIU) opgericht: een meldpunt voor signalen van mogelijke matchfixing bij kansspelen. Vergunde aanbieders moeten de SBIU informeren over feiten of omstandigheden die duiden op matchfixing. De SBIU heeft in 2022 in totaal 38 meldingen van mogelijke matchfixing ontvangen van vijf aanbieders (van de elf die sportweddenschappen aanbieden in 2022).¹⁴⁷

¹⁴⁶ Ksa (2023). Jaarverslag 2022. Ksa, Den Haag.

¹⁴⁷ Idem.



Bij FIU-Nederland worden ongebruikelijke transacties gemeld. In Nederland zijn 29 zogenoemde meldergroepen, waaronder aanbieders van online kansspelen. Wanneer deze organisaties iets ongebruikelijks waarnemen, een mogelijke link met witwassen, onderliggende delicten van witwassen (drugs, mensenhandel, etc.) of terrorisme-financiering, dan moet dat gemeld worden bij de FIU, en is er volgens de wet sprake van een ongebruikelijke transactie. Na analyse door de FIU kan de melding worden bestempeld als een verdachte transactie. In het jaarverslag van FIU-Nederland zijn de gemelde ongebruikelijke transacties van online aanbieders (29.180 in 2022) beschikbaar, evenals het aantal online aanbieders dat dit gemeld heeft (18 online aanbieders) en het aantal verdachte transacties dat afkomstig is van online aanbieders (1.993).¹⁴⁸

Vragenlijst Ksa

Niet alle voor de indicatoren benodigde informatie is in jaarverslagen beschikbaar. Indien de evaluatoren onze suggestie overnemen om een vragenlijst aan de Ksa voor te leggen (zie paragraaf 4.2.1) dan kunnen daar vragen aan worden toegevoegd die betrekking hebben op de indicatoren voor het tegengaan fraude en overige criminaliteit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de integriteitsbeoordelingen van aanvragers van vergunningen voor online kansspelen door de Ksa zijn uitgevoerd.

De Ksa heeft aangegeven dat de resultaten van de beoordelingen voor de evaluatie beschikbaar zijn: hoe vaak is een aanvraag afgewezen en wat was hiervoor de reden. De Ksa is bereid deze resultaten te delen voor de evaluatie van het Besluit Koa. Ook het aantal keren dat verdachte transacties zijn gemeld bij FIU is voor de evaluatie beschikbaar.

Interviews

Met een of meer medewerkers van de Ksa en de FIU-Nederland kunnen interviews worden gehouden over het houden van toezicht op fraude en criminaliteit bij online aanbieders. In het gesprek met de Ksa kan een toelichting worden gegeven op de toezichthoudende taken, de behaalde resultaten, de mogelijkheid misstanden aan te pakken, de effectiviteit van bestuursrechtelijk instrumenten (integriteitsbeoordelingen), en de mogelijke knelpunten waar zij bij het toezichthouden tegenaan lopen. In het gesprek met FIU-Nederland kunnen de ontwikkelingen in de ongebruikelijke en verdachte transacties en het zicht dat er is op risico's van witwassen bij online aanbieders worden besproken.

4.2.3 Consumentenbescherming

Het toezicht op een eerlijk verloop van het spel en op werving en reclame voor deelname aan kansspelen berust bij de Ksa. Voor wat betreft reclame-uitingen ligt dit voor een beperkt deel ook bij het Commissariaat voor de Media.

Dataverzameling

Voor de dataverzameling bij de toezichthouders Ksa en Commissariaat voor de Media kunnen verschillende methoden worden gebruikt. Verder kunnen enkele gegevens worden verzameld bij de Stichting Reclame Code. Hieronder beschrijven wij de mogelijkheden die wij zien.

¹⁴⁸ FIU-Nederland (2023). Jaarverslag 2022. Financial Intelligence Unit-Nederland, Den Haag.



Jaarverslag Ksa

Overtredingen van de reclameregels door online aanbieders worden door de Ksa vastgelegd en met een korte toelichting op de getroffen maatregelen jaarlijks vermeld in het jaarverslag.

Vragenlijst Ksa

Voor het toezicht op consumentenbescherming zijn nog een paar vragen voor de Ksa die aan de door ons gesuggereerde vragenlijst kunnen worden toegevoegd. Het gaat om controle op spelsystemen, eerlijk verloop van het spel en een verslavingspreventiebeleid voor kwetsbare personen. De Ksa zou verder kunnen worden gevraagd hoe zij toezicht houden op reclame voor personen van 24 jaar en ouder en hoe vergunde aanbieders voorkomen dat hun reclame bij jongvolwassenen onder de 24 jaar terecht komt.

Interview Ksa

In het door ons voorgestelde interview met medewerkers van de Ksa kan tevens worden ingegaan op het toezicht op consumentenbescherming. Hierin kan worden gevraagd om een toelichting op de toezichthoudende taken voor consumentbescherming, de resultaten die er zijn behaald, de mogelijkheid overtredingen te voorkomen of aan te pakken, de effectiviteit van de maatregelen ter bescherming van kwetsbare groepen en de mogelijke knelpunten waar zij bij het toezichthouden mee te maken hebben.

Commissariaat voor de Media

Sinds 1 november 2020 is een bepaling opgenomen in de Mediawet 2008, waarbij toezicht dient te worden gehouden op bepaalde tijdvakken waarbinnen reclame voor kansspelen op afstand niet mag worden uitgezonden. Het Commissariaat voor de Media houdt uitsluitend toezicht op de tijdvakken waarbinnen reclame voor kansspelen niet mag worden uitgezonden en die sinds 2020 in een bepaling in de Mediawet 2008 zijn opgenomen. Bij de inwerkingtreding van de Wet Koa is daar een bepaling bijgekomen waaruit volgt dat reclames voor online kansspelen alleen van 21.00 uur tot 06.00 uur mochten worden uitgezonden. Op 1 juli 2023 is het verbod op ongerichte reclame voor kansspelen op afstand (Besluit Orka) in werking getreden. Reclame voor online kansspelen op televisie en radio en in kranten en tijdschriften is sindsdien verboden. Voor overige kansspelen geldt dat er reclame mag worden gemaakt na 19.00 uur en tot 06.00 uur.

Overtredingen van de Mediawet met betrekking tot kansspelen en aanvullende informatie over de afdoening daarvan worden door het Commissariaat voor de Media vastgelegd en kunnen daar worden opgevraagd. In een gesprek dat met vertegenwoordigers is gevoerd is aangegeven dat deze gegevens beschikbaar zijn voor de evaluatie.

Meldingen bij Stichting Reclame Code

Bij de Stichting Reclame Code, een private organisatie die al meer dan 50 jaar bestaat en waar met het bedrijfsleven in overleg met consumentenorganisaties afspraken worden gemaakt over zelfregulering voor verantwoorde reclame, kunnen overtredingen van deze afspraken worden gemeld. Overtredingen van vergunde aanbieders van kansspelen zijn beschikbaar op de website van de Stichting Reclame Code. In de uitspraken van de Stichting Reclame Code en het College van Beroep kan met de zoekterm 'kansspelen' een



overzicht worden verkregen van alle uitspraken. De uitspraken zijn tevens inhoudelijk in te zien.

4.3 Spelers

Met een online enquête is in 2021 onder meer de deelname aan kansspelen onder de Nederlandse bevolking van 16 jaar en ouder gemeten. Hiervoor is gebruik gemaakt van het onlinepanel van Kantar. Voor de evaluatie van de Wet Koa kan naar onze verwachting gebruik worden gemaakt van de bevindingen van een lopend onderzoek naar de prevalentie van kansspeldeelname en (risicovol) speelgedrag. Dit onderzoek zal ook ingaan op eventuele ontwikkelingen sinds de nulmeting die in 2021 is uitgevoerd. De bevindingen van dit onderzoek komen naar verwachting in het voorjaar van 2024 beschikbaar.

Om een zo goed mogelijke vergelijking te kunnen maken met de nulmeting van 2021 verdient het de voorkeur het panelonderzoek op dezelfde wijze uit te voeren. Consistentie in de opzet en afname betekent idealiter een raadpleging van hetzelfde online panel, in dezelfde periode (maart-april) als in 2021 en met een vragenlijst die overeenkomt met die in de nulmeting is gebruikt (zie Bijlage 4 voor een verdere toelichting). Wij adviseren de evaluatoren om hier oog voor te hebben.

Ervaringen met zorgplicht

In de vragenlijst is aan respondenten in de meting van 2021 gevraagd naar de interventies die aanbieders volgens het getrapte interventiemodel zouden moeten plegen. Zo is gevraagd naar: identificatie; informatie over de kansspelen; of zij zijn geweest op risico's van kansspelverslaving; gesprek hebben gehad met medewerker; advies hebben gekregen hulp te zoeken; en naar entreebeperking. Tevens is gevraagd of dit invloed heeft gehad op het speelgedrag en hoe zij hun speelgedrag eventueel hebben aangepast.

Verder is een gestandaardiseerde screener (de PGSI) in de vragenlijst opgenomen waarmee spelers kunnen worden gecategoriseerd in drie risicoprofielen: spelers met een laag risico, spelers met een matig risico en spelers met een hoog risico op kansspelverslaving. De resultaten van de vragen over de zorgplicht kunnen in de analyse, worden uitgesplitst naar de drie risicoprofielen, voor zover de absolute aantallen van de matig en hoog risicospelers in de enquête dat toelaten.

Informatiebehoefte over probleemspelers en kansspelverslaafden

Niet alleen bij Kamerleden maar ook bij stakeholders - met name uit de verslavingszorg - is er behoefte aan meer informatie over de aard en omvang van kansspelverslaving vooral in relatie tot de opening van de markt voor online kansspelen en de hausse aan kansspelreclame. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat er in Nederland meer aandacht nodig is voor de negatieve gevolgen van gokken. Ook de Nationaal Rapporteur Verslavingen adviseert het perspectief van onmatige deelneming of risico's op kansspelverslaving te verbreden naar het voorkomen van gokschade, waaronder



financiële, relationele, psychologische, gezondheids-technische en sociale gevolgen (bijvoorbeeld werk en studie).¹⁴⁹

Wat is er bekend?

In de wetenschappelijke literatuur is veel bekend over de schadelijke gevolgen van gokken. Sinds de jaren 90 is de belangstelling voor de gevolgen van gokken voor de volksgezondheid en andere risico's toegenomen.¹⁵⁰ Gokken blijkt te leiden tot een breed scala aan problemen, onder meer gezondheids-, psychologische, relatie-, financiële, culturele, werk- en aan criminaliteit gerelateerde problemen. De door gokken veroorzaakte problemen hebben gevolgen voor zowel spelers van kansspelen als hun partners, gezinsleden en werkgevers. Daarnaast is er als gevolg van gokken sprake van maatschappelijke schade onder meer door sanering van financiële schulden, een verminderde arbeidsproductiviteit, kosten van gok gerelateerde misdrijven en relatiebeëindigingen.¹⁵¹ In Nederland is hiernaar nog weinig onderzoek gedaan, in enkele andere landen (Australië, Canada, Nieuw-Zeeland) meer.¹⁵² Van deze buitenlandse ervaringen kan worden geleerd, zowel van mislukkingen ten aanzien van beleid, als van zogenaamde 'best practices'. In België, waar al sinds 2011 online kan worden gegokt bij vergunde aanbieders, is in landelijke gezondheidsenquêtes gevraagd naar de gevolgen van deelname aan kansspelen. In een factsheet over gokken van het Vlaams expertisecentrum voor alcohol, illegale drugs, psychoactieve medicatie, gokken en gamen, blijkt onder meer dat problematische gokkers¹⁵³ een hogere score hebben voor somatische klachten, angst, slaapproblemen en depressie in vergelijking met niet-problematische gokkers of risicogokkers¹⁵⁴. Risicogokkers hebben vergeleken met niet-problematische gokkers een hogere score voor angst en slaapproblemen. Verder heeft een meerderheid (55%) van de probleemgokkers problemen met de partner omwille van het gokken, heeft 12% problemen (gehad) met de werkgever en zit ruim een vijfde (22%) van de probleemgokkers diep in de schulden door het gokken. Slechts 14% van de probleemgokkers en 2% van de risicospelers in België zou hulp hebben gezocht voor het gokken.¹⁵⁵

Uit recent onderzoek in Groot-Brittannië, waar vergund online gokken sinds 2014 mogelijk is, blijkt dat er een sterke relatie is tussen gokken en het plegen van misdrijven. De Britse Commissie on Crime and Gambling related Harms ingesteld door de Howard League for Penal Reform concludeert in haar eindrapport dat er een hoge incidentie is van personen die misdaden plegen om hun gokken te financieren.¹⁵⁶ Deze misdrijven beperken zich niet

¹⁴⁹ Nationaal Rapporteur Verslavingen (2023). Gokken met gezondheid. Advies over online kansspelen. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag.

¹⁵⁰ Korn, D. & Shaffer, H. (1999). Gambling and the health of the public: adopting a public health perspective. *Journal of Gambling Studies*, 15(4).

¹⁵¹ Voor een overzicht van gokschade op individueel, familie en maatschappelijk niveau, zie: Langham, E., Thorne, H., Browne, M., Donaldson, P., Rose, J., & Rockloff, M. (2015). Understanding gambling related harm: A proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms. *BMC Public Health*, 16(1).

¹⁵² Virve Marionneau, Michael Egerer & Susanna Raisamo (2023). Frameworks of gambling harms: a comparative review and synthesis. *Addiction Research & Theory*, 31(1). DOI: [10.1080/16066359.2022.2113071](https://doi.org/10.1080/16066359.2022.2113071)

¹⁵³ In België waren in 2016 onder personen van 18 jaar of ouder naar schatting 80.000 problematische gokkers (0,9% van de bevolking) en 386.000 risicospelers (4,3%). Zie: Van Rooij, A. J., Vanden Abeele, M. M. P., & Van Looy, J. (2017). Gambling and Gaming in Belgium: Opportunities and Risks associated with Online Digital Gambling. Imec-mict-Ghent University.

¹⁵⁴ VAD (2023). Factsheet gokken. VAD. <https://www.vad.be/assets/factsheet-gokken>

¹⁵⁵ Idem.

¹⁵⁶ Commission on Crime and Gambling Related Harms (2023). The Commission on Crime and Gambling Related Harms. Final Report. Howard League for Penal Reform, Londen. Beschikbaar op: <https://howardleague.org/>



tot witteboordencriminaliteit, maar omvatten ook openbare misdrijven, zoals straatroof. Tevens ziet de commissie een verband tussen gokken en huiselijk geweld.¹⁵⁷ Daarnaast stelt de commissie dat hoe langer het gokken duurt, des te groter de kans is dat er een misdrijf wordt gepleegd om het te financieren en dat er aanhoudend misdrijven uit voortvloeien. Verder blijkt dat personen die een gok gerelateerd misdrijf plegen, zich vaak in een neerwaartse spiraal bevinden, waarbij het gokken doorgaat ondanks groeiende schulden, financiële problemen, relatieproblemen en negatieve reacties van derden.¹⁵⁸

Voor een deel is informatie over de schadelijke gevolgen van gokken ook in Nederland beschikbaar, met name bij organisaties waar consumenten die problemen hebben met gokken terecht kunnen, zoals het Loket Kansspel en instellingen voor verslavingszorg. De ontwikkeling in het aantal spelers dat zich jaarlijks bij deze instellingen meldt kan een beeld geven van de omvang van de problematiek. Bekend is dat het vaak enkele jaren duurt voordat een speler van kansspelen een verslaving heeft ontwikkeld en zich tot verslavingszorg wendt. Door de korte periode tussen de opening van de markt en de beschikbare data van deze instellingen zal dit een onvoldoende beeld geven van de effecten van de Wet Koa op kansspelverslaving.

Toezeggingen over probleemspelers en kansspelerslaafden

In de toezeggingen van de minister aan de Eerste en Tweede Kamer is herhaaldelijk sprake van behoefte aan een evaluatie van de Wet Koa waarin onderscheid kan worden gemaakt tussen recreatieve-, risico- en probleemspelers, inclusief kansspelerslaafden. De percentages matig en hoog risicospelers, inclusief gokverslaafden, zijn in prevalentiestudies doorgaans laag. Dat geldt ook voor de nulmeting waarin 3% respectievelijk 2% van het panel van Kantar tot de matig en hoog risicospelers worden gerekend. Diepgaandere analyses zijn door de relatief lage absolute aantallen respondenten vaak niet mogelijk wat mede wordt veroorzaakt door een sterke variantie in deelname aan kansspelen en speelgedrag. De behoefte aan meer informatie over de effecten van interventies waarbij onderscheid dient te worden gemaakt tussen recreatieve, risico- en probleemspelers, inclusief kansspelerslaafden geldt onder meer voor de toezeggingen over:

- het effect van de getroffen maatregelen op (hoog) risicospelers, waarbij met name de impact van interventies gericht op verslavingspreventie van belang worden geacht;
- de doorgroei van recreatieve spelers naar risico- en probleemspelers; en
- de hoogte van de kanalisatiegraad uitgesplitst naar recreatieve-, risico- en probleemspelers.

Hierna bespreken we kort de toezeggingen met betrekking tot de verschillende typen risicospelers en vervolgens de wijze waarop de gewenste informatie kan worden verkregen.

a. Effect (preventie)maatregelen op (hoog) risicospelers

¹⁵⁷ Ramanauskas, S. (2020). Crime and problem gambling: a research landscape. Report of the Commission on Crime and Gambling Related Harms. Howard League for Penal Reform. Beschikbaar op: <https://howardleague.org/wp-content/uploads/2020/05/Crime-and-problem-gambling-research-landscape.pdf>

¹⁵⁸ Churcher, H. (2022). Police awareness and practice regarding gambling related harms. Howard League for Penal Reform, Londen. Beschikbaar op: [https:// howardleague.org/wp-content/uploads/2022/06/Police-awareness-and-practice-report-FINAL.pdf](https://howardleague.org/wp-content/uploads/2022/06/Police-awareness-and-practice-report-FINAL.pdf)



Uit de nulmeting van 2021 weten we dat de relatief kleine groep matig- en hoog risicospelers vaker dan de relatief grote groep van laag risicospelers online spelen, op speelautomaten in hallen en horeca en zij het in mindere mate tevens vaker een vestiging van Holland Casino bezoeken.¹⁵⁹ Van de onlinespelers bleek bijna twee vijfde (39%) een matig- of hoog risicospeler te zijn.

b. Doorgroei van recreatieve spelers naar risico- en probleemspelers

Wanneer gegevens over risicospelers uit de bevolkingsenquête beschikbaar zijn, kan worden vastgesteld welke veranderingen in de populatie panelleden zich sinds de openstelling van de online markt voor kansspelen hebben voorgedaan. Rekening houdend met de betrouwbaarheidsmarges die behoren bij steekproefonderzoek kan op (sub)populatie niveau worden nagaan of de geconstateerde veranderingen significant zijn. Voor het bepalen van een doorgroei van risico- en probleem- naar gokverslaafde spelers zijn gegevens op individueel niveau nodig die bovendien bij dezelfde personen over de tijd worden verzameld. Dergelijk longitudinaal onderzoek wordt slechts incidenteel uitgevoerd, voor zover wij weten wordt dergelijk onderzoek niet uitgevoerd naar spelers van kansspelen en kan dat voor de evaluatie ook niet meer gerealiseerd worden. In verdiepende gesprekken met (hoog) risicospelers kan ook worden gevraagd naar hun speelcarrière, de invloed van het getrapte interventiemodel (zorgplicht) en de Cruks op hun speelgedrag.

c. Kanalisatiegraad

Een voorwaarde van het kansspelbeleid is dat zoveel mogelijk spelers gebruik maken van het legale aanbod en niet onbeschermd gokken bij onvergunde aanbieders.¹⁶⁰ Het kabinet heeft toegezegd dat de hoogte van de kanalisatiegraad onderdeel uit zal maken van de evaluatie en dat hierin het onderscheid tussen recreatieve-, risico- en probleemspelers wordt meegenomen. Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van vragen over de haalbaarheid van de beoogde kanalisatiegraad van 80%. Uit informatie van de Ksa blijkt dat de beoogde kanalisatiegraad van 80% ruimschoots is behaald.¹⁶¹ Er is in het rapport geen onderscheid gemaakt naar recreatieve-, risico- en probleemspeler. Vanwege de hoge kanalisatiegraad lijkt het aannemelijk dat de meesten gebruik maken van het legale aanbod. Met de bevolkingsenquête naar de prevalentie van kansspelen die eind 2023 wordt afgenomen kan worden nagegaan of ook risico- en probleemspelers vooral gebruik maken van het vergunde aanbod.

Interviews (hoog) risicospelers

Er is onvoldoende zicht op risico- en probleemspelers en wat het effect van (preventie)maatregelen op hun speelgedrag is. Bij de verslavingszorg (1.887 mensen in behandeling voor een gokverslaving in 2021)¹⁶² en Loket Kansspel (1.070 contacten via

¹⁵⁹ Kruize, A., J. Snippe & J. de Muijnck (2021). Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid. Breuer&Intraval, Groningen.

¹⁶⁰ De wetgever spreekt hierbij van kanalisatie naar het legale aanbod. Voor wat betreft kansspelen op afstand heeft het kabinet zich ten doel gesteld om een kanalisatiegraad van 80% te behalen. Dit betekent dat op het moment dat de wet geëvalueerd wordt 80% van de Nederlandse spelers bij een legale aanbieder van online kansspelen moet spelen.

¹⁶¹ Ksa (2023). Inzicht in spelers van online kansspelen. Spelers over aanbieders heen en door de tijd. Ksa, Den Haag.

¹⁶² IVZ (2023). Tussenrapportage Kerncijfers Verslavingszorg 2016-2021, Ladis. IVZ, Houten.



telefoon, chat of whatsapp)¹⁶³ melden ze zich mondjesmaat, terwijl de gokstop (Cruks) vaker wordt aangevraagd (ruim 50.000 in november 2023)¹⁶⁴. Hulpverleners stellen vast dat het enkele jaren kan duren voordat gokverslaafden zich bij de verslavingszorg melden, een deel zou de verslaving ontkennen maar wel financiële problemen hebben. Vaak hebben probleemspelers naast schulden ook psychische klachten, en relationele problemen.¹⁶⁵ In meerdere onderzoeken is gekeken naar de belemmeringen van spelers om hulp te zoeken.¹⁶⁶ De belangrijkste barrières voor behandeling blijken persoonlijke belemmeringen te zijn (bijv. voorkeur voor zelfmanagement, gebrek aan acceptatie dat er een probleem is en schaamte of stigma), hoewel er ook andere belemmeringen zijn gemeld, zoals de toegankelijkheid van de hulpverlening.¹⁶⁷ Verder blijkt uit deze studies dat de motivatie om hulp te zoeken verband houdt met de ernst van problematisch gokken, zoals financiële en relationele problemen, evenals een verlangen om de controle over gokken terug te krijgen. Probleemgokkers weten de weg naar hulpverlening vaker te vinden. Volgens een systematisch overzicht van onderzoek naar de internationale prevalentie van het zoeken naar hulp voor problematisch gokken heeft 0,23% van de algemene bevolking hulp voor problemen met gokken gezocht.¹⁶⁸ Onder matig risicospelers is dit 4% en van de hoog risico- of probleemspelers heeft 20% hulp gezocht voor hun gokgerelateerde problemen.

In interviews met gokverslaafden (in het kader van dit vooronderzoek) zeggen zij dat de financiële problemen vervelend zijn maar dat zij die wel weer te boven zullen komen, verbroken relaties en verloren vriendschappen zijn ze verwachten ze voorgoed kwijt. Het stoppen met gokken werd ze niet gemakkelijk gemaakt menen zij. De Cruks kenden ze vaak niet, wanneer ze een speelverbod kregen bij de ene aanbieder gingen ze naar de volgende, vaak speelden ze bij meerdere aanbieders tegelijk, hun drang om te spelen en verloren geld terug te winnen is groot. Speellimieten groeiden vaak mee met hun speelgedrag, vragen over hun speelgedrag beantwoorden ze zo dat ze door konden blijven spelen, de zorgplicht ervaren ze niet als erg serieus: meestal bleef het bij een mail of sms, een enkele keer kregen ze een telefoontje van een online aanbieder.

De kennislacune als het gaat om het speelgedrag in relatie tot getroffen preventiemaatregelen in het kader van de zorgplicht kan in beeld komen wanneer data uit de CDB beschikbaar komt. Dat zal in geanonimiseerde vorm zijn waardoor er dan wel informatie beschikbaar over speelgedrag per aanbieder maar niet per speler. Over spelers die meerdere accounts hebben en van de ene aanbieder overstappen naar de andere wanneer ze op hun speelgedrag zijn aangesproken, komt daarmee geen informatie beschikbaar. Dat kan worden ondervangen wanneer de data gepseudonimiseerd zou kunnen worden aangeleverd. In dat laatste geval ontbreekt alleen nog de informatie over het uitwijken naar andere speellocaties waar geen toezicht is, zoals het illegale aanbod en speelautomaten in de horeca. Wat in beide gevallen niet in beeld komt zijn de spelers die

¹⁶³ Ksa (2023). Jaarverslag 2022. Ksa, Den Haag.

¹⁶⁴ <https://cruksregister.nl/>

¹⁶⁵ Marionneau, V., Egerer, M. & Raisamo, S. (2023). Frameworks of gambling harms: A comparative review and synthesis. *Addiction Research & Theory*, 31(1), 69-76. <https://doi.org/10.1080/16066359.2022.211307>

¹⁶⁶ Suurvali H, Cordingley J, Hodgins DC, Cunningham J. (2009). Barriers to seeking help for gambling problems: A review of the empirical literature. *Journal of Gambling Studies*, 25(3).

¹⁶⁷ <https://cruksregister.nl>

¹⁶⁸ Bijker, R, Booth, N, Merkouris, SS, Dowling, NA & Rodda, SN (2022). Global prevalence of help-seeking for problem gambling: a systematic review and meta-analysis. *Addiction*, 117:2972–85. doi: 10.1111/add.15952



(nog) niet worden gesignaleerd door de aanbieders maar wel problemen hebben door hun speelgedrag.

Interviews met (hoog) risicospelers en gokverslaafden (via veldwerk geworven) kan in deze kennislacune voorzien. Hun ervaringen zijn voor de evaluatie van de wet Koa volgens ons onmisbaar, zeker wanneer de CDB-data niet (of niet gepseudonimiseerd) beschikbaar komt. Met deze data kan echter voor spelers die op een deelmarkt bij meerdere aanbieders spelen geen uitsplitsing naar aanbieder worden gemaakt. Uit het marktonderzoek van de Ksa weten we dat een speler gemiddeld 2,6 accounts heeft bij vergunde online aanbieders. Een meerderheid van de spelers (57%) heeft één account, 22% van de spelers heeft vier of meer accounts.

Voor een zorgvuldige dataverzameling onder de categorie risico- en probleemspelers geldt de voorwaarde dat er een goede spreiding is over speellocaties (fysiek en online) en overige locaties waar probleemspelers kunnen worden aangetroffen, zoals bij instellingen voor verslavingszorg, schuldhulpverlening en overige instellingen waar gokverslaafden hulp en ondersteuning zoeken. Naast de PGSI-vragen voor het inschatten van risicovol speelgedrag, zal in het gesprek onder meer kunnen worden ingegaan op de interventies van aanbieders waarmee ze te maken hebben gehad, hun reactie daarop, de invloed van reclames op hun speelgedrag, de problemen die ze ervaren door hun gokgedrag, hun kwetsbaarheid (leeftijd, licht verstandelijke beperkingen, economische status, herkomst) en hun speelcarrière. Wanneer ze ingeschreven staan in Cruks kan tevens worden gevraagd of zij ondanks de gokstop toch deelnemen aan kansspelen, bijvoorbeeld via het illegale aanbod of op speelautomaten in de horeca.

Ervaringen met reclame-uitingen

In 2021 is in de bevolkingsenquête gevraagd naar de ervaringen met reclame-uitingen. Er is onder meer gevraagd naar hoe vaak respondenten reclame hebben gezien of gehoord en via welke media. Respondenten die reclame hebben gezien of gehoord is gevraagd of zij zich aangesproken hebben gevoeld door de reclame en in hoeverre dit van invloed is geweest op hun speelgedrag. Ook bij deze vragen kunnen resultaten worden uitgesplitst naar kwetsbare doelgroepen, met name jongeren onder de 18 jaar en jongvolwassenen, maar ook naar laag, matig en hoog risicospelers en spelers per deelmarkt (online aanbod en landgebonden aanbod van Holland Casino en speelautomatenhallen, en ook naar speelautomaten in horecagelegenheden). Een beperking bij een uitsplitsing naar deelmarkten is dat met name matig en hoog risicospelers vaak op meerdere deelmarkten meedoen aan kansspelen. Uitspraken over de impact van reclame op spelers per deelmarkt kunnen daardoor lastig zijn.

4.4 Overige betrokkenen

Hoewel de vraag naar de aard en omvang van effecten van de Wet Koa vanuit beleidsmatig perspectief goed is te begrijpen, is de wetenschappelijke beantwoording daarvan complex. Daarbij komt dat effecten van preventie lastig zijn vast te stellen, terwijl juist op dat vlak de informatiebehoefte rondom de Wet Koa groot is. Een andere methodologische



complicatie is dat de meeste maatregelen van de Wet Koa tegelijkertijd van kracht werden. Dat maakt dat het effect van afzonderlijke maatregelen niet of lastig is vast te stellen.

Aanvullende data en interviews

Om de evaluatie zo scherp mogelijk te richten op de gevolgen van de invoering van de Wet Koa voor de beleidsdoelstellingen wordt aanbevolen uit een beperkt aantal beschikbare bronnen aanvullende data te verzamelen en tevens interviews te houden met deskundigen en medewerkers van relevante partijen. De aanvullende data hebben met name betrekking op de omvang van de hulpverlening aan gokverslaafden. Zowel de verslavingszorg (IVZ: Ladis) als het Loket Kansspel komen jaarlijks met een update van hun cijfers. Daarnaast kunnen bij het ministerie van Financiën de meeropbrengsten van de kansspelbelasting van de landgebonden kansspelen en die van de online kansspelen worden opgevraagd. Bij het NOC*NSF kunnen de afdrachten aan de sport en goede doelen worden verkregen.

Om focus te behouden wordt geadviseerd in de interviews voornamelijk onderwerpen aan bod te laten komen waarover data zijn verzameld. In de gesprekken kunnen de onderwerpen worden verdiept en kan meer duiding worden gegeven aan de gesignaleerde ontwikkelingen. Mogelijke respondenten zijn medewerkers van organisaties en deskundigen die goed zicht hebben op de gevolgen van vergunde online aanbieders voor de preventie van kansspelverslaving, het tegengaan van fraude en criminaliteit en het beschermen van consumenten. Gedacht kan worden aan deskundigen op het gebied van kansspelverslaving, kansspelpreventie, ervaringsdeskundigen, medewerkers van de FIOD en fraudeteams van de politie, van het ministerie van Financiën (meeropbrengsten kansspelbelasting) en NOC*NSF (afdrachten sport en goede doelen) en schuldhelpverleners, bewindvoerders en vertegenwoordigers van kwetsbare doelgroepen (onder meer laaggeletterden en personen met een licht verstandelijke beperking).

Daarnaast kan kwalitatief onderzoek plaatsvinden onder vertegenwoordigers van landgebonden vergunde aanbieders, te weten Holland Casino en exploitanten van speelhallen en speelautomaten in de horeca. Onderwerpen die hierbij nadrukkelijk aan bod komen zijn de ontwikkelingen in aantallen spelers en de invulling en uitvoering van de zorgplicht door Holland Casino en exploitanten van speelautomatenhallen die fysiek plaatsvindt en daardoor wezenlijk anders is dan het online monitoren van het speelgedrag. Aan eigenaren van horecagelegenheden kan worden gevraagd welke regels voor hen gelden in het kader van zorgplicht en welke inspanningen zij hiervoor plegen. Ook kan worden gevraagd naar de ontwikkeling in aantallen spelers op speelautomaten in de horeca, omdat dit het enige landgebonden aanbod van risicovolle kansspelen is waarvoor de Cruks niet werkt.

4.5 Risico's en beperkingen

Bij de beschrijving van de dataverzameling hebben we al enkele beperkingen en risico's benoemd. In deze paragraaf gaan we hier uitgebreider op in en schetsen we de alternatieven.



Data vergunde aanbieders

- Al genoemd is de onzekerheid over de data in de CDB van de Ksa. In de CDB zitten veel data over het speelgedrag, de risico's die spelers nemen en de reactie(s) daarop van de aanbieders. In de CDB zit echter zeer waardevolle informatie die op een andere wijze niet of niet zo volledig kan worden verkregen. De data uit de CDB kunnen echter vooralsnog niet worden gebruikt. Daar is een wetswijziging voor nodig, voor de evaluatie zal dat te laat zijn. Dat is een beperking voor de evaluatie.
- De data in de CDB zijn afkomstig van aanbieders en kan ook bij deze aanbieders worden opgevraagd. Dat kan rechtstreeks bij de aanbieders of na toestemming om gebruik te mogen maken van hun data bij de Ksa. Aan beide vormen kleven bezwaren. Sommige aanbieders vragen zich af waarom zij nog meer data moeten aanleveren, data die zij bovendien al aan de Ksa hebben geleverd. In het kader van administratieve lasten vinden zij dit ongewenst. Ook al zijn zij verplicht data aan te leveren wanneer die volgens de juiste procedure wordt aangevraagd, het risico bestaat dat zij niet precies leveren wat is gevraagd, andere data aanleveren dan andere aanbieders dan wel het proces rekken of traineren.
- In de gesprekken die we in het kader van dit vooronderzoek hebben gevoerd pleiten de vergunde aanbieders ervoor dat de onderzoekers toestemming vragen aan de aanbieders om gebruik te mogen maken van hun data in de CDB. Om vervolgens de uitvraag voor het verstrekken van de data bij de Ksa neer te leggen. In dat geval komen de administratieve lasten bij de Ksa te liggen. De Ksa heeft echter aangegeven dat zij ook dan de gegevens niet aan de onderzoekers kunnen verstrekken omdat dit wettelijk verboden is.
- Een andere mogelijkheid is om alle vergunde aanbieders aan te schrijven met het verzoek de data te verstrekken voor de evaluatie van de Wet Koa. Wanneer het verzoek volgens de regeling die de Ksa hierover heeft opgesteld wordt ingediend, zouden aanbieders de data dienen te leveren. Hier is echter nog weinig tot geen ervaring mee, het blijft onzeker hoe (alle 27) aanbieders zullen reageren en in hoeverre zij meewerken.
- Volgens de Ksa en enkele vergunde aanbieders is er veel discussie over de interpretatie van de data die betrekking hebben op de wettelijke zorgplicht. Er zijn veel onduidelijkheden over definities van risicovol speelgedrag, speellimieten en interventies. Wanneer voor de evaluatie alleen gebruik kan worden gemaakt van gegevens van vergunde online aanbieders en niet van de door de Ksa gecheckte data dan is het risico groot dat ook de evaluatoren in discussies verzeild raken met de aanbieders over interpretaties van de (onvolledige) data. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen wordt aanbevolen de aanbieders vooral te bevragen op de werkprocessen en resultaten die zij behalen. Een beperking daarvan is dat alleen de resultaten van de bevolkingsenquête beschikbaar zijn om de door de vergunde aanbieders geclaimde resultaten mee te vergelijken.

Bevolkingsonderzoek

Voor het in kaart brengen van deelname aan kansspelen wordt het bevolkingsonderzoek begin 2024 opnieuw uitgevoerd. Voor dit vervolgonderzoek op de meting uit 2021 wordt weer gebruik gemaakt van een internetpanel. De hiermee verzamelde data zijn



beschikbaar voor de evaluatie. Een internetpanel - of meer in het algemeen enquêteonderzoek - kent beperkingen.

- Bij internetpanels geldt over het algemeen dat sommige doelgroepen ondervertegenwoordigd zijn. Er kan dan worden gewogen voor achtergrondkenmerken. Bepaalde achtergrondkenmerken die in verband worden gebracht met kwetsbare doelgroepen, waaronder laaggeletterdheid en licht verstandelijke beperking, worden niet gemeten. Hiervoor kan dus ook niet worden gewogen.
- De omvang van de steekproef in de nulmeting was bijna 6.000 respondenten. De percentages matig en hoog risicospelers zijn relatief laag. Dit brengt twee beperkingen met zich mee. De eerste is dat de betrouwbaarheidsintervallen relatief groot zijn. Van statistisch significante verschillen tussen de nul- en vervolgmeting zal pas bij relatief grote verschillen sprake zijn. Een tweede beperking is dat diepgaande analyses door de lage absolute aantallen vaak niet mogelijk zijn. Ophoging van de steekproef werkt hier wel: meer respondenten levert zolang er geen afname is onder risicospelers onder de Nederlandse bevolking – of juist: de panelleden – meer risicospelers op. Met een groter aantal risicospelers zijn ook meer analyses mogelijk. Een beperking blijft dat bepaalde subgroepen ondervertegenwoordigd kunnen zijn.

Interviews (hoog) risicospelers

Met interviews met (hoog) risicospelers en kansspelerverlaafden, dienen aanvullende gegevens te worden verzameld. Hierbij doen zich beperkingen en risico's voor.

- Het houden van een enquête onder spelers die zijn ingeschreven in Cruks kan, wanneer zij onverwacht en ongevraagd worden aangeschreven om een enquête in te vullen over hun deelname aan kansspelen, bij hen tot reacties leiden. Een brief over gokken kan de drang om te spelen versterken en hen aanzetten weer te gaan gokken. Dat is ongewenst. In de begeleidende brief kan worden gewezen op hulpverlening, uit onderzoek is echter bekend dat slechts een beperkt deel van de probleemspelers de weg naar de hulpverlening weet te vinden.
- Veldwerk onder lastig te bereiken doelgroepen kent de beperking dat het geen representatief beeld oplevert van de doelgroep. Dat hoeft geen beperking te zijn wanneer het doel is meer inzicht te krijgen in hun ervaringen met vergunde (online) aanbieders en de gevolgen van hun gokgedrag. Wel dient er te worden gezorgd voor een goede dwarsdoorsnede van de doelgroep na te streven. Dat kan worden bereikt door zoveel mogelijk verschillende ingangen te gebruiken om contact te leggen met de doelgroep. Een beloning (van bijvoorbeeld 15 euro) kan de respons bevorderen.

4.6 Resumé

In dit hoofdstuk hebben we een voorstel gedaan voor hoe de uitvoering (processen), doelbereiking en mogelijke neveneffecten van de Wet Koa kunnen worden geëvalueerd, welke bestaande gegevens daarvoor nodig zijn, wat de precieze beschikbaarheid en actualiteit is en hoe de gegevens verzameld kunnen worden. Tevens hebben we aangegeven welke risico's en beperkingen er gelden bij het verzamelen van de gegevens.



Dataverzameling

Om zicht te krijgen op de (werk)processen, doelbereiking en neveneffecten dienen bij vergunde aanbieders, toezichthouders en spelers hierover gegevens te worden verzameld. Voor de online aanbieders van kansspelen geldt dat een dergelijke dataverzameling niet eerder heeft plaatsgevonden.

In tabel 4.1 is hiervan een overzicht gegeven. Hieruit blijkt dat naar ons inzicht vooral bij de online aanbieders en Ksa verschillende methoden moeten worden gebruikt om alle gegevens te verzamelen. Om inzicht te krijgen in de uitvoering van het beleid en de resultaten voor wat betreft de drie doelstellingen kan hierover voor de evaluatie van de Wet Koa vanuit vier perspectieven – vergunde online aanbieders, toezichthouders, spelers en overige stakeholders waaronder de hulpverlening – data worden verzameld. Aangevuld met interviews met medewerkers van vergunde online aanbieders en toezichthouders over de werkwijze, protocollen, behaalde resultaten en ervaren knelpunten zou dit een meervoudig beeld opleveren.

Tabel 4.1 Overzicht van suggesties voor onderzoeksmethoden voor dataverzameling naar doelstelling

	Voorkomen kansspel- verslaving	Tegengaan fraude en criminaliteit	Consumenten- bescherming
Vergunde aanbieders kansspelen			
- Online aanbieders	Schriftelijke vragenlijst Interviews 27 aanbieders	Schriftelijke vragenlijst indicatoren Interviews 27 aanbieders	Website Schriftelijke vragenlijst indicatoren Interviews 27 aanbieders
- Verslavingszorg	Gegevens Ladis Interviews		
- Loket Kansspel	Gegevens Loket kansspel Interviews		
Toezichthouders			
- Ksa	Jaarverslagen en website Data CDB of schriftelijke vragenlijst Interviews	Jaarverslagen Schriftelijke vragenlijst Interviews	Jaarverslagen Schriftelijke vragenlijst Interviews
- CvdM	-	-	Schriftelijke vragenlijst indicatoren Interview
- FIU	-	Jaarverslagen Interviews	-
Spelers	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers	-	Bevolkingsenquête Interviews (hoog) risicospelers

Gegevens indicatoren

Voor de indicatoren (zie ook bijlage 3 voor een volledig overzicht) is informatie nodig van vergunde (online) aanbieders, toezichthouders, spelers en andere relevante stakeholders over het uitvoeren van taken en interventies die zij in het kader van de Wet Koa dienen uit te voeren.



Voorkomen kansspeler­verslaving

De indicatoren in hoofdstuk drie om kansspeler­verslaving te voorkomen hebben met name betrekking op de interventies die vergunde online aanbieders in het kader van de wettelijke zorgplicht dienen toe te passen.

Vergunde online aanbieders

Aanbieders moeten naar ons inzicht worden gevraagd om het vastgelegde verslavingspreventiebeleid te delen met de onderzoekers die de evaluatie uitvoeren. De interventies die worden toegepast voor de uitvoering van de zorgplicht kunnen bij de vergunde aanbieders worden uitgevraagd met een schriftelijke vragenlijst. Wij doen de suggestie om aan alle 27 vergunninghouders een vragenlijst voor te leggen die nadat de benodigde gegevens uit de monitoringssystemen van de aanbieder zijn verzameld met hen kan worden besproken in een aanvullend interview.

Toezichthouders

Ook de Ksa zou naar ons inzicht een schriftelijke lijst kunnen ontvangen met vragen over de uitgevoerde toezichttaken bij vergunninghouders van online kansspelen en de behaalde resultaten. Wij adviseren om in aanvullende interviews met medewerkers de antwoorden op de vragen te bespreken en door te vragen naar de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd en de knelpunten waar zij in de praktijk tegen aanlopen.

Spelers

Informatie over spelers en hun ervaringen met de zorgplicht van vergunde aanbieders komt in het voorjaar 2024 beschikbaar uit de bevolkingsenquête. De vragenlijst is zoveel mogelijk vergelijkbaar met die van de nulmeting. De resultaten van beide metingen kunnen rechtstreeks worden vergeleken en getoetst op significante ontwikkelingen in onder meer de prevalentie van (online) kansspelen en risicovol speelgedrag. Aanvullend hierop kunnen interviews met (hoog) risicospelers worden gehouden. Hiermee kan meer inzicht worden verkregen in hun deelname aan online kansspelen, de interventies die wel en niet hebben gewerkt, de gevolgen van gokken voor hun gezondheid, psychisch welzijn, financiën, werk, hun sociale omgeving en de relatie met criminaliteit.

Tegengaan fraude en criminaliteit

Gegevens voor indicatoren over fraude en criminaliteit zouden kunnen worden verzameld bij vergunde aanbieders, de FIU en de toezichthouder Ksa.

Vergunde online aanbieders

Bij de vergunde online aanbieders dient te worden nagegaan of zij de maatregelen voor het tegengaan van fraude en criminaliteit hebben uitgevoerd en welke resultaten ermee zijn bereikt. Deze onderwerpen zouden kunnen worden toegevoegd aan de door ons voorgestelde schriftelijke vragenlijst. In aanvullende interviews zouden de antwoorden met de vertegenwoordigers van de aanbieders kunnen worden besproken.



Toezichthouder

Wij adviseren om de Ksa te vragen naar de resultaten van het toezicht op ongebruikelijke transacties bij online aanbieders en van de integriteitsbeoordelingen van aanvragers van online vergunningen. In aanvullende interviews zouden de antwoorden kunnen worden besproken, kan worden doorgevraagd naar de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd en de knelpunten waar zij in de praktijk tegen aanlopen. Ook bij FIU-Nederland kunnen gegevens worden verzameld over ongebruikelijke en verdachte transacties bij online aanbieders van kansspelen.

Consumentenbescherming

Bij consumentenbescherming hebben indicatoren waarvoor informatie moet worden verzameld betrekking op veilig en eerlijk spel en op overtredingen van de regels omtrent reclame-uitingen. Het toezicht hierop berust bij de Ksa en voor venstertijden van reclame voor kansspelen bij het Commissariaat van de Media. Voor online aanbieders zijn die regels per 1 juli 2023 verder aangescherpt.

Vergunde online aanbieders

Online aanbieders zijn verplicht op hun website informatie te verstrekken aan spelers over het bieden van een veilige speelomgeving en een eerlijk verloop van het spel. De informatie die daarop betrekking heeft kan voor alle aanbieders voor een belangrijk deel worden gevonden op deze websites. Met een schriftelijke vragenlijst die wordt uitgezet onder de aanbieders kunnen aanvullende gegevens worden verzameld over veilig en eerlijk en voor de overige indicatoren (beschermen persoonsgegevens en spelerstegoeden; en bescherming van kwetsbare personen). We bevelen wederom aan om de antwoorden met de vertegenwoordigers van de aanbieders in interviews verder te bespreken.

Toezichthouders

Wij adviseren om de Ksa te vragen naar de resultaten van het toezicht op het veilig en eerlijk verloop van het spel bij vergunde online aanbieders. Overtredingen van de reclameregels worden vermeld in het jaarverslag van de Ksa. Overtredingen van de Mediawet worden door het Commissariaat voor de Media vastgelegd en kunnen daar worden opgevraagd. In aanvullende interviews zouden de antwoorden kunnen worden besproken, doorgevraagd worden naar de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd en de knelpunten waar zij in de praktijk tegen aanlopen.

Spelers

In de bevolkingsenquête die dus apart van de evaluatie wordt uitgevoerd worden spelers gevraagd naar hun ervaringen met reclame-uitingen en het effect op hun deelname aan kansspelen en speelgedrag. Ook kan in de interviews met de (hoog) risicospelers worden gevraagd naar de invloed van bonussen op hun speelgedrag en de invloed van reclame-uitingen.

Data en interviews met overige stakeholders

Wij bevelen aan om aanvullende data te verzamelen en tevens interviews te houden met deskundigen en medewerkers van relevante partijen van buiten de kansspelsector maar



die er wel vanuit hun professie mee te maken hebben en er goed zicht op hebben. Wij denken hierbij aan de schuldhulpverlening, de verslavingszorg en wetenschappers.

Daarnaast kan kwalitatief onderzoek plaatsvinden onder vertegenwoordigers van landgebonden vergunde aanbieders, te weten Holland Casino en exploitanten van speelhallen en speelautomaten in de horeca over hun ervaringen sinds de invoering van de Wet Koa. Op deze manier kan informatie worden verzameld over hoe bepaalde maatregelen van de Wet Koa, zoals bijvoorbeeld Cruks, uitpakken in deze sectoren.

Risico's en beperkingen

De risico's voor de dataverzameling zijn het grootst voor de gegevens die moeten worden verkregen van de vergunde online aanbieders en de Ksa.

Vergunde online aanbieders

Aan vergunde online aanbieders moeten naar onze verwachting veel vragen worden gesteld waarvoor gegevens uit hun monitoringssystemen dienen te worden aangeleverd. Zij wijzen erop dat zij voor het houden van toezicht door de Ksa al veel gegevens verstrekken. In gesprekken met aanbieders zeggen zij bezorgd te zijn over de stijgende administratieve lasten en zij zouden graag zien dat de gevraagde gegevens via de Ksa worden verstrekt. Zij zeggen bereid te zijn daar toestemming voor te geven. Dat kan uitsluitend voor de gegevens die niet in de CDB staan. Gegevens in de CDB kunnen niet worden verstrekt, dat is wettelijk verboden. Deze gegevens dienen in elk geval bij de aanbieders te worden opgehaald. Hier is nog geen ervaring mee, het blijft onzeker hoe (alle 27) aanbieders zullen reageren en in hoeverre zij bereid zijn mee te werken.

Ksa

De medewerking van de Ksa wordt als redelijk goed ingeschat. Er zijn echter beperkingen in de beschikbaarheid van de gegevens. Niet alle gegevens zijn volgens de Ksa herleidbaar naar het niveau van de deelmarkten, in dit geval de vergunde online markt. Verder zijn de gegevens uit de CBD zijn niet beschikbaar voor onderzoek, de Ksa kan wel vragen beantwoorden die betrekking hebben op data in de CBD. Of dit kan voor de online deelmarkt is niet altijd duidelijk.

Verder is er volgens de Ksa en enkele vergunde aanbieders veel discussie over de interpretatie van de data die betrekking hebben op de wettelijke zorgplicht. Om discussies hierover zoveel mogelijk te voorkomen bevelen we aan de aanbieders vooral te bevragen op de werkprocessen en resultaten die zij behalen. Een beperking daarvan is dat alleen de resultaten van de bevolkingsenquête beschikbaar zijn om de door de vergunde aanbieders geclaimde resultaten mee te vergelijken.



5. CONCLUSIES

Op 1 april 2021 is het Wet Kansspelen of afstand (Wet Koa) in werking getreden. Vanaf dat moment kunnen aanbieders een vergunning aanvragen bij de Kansspelautoriteit (Ksa) voor het onder voorwaarden aanbieden van online kansspelen. Al voor de invoering van de Wet Koa waren in de maatschappij en politiek zorgen dat de legalisering van online kansspelen kan leiden tot een toename van problematisch speelgedrag en kansspelverslaving, met name bij jongeren. Mede gezien deze zorgen is afgesproken dat de Wet Koa al na drie jaar dient te worden geëvalueerd in plaats van de gebruikelijke vijf jaar. Dit betekent dat de evaluatie van de Wet Koa in oktober 2024 aan de Tweede Kamer moet worden aangeboden.

In 2015 is een beleidstheorie van de modernisering van het kansspelbeleid en een evaluatiekader opgesteld. Sindsdien hebben zich diverse ontwikkelingen en veranderingen voorgedaan die meegenomen moeten worden in de evaluatie van 2024. Daarnaast zijn er diverse toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer gedaan over aspecten van de kansspelmarkt en het kansspelbeleid die in de evaluatie meegenomen moeten worden. Ook zal er met een groot aantal stakeholders moeten worden gesproken en zal van diverse onderzoeksmethoden gebruik worden gemaakt. Vanwege deze complexiteit is een vooronderzoek uitgevoerd dat zich richt op het ontwerpen van een evaluatiekader. Dit evaluatiekader biedt inzicht op onderwerpen waar de evaluatie op zou kunnen toezien, welke gegevens daarvoor gewenst zijn, en er worden voorstellen gedaan over hoe en bij welke partijen deze gegevens verzameld kunnen worden. Benadrukt wordt dat dit vooronderzoek geen blauwdruk is voor de aanpak van de evaluatie. De voorstellen die we hierin doen kunnen als input worden gebruikt voor het ontwerpen van een onderzoeksopzet voor de evaluatie van de Wet Koa.

Het vooronderzoek zijn we begonnen met het in beeld brengen van de beleidslogica, waarbij gekeken is naar de werkzame mechanismen, de veronderstellingen en aannames. Dit is gedaan door middel van een literatuur- en documentenstudie aangevuld met gesprekken met beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij het opstellen en de uitvoering van de Wet Koa. De literatuur- en documentenstudie was daarnaast gericht op de beleidswijzigingen die zich sinds de invoering van de Wet Koa hebben voorgedaan en op welke toezeggingen door de minister aan de Eerste en Tweede Kamer zijn gedaan omtrent de evaluatie. Vervolgens hebben we op basis van het Besluit Koa (en de daaraan verwante Besluiten en leidraden), gesprekken met diverse betrokken stakeholders en een expertmeeting in kaart gebracht welke informatie moet worden verzameld voor de evaluatie en op welke manier.

5.1 Beleidslogica evaluatieonderzoek

Het doel van de Wet Koa is om het voor consumenten mogelijk te maken om op een veilige, eerlijke en verantwoorde wijze online te gokken bij vergunde aanbieders. De beleidsdoelstellingen van het Nederlandse kansspelbeleid zijn niet veranderd met de



invoering van de Wet Koa. Het gaat hierbij om de doelstellingen: voorkomen van kansspelverslaving; tegengaan van fraude en overige criminaliteit; en bescherming van de consument. De Wet Koa voorziet in maatregelen met betrekking tot deze algemene doelstellingen van het kansspelbeleid. Met behulp van de beleidslogica van het kansspelbeleid hebben we in beeld gebracht op welke wijze wordt verondersteld dat wijzigingen in de maatregelen (werkzame mechanismen) bijdragen aan het behalen van de drie doelstellingen.

Beleidswijzigingen

Na de invoering van de Wet Koa zijn er beleidswijzigingen geweest met betrekking tot reclame voor kansspelen, voorlichting en bewustwording en verslavingspreventie. De wijzigingen hebben betrekking op de doelstelling voorkomen kansspelverslaving en beïnvloeden tevens de kanalisatie van de deelname aan illegale kansspelen naar het vergunde online aanbod. De wijzigingen hebben geen gevolgen voor de vastgestelde beleidslogica en grijpen aan op de bekende mechanismen van het informeren van spelers, het vergroten van zelfbewustzijn van spelers en het verleiden van spelers deel te nemen aan het vergunde online aanbod.

Neveneffecten

Ten eerste zijn er zorgen over een toename van online deelname aan kansspelen door kwetsbare spelers, met name van jongvolwassenen en probleemspelers. Door de hausse aan reclame voor kansspelen kan er een extra vraag zijn ontstaan wat mogelijk ook tot een toename van nieuwe spelers heeft geleid. De resultaten van de bevolkingsenquête zal dit moeten uitwijzen.

Een ander mogelijk neveneffect is dat bij speelhallen en Holland Casino door de concurrentie van het online aanbod de klandizie kan afnemen. Door de prevalentie van spelers in speelhallen en bij Holland Casino in de bevolkingsenquêtes uit 2021 en 2023 te vergelijken, kan worden nagegaan of daarin een verandering is opgetreden.

Loterijen en goede doelen vreesden voor een daling van deelnemers en daarmee afdrachten door de concurrentie van het vergunde online aanbod. De afdrachten aan de goede doelen zijn afgenomen sinds het afdrachtperscentage in 2020 is verlaagd van 50 naar 40 procent. De omzet van de loterijen is toegenomen maar nog onvoldoende om de lagere afdrachten volledig te compenseren.

Een laatste neveneffect zijn de volgens vergunde online aanbieders relatief hoge administratieve lasten met name door de invoering van de zorgplicht. De Ksa heeft in haar rapport over de invulling van de zorgplicht geconcludeerd dat er nog veel onduidelijk is en dat er aan verbeteringen wordt gewerkt waardoor duidelijk(er) wordt wat er van de aanbieders wordt verwacht en er ook minder discussie zal zijn. In de evaluatie kan worden nagegaan of de regeldruk doordat de Ksa inmiddels meer duidelijkheid heeft gegeven is afgenomen en de administratieve lasten zijn gedaald. Ook naar het voordoen van de andere neveneffecten kan in interviews met deskundigen en medewerkers van vergunde aanbieders worden gevraagd.



5.2 Reikwijdte evaluatieonderzoek

De ruime evaluatiebepaling en de vele toezeggingen die zijn gedaan over onderwerpen waar de evaluatie op zou moeten toezien brengen het risico met zich mee dat een evaluatie zeer breed wordt en daarmee kan afdwalen van het evalueren van het primaire doel van de Wet Koa: het reguleren van online gokken. Gezien dit primaire doel van de Wet Koa bevelen wij aan om het zwaartepunt van de evaluatie te leggen op het voor consumenten mogelijk maken om op een veilige, eerlijke en verantwoorde wijze deel te nemen aan online kansspelen bij vergunde aanbieders en de eventuele gevolgen daarvan voor de andere deelmarkten. Dit vraagt voor het ontwerpen van een opzet van de evaluatie om nadere keuzes en afbakening. Wij geven in overweging om in de uiteindelijke aanpak meer aandacht te geven aan de uitwerking van de regelgeving in de online dan in de landgebonden sector.

Dat wil niet zeggen dat de andere deelmarkten buiten beeld blijven. Voor de in Wet Koa opgenomen wijzigingen die betrekking hebben op andere deelmarkten zal ook daar aandacht aan moeten worden besteed. Voor het in beeld brengen van ontwikkelingen die zich op de andere deelmarkten hebben voorgedaan kan in de evaluatie gebruik worden gemaakt van informatie opgehaald met andere onderzoeken. Zo komen de resultaten van het bevolkingsonderzoek beschikbaar en komen er rapporten van de Kansspelautoriteit x over onder meer de controle bij speelautomatenhallen en de wijze waarop de exploitanten de zorgplicht uitvoeren. Tevens stellen we voor een kwalitatief onderzoek uit te voeren onder vertegenwoordigers van exploitanten van speelhallen en speelautomaten in de horeca. Dit doet in enige mate recht aan de evaluatiebepaling van de Wet Koa waarin onder meer is opgenomen dat de successen van de verslavingszorg in speelhallen en horeca inzichtelijk moet worden gemaakt.

Toezeggingen

Voor aantal toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer geldt deze niet of in beperkte mate kunnen worden meegenomen in de evaluatie onder andere omdat hiervoor aanvullend onderzoek nodig is.

- Zo kan aan de toezegging om in de evaluatie de effectiviteit van de handhavingmogelijkheden in het Wet Koa te onderzoeken en hier de capaciteit van de Ksa in mee te nemen deels worden voldaan. Om dit goed in kaart te brengen is een apart onderzoek nodig naar de inzet en uitvoering van de Ksa.
- Een andere toezegging gericht op de activiteiten van de Ksa betreft een onderzoek naar het nut van inzet van mystery guests als handhavingsinstrument voor online aanbieders. De Ksa heeft echter aangegeven tot op heden nog geen gebruik te hebben gemaakt van mystery guests bij online aanbieders. De reden hiervoor is dat dit juridisch heel lastig is om te regelen in verband met de strikte identificatieplicht van spelers en er geen wettelijke basis is voor het creëren van valse identiteiten voor deze vorm van toezicht.
- Twee andere toezeggingen waaraan naar ons inzicht mogelijk niet volledig kan worden voldaan met de evaluatie betreffen toezeggingen op het gebied van reclame. Zo is toegezegd om met de evaluatie de wervende effecten van kansspelreclame op zowel illegaal als legaal aanbod in kaart te brengen. Met behulp van informatie uit de bevolkingsenquête kan hier enig inzicht in worden verkregen, maar om echt iets te



kunnen zeggen over de effecten zal aanvullend onderzoek onder spelers moeten worden gedaan.

- Dit geldt eveneens voor de toezegging om het effect van de maatregelen die jongeren en kwetsbaren moeten beschermen tegen de aanzuigende werking van kansspelen in beeld te brengen. Om goed inzicht te krijgen in of deze maatregelen effectief zijn dient aanvullend onderzoek onder jongeren te worden uitgevoerd. Het aantal jongeren dat in de bevolkingsenquête wordt bereikt, is hiervoor naar verwachting te laag. Bovendien zijn de vragen over reclame die zijn opgenomen in de vragenlijst te beperkt om hierover verantwoorde uitspraken te kunnen doen.
- Tot slot heeft het kabinet toegezegd om tijdens de evaluatie onderzoek te doen naar het effect van verplichte identiteitscontrole op de verslavingspreventie bij het fysieke aanbod. Er zijn namelijk twijfels over de effectiviteit van identiteitscontrole bij fysieke kansspelaanbieders. Indien de evaluatie van de Wet Koa zich in navolging van ons advies primair op online gokken richt, kan naar onze verwachting maar beperkt aan deze toezegging worden voldaan. Een volwaardig effectonderzoek zou naar onze verwachting een onevenredig groot beslag leggen op de middelen die voor een evaluatie beschikbaar zijn. Wel kan, om een eerste beeld te krijgen, ervoor worden gekozen om in de gesprekken met de (hoog) risicospelers, verslavingszorg en vertegenwoordigers van het landgebonden aanbod hier aandacht aan te besteden.

5.3 Indicatoren

Voor het in kaart brengen van welke informatie kan worden meegenomen in de evaluatie van de Wet Koa zijn we uitgegaan van de maatregelen die staan benoemd in het Besluit Koa, het Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen, de Leidraad Wwft en overige lagere regelgeving. Aanvullend daarop is bij betrokken stakeholders nagegaan welke onderwerpen zij van belang achten om mee te nemen in de evaluatie en hebben we de toezeggingen die zijn gedaan door de minister aan de Eerste en Tweede Kamer bekeken. De voor de evaluatie gewenste informatie hebben we verwerkt in overzichten met indicatoren. Waarin tevens is opgenomen welke gegevens hiervoor nodig zijn, wat de bron is waar deze gegevens beschikbaar zouden moeten zijn en met welke onderzoeksmethoden de gegevens verzameld kunnen worden.

- Een groot deel van de informatie die naar ons inzicht moet worden verzameld richt zich op de inspanningen die vergunde aanbieders (moeten) verrichten voor het behalen van de doelstellingen van de Wet Koa en het algehele kansspelbeleid. Deze informatie dient overigens niet alleen bij de aanbieders van online kansspelen te worden verzameld, maar ook bij spelers en toezichthouders (kruisvalidatie). Op deze manier kan worden gezien hoe aanbieders in de praktijk invulling geven aan de maatregelen.
- Verder dient voor de evaluatie informatie te worden verzameld waarmee kan worden nagegaan of de drie doelstellingen van het kansspelbeleid zijn bereikt, hoe het zit met de kanalisatie en of er sprake is van de verwachte substitutie.
- Tot slot moet naar ons inzicht in de evaluatie aandacht worden besteed aan de toezichts- en handhavingsactiviteiten van de Ksa. Als onafhankelijk toezichthouder dient de Ksa voor een goed gereguleerd en betrouwbaar aanbod aan kansspelen te



zorgen. Hiervoor voert zij diverse activiteiten uit waarvan in de evaluatie moet worden nagegaan hoe dat verloopt en waar eventuele knelpunten zitten.

- Het alleen verzamelen van voornamelijk kwantitatieve gegevens is naar onze overtuiging niet voldoende voor een goede evaluatie. Om goed in beeld te krijgen hoe de uitvoering van de Wet Koa verloopt zal ook meer kwalitatieve informatie moeten worden verzameld. Deze informatie kan bij zowel de vergunde aanbieders als bij toezichthouders, spelers en overige relevante partijen, zoals de verslavingszorg te worden opgehaald.

5.4 Suggesties onderzoeksmethoden

Om zicht te krijgen op de (werk)processen, doelbereiking en neveneffecten dienen, volgens ons, bij vergunde aanbieders, toezichthouders, spelers en overige stakeholders waaronder de hulpverlening hierover gegevens te worden verzameld en interviews te worden afgenomen.

Dataverzameling

- De kwantitatieve gegevens kunnen bij de vergunde aanbieders, toezichthouders en meldpunten verzameld worden bijvoorbeeld met behulp van een schriftelijke vragenlijst waarin de indicatoren worden benoemd en de benodigde gegevens staan omschreven. Een deel van deze gegevens is overigens beschikbaar in jaarverslagen en op websites, deze kunnen van tevoren al door de onderzoekers worden ingevuld. De overige gegevens kunnen bij de aanbieders, toezichthouders en enkele andere voor de wet Koa relevante organisaties worden opgevraagd.
- Voor de spelers geldt dat er naar verwachting in het voorjaar van 2024 actuele gegevens beschikbaar zullen komen die zijn verzameld met een grootschalige bevolkingsenquête waarbij gebruik wordt gemaakt van een online panel.
- Voorgesteld wordt om aanvullend interviews af te nemen bij vergunde aanbieders, toezichthouders, spelers en andere relevante partijen. Hiermee kan een beter inzicht worden verkregen in hoe de uitvoering van de Wet Koa verloopt.
- Door gebruik te maken van de verschillende ervaringen en perspectieven die de betrokken partijen hebben kan een check worden gedaan op het verloop van de uitvoering en tevens een betere duiding worden gegeven aan de behaalde resultaten (kruisvalidatie en triangulatie).

Voorkomen kansspelerverslaving

- De indicatoren op het gebied van de doelstelling voorkomen kansspelerverslaving hebben met name betrekking op de interventies die vergunde online aanbieders in het kader van de wettelijke zorgplicht dienen toe te passen. Aanbieders kan worden gevraagd om aanvullend op de punten uit de schriftelijke vragenlijst het vastgelegde verslavingspreventiebeleid te delen met de onderzoekers die de evaluatie uitvoeren. Het is overigens nog de vraag of alle vergunde aanbieders hun preventiebeleid daadwerkelijk willen delen.
- We bevelen aan om de antwoorden op de schriftelijke vragen in een gesprek met de aanbieder te bespreken. In het gesprek kan een toelichting worden gegeven op



behaalde resultaten, kunnen werkprocessen worden doorgenomen en kan worden gevraagd naar mogelijke knelpunten waar zij in de praktijk tegenaan lopen.

- De Ksa maakt voor toezicht op de uitvoering van de zorgplicht gebruik van de Controledatabank (CBD). Hierin staan gegevens over spelers bij alle vergunde online aanbieders, hun tegoeden, inzetten, speellimieten en gepleegde interventies door aanbieders en door spelers zelf. Deze gegevens worden voor toezichtdoeleinden verzameld en zijn niet beschikbaar voor de evaluatie. Een alternatief is de Ksa schriftelijk te bevragen naar de uitgevoerde toezichttaken en de behaalde resultaten.
- De antwoorden op de schriftelijke vragen kunnen vervolgens in een gesprek met de toezichthouder worden doorgenomen en kan worden doorgevraagd naar mogelijke knelpunten.
- In de bevolkingsenquête komen onder meer de ervaringen van de spelers met de zorgplicht van online en landgebonden aanbieders aan bod. Wij verwachten dat deze gegevens grotendeels betrekking hebben op het jaar 2023. De vragenlijst is volgens onze verwachting grotendeels vergelijkbaar met die van de nulmeting. De resultaten van beide metingen kunnen worden vergeleken en getoetst op significante ontwikkelingen.

Tegengaan fraude en criminaliteit

- Bij de vergunde online aanbieders kan onder meer met behulp van de schriftelijke vragenlijst worden nagegaan welke maatregelen zij hebben uitgevoerd op het gebied van tegengaan van fraude en overige criminaliteit en wat de resultaten hiervan zijn geweest. Voorgesteld wordt de antwoorden op de schriftelijke vragen in een gesprek met de aanbieder verder te bespreken.
- De Ksa kan worden gevraagd naar de resultaten van het toezicht op ongebruikelijke transacties bij online aanbieders en integriteitsbeoordelingen van aanvragers van online vergunningen. De antwoorden op de schriftelijke vragen kunnen in een gesprek met de toezichthouder worden doorgenomen en kan worden doorgevraagd naar mogelijke knelpunten.

Consumentenbescherming

- Online aanbieders zijn verplicht op hun website informatie aan spelers te verstrekken over het bieden van een veilige speelomgeving en een eerlijk verloop van het spel. De informatie die daarop betrekking hebben kan voor alle aanbieders voor een belangrijk deel dan ook worden gevonden op deze websites. Wij doen de suggestie om met een schriftelijke vragenlijst aanvullende gegevens te verzamelen over veilig en eerlijk verloop van het spel en voor de overige indicatoren (beschermen persoonsgegevens en spelers-tegoeden; en bescherming van kwetsbare personen). De antwoorden op de schriftelijke vragen kunnen vervolgens in een gesprek met de aanbieder worden doorgenomen.
- Bij de Ksa kunnen gegevens worden opgevraagd over de resultaten van het toezicht op het veilig en eerlijk verloop van het spel bij vergunde aanbieders. Overtredingen van de reclameregels worden vermeld in het jaarverslag van de Ksa. Overtredingen van de Mediawet worden door het Commissariaat voor de Media vastgelegd en kunnen daar worden opgevraagd. Voorgesteld wordt de antwoorden op de schriftelijke vragen in een gesprek met de toezichthouders te bespreken.



- In de bevolkingsenquête worden spelers gevraagd naar hun ervaringen met reclame-uitingen en het effect op hun deelname aan kansspelen en speelgedrag.

Medewerkingsbereidheid

- Voor wat betreft de beschikbaarheid en verkrijgbaarheid van gegevens is er onzekerheid over de medewerking van de vergunde online aanbieders. Er is niet eerder data bij hen verzameld. In de vergunningsvoorwaarden is opgenomen dat zij verplicht zijn mee te werken aan onderzoek wanneer de gegevens die hiervoor nodig zijn volgens de juiste procedure wordt aangevraagd. Onduidelijk is echter hoe op een concreet verzoek wordt gereageerd en wat er uiteindelijk zal worden opgeleverd. Zo is onder andere door de vergunde aanbieders aangegeven dat zij geen bedrijfsgevoelige en concurrentiegevoelige gegevens willen delen. Met de overige stakeholders zijn de ervaringen van de dataverzameling voor de nulmeting in 2021 positief. In de gesprekken die we hebben gevoerd met stakeholders is de reactie overwegend positief. De meesten zijn bereidwillig en zeggen mee te willen werken.
- Brancheorganisaties die online vergunninghouders vertegenwoordigen hebben toegezegd dat zij hun medewerking willen verlenen en er bij online aanbieders op zullen aandringen mee te werken aan de evaluatie.

Verdiepend onderzoek naar (hoog) risicospelers

- Er is onvoldoende zicht op risico- en probleemspelers en wat het effect van (preventie)maatregelen op hun speelgedrag is. In de bevolkingsenquête zal het aantal (hoog) risicospelers wanneer er geen sprake is van een sterke toename sinds de nulmeting waarschijnlijk beperkt zijn. Mogelijk te beperkt om een beeld te geven van (hoog) risicospelers per deelmarkt en om uitspraken te kunnen doen over de effecten van de interventies waar zij mee te maken hebben gehad. Binnenkort verschijnt er een onderzoek in opdracht van het WODC naar speellimieten voor deelnemers aan online kansspelen en de Ksa start met controles bij speelautomatenhallen op de uitvoering van de zorgplicht waarvan ook een verslag zal verschijnen. Deze rapporten zullen meer inzicht bieden in effecten van interventie gericht op preventie van kansspelverslaving.
- Interviews met (hoog) risicospelers en gokverslaafden kunnen meer (diepgaand) inzicht geven in de rol van aanbieders en hoog risicospelen, de interventies die wel en niet hebben gewerkt, de gevolgen van gokken voor hun gezondheid, psychisch welzijn, financiën, werk, hun sociale omgeving en de relatie met het plegen van misdrijven.

Literatuuronderzoek

- Over de schadelijke gevolgen van gokken is veel bekend in de wetenschappelijke literatuur. In Nederland is hier nog relatief weinig onderzoek naar gedaan. Ook ontbreekt het aan informatie over de gevolgen van kansspelverslaving voor de omgeving van gokverslaafden, zoals partners, gezinsleden en werkgevers. Het is belangrijk om in de evaluatie de wetenschappelijke kennis die hierover bekend is mee te nemen.
- Daarnaast kan gekeken te worden naar de evaluaties van kansspelbeleid en online kansspelen en de wetenschappelijke kennis in andere landen waar online kansspelen al langer zijn gelegaliseerd. Hiaten in wetenschappelijke kennis kunnen met



beschikbare onderzoeken naar kansspelen worden opgevuld, de effectiviteit van het kansspelbeleid verder worden verbeterd en de schade van gokken worden beperkt.

- Hiermee kunnen kennis en ervaringen die in het buitenland zijn opgedaan worden gebruikt in de Nederlandse situatie.

Aanvullende dataverzameling en interviews deskundigen

- Aanbevolen wordt om uit enkele voor de hand liggende bronnen (verslavingszorg, verslavings- en ervaringsdeskundigen, het Loket Kansspel, Cruks) en het ministerie van Financiën (meeropbrengsten kansspelbelasting) en NOC-NSF (afdrachten sport en goede doelen) aanvullende data te verzamelen en tevens interviews te houden met deskundigen en medewerkers van relevante partijen van buiten de kansspelsector die vanuit hun professie zicht hebben op ontwikkelingen in de online sector en spelers, onder meer preventie- en verslavingsdeskundigen en ervaringsdeskundigen.
- Daarnaast kan kwalitatief onderzoek plaatsvinden onder vertegenwoordigers van landgebonden vergunde aanbieders, te weten Holland Casino en exploitanten van speelhallen en speelautomaten in de horeca naar hun ervaringen sinds de invoering van de Wet Koa.

5.5 Risico's en beperkingen

De risico's voor de dataverzameling zijn het grootst voor de gegevens die moeten worden verkregen van de vergunde online aanbieders en de Ksa.

Vergunde online aanbieders

- Aan vergunde online aanbieders zullen naar onze verwachting veel vragen gesteld worden waarvoor gegevens uit hun monitoringssystemen dienen te worden aangeleverd. Zij wijzen erop dat zij voor het houden van toezicht door de Ksa al veel gegevens verstrekken. In gesprekken met aanbieders zeggen zij bezorgd te zijn over de stijgende administratieve lasten en zij zouden graag zien dat de gevraagde gegevens via de Ksa worden verstrekt. Zij zeggen bereid te zijn daarvoor toestemming te geven. Dat kan uitsluitend voor de gegevens die niet in de CDB staan. Gegevens in de CDB kunnen niet gedeeld worden, dat is wettelijk verboden. Deze gegevens dienen in elk geval bij de aanbieders te worden opgehaald. Hier is nog geen ervaring mee, het blijft onzeker hoe (alle 27) aanbieders zullen reageren en in hoeverre zij bereid zijn mee te werken.

Ksa

- De medewerkingsbereidheid van de Ksa wordt door ons als hoog ingeschat. Er zijn echter beperkingen in de beschikbaarheid van de gegevens. Niet alle gegevens zijn volgens de Ksa herleidbaar naar het niveau van de deelmarkten, in dit geval de vergunde online aanbieders. De gegevens uit de CDB zijn niet beschikbaar, de Ksa kan wel vragen beantwoorden die betrekking hebben op data in de CDB. Of dit kan voor de deelmarkt van vergunde online aanbieders is niet altijd duidelijk.
- Verder is er volgens de Ksa en enkele vergunde aanbieders veel onduidelijkheid over de interpretatie van wet- en regelgeving (en daarmee mogelijk ook de data) die



betrekking hebben op de wettelijke zorgplicht. Dit maakt het naar ons idee belangrijk om bij de evaluatie niet alleen inzicht te krijgen in 'of' een aanbieder uitvoering geeft aan een maatregel, maar ook aan 'hoe' de uitvoerder dat in de praktijk invult. Verder adviseren wij om bij de evaluatie na te gaan in hoeverre eventuele onduidelijkheden in wet- en regelgeving leiden tot problematische verschillen in de naleving en/of uitvoering daarvan.





BIJLAGE 1 OVERZICHT STAKEHOLDERS

Tabel 1 Overzicht van geïnterviewde stakeholders

Instelling/ organisatie	Aantal personen gesproken
Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN)	5
Vergunde Nederlandse Online Kansspelen (VNLOK)	2
Nederlandse Online Gambling Associatie (NOGA)	1
Online aanbieders	3
Nederlandse Loterij	3
Nationale goede doelen loterijen	2
Stichting Samenwerkende non-profit loterijen	1
Goede Doelen platform	3
NOC*NSF	2
Zeturf (Runnerz)	1
Holland Casino	2
Kansspelautoriteit	2
Financial Intelligence Unit Nederland (FIU)	1
Stichting Reclamecode	1
Commissariaat voor de media	2
Ministerie van VWS (matchfixing)	1
Stichting Anonieme Gokkers en Omgeving Gokkers (AGOG)	1
Jellinek	1
Raad voor de kansspelers	1
LADIS/ IVZ	1
Landelijk Loket kansspel	1
Universiteit Utrecht	1
Trimbos	2
Centrum voor verantwoord spelen	1
Atlas Research	1
Dilligence in gaming	1
Consumentenbond	3
Spelers	6



BIJLAGE 2 TOEZEGGINGEN EERSTE EN TWEEDE KAMER

Er is door de minister en het kabinet een aantal toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer gedaan, die bij de evaluatie van de Wet Koa meegenomen zouden moeten worden. In deze paragraaf volgt het overzicht van deze toezeggingen.

Substitutie

Het kabinet heeft toegezegd om met de evaluatie het effect van de Wet Koa op substitutie binnen de kansspelmarkt in kaart te brengen. Hierbij gaat het om onderzoek naar gevolgen van de Wet Koa op de afdrachten.¹⁶⁹ Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van vragen uit het parlement over het effect van de Wet Koa op de onderlinge concurrentiepositie van verschillende partijen op de kansspelmarkt. Ondanks dat het aanbod van speelhallen en casino's veel meer overeenkomt met dat van online kansspelen staat in het parlement vooral de substitutie met loterijen centraal.

Daling afdrachten Nederlandse topsport

Het kabinet heeft toegezegd de gevolgen van de daling van de afdrachten aan de Nederlandse topsport in kaart te brengen. Vragen uit het parlement over de grote afhankelijkheid van de Nederlandse topsport van loterijafdrachten waren aanleiding voor deze toezegging. De Nederlandse Loterij draagt jaarlijks circa 50 miljoen euro af aan 77 verschillende sportbonden.¹⁷⁰ De VVD en de PvdA gaven aan van mening te zijn dat alle meeropbrengsten vanuit kansspelbelasting naar aanleiding van de Wet Koa ten goede moeten komen aan de Nederlandse topsport. Hierover zal na de evaluatie een nieuwe afweging worden gemaakt.¹⁷¹

Maatregelen ter voorkoming van substitutie

Het kabinet heeft toegezegd om tijdens de evaluatie het effect van de maatregelen die substitutie tussen loterijen en online kansspelen moeten voorkomen te onderzoeken. De zorgen over de afnemende afdrachten hebben ertoe geleid dat er gerichte maatregelen ter voorkoming van deze afname in de Wet Koa zijn opgenomen. Aanbieders mogen met een vergunning voor kansspelen op afstand geen loterijen organiseren. Verder krijgen loterijaanbieders meer mogelijkheden voor innovatie. Omdat het kabinet geen concrete aanwijzingen heeft gezien voor de daling van de omzet van loterijen als gevolg van de Wet Koa, is in de Wet geen verplichte afdracht voor online aanbieders opgenomen. Vooruitlopend op eventuele substitutie-effecten is er in de Wet Koa wel de mogelijkheid opengelaten om na de evaluatie per ministeriële regeling een verplicht percentage afdrachten op te nemen voor online kansspelen. Om dit besluit weloverwogen te kunnen nemen wil het parlement inzicht in het effect van de maatregelen bij het voorkomen van substitutie van loterijen naar online kansspelen.¹⁷²

¹⁶⁹ Dekker, Nadere memorie van antwoord, 2018.

¹⁷⁰ Nederlandse Loterij, 2022.

¹⁷¹ Dekker, Nadere memorie van antwoord, 2018.

¹⁷² Dekker, Kamerstuk 33996, Nr, R, 2019.



Effectiviteit handhavingsmogelijkheden

Het kabinet heeft toegezegd om met de evaluatie de effectiviteit van de handhavingsmogelijkheden in de Wet Koa te onderzoeken en hier de capaciteit van de Ksa in mee te nemen. Het parlement had vragen over de grote veranderingen in het toezicht en de handhaving naar aanleiding van de Wet Koa. De Ksa heeft meer mogelijkheden gekregen om de kansspelmarkt te reguleren (e.g. verzwaarde bestuursrechtelijke instrumenten tegen aanbieders, mogelijkheid mee te kijken met deelnemers aan online kansspelen via de CDB). Ondanks de uitbreiding van instrumenten van de Ksa, twijfelen parlamentsleden of dit voldoende zal zijn om mistanden goed aan te kunnen pakken. Om deze reden wordt er specifiek aandacht gevraagd voor de effectiviteit van deze maatregelen in de evaluatie. Door de toename van het aantal vergunninghouders en de uitbreiding van het instrumentenpakket is de werklast van de Ksa toegenomen. Het parlement vraagt daarom specifiek aandacht voor de mate waarin de capaciteit van de Ksa toereikend is.¹⁷³

Wervende effecten van kansspelreclames

Het kabinet heeft toegezegd om met de evaluatie de wervende effecten van kansspelreclame op zowel illegaal als legaal aanbod in kaart te brengen. Met de inwerkingtreding van de Wet Koa was het maken van reclame voor online kansspelen gedurende een langere periode toegestaan. Vanwege het verslavende karakter van kansspelen riep dit in het parlement veel vragen op. Zo waren er zorgen over dat reclame niet alleen de bekendheid van legaal aanbod vergroot maar ook dat van online gokken in z'n algemeenheid. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de reclames in de praktijk ook spelers werft voor illegaal online gokken. Daarom geeft het parlement aan, inzicht te willen krijgen in de wervende effecten van kansspelreclame zowel op het legaal als illegaal aanbod.¹⁷⁴

Maatregelen ter bescherming van jongeren en kwetsbare personen

Het kabinet heeft toegezegd om de maatregelen die jongeren en kwetsbaren moeten beschermen tegen de aanzuigende werking van kansspelen mee te nemen in de evaluatie. Jongeren tot 25 jaar zijn extra gevoelig voor de verleidende effecten van kansspelen. Om deze reden heeft het parlement veel vragen gesteld over de aanzuigende werking die kansspelreclames op deze groep kan hebben. In de Wet Koa zijn diverse maatregelen opgenomen om jongeren te beschermen. Zo mogen er geen actieve beroepssporters te zien zijn in de reclames en mochten de gebruikte rolmodellen geen substantieel bereik hebben onder mensen die jonger dan 25 jaar zijn. Het parlement was er nog niet van overtuigd dat deze maatregelen jongeren voldoende zouden beschermen.¹⁷⁵

Vertegenwoordiger aanstellen

Het kabinet heeft toegezegd de rol van vertegenwoordiger als schakel tussen de aanbieders en de verslavingszorg te laten deel uitmaken van de evaluatie. Online kansspelaanbieders moeten in goed contact staan met de Nederlandse verslavingszorg en de Ksa. Om deze reden is in de Wet Koa opgenomen dat iedere aanbieder een vertegenwoordiger moet

¹⁷³ Dekker, Nadere memorie van antwoord, 2018.

¹⁷⁴ Dekker, Kamerstuk 33996, Nr. R, 2019.

¹⁷⁵ Dekker, Kamerstuk 33996, Nr. F, 2018.



aanstellen die zicht ontfermt over dit contact. De vertegenwoordiger hoeft geen Nederlands te spreken of in Nederland te wonen. Wel is het van belang dat de vertegenwoordiger een expert is op het gebied van kansspelverslaving. Daarnaast dient de vertegenwoordiger beschikbaar te zijn voor contact, en indien nodig met partijen die betrokken zijn bij verslavingszorg in gesprek te gaan.¹⁷⁶

Kanalisisatie uitgesplitst naar type speler

Het kabinet heeft toegezegd dat de hoogte van de kanalisatiegraad onderdeel uit zal maken van de evaluatie en dat hierin het onderscheid tussen recreatieve-, risico- en probleemspelers wordt meegenomen.¹⁷⁷ Deze toezegging is gedaan naar aanleiding van vragen van het parlement over de haalbaarheid van de beoogde kanalisatiegraad van 80%. Om dit te kunnen controleren is er een amendement van de VDD en de PvdA, die erop toeziet dat de ontwikkelingen van de kanalisatiegraad als specifiek onderdeel wordt meegenomen tijdens de evaluatie, aangenomen in de Tweede Kamer.¹⁷⁸ In de communicatie tussen het kabinet en het parlement wordt er gesproken over drie spelersgroepen: recreatieve spelers die gokken als vrijetijdsbesteding zien; risicospelers die gokken als vrijetijdsbesteding zien maar geen volledige controle meer hebben over hun speelgedrag; en probleemspelers die geen controle meer hebben over hun speelgedrag en hierdoor vaak in de problemen raken. Kansspelerslaafden vallen onder deze laatste categorie.

Effect Wet Koa op verschillende spelersgroepen

Het kabinet heeft toegezegd om het effect van de Wet Koa op de verschillende spelersgroepen met de evaluatie te onderzoeken. Hierbij moet worden gekeken naar de mate waarin recreatieve speler doorgroeien tot risico- en probleemspelers. Dat zal op basis van een representatief bevolkingsonderzoek inzichtelijk moeten worden gemaakt. De aanleiding voor deze toezegging zijn de specifieke vragen van het parlement over het effect van de Wet op de toegankelijkheid van het kansspelaanbod. Zo zijn er zorgen geuit dat door het legaliseren van online kansspelen de drempel om deel te nemen wordt verlaagd. Hierdoor zou het aantal spelers kunnen toenemen, maar bestaat ook het risico dat recreatieve spelers geneigd zijn intensiever te spelen. Het parlement vraagt daarom specifieke aandacht voor het effect dat de Wet Koa heeft op de doorgroei van recreatieve spelers naar risico- en probleemspelers.¹⁷⁹ Er is bij deze toezegging met name behoefte aan inzicht in ontwikkeling van het aantal spelers dat doorgroeit van recreatieve spelers naar risico- en probleemspelers.

Gevolgen inkomsten kansspelbelasting

Naar aanleiding van een amendement van de PvdA is het kabinet eraan gebonden om de gevolgen van de Wet Koa op de inkomsten uit kansspelbelasting mee te nemen bij de evaluatie. Hoewel de inkomsten uit kansspelbelasting geen kansspeldoel op zich zijn, bestaat er wel de behoefte om aanbieders regulier te kunnen belasten. Doordat aanbieders van online kansspelen met de inwerkingtreding van de Wet Koa worden gereguleerd, kan

¹⁷⁶ Teeven, Wet Koa, Memorie van toelichting, 2014.

¹⁷⁷ Dekker, Kamerstuk 33996 Nr. F, 2018.

¹⁷⁸ Vos M. L., 2016.

¹⁷⁹ Dijkhof, 2015.



hun omzet veel effectiever worden belast. Er wordt aangenomen dat dit de overheid miljoenen euro's aan extra belastinggeld op jaarbasis zal opleveren. Het parlement wil een inzage in de precieze meeropbrengsten uit kansspelbelasting ten gevolge van de Wet Koa.¹⁸⁰

Verdiepend onderzoek naar hoog risicospelers

De minister heeft toegezegd het van belang te vinden dat er een langdurig verdiepend onderzoek naar de groep hoog risicospelers wordt ingezet. Er zijn verdiepende analyses nodig. Vooral bij deze doelgroep moet worden onderzocht of de getroffen maatregelen effect hebben. De inzet van verslavingspreventie is daarbij van groot belang.¹⁸¹

Afdrachten Verslavingspreventiefonds

De minister heeft toegezegd dat bij de evaluatie van de Wet Koa moet worden bekeken of de afdrachten aan het Vpf moeten worden verhoogd.¹⁸²

Kansspelbelasting landgebonden poker verlagen

De minister hecht er waarde aan dat er uniformiteit bestaat in de kansspelbelasting op risicovolle kansspelen. Daarom is het niet opportuun om poker aantrekkelijker te maken door de kansspelbelasting te verlagen. De minister heeft toegezegd de kanalisatie van landgebonden poker in de gaten te houden en daar dieper op in te willen gaan bij de evaluatie van de Wet Koa.¹⁸³

De invloed van regulering en registratieplicht op kanalisatie

Het kabinet heeft toegezegd dat de impact van de regulering en registratieplicht op de kanalisatie onderdeel zal gaan uitmaken van de evaluatie. De aanleiding voor deze toezegging waren de vragen uit het parlement over de effecten van de regulering op de concurrentiepositie van legale online aanbieders. Door de regulering zijn legale aanbieders verplicht consumenten om een identificatie te vragen, hun speelgedrag vast te stellen en dit te delen met de Ksa. Verder zijn vergunde aanbieders verplicht om belasting en aanvullende heffingen te betalen. Het voldoen aan deze regulering en de registratielasten brengen aanvullende kosten met zich mee. Deze kosten worden doorberekend in de winkansen of hoogte van de te winnen prijzen. De privacy van spelers en de doorberekende kosten kunnen leiden tot een minder aantrekkelijk legaal aanbod. Dit kan voor spelers een drempel vormen om deel te nemen aan het legale aanbod.¹⁸⁴

Het nut van de inzet van mystery guests

Naar aanleiding van een amendement van de VVD is het kabinet gebonden aan het onderzoeken van de inzet van mystery guests tijdens de evaluatie. De inzet van mystery guests is een handhavinginstrument die weliswaar niet in de Wet Koa is opgenomen, maar waarvan het nut onderzocht zal moeten worden. Het parlement heeft aandacht gevraagd

¹⁸⁰ Vos M. K., 2016.

¹⁸¹ Idem 25 & 26.

¹⁸² TK 24557 nr. 205.

¹⁸³ TK 24557 nr. 203.

¹⁸⁴ Teeven, Nota naar aanleiding van het verslag, 2015.



om in kaart te brengen of het aan de hand van deze maatregel nuttig is om misstanden in de kanspelsector kan tegengaan.¹⁸⁵

Effecten verplichte identiteitscontrole fysieke aanbod op verslaving

Het kabinet moet tijdens de evaluatie onderzoek doen naar het effect van verplichte identiteitscontrole op de verslavingspreventie bij het fysieke aanbod. Dit moet onderzocht worden vanwege een aangenomen amendement van de VVD. Er zijn twijfels over de effectiviteit van identiteitscontrole bij fysieke kanspelaanbieders. Dit heeft er mee te maken dat bij het fysieke aanbod personeel aanwezig is om spelers in de gaten te houden, bij het online aanbod is dit anders. Sommige Kamerleden willen weten of het beter werkt om in het preventiebeleid meer nadruk te leggen op interventies bij het signaleren van risicovol speelgedrag in plaats van op identiteitscontrole.¹⁸⁶

¹⁸⁵ Van Wijngaarden, Kamerstuk 33996 Nr. 41, 2015.

¹⁸⁶ Van Wijngaarden, Kamerstuk 33996 Nr. 25, 2016.



BIJLAGE 3 BEOORDELING INDICATOREN



Voorkomen kansspelverslaving

Tabel 1 Online kansspelen: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Informeren speler over risico's	Vergunde aanbieders die hun spelers informeren over de risico's	Vergunde aanbieders met informatie op gebruikersinterface	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		Vergunde aanbieders met informatielink op iedere pagina	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		Vergunde aanbieders met speeltips voor verantwoorde deelname aan kansspelen op afstand	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
	Vergunde aanbieders die hun spelers informeren over hulp bij verslavingsproblemen	Vergunde aanbieders met een zelftest voor mogelijke verslavingsproblemen	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		Vergunde aanbieders met links naar beschikbare hulp bij Nederlandse instellingen voor verslavingszorg	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
	Vergunde aanbieders die hun spelers hulpmiddelen aanbieden om kansspelverslaving te voorkomen	Vergunde aanbieders met mogelijkheden om speellimieten aan te passen	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		Vergunde aanbieders met mogelijkheden voor de speler om zichzelf tijdelijk uit te sluiten van het spelaanbod	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		Vergunde aanbieders met een continu zichtbare klok waarmee zichtbaar is hoe lang een speler al speelt en wat het actuele saldo van zijn spelersrekening is	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		Vergunde aanbieders die spelers informeren over beginsaldo, totale inzet en totale winst of verlies sinds laatste aanmelding en alle transacties van de afgelopen 90 dagen	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
	Opstellen spelersprofiel met grenzen speelgedrag	Vergunde aanbieders die hun spelers een spelersprofiel laten opstellen	Vergunde aanbieders die spelers verplichten een spelersprofiel op te stellen	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	+	+
Vergunde aanbieders die grenzen aan de duur van de toegang tot de spelersinterface per dag, week of maand en in het spelersprofiel hebben opgenomen			Vergunde aanbieders Ksa Spelers	+	+/-	+
Vergunde aanbieders die maximale stortingen op spelersrekening per dag, week of maand in het spelersprofiel hebben opgenomen			Vergunde aanbieders Ksa Spelers	+	+/-	+



Tabel 1 Online kansspelen: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Opstellen spelers-profiel met grenzen speelgedrag	• Vergunde aanbieders die hun spelers een spelersprofiel laten opstellen	• Vergunde aanbieders die maximale tegoeden op spelersrekening in het spelersprofiel hebben opgenomen	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die een bedenktijd hebben ingesteld voor het verhogen van de grenzen opgenomen in de speellimieten	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders bij wie verlagen van de grenzen opgenomen in de speellimieten direct verwerken	Vergunde aanbieders Ksa Spelers	+	+/-	+
Observeren van het speelgedrag	• Vergunde aanbieders die afwijkingen (onder andere op het gebied van inzet, speelduur en –frequentie) van het individuele speelgedrag van hun spelers in de gaten houden	• Vergunde aanbieders die speelgedrag registreren	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die speelgedrag analyseren	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die risicovol speelgedrag signaleren	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die een afschrift van de registraties van het speelgedrag plaatsen in een controledatabank	Vergunde aanbieders Ksa			
	• Vergunde aanbieders die contact opnemen met een speler bij risicovol speelgedrag	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+	
• Vergunde aanbieders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag	• Vergunde aanbieders die hun medewerkers trainen c.q. opleiden in het observeren van het speelgedrag	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+	
Verslavings-preventiebeleid	• Vergunde aanbieders die met advies van deskundigen op het gebied van verslaving een verslavingspreventiebeleid hebben opgesteld	• Vergunde aanbieders die in samenwerking met deskundigen op het gebied van verslaving een verslavingspreventiebeleid hebben opgesteld	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die in samenwerking met een ervaringsdeskundige verslavingspreventiebeleid hebben opgesteld	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
	• Vergunde aanbieders die een risicoanalyse van hun aanbod hebben uitgevoerd	• Vergunde aanbieders die een risicoanalyse hebben uitgevoerd van elk spel dat ze aanbieden	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
	• Vertegenwoordigersrol	• Vergunde aanbieders met een vertegenwoordiger met kennis op het gebied van kansspelverslaving en verslavingspreventie	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+



Tabel 1 Online kansspelen: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Interventie in het speelgedrag	• Spelers die hun gedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)	• Spelers die zijn aangesproken door een vergunninghouder op risicovol speelgedrag	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Spelers die hun speellimieten hebben aangepast (op advies van een vergunninghouder)	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Spelers die een time out hebben genomen (op advies van een vergunninghouder)	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Spelers die vrijwillig tijdelijk zijn uitgesloten van deelname aan risicovolle kansspelen (op advies van een vergunninghouder)	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
	• Vergunde aanbieders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen	• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het aanpassen (verlagen) van de speellimieten	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het nemen van een time out	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het tijdelijk vrijwillig uitsluiten van deelname aan alle risicovolle kansspelen	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Spelers die zich vrijwillig hebbe ingeschreven in het Cruks	Spelers Ksa	+	+	+
		• Spelers die onvrijwillig zijn ingeschreven in het Cruks	Spelers Ksa	+	+	+
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks)	• Vergunde aanbieders die een verzoek hebben ingediend voor onvrijwillige inschrijving in het Cruks	Vergunde aanbieders Ksa	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die controleren of een speler moet worden uitgesloten op basis van inschrijving in Cruks	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+



Tabel 1 Online kansspelen: indicatoren inspanningen maatregelen voorkomen kansspelverslaving (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Interventie in het speelgedrag	• Spelers die hun gedrag aanpassen (op advies van een vergunninghouder)	• Spelers die zijn aangesproken door een vergunninghouder op risicovol speelgedrag	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Spelers die hun speellimieten hebben aangepast (op advies van een vergunninghouder)	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Spelers die een time out hebben genomen (op advies van een vergunninghouder)	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Spelers die vrijwillig tijdelijk zijn uitgesloten van deelname aan risicovolle kansspelen (op advies van een vergunninghouder)	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
	• Vergunde aanbieders die hun spelers informeren over hoe ze hun speelgedrag kunnen aanpassen	• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de beschikbare hulpverlening door instellingen voor verslavingszorg	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het aanpassen (verlagen) van de speellimieten	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het nemen van een time out	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die een speler met risicovol speelgedrag wijzen op de mogelijkheden tot het matigen van zijn speelgedrag door het tijdelijk vrijwillig uitsluiten van deelname aan alle risicovolle kansspelen	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
Centraal Register Uitsluiting Kansspelen (Cruks)	• Spelers die staan geregistreerd in het Cruks	• Spelers die zich vrijwillig hebbe ingeschreven in het Cruks	Spelers Ksa	+	+	+
		• Spelers die onvrijwillig zijn ingeschreven in het Cruks	Spelers Ksa	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die een verzoek hebben ingediend voor onvrijwillige inschrijving in het Cruks	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
	• Vergunde aanbieders die controleren of een speler moet worden uitgesloten op basis van inschrijving in Cruks	• Vergunde aanbieders die controleren of een speler moet worden uitgesloten op basis van inschrijving in Cruks	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+



Tegengaan fraude en criminaliteit

Tabel 2 Online kansspelen: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Vaststellen identiteit speler	• Vergunde aanbieders die vaststellen dat de verstrekte gegevens daadwerkelijk van de persoon zijn die zich inschrijft	• Vergunde aanbieders die de achtergrondgegevens (naam, geboortedatum, adres en dergelijke) opvragen voordat een speler wordt ingeschreven	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die in ieder geval het opgegeven e-mailadres of telefoonnummer verifiëren	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die vaststellen of de tenaamstelling van de tegenrekening overeenkomt met de opgegeven naam van de speler	Vergunde aanbieder Ksa	+	+/-	+
		• Spelers die bij inschrijving bij een online kansspel aanbieder hun identiteitsbewijs hebben moeten laten zien	Spelers	+	+	+
Registreren financiële transacties	• Opnemen transacties in controlebank	• Vergunde aanbieders die een afschrift van alle transacties plaatsen in een controledatabank	Vergunde aanbieders Ksa	+/-	+	+
	• Soort betaalmiddel	• De soorten betaalmiddelen die de vergunde aanbieders accepteren	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
Onderkennen en volgen verdachte transacties	• Signaleren verdachte transacties	• Vergunde aanbieders die van elke speler een risicoprofiel opstellen	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die systematisch transacties registreren	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die systematisch transacties analyseren	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
	• Vergunde aanbieders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties	• Vergunde aanbieders die hun medewerkers opleiden c.q. trainen in het opsporen van verdachte transacties	Vergunde aanbieders	+	+/-	+
	• Vergunde aanbieders die verdachte transacties melden bij Financial Unit (FIU)	• Vergunde aanbieders die transacties boven de €15.000 standaard melden bij Financial Unit (FIU)	Vergunde aanbieders FIU	+	+/-	+
		• Aantal keer dat FIU vervolgonderzoek heeft gedaan n.a.v. meldingen	FIU	+	+	+
		• Aantal transacties dat door de FIU na screening is aangemerkt als verdacht	FIU	+	+	+



Tabel 2 Online kansspelen: indicatoren inspanningen maatregelen tegengaan fraude en overige criminaliteit (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Uitsluiten van spelers bij verdenking van fraude en andere kansspelgerelateerde criminaliteit	• Uitsluiten vanwege (verdenking van) fraude	• Vergunde aanbieders die een speler (tijdelijk) hebben uitgesloten van deelname vanwege vermoeden van fraude	Vergunde aanbieders	+	+/-	+
	• Uitsluiten vanwege (verdenking van) witwassen	• Vergunde aanbieders die een speler hebben uitgesloten van deelname vanwege een vermoeden van witwassen	Vergunde aanbieders	+	+/-	+
	• Samenwerkingsverbanden om afwijkende gokpatronen te detecteren	• Vergunde aanbieders die onderdeel uitmaken van een samenwerkingsverband om afwijkende gokpatronen te detecteren	Vergunde aanbieders	+	+	+
Voorkomen van aan kansspelgerelateerde matchfixing	• Vergunde aanbieders van sportweddenschappen die manipulatie van sportwedstrijden signaleren	• Vergunde aanbieders van sportweddenschappen die hebben vastgelegd hoe zij manipulatie van sportwedstrijden signaleren	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
	• Vergunde aanbieders van sportwedden-schappen die vermoeden van manipulatie meldt bij de SBIU	• Vergunde aanbieders van sportweddenschappen die vermoeden van manipulatie bij de SBIU hebben gemeld	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+



Consumentenbescherming

Tabel 3 Online kansspelen: indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Informatieverplichting vergunde aanbieders	• Vergunde aanbieders die informatie over hun bedrijf aan hun spelers verstrekken	• Vergunde aanbieders die op de website duidelijk aangeven dat zij over een vergunning beschikken	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die het adres en contact gegevens op de website hebben vermeld	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die de algemene voorwaarden op de website hebben staan	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die de kosten voor deelname aan het kansspel op de website hebben staan	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die de wijze van uitbetaling door de vergunninghouder op de website hebben staan	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die op de website uitleg geven over de aangeboden kansspelen (spelregels, winkansen en dergelijke)	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die op de website aangeven waar een speler terecht kan met vragen en klachten	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
Beschermen spelerstegoeden	• Vergunde aanbieders die spelerstegoeden van hun spelers beschermen	• Vergunde aanbieders die waarborgen dat spelers te allen tijde over hun geld kunnen beschikken	Vergunde aanbieders Spelers	+	+	+
		• Vergunde aanbieders die spelersrekeningen hebben afgescheiden van het eigen vermogen	Vergunde aanbieders	+	+	+
Beschermen persoonsgegevens	• Vergunde aanbieders die persoonsgegevens van hun spelers beschermen	• Vergunde aanbieders die hebben vastgelegd dat zij persoonsgegevens niet aan anderen dan de Ksa verstrekken	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die de spelers juist en volledig informeren over de verwerking van de persoonsgegevens	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die bij verwerking van de persoonsgegevens voldoen aan de eisen van de AVG	Vergunde aanbieders Ksa	+	+/-	+
Eerlijk spel	• Eerlijk verloop aangeboden kansspelen	• Vergunde aanbieders van wie het spelsysteem is gecontroleerd	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
		• Aantal keer dat is geconstateerd dat een spel niet eerlijk is verlopen	Ksa	+	+	+



Tabel 3 Online kansspelen: indicatoren inspanningen maatregelen overige vormen consumentenbescherming (vervolg)

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Reclame en werving	• Naleving regels Besluit Werving, reclame en verslavingspreventie	• Aantal keer dat de Ksa overtredingen door de vergunde aanbieders van de wettelijke reclameregels heeft geconstateerd	Ksa	+	+	+
		• Aantal klachten over vergunde aanbieders dat Stichting Reclame Code heeft ontvangen	Stichting Reclame Code	+	+	+
		• Aantal keer dat het Commissariaat voor de Media overtredingen door vergunde aanbieders van de tijdvakken heeft geconstateerd	Commissariaat voor de Media	+	+	+
		• Vergunde aanbieders met misleidende reclame	Stichting Reclame Code Spelers	+	+	+
	• Verstrekken van bonussen	• Vergunde aanbieders die bonussen aanbieden tijdens het spel	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders de mogelijkheid bieden om het aanbieden van bonusaanbiedingen uit te zetten	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
	• Naleving regels Besluit ORKA	• Vergunde aanbieders die zich houden aan de regels Besluit ORKA	Stichting Reclame Code Spelers	+	+	+
Beschermen van kwetsbare personen	• Uitsluiten van kwetsbare personen, zoals minderjarigen	• Vergunde aanbieders die uitdrukkelijk vermelden dat deelname aan kansspelen op afstand niet is toegestaan voor minderjarigen	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
		• Vergunde aanbieders die bij inschrijving controleren of iemand 18 jaar of ouder is	Vergunde aanbieders Spelers	+	+/-	+
	• Verslavingspreventiebeleid kwetsbare personen	• Vergunde aanbieders die een apart verslavingspreventiebeleid hebben voor kwetsbare personen	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+



Kanalisisatie en substitutie

Tabel 4 Indicatoren kanalisatie

Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel	
Kanalisisatie	• Deelname aan legale online kansspelen	• % spelers dat deelneemt aan legale online kansspelen	Spelers Ksa	+	+	+
	• Deelname aan illegale online kansspelen	• % spelers dat deelneemt aan illegale online kansspelen	Spelers Ksa	+	+	+
	• Kanalisatiegraad naar type speler	• % spelers met geen tot laag risico dat deelneemt aan legale online kansspelen	Spelers	+	+	+
		• % spelers met geen tot laag risico dat deelneemt aan illegale online kansspelen	Spelers	+	+	+
		• % spelers met matig risico dat deelneemt aan legale online kansspelen	Spelers	+	+	+
		• % spelers met matig risico dat deelneemt aan illegale online kansspelen	Spelers	+	+	+
		• % spelers met hoog risico dat deelneemt aan legale online kansspelen	Spelers	+	+	+
		• % spelers met hoog risico dat deelneemt aan illegale online kansspelen	Spelers	+	+	+
		• Omzetten en marketingsbudgetten vergunde aanbieders	• Omzet (in Nederland) vergunde aanbieders	Ksa	+	+
	• Marketingsbudget (besteed in Nederland) vergunde aanbieders		Vergunde aanbieders Nielsen	+	+	+
	• Bruto Spelresultaat vergunde aanbieders		Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+
	• Spelers die bewust kiezen voor het illegale aanbod vanwege de registratieplicht bij het legale aanbod	• % spelers dat bewust kiest voor het illegale aanbod vanwege de registratieplicht bij het legale aanbod	Spelers	+	+	+
	•	•	Belastingdienst	+	+	+



Tabel 6 Indicatoren substitutie

Substitutie	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Substitutie	• Spelers die overstappen van landgebonden aanbod naar het online aanbod	• Spelers die deelnemen aan legale kansspelen op afstand, maar voorheen deelnam aan land-gebonden casinospelen, loterijen en/of speelde op automaten	Spelers	+	+	+
	• Inkomsten kansspelbelasting	• Binnengekomen kansspelbelasting in euro's	Belastingdienst	+	+	+
	• Afdrachten goede doelen en sport	• Bedrag dat loterijen hebben afgedragen aan goede doelen	Loterijen	+	+	+
	• Vergunde online aanbieders die loterijen aanbieden	• % vergunde online aanbieders dat loterijen aanbiedt	Vergunde aanbieders Ksa	+	+	+



Toezichts(activiteiten)

Tabel 7 Ksa: Indicatoren (toezichts)activiteiten

Maatregel	Indicator	Gegevens	Bron	Beschikbaar	Betrouwbaar	Actueel
Toezicht door KSA	• Vergunde aanbieders waar nader onderzoek is verricht	• Vergunde aanbieders waarnaar nader onderzoek is verricht	Ksa	+	+	+
	• Vergunde aanbieders die onder verscherpt toezicht staan	• Vergunde aanbieders die onder verscherpt toezicht staan	Ksa	+	+	+
	• Vergunde aanbieders bij wie een dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd	• Aantal opgelegde dwangsommen of bestuurlijke boetes	Ksa	+	+	+
		• Aantal opgelegde dwangsommen of bestuurlijke boete dat is geïnd	Ksa	+	+	+
	• Aanbod zonder vergunning (illegaal aanbod)	• Aantal aanbieders van kansspelen zonder vergunning	Ksa	+	+	+
	• Illegale aanbieders bij wie een dwangsom of bestuurlijke boete is opgelegd	• Aantal opgelegde dwangsommen of bestuurlijke boetes aan illegale aanbieders	ksa	+	+	+
• Aantal aan illegale aanbieders opgelegde dwangsommen of bestuurlijke boete dat is geïnd		Ksa	+	+	+	
Controledatabank (CDB)	• Werking CDB	• Vergunde aanbieders bij wie zich storingen in het aanleveren van gegevens in de CDB hebben voorgedaan	Ksa Vergunde aanbieders	-	+	+
		• Vergunde aanbieders die near real time gegevens aanleveren	Ksa	-	+	+



BIJLAGE 4 BEVOLKINGSENQUÊTE

De minister wil risico- en probleemspelers in de gaten houden om te voorkomen dat deze spelers verslaafd raken aan kansspelen.¹⁸⁷ De laatst bekende cijfers over aantallen risico- en probleemspelers dateren van 2021, toen de 'Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid' is uitgevoerd.¹⁸⁸ De minister heeft het WODC verzocht eenzelfde onderzoek te laten uitvoeren naar risicovol en problematisch speelgedrag onder spelers. Het veldwerk voor het onderzoek vindt momenteel plaats. Het definitieve rapport en de overige producten (onder meer databestand) zijn naar verwachting in het voorjaar van 2024 gereed. Het rapport en de data zijn beschikbaar voor de evaluatie van de Wet Koa.

Consistentie in opzet en afname

Om een zo goed mogelijke vergelijking te kunnen maken met de nulmeting van 2021 verdient het de voorkeur het panelonderzoek op dezelfde wijze uit te voeren. Consistentie in de opzet en afname betekent een raadpleging van hetzelfde online panel, in dezelfde periode (maart-april) als in 2021 en met een vragenlijst die overeenkomt met die in de nulmeting is gebruikt.

Het veldwerk dient in een periode plaats te vinden die de respons of vergelijking met de nulmeting niet beïnvloedt, en bij voorkeur ook in dezelfde periode (februari/maart). Mocht het nodig zijn daarvan af te wijken dan moet rekening worden gehouden met feestdagen en vakantieperiodes waarin de deelnamebereidheid van panelleden anders kan zijn. Bovendien kan een afwijkende periode zorgen voor inhoudelijke vertekeningen die samenhangen met reclame voor of deelname aan seizoensgebonden loterijen, zoals de oudejaarsloterij of een winterstop van sportcompetities waarop veel gewed wordt. Omdat sommige vragen gaan over het speelgedrag in de afgelopen maand is veldwerk in onder meer januari niet opportuun.

Zoals aangegeven is in 2021 gebruik gemaakt van het onlinepanel van Kantar. Dat panel voldeed op dat moment het meest aan de voorwaarde dat zelfaanmelding van respondenten voor een meting van de prevalentie van kansspelen ongewenst is. Het LISS-panel van het CBS is een zogenoemd kanssteekproef en voldeed eveneens aan die voorwaarde, maar dat panel bestond (en bestaat nog steeds) uit ongeveer 5.000 huishoudens, wat een te beperkt aantal is voor een bevolkingsenquête naar de prevalentie en risico's van kansspelen. Voor de meeste andere onlinepanels geldt dat respondenten zich er zelf voor kunnen aanmelden, hetgeen de representativiteit niet ten goede komt. Onderzoek met zelf-aangemelde deelnemers (zogenoemde non-probability panels¹⁸⁹) levert geen representatieve resultaten op. Die worden alleen verkregen wanneer iedereen in het steekproefkader (in dit geval alle 16-plussers in Nederland) een gelijke kans heeft op deelname aan het onderzoek, willekeurig wordt uitgenodigd en iedereen meedoet of

¹⁸⁷ Kamerstukken II, 2022-23, 24557, nr. 209

¹⁸⁸ Kruize, A., J. Snippe & J. de Muijnck (2021). Nieuwe meting modernisering kansspelbeleid. Breuer&Intraval, Groningen.

¹⁸⁹ A. Luiten (2022). 'Online panelonderzoek als panacee voor dalende respons in surveyonderzoek?', Beleidsonderzoek Online. DOI: 10.5553/BO/221335502022008



willekeurig afhaakt. Niet representatieve resultaten kunnen met weging representatief worden gemaakt. Daarbij gelden twee voorwaarden: het moet bekend zijn wie er niet meedoen en tevens wat hun antwoorden zouden zijn geweest. Dan kan worden gedaan alsof hun antwoorden er wel waren en de resultaten worden herberekend. Is niet aan deze twee voorwaarden voldaan, dan kan er technisch gezien wel worden gewogen, maar is die weging niet effectief. Door zelfaanmelding is er geen controle op deelname en geen garantie dat groepen in de samenleving in de peiling aanwezig zijn. De belangrijkste reden voor de meeste mensen om aan een dergelijk panel mee te doen is de incentive die verdiend kan worden door deelname.¹⁹⁰ Het risico hiervan is dat er vertekening optreedt als gevolg van economische zelfselectie, waardoor relatief te veel werklozen, gepensioneerden en studenten in een dergelijk panel zitten.¹⁹¹ Zelfs als alle groepen wel in zekere mate aanwezig zijn en er kan worden gewogen, dan nog moeten de weegvariabelen aan beide voorwaarden voldoen. De steekproef kan op de kenmerken uit de zogenoemde Gouden Standaard van het CBS vergelijkbaar worden gemaakt met de Nederlandse bevolking, maar dat maakt de resultaten nog niet representatief voor de Nederlandse bevolking. Dit probleem doet zich overigens voor met elk (panel)onderzoek. Door de omstandigheden (panel, vragenlijst, jaargetijde afname) zoveel mogelijk constant te houden zijn de metingen in elk geval onderling goed vergelijkbaar.

Resultaten

Voor de evaluatie kan gebruik worden gemaakt van de resultaten van het te verschijnen bevolkingsonderzoek. Hiermee wordt een actueel beeld verkregen van de prevalentie van kansspelen, het percentage laag, midden en hoog risicospelers, de ervaringen van spelers met de zorgplicht en reclame-uitingen. De meest actuele resultaten kunnen worden vergeleken en op significante verschillen getoetst met de resultaten van de nulmeting 2021 waarmee ontwikkelingen in de deelname aan kansspelen en risicospelers in beeld kunnen worden gebracht.

¹⁹⁰ Poynter, R., & P. Comley (2003). Beyond Online Panels. Proceedings of the ESOMAR Technovate Conference. Amsterdam: ESOMAR.

¹⁹¹ Lehdonvirta, V., A. Oksanen, P. Räsänen & G. Blank (2020). Social Media, Web, and Panel Surveys: Using Non-Probability Samples in Social and Policy Research. <https://doi.org/10.1002/poi3.238>.

